

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**BÜROKRASİNİN KURULUŞUNDA
PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Remzi ÇİFTİPİNAR

Ankara-2007

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**BÜROKRASİNİN KURULUŞUNDA
PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Remzi ÇİFTİPİNAR

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**BÜROKRASİNİN KURULUŞUNDA
PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

ÖNSÖZ

Yürüttükleri kamu hizmetleriyle toplumun gereksinimlerini karşılayan kamu kurum ve kuruluşları kamusal yaşamın vazgeçilmez unsurudurlar. Kamu örgütleri, faaliyetlerinde aksamalar olduğunda yerli yersiz şikayet konusu yapılırlar. Yurttaşlar buralara yalnızca işleri düşünce uğrarlar onun dışında pek de akla gelmezler. Ancak son dönemlerde yapılan kamu reformları dikkatleri daha çok bürokratik örgütlenme üzerine çevirmiştir.

Bürokratik örgütlenmenin gerçekleştirilmesi Anayasa gereği kanun konusudur. Kamu örgütlerini kuran, kaldıran veya bunlar üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunan kanunlar “teşkilat kanunları” olarak adlandırılmaktadır. Tüm kanunlar gibi teşkilat kanunları da yasama ve yürütme işbirliğiyle belli bir prosedürün ardından çıkarılmaktadır. Teşkilat kanunlarının yasama organı içerisinde görüşülmesinde ise Plan ve Bütçe Komisyonu genel yetkili komisyondur. Bu çalışmada teşkilat kanunlarında neden Plan ve Bütçe Komisyonun yetkili olduğu hususunun tarihsel arka planı ile ortaya konulması ile Komisyonun bugünü, yasama sürecindeki konumu, hangi tür kamu örgütlerinin kuruluşunda yetkili olduğu, bu yetkinin kullanılış biçimi ve teşkilatların nasıl kurulduğu gibi hususların açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır.

Bu çalışmada bilgi ve tecrübesiyle beni yönlendiren ve son derece önemli katkılarda bulunan değerli tez danışmanım Prof. Dr. Birgül Ayman Güler’e ne kadar teşekkür etsem azdır. Ayrıca, görüş ve eleştirileriyle çalışmanın olgunlaştırılmasına katkıda bulunan değerli çalışma arkadaşlarıma teşekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
TABLolar CETVELİ	IV
KISALTMALAR CETVELİ.....	V
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE ANAYASAL DÜZLEMDE BÜROKRASİ

I. ÖRGÜT, BÜROKRASİ, İDARE VE TEŞKİLAT KAVRAMLARI.....	10
II. DEVLET ÖRGÜTLENMESİNİN ANAYASAL VE YASAL TEMELLERİ	20

İKİNCİ BÖLÜM

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU

I. KOMİSYON KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞME.....	34
A) Komisyon Kavramı	34
B) Tarihsel Gelişme	41
II. KOMİSYONUN YAPISI	58
A) Komisyonun Oluşumu	59
B) Komisyonun Üye Kompozisyonu	64
C) Komisyonun İç Örgütlenmesi	67
III. KOMİSYONUN GÖREVLERİ	69
A) Havale Süreci ve Yetki Sorunu	70
B) Komisyona Havalesi Yapılan İşler	73
C) Tasarı ve Tekliflerin Çoğunun Havalesinin Plan ve Bütçe Komisyonuna Yapılmasının Nedenleri	78
D) Teşkilat Kanunlarının Havale İşlemi.....	84

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YASA YAPIM SÜRECİ VE KOMİSYONUN ÇALIŞMA YÖNTEMİ

I. KOMİSYONDA KARAR ALMA SÜRECİNE DAHİL OLMA YÖNTEMLERİ	96
A) Komisyon Üyeleri ve Diğer Milletvekilleri	100
B) Hükümet Temsilcileri.....	101
C) Bürokratlar	102
D) Baskı ve Çıkar Grupları.....	104
II. KOMİSYON TOPLANTILARINA KATILMA.....	111
III. GÖRÜŞME USULÜ	114
IV. ALT KOMİSYON ÇALIŞMALARI.....	117
V. KOMİSYON RAPORU	121

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
BÜROKRATİK ÇATININ KURULUŞU

I. AMAÇ VE KAPSAM.....	127
II. İDARİ VE MALİ YAPI.....	132
III. GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUK DAĞILIMI	144
IV. PERSONEL REJİMİ.....	152
A) İstihdam Türleri	153
B) Kadrolar ve Atamalar	159
C) Mali ve Sosyal Haklar	164
SONUÇ.....	167
EK	175
KAYNAKÇA.....	183
ÖZET	190

TABLÖLER CİTVELİ

Tablo 2.1 Komisyon Üyelerinin Mesleki Dağılımı	65
Tablo 2.2 22. Yasama Döneminde Kaynağı Bakımından Esas Komisyon Olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na Havale Edilen Tasarı ve KHK'lar (30.1.2007 Tarihi İtibariyle).	72
Tablo 2.3 21. Yasama Döneminde (1999-2001) Esas Komisyon Olarak Komisyonların Karara Bağladığı Tasarı ve Teklifler.....	82
Tablo 2.4 22. Yasama Döneminde (2002-2007) Esas Komisyon Olarak Komisyonların Karara Bağladığı Tasarı ve Teklifler (21.12.2006 Tarihi İtibariyle).	82
Tablo 2.5 Plan ve Bütçe Komisyonuna Havalesi Yapılan Toplam Tasarı ve Tekliflerin Esas ve Tali Komisyon Olarak Dağılımı	83
Tablo 2. 6 Komisyonlara Karşılık Gelen Bakanlıklar	91
Tablo 3. 1 Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülen Bazı Kanun Tasarılarının Görüşmelerine Katılan Katılımcı Listesi.....	111

KISALTMALAR CETVELİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÜ	: Ankara Üniversitesi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBE	: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.k.	: Aynı kaynak
APK	: Araştırma Planlama ve Koordinasyon
AY.	: Anayasa
B.	: Birleşim
BASK	: Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu
BDDK	: Bakancılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CS	: Cumhuriyet Senatosu
CSTD	: Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi
çev.	: Çeviren
D.	: Dönem
DDK	: Düzenleyici Denetleyici Kurumlar
DİSK	: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DN.	: Dahili Nizamname
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
ed.	: Editör
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
GÜSBE	: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
içt.	: İçtüzük
İ.S.	: İctima Senesi
İÜ	: İstanbul Üniversitesi

KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MBK	: Milli Birlik Komitesi
md.	: madde
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
MTA	: Maden Tetkik Arama
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
RG	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurumu
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
s.k.	: Sayılı Kanun
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
S.S.	: Sıra Sayısı
T.	: Toplantı
TAPDK	: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TBMMZC	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİKA	: Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü

TTK	: Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
USA	: United States of America
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
Vol.	: Volume
Y.	: Yıl
Y.Y.	: Yasama Yılı
yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Toplum hayatının en önemli kavramlarından biri hiç şüphesiz devlettir. Birlikte yaşamının doğurduğu toplumsal örgütlenme gereksinimi ve değişen tarihsel koşulların ürünü olarak tarihte çeşitli devlet biçimleri ortaya çıkmıştır. Devlet evriminin son aşamasında çağdaş devlet biçimi olan “ulus devlet” formuna bürünmüştür. Yaklaşık son 200-250 yıllık gelişimi sonucunda bugün dünyaya damgasını vuran devlet biçiminin ulus devlet olduğu açıktır.

Devlet kavramının dar ve geniş olmak üzere iki anlamı bulunmaktadır. “Geniş anlamda devlet kavramı; belli biçimde örgütlenmiş bir insan topluluğunu, dar anlamda devlet kavramı ise; bu insan topluluğunun yönetim aygıtını ifade etmektedir.”¹ Devletin; genel olarak “ülke”, “insan topluluğu” ve “kurumsallaşmış iktidar”dan oluşan başlıca üç temel ögesi bulunduğu kabul edilmektedir.

Değişen koşullar altında bu ögelerden son iki ögenin sürekli etkileşim içinde olduğu söylenebilir. Devlet her geçen gün farklı şekillerde, eylem ve işlemleri, örgütü ve personeli aracılığıyla kendini yeniden kurarak toplum hayatına müdahale etmektedir. Bu müdahale siyasal süreçlerde ortaya çıkmaktadır. Belli bir alanda devlet tarafından karşılanması zaruri hale gelen bir ihtiyaç doğduğu zaman örgütlenmeye gidilmektedir. Örgütlenme siyaset konusudur ve siyasetçilerin tasarrufunda bulunan bir alandır, yani “siyasi güçlerin tercih ve kararlarına göre şekillenmektedir. Bu husustaki seçmeyi, her ülke için genellikle kurucu organ ya da yasama organı, anayasal ve yasal düzenlemelerle yapmaktadır.”² Ülkemizde devlet örgütlenmenin gerçekleştirilmesinde, siyasal organlardan biri olan ve yasalar yoluyla

¹ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, 5. Bası, Ankara 1997, s. 19.

² Lütfi Duran, **İdare Hukuku (Ders Notları)**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 2956, İstanbul, 1982, s. 46.

bu yetkisini en üst düzeyde kullanan TBMM'nin önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu rolün etkin bir şekilde kullanılması ise TBMM'nin daimi komisyonlarından Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Öte yandan, öğretide kamu hukuku ve yönetim bilimleri alanları başta olmak bir çok disiplinde devlet örgütlenmesi üzerine pek çok çalışma yapılmaktadır. Ancak, hakim yaklaşım, çoğunlukla bu yapıyı açıklamaya yönelik analitik değerlendirmeler üzerine yoğunlaşmakta, yapının oluşturulmasında yetkisi bulunan organlar hukuki çerçeve içerisinde kalınarak kısaca anlatılıp, oluşturulma süreci hakkında genel bilgi verilmekle yetinilmektedir. Parlamento hukuku alanında yapılan çalışmalar da yasama organının anayasal konumlanışı ile görev ve yetkileri üzerindeki teorik açıklamalar ve çözümlemelerle sınırlı kalmaktadır. Parlamentolar yasama yetkisini kullanırken yoğun çalışmalar yürütmekte, yasal düzenlemeye konu olan alanlarda ayrıntılı incelemeler yaparak bu konuları son mercii olarak karara bağlamaktadırlar.

Ülkemizde devletin idari aygıtının örgütlenmesi anayasa gereği kanun konusudur. Dolayısıyla bu aygıtın oluşturulmasında parlamento önemli görevler icra etmektedir. Ancak bu görevin pratikte ne şekilde icra edildiği konusunda yapılan çalışmalar oldukça sınırlı ve genel niteliktedir. Yürütülen bu çalışmalara, diğer bir ifadeyle Parlamantonun bu alana ilişkin katkılarına araştırmacılar tarafından gereken önem verilmemekte ve pratikte yoğunlaşan alanın bilgisi dışı kapalı kalmaktadır. Oysa parlamantonun örgütlenmeye ilişkin birikiminin ayrıntılı bir biçimde ortaya konması, devlet örgütlenmesi konusunda yapılan çalışmalara ve oluşmuş literatüre önemli bir katkı sağlayacak ve farklı bir boyut katacak niteliktedir. İdari teşkilatın örgütlenmesi konusunda yetkili olan Plan ve Bütçe Komisyonunun uzun bir geçmişe dayalı değerli birikimleri bulunmaktadır. Parlamento içinde oluşmuş bu özel birikim

alanlarından birisinin tez olarak seçilerek sözü edilen boşluğun giderilmesine yönelik bir adım atılması bu çalışmanın önemli amaçlarından birisidir. Böylece Parlatentonun yoğun çalışmalar sonucunda kamu örgütlerinin kuruluşu konusunda yaptığı ve çoğu zaman gözlerden kaçan katkıları da ayrıntılı bir biçimde ortaya koyma imkanı doğmuştur.

TBMM'nin görevlerinin eksiksiz ve en iyi şekilde yerine getirilmesi için TBMM'ye yardımcı olacak ve belli alanlarda (sektörlerde) uzmanlaşmış komisyonlar kurulmuştur. Kanun tasarı ve tekliflerinin araştırma ve inceleme safhalarının ayrıntılı olarak yürütüldükleri yerler bu komisyonlardır. Mali nitelikteki bütün kanun tasarı ve teklifleri ile yeni bir teşkilat kurulması, kaldırılması, teşkilat kanunlarında değişiklik yapılması, kadro ihdası ve iptali, sosyal güvenlik ve özelleştirmeye ilişkin kanun tasarı ve teklifleri, kısacası gelir ve gider boyutu bulunan bütün kanun tasarı ve teklifleri Plan ve Bütçe Komisyonunun uzmanlık alanı içinde bulunmaktadır.

Bilindiği üzere kamu örgütleri teşkilat kanunları olarak adlandırılan kanunlarla kurulmaktadır. Teşkilat kanunları diğer sektör komisyonlarının aksine hem bir sektör hem de devlet bütçesinden harcama yapılmasını gerektiren tüm düzenlemelerin karara bağlandığı komisyon olması nedeniyle tüm sektörleri kesen ve belli konularda standardizasyonu sağlayan (teşkilatlanma gibi) Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşölüp karara bağlanmakta, ardından TBMM Genel Kurulunun onayına sunulmaktadır.

Hükümetler kendi programlarına uygun olarak teşkilat kanun tasarılarını hazırlamaktadırlar. Parlamento genellikle bunlar üzerinde görüşme yaparak nihai kararı vermektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu, hükümetten sonra teşkilatların oluşturulması ve teşkilatların çeşitli bileşenleri üzerinde değişiklik yapılması

konusunda en etkin olan karar merciidir. TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler komisyon raporları üzerinden yürütülmekte ve tasarılar çoğunlukla komisyonların yapmış oldukları değişiklikler benimsenerek kanunlaşmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu, teşkilat kanunlarını ayrıntılı bir biçimde inceleyerek bürokratik örgütlenmeye; teşkilatların kuruluş amaç ve kapsamının genişletilmesi, idari ve mali yapısının hatasız kurulması, kadro ihtiyaçlarının karşılanması, görev kapsamının genişletilmesi, personelin özlük haklarının iyileştirilmesi gibi pek çok açıdan katkı sağlamaktadır. Böylece Komisyon bürokratik örgütlenmenin gerçekleştirilmesinde etkili bir aktör konumuna yükselmektedir.

Kamu örgütleri ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulmaktadırlar. Ancak örgütlerin ilk kuruldukları şekliyle iş görmeleri neredeyse imkansızdır. Zamanla toplumsal ihtiyaçlarda ya da hizmet görme usullerinde değişiklikler meydana gelmektedir. Bu durumda teşkilatın ihtiyacı olan yeni birimler kurulması, teşkilatın görev kapsamının siyasal, sosyal ve ekonomik politikalardaki değişiklikler doğrultusunda genişletilmesi, personel sayısının artırılması, çeşitli kanunlardan muaf tutulması, sistemi değiştiren yeni kanunlara uyum sağlanması, iş görme usullerindeki değişiklikler doğrultusunda yeni yöntemlerin benimsenmesi, mali ve sosyal hakların yeniden düzenlenmesi gibi amaçlarla teşkilat kanunlarında değişiklikler yapılmaktadır. Bazen de ihtiyaç kalmayan birimler veya varlık nedeni ortadan kalkan teşkilatlar tasfiye edilmektedir. Böylece teşkilatların kuruluş kanunlarının yanı sıra ihtiyaçlarını gidermeye yönelik düzenlemeler de Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülüp karara bağlanmaktadır.

Teşkilat kanunlarının ele alındığı toplantılarda Komisyonunda sözü edilen konular üzerinde ayrıntılı görüşmeler ve yoğun çalışmalar yapılmaktadır. Komisyon

alışmalara ilişkin olarak verilecek birkaç istatistik bu etkinliğin daha somut olarak anlaşılmasını sağlayacaktır. Örneğin; yeni bir teşkilat kurulmasını ya da varolan bir teşkilatın kaldırılmasını öngören ve 22. yasama döneminin başından (Kasım 2002), 21.3.2007 tarihine kadar kanunlaşmış olan 27 tasarının 19 adedinin ayrıntılı bir biçimde incelenmesi için bir çalışma yönetimi olarak Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde konu bazlı alt komisyonlar kurulmuştur. Kurulmuş olan alt komisyonlar, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl zel İdaresi kanunları için yaklaşık 3 ay; Türkiye İstatistik Kanunu için 2 ay; Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu için 1 ay; Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu için 1,5 ay; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu için yaklaşık 3 ay çalışmıştır. Bunlar gibi uzun mesailerde Komisyon teşkilat kanunları üzerinde ayrıntılı çalışmalar yürüterek gerekli gördüğü değişiklikleri yapmakta, böylece kamu örgütlerini şekillendirebilmektedir.

Teşkilatların kurulması veya teşkilat kanunlarından değişiklik yapılabilmesi için somut bir talebin ortaya çıkması ve belli bir prosedürün işlemeye başlaması gerekmektedir. Bu prosedürü harekete geçiren asıl aktörler hükümet ve parlamentodur. Prosedürlerin somut taleplere dönüşmesi ise; Bakanlar Kurulunun yasa nerisi olan kanun tasarısı ve milletvekillerinin yasa nerisi olan kanun teklifi ile komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde bunlar üzerinde verilen değişiklik nergeleri şeklinde olmaktadır. Komisyonda değişiklik nergeleri yoluyla teşkilat kanunları üzerinde pek çok değişiklik yapılmaktadır. Bu konuda da verilecek birkaç rakam Komisyonun bu süreçte oynadığı önemli rolü ortaya koyacak niteliktedir. Örneğin; 16.7.2003 tarihli ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu zerinde Komisyonda toplam 16 adet değişiklik önergesi verilmiş, bunlardan 6'sı

kabul edilmiş, 10'u da reddedilmiştir. Benzer şekilde, 16.11.2003 tarihli ve 5000 sayılı Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun üzerinde toplam 26 önerge verilmiş, 17'si kabul, 9'u red; 16.4.2003 tarihli ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun üzerinde toplam 32 önerge verilmiş, 29'u kabul, 3'ü reddir.

Bu çalışmanın amacını, Plan ve Bütçe Komisyonunun bürokrasinin kuruluşundaki etkinliğinin araştırılıp, oynadığı rolün ortaya konması oluşturmaktadır. Çalışma yapılırken anayasalar, içtüzükler ve kanunlar başta olmak üzere, parlamentoya, komisyonlara, özel olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, yasama sürecine, bürokrasiye ve örgütlenmeye ilişkin literatür taraması yapılmıştır. Ancak bu konuda karşılaşılan en büyük güçlük, parlamento hukuku alanında tam anlamıyla oluşmuş bir yazının bulunmamasıdır. Bu nedenle çalışmada daha çok birincil kaynaklara ulaşılarak bunlar üzerinde incelemeler yapılmış, uygulama ve bu kaynaklar analiz edilerek bunlardan çalışmanın temel kaynakları olarak yararlanılmıştır.

Komisyonun ayrıcalıklı durumunu ve bürokratik yapıyı kuran teşkilat kanunları üzerindeki yetkisini ortaya koyabilmek amacıyla mümkün olduğunca geniş bir zaman dilimini kapsayan ve birincil kaynak niteliğindeki Tutanak Dergilerinden yararlanılmıştır. Bu temel materyaller dışında çalışmanın şekillenmesinde, hem hukuki düzenlemeler hem de parlamento teamüllerine yer verilmiştir. Uygulamanın nasıl yürütüldüğü, uygulamadan kaynaklanan sorunlar ve bunların Komisyona olan etkileri açıklanmıştır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, asıl inceleme konusunu oluşturan bürokratik yapının-idarenin ve çalışma içerisinde bu yapıya

ilişkin olarak kullanılan kavramların anlaşılması için bu alanın kodları niteliğindeki çeşitli kavramlara açıklık getirilmiş, ardından Komisyonun etkinlik alanının ortaya konması adına ele alınan idari örgütlenmenin anayasal ve yasal temelleri açıklanmıştır.

İkinci bölümde; ilk olarak parlamento komisyonları dendiğinde kısaca ne anlaşılması gerektiği hakkında bilgi sahibi olmak adına genel olarak komisyon kavramı incelenmiştir. Kavram incelemesinin ardından bütçe komisyonları ağırlıklı olmak kaydıyla, ilk parlamentodan itibaren bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonunun görevlerini yerine getiren komisyonlar, komisyonlara ilişkin düzenlemeler içeren anayasalar, içtüzükler ve kanunlar esas alınmak suretiyle incelenmiştir. Böyle bir inceleme yapılmasının amacı, bürokratik örgütlenmenin gerçekleştirilmesi de dahil olmak üzere pek çok önemli görevi yerine getiren Komisyonun geçmişinin aydınlatılması ve teşkilat kanunlarını üzerinde genel yetkili hale gelmiş olmasının gerisinde yatan tarihsel gelişmesinin destekleyici biçimde ortaya konmasıdır.

Tarihsel gelişmesinin ardından günümüzde Komisyonun oluşumu, üye kompozisyonu, işleyiş biçimi, görüştüğü işlerin nitelikleri ve bunların diğer komisyonlardan farklılıkları ayrıntılı bir biçimde incelenmiş, bunlara ilişkin nicel verilere yer verilmiş, Komisyonun neden diğer komisyonlardan daha etkin ve ayrıcalıklı olduğu araştırılmıştır. Daha sonra örgütlerin kurucu işlemlerinin niteliğindeki teşkilat kanunlarının görüşüldüğü komisyonların nasıl belirlendiği, bu belirlemedeki etkenler ve kısaca bu tasarıların nitelikleri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, Komisyonun yürüttüğü yasama faaliyetleri; yasama sürecine etki eden aktörlerin karar alma süreçlerine katılımından Komisyonun çalışma yöntemine ve örgütlenme biçimine, oradan da yasama faaliyetlerinin

sonucunda ortaya çıkan ürün olan komisyon raporlarına ve raporların önemine kadar geniş bir yelpazede konu ele alınmış ve araştırma alanı komisyonun yasama sürecindeki etkinliğini ortaya koyacak şekilde belirlenmiştir.

Dördüncü bölümde; Komisyonun örgütlenmesine önemli katkılar yaptığı bürokratik yapının kuruluşu konusu ele alınmıştır. Farklı örgüt türleri itibariyle teşkilat kanunlarının, dolayısıyla örgütlerin temel unsurlarıyla hangi bileşenlerden oluştuğu, bu bileşenlerin yapısı ve Komisyonunda hangi nedenlerle ne gibi değişiklikler geçirdiği anlatılarak, Komisyonun bu bileşenler üzerindeki müdahalesi ve bu müdahalenin örgütleri nasıl etkilediği irdelenmiştir. Böylece Komisyonun bürokratik çatının kuruluşundaki etkinliği ve bu etkinliğin derecesi ortaya konmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE ANAYASAL DÜZLEMDE BÜROKRASI

Siyasal sistemin önemli bileşenlerinden biri olan kamu yönetiminin ya da bürokrasinin anatomik yapısı tek tek örgütlerden meydana gelmektedir. Kamu örgütlerine ilişkin düzenlemeler ise genellikle hükümetler tarafından hazırlanan tasarılar aracılığıyla yapılmaktadır. Kamu örgütlerinin kuruluşlarını öngören tasarıları görüşmek konusunda TBMM içinde genel yetkili komisyon Plan ve Bütçe Komisyonudur. Dolayısıyla Komisyon, yasayla kurulması gereken tüm kamu örgütlerinin şekillenmesinde ve kuruluşunda önemli katkıların yapıldığı ve kararların verildiği bir duraktır.

Plan ve Bütçe Komisyonunun bu görevi nasıl yerine getirdiği hususunun bütün boyutlarıyla ortaya konabilmesi ve yerine getirilen bu görevin öneminin iyi anlaşılabilmesi adına ilk olarak bu yapıyı niteleyen ve bu yapının kavranmasını sağlayan “örgüt”, “bürokrasi” ve “idare” kavramlarına açıklık kazandırmak gerekmektedir. Bu kavramların iyi anlaşılması ve çalışma içerisinde hangi anlamlara gelecek şekilde kullanıldığının açıklanması, bürokratik yapıyı kuran düzenlemelerin Komisyon tarafından nasıl şekillendirildiğinin kavranması açısından önem arz etmektedir. Diğer taraftan, örgütlenme çalışmanın esasını oluşturduğundan, her şeyden önce Anayasa’nın nasıl bir idari örgütlenme modeli çizdiğinin de açıklanması gerekmektedir. Bu doğrultuda Anayasa’nın idare ve idarenin kuruluşuna ilişkin olarak öngördüğü çerçeve genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılacaktır. Ayrıca Anayasa’yla çizilen çerçevenin hangi yasalarla ve ne şekilde somuta dönüştürüldüğüne de kısaca değinilecektir. Böylece Komisyonun üzerinde kurucu yetkiye sahip olduğu yapı ortaya konarak tasarruf alanı tespit edilmiş olacaktır. Diğer

bir ifadeyle Komisyonun hangi yapı üzerinde düzenleme yetkisine sahip olduğu tam olarak anlaşılabilecektir.

I. ÖRGÜT, BÜROKRASİ, İDARE VE TEŞKİLAT KAVRAMLARI

Kavramsal olarak örgüt; “belirli bir amaca ya da amaç öbeğine yönelik, birbirleriyle bağlantılı eylemlerin gerçekleştirilmesi için, bireylerin, önceden belirlenmiş davranış kalıpları, görevler ve sorumluklar çerçevesinde bir araya gelmesiyle oluşan, tamamlayıcılık ve süreklilik gösteren toplumsal yapılanma”³ olarak tanımlanmaktadır. Sosyoloji ve kamu yönetimi gibi disiplinler tarafından örgüt kavramının; “genellikle bürokratik nitelikli gruplaşmalar (yönetim, eğitim, sağlık, savunma, üretim, dağıtım, finansman vd. alanlardaki kamusal ve özel bürokratik yapıları kuruluşlar) anlamında kullanıldığı”⁴ görülmektedir. Türkçe sözlükte ise örgüt; “ortak bir amaç veya işi gerçekleştirmek için bir araya gelmiş kurumların veya kişilerin oluşturduğu birlik, teşekkül, teşkilat” olarak tanımlanmıştır.⁵

Bir örgüt içinde, kurallara göre oluşturulan yapının dışında, örgüt personelinin iş ilişkileri içinde önceden öngörülmeven ve görev tanımları dışında birbirleriyle kurdukları gayriresmi ilişkiler sonucunda alt gruplar ve örgütler ortaya çıkmaktadır. Birinci türe; “biçimsel örgüt, formel örgüt, resmi örgüt veya şekli örgüt denilmektedir. İkinci tür örgütlere de; biçimsel olmayan, resmi olmayan, informal örgüt, gayri resmi örgüt veya şekli olmayan örgüt denilmektedir.”⁶

³ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)**, (ed. Serije Sezen), TODAİE Yayını No: 283, Ankarat, 1998, s. 189.

⁴ Aynı yer.

⁵ TDK, **Türkçe Sözlük**, TDK Yayınları No. 549, C.2, 9. Baskı, Ankara, 1998, s. 1736.

⁶ Nuri Tortop, Eyüp Günay İşbir, **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, s. 73-74.

Karar verme ve işlerin yürütülmesi için gereken eylemlerin görevlere, ilgili makam ve birimlere dağıtılmasının, ilgili makam ve birimlerin hiyerarşik bir yapılanma meydana getirecek şekilde bir araya getirilmesinin şekli örgütün yapısını meydana getirdiği kabul edilmektedir.⁷ Biçimsel örgüt içindeki makamlar, birimler ve personel arasındaki bütün ilişkiler kurallar tarafından önceden belirlenmiştir ve öngörülebilir biçimde yürütülmektedir. Kamu örgütlerinde bütün bunlar yasalar veya idari düzenlemeler tarafından belirlenmektedir. “Bakanlıklar, genel müdürlükler, şube müdürlükleri vb. örgütler, başlarında bulunan yöneticileri ve diğer memurları ile yasalara göre kurulmuş biçimsel örgütlerdir.”⁸ Plan ve Bütçe Komisyonu bu tür örgütlerin kuruluşundan sorumludur.

Kamu örgütlerinin biçimsel örgüt oldukları teşkilat kanunlarına bakıldığında açık bir şekilde görülmektedir. Bir teşkilat kanununda biçimsel örgütün bütün unsurları tek tek düzenlenmiştir. Ayrıca, yönetim ilkeleri olarak bilinen ve İngilizce’de POSDCORB [planning (planlama), organizing (organizasyon), staffing (personel), co-ordinating (işbirliği), reporting (raporlama), budgeting (bütçeleme)] olarak formüle edilen ilkelerin de bir kamu örgütünde bütün unsurlarıyla hayata geçirildiği görülmektedir. Örgüt ve yönetim kavramları birbirleri ile çok yakından ilişkilidir, her ikisi de örgütün bir araya getirilmiş bileşenleri olan kaynaklarını belirlenmiş olan amaçların gerçekleştirilmesi için kullanmayı amaçlar. Amaçları ortak olan “örgüt ve yönetim varlıklarını beraber sürdürmek zorundadırlar ve

⁷ Edmund P. Learned, Audrey T. Sproat, **Örgüt Kuramı ve Politikası**, (çev. Gencay Şaylan), TODAİE Yayınları No: 124, Ankara, 1972, s. 2.

⁸ Tortop, İşbir, a.g.e., s. 74.

birbirlerinden ayrılamazlar. Eğer örgüt bir yapı olarak görülürse o zaman yönetim bir süreçtir.”⁹

Bürokrasinin de örgüt ve yönetim kavramlarıyla yakın ilişkisi bulunmaktadır. “Bürokrasi sözcüğü nesnel ve tanımlayıcı bir terim olarak kullanıldığında belirlenmiş politikaları uygulamakta kullanılan çok sayıda teknik beceri ve ustalığın bir araya getirildiği geniş ölçekli bir örgüt anlamına gelmektedir.”¹⁰ Halk dilinde yaygın olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki olumsuzluğu ve kötü işleyişi ifade etmek amacıyla “kırtasiyecilik” olarak ifade edilen bürokrasi sözcüğü, devlet örgütü veya memurlar topluluğu anlamında da kullanılmaktadır, yani çoğu zaman devlet örgütü ile özdeşleştirilmektedir. Geline son noktada ise bürokrasi sözcüğü “bilimsel yayınların çoğunluğunda kamu sektöründe veya özel sektörde bulunan büyük çaplı örgüt ve idareyi ifade eden tamamen tarafsız bir sözcük olarak kullanılmaktadır.”¹¹

Bürokrasiyi yapısal ve davranışsal özelliklerine göre değerlendiren ve buna göre tanımlayan farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Olumlu ve olumsuz¹² olarak nitelendirilebilecek bu yaklaşımların ortaya çıkardığı tanımları; “rasyonel örgüt, verimsiz ve kötü yönetim, kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim ve büyük yapıli örgütler ve çağdaş toplum olmak üzere beş grupta”¹³ toplamak mümkündür. Ancak burada tanımlardan yalnızca çalışmayla ilgisi olduğu düşünülenler ele alınacaktır.

⁹ Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi (Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması)**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara 2003, s. 8.

¹⁰ Bkz., aynı yer.

¹¹ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, AÜSBF Yayınları No: 92-74, Ankara, 1959, s. 7.

¹² Bürokrasinin olumsuzluğu üzerinde Ludwig von Mises’in Bürokrasi adlı eseri çarpıcı bir örnektir. Bkz. Ludwig von Mises, **Bürokrasi**, Liberte Yayınları, 2. Baskı, (çev.Feridun Ergin), Ankara, 2000.

¹³ Bkz. Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime)**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2002, s. 6-7.

Bürokrasiyi rasyonel örgüt olarak tanımlayan ve bu analizde Weber'in bürokrasi kavramını esas alan yaklaşımda bürokrasi genellikle örgütün yapısal özellikleri dikkate alınarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre “bürokrasi, diğer örgüt biçimlerine göre teknik üstünlükleri olan rasyonel ve dolayısıyla verimli-etkin bir örgüt biçimidir. Bu örgüt biçimi işbölümüne, otorite hiyerarşisine, yetki ve görevlerin düzenlenmesine, yazılı kurallara, gayrişahsiliğe ve biçimselliğe dayanır. Bürokraside tam gün mesai esası geçerlidir, maaş sistemi kariyer sistemi üzerine kuruludur. Bürokratların işlemleri önceden oluşturulan kurallara göre yürütülür. Bürokrasi, personel alımı ve istihdamında liyakat esasına dayanır, patronaj ve kayırma rasyonel bürokrasinin özünüyle çatışır.”¹⁴

Kamu yönetimi anlamında bürokrasi ise özel yönetimden farklılığı vurgulanarak devletin idari teşkilatını ifade etmek için kullanılmaktadır. Bürokrasi, siyasi sistemin bileşenlerinden biri olan yönetsel yapıyı ve onun faaliyetlerini kapsayan bir kavramdır. Bu anlamıyla “bürokrasi, örgütlü siyasal toplumlarda (merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları) yönetimi ve kamu politikalarının uygulanmasını ifade etmektedir.”¹⁵ Bu yönüyle kamu yönetimi devletin uygulayıcısı konumundadır. Parlamenter demokrasiyle yönetilen ülkelerde “kamu yönetimi hükümetin, başka bir deyişle halkın oylarıyla seçilmiş olan yürütme organının buyruğu altında çalışan, onun belirlediği politikaları ve yasaları uygulanan aygıttır. Bu aygıt kimi zaman kamu bürokrasisi olarak da adlandırılır. Bu aygıtın en üst noktasında da siyasal bir organ olarak hükümet bulunur. Tıpkı yürütmenin sorumsuz kanadını Cumhurbaşkanı, sorumlu kanadını hükümetin oluşturması gibi, hükümet

¹⁴ A.k., s. 7.

¹⁵ A.k., s. 11-12

kamu yönetiminin siyasal kanadını, kamu bürokrasisi ise yönetsel ya da teknik kanadını oluşturur.”¹⁶

Bürokrasi kavramı genel olarak devlet yönetimini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bürokrasi denildiğinde özel sektör hiç akla gelmez. Örneğin Türk bürokrasisinin zaferi dendiğinde genel olarak Türk kamu yönetiminin başarmış olduğu bir iş demek istenmektedir. Bu bürokrasinin en geniş anlamlı kullanımını göstermektedir. Bürokrasi bir taraftan idari aygıtı, diğer taraftan bu aygıtın başında bulunanları ifade etmektedir. Bu doğrultuda bürokrasi yaygın olarak kamu örgütü anlamına gelecek şekilde kullanılmakta ve kamu yönetiminin örgütsel yapı ve işlevlerini ifade etmektedir.¹⁷

Kamu yönetimi dendiği zaman günlük dilde kamu görevlileri ve kamu örgütleri akla gelmekte ve vatandaşların devlet algısı bu iki unsur üzerine odaklanmaktadır. Devletin düzenleyici işlemleri olan yasalar, hükümet kararları, emir ve talimatları da kağıt üzerinde kalmaktan çıkıp, yurttaşların günlük hayatına girerek bu algıyı pekiştirmektedir. “Bu açıdan bürokrasi, bir bakıma devletin vitrini konumundadır.”¹⁸ Bu çalışmanın esasını oluşturan devlet örgütlenmesi her iki tanımın da özelliklerini taşıyan bir kavram olarak ele alınacaktır.

Liberal demokrasiyle yönetilen ülkelerde “kamu politikaları konusunda karar verme yetkisinin siyasetçilerin ya da siyasal kurumların, bunları uygulama ve kamu hizmetlerini yürütme görevinin ise bürokrasinin işi olduğu biçimindedir. Böylece bürokratların ve dolayısıyla bürokrasinin görevinin araçsal bir nitelik taşıdığı

¹⁶ Cahit Emre, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 183.

¹⁷ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 41.

¹⁸ Erhan Bener, **Bürokratlar I-II**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998, s. 3’ten aktaran Eryılmaz, *a.k.*, s. 12.

anlaşılmaktadır.”¹⁹ Genel tanım bu olmakla birlikte bu durumun her zaman tam olarak bu şekilde cereyan ettiği söylenemez. Zira bürokrasinin yalnızca verilen emirleri yerine getirmekle yükümlü olduğu yönündeki düşünce zamanla geçerliliğini yitirmiştir. İdare siyasi kararlar almakta veya bu kararların oluşmasına teknik bilgi ve becerisiyle yardımcı olmakta, mevzuatın hazırlanıp geçirilmesinde etkin bir aktör olarak rol almakta, baskı grupları ile temas kurmakta, bazı durumlarda ise baskı grubu gibi hareket etmektedir. Gerçekten çağdaş yönetim sistemlerinde idari kuruluşlar yasama sürecine faal olarak katılmaktadırlar. İdari kuruluşlar bu faaliyetleri sırasında yeni kanunlar hazırlamakta, eskileri değiştirmektedirler. Bu doğrultuda idareyi kararların alınmasında etkisi bulunan bağımsız bir kuvvet olarak değerlendirmek daha yerindedir. Nasıl ki kamusal bir aktör olmamakla birlikte medya kamusal karar alma süreçlerine yasal olarak değil ancak fiili olarak müdahale edebilen dördüncü kuvvet olarak değerlendiriliyorsa, çağdaş çoğulcu toplumlarda devlet bürokrasisi de medyanın yanı sıra, ancak mekanizmanın içinde, bağımsız bir iç kuvvet olarak görülmektedir.²⁰

Siyasal kararlar alabilen veya bu kararların oluşumuna katılabilen bürokrasinin bürokratik örgütlenme üzerinde de önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Özellikle merkeziyetçiliğin önemli olduğu devletlerde bürokrasinin büyüdüğü ve siyasi öneminin arttığı ileri sürülmektedir. Siyasal iktidarların başarısı da önemli ölçüde bürokrasiye dayanmaktadır. Bu nedenle idari bir kurum olarak değerlendirilen

¹⁹ A.k., s. 14.

²⁰ Abadan, a.g.e., s. 109.

bürokrasi siyasal bir kuruma da dönüşmüş; böylece politikaların oluşturulmasında, kararların alınmasında ve uygulamada önemli bir aktör haline gelmiştir.²¹

Kanunlar çoğunlukla hükümetlerin güdümünde parti ve hükümet programları doğrultusunda çıkarılır. Ancak, hükümet siyasal bir organdır ve bürokrasiden teknik destek alır. Programlarda yer alan genel hedefler büyük ölçüde bürokratik mekanizma tarafından somut kanun tasarılarına dönüştürülür. Hükümet programının hayata geçirilmesi için öngörülen politikanın içeriğini bürokratlar somutlaştırır. Bu bakımdan bürokratlar kanunların oluşması sürecinde önemli rol oynamaktadırlar. Yapılacak yasal düzenlemelerin doğuracağı sonuçlar hakkında çoğu zaman yasama organı da tam bir bilgiye sahip değildir. Yasama organının kararlarının şekillenmesinde de çoğu kez bürokratların verdiği teknik bilgiler etkili olmaktadır. Nitekim Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan yasa görüşmelerinde de bürokratların etkin katılımı ve kararların şekillenmesinde önemli rolleri bulunmaktadır.

Bürokrasinin sözü edilen gücünün dönemsellik arz ettiğine de şahit olunmaktadır. Özellikle son 25-30 yıllık süre içinde bu gücün, sürekli bir aşınmaya maruz kaldığını belirtmek yanlış olmaz. Yine de Türkiye’de bürokrasinin yalnızca uygulayıcı olmaktan öte de bir role sahiptir. Ayrıca Türkiye’de bürokrasi, hayata geçirilmesi öngörülen siyasal kararların uygulanması yanında siyasal çıkarların ifadesi ve bağdaştırılması işlevlerini de üstlenmeye devam etmektedir.²² Ancak 1960 ve 1971 müdahaleleri gibi geçici durumlar hariç, genel olarak sivil bürokrasinin siyasal etkinliğinin giderek zayıfladığı söylenebilir. Devletin işlevlerinde yaşanan hızlı dönüşüm doğrultusunda bürokrasinin homojen bir nitelik sergileyen entelektüel

²¹ Bkz., İlter Turan, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 122.

²² Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları No. 23, Ankara, 1974, s. 3.

seçkin yapıyı giderek bozulduğu gibi güçlenen sosyo-ekonomik grupların (girişimci orta sınıf) bürokrasi üzerindeki etkisi de artmıştır.²³ Nitekim bürokrasinin sürekliliği de tartışılan konuların başlıcalarından biridir. Ancak Weber bürokrasiyi bir örgüt türü olarak düşünmüş ve bu olgunun yayılmacılığı ile onun gelecekte yok olmasını umanların yanılığını vurgulamıştır.²⁴

İdare kavramına gelince; idareyi anayasal çerçeve içinde ve asıl olarak İdare Hukuku'nun uğraş konusu olması nedeniyle bu kapsamda tanımlama yoluna gitmek daha anlamlı görünmektedir. "İdare sözcüğü hem bir faaliyet (idare etmek), hem de bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları anlatmak için kullanılmaktadır. Dolayısıyla, idare sözcüğü kimi durumlarda yapısal/organik anlamda, kimi durumlarda maddi/işlevsel anlamda, kimi durumlarda da her iki anlamı içerecek şekilde kullanılmaktadır."²⁵

Anayasal düzenlemelere bakarak organik anlamda idareyi belirlemek işlevsel anlamda idareyi tanımlamaya göre daha kolaydır. Geniş anlamda kamu yönetimi kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içerir. Bu, tüm kamusal faaliyetleri ve kamu örgütlerini içeren bir tanımlamadır. Olağan anlamda kamu yönetimi denildiğinde, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde yürütmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işler anlaşılmaktadır.²⁶ Devlet içerisinde, yasama; temel işlevleri olan düzenleme ve denetleme işlevini, hükümet; politikaları belirleme, genel uygulamanın tüm aşamalarını izleme, gözetme, gerektiğinde müdahale etme ve sağlama işlevini, idare ise; kamu politikalarını hayata geçirmek için gerekli hazırlık

²³ A.k. s. 168.

²⁴ Bkz., Nicos Mouzelis, **Örgüt ve Bürokrasi - Modern Teorilerin Analiz-**, (çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2001, s. 49.

²⁵ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku (Genel Esaslar)**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 3.

²⁶ Bkz., a.k., s. 4; Duran, a.g.e., s. 2.

çalışmalarını yapma, izlenecek yöntemler belirlendikten sonra politikaları bu yöntemler uyarınca pratiğe dönüştürme işlevini, yerine getiren organlardır.²⁷

Bu açıklamalar ışığında organik anlamda idareyi kısaca; “yasama ve yargı organları dışında, başında hükümeti oluşturan bakanlıkların yer aldığı merkezi idare ile belli yörelerin yerel gereksinmelerini karşılamak üzere kurulan yerel yönetimleri ve belli hizmetleri yürütmek üzere oluşturulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını kapsayan yapı” olarak tanımlamak mümkündür.²⁸

Yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bürokrasi ve idare kavramlarının birbirlerine çok yakın kavramlar olduğu görülmektedir. Bu çalışmada bürokrasi sözcüğü, tüm devlet örgüt ve personeli kapsayacak şekilde ve daha çok Weberyen anlamda bürokrasi ile kamu yönetimi sistemi biçiminde ve çoğu zaman idareyle özdeş olarak kullanılacaktır. Çalışmamızın sınırları açısından da organik anlamda idare tanımı daha fazla önem taşımaktadır, zira devlet örgütünün yapısal boyutu incelemenin esasını oluşturmaktadır. Her üç kavram da konunun akışına göre birbirleri yerine kullanılabilecektir. Ancak örgüt sözcüğü daha genel ve kapsayıcı bir kavram olması nedeniyle “devlet” ve “kamu” gibi nitelemelerle kullanılacaktır. İdare ve bürokrasi sözcükleri ise kamusal olanı, devlete ilişkin olanı anlatmak için kullanılacaktır.

Bu çalışmada kabaca yürütme organının uygulayıcısı durumunda olan organik anlamda idare, bürokratik aygıt esas alınmıştır. Ancak, yasama ve yargı organlarının da idari hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş olan teşkilatları bulunmaktadır. Bu teşkilatlar da “idare” içinde ele alınarak yeri geldiğinde bunlara

²⁷ Bkz. Duran, *a.k.*, s. 3.

²⁸ Bkz., Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Yedinci Baskı, Ankara, 2004, s.41-45; Bülent Daver, **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi Yayınları, Beşinci Baskı, Ankara, 1993, s. 10.

ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Nitekim bunlar, idari örgütlerin yapısı, personelinin statüsü (bir takım istisnalar hariç), mali ve sosyal hakları, çalışma esas ve usulleri ile sorumlulukları vb. açılardan idarenin tabi olduğu kurallara bağlı bulunmaktadır.

Açıklığa kavuşturulması gereken diğer bir husus da “örgüt” ve “teşkilat” kavramlarına ilişkindir. Örgüt sözcüğü, Arapça kökenli olan ve Türkçe’de halen kullanılan, Arapça’da; oluşturma, şekillendirme anlamına gelen “taşkil” (teşkil) fiilinden türeyen²⁹ “teşkilat” veya İngilizce’den gelen “organizasyon” (organisation) sözcükleriyle aynı anlama gelmektedir. Ancak zamanla bu iki sözcük Türkçe içerisinde farklı şekilde kullanılır hale gelmiştir. Örneğin; Devlet Planlama Teşkilatı veya Emniyet Teşkilatı derken örgüt sözcüğü kullanılmazken, sivil toplum örgütü derken de teşkilat sözcüğü tercih edilmemektedir. Özel sektörde ve işletme bilimi yazınında ise örgütlemeyi ifade etmek için organizasyon sözcüğünün kullanıldığı görülmektedir. Kullanıldıkları yerler farklılaşmış olsa da organizasyon, teşkilat veya örgüt sözcüklerinin anlamları aynıdır, “ancak kullanıldığı yerler dildeki doğal oluşum sonucu farklılaşmaktadır.”³⁰

Örgüt ve teşkilat kavramları birlikte düşünüldüğünde örgüt kavramının daha geniş bir kullanımı olduğu yönünde bir kanı da bulunmaktadır. Örneğin “yasa dışı örgüt”, “terör örgütü” gibi kavramlar yaygın olarak kullanılmaktadır. Ancak “yasa dışı teşkilat” veya “terör teşkilatı” gibi yerleşik ifadelere rastlanmamaktadır. Teşkilat kavramı uygulamada daha dar bir anlamda ve devlete içkin olarak kullanılmaktadır.

²⁹ Bkz., Sevan Nişanyan, **Sözlerin Soyağacı (Çağdaş Türkçe’nin Etimolojik Sözlüğü)**, <http://www.nisanyan.com/sozluk/> (son erişim 31.10.2007)

³⁰ Çevik, a.g.e., s. 41-42.

Örneğin devlet örgütünden bahsedileceği zaman “devlet teşkilatı” devlet örgütünün bir birimi olan başbakanlıktan bahsedilirken “başbakanlık teşkilatı”, kuruluş kanunlarından bahsedilirken “teşkilat kanunları” kavramları tercih edilmektedir. Benzer şekilde TODAİE yayını olan ve devlet içinde yer alan tüm örgütlerin isimlerinin, kuruluş kanunlarının vs. bulunduğu rehber kitabın ismi “Devlet Teşkilat Rehberi”dir. Bürokraside ve yasama çalışmalarında da böyle bir anlam farklılaştırmasına gidildiği görülmektedir. Kısaca örgütün, resmi olmayanı ifade ettiği, teşkilatın ise resmi olanı, devlete ilişkin olana ifade ettiği gibi bir algılama söz konusudur. Bu çalışmada her iki kavram zaman zaman birbirlerinin yerine, ancak, ortaya çıkmış olan farklılıklar dikkate alınarak, yeri geldiğinde bilinçli bir biçimde ayrı, daha doğrusu farklılaşan anlamını ifade edecek şekilde kullanılacaktır.

II. DEVLET ÖRGÜTLENMESİNİN ANAYASAL VE YASAL TEMELLERİ

Devletin onu oluşturan bireylerden ve yöneticilerinin kişiliklerinden ayrı bir hukuki kişiliği yani tüzel kişiliği bulunmaktadır ve tüzel kişilik devletin sürekliliğini sağlamaktadır.³¹ Tüzel kişilerin varolabilmesi ise ancak bir statüye sahip olmalarıyla mümkündür.³² Tüzel kişiler organları aracılığıyla hukuki faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Bu organlar da ancak statü ile oluşabilmektedir. Dolayısıyla statü olmadan tüzel kişilikten, yani hukuken korunan hak ve borçlara/ödevlere ehil olmaktan söz edilemez. Devletin statüsü, bir devletin temel niteliklerini, kuruluşunu,

³¹ Sabuncu, a.g.e, s. 21.

³² Statut (statü); karşılığı Türkçe’de bir kişi, ya da topluluğun durumunu, yapı ve koşullarını saptayan kuralların bütünüdür ifade eder. Bkz. Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım, 2. Bası, İstanbul 1991, s. 133, 1. dipnot.

örgütlenişini, iktidarın el değıştirmesini, bireylerin hak ve özgürlüklerini, devletin görevlerini vb. hususları düzenleyen kurallar bütününün yer aldığı anayasadır.³³

Günlük yaşamamızın her alanında devletin etkisini görmek mümkündür. Devlet kurum ve kurallarıyla her gün bir takım eylem ve işlemler yapmakta ve yerine getirdiğı işlevlerle varlığını hissettirmektedir. Çağdaş devlet ekonomik, toplumsal ve siyasal işlevleri başta olmak üzere pek çok işlev yüklenmiştir. Devlet bu işlevleri yerine getirmek için de tüm toplumsal yapıyı kuşatan bir örgüte ve sayısı milyonları aşan görevli ordusuna ihtiyaç duymaktadır.³⁴

Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal sisteminin ve yönetsel örgütünün genel çerçevesi 1982 Anayasası ile çizilmiştir. Anayasa egemenliğin üç organ tarafından kullanılacağını hüküm altına almıştır. Bunlar; yasama yetkisini kullanan TBMM, yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu ve yargı yetkisini kullanan bağımsız mahkemelerdir. Bu organlar, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken kendilerine yardımcı olacak bir aygıtı ihtiyaç duymaktadırlar. Bu aygıtın adı, genel anlamda kullanılacak olursa, idaredir. İdare, Anayasası'nın Cumhuriyetin temel organları başlıkları üçüncü kısmında, yürütme başlıklı ikinci bölümünün altında, yani devletin yürütme organı içinde düzenlenmiştir. Bu durumda idare için “devletin, yasama ve yargı organları ile yürütme organının da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan tüm kuruluşları”³⁵ şeklinde bir tanım yapılabilir. İdarenin ayrı bir varlığı bulunmaktadır, fakat bağılı durumdadır.

İdare, üstlendiğı görevleri, belli bir örgüt aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu örgüt “İdare Teşkilatı” olarak adlandırılmaktadır. İdareye ilişkin temel ilkeler

³³ Bkz. a.k., s. 133.

³⁴ Sabuncu, a.g.e., s. 21.

³⁵ Günday, a.g.e., s. 4.

Anayasa ile belirlenmiştir. Anayasa'nın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kamu tüzel kişiliğinin ancak, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı; 126. maddesinde; Türkiye'nin, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabileceği ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği; 127. maddesinde ise mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ilkelerine yer verilmiştir. Böylece Anayasa kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişinde “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim”, “yetki genişliği” ve “idari vesayet” ilkelerini benimsemiş, bu doğrultuda belirtilen tüm yönetim birimlerinin kuruluş esaslarını belirlemiştir.

İdarenin kuruluşu bu anayasal kurallar ve ilkeler çerçevesinde kanunlarla sağlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, idari örgütlenmenin çerçevesi Anayasa ile çizilmiştir ve bu çerçevenin içi de büyük ölçüde teşkilat kanunlarıyla doldurulmaktadır. Eğer bir kamu örgütü doğrudan kanunla kuruluyorsa veya örgütlenmesi kanunla gerçekleştiriliyorsa bu tür kanunların görüşülme adresi TBMM bünyesinde bulunan 17 ihtisas komisyonundan biri olan Plan ve Bütçe Komisyonudur. Plan ve Bütçe Komisyonunda teşkilat kanunlarının görüşülmesi

esnasında anayasal ilkelere uygunluğun bulunup bulunmadığı öncelikle değerlendirilen konulardandır.

Komisyonun, yasama ve yargı organları üzerindeki yetkisi ise sınırlı ve yalnız kadro ve mali konulara ilişkindir. Yargının teşkilatlanması, örneğin mahkemelerin kuruluşu, yargı çevrelerinin belirlenmesi, cumhuriyet başsavcısının görevleri, yazı işleri müdürlüğünün kurulması vb. konularda Adalet Komisyonu yetkilidir. Yasama organının oluşumu, görevleri, üyelerine ilişkin düzenlemeler vs. ise Anayasa tarafından belirlenmiştir. Yasama organının çalışmasını düzenleyen İçtüzük konusunda ise Anayasa Komisyonu yetkilidir. Ancak, yasama ve yargı organı üyelerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemelerde Plan ve Bütçe Komisyonu yetkilidir. Yargının kadrolarına ilişkin düzenlemeler yapan kanunlar da Komisyon tarafından karara bağlamaktadır. Örneğin, Adalet Bakanlığının hakim ihtiyacı olduğu gerekçesiyle yeni kadro ihdası istemlerini içeren tasarılar Komisyona havale edilmektedir. Yargı teşkilatında çalışan idari personelin mali ve sosyal hakları ile yasama organına hizmet sunan idari teşkilatın örgütlenmesi ile personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemelerde de Plan ve Bütçe Komisyonunun yetkilidir.

İdari teşkilat içinde yer alan kamu örgütleri anayasal esaslara uygun olarak ve idare hukukunda karşılığı bulunan belli bir idari sınıflandırmaya dayanmaktadır (hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi). Teşkilat kanunları da bu sınıflandırmaya uygun olarak hazırlanmakta, her bir ayrı sınıf içinde yer alan örgütlerin kanunları da örgütlerin yapıları gereği birtakım farklılıklar sergilemektedir. Aynı sınıfta bulunan örgütlerin kanunlarının düzenlenmesinde ise hemen hemen aynı ilkeler uygulanmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu örgütlerin, hangi sınıf içerisinde yer aldığı hususunu gözeterek örgüt bileşenlerinin buna uygun olarak hazırlanmış olup olmadığını değerlendirmekte, varsa yanlışlıkları düzeltmekte, eksiklikleri

tamamlamakta veya örgütün başka bir sınıf içerisinde konumlandırılması yönünde bir tercih kullanmışsa (örneğin merkezi idare içinde oluşturulan bir örgüte ayrı bir tüzel kişilik tanınarak merkezin dışına çıkarılması veya tam tersinin yapılması gibi), örgüt bileşenlerini de buna uygun olarak yeniden tanzim etmektedir.

Teşkilat kanunlarının nasıl düzenlendiği ve bu kanunlar üzerinde Plan ve Bütçe Komisyonunun ne gibi tasarruflarda bulunduğu hususu ele alınmadan önce kamu örgütlerine ilişkin sınıflandırmayı kısaca ele almakta fayda bulunmaktadır. Böylece Plan ve Bütçe Komisyonunun oluşumuna katkıda bulunduğu bürokratik yapı Anayasanın çizdiği çerçevede içinde genel hatlarıyla görülebilecek ve Komisyonun etkide bulunduğu alan ortaya konmuş olacaktır.

Bir bütün olan idare, merkezden yönetim ve yerinden yönetim birimleri olmak üzere iki parçadan oluşmaktadır. Yani merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimlerinin teşkilatlarının hepsi birden idare teşkilatını oluşturmaktadır. Merkezi idare teşkilatı, idare hizmetlere ilişkin yetki ve sorumlulukların toplandığı bir başkent teşkilatı ile bu hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlayan bölge, il ve diğer kademeli bölümlerin meydana getirdiği bir taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkezi idarenin başkent teşkilatında, aktif olarak idari faaliyet gösteren ve belli bir hizmeti doğrudan doğruya yürüten idare organlarının yanı sıra, bu idare organlarına görüş bildirme, öneri ve tavsiyelerde bulunma suretiyle yardımcı olan kurumlar da mevcuttur. Bunlar; faaliyet alanlarıyla ilgili olarak hem yürütme organına hem idareye hizmet sunan, Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay ve DPT'dir. Yerinden yönetim ise uygulama alanı bakımından yer ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmıştır. İlkenin hem yer hem de hizmet yönünden uygulanması, devlet tüzel kişiliği yanı sıra pek çok kamu tüzel kişiliğinin de ortaya çıkmasına yol

açmıştır.³⁶ Yerinden yönetimin; a) yer yönünden uygulanmasıyla il, belediye ve köy idarelerinden oluşan ve yerel yönetimler olarak adlandırılan idare organları, b) hizmet yönünden uygulanmasıyla da bir takım idari kuruluşlar, ortaya çıkmıştır.³⁷

Merkezi idare teşkilatı tarafından yürütülen ve milli kamu hizmetleri olarak da adlandırılan hizmetler bakanlıklar biçiminde örgütlenmişlerdir. Yani merkezi idarenin temel örgütlenme birimi bakanlıklardır. “Bakanlıklar, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş birimleridir.”³⁸ Bakanlıkların devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Merkezi idare kapsamında yer alan diğer bir örgüt birimi de tüzel kişiliği olmamakla birlikte ayrı kanunları ve bu kanunlarla kurulmuş teşkilatları bulunan bağlı kuruluşlardır.³⁹ Bunlar bakanlıkların bazı ana hizmetlerinin daha verimli ve etkin

³⁶ İdare hukuku yazınında kamu tüzel kişilerinin, “kamu idareleri” ve “kamu kurumları” olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Bu iki kavramı açıklamak için genel olarak üç farklı tanım yapılmaktadır. Bunlardan birincisine göre, kamu idareleri; belirli bir toprak parçası üzerinde yerleşmiş insan topluluklarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan ve şahıslardan oluşan kamu tüzel kişileri; kamu kurumları ise bir veya birkaç hizmete tüzel kişilik tanınması suretiyle ortaya çıkan kamu tüzel kişileridir. Bunlar şahıslardan değil, belli bir hizmete tahsis edilmiş olan mallardan oluşmaktadırlar. Bkz., Siddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, İsmail Akgün Matbaası, Üçüncü Bası, İstanbul 1968, s. 974; İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İÜ Yayınları No: 2649, 6. Bası, İstanbul, 1979, s. 193-195. İkinci tanıma göre; kamu kurumu kavramı, kimi klasik idari kuruluş, kimi ekonomik girişim niteliğindeki kuruluş, hukuki statüleri arasında önemli farklılıklar bulunan kuruluşları kapsayan esnek bir kavram niteliğinde olduğu için tanımlanmasında zorluk çekilmektedir. Bu nedenle negatif tanım yoluna gidilerek, devlet ve yerel idareler dışında kalan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Bkz., G. Vedel, P. Delvolve, **Droit Administratif**, C. 2, PUF, 12. Bası, Paris, 1992, s. 1006 vd.’den aktaran Gözübüyük-Tan, a.g.e, s. 242. Üçüncü tanım ise yerine getirilen görevler açısından yapılmaktadır. Buna göre, kamu idareleri, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan halkın ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak hususunda genel görevli ve yetkili kuruluşlardır. Bkz. Duran, a.g.e., s. 77. Kamu kurumları ise, belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli kamu tüzel kişileridir. Yani uğraş konuları belirli ve sınırlıdır. Bkz., Duran, a.g.e., s. 77, 188; İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 126-127. Tüm bu tanımların ortak sonucu olarak, Devlet ve yerel yönetimler kamu idareleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise kamu kurumları olarak adlandırılmaktadır.

³⁷ Günday, a.g.e., s. 352.

³⁸ Günday, a.g.e., s. 355.

³⁹ Bağlı kuruluşların bir bölümünün tüzel kişiliği bulunurken diğer bir kısmının bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği olmayanlar merkezi idare kapsamında bulunmaktadır. Tüzel kişiliği olanlar ise hizmet yerinden yönetim kuruluşları şeklinde örgütlenmişlerdir.

yürütülmesi gibi amaçlarla kurulmuş olan, kendi teşkilatları bulunan ve çoğunlukla genel müdürlük şeklinde örgütlenen teşkilatlarıdır.

TBMM'nin, bakanlıkların oluşturulması konusundaki yetkisi 1982 Anayasası ile açıklığa kavuşturulmuştur. Anayasası'nın 113. maddesi ayrıntılı bir düzenleme yaparak, bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının görevlerinin, yetkilerinin ve teşkilatının kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Bu madde uyarınca her bir bakanlığın kendi teşkilat kanunu (veya KHK'sı) bulunmaktadır. Bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin genel esas ve usulleri düzenleyen 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun bulunmaktadır. Milli Savunma Bakanlığı hariç diğer bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşları bu Kanun kapsamında bulunmaktadır (md. 2). Bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat kanunları 3046 sayılı Kanunda belirtilen esas ve usulleri uygun olarak hazırlanmakta ve yasalaşmaktadır.

Bu kanununun temel hedeflerinden birisini “bakanlıkların örgütsel yapılarındaki çeşitliliğe ve farklı uygulamalara son vermek”⁴⁰ teşkil etmektedir. Hukuk sistemimizde eşit düzeydeki normlar arasında hiyerarşi bulunmasa da 3046'ya teşkilat anayasası denebilir. Ancak, 3046'ya uygun olmayan teşkilat kanunlarının Anayasaya aykırı olduğu iddia edilememekte, kanun yol gösterici bir nitelik taşımaktadır. Yürütme organında bu kanuna uyulması konusundaki sorumluluk başbakanlığa ait bulunmaktadır. Çünkü hazırlanan bütün kanun tasarıları en son başbakanlığın denetiminden geçerek, Bakanlar Kuruluna arz edilmektedir. Başbakanlık, tasarıların mevzuata uygunluğunu denetlemekte, aykırı olanları uyumlu hale getirebilmektedir. Yasama organı ise, yapmış olduğu bir düzenlemeye bütün

⁴⁰ Polatoğlu, a.g.e., s. 111.

kurum, kuruluş ve kişilerden önce kendisinin uyması gerektiği gibi düşüncelerle hükümetten gelen tasarıların her şeyden önce Anayasaya, daha sonra da 3046'ya ve diğer kanunlara uygunluğunu denetlemektedir. Bu denetim öncelikli ve etkin bir şekilde yapıldığı yer ise Plan ve Bütçe Komisyonudur. Komisyonunda teşkilat kanunlarının belirli bir sistematığı olup olmadığı, 3046'ya uygun hazırlanıp hazırlanmadığı gibi hususlara dikkat edilmekte, gerektiğinde düzeltme ve değişiklikler yapılabilmektedir. Ayrıca, Plan ve Bütçe Komisyonunda kanunların Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesini veya Anayasa Mahkemesince iptal edilmesini engellemek için titiz çalışmalar yürütülmektedir. Özellikle teşkilat tasarıları üzerinde daha yoğun çalışmalar yapılmakta hemen hemen çoğu için daha detaylı incelemeler yapılması amacıyla alt komisyon kurulmaktadır. Aksi takdirde, gerek Komisyon gerekse Genel Kurul uzun ve yorucu çalışmalarını tekrar etmek durumunda kalmakta ve de bu süreç maliyetli olmaktadır.⁴¹

Devlet yüklenmiş olduğu tüm hizmetleri ülke düzeyinde yürütmek durumundadır ve bunun için de başkent teşkilatı dışına taşan bir örgütlenmeye ihtiyaç duymaktadır. Bu doğrultuda “merkezi idarenin ülke düzeyinde kademeli bir biçimde örgütlenmesine taşra örgütü ya da mülki idare bölümleri denmektedir. Taşra örgütü, merkez kuruluşunun uzantısıdır ve ona paralel bir örgütlenme gösterir.”⁴²

Anayasa'nın merkezî idare başlıklı 126. maddesi uyarınca, bakanlıklar ve merkezi yönetim bünyesindeki diğer kuruluşlar taşra örgütlerini ya da merkez

⁴¹ Yapılan bir çalışma (İstanbul Milletvekili Tayyar Altıkulaç tarafından) Meclis'in bir dakikalık çalışmasının maliyetinin 11 milyar lira olduğunu ortaya koymuştur. Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen bir kanun (İl Özel İdaresi Kanunu) üzerinde yapılan bir görüşmede Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan tarafından bu husus şikâyet mahiyetinde ve olumsuz bir şekilde değerlendirme konusu yapılmıştır. Bkz. **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 3, C. 75, 16.02.2005, B. 59, s. 43.

⁴² Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul, 1998, s. 106.

dışındaki şubelerini il sistemine göre örgütlemektedirler. Görüleceği üzere Türkiye’de merkez teşkilatının taşra örgütü kural olarak yetki genişliği esasına dayanan il yönetimi biçimindedir. İller, ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Bu “mülki idare” birimleri 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Kimi kamu görevleri için de birden çok ili içine alan bölge kuruluşları oluşturulmuştur.

Taşra teşkilatına ilişkin düzenlemelerde 5442 sayılı Kanun esastır. Kanun’un 2. maddesinin (A) bendi uyarınca, il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile olmaktadır. Bakanlıklar, bu yapılanmaya paralel olarak, bakanlıkları temsilen, merkezi idarenin temel taşra teşkilatı olan il ve ilçe seviyesinde taşra teşkilatı kurabilmektedirler. Mali nitelikli olmamak kaydıyla, 5442 sayılı Kanunla ilgili düzenlemelerde görevli olan komisyon İçişleri Komisyonudur. Nitekim Kanunun görüşülüp kanunlaştığı 1949 yılında kanunu İçişleri Komisyonu karara bağlamıştır. O dönemde mevcut olan komisyonlardan Ekonomi Komisyonu, Gümrük ve Tekel Komisyonu ile Maliye Komisyonu ise İçişleri Komisyonuna görüş bildirmişlerdir.⁴³ Ancak doğrudan il ve ilçe kurulmasına ilişkin tasarı ve tekliflerde yetkili komisyon Plan ve Bütçe’dir. Çünkü devlet bütçesine yük getirmeleri nedeniyle bu tür kanunların mali boyutu ön plana çıkmaktadır. Nitekim 22. yasama döneminde il ve ilçe kurulmasına ilişkin 44 adet kanun teklifi verilmiştir ve bunların tamamı Plan ve Bütçe Komisyonunun portföyünde bulunmaktadır.

Taşra örgütlenmesine ilişkin bu genel kanunun yanı sıra her bir merkezi idare biriminin taşra örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ilgili kuruluş kanunlarında yer

⁴³ Bkz. **TBMMTD**, D. 8, C. 19, Toplantı. 8, 27.5.1949, B. 94’e ek S.S. 208.

almaktadır. Ancak bakanlıklar söz konusu olduğunda taşra teşkilatı kurulması kimi zaman teşkilat kanununda yer almayıp insiyatif, kanunla bakanlığa da bırakılabilmektedir. Kamu hizmetinin niteliği gereği, bazı kuruluşlar taşra örgütüne ihtiyaç duymazken (örneğin; Başbakanlığa bağlı olan Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği gibi) Dışişlerli Bakanlığı gibi bazı kuruluşlar da taşra örgütlerini yurt dışında kurmaktadır. Bir bakanlığın taşra örgütünün varlığı, kanunun teşkilatlanma maddesinde taşra teşkilatının da bulunduğu belirtilmesi ve kadroları gösteren ekli listelerde taşrada istihdam edilecek personelin ayrı bir listede gösterilmesi suretiyle kurulmaktadır.

Taşraya ilişkin değişiklikler, genellikle taşra teşkilatının kaldırılması ya da kadro ihdas-iptaliyle sınırlı olarak kalmakta ve buna ilişkin tasarı veya teklifler Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülmektedir. Çünkü kadro ihdas-iptalini yalnızca Komisyon yapabilmektedir.

Devlet, tüm ülke düzeyinde yürütülmesi gereken bazı hizmetleri de, merkezi idare dışında oluşturduğu ayrı kamu tüzel kişilerine yüklemiştir. Bunlara “hizmet yerinden yönetim kuruluşları” denmektedir. Bunların faaliyet alanları yönetsel, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel alanlar⁴⁴ başta olmak üzere oldukça geniştir. Üniversiteler, RTÜK, TRT ve Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu’nun kurulması ise doğrudan anayasa tarafından öngörülmüştür. Anayasa’da sayılanlar dışında, Anayasa’nın kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği hükmü (123/son) uyarınca bu gibi hizmetleri yürütmek üzere kamu tüzel kişileri oluşturma imkanı bulunmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları bir idari sınıflandırma olarak Anayasa’da

⁴⁴ Bkz. Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 234.

öngörülmemiş olmakla birlikte bu hüküm uyarınca genellikle kanunla kurulmaktadır.⁴⁵

Diğer teşkilat kanunları gibi bunların teşkilat kanunları da Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Kuruluş kanunları görülecek olan hizmetlerin özellikleri dikkate alınarak 3046'ya uygun olarak hazırlanmaktadır. Kamu yönetiminin yapısı içinde hizmetin özellikleri ve uygulamanın şekline göre çok farklı kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bunlar; başkanlık, genel müdürlük, enstitü, kurul, kurum, genel sekreterlik, ajans, merkez gibi isimler almaktadır.⁴⁶ Öteki kamu tüzel kişileri olarak da adlandırılan⁴⁷ hizmet yerinden yönetim kuruluşları, bir bakanlığa ya da başbakanlığa bağlı, ilgili veya ilişkili kurumlar olarak kurulmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu teşkilat kanunlarının bileşenleri üzerinde değişiklikler yapmak suretiyle örgütlerin niteliklerini ve sınıflarını değiştirme imkanına sahip bulunmaktadır. Örneğin 1.12.2004 tarihli ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında

⁴⁵ Uygulama kanunla kurulmak şeklindedir. Ancak, KİT'ler 233 sayılı KHK uyarınca kurulmaktadır. Bunun böyle olmasında hepsinin aynı nitelikte olmaları, iktisadi faaliyette bulunmaları ve kuruluşlarında biröneklik sağlanması gereği gibi sebeplerin etkili olduğu söylenebilir. KHK'nın genel gerekçesinde de bu husus vurgulanmıştır. Gerekçede KİT'lerin kanunla değil, Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulması ilkesinin getirildiği belirtilmiştir (12.3.1964 tarihli ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanunla, iştiraklerin kanun, teşekkül iştiraklerinin Bakanlar Kurulu Kararı ile, 19.10.1983 tarihli ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanunla da teşekküllerin kanunla kurulması öngörülmüştü). Ayrıca teşebbüslerin kuruluşu hakkındaki KHK'lar incelendiğinde, maddelerin pek çoğunun 19.10.1983 tarihli ve 2929 sayılı Kanun'dan aktarıldığı ve müşterek hükümler olduğu, sadece teşebbüsün unvanı, merkezi, sermayesi, ilgili olduğu bakanlık, amaç ve faaliyet konuları, genel müdürlük birimleri, genel müdür yardımcılarının sayıları gibi hususlar ile özel hükümlerde farklılıklar olduğu tespiti yapılmış ve bu sebeple her teşebbüs için ayrı kuruluş kanunu çıkarılmasından kaçınıldığı belirtilmiştir. Bkz. 8.6.1984 tarihli ve 233 sayılı KHK, **R.G.** 18.6.1984/ 18435.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Esas No. 1/66;

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar_sd.calismalar?p_kom_kod=17&p_islem=1; (son erişim 22.03.2007).

⁴⁶ Kamu kurumlarına verilen adlar konusunda kavramsal ve terimsel kesin bir açıklama yapmak pek mümkün görünmemektedir. Bu kavram kargaşasıyla gerek yasal ve idari düzenlemelerde gerekse günlük dilde karşılaşmak mümkündür. Bkz, Örnek, a.g.e., s. 148. Ancak benzer hizmetleri yürüten kurumların belli isimler etrafında kümelenedikleri görülmektedir. Örneğin bilimsel ve teknik araştırma veya eğitim yapmak üzere kurulanların "enstitü" ve "akademi" isimlerini aldıkları görülmektedir.

⁴⁷ Bkz. Günday, a.g.e., s. 9.

Kanunla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Hükümetin teklifinde kuruma tüzel kişilik tanınmışken, Komisyonda yapılan değişiklikle tüzel kişilik ortadan kaldırılmış ve düzenleme bu şekilde kanunlaşmıştır. Böylece yerineden yönetim birimi olması öngörülmüş olan kurum merkezi idare kapsamına alınmıştır.

Tüm ülke düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinin yanı sıra, belli bir yörede, salt o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen yerel kamu hizmetleri bulunmaktadır. Bu hizmetler merkezi idare teşkilatı aracılığı ile değil de Anayasanın 127. maddesi uyarınca belli bir yörede oluşturulmuş bulunan ve devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler aracılığı ile yürütülmektedir.

Ülkemizdeki yerel idareler olan, il özel idareleri, belediye ve köyler Anayasa'nın yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir hükmü gereği kanunla kurulmaktadır. Ancak ayrı ayrı her bir yerel yönetim ünitesi kanunla kurulmamaktadır. Her bir yerel yönetim türünün özel kanunları bulunmakta ve bu kanunlarda yer alan şartların yerine getirilmesiyle kurulmaktadırlar. Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasındaki *“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”* hükmü uyarınca da kendi özel kanunu olan özel bir belediye türü, büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bugün itibariyle belediyeler 3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununa, büyükşehir belediyeleri 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa, il özel idareleri, 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa, köyler ise 18.3.1924 sayılı Köy Kanununa tabi

bulunmaktadır. Bu kanunlardan Köy Kanunu dışındakilerin tamamı Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülerek karara bağlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU

Bütün dünyada parlamentolarında olduğu gibi TBMM’de de Genel Kurul çalışmalarına yardımcı olmak üzere komisyonlar oluşturulmuştur. TBMM’de uzmanlık esasına dayanan daimi komisyon sistemi benimsenmiştir. Anayasa’nın 87. maddesinde kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek, bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, TBMM’nin görevleri arasında sayılmıştır. Komisyonlar kanun tasarı ve teklifleri ile Meclis Başkanlığı’nca kendilerine havale edilen diğer işleri görüşüp karara bağlamak ve Genel Kurul’a sunmakla görevlidir. Bu komisyonlardan birisi de ilk parlamentodan bu yana varlığını ve etkinliğini devam ettiren Plan ve Bütçe Komisyonudur.

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak komisyon kavramına açıklık kazandırılacak, daha sonra da ilk parlamentodan itibaren bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonunun görevlerini yerine getiren komisyonlar ele alınacaktır. Böylece mali konular başta olmak üzere pek çok alanın düzenlenmesinde olduğu gibi bürokrasinin kuruluşunda da önemli görevler üstlenen Komisyonun geçmişinin aydınlatılması sağlanacak ve Komisyonun yasama sürecindeki etkinliği tarihsel arka planı ışığında irdelenecektir. Ardından Komisyonun yapısı ve oluşumu, üye kompozisyonu, görevleri, Komisyonun görev alanının belirlenmesinde önemli bir rolü bulunan havale süreci, görüştüğü işlerin nitelikleri ve bunların diğer komisyonlardan farklılıkları Anayasa, kanunlar, İçtüzük ve uygulama esas alınarak ayrıntılı bir biçimde incelenecektir. Son olarak kamu örgütlerinin kurucu işlemi niteliğindeki teşkilat

kanunlarının neden Plan ve Bütçe Komisyonunda görüldüğü hususu ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

I. KOMİSYON KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞME

Meşrutî monarşiyi öngören ve ilk Osmanlı Anayasası olan 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-u Esasî'nin yürürlüğe girmesiyle ülkemizde ilk parlamento oluşturulmuştur. Parlamentonun oluşmasından sonra da ilk içtüzükler çıkarılmıştır. İchtüzükler parlamentoların örgütlenmesi ve işleyişiyle ilgili kuralları düzenleyen metinlerdir. Parlamentoların örgütlenmelerinin bir parçası olan komisyon sistemi de içtüzüklerde öngörülmektedir. Bu çalışmanın inceleme konusu ve TBMM komisyonlarından birisi olan Plan ve Bütçe Komisyonuna ilişkin açıklamalara geçmeden önce “komisyon” kavramına açıklık kazandırmak gerekmektedir. Kavram açıklamasının ardından Plan ve Bütçe Komisyonunun bugününün yapı ve işlevleriyle bir bütün olarak anlaşılabilmesi amacıyla anayasalar, içtüzükler ve kanunlar esas alınmak suretiyle Komisyonunun tarihsel gelişmesi ele alınacaktır. Böylece teşkilat kanunlarının neden Komisyonda görüşülegeldiği hakkında da bilgi sahibi olunacaktır.

A) Komisyon Kavramı

Komisyon kavramı, toplumsal ve siyasal yaşamın pek çok alanında karşımıza çıkmakla birlikte, bu çalışmayı yasama organına ilişkin olan yönü ilgilendirmektedir. Köken olarak Fransızca bir sözcük olan ve bir işle görevlendirilmiş heyet anlamına gelen “commission” sözcüğü, bir işi veya görevi yerine getirmek anlamlarına gelen

“commettre” ve “commis” sözcüklerinden türemiştir.⁴⁸ İngilizce’de de “commission” olarak ifade edilen komisyon sözcüğü, “tayin etmek, atamak; vazifelendirmek, görevlendirmek, memur etmek”⁴⁹ anlamlarına gelmektedir. Türkçe’de ise komisyon kavramının karşılığı “alt kurul” olarak yer almaktadır.⁵⁰

Ülkemizde 1945 yılına kadar komisyon yerine “encümen” sözcüğü kullanılıyordu.⁵¹ Farsça bir sözcük olan encümen (ancuman); toplantı, meclis, cemaat anlamlarına gelmektedir. Encümenle (ancumanla) aynı anlama sahip olan “hancaman” (Orta Farsça) sözcüğü; bir, beraber, birlikte anlamlarına gelen “han” (önek) ve bir şeyin iç tarafı, öz, orta anlamlarına gelen “caman” sözcüklerinin bir araya gelmesinden oluşmaktadır.⁵² Encümen, Türk Dil Kurumu’nun Türkçe Sözlüğünün 1945 tarihli baskısında “Kurultay, meclis gibi toplantıların bazı meseleleri inceleyip hazırlamak üzere, kendi üyeleri arasından ayırdığı heyet, komisyon” olarak tanımlanmış, komisyon ve komite sözcükleri “encümen” ile eş anlamlı kullanılmıştır.⁵³

Komisyon kavramının özünde, başka bir kişi ya da organ tarafından belli bir konu üzerinde görevlendirilmişlik anlamı yatar ve bu, komisyon denilen topluluğun kendisine verilen görevi yerine getirerek sorumlu ya da bağlı olduğu kişi ya da

⁴⁸ Bkz., Nişanyan, a.k.

⁴⁹ **İngilizce-Türkçe Redhouse Sözlüğü**, 11. Baskı, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1984, s.189.

⁵⁰ Bkz., www.tdk.gov.tr (son erişim 6.6.2007)

⁵¹ Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun (Anayasa’nın) 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Kanunla sadeleştirilmesinin ardından Dahili Nizamname de TBMM’nin 11.4.1945 tarihli oturumunda Türkçeleştirilmiş (sadeleştirilmiş), “Dahili Nizamname” sözcüğü yerine “İçtüzük” sözcüğü, “Encümen” sözcüğü yerine de “Komisyon” sözcüğü kullanılmaya başlanmış, yasama organına da “Kamutay” denmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **TBMMZC**, Devre 7, İ.S. 2, Cilt 16, 11.4.1945, İçtima 41’e ek S.S. 68. Ancak 1950 sonrasında anayasa dilinin 1945’teki değişiklikten önceki haline dönüştürülmesinin ardından İçtüzük’te eski dile çevrilmiştir. 1960 sonrasında yeniden Türkçe terimler kullanılmaya başlanmıştır.

⁵² Bkz., Nişanyan, a.k.

⁵³ Bkz., Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Cumhuriyet Basımevi, İstanbul, 1945, s. 184.

organa sonucu rapor etmesini de gerektirir.⁵⁴ Bu tanım, tam da belirtilen anlamıyla yasama meclislerindeki komisyonları tarif etmektedir. Yasama meclislerindeki komisyonlar genel kurul adına hareket etmekte ve görüştüğü işler hakkında varmış olduğu sonucu bir rapor halinde genel kurula sunmaktadır.

Dünya parlamentolarında “commission” sözcüğü yerine “committee” sözcüğünün tercih edildiği görülmektedir.⁵⁵ Sözcüğün Fransızca aslı olan “comité”; az sayıda üyeden oluşan heyet, encümen anlamlarına gelmektedir. Sözcük, Latince’de; yoldaş olmak, eşlik etmek anlamındaki “Lat comitare” ve yürümek, yol almak anlamındaki “Lat itare” fiillerinin birleşmesinden oluşan ve Fransızca’da maiyet, kabile anlamına gelen “Lat comitatus” sözcüğünden türemiştir.⁵⁶ İngilizce’de “to commit” fiili teslim, tevdi havale etmek; ıka etmek ve göndermek anlamlarına gelirken, bu fiilden isim yapılmış olan “commitment” ve “committal” sözcükleri de, teslim etme ya da edilme; irtikap; havale edilme, gönderilme anlamlarına gelmektedir. İngilizce’de komite sözcüğüne karşılık olarak kullanılan “committee” sözcüğü de “to commit” fiilinden türetilmiş bir isimdir. Geniş anlamda komite sözcüğü, bir işin ya da meselenin verildiği, yollandığı (commit) herhangi bir kurul için kullanılmaktadır.⁵⁷ Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlüğe göre committee; “komite, komisyon, meclis ya da herhangi bir kurultayda kimi konuları inceleyerek,

⁵⁴ Muhammet Boz, **TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 1994, s.10.

⁵⁵ Bkz., Avustralya Parlamentosu, <http://www.aph.gov.au/committee/index.htm>; İngiltere Parlamentosu, http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees16.cfm; Fransa Parlamentosu, <http://www.assemblee-nat.fr/english/8af.asp>; Kanada Parlamentosu, http://www.parl.gc.ca/Common/Committee_SenList.asp?Language=E&Parl=38&Ses=1; Portekiz Parlamentosu, <http://www.parlamento.pt/ingles/index.html>; Almanya Parlamentosu, http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html, ABD Parlamentosu, <http://thomas.loc.gov/>; Japonya Parlamentosu, http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f_c_3.htm.

⁵⁶ Bkz. Nişanyan, a.k.

⁵⁷ Bkz., M. Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965, s. 4.

varılan sonuçları tartışmak için genel kurula getirmekle görevli, üyeler arasından oluşturulan alt kurul” anlamlarına gelmektedir.⁵⁸ Ayrıca encümen, kurul; bir ortaklığın veya bir yarar grubunun işlerinin yönetimini sağlamak üzere aralarında oluşturdukları birden fazla kişiden oluşan topluluk;⁵⁹ bir kurul, bir yetkili makam tarafından kendilerine görev ve yetki verilen yönetme, danışma, karar verme vb. için eşit yetkilerle donatılmış kişilerden oluşan topluluk; bir tasarıyı bir görüşü incelemek üzere bir araya gelen kişiler topluluğu (Milli Güvenlik Komitesi; ihtilal komitesi gibi) ⁶⁰ anlamları da sözcüğün karşılığı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Komisyon kavramı yalnız parlamento ya da yasama komisyonlarını ifade eden bir kavram değildir. Anglo-Amerikan ülkelerinde yasama meclislerinin bu kurullarından söz edilirken özellikle komite kavramı kullanılmaktadır (Standing-Select Committees). Çünkü bu kavram (komisyon) “İngilizce’de ve ABD uygulamasında değişik anlamlara bürünmektedir. Komisyon sözcüğüne karşılık olarak çeşitli anlamlar verilmektedir, örneğin emirname, selahiyetname; görevlendirmek gibi (ABD Başkanının tayin emirnamelerine de -commission-denilmektedir).”⁶¹

Fransa anayasa tarihinde de bu organlar, Kurucu Meclis Komiteleri, yasama komiteleri, konvansiyon komitelerinde olduğu gibi (comités) sözcüğüyle adlandırmaktaydı. “Komisyon (Commission) deyimi ise, daha çok özel olarak bir işi incelemek amacıyla kurulan organlar için kullanılmaktaydı (Restorasyon, Temmuz Monarşi Komisyonları gibi). Daha sonraları ise yasama meclislerindeki sürekli organlara, Büyük Komisyonlar (Grandes Commissions) denilmeye başlanmıştır.

⁵⁸ Bkz., **Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük**, C. 1, Sabah Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1990, s. 337.

⁵⁹ Bkz., Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 7. Baskı, Yekin Yayınları, Ankara, 2002, s. 696.

⁶⁰ Bkz., **Büyük Larousse**, Gelişim Yayınları, C. 11, İstanbul, 1988, s. 6912.

⁶¹ Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 4-5.

Devrim kurullarının, özellikle de Kamu Esenliği Komitesi'nin (Commité du Salut Public) arkalarında bıraktıkları korku ve çekingenlik, komite deyiminin yerine komisyon deyiminin geçmesine neden olmuştur.”⁶²

Genel olarak bakıldığında bu organlara verilen adlar pek önem ifade etmez. Çünkü komite ya da komisyon kavramları genel anlamıyla “yaşayışımızda bir iş ya da meselenin incelenmek üzere, belirli kişilere yollanmasını (havalesini) ifade etmektedir. Bu yollama işlemini bir yasama meclisi yapabileceği gibi, bir ortaklık ya da dernek de yapabilir. Bu durumda kendisine bu hususta bir iş yollanmış bulunan herhangi bir kurul, ad ne olursa olsun, ister konsey, komite, konferans, büro denilsin, geniş anlamda bir komite sayılır.”⁶³

Komisyonlar, kendilerini kuran, onlara görev ve yetkiler veren bir ana organa bağlıdırlar. Bu ana organ yasama meclisleridir. Komisyonlar kural olarak bağlı, ikincil durumdadır, asli yetkilere sahip bulunmamaktadırlar. Çünkü komisyonların yetkileri bağlı bulundukları ana organdan kaynaklanan ikincil nitelikteki yetkililerdir.

Parlamentonun tüm üyelerinin katılımıyla toplanan “genel kurulda görüşmelerin tıkanabileceği, yasama faaliyetinin sağlıklı bir şekilde işlemeyip konular üzerinde gereken titiz çalışmaların yürütülemeyeceği, görev ve yetkilerin genişliği ve işlemlerin sayıca çokluğu, önem taşıyan inceleme aşamasına yeterince zaman ayırma imkânının bulunmaması”⁶⁴ gibi pek çok neden komisyon şeklinde çalışmayı zorunlu kılmaktadır. Komisyonlar, her şeyden önce kanun koyma faaliyetlerinin inceleme safhasında görev yapmaktadırlar. İnceleme safhası, kanun koyma işlerinin en karışık ve en yoğun çalışmaların yürütüldüğü safhasıdır. Yasama

⁶² Bkz., a.k., s. 5.

⁶³ K. C. Wheare, **Government By Committee**, 2. Baskı, Oxford, 1995, s. 5-6'dan aktaran, Karamustafaoğlu, a.k. s. 6.

⁶⁴ Fahri Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s. 310.

meclisleri safhaların düzgün bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla komisyonları teşekkül ettirmişlerdir.⁶⁵ Komisyonlara aynı zamanda yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve ağırlığını azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için gerek duyulmuştur.⁶⁶

Komisyonlar, kanun tasarı ve tekliflerini ayrıntılı bir şekilde inceleyip tartışmak suretiyle olgunlaştırmakta ve böylece genel kurulun daha hızlı ve sağlıklı karar almasına yardımcı olmaktadır. Başka bir deyişle, komisyonların varlık nedeni, genel kurulun üretkenliğini artırmak ve yapılan işin niteliğini yükseltmektir. Parlamento çalışmalarında etkinlik ve verimlilik sağlamak üzere oluşturulan parlamento komisyonları görüşülecek işlerin ilk incelemesini yapmak, bir ön tartışma açmak ve genel kurul görüşmelerine dayanak olmak üzere bir rapor hazırlamak gibi amaçlar güderler. Ancak, komisyonların amacı yalnızca tartışmak değil, meselenin esası hakkında en sağlıklı kararı vermek, sorunlu noktaları çözmek ve siyasal uzlaşma sağlamaktır.⁶⁷

Siyasal sistemde parlamento komisyonlarının iki önemli işlevinden bahsedilmektedir: Karar oluşturma ve idarenin denetlenmesi.⁶⁸ Parlamentolarda kanun tasarı ve tekliflerini görüşen komisyonların yanı sıra yürütme organının denetlenmesi amacıyla özel komisyonlar kurulmaktadır. Bununla birlikte, kanun tasarı ve tekliflerini görüşen komisyonların da belli ölçülerde denetim işlevi bulunmaktadır. Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi sırasında hükümete

⁶⁵ Hüseyin Hüsnü Uğur, **Türkiye Büyük Millet Meclisinde Komisyonlar**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1983, s.4.

⁶⁶ Şenol Durgun, **Parlamentar Yapılar ve Parlamentarlerin Temsil Gücü**, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 50.

⁶⁷ A.k., s. 50.

⁶⁸ A.k., s. 49.

(idareye) sorulan sorular ve istenen bilgiler dolaylı olarak hükümetin (idarenin) denetlenmesi anlamına gelmektedir.

Komisyon şeklinde çalışmanın en önemli nedenlerinden biri de yasama organının ilgilenmek durumunda kaldığı konuların çoğunlukla uzmanlaşmayı gerektirmesidir. Yasama organının tümünün sosyal, ekonomik, siyasal, kültürel vb. birçok alanda uzmanlaşmış ve doğru kararları verebilecek birikime sahip üyelerden oluşmuş olması beklenemez. Özel nitelik taşıyan konularla ilgilenen komisyonlar zamanla belirli konularda uzmanlaşarak daha kolay ve doğru karar verme olanağı elde ederler.⁶⁹ Bu kararların verilmesinde, komisyonların sahip olduğu üye kompozisyonunun da büyük payı vardır. Genel kurulda gerçekleştirilen görüşmelerin aksine komisyon görüşmeleri siyasi etkilerden ve kaygılardan daha uzak, teknik düzeydeki katılımın ön plana çıktığı bir ortamda cereyan etmektedir. Komisyonlara üye seçiminde milletvekillerinin almış olduğu eğitim ve mesleki formasyonları, hangi komisyonlara üye olacaklarını önemli ölçüde etkilemektedir. Meclis'te üyesi bulunan siyasi parti grupları bu hususu göz önünde bulundurmaktadır. Yapısı ve görüştüğü işlerle bağlantılı olarak da daha çok mali ve iktisadi konularda eğitim almış veya bu konularda mesleki tecrübesi bulunan milletvekilleri Plan ve Bütçe Komisyonu'nda oransal olarak ağırlıkta bulunmaktadır.⁷⁰

Komisyonlar; oluşturulmaları, üye sayıları ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, pek çok ülkede yasa yapım sürecinin temel aktörleri haline gelmişlerdir. Günümüzde pek çok ülkede parlamento komisyonlarına son derece önemli işlevler yüklenmiş ve komisyonlar geniş yetkilerle donatılmışlardır.

⁶⁹ Bakırcı, a.g.e., s. 311.

⁷⁰ Bu konulara ilişkin istatistiki bilgilere ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

Ülkemizde de ilk içtüzüklerden bugüne kadar meclislere yardımcı olacak komisyonlar kurulmuştur. Dönemlere ve parlamentonun aldığı şekle göre (iki meclis-tek meclis) ihtiyaca göre bazı yeni komisyonlar kurulurken bazıları kapatılmış, bazıları birleştirilmiş, komisyonların sayıları, adları ve görev alanları sürekli olarak değişmiştir.

5.6.2007 tarihi itibarıyla TBMM’de 17 sürekli komisyon bulunmaktadır. TBMM sürekli komisyonları şunlardır: Anayasa Komisyonu (Teşkilatı Esasiye Encümeni, 1927), Adalet Komisyonu (Adliyye Encümeni, 1877), Milli Savunma Komisyonu (Askeriyye Encümeni, 1917), İçişleri Komisyonu (Dahiliyye Encümeni, 1877), Dışişleri Komisyonu (Hariciyye Encümeni, 1877); Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu (Maarif Encümeni, 1877; Gençlik ve Spor Komisyonu, 1963) Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu (Nafia Encümeni, 1877; Münakalat Encümeni, 1927; Turizm ve Tanıtma Komisyonu, 1963); Çevre Komisyonu (1991), Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu (Sıhhiyye Encümeni, 1877; Çalışma Encümeni, 1927); Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu (Orman ve Maadin ve Ziraat Encümeni,⁷¹ 1877) Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu (Ticaret Encümeni, 1877; İktisat Encümeni, 1920) TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonu (Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeni, 1927), Dilekçe Komisyonu (Arzuhal Encümeni, 1877), Plan ve Bütçe Komisyonu (Müvazene-i Maliyye Encümeni, Rüşumet Encümeni, Kavanin-i Maliyye Encümeni, 1877; Gümrük ve İnhisarlar Encümeni, Divanı Muhasebat Encümeni 1927), Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu (Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu, 1963), İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (1992), Avrupa Birliği Uyum Komisyonu (2002).

B) Tarihsel Gelişme

Mali yetkiler, yasama organlarının tarih içindeki ilk işlevlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten, “temsilsiz vergi olmaz” ilkesiyledir ki, bugünkü parlamentoların ilk örnekleri belirmeye başlamış, giderek kamu harcamaları da parlamentoların denetim alanı içine girmiştir.⁷² Parlamentoların varlık nedeni olan ve kabaca gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermek olan bütçe hakkı kavramı, devletin işlevlerinin artmasına ve karmaşılaşmaya başlamasına

⁷¹ Bu Komisyon bugünkü Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu’nun görevlerinin bir kısmını da yerine getirmiştir. Diğer komisyonlar açısından da bugünkü yapıyla karşılaştırıldığında geçişkenlikler bulunmaktadır.

⁷² Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, Teori Yayınları, Ankara 1988, s. 62.

koşut olarak gelişmiştir. Parlamenter demokrasinin gereği olarak bütçe hakkının sahibi olan parlamento, çerçevesini çizerek belirli sürelerle bu hakkı yürütmeye devretmektedir. Parlamento bu hakkı devrederken yürüttüğü çalışmaları (bütçe kanunlarının görüşülme süreci) ve devrettiği bu hakkın ne şekilde kullanıldığının etkin denetimini, kendi içinden çıkardığı, uzmanlardan kurulu bir heyet aracılığıyla yerine getirmektedir. Ülkemizde de bu görev, ilk parlamento kurulduğundan bugüne, çeşitli tarihsel süreçlerle değişime uğrayan parlamentoların bütçe komisyonları aracılığıyla yürütülmüştür. Bugün bu görevi TBMM’de bir ihtisas komisyonu olan Plan ve Bütçe Komisyonu yerine getirmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonu’nun günümüzde yerine getirdiği görevler daha önceleri çeşitli komisyonlar tarafından yerine getirilmiştir. Ancak Komisyon’un asıl nüvesini bütçe komisyonları oluşturmaktadır. Ülkemizde ilk içtüzük düzenlemesi olan 13 Mayıs 1877 tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi çerçevesinde oluşturulan on beş encümen arasında yer alan *Muvazene-i Maliyye* (Bütçe), *Rüsumat* (Vergi ve Gümrük) ve *Kavanin-i Maliyye* (Mali Kanunlar) encümenlerinin, görev alanları itibarıyla bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonu’nun nüvesini teşkil ettikleri söylenebilir. Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi’nde yalnızca *Arzuhal*, *Layiha* (Tasarı) ve *Muvazene-i Maliyye* Encümenleri ismen zikredilmiş, *Muvazene-i Maliyye* Encümeninin görevleri ayrı bir maddede düzenlenmişti. Diğer komisyonların kurulması ise Heyet’in kararına bırakılmıştı.⁷³

⁷³ Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi doğrultusunda oluşturulan encümenler şunlardır: *Muvazene-i Maliyye* (Bütçe), *Orman ve Maadin ve Ziraat* (Orman, Madenler ve Tarım), *Evkaf ve Defter-i Hakani* (Vakıflar ve Devlet Gayrimenkulleri), *Arzuhal* (Dilekçe), *Ticaret, Dahiliyye* (İçişleri), *Hariciyye* (Dışişleri), *Rüsumet* (Vergi ve Gümrük), *Sıhhiyye* (Sağlık), *Adliyye* (Adalet), *İlmiyye* (Din İşleri), *Kavanin-i Maliyye* (Mali Kanunlar), *Layiha* (Tasarı), *Maarif* (Eğitim) ve *Nafia* (Bayındırlık) Encümenleri., Bkz., Servet Armağan, **Memleketimizde İchtüzükler**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 60.

“Muvazene-i Maliye Encümeni

Yirmi Birinci Madde: Her sene muvazene-i maliye kanunu layihasının tetkiki için azası şubelerden intihab olunmak (seçilmek) üzere on beş azadan mürekkep ayrıca bir encümen teşkil olunur.⁷⁴ Muhasebe-i katiyye kanunu varidat ve mesarifat-ı devletin tezyid ve tenkisini intaç edecek hususata dair kanun layihalarının cümlesi muvazene encümenine havale edilir.”

Muvazene-i Maliye Encümeni madde metninden de anlaşıldığı üzere bütçe, kesinhesap, devlet gelir ve giderlerinin artışına veya azalışına neden olacak kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi için oluşturulan bir encümendi. Günümüzde bu nitelikteki tasarılar Plan ve Bütçe Komisyonu’nun görüştüğü işlerden yalnızca birkaç tanesidir ve bugün itibariyle Komisyon’un görev alanı oldukça genişlemiştir. Görüşülen işler dikkate alındığında, Kavanin-i Maliyye ve Rüsumat encümenlerinin de bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanına giren işleri görüştüğü anlaşılmaktadır.

20 Eylül 1877 tarihli Heyeti Ayan Nizamname-i Dahilisi’nde ise hiçbir encümenin ismi zikredilmemiş, encümenlerin kuruluşu bütünüyle Heyet’in kararına bırakılmıştı. Dolayısıyla Bütçe Komisyonu’nun kurulması da Heyet’in kararına bırakılmıştı.

İkinci Meşrutiyet döneminde Ayan Nizamname-i Dahilisi değiştirilmişti. Encümenler; *muvaqqat* (geçici), *daimi* ve *encümen-i mahsuslar* (özel komisyonlar) olmak üzere üç türe ayrılmış, encümen isimleri tek tek sayılmış ve Maliyye Encümeni daimi encümenler arasında yer almıştı (m. 15). Daimi encümenlerin süresi yasama yılının sonunda sona ermekteyken, Maliye Encümeni’nin süresi bu

⁷⁴ Fransız yasama meclisleri tarihsel kuruluşlarından bu yana kendi üyeleri arasından küçük kurullar seçmeyi gerekli görmüşlerdir. Yasama Meclisi’ndeki bu gruplara “Bureaux”(Büro) denirdi. “Bureaux” kavramından, yasama meclisinin toplantı yılı başında kura ile gruplara, bölümlere ayrılmasının anlaşılması gerekir. Bir zamanlar bürolar sistemi Avusturya’da, Almanya’da, İtalya’da ve bizde uygulanmıştır. Bizim Mebusan Meclisi İktüzüğü’nde ise “Bureaux”ya “Şube” denmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Volkan Has, **Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Komisyonlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s. 9-10.

durumdan istisna tutulmuştu (m. 17). Nizamname’de yalnızca Maliye Encümeni üyelerinin Genel Kurul’da seçileceği, diğer encümenlerin üyelerinin şubelerce eşit oranda seçileceği öngörülmüştü (m. 19). Diğer yandan encümenlerin üye sayısı 6’dan 10’a kadar olabilecekti, ancak Nizamnamenin 22. maddesinde Maliye Encümeni’nin 10 üyeden oluşacağı belirtilmişti. Yine aynı maddede Maliye Encümeni, genel bütçe kanun tasarısı ile kesinhesabı ve çeşitli mali kanunları incelemekle görevli kılınmıştı. Bütçe Encümeni burada isim değiştirerek Maliye Encümeni olmuştur. Ancak, anlaşılabileceği üzere görevleri Heyet-i Mebusan Muvazene Encümeninininki ile aynıdır.

13 Mayıs 1877 tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi de II. Meşrutiyet Döneminde değişikliğe uğramıştır. Nizamnamenin değişik şekline göre; Heyet-i Mebusan’da her biri on beş üyeden oluşan ve bir yasama yılı için üyeleri Heyet-i Mebusan’ı oluşturan beş şubeden seçilen 16 daimi komisyon kurulmakta, böylece sürekli komisyon sistemine geçilmekteydi. Buna göre, encümenler bir yasama yılı için seçilmekte ve görevleri ertesi yasama yılı başlangıcına kadar devam etmekte idi. Oysa içtüzüklerdeki ilk düzenlemelerde encümenler belirli kanun tasarı ve tekliflerini görüşmek üzere seçiliyordu.

Kavanin-i Maliyye ile Muvazene-i Maliyye Encümeni, sayılan bu 16 encümen arasında yer almaktaydı (m. 12). Kavanin-i Maliyye ve Muvazene-i Maliyye encümeninin oluşumu ve çalışma yöntemine ilişkin ayrıca bir düzenleme öngörülmemiş, fakat Muvazene-i Maliyye Encümeni’nin görüşeceği konular bütçe görüşmelerini düzenleyen ayrı bir madde de belirtilmiş böylece görevlerine açıklık kazandırılmıştı. Bu düzenleme Nizamname’nin 83-89. maddelerini kapsayan ve “Bütçe Müzakeratı ve Hesab-ı Kat’i” başlıklı dokuzuncu faslında yer almaktaydı.

“Muvazene Encümenince Tetkik olunacak Hususat
Madde 83.- Muvazene Encümeninin tetkine havale olunacak hususat
berveç-i atidir (aşağıda sayılmaktadır).

- 1- Meclis-i Meb’usan Muvazenesiyle tahsisat-ı munzamesi (ek ödenek)
hakkındaki kanun layihaları,
- 2- Muvazene-i Maliyye kanunu,
- 3- Tahsisat-ı munzame ve tahsisat-ı fevkalade (olağanüstü ödenek) talebini
havi olan kanun layihaları,
- 4- Varidat (gelir) ve mesarifat-ı devletin tezyid (artış) ve tenkisini (azalış)
intaç edecek her nev’i kanun layiha ve teklifleri.”

Bu maddede belirtilen tasarı ve teklifler, Heyeti Mebusan tarafından, incelemesi gerekli görülen daimi komisyonlara da havale edilebilmekteydi. Bu komisyonlar tasarının tümü üzerinde karar alabilir ancak ödenek artışını öngören değişiklik yapamazlardı. Komisyonlar tasarıyı kabul ettiği takdirde, raporlarını Bütçe Encümeni’ne sunardı (m. 84). Tasarılar son şekline vermekse Bütçe Encümeni’nin göreviydi.

23 Nisan 1920’de, monarşinin etkisinden uzak, ulus iradesine dayanan ve Kurtuluş Savaşı’nı yürüten Büyük Millet Meclisi açılmıştır.⁷⁵ Bu yeni dönemde eski dönemin parlamenter birikiminden yararlanılmıştır. 1920-1927 yılları arasında 26 Nisan 1920 tarihinde alınan 7 sayılı Kararla Heyeti Mebusan Nizamname-i Dahilisi’nin değiştirilerek uygulanması öngörülmüştü.⁷⁶ Mecliste İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulu) görevlerine karşılık gelmek üzere on komisyon oluşturulmuştu. Bu komisyonlar arasında ‘İktisat’ ve ‘Maliyye’ encümenleri de yer almaktaydı.⁷⁷ Dolayısıyla bu dönemde Plan ve Bütçe Komisyonunun kimi görevleri ‘İktisat’ ve ‘Maliyye’ encümenleri tarafından yerine getirilmiştir. Öte yandan, üye

⁷⁵ Millî egemenliğe dayalı yeni Türk parlamentosunun adı "Büyük Millet Meclisi" olarak konulmuştu. Bu ad herkesçe benimsendi. Daha sonra Atatürk’ün tüm konuşmalarında yer aldığı şekliyle ve ilk kez 8 Şubat 1921 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesinde de yazılı olarak, "Türkiye Büyük Millet Meclisi" (TBMM) adı kalıcılık kazandı. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tarihce/kb5.htm>. (son erişim, 31.1.2007)

⁷⁶ Bkz. **TBMMZC**, Devre 1, İçtima 4, İ.S. 1, C. 1, İçtima 5, 26.04.1920, s. 77.

⁷⁷ Meclis katibince adları okunan komisyonlar; Adliyye, Dahiliyye, Hariciyye, İktisat, Maarif, Maliyye, Müdafai Milliyye, Nafia, Sıhhiyye ve Şer’iyye encümenleridir., Bkz., Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 44.

sayısının artırılmasına ilişkin 1924 yılında alınmış bir kararın varlığından, Muvazene Encümeni'nin varlığını bu dönemde de sürdürdüğü anlaşılmaktadır.⁷⁸

Önceki anayasalarda olduğu gibi, 1924 Anayasası'nda da komisyonlara ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, bu Anayasa'da bütçeye ilişkin hükümlere yer verilmişti. 26. maddede Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasama fonksiyonu niteliğindeki görevleri arasında kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak ve kanunları kaldırmak yetkisi ile kanunlara ilişkin bu fonksiyonların yanı sıra, devletin bütçe ve kesinhesap kanunlarını incelemek ve onaylamak yetkisi de Meclis'in görevleri arasında sayılmıştı. Bu düzenlemeyle bütçe ve kesinhesap kanunlarının diğer kanunlardan ayrılan özel bir kanun türü olduğu ilk olarak bu Anayasa'da ortaya konmuştur. Çünkü; bütçe ve kesinhesaplar için kanun koymak değil “incelemek ve onaylamak” tabiri kullanılmıştır.

Heyet-i Mebusan İçtüzüğü 1927 yılına kadar uygulanmış, 2 Mayıs 1927 tarihinde TBMM, “TBMM Dahili Nizamnamesi” adıyla yeni bir içtüzük kabul etmiştir. TBMM Dahili Nizamnamesi'nin 22. maddesinde encümenler; “meclis görevlerine karşılık gelen encümenler”, “bütün hükümet hizmetlerine karşılık gelen encümenler” ve “bakanlıklara karşılık gelen encümenler” şeklinde gruplandırılmış ve Bütçe Encümeni “bütün hükümet hizmetlerine karşılık gelen encümen” olarak belirlenmişti.⁷⁹

⁷⁸ Muvazene Encümeni Azalarının Yirmiye İbلاغına Dair 79 sayılı ve 6 Mart 1924 tarihli Karar; bkz. **TBMMZC**, Devre 2, İçtima Senesi 1, C. 7, 6.03.1924, s. 154.

⁷⁹ 22. maddede encümenler şu şekilde gruplandırılmıştı:

Meclis vazifeleri ile mütenazır encümenler:

- 1.Arzuhal Encümeni (25 aza, iki muvazzaf katip);
- 2.Divanı Muhasebat Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 3.Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeni (10 aza, bir muvazzaf katip);
- 4.Meclis Kütüphanesi Encümeni (5 aza, bunlardan birini Riyaset Divanı, İdare Amirleri arasından ayırır. Bu Encümene Kütüphane Müdürü katiplik eder);
- 5.Taşkilatı Esasiye Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);

Dahili Nizamname işleri bu encümene havale olunur.

Bakanlıklarla karşılıklı encümenler içinde sayılan Maliye ve İktisat encümenleri görev alanları itibariyle Plan ve Bütçe Komisyonu'nun selefleri durumundaydılar. Bugünkü içtüzükte bu şekilde bir gruplandırma yapılmamıştır. Ancak, örgütlenmede komisyonların çoğu bakanlıklarla karşılıklı olarak düzenlenmiş durumdadır ve bu durum isimlerinden açıkça anlaşılmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu yine genel yetkili (mali ve iktisadi konularda) komisyon olarak düzenlenmiş durumdadır. Ancak bugünkü İçtüzük'te maliye ve ekonomi politikalarını yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının (Maliye, Hazine, DPT gibi) karşılığı olan ayrı bir komisyon yoktur. Plan ve Bütçe Komisyonu bu açıdan da sözü edilen kurum ve kuruluşlara karşılık gelmektedir.

Dahili Nizamname'de sadece Bütçe Encümeni için bir başkanvekili seçileceği öngörülmüş diğer komisyonlar için başkanvekili seçilmesi öngörülmemiştir.⁸⁰ Encümen, bütçe tutanaklarının yazılması ve müdafaasından sorumlu bir sözcü ile başka bir veya daha çok dairenin bütçe tutanaklarını yazmak ve müdafa etmekle

Bütün Hükümet hizmetleri ile mütenazır encümenler:

6.Bütçe Encümeni (35 aza, bir kalem müdürü ile muavini, bir baş katip, muavini ve bir memur); Bu Encümen kendine bir de Reisvekili intihabeder. Umumi bütçe mazbatasının yazılması ve müdafaası ile mükellef bir mazbata muharririnden başka bu Encümen bir veya muhtelif dairelerin bütçe mazbatasını yazmak ve müdafa etmekle mükellef hususi mazbata muharrirleri dahi intihabedebilir.

Vekaletlerle mütenazır encümenler (Alfabe sırasıyla)

- 7.Adliye Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);
- 8.Çalışma Encümeni (15 aza, bir muvazzaf katip);
- 9.Dahiliye Encümeni (30 aza, bir muvazzaf katip);
- Bu Encümen lüzum görüldükçe bir reisvekili intihabeder.
- 10.Gümrük ve İnhisarlar Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 11.Hariciye Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 12.İktisat Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 13.Maarif Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 14.Maliye Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 15.Milli Müdafa Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);
- 16.Münakalat Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 17.Nafia Encümeni (250aza, bir muvazzaf katip);
- 18.Sıhhat ve İçtimai Muavenet Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 19.Ticaret Encümeni (20 aza, bir muvazzaf katip);
- 20.Ziraat Encümeni (25 aza, bir muvazzaf katip);

⁸⁰ Ayrıca, Dahiliye Encümeninin “gerek duyulması halinde” bir başkanvekili seçeceği öngörülmüştü.

yükümlü özel sözcüler de seçebilmektedir.⁸¹ Öte yandan Nizamnameye, Bütçe Encümeni üyelerinin diğer encümenlere üye olamayacağına ilişkin bir hüküm konulmuştu (m. 39). Böylece Bütçe Encümeni üyelerinin başka encümenlere üye olmasını yasaklayan düzenlemeler ilk defa içtüzük metinlerine girmiş ve günümüze değin çıkarılan bütün içtüzük metinlerinde (şu an yürürlükte olan İchtüzük'te de bu hüküm bulunmaktadır) yer almıştır. Ancak Bütçe Encümeni, kurulması Genel Kurulca kabul edilen geçici komisyonlara üye verebilmektedir.⁸² Diğer encümenlerin üyeleri ise aynı zamanda bir başka encümene de üye olabiliyordu.

Encümenlere karşılık gelmeyen dairelerle ilgili tasarı ve teklifler mali konulara ilişkin iseler Bütçe ve Maliye encümenlerinde, diğer konulara ilişkin iseler *Dahiliye Encümeni*'nde görüşülecekti (m. 39).⁸³ 1927 yılında kabul edilen TBMM Dahili Nizamnamesi'nin Bütçe Encümeni'nin görevlerine ilişkin 126. maddesi şu şekildedir:

⁸¹ 1995 yılına kadar bir veya birkaç kurumun bütçesi hakkında rapor düzenleyen sözcüler seçilmekteydi. Bu sözcüler komisyon üyesi olan milletvekilleri idi. Sözcüler gerektiğinde ilgili kurumlara da giderek inceleme yapar ilgili bütçede yapılmasından fayda gördükleri değişiklikler vs. hakkında hazırladıkları gerekçeli raporu, bütçenin tamamı hakkındaki komisyon raporunu kaleme alan genel raportöre verirdi. Bütçelerin Komisyon'da görüşülmesine de bu özel raporların gelmesi üzerine başlanırdı. Her bakanlık için hazırlanan bu raporlar komisyonda tek tek okunmaktaydı. Böylece bütçe teklifinin sahipleri arasına raportörler de girerdi. Bkz. Bedi N. Feyzioğlu, **Nazari, Tetbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 25-246; Örnek raporlar ve komisyon görüşmeleri için bkz. **TBMM Arşivi** (Bütçe Müdürlüğü).

⁸² Bkz. Armağan, a.g.e., s. 225, 9. dipnot; s. 228, 19. dipnot.

⁸³ Hangi işlerin hangi komisyonda görüşüleceği tam olarak açıklığa kavuşturulmadığı için, çeşitli tarihlerde Bütçe Encümeni ile Maliye Encümeni'nin görevlerinin çakıştığı konusunda tartışmalar yapılmıştır. 1943 yılında Bingöl Mebusu Feridun Fikri Düşünsel 8.6.1943 tarihinde Dahili Nizamnamenin 22 ve 126. maddelerinin değiştirilmesi ve Muvakkat Madde Konmasına dair teklifinde Bütçe ve Maliye encümenlerinin görevlerinin çok defa birbirine karışmakta olduğu gerekçesiyle Bütçe ve Maliye encümen vazifelerinin birleştirilmesi ve bu encümenin Maliye Encümeni olarak adlandırılması, bu doğrultuda da Bütçe Encümeninin tetkik edeceği hususları düzenleyen Nizamnamenin 126. maddesinin de birleştirmeye uygun olarak değiştirilmesi hususu da yer almaktaydı. Teşkilatı Esasiye (Anayasa) Encümeni, Bütçe ve Maliye encümenlerinin birleştirilmesini doğru bulmamış ve adı geçen teklif sahibinin bu konudaki isteği yönünde bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak, sözü edilen değişiklik teklifindeki diğer hususlar dikkate alınarak, Teşkilatı Esasiye Encümeninin de görüşleri doğrultusunda Münakalat (Ulaştırma) ve Ticaret Encümenleri tesis edilerek Encümen sayısı 19'a yükseltilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz., **TBMMZC**, Devre 7, İ.S. 1, Cilt 4, 16.7.1943, İçtima 49'a ek S.S. 113.; ayrıca bkz. Feyzioğlu, a.g.e., s. 241.

Dahili Nizamnamenin 126. maddesi yukarıda sözü edilen itirazı, yani Maliye ve Bütçe encümenlerinin görev alanlarında çakışma olduğu itirazını haklı çıkaracak niteliktedir. Örneğin vergi yasaları konusunda böyle bir çakışma olması durumu kaçınılmazdır.

“Madde 126.- Bütçe Encümeninin tetkik edeceği işler şunlardır:

1. Meclis ve merbutatı (bağlı kuruluşları) bütçesi ile munzam tahsisatı hakkındaki kanun layihaları;
2. Muvazenei Umumiye Kanunu;
3. Munzam tahsisat, fevkalade tahsisat, ve fasıllar arasında münakale (aktarma) talebini havi kanun tasarıları;
4. Devlet varidatının veyahut mesarifatının artırılmasını veya eksiltilmesini intac edecek her nevi kanun layiha ve teklifleri,
5. Muvazenei Umumiye kanunlarına ve dördüncü fıkradaki kanunlara müteallik bütün tefsir taleplerinin tetkiki.”

Bu maddeden anlaşılabacağı üzere Bütçe Encümeni esas itibariyle bütçe kanunu tasarılarını görüşmekteydi. Ancak devlet gelir ve giderlerinde artış veya azalış meydana getirecek kanun tasarıları da yine bu Encümende görüşülmekteydi. Kanunların yorumlanması da bu dönemde TBMM’nin görevi olduğu için, ilgili kanunların yorumu da Encümen tarafından yapılmaktaydı.

27 Mayıs 1960 tarihli askeri müdahalenin ardından yasama organının işleyişi askıya alınmıştı. Milli Birlik Komitesi 1924 Anayasası’ndaki TBMM’nin yerini almış ve yetkilerini kuşanmıştı.⁸⁴ Geçici olan bu dönemde yasama görevi, Milli Birlik Komitesi, Temsilciler Meclisi ve her ikisinin birlikte toplanmasıyla oluşan Kurucu Meclis tarafından yerine getirilmiştir. Ancak her meclis/kurul ayrı çalıştığından, çalışma yönteminin belirlenmesi gereksinimi doğmuş ve üç ayrı içtüzük çıkarılmıştı.⁸⁵

1961 yılında kabul edilen Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü’ne göre bu yapı dört komisyon halinde çalışmaktaydı ve bunlardan biri de 10 üyeli İktisat Komisyonuydu. Komisyon; Maliye, Sanayi, Tarım, Ticaret, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının hizmetlerinin koordinasyonu ve denetlenmesi ile görevli kılınmıştı. Dağıtılan TBMM Bütçe ve Sayıştay komisyonlarına kanunlarla verilmiş olan görevlerle, bütçe ve iktisadi kamu kuruluşları ile ilgili ve Sayıştay Başkanlığı’nın çalışma konusuna giren

⁸⁴ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 9. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 368.

⁸⁵ Bakırcı, a.g.e., s. 59.

işleri yapmak üzere de bu Komisyon görevlendirilmişti. Ayrıca, bu dönemde Bütçe Komisyonu da kurulmuştur. 1961 yılına ait bütçe kanunu tasarısı ile katma bütçelerin, Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisinden seçilecek 10'ar üyeden kurulu bir bütçe komisyonunda incelenerek Kurucu Meclisin birleşik toplantısında görüşülüp kabul edileceği belirtilerek, bütçe komisyonu kurulacağına ilişkin bir düzenleme yapılmıştı.⁸⁶ Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nde de bu Kanuna atıf yapılarak, söz konusu komisyona katılacak üyelerin gizli oyla ve seçim sonucunda en fazla oy alanlar arasından sırası ile seçileceği, bu seçimin ilk toplantıdan itibaren en geç üç gün içinde yapılacağı ve isimlerin MBK' ye bildirileceği hükme bağlanmıştı. Bu dönemde Temsilciler Meclisi'nde bir de Maliye Komisyonu bulunmakta idi. Kurulmuş olan komisyonlarla karşılanamayan dairelerle ilgili teklifler, mali işlerden ise Maliye Komisyonu ile Kurucu Meclis Bütçe Komisyonu'na seçilen temsilci üyelerden oluşan Karma Komisyonunda görüşülecekti.

1961 yılında kabul edilen Kurucu Meclis İçtüzüğüne göre, Bütçe Komisyonu 10 üyeden oluşmakta ve üyeleri Temsilciler Meclisi tarafından gizli oyla seçilmekteydi. Bütçe Komisyonu, Bütçe Kanunu ile ona bağlı bakanlık bütçelerini ve Kurucu Meclis'in süresi içinde gelecek olan kesinhesaplarını inceleyip karara bağlamakla görevlendirilmişti. 15.7.1960 tarihli ve 23 sayılı Ek Geçici Kanunun⁸⁷ 10. maddesi gereğince Yasama Organı Başkanlığı'na verilen raporları da bu Komisyon incelemekle görevliydi.⁸⁸

⁸⁶ 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Geçici Kanuna Ek "Kurucu Meclis Teşkili" Hakkında 157 sayılı Kanun, **RG**: 16.12.1960, 10682.

⁸⁷ 15.7.1960 tarihli ve 23 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 Sayılı Kanuna Ek Geçici Kanun.

⁸⁸ KMİ md. 21. Benzer bir uygulama ileride değinileceği üzerinde yine bir ara dönemde, 1980 askeri darbesinin ardından iki sene uygulanmış, KİT bütçelerinin denetimi bu dönemde kurulan Bütçe Komisyonunca yerine getirilmiştir.

Gerek Cumhuriyetten önceki anayasalarda gerekse Cumhuriyet dönemindeki ilk anayasamız olan 1924 Anayasası'nda komisyonlara ilişkin hükümler yer almıyordu. 1961 Anayasası'nın 94. maddesinde ise, bütçenin görüşülmesi için "...bir karma komisyon" oluşturulması öngörülmüştü. Anayasaya göre genel ve katma bütçe kanunu tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor 35 milletvekiliyle 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden oluşan bir karma komisyona verilmekteydi. Komisyon Anayasada "Bütçe Karma Komisyonu" olarak zikredilmemişti ancak, çıkarılan içtüzüklerde bu şekilde yer almıştır. *Bütçe Karma Komisyonu*'nun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 30 üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulmaktaydı. Parlamentonun iki meclisten oluşması bütçenin belli bir süre içerisinde çıkarılması ve kalkınma planıyla uyumlu olması zaruretleri dolayısıyla özellik arz eden bütçe kanunu tasarılarının görüşme ve kabul usullerinde farklı bir sisteme ihtiyaç duyulmuş⁸⁹ ve bu gerekçeyle bu düzenlemeye ilişkin hüküm anayasa buyruğu olarak düzenlenmişti. Böylelikle bütçe ile ilgili komisyonun üye sayısı ve oluşum tarzı ile ilgili hükümler, dolayısıyla bir Meclis ihtisas komisyonuna ilişkin hükümler, hukukumuzda ilk defa Anayasa metinlerinde yer almaya başlamıştır. Bu gelenek 1982 Anayasası döneminde de, hem de Komisyon'un yapısına ilişkin daha müdahil ve dönemin anayasasının yürütmeyi güçlendirici eğilimine paralel bir şekilde devam edecektir. Zira oransal olarak iktidara sağlanan üstünlük daha da artmıştır.⁹⁰

1961 Anayasasında, bütçe kanun tasarılarının mali yıl başından üç ay önce TBMM'ye sunulacağı; tasarının en çok sekiz hafta Karma Komisyon tarafından

⁸⁹ Madde gerekçesi için bkz., **Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası**, (der. Atilla Özer), Lazer Ofset, Ankara, 1996, s. 622- 623.

⁹⁰ 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndaki oran muhafaza edilseydi Bütçe Komisyonu'nda iktidar grup/gruplarına en az 24 üye verilmesi şartı getirilmeliydi.

görüşülerek karara bağlanacağı ve Genel Kurul'a sevk edileceği hükme bağlanmış olduğundan, Anayasa, bütçenin görüşülmesinde Komisyona daha fazla zaman tanıyarak esas ağırlığı Genel Kurula değil, bu konularda daha uzman üyelerden oluşan ve iktidarın çoğunlukta olduğu Komisyona vermiştir. Ayrıca TBMM üyelerinin, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya gelirler azaltıcı teklifler yapamayacakları hükme bağlanmıştır (md. 94/son). Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, Anayasa; plan, plana uygun olarak hazırlanan yıllık program ve bütçelerin esas itibariyle hükümetin çoğunlukta olduğu bir ihtisas komisyonunda görüşülerek şekillenmesini, burada kabul edilen bütçelerin dengelerinin daha sonra Genel Kurul'da bozulmamasını öngörmüştür.⁹¹

Plan kavramı ilk defa 1961 Anayasasıyla hukukumıza girmiştir. Bu doğrultuda ilgili mevzuatta da plana ilişkin düzenlemeler yer almıştı. Anayasa'nın 129. maddesi; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağı ve kalkınmanın bu plana göre gerçekleştirileceğini, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirlerin özel kanunla düzenlenmesini hükme bağlamıştı. Anayasa'nın bu hükmü doğrultusunda bu konuda, kanuni düzenleme yapılmış ve 16.10.1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Bu dönemde Cumhuriyet Senatosu'nda ve Millet Meclisi'nde birer *Plan Komisyonu* kurulmuştu. 77 sayılı Kanunun 2. maddesinde Plan Karma Komisyonu'nun Anayasa'nın 94. maddesine göre kurulan Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden oluşacağı öngörülmüştü. Ayrıca, söz konusu Kanun'un 3. maddesine

⁹¹Erdoğan Öner, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, No: 2001/359, Ankara, 2001, s. 479.

göre, Millet Meclisi Plan Komisyonu, TBMM Bütçe Karma Komisyonu'na Millet Meclisi'nden seçilen 35 milletvekilinden, Cumhuriyet Senatosu Plan Komisyonu da Bütçe Karma Komisyonuna Senatodan seçilen 15 üyeden oluşacaktı. Başka bir deyişle, TBMM'de aynı üyelerden oluşan bir Plan Karma Komisyonu bir de Bütçe Karma Komisyonu bulunuyordu. Bu karma komisyonlar varlıklarını 1980 yılına kadar devam ettirmişlerdir. Plan Komisyonu'nun görevleri 77 sayılı Kanunla ayrıntılı biçimde tanımlanmış olduğu için Bütçe Komisyonu'yla aralarında çıkacak görev uyuşmazlıkları kanuni dayanağa kavuşturulmuş ve çözümü kolaylaştırılmıştı. Plan Komisyonu özel bir kanunla kurulduğundan, karma komisyonlar hakkında da genel hükümler getirildiğinden Plan Komisyonu ve Bütçe Karma Komisyonu Millet Meclisi İçtüzüğü'nün ilk halinde sayılan komisyonlar arasında yer almamıştı. Bütçe Karma Komisyonu zaten dayanağını doğrudan Anayasadan alıyordu.

27 Şubat 1963 Tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde Bütçe ve Plan Komisyonu, görevleri bütün kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar içerisinde düzenlenmişti. Diğerisi ise Anayasa Komisyonu idi. Belli kamu faaliyetleriyle ilgili komisyonlar arasında da Mali ve İktisadi İşler Komisyonu yer almaktaydı. Maliye, Enerji, Ticaret ve Sanayi, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarıyla karşılıklı olarak kurulmuş bulunan bu komisyon, adı geçen bakanlıklara ilişkin tasarı ve teklif ve diğer işleri görüşmekteydi. Belli kamu hizmetlerine karşılık gelmeyen dairelerle ilgili tasarı ve teklifler, mali işlerle ilgili işler Plan Komisyonu'nda görüşülmekteydi. Plan Komisyonu üyeleri başka bir komisyona seçilememekteydi. İçtüzükte Plan Komisyonuna yapılacak havaleler ve Komisyonun görevleri, 77 sayılı Kanun'a uygun olarak, ayrı bir madde olarak düzenlenmişti (md. 19).⁹² Buna göre;

⁹² İçtüzük Komisyonunun hazırladığı ilk içtüzük teklifinde tüm komisyonlar 16. maddede düzenlenmiş, Plan Komisyonuna ilişkin ayrı bir düzenleme öngörülmemişti. Bkz. **CSTD**, D. 1, T. 1,

Başkanlığın uzun vadeli planla ilgili gördüğü tasarı ve teklifler en son olarak Plan Komisyonuna havale edilmekteydi. Ayrıca kanun tasarı ve tekliflerinin havalesi, hükümetin veya Genel Kurulun lüzum göstermesi halinde de en son olarak Plan Komisyonuna yapılmaktaydı. Bu işlerden başka kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarı veya tekliflerini veya belli maddeleri bu niteliği taşıyan kanun tasarı ve tekliflerinin ilgili maddelerini inceleme görevi de Plan Komisyonu'na verilmişti. Vergi, resim, vakıflar ve mali işlerle ilgili kanun tasarı ve teklifleri de Plan Komisyonu tarafından incelenmekteydi. Komisyonun kesinhesap kanun tasarılarının incelenmesi ve Sayıştay tarafından yürürlükteki kanunlar gereğince verilen raporları görüşmek ve bu raporlardaki görüşler hakkında bir rapor düzenleyerek vermek görevi de vardı.

13 Mart 1973 tarihli ve 584 Karar numaralı TBMM İçtüzüğü bugün yürürlükte bulunan içtüzüktür. 1961 Anayasası'yla çift meclisli sisteme geçilmesiyle her Meclis-Kurul'un kendi içtüzüğünü yapma ve komisyonlarını oluşturma gereksinimi doğmuştu. Ancak 1961 Anayasası'nın geçici 3. maddesi uyarınca TBMM'nin, Millet Meclisi'nin ve Cumhuriyet Senatosu'nun toplantı ve çalışmaları için, kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, TBMM'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğü hükümlerinin uygulanması hükme bağlanmıştı. Geçici 7. maddeye göre ise Meclis içtüzüklerinin en geç iki yıl içerisinde çıkarılması gerekmekteydi. Ancak Millet Meclisi 1973 yılına kadar yeni bir içtüzük çıkaramamış ve TBMM Dahili Nizamnamesi bu tarihe kadar Millet Meclisi'nde uygulanmıştır.

Bu İçtüzük'te komisyonlara ilişkin yeni düzenlemeler yapılmış, az iş hacmine sahip daimi komisyonlar bir araya getirilmek suretiyle normal iş hacmine sahip daimi

C. 5, 24.1.0. 1962, B. 95'e ek S.S. 65'e ek (CS İçtüzük teklifi ve CS İçtüzük Komisyonu Raporu; 2/15). Daha sonra içtüzük müzakere süreci içerisinde yapılan değişikliklerle Komisyon ayrı bir maddede düzenlenmiştir. Bkz. **CSTD**, D. 1, T. 3, C. 17, 27.12.1963, B. 21, s. 71-123.

komisyonlar oluşturulmuştur. Bu suretle kaldırılan daimi komisyonlardan üçü de; Sayıştay Komisyonu, Gümrük ve Tekel Komisyonu ve Maliye Komisyonudur. Bu komisyonların kaldırılma sebebi ise 77 sayılı Kanun gereği Plan Komisyonu'nun kurulması ile lüzumsuz hale gelmeleridir.⁹³ Plan Komisyonu'nun görevleri 77 sayılı Kanunla ayrıntılı biçimde tanımlanmış olduğu için Bütçe Komisyonu'yla, arasında çıkacak görev uyuşmazlıkları kanuni bir dayanağa kavuşturulmuş ve çözümü kolaylaştırılmıştır.⁹⁴

Millet Meclisi İçtüzüğü'nde 17 Mart 1977 tarihli ve 641 sayılı Kararla yapılan değişiklikle Millet Meclisi'nde Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerini görüşmek üzere bir de Sayıştay Komisyonu kurulmuştu. 1982 Anayasasıyla kesinhesapların Bütçe Komisyonu'nda görüşüleceği düzenlendiğinden, Sayıştay Komisyonu kağıt üzerinde kalmış ve 20 Şubat 1992 tarihli ve 163 sayılı Kararla kaldırılarak, yerine Çevre Komisyonu kurulmuştur.

12 Eylül 1980 tarihindeki askeri darbe neticesinde içtüzükler askıya alınmış ve yönetimi devralan askeri yönetim, yasama işleriyle ilgili olarak iki kurum oluşturmuştu; Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi. Bu kurumlar çalışma yöntemlerini belirlemek amacıyla, ilk iş olarak birer içtüzük hazırlamışlardır.⁹⁵

⁹³ İçtüzük teklifinin genel gerekçesinde 14. madde ile ilgili olarak; bütün çağdaş yasama meclislerindeki eğilime uyularak, iş hacmi çok ve az olan bazı daimi komisyonların birleştirilmelerinin daha rasyonel olacağı, idari zorunluluklar nedeniyle bakanlıklar arasındaki hizmet paylaşımının meclis daimi komisyonlarına aksetmesi için bir sebep bulunmadığı, bunun aksine kanunların yapılmasında, konuların birbirleriyle irtibatlarını daha kapsayıcı biçimde ele almanın daha faydalı olacağı, fazla üye sayısına sahip olmayan siyasi parti gruplarının daimi komisyonların hepsine ve Divana üye gönderememek durumunda kaldığı, bundan doğabilecek sakıncaların da daimi komisyon sayısının azaltılması yoluyla önlenebileceği ifade edilmiştir. Bu madde daimi komisyonların üye sayısında da indirim yapmış, sadece Plan Komisyonu'nun üye sayısı 77 sayılı Kanunla öngörüldeği gibi 35 olarak bırakılmış diğet bütün komisyonların üye sayıları azaltılmıştır. Plan Komisyonu ilk içtüzük teklifinde bu maddeden ayrılarak ayrı bir madde olarak düzenlenmişti. Bkz. **MMTD**, D. 3, T. 4, C. 29, 4.12.1972, s.4-5 ve B. 13'e ekli S.S. 763.

⁹⁴ Her ikisi de aynı üyelerden oluşan ancak işlevsel ve hukuki olarak farklı komisyonlardır. Bu nedenle "plan" ve "bütçe" komisyonu olarak yürüttükleri işlerin birbirinden ayrılması gerekmektedir.

⁹⁵ Bakırcı, a.g.e., s. 66.

25 Eylül 1980 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü'nün ilk halinde bütçe veya diğer mali konuların görüşüleceği komisyon ve/veya komisyonlara ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamıştı. İçtüzükte 1981 yılında yapılan kapsamlı değişiklikte bütçeye ilişkin özel bir düzenleme öngörülmüştü. Bütçenin MGK Genel Sekreterliğince teşkil edilecek Bütçe-Plan Komisyonu'nda görüşüleceği, KİT'lerin denetimini de bu komisyonun yapacağı hükme bağlanmıştı.⁹⁶ Diğer komisyonların ise adları sayılmamış sadece ihtisas komisyonlarının kurulabileceği belirtilmişti. Danışma Meclisinin 1981 yılında kabul ettiği İçtüzükte komisyonlar arasında Bütçe-Plan Komisyonu ve Mali İşler Komisyonu'na yer verilmişti. Ara dönemin sona ermesinin ardından, bu dönemin kurumlarının çalışmalarını düzenleyen içtüzükler de hükümsüz kalmıştır.

1982 Anayasası'nda bütçenin görüşülmesine ve bütçeyi görüşecek olan komisyona ilişkin olarak 1961 Anayasası'nda olduğu gibi özel bir düzenleme yapılmıştır.⁹⁷ Anayasanın 162. maddesinin ikinci fıkrasında bütçe tasarıları ve milli bütçe tahminlerini gösteren raporun 40 üyeden kurulu Bütçe Komisyonu'nda inceleneceği ve bu Komisyon'un kuruluşunda iktidar grubu veya gruplarına en az 25 üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsilinin göz önünde tutulacağı hükme bağlanmıştır.

Bütçe Komisyonu'nun Anayasa ile kurulmuş olmasının sebeplerine ışık tutacak açıklamalar, ilgili madde gerekçesinde bulunmamaktadır.⁹⁸ Ancak maddeden de anlaşılacağı üzere “iktidar grubu veya gruplarının” yarıdan fazla ve karar yeter

⁹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz., **KİT'lerin Denetimine Ait Bütçe-Plan Komisyonu Raporu (1980)**, TBMM Basımevi, Ankara, 1982 (Bütçe Müdürlüğü Arşivi); **KİT'lerin Denetimine Ait Bütçe-Plan Komisyonu Raporu (1981)**, TBMM Basımevi, Ankara, 1983 (Bütçe Müdürlüğü Arşivi).

⁹⁷ Bir farkla ki; 1961 Anayasası'nın 94. maddesinde karma komisyon tarif edilmiş ancak “bir Karma Komisyon..” denilerek ismi belirtilmemişti. 1982 Anayasası'nın 162. maddesinde ise bütçeyi görüşecek komisyonun ismi “Bütçe Komisyonu” olarak açıkça belirtilmiştir.

⁹⁸ Gerekçede yalnızca; “Maddede bütçenin görüşülmesi ile usul kuralları düzenlenmiştir.” denilerek düzenlemeyi açıklığa kavuşturacak bilgi verilmemiştir. Bkz. Özer, a.g.e., s. 620.

sayısı için gerekli olan çoğunluktan çok daha fazla çoğunluğa sahip olmaları⁹⁹ göz önünde tutulduğunda, hükümetin en etkin politikalarından biri olan, esas itibariyle hükümetin izleyeceği ekonomik programı gösteren ve belli bir uygulama takvimi bulunan bütçenin sahip olduğu önem ve hassasiyet dikkate alındığında, düzenlemenin konu üzerinde tıkanıklığa yol açabilecek yolların ve imkanların güçleştirilmesi gereğinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Üstelik Komisyon'da iktidar grubu/gruplarına oransal olarak, bu Anayasa'nın yürütmeyi güçlendirici eğilimine uygun olarak, 1961 Anayasası'nın öngördüğünden daha çok üye verilmiştir.

1982 Anayasası'ndan sonra yürürlüğe giren ve 77 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, kalkınma planlarının TBMM *Plan ve Bütçe Komisyonu'nda* görüşüleceği ve bu Komisyon'un Anayasa'nın 162. maddesine göre seçilen TBMM Bütçe Komisyonu üyelerinden kurulu olduğu belirtilmiştir. Böylece Plan Komisyonu'nun görevleri de Bütçe Komisyonu'na yüklenmiştir. İçtüzükte ismen zikredilmeyen Komisyon, İçtüzüğün 20. maddesine "Plan ve Bütçe Komisyonu" adıyla 1996 yılında yapılan değişiklikle dahil edilmiştir.

1982 Anayasası ile yeni içtüzük yapılmaya kadar 1973 tarihli İçtüzüğün kullanılacağı öngörülmüştü (Geçici Madde 6). 1982 Anayasası'yla tek meclisli sisteme geçilmiş, ancak yeni bir içtüzük yapılamadığı gibi Millet Meclisi İçtüzüğü'nde de uzun bir süre gerekli değişiklikler yapılamamıştır. İlk kapsamlı değişiklik 1996 yılında yapılmış, işlevini yitirmiş olan maddeler yürürlükten

⁹⁹Komisyonların toplantı yeter sayısı, İçtüzüğün 27. maddesine göre 1/3' tür. Bu da Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 14 üyeye tekabül etmektedir. Karar yeter sayısı ise hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğudur. Bu durumda Plan ve Bütçe Komisyonunda en az 8 üyenin olumlu veya olumsuz oyu ile karar alınabilmektedir.

kaldırılmış (karma komisyonlara ilişkin düzenlemeleri içeren 24. madde gibi), maddelerde yer alan bazı terimler teknik olarak düzeltilmiş ve acil önem arz eden yeni hükümler tesis edilmiştir.

Görüleceği üzere Bütçe Komisyonu hep ayrıcalıklı düzenlemelere konu olmuştur. Bu durum, komisyonların ülkemizdeki tarihsel gelişimleri içinde, önemleri gereği bütçe ve diğer mali işlerle ilgilenen komisyonların, hep farklı ve ayrıcalıklı düzenlemelere konu olmasının ve hukuki bakımdan da diğer komisyonlardan daha güçlü bir dayanağa sahip olmasının başlangıçtan itibaren bir kanıtı niteliğindedir. Hukuken bu şekilde örgütlenen bu komisyonlar, akçalı işlerin yönlendirilmesindeki etkileri ve iktidarın komisyonlardaki çoğunluğu nedeniyle zaman içerisinde fiilen de diğer komisyonlardan ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuşlardır. Bu gün bu ayrıcalıklı konum Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından sürdürülmektedir. Düzenlemeye konu hizmet alanları diğer komisyonların uzmanlık alanına girse dahi, bu hizmetleri yürütecek olan tüm idari teşkilatların kurulması da zamanla, ileride ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere, tamamen Plan ve Bütçe Komisyonunun yetkisi içerisine girmiştir.

II. KOMİSYONUN YAPISI

Komisyonların üye sayısı yasama dönemi başında Danışma Kurulu'nun önerisi ile belirlenmektedir. Bu sayı, Anayasa hükmü gereği siyasi parti gruplarının komisyonlarda güçleri oranında temsil edilmesini sağlayacak şekilde belirlenmektedir (AY. md. 95). Bu belirlemenin ardından siyasi parti grupları, adaylarını Başkanlık tarafından belirlenecek bir süre içinde Başkanlığa bildirmektedirler. Aday listelerinin Genel Kurul'da oylanmasıyla komisyonlar için

üye seçimleri tamamlanmış ve komisyonlar kurulmuş olmaktadır (içt. md. 21/3)¹⁰⁰ Komisyonlar için bir yasama döneminde iki seçim yapılmaktadır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yıldır. (içt. md. 20/3). Komisyonların üye sayıları Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine belirlenirken Plan ve Bütçe Komisyonu oluşumu bakımından diğer komisyonlardan farklılık arz etmektedir. Bu farklılık anayasal bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Komisyonların yapısı ve üye kompozisyonu ise komisyonlara yüklenen işlevler ve bu işlevleri en etkin şekilde yerine getirecek üyelere kurulu olmasına dikkat edilerek belirlenmektedir.

A) Komisyonun Oluşumu

Plan ve Bütçe Komisyonu anayasal düzenlemeye konu edilmiş olması nedeniyle kuruluşu bakımından diğer komisyonlara ilişkin İçtüzük'teki genel hükümlerden istisna tutulmuştur. Yukarıda da değinildiği üzere, 1961 Anayasası'nın 94. maddesinde bütçenin görüşülmesinin yanı sıra, bütçeyi görüşecek olan karma komisyonun oluşumuna ilişkin hükümlere de yer verilmişti. Aynı şekilde, 1982 Anayasası'nın bütçenin görüşülmesini düzenleyen 162. maddesi, bütçenin Bütçe Komisyonunda görüşüleceğini hükme bağlamış ve Komisyonun üye sayısı ve üyeliklerin parti grupları arasında nasıl dağıtılacağını düzenlemiştir. Buna göre, Komisyon 40 üyeden oluşmaktadır ve üyeliklerin en az 25'i iktidar grubu veya gruplarına aittir. Diğer üyelikler siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre dağıtılmaktadır (m. 162). İktidar grubuna düşen üyelik sayısı partinin TBMM'deki üye sayısına göre 25'ten fazla da olabilmektedir. Öte yandan iktidarda

¹⁰⁰ Bu karar İçtüzüğün 182/2. maddesine dayanılarak çıkarılan ve hangi TBMM kararlarının Resmi Gazetede yayımlanacağını belirleyen yönetmelik uyarınca Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bkz. RG: 01.10.1989/20299

bir azınlık hükümeti bulunsa bile 25 üye iktidar partisinden olacaktır. Değindiğimiz bu hüküm Anayasanın 95. maddesinde yer alan, “İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir” şeklindeki genel kuralın istisnasını oluşturmaktadır. İçtüzüğün 20. maddesine göre ise Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu dışında kalan komisyonların üye sayıları Danışma Kurulu’nun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenmektedir.¹⁰¹

Plan ve Bütçe Komisyonunun üye dağılımının Anayasayla belirlenmiş ve iktidara üstünlük sağlayacak nicelikte kontenjan verilmiş olmasının,¹⁰² doğal olarak hükümetlerin programlarını hayata geçirmesinin en önemli araçlarından biri olan bütçe kanunu tasarılarında, programı aksatacak ve tasarının tutarlılığını bozacak değişikliklerin yapılmasının ve Bakanlar Kurulu için güven oylaması niteliğini kazanmış olan bütçenin reddedilmesinin önlenmesini sağlamaya yönelik bir kaygıdan kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Nitekim, Komisyonun kuruluş biçimi yasama faaliyetleri içindeki rolünü önemli ölçüde etkilemektedir. Aynı zamanda Komisyonunda mutlak sayısal üstünlük iktidarın lehine olduğu için hükümetin bütçe kanunu ve diğer kanunlar aracılığıyla iktisadi ve mali politikalarını, zayıf bir ihtimal de olsa yasama organı engeline takılmadan gerçekleştirmesi bir ölçüde kolaylaştırılmış olmaktadır. Böylelikle kanun tasarısı ve tekliflerinin normal şartlar altında iktidar milletvekillerinin isteği dışında şekillenmesi ihtimali kalmamaktadır.

¹⁰¹ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun üye sayısı yasayla belirlenmiştir.

¹⁰² Komisyonlar üye tamsayısının üçte biri ile toplanır ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir (içt. md. 27/2). Plan ve Bütçe Komisyonu 40 üyeden oluştuğuna ve iktidar partisi/partileri gruplarına en 25 üye verildiğine göre komisyonun üye tamsayısı ile toplandığını varsaydığımızda iktidar partisi/partilerine mensup milletvekilleri çekimser kalmadığı veya muhalefetle işbirliği yapmadığı takdirde, azınlık hükümetinin söz konusu olması durumunda bile iktidar, üye tam sayısı ile toplanıldığında dahi karar almak için gerekli olan 21 oydan daha fazla olan 25 oya sahiptir.

Anayasa'nın 95. maddesi hükmü gereği, TBMM İçtüzüğü Meclis çalışmalarında yalnızca siyasi parti gruplarının temsiline önem vermiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliğine ilişkin bir başka özellik 162. maddeden de anlaşılacağı üzere diğer komisyonların aksine bağımsızların da güçleri oranında temsil edilmesidir. Bu uygulama 1961 Anayasası ile başlatılmıştı. Diğer komisyonlar için böyle bir imkan söz konusu değildir. Aynı şekilde grubu olmayan siyasi partilerde Komisyonda temsil edilebilmektedir.¹⁰³

Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyeliğine seçilen milletvekilleri; başka bir komisyonda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri Meclis komisyonlarında görev alamamaktadır (içt. md. 21/4). Esasen, ilk içtüzük düzenlemelerinden bugüne kadar bir komisyon üyesinin diğer komisyonlara da üye olabileceği öngörülmüş, böylece bu kişilerin uzmanlıklarından mümkün olduğunca çok yararlanılabilmesi amaçlanmıştır. Ancak, 1927 yılında kabul edilen İçtüzükle, Bütçe Encümeni üyeleri bu uygulamanın dışında tutulmuş ve uygulama bugüne kadar sürdürülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yoğunluğu ve çalışma temposu göz önünde bulundurulduğunda bu düzenlemenin oldukça yerinde olduğu anlaşılmaktadır. Düzenli olarak komisyon çalışmalarına katılan milletvekillerinin diğer görevleri de üstlenebilmesi hemen hemen olanaksızdır. Komisyon üyeliği dışında başka bir görev üstlenilmesinin komisyona devamı ve komisyon çalışmalarına etkin katılımı olumsuz bir şekilde etkileyeceği açıktır.

¹⁰³ Uygulamada parti gruplarına üyelikler dağıtılırken bağımsızlar ve grubu olmayan siyasi partilere mensup milletvekilleri tek bir grup olarak değerlendirilmektedir. Bu gruba düşen üye sayısı da kendi oranlarına göre dağıtılmaktadır.

Görev kapsamı gereği ülkenin pek çok önemli konusuna ilişkin tasarı ve teklifin karara bağlanması ve özellikle akçalı işlere karar verilen Komisyon olması gibi nedenler Plan ve Bütçe Komisyonuna üye olmayı cazip hale getirmektedir. Bu ve benzer nedenlerle Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin başka komisyonlara üye olması gibi bir imkanın işlerlik kazanması durumunda Komisyon üyesi olmak isteyen milletvekillerinin sayısının daha da artması güçlü bir olasılıktır. Böylece doğrudan Komisyonun ihtisas alanına ilişkin birikimi olmayan milletvekilleri için de Komisyona üye olma imkanı doğacaktır.

22. dönemde Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi olabilmek için çok sayıda milletvekili kendi parti gruplarına başvurmuştur.¹⁰⁴ Mevcut durumda bu kadar yüksek oranda bir başvuru gerçekleşmişken, başka bir komisyona üye olma imkanı tanınmış olsaydı başvuru sayısı muhtemelen daha yüksek olacaktı.

Üyelik için bu kadar çok başvuru olmasının en önemli nedenlerinden biri de, Komisyon üyelerine bütçeden kendi seçim bölgelerinde kullanmaları amacıyla belli bir pay ayrılmasıdır. Bu gayri resmi olarak gerçekleştirilen bir dağıtımdır ve 1983'ten sonra uygulanmaya başlanmıştır. Uygulama komisyon başkanlarının tutumuna göre değişmektedir. Bazen iktidar ve muhalefet milletvekilleri eşit miktarda kaynak kullanabilmekteyken, bazen de iktidar milletvekillerine daha fazla pay ayrılabilir. Uygulama, ilgili kurum veya kuruluşların bütçeleri hakkında verilen önergelerle belli bir proje veya iş için ödenek konması şeklinde olabildiği gibi Maliye Bakanlığı yedek ödenek tertibine yapılan ilavelerden, yıl içerisinde ilgili

¹⁰⁴ 22. dönemde çok fazla başvuru olduğu parti grup yönetimlerince ifade edilmektedir. Ancak parti grupları bu başvurulara ilişkin listeleri muhafaza etmedikleri ve bu yönde istatistiki çalışmalar yapmadıkları için kesin rakamlara ulaşamamıştır. CHP grup yönetimince %30 oranında başvuru olduğu kabul edilmektedir. Bu oran Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi olmak isteyen milletvekili sayısının fazla olduğunun bir kanıtıdır.

milletvekilinin talebi doğrultusunda kullandırma şeklinde de olabilmektedir. Kaynaklar milletvekillerinin seçim bölgelerindeki yatırım projelerine ödenek aktarılması şeklinde dağıtılmaktadır. Bu şekilde popülist amaçlarla başlanmış ancak verimli olmayan ve atıl kalmış pek çok yatırım projesi bulunduğu tahmin edilmektedir. Bunun nedeni ise önceliği olmayan bir projeye bölge milletvekilinin üyeliği sırasında kaynak aktararak bu projenin başlatılması ancak, bu milletvekilinin bir daha seçimlere katılmaması veya seçilememesi üzerine DPT tarafından projenin son sıralara konmasıdır.

İçtüzük'te, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliği için diğer komisyonlara üye olunamayacağı belirtilirken “Meclis Komisyonları” tabiri kullanılmıştır. Bundan da, sadece daimi komisyonların kastedildiği yorumu yapılarak geçici komisyonlara üyeliğin yasaklanmadığı sonucu çıkarılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri uygulamada geçici komisyonlara üye olabilmektedir.¹⁰⁵ Geçmişte, uygulamada Bütçe Komisyonu'nun, kurulması Genel Kurulca kabul edilen geçici komisyonlara üye veremeyeceği hususu tartışılmıştır. TBMM'nin 9. Döneminde (1950-1954), Bütçe Komisyonu tezkeresinde kanunların yorumlanmasına ilişkin içtüzük maddesine (DN. md. 124)¹⁰⁶ dayanılarak geçici komisyonların ancak bakanlıklarla karşılıklı komisyonlardan üye alınarak kurulabileceği ileri sürülmüş ve Bütçe Komisyonunun bu çeşit bir komisyon olmadığı belirtilerek kurulması düşünülen geçici komisyona, Bütçe Komisyonunun üye vermesinin doğru olmayacağı ifade edilmiştir. Bütçe Komisyonunun geçici komisyondan geçen işleri ayrıca incelemesi istenmiş, hatta

¹⁰⁵ 19. dönem üçüncü yasama yılında üç Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi 10/198 esas numaralı Meclis Araştırma Komisyonunun da üyeliğini yapmıştır.

¹⁰⁶ Maddenin 2. fıkrasında; yorumlanması istenen kanunların önceden özel bir komisyon tarafından görüşülmüş olması halinde, bu kanun hakkındaki yorumun bakanlıklarla karşılıklı encümenlerden üye alınmak suretiyle oluşturulan geçici bir encümen tarafından yorumlanacağı hükme bağlanmıştı.

biraz daha ötesinde Bütçe Komisyonu için “adeta komisyonların komisyonudur” denmiştir. Bu tartışmaların ardından, Genel Kurul geçici komisyonlara Bütçe Komisyonundan da ötekiler gibi üye alınabileceğini kararlaştırmıştır.¹⁰⁷ Eskiden beri yapılan bu tartışmalar Bütçe Komisyonunun üstünlüğü ve etkinliğinin kanıtı niteliğindedir.

B) Komisyonun Üye Kompozisyonu

Komisyonlar ihtisas alanlarına göre oluşturulmuşlardır. Genel olarak komisyon üyeliklerine daha önce komisyonunun görev alanıyla yakın ilgisi bulunan meslekleri yapmış olanlar seçilmektedir. Ancak milletvekili devir hızının yüksekliği, komisyon üyeliklerine yapılan seçimlerin “uzmanlık” ölçütünü yeterince yansıtmaması gibi bazı hususların TBMM’nin kurumsallaşmasını engellediği savunulmaktadır.¹⁰⁸ Bu tespit kısmen doğru olsa da “uzmanlık” ölçütüne mümkün olduğunca uyulduğunu belirtmek durumundayız. Belli alanlarda uzmanlaşmış milletvekillerinin mesleğiyle ilgili komisyonların üyeliğine seçilmesine özen gösterilmektedir.

¹⁰⁷ Akaryakıtlardan alınacak yol vergisi hakkındaki kanun tasarısının görüşülmesi için İçişleri, Gümrük ve Tekel, Bayındırlık, Maliye ve Bütçe komisyonlarından üçer üye alınmak suretiyle bir geçici komisyon kurulması kararlaştırılmış ancak Bütçe Komisyonu Başkanı İstanbul Milletvekili Enver Adakan, Bütçe Komisyonu üyelerinin içtüzük hükümleri uyarınca diğer komisyonlara katılamayacağına ve konunun müstakil olarak Bütçe Komisyonu’nda görüşülmesine ilişkin bir tezkere hazırlamıştır. Bu tezkerenin görüşülmesi sırasında Bingöl Milletvekili F. Fikri Düşünsel; bu tezkerede Bütçe Komisyonu’na diğer komisyonlardan farklı bir muamele yapılmasının teklif edildiği, oysa geçici komisyon kurulmasına Meclis’in karar verdiği ve Bütçe Komisyonu’nun da bu komisyona üye verebileceğini ifade etmiştir. Oylama neticesinde de Bütçe Komisyonu’nun geçici komisyonlara üye verebileceği yönünde karar çıkmıştır. Bkz. **TBMMTD**, D. 9, T. 3, C. 12, 23.1.1952, B. 30, s. 260-268.

¹⁰⁸ Bkz., İltar Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İÜ İktisat Fakültesi Yayını, 1977, s. 183-186; Ersin Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim, Teori, Olgular ve Süreçler**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1983, s. 395-402.

Tablo 2.1 Komisyon Üyelerinin Mesleki Dağılımı¹⁰⁹

Komisyon Üyelerinin Mesleki Dağılımı	20. Dönem (1996-1999)	21. Dönem (1999-2002)	22. Dönem (2002-2007)	20. Dönem (%)	21. Dönem (%)	22. Dönem (%)	Ortalama (%)
Maliyeci/Ekonomist	8	11	15	20	27.5	37.5	28.33
Hukukçu	-	5	2	-	12.5	5	5.83
Mühendis	11	12	10	27.5	30	25	27.5
Tıp Doktoru	2	3	2	5	7.5	5	5.83
İşadamı/Sanayici	7	5	5	17.5	12.5	12.5	14.16
Öğretim Üyesi	6	3	2	15	7.5	5	9.16
Özel Sektör Yöneticisi	4	-	2	10	-	5	5
Diğer	2	1	2	5	2.5	5	4.16
TOPLAM	40	40	40	100	100	100	100

Kaynak: 20, 21 ve 22. Dönem TBMM Albümleri

Tablodan da görüleceği üzere Plan ve Bütçe Komisyonunda ekonomi/maliyecilerin ağırlığı söz konusudur. İkinci önemli grubu ise mühendisler oluşturmaktadır. Mesleği mühendis olan üyelere bir kısmı kendi işini yapmakta ve yaptığı işin desteklenmesine yönelik olarak mali kaynakların yönlendirilmesi konusunda etkili olmak istemektedir.¹¹⁰ Bu nedenle Komisyon üyesi olmaktadır. Yine öğretim üyeleri de, istisnalar dışında, ekonomik konularda kariyer sahibi üyelere oluşturmaktadır.

ABD yasama meclislerinde komisyon üyeliklerinin belirlenmesinde daha çok “seniority” (kıdemlilik) kuralı uygulanmaktadır. ABD’de, Kongre’de en uzun süre görev yapan milletvekilleri (senior) “Dış İlişkiler” ve “Maliye” gibi önem arz eden komisyonlara atanmaktadır. Yeni olan (freshman/junior) milletvekilleri ise daha az talep edilen komisyonlara tayin edilmektedirler. ABD’de “seniority” kuralının oluşturduğu gelenek, komisyon başkanların belirlenmesinden üyelerin saptanmasına

¹⁰⁹ Bu tablo saf bir meslek ayrımını göstermemektedir. Meslekler arası geçişlilik bulunmakta ve bazı mesleklerin ifade edilmesinde güçlükler yaşanmaktadır. Ancak bu tabloda en uygun dağılım ve sınıflandırma gösterilmeye çalışılmıştır.

¹¹⁰ Örneğin; mühendis olan ancak ithalat ve ihracatla uğraşan bir üye; ithalat üzerindeki vergilerin azaltılması ve ihracatın desteklenmesi hususundaki düzenlemelerin kendi isteği doğrultusunda şekillenmesi konusunda çaba sarf etmektedir.

kadar, meclis iç örgütünün her noktasında bir güç halinde işlemektedir.¹¹¹ Bilindiği üzere, varolan düzenlemeler çerçevesinde bakıldığında, TBMM’de komisyon üyeleri TBMM üyeleri arasından ve İçtüzük’te belirtilen yöntemler uyarınca seçilmektedir. Meclis Başkanı veya başka herhangi bir makamın komisyonlara üye atamaya ya da herhangi bir görevi yapacak milletvekilini belirlemeye yetkisi bulunmamaktadır. Ancak uygulamada ülkemizde de komisyon üye ve başkanları “seniority” kuralına andırarak şekilde, parti grupları tarafından belirlenmektedir. Bu noktada, Plan ve Bütçe Komisyonuna da fiili olarak kıdemlilik esasına uygun şekilde “senior” milletvekillerinin seçildiğini belirtmek yanlış olmaz. Komisyon, geniş görev alanı ve sık toplantı yaptığı gibi hususlar göz önüne alındığında milletvekilleri için siyaset okulu niteliği arz etmektedir. Bütçe görüşmelerinin, bütün devlet faaliyetlerine ilişkin olarak sunduğu müzakere olanağı bu niteliği daha da güçlendirmektedir. Bu husus da göz önünde bulundurularak, parti için önemli olan ve gelecek vaat ededen ancak tecrübesiz olan az sayıda milletvekilli de komisyona üye seçilebilmektedir. Komisyonlara üye seçiminde çeşitli devlet daireleriyle ilgili olan parlamenterlerin ilgili komisyonlara seçilmesinde bürokratların etkisi olduğu da ileri sürülmektedir.¹¹²

Komisyonun bir diğer özelliği de kıdemlilik kuralının işlemesinin bir gereği olarak “bakan yetiştiren komisyon” olarak anılmasıdır. Bakanlık yapmış, ardından komisyon üyeliği yapmış veya komisyon üyeliğinin ardından bakanlık yapmış olan milletvekillerinin sayısı oldukça fazladır. 1995-2002 yılları arasında kurulan hükümetlerde 43 bakanın Komisyon üyeliği yapmış olması bu durumu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

¹¹¹ Bkz., Joseph P. Harris, **Congress and The Legislative Process**, McGraw Hill, USA, 1972, s.95-103.

¹¹² Bkz., Mustafa Sakal, “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar”, **Yeni Türkiye**, (Siyasette Yozlaşma Özel Sayı 1), S. 13, Ocak-Şubat 1997, s. 439-456.

C) Komisyonun İç Örgütlenmesi

Yasama meclisleri, komisyonları ve öbür siyasal organları aracılığı ile yasamaya ilişkin işlerde nasıl bir iş bölümüne gitmek zorunluluğu duymuşlarsa, komisyonlar da kendi iç yapılarında aynı gereksinmeyi duymuşlardır. Bu gereksinme doğrultusunda bütün komisyonlarda içsel bir örgütlenme ve görev bölüşümü söz konusudur.

Komisyonlara üye seçimi işlemlerini takiben Meclis Başkanı, komisyonların ilk toplantı yeri ve zamanını saptayarak üyelere bildirmektedir. Bu ilk toplantıda üyeler, kimi kaynaklarda iç örgüt birimleri olarak da adlandırılan;¹¹³ komisyon başkanı, başkanvekili, sözcü ve katiplerini seçmektedirler. Bu seçim sonucunda oluşturulan örgütlenme, “komisyonun iç örgütü” ya da uygulamanın şekline göre “Komisyon Başkanlık Divanı” olarak adlandırılmaktadır.

Adı geçen görevler için İçtüzük’te adaylığa ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Tüm komisyon üyeleri aday olabilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanının çok önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Mali konularla ilgili tasarı ve tekliflerin Komisyon’da görüşüldüğü hususu göz önünde bulundurulursa işin önemi daha iyi ortaya çıkmaktadır. Çünkü mali konuların bir takvimi bulunmakta ve çoğunlukla acilen yasalaştırılması gerekmektedir.¹¹⁴ Komisyon başkanları, hükümet ile Meclis arasında köprü görevi üstlendikleri için iktidar partisi/partileri milletvekilleri arasından seçilmektedir. Bunun böyle olması doğaldır çünkü; “muhalafet partilerinden seçilecek bir başkanın, komisyonu

¹¹³ Bkz., Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 134; Has, a.g.e., s. 86-88.

¹¹⁴ Mali düzenlemelerin önemli bir kısmının hükümet politikalarının yürütülmesi açısından yapılan belirli hesaplamalar dikkate alınarak belli zamanlarda yürürlüğe girmesi icap etmektedir. Beklemeye tahammülü olmayan bu düzenlemelerin bir an önce görüşülmesi için ilgili bakanın veya yürütme organının siyasi kanadının Komisyon Başkanı ile iyi ilişkiler içinde bulunması gerekmektedir. Komisyon portföyünde pek çok bakanlığın ilgilisi olduğu tasarı ve teklif bulunduğundan, bunların gündeme alınıp görüşülmesi hususu sıra bekleyen bakanlıklar açısından önem arz etmektedir. İçtüzükte belirtilen istisnalar dışında gündemi belirlemek ise komisyon başkanının inisiyatifindedir.

toplantıya çağdırmamak ya da hükümetin istediğı kanun tasarılarını gündeme almamak yönündeki bir davranışı, hükümetlerin programlarını uygulamasına engel olabilir. Muhalefet milletvekilleri arasından seçilecek başkan, muhalefet görevini bu yöntemle yerine getirmeye kalkarsa yasama sürecine de olumsuz etkide bulunmuş olur.”¹¹⁵ Ancak toplantı ve gündem konusunda inisiyatif tamamen komisyon başkanına bırakılmamış İçtüzükte başkan dengeleyici bir düzenleme de yapılmış, komisyon üyelerinin üçte biri tarafından komisyona teklif edilecek gündem üzerine de komisyon başkanınca toplantı çağrısı yapılması hükmü ihdas edilmiştir (içt. md. 26/son).¹¹⁶

Öte yandan, baştan itibaren bütçenin ve Bütçe Komisyonunun taşıdığı önemden dolayı bu Komisyona destek hizmeti sağlamak üzere özel bir idari birim kurulduğu görölmektedir. Oysa, diğer komisyonlar için özel bir idari örgütlenmeye gidilmemiş, bu komisyonlara destek hizmeti Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından sağlanmıştır. 1927 tarihli İçtüzüğün 22. maddesinde, Bütçe Encümeni’nde bir kalem müdürü ile muavini, bir başkatip ve muavini ve bir memur; diğer encümenlerde ise birer muvazzaf katip bulunacağı öngörölmüştü. Nitekim, 1929 yılında çıkarılan 1452 sayılı Kanunla Bütçe Encümeni’nde bir başkatipliğın kurulmuş olduğu görölmektedir. 1937 yılında çıkarılan 3158 sayılı Kanunla başkatiplik yerine şeflik kurulmuş, 1943 yılında kabul edilen 4448 sayılı Kanunla bu şeflik, müdürlük olarak yeniden örgütlenmiştir. Son olarak, 13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu ile daire başkanlıklarının kurulması üzerine Bütçe Müdürlüğü, Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı’na bağlanmıştır.

¹¹⁵ Bakırcı, a.g.e., s. 323.

¹¹⁶ Bu sürece ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

III. KOMİSYONUN GÖREVLERİ

Komisyonların genel kurulun küçültülmüş örnekleri olduğu kabul edilirse, çalışma düzenlerinin birbirlerine benzemesi kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle Plan ve Bütçe Komisyonu için çalışma düzeni açısından İktüzükte farklı bir usul öngörülmemiş ve diğer komisyonlarla aynı usule tabi tutulmuştur. Esasen, bütçe ve diğer mali konulara ilişkin tasarı ve teklifler eskiden beri Plan ve Bütçe Komisyonunun selefleri durumunda olan komisyonlar tarafından görüşülmekteydi. Ancak, Komisyon'un görev alanı kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesiyle sınırlı kalmamış, zaman içinde genişlemiştir. Plan ve Bütçe Komisyonunun en önemli görevi bütçe ve kesinhesap kanunu tasarılarının görüşülmesidir ve bunun usulü Anayasa'yla belirlenmiştir. Kalkınma planlarının görüşülme usulü de özel bir kanunla düzenlenmiştir. Bu nedenle bütçe kanunu tasarılarına ve kalkınma planlarına özgü olmak üzere, görüşme usulü açısından anayasal ve yasal bir farklılık söz konusudur. Teşkilat kurulmasına ilişkin tasarı ve teklifler başta olmak üzere diğer tasarı ve teklifler açısından ise görüşme usulü açısından bir farklılık söz konusu değildir. Ancak bütçe kanunu ve diğer ödenek kanunları başta olmak üzere mali ve harcama nitelikli tüm kanunlar Komisyonda görüşüldüğünden kamu örgütleri yalnızca oluşturulmakla kalmamakta, etkin ve verimli bir şekilde işleyip işlemedikleri, eksiklikleri, aksaklıkları, başarı durumları düzenli olarak denetlenebilmektedir.

Bütün bunlarla birlikte niteliği ne olursa olsun tüm komisyon görüşmelerinde, Komisyonun elindeki yasama ve denetim gücü dolayısıyla, gerek genel hatlarıyla gerekse ayrıntılara inilerek hükümetin uygulama ve politikaları değerlendirilmekte ve hükümetten hesap sorulmak suretiyle hükümetin ve idarenin denetimi de yapılmaktadır. Diğer yandan, 21.7.1967 tarihli Sayıştay Kanunu, Sayıştay birinci

başkan ve üyelerinin önseçiminin Bütçe Karma Komisyonunca yapılmasını öngörüyordu. Bu görev, tek meclisli sistemde Bütçe (Plan ve Bütçe) Komisyonuna verilmiştir. Son yıllarda da çeşitli kanunlarla Komisyonun yürütme organı tarafından bilgilendirilmesi konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Bu sayede Komisyon ülkenin genel ekonomik gidişatı ve bu konuda yetkili olan kurumların işleyişi hakkında bilgi sahibi olabilmektedir.

Komisyonunun görevlerinin belirlenmesinde ise hukuki düzenlemelerin yanı sıra uygulamadan kaynaklanan teamüllerden, siyasi ve psikolojik nedenlere kadar uzanan bir yelpazede yer alan faktörler etkili olmaktadır.

A) Havale Süreci ve Yetki Sorunu

Komisyonların görevlerinin belirlenmesinde ve görev dağılımının gerçekleştirilmesinde kanun tasarı ve tekliflerinin hangi komisyonda görüşüleceğini belirleyen havale prosedürü büyük önem arz etmektedir. Kanun tasarı ve tekliflerinin ilgili komisyonlara havalesi rutin bir işlem oluşturmaktadır. Genelde meclis içtüzükleri ve kamu hukukunda düzenlenen yetki alanları ile ihtisas komisyonlarının yetki alanları, adları ve bazen de tasarı ya da tekliflerin konuları, kanun tasarı veya teklifinin hangi komisyona havale edileceğini belirlemektedir. Ancak prosedür her zaman böyle işlememekte, başka faktörlerde tasarı veya teklifin hangi komisyona havale edileceğini etkilemektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin komisyonlara havalesi Başkanlık tarafından yapılmaktadır. Havale sırasında bu işlerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı Başkanlık tarafından tespit edilmektedir (içt. md.23).

Ülkemizde komisyonlara havale işinin bir teamül halini almış, hukuki dayanaktan yoksun bir şekilde yürütülmekte olduğu, çünkü; komisyonların görev alanlarını belirleyen herhangi bir mevzuat olmadığı, İçtüzüğü'nün 20. maddesinde komisyonların isimlerinin sayılmış ancak bu komisyonların hangi işlere bakacağını belirtmemiş olduğu ifade edilmektedir.¹¹⁷ Bu eksik bir değerlendirmedir. Çünkü içtüzüğü'nün 20. maddesinin gerekçesinde komisyonların hangi işleri görüşeceği ve 3067 sayılı Kanun'da havale prosedürüne ilişkin hükümler bulunmaktadır.¹¹⁸ İçtüzüğü'nün 20. maddesinde 1996 yılında yapılan değişikliğin gerekçesinde de, komisyonların görevlerini ayrı bir madde halinde belirtmenin uzun bir maddenin tanzimine yol açacağından söz edilerek, konunun madde gerekçeleri arasında düzenlenmesi yoluna başvurulmuştur.¹¹⁹

Havale yapılırken esas olarak İçtüzüğü'nün 20. maddesi ile 3067 sayılı Kanun'un 3. maddesi dikkate alınmaktadır. Bunların dışında; TBMM'ye gelen, benzer mahiyetteki tasarı veya teklifler ile KHK'ların daha önce havale edildiği komisyonlar da dikkate alınmakta ve havale işlemi gerçekleştirilmektedir. Bu düzenlemelere rağmen havale prosedürü sağlıklı bir biçimde yürümekte ve ihtilaflı konular ortaya çıkmaktadır. Bu ihtilafların başında da Plan ve Bütçe Komisyonuna yapılan havaleler gelmektedir. Nitekim Plan ve Bütçe Komisyonunun görev kapsamının çok fazla genişlemiş olduğu ve özellikle teşkilat kanunlarında ilgili ihtisas komisyonlarının da etkin kılınması gerektiği yönündeki itirazlar bu ihtilafların önemli nedenlerinden birisidir.

İçtüzüğü'nün 20. maddesindeki komisyonların çoğu bir veya birden çok bakanlığın faaliyet alanlarıyla yatay olarak kurulmuş, yani bakanlıklarla karşılıklı

¹¹⁷ Bkz. Hasan Erikli, **1982 Anayasası'nda Yasa Yapım Süreci**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TBMM, Ankara, 2003, s. 87..

¹¹⁸ Bkz., **TBMMTD**, D. 3, C. 29, 4.12.1972, B. 13, T. 4, , S.S. 763, s.6.

¹¹⁹ Bkz., **TBMMTD**, D. 20, Y.Y. 1, C. 5, 16.5.1996, B. 49, S.S. 13, s. 2.

komisyonlardır. Sürekli komisyonlar kural olarak belirli konularda uzmanlaşmaktadırlar. Bu uzmanlaşma daha çok bakanlıkların görev alanına koşut olarak gerçekleşmektedir. Çoğu komisyonun adı da 20. maddenin incelenmesinden anlaşılacağı üzere bakanlık adlarının aynısıdır. Bütçe (Plan ve Bütçe) Komisyonu Anayasa gereği esas itibarıyla özel bir kanun türü olan bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek üzere kurulmuştur. Tarihsel gelişimi içerisinde de incelendiği üzere komisyon hiç bir dönemde yalnızca bütçe kanunu tasarılarını görüşmemiş bunun yanı sıra özellikle mali konularla ilgili olan ve harcama boyutu bulunan tasarı ve teklifleri görüşmüştür. Eski içtüzüklerin bir kısmında yer alan düzenleme şekliyle de “bütün hükümet işleriyle karşılıklı komisyonlar” başlığı altında düzenlenmiştir. Gerek kanunlarla (3067 s.k. gibi) ve İchtüzükle görev verilmesi, gerekse geçmişin birikiminin getirmiş olduğu teamüllerle Komisyon günümüzde pek çok kanun tasarı ve teklifini görüşmeye devam etmektedir.

Tablo 2.2 22. Yasama Döneminde Kaynağı Bakımından Esas Komisyon Olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na Havale Edilen Tasarı ve KHK’lar (30.1.2007 Tarihi İtibarıyla).

Bakanlıklar	Miktar (adet)	Oran (%)
Başbakanlık (müsteşarlıklar, bağlı ve ilgili kur. dahil)	130	27,60
Adalet	17	3,61
Milli Savunma	33	7,01
İçişleri	56	11,89
Dışişleri	4	0,85
Maliye	123	26,11
Milli Eğitim	23	4,88
Bayındırlık ve İskan	5	1,06
Sağlık	9	1,91
Ulaştırma	5	1,06
Tarım ve Köyşleri	7	1,49
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	20	4,25
Sanayi ve Ticaret	6	1,27
Enerji ve Tabii Kaynaklar	12	2,55
Kültür ve Turizm	13	2,76
Çevre ve Orman	8	1,70
TOPLAM	471	100

Kaynak: TBMM Arşivi

Tablodan da görüleceği üzere Plan ve Bütçe Komisyonuna bütün bakanlıkların görev alanına giren konularda düzenleme yapan tasarı ve KHK'lerin havalesi yapılmaktadır. Birinci sırada Başbakanlık bulunmaktadır. Bunun iki önemli sebebi bulunmaktadır. Birincisi; mali ve ekonomik konularla ilgili olan kurumların başbakanlığa bağlı olması, ikincisi; Komisyon portföyünde bulunan, özellikle 1980'li yıllardan kalan ve halen yasalaşmayı bekleyen pek çok KHK'nın başbakanlık kaynaklı olmasıdır. İkinci sırada ise doğal olarak Maliye Bakanlığı yer almaktadır. İşleri Bakanlığı'nın bu kadar yüksek sayı ile üçüncü sırada yer almasında ise yine 1980'li yıllarda ve 1990'lı yılların ilk yarısında yaşanan yoğun terör olayları nedeniyle Olağanüstü Hal uygulamalarının yaygınlık kazanmış ve KHK ile düzenlenmiş olmasıdır. Sadece tasarıların kaynağı açısından bir değerlendirme yapıldığında ise Maliye Bakanlığı 61 tasarı ile birinci, Başbakanlık 50 tasarı ile ikinci sıradadır. Başbakanlığı 18 tasarı ile İşleri Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı izlemektedir.

B) Komisyona Havalesi Yapılan İşler

Komisyonlara havale esas ve tali olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Tali komisyonlar işin kendilerini ilgilendiren yönleri üzerinde esas komisyona görüş bildirmektedirler. İş kara bağlayan ve raporu genel kurul görüşmelerine esas olan komisyon esas komisyondur. Uzmanlaşmanın bir sonucu olarak Başkanlığa gelen tasarıların kaynağının hangi bakanlık olduğu, tekliflerin ise hangi bakanlığın görev alanına ilişkin düzenleme yaptığı, ayrıca 3067 sayılı Kanun dikkate alınarak havale işlemi gerçekleştirilmektedir. Uygulamada bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarının yanı sıra, 3067 sayılı Kanun gereği Komisyon, mali hüküm taşıyan diğer kanun tasarı ve teklifleri ile kalkınma planlarını da görüşmektedir. Kanun tasarı ve tekliflerinin

çoğunda mali hüküm bulunduğundan, bu konuların çoğu Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Komisyon'un bu tür görevleri üstlenmesi, bütçe tasarılarını görüşüyor ve bütçe dengelerini gözetmek durumunda olması gibi nedenlerle "doğrudan olmasa da dolaylı olarak Anayasa gereğidir." denilebilir.¹²⁰

İçtüzüğün 20. maddesinde 1996 yılında değişiklik yapan 6. maddenin gerekçesi de yukarıda söz edildiği üzere bu konuda aydınlatıcı niteliktedir. Söz konusu gerekçede Plan Komisyonu'nun hangi tür işleri görüşeceği belirtilmiştir. Gerekçede şöyle denilmektedir:

"Plan ve Bütçe Komisyonu, Başkanlıkça, Hükümetçe veya Genel Kurul'ca kalkınma planı ile ilgili görülen kanun tasarı ve tekliflerini; kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalışı gerektiren kanun tasarı ve tekliflerini; veya sadece belli hükümleri bu niteliği taşıyan kanun tasarı ve tekliflerinin söz konusu hükümlerini; vakıflar, milli emlak, vergi, resim, harçlarla ilgili kanun tasarı ve tekliflerini; genel ve katma bütçe kanun tasarılarını, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarıları ile cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerini, kesinhesap kanun tasarıları ile genel ve katma bütçeli dairelere bağlı döner sermayelerin kesinhesaplarının onaylanmasına dair kanun tasarılarını; mali işlerle ve gümrüklerle ilgili diğer kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnameleleri ve Sayıştay tarafından kanun gereğince verilen raporları inceler"¹²¹

Sayılan bu işlerden de görüleceği üzere Komisyonunun inceleme alanı oldukça geniş tutulmuştur.

Havalelerin gerçekleştirilmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonu'nun görev alanının belirlenmesi önemli bir yeri bulunan 3067 sayılı Kanun'un incelenmesinde fayda vardır. Bu Kanun'un özelliği "içerdiği konuların yalnızca Meclisin çalışmalarına ilişkin olmayıp, iki yönlü olmasıdır. Bir yönü ile Meclis'in dışına taşan öte yandan da meclisin çalışmalarına yönelik kuralları içermektedir."¹²²

¹²⁰ Bkz., Bakırcı, a.g.e., s. 313.

¹²¹ Bkz., **TBMMTD**, D. 20, C. 5, 16.5.1996, B. 49, S.S. 13, s. 3.

¹²² Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s. 36.

Meclisi ilgilendiren yönüyle yapılan düzenleme, komisyonların kendilerine havale edilen kanun tasarı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önermelerini; Kalkınma Planına uygunluk bakımından da incelemelerini ve uygun bulmadıklarını reddetmelerini (3067 md.3/1), Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın Kalkınma Planıyla ilgili gördüğü tasarı ve teklifleri en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale etmesini, ayrıca Hükümetin veya Genel Kurul'un lüzum göstermesi halinde kanun tasarı ve tekliflerinin Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmesini öngörmektedir (md. 3/2). Plan ve Bütçe Komisyonu belirtilen kanun tasarı ve tekliflerinden başka, kamu harcama ve gelirlerinde artış veya azalış gerektiren veya sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı veya teklifleri incelemekle yükümlü tutulmuştur (md. 3/3). Yeni bir teşkilat kurulmasına, var olan bir teşkilat kanununda değişiklik yapılmasına (harcama boyutu varsa) ve teşkilatların kaldırılmasına ilişkin tasarı ve tekliflerin esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmesinde bu hükmün önemli bir etkisi bulunmaktadır. Çünkü yeni bir teşkilat kurulması, yeni bir harcamalar yapılması anlamına gelmektedir.

Tüm bu kriterleri göz önünde bulundurularak Komisyon'a havale edilen tasarı ve teklifler şöyle sıralanabilir:

1. Bütçe ve kesinhesap kanunu tasarıları. Bu tasarılar Anayasa gereği doğrudan Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir.
2. Vakıflar, milli emlak, vergi, resim, harç, katkı payı, fon ve benzeri mali yükümlülükler getiren veya gelirlerde azalışa neden olan tasarı ve teklifler.
3. Bütçeye yük getiren tasarı ve teklifler (örneğin; yatırımlar için teşvik ile mali af veya borçların yeniden yapılandırılması).
4. Finans ve ekonomi alanında düzenleme yapan tasarı ve teklifler (örneğin; bankacılık ve sermaye piyasaları)
5. Yeni teşkilat kurulmasına, teşkilatların birleştirilmesine veya kaldırılmasına ilişkin tasarı ve teklifler.

6. Kadro ihdasını ve iptalini öngören tasarı ve teklifler.
7. Kamu personelinin özlük haklarına ilişkin tasarı ve teklifler.
8. Sosyal güvenliğe ilişkin tasarı ve teklifler.
10. Uluslararası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin tasarılar.
11. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin tasarı ve teklifler.

Yapılmış olan düzenlemeler ve uygulamadaki havale prosedürü birlikte değerlendirildiğinde, Plan ve Bütçe Komisyonunun ilgi alanının ne kadar geniş olduğu ortaya çıkmaktadır. Nitekim 22. Dönemde Plan ve Bütçe Komisyonuna esas komisyon olarak havalesi yapılan (30.1.2007 tarihi itibarıyla) 217 tasarının; 90 adedi mali konulara, 49 adedi teşkilata (kurulma, kaldırılma, değiştirilme), 15 adedi personele, 16 adedi kadroya (ihdas, iptal, değişiklik), 17 adedi sosyal güvenliğe, 30 adedi de çeşitli konulara ilişkindir.

İstisnaları olmakla birlik diğer komisyonların teşkilat kurmak konusunda yetkileri bulunmamaktadır. Hizmet örgütlenmesi açısından hangi komisyonun görev alanına girerse girsin bütün teşkilat kanunları (yargının örgütlenmesi hariç) Komisyon tarafından karara bağlanmaktadır. Bu durum Plan ve Bütçe Komisyonuna devlet örgütlenmesinin şekillenmesi konusunda, diğer komisyonlara karşı hukuksal, daha ziyade fiili bir üstünlük sağlamaktadır. Yani Komisyon bir anlamda uzmanlaşmış bir teşkilat komisyonu olarak çalışmaktadır. Böylece idarenin bütün bileşenlerinin örgütlenmesi konusunda söz sahibi olma imkanı bulmaktadır. Ayrıca TBMM'nin idari teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemeleri görüşmek de Komisyonun görev alanı içerisinde bulunmaktadır.

Bütün Sayıştay tezkerelerinin havalesi de Plan ve Bütçe Komisyonuna yapılmaktadır. Bu tezkerelerden biri de kesinhesap kanun tasarılarının görüşmelerine esas olan ve her yıl TBMM'ye sunulan Genel Uygunluk Bildirimi'dir. Bunun dışında Sayıştay, 832 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca hazırladığı raporları bir tezkereye

bağlayarak Meclis'e göndermektedir.¹²³ Verimlik ve etkinlik değerlendirmesi hakkında hazırlanan raporlar ile Sayıştay Kanunda (ek md. 10) öngörülen diğer genel mahiyetteki raporların görüşülmesi Komisyonun görevidir.

Komisyon üyelerinin gerek görüşme konularını daha iyi kavrayabilmeleri ve isabetli kararlar verebilmeleri, gerekse mali konulardaki denetim işlevlerini en iyi şekilde yerine getirebilmeleri amacıyla çeşitli kanunlarda, özellikle ekonomiyle ilgisi ve ekonomiyi yönlendirme yetkisi ve imkanı bulunan bazı kamu kurum ve kuruluşların değişik periyotlarla Komisyona bilgi vermesini sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır.¹²⁴ Bu doğrultuda Komisyonun belirlediği bir gündemde ilgi kurumlar Komisyona sunum yapmakta ve üyelerin sorularını yanıtlamaktadırlar.

Yapılan tüm bu açıklamalar ışığında, Komisyon'un bugünkü görevleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

1. Anayasanın 162. ve 163. maddeleri ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca Bütçe Kanunu Tasarılarını görüşmek.
2. Anayasanın 164. maddesi ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca Kesinhesap Kanunu Tasarılarını görüşmek.
3. Komisyona havale edilen kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnameleri ve tezkereleri görüşmek.
4. Anayasanın 166. maddesi ile 3067 sayılı Kanun Uyarınca Kalkınma Planlarını görüşmek.
5. 832 sayılı Sayıştay Kanununun 5. ve 6. maddeleri uyarınca Sayıştay 1 inci Başkanının ve üyelerinin ön seçimini gerçekleştirmek.
6. 832 sayılı Sayıştay Kanununda TBMM'ye sunulması öngörülen çeşitli konulara ilişkin Sayıştay raporlarını görüşmek.
7. Çeşitli kanunlar uyarınca bilgilenme toplantıları düzenlemek.

¹²³ Meclis'e; gelen evraklara birer dosya numarası verilmektedir. Kanun tasarıları (ve KHK'lar) 1/...; kanun teklifleri 2/...; tezkereler ise 3/... esas numarası almaktadır.

¹²⁴ Yılın belli periyotlarında Komisyona bilgi vermesi gereken kurumlar; Merkez Bankası, TMSF, Üst Kurullar ve Hazine'dir.

C) Tasarı ve Tekliflerin Çoğunun Havalesinin Plan ve Bütçe Komisyonuna Yapılmasının Nedenleri

Plan ve Bütçe Komisyonu özel bir komisyondur. Kuruluşunun Anayasa ile tayin edilmiş olması bunun en açık kanıtıdır. Komisyonun anayasalarla düzenlenmeye başlanması parlamenter demokrasilerin yaşadığı bunalımla koşuttur. Çünkü parlamentonun etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak değil, yürütmenin güçlendirilmesine yönelik olarak yapılmıştır.¹²⁵

Bir kanun tasarısı, teklifi veya kanun hükmünde kararname bir komisyonun görev alanına giren bir düzenleme öngörse bile, belli hükümlerinin Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanına girmesi halinde, çoğu zaman havalesi esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna yapılmaktadır. Bu şekilde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale yapılmasında hukuki ve teknik boyutun yanı sıra çeşitli siyasi ve psikolojik etmenler bulunmaktadır. Bunun en önemli nedeni, Plan ve Bütçe Komisyonunun iktidar grubu/gruplarının hakimiyetinde olan bir komisyon olmasıdır. Bu nedenle Komisyon Meclis içerisinde de “hükümet komisyonu” olarak anılmaktadır.

Ülkemizdeki yasal düzenlemelerin kaynağının çok önemli bir kısmının yürütme kaynaklı olması¹²⁶ iktidar açısından Plan ve Bütçe Komisyonunun gerekliliğini ortaya koymaktadır. Komisyon, her durumda iktidarın sayısal olarak zorlanmayacağı tek komisyondur. Zira yapısı gereği Komisyondan hükümetin isteği dışında bir düzenlemenin geçmesi neredeyse imkansızdır. Komisyonun bu özelliği tartışmalı kimi kanunların yapılması bakımından hükümetin riske girmeksizin duruma hakim olmasını sağlamaktadır. Bu nedenle nadiren, konusu itibarıyla

¹²⁵ Parlamenter demokrasinin bunalımı için bkz., Ahmet N. Yücekök, **Siyasetin Toplumsal Tabanı**, AÜSBF ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1987, s. 124.

¹²⁶ Bu konuda yarınatılı bilgi için bkz., Erikli, a.g.e., s. 75-81.

Komisyonun görev alanına girmeyen,¹²⁷ bazen de birkaç maddesinin girdiği tasarılar Komisyona havale edilebilmektedir. Hükümet çoğu zaman tasarıların hızla ve hiç bir değişikliğe uğramadan görüşülmesi konusunda ısrarcı olmaktadır. Bu nedenle tasarılar üzerinde bazen sınırlı teknik ayrıntılar dışında katkı yapmak mümkün olmamaktadır. Hükümetin bu yöndeki ısrarının en etkili olacağı komisyondur Plan ve Bütçe Komisyonu. Yapılan düzenlemelerin yeterli olmadığı veya yanlış olduğu ve uygulamamada aksaklıklar çıkacağı gerekçesiyle iktidar kanadından da ayrıntılı çalışma yapılması yönünde istekler gelebilmektedir. Bu gibi durumlarda tasarıların bir an önce yasalaşmasını isteyen bakanlar kendi partisine mensup milletvekilleriyle dahi sürtüşme içine girebilmektedir. Ancak parti disiplini nedeniyle milletvekilleri ısrarcı olamamaktadırlar. Muhalefet partileri de iktidarın sayısal üstünlüğünden dolayı kimi zaman kabul etmedikleri hususlar hakkında fazla direniş göstermeden, kısa konuşmalarla konuyu geçiştirme yolunu seçmektedirler. Dolayısıyla Komisyonun görevleri belirlenirken hukuki-teknik boyutun yanı sıra, bu ve benzeri siyasi-psikolojik etmenler de önemli bir rol oynamaktadır.

Tartışmalı konulara ilişkin teamülün bu şekilde oluşmuş olması, yani bu tür konuların görüşüleceği yer olarak Plan ve Bütçe Komisyonunun seçilmesi, Komisyonun çoğu konuda yetkin hale gelmesine neden olmuş, böylece zamanla sorunlu olduğu ve karara bağlanmasının güç olduğu düşünülen pek çok iş Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilir hale gelmiştir. Aynı zamanda bu durum

¹²⁷ Örneğin 21. Dönemde Cumhuriyetin demokratik, laik, sosyal hukuk devleti niteliklerini değiştirmek veya bölücülük amaçlı eylemlerde bulunan ve bu nedenle işten çıkarılanların kamu kuruluşlarında ve yerel yönetimlerde çalıştırılmayacağına ilişkin “657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” ile “22 Ocak 1990 Tarihli ve 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ilgisi olmadığı halde üstelik esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiş, bu uygulama dönemin muhalefet partileri tarafından usul yönünden şiddetle eleştirilmiştir. Bkz., TBMM, 21. Dönem, Sıra Sayısı 540, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu. Bkz. Ercan Çeliker, **Türkiye’de Yasa Yapma Süreci**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, 2006, s. 162, 441. dipnot.

Komisyonun diğer komisyonlara nazaran daha güçlü ve prestijli bir konuma gelmesinde etkili olmuştur.

Hükümet, benimsemiş olduğu politikaları hayata geçirmek amacıyla yasama organına kanun tasarıları sunar. “Bunların bir kısmı pek önem taşımazken, bir kısmı hükümetin programını yürütebilmesinde çok önemli bir rol üstlenmişlerdir. Bir bakıma, hükümetin saptadığı politikanın gerçekleştirilebilmesinde “sine qua non” (olmaz ise olmaz) derecede önemlidir. Bir tasarrının reddedilmesini, hükümet kendisine karşı gösterilmiş bir güvensizlik olarak değerlendirebilir.”¹²⁸ Ekonominin, politikanın öncelikli konusu haline gelmiş olduğu dikkate alındığında bu nitelikteki tasarıların, hükümetin arzu ettiği biçimde yasalaşmasını daha da önemli kılmaktadır. “Gerçekten özellikle sorumlu parti hükümeti diyebileceğimiz; tutarlı net bir programı olan disiplinli bir partinin yasama organında çoğunluğu sağlamış olduğu bir sistemde, hükümetin kanun tasarılarını parti disiplini aracılığıyla yasama organından kolaylıkla geçirebilmesi mümkündür.”¹²⁹ Ancak hükümetin sayısal olarak güçlü olmadığı durumlarda veya azınlık hükümeti söz konusu ise tasarıları komisyonlardan ve Genel Kurul’dan geçirmek kolay olmayabilir, hatta tasarılar reddedilebilir. Reddedilme ihtimalinin en düşük olduğu komisyon ise yapısı gereği Plan ve Bütçe Komisyonudur. Bu siyasi düşüncelerin etkisi altında Komisyonun görev alanıyla çok az dahi ilgisi olduğu düşünülen tasarıların Komisyona havale edilmesi olağan bir uygulama haline gelmiştir. Bu durum da zamanla Komisyonun etkinliğini artırmıştır.

Komisyonun etkinlik kazanmasındaki önemli sebeplerden biri de ülkenin ekonomi politikalarında yaşadığı dönüşüm olmuştur. 3067 sayılı Kanun içerik itibarıyla 77 sayılı Kanunla aynı olmakla birlikte 1980 sonrasında yaşanan kırılmaya

¹²⁸ Erdal Onar, “1982 Anayasası’nda TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 1990, s. 56.

¹²⁹ Bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 7. baskı, Ankara, 2002, s. 147-156.; Onar, a.g.e., (1990), s. 59.

paralel olarak hazine ve maliye odaklı politika belirleme sürecinde, planlamanın öneminin azalması ve bütçenin öneminin artmasıyla birlikte hem plan hem de bütçeyi görüşme işi aynı komisyon bünyesinde toplanmıştır. Bundan sonraki süreçte Komisyonunda yapılan incelemelerde, görüşülen kanunların kalkınma planlarına uygunluğu hususu ikinci plana itilirken, bütçeye yük getirmemesi, mali disiplini bozucu unsurlar içermemesi ve bütçe dengelerini sarsmaması gibi hususlar ön plana çıkmıştır. Bütçe ve maliye odaklı politikaların etkisi altında hazineye yük getirme ihtimali bulunan ve diğer komisyonlarda bu durumun önüne geçilmesi konusunda tereddüt bulunan tasarı ve teklifler de Komisyon'a havale edilir hale gelmiştir.¹³⁰ Bir bakıma teşkilat kanunlarının da bu niteliği ön plana çıktığından Komisyonunda görüşüldüğü belirtilebilir. Bütün bu gelişmeler Komisyonun üstünlüğünü ve Meclis içerisindeki etkinliğini pekiştirmiştir. Komisyon bu gücünü 1960 sonrasında Plan'dan alırken, 1980 sonrasında daha etkili bir şekilde bütçe ve maliye politikalarından alır hale gelmiştir.

Aşağıdaki tablolardan da görüleceği üzere karara bağlanan ve kanunlaşan tasarı ve tekliflerin büyük bölümü Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Bu durum Komisyonun diğer komisyonlar karşısında tasarı ve tekliflerin görüşülmesi açısından sayısal üstünlüğünü kanıtlamaktadır.

Tablolarda komisyonlarca karara bağlanan tasarı ve teklifler ile kanunlaşan tasarı ve teklifler arasında büyük fark görülmesi, komisyonların bazı tasarı ve teklifleri birleştirerek görüşmesi ve sadece bir tanesinin görüşmelere esas alınması sonucunda tek bir kararın (tek bir rapor ve metin) ortaya çıkması ve Genel Kurulda tek bir tasarı/teklif metninin görüşülmesidir.

¹³⁰ Diğer komisyonlar ekonomi birimleri ile sıkı ilişkiler içinde olmayıp, daha çok karşılıklı olarak kuruldukları bakanlıklarla ilişki içindedirler. Bu bakanlıklar da harcamacı kuruluşlar oldukları için komisyonlar daha çok harcamayı gerektiren düzenlemeler yapma eğilimindedirler. Devlet gelir ve giderlerinin artması veya azalması gibi konularla çok ilgilenmemektedirler.

Tablo 2.3 21. Yasama Döneminde (1999-2001) Esas Komisyon Olarak Komisyonların Karara Bağladığı Tasarı ve Teklifler.

Tasarı ve Teklifleri Esas Komisyon Olarak Görüşen Komisyon	Komisyonca Karara Bağlanan Tasarı ve Teklifler	(%)	Kanunlaşan Tasarı ve Teklifler	(%)
Anayasa	27	3.709	10	2.591
Adalet	73	10.027	41	10.622
Milli Savunma	32	4.396	13	3.368
İçişleri	45	6.181	9	2.332
Dışişleri	233	32.005	146	37.824
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	31	4.258	4	1.036
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	19	2.610	15	3.886
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	9	1.236	4	1.036
Tarım, Orman ve Köyşleri	9	1.236	6	1.554
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	11	1.511	4	1.036
Plan ve Bütçe	235	32.280	134	34.715
Çevre	4	0.549	-	-
TOPLAM	728	100	386	100

Kaynak: TBMM Arşivi

Tablo 2.4 22. Yasama Döneminde (2002-2007) Esas Komisyon Olarak Komisyonların Karara Bağladığı Tasarı ve Teklifler (21.12.2006 Tarihi İtibariyle).

Tasarı ve Teklifleri Esas Komisyon Olarak Görüşen Komisyon ¹³¹	Komisyonca Karara Bağlanan Tasarı ve Teklifler	(%)	Kanunlaşan Tasarı ve Teklifler	(%)
Anayasa	30	2.53	16	1.89
Adalet	125	10.56	97	11.45
Milli Savunma	35	2.96	20	2.36
İçişleri	69	5.83	48	5.67
Dışişleri	396	33.45	313	36.95
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	45	3.80	25	2.95
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	35	2.96	28	3.31
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	60	5.07	24	2.83
Tarım, Orman ve Köyşleri	24	2.03	18	2.13
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	30	2.53	23	2.72
Plan ve Bütçe	331	27.96	232	27.39
Çevre	4	0.34	3	0.35
TOPLAM	1184	100	847	100

Kaynak: TBMM Arşivi

¹³¹ Tablolarda İnsan Hakları İnceleme ve KİT komisyonlarının bulunmamasının nedeni bu komisyonların kanun yapım sürecine dahil olmamalarıdır. AB Uyum Komisyonu'na ise kuruluş kanunu gereği yalnızca tali komisyon olarak havale yapılmaktadır.

Dışışleri Komisyonuna havale edilen tasarıların tamamı uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanun tasarılarıdır. Dolayısıyla; Dışışleri Komisyonu hariç tutulunca; 21. Yasama Dönemi'nde karara bağlanan tasarı ve tekliflerin % 47.475'i, kanunlaşan tasarı ve tekliflerin % 55.833'ü, 22. Yasama Dönemi'nde ise karara bağlanan tasarı ve tekliflerin % 42.01'i, kanunlaşan tasarı ve tekliflerin % 43.45'i Plan ve Bütçe Komisyonu'nu tarafından sonuçlandırılmıştır.

Tablo 2.5 Plan ve Bütçe Komisyonuna Havalesi Yapılan Toplam Tasarı ve Tekliflerin Esas ve Tali Komisyon Olarak Dağılımı.¹³²

Plan ve Bütçe Komisyonuna Havale Edilen Tasarı ve Teklifler	Havalesi Yapılan Tasarı Sayısı		Havalesi Yapılan Teklif Sayısı		Toplam Tasarı ve Teklif Sayısı		Yüzde Oranı (%)	
	Esas	Tali	Esas	Tali	Esas	Tali	Esas	Tali
21. Dönem	234	99	658	33	892	132	81.5	19.5
22. Dönem	464	190	441	69	905	259	77.7	22.3

Kaynak: TBMM Arşivi (Bütçe Müdürlüğü)

Tablolardan da görüleceği üzere tasarı ve tekliflerin Plan ve Bütçe Komisyonuna havalesi çok yüksek oranda esas komisyon olarak yapılmaktadır. Komisyonun tali komisyon olarak görüş bildirdiği tasarı ve tekliflerin oranı ise oldukça düşüktür. Diğer komisyonların çoğu kendilerine havale edilen tasarı/teklif sayısı az olduğundan, kendilerine tali komisyon olarak havale edilen işler hakkında da çoğu zaman toplantı düzenleyip esas komisyona görüş bildirmektedirler. Tüm bakanlıkların görev alanıyla ilgili işleri görüşen komisyon olması nedeniyle en çok görüş bildirilen komisyon da Plan ve Bütçedir.

İhtisas komisyonları içinde en etkin komisyon belirtilen gerekçelerden de anlaşılacağı üzere Plan ve Bütçe Komisyonudur. Çoğu tasarı veya teklifin mali bir

¹³² Tablolar değerlendirilirken 22. Yasama Döneminin sona ermediği göz önünde bulundurulmalıdır.

yönünün bulunması ve bütün mali konuları inceleme yetkisine ve bütçe dengesini gözetlemek gibi bir pozisyona da sahip olması nedeniyle Bütçe Komisyonu, bu konuma sahip olmuştur. “Gerçi mali içerikli kanunları, vergi ve borçlanmalarla ilgili tasarı ve teklifleri incelemek üzere, çoğu ülkede ve ülkemizde (1973 İktüzüğü öncesinde) ayrı bir “Maliye Komisyonu” varsa da yapılan bu düzenlemelerin bütçe denkliliğine olan etkisi bakımından bir kere de Bütçe Komisyonundan geçmesi gerekmektedir. Bu sebeple, Bütçe Komisyonu, tek meclisli ülkelerde, adeta bir “ayan” nitelik ve düzeyine yükselmiştir.”¹³³

D) Teşkilat Kanunlarının Havale İşlemi

Toplumsal yaşamda ortaya çıkan ihtiyaçlar devletin bu alanlarda iş bölümüne dayalı bir teşkilatlanmaya gitmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda kurulan teşkilatlar; kamu hizmeti amacına göre kurulan teşkilatlar, coğrafi bölgeler dikkate alınarak kurulan teşkilatlar, kamu hizmeti uzmanlık alanları dikkate alınarak kurulan teşkilatlar, kamu hizmetinin götürüldüğü yurttaş grubuna göre kurulan teşkilatlar ve çok amaçlı teşkilatlar şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir.¹³⁴

Kamu hizmeti amacına göre kurulan teşkilatlara, adalet, eğitim, sağlık, savunma gibi devletin yürüttüğü temel kamu hizmetlerinin görülmesi için kurulan teşkilatlar örnek olarak verilebilir. İl ve ilçe idareleri, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bölge teşkilatları ile bakanlıkların taşra teşkilatları da coğrafi bölgeler dikkate alınarak kurulan teşkilatlara örnek oluşturmaktadır. Kamu hizmeti uzmanlık alanları dikkate alınarak kurulan teşkilatlar ise belli konularda uzmanlaşma

¹³³ Feyzioğlu, a.g.e., s. 241.

¹³⁴ Bkz. Tortop-İşbir, a.g.e., s. 73.

dolayısıyla çeşitli kurum ve yurttaşlara hizmet vermek üzere kurulmaktadır. Bunlara da Maliye Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı örnek gösterilebilir. Bu teşkilatlar kamu gelirlerinin toplanması, devlet bütçesinin hazırlanması, devlet istihbaratının üretimi ve kullanılması, gümrük kontrollerinin yapılması, personel rejiminin takip edilmesi ve uygulamanın yürütülmesi gibi belli konularda uzmanlaşmışlardır. Kamu hizmetinin götürüldüğü yurttaş grubuna göre kurulan teşkilatlara ise yine Devlet Personel Başkanlığı, üniversiteler ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü örnek gösterilebilir. Nitekim Devlet Personel Başkanlığı devlet memurlarıyla ilgili belirli hizmetleri yürütmek, üniversiteler yüksek öğrenim yapmak isteyenlere hizmet sunmak, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ise yoksul yurttaşların çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur. Çok amaçlı teşkilatlar ise aynı anda birden çok amacı gerçekleştirmeye çalışan teşkilatlardır; bunlar teşkilat kanunlarından değişiklik yapılarak esas amaçlarına yeni amaçların eklenmesiyle veya kuruluşları sırasında birden çok amaca hizmet etmek üzere kurulmaktadır.¹³⁵

Bizdeki kamu örgütleri daha çok amaca göre kurulmuşlardır, zira “bir örgüt birimine o örgütün başlıca amaçlarından biri görev olarak verilmişse, o birim amaca göre kurulmuştur.”¹³⁶ Ancak tüm teşkilatların tamamen amaca göre kuruldukları söylenemez. Nitekim, örneklerden de anlaşılacağı üzere, hem diğer sınıflandırmalara uygun teşkilatlar hem de birden fazla sınıflandırmaya sokulabilecek teşkilatlar bulunmaktadır. Bu sınıflandırmalar ihtisas alanının tespitine imkan sağladığı için hangi kanunun hangi komisyonda görüşüleceği hususunda belirleyici olmaktadır. Çünkü hizmet alanlarıyla itibarıyla belli komisyonların ihtisası dahiline girmektedir.

¹³⁵ Aynı yer.

¹³⁶ Cemal Mihcioglu, **Yönetim Bilimi Ders Notları**, yer belirtilmemiş, 1980-81, s. 47.

Örneğin üniversitelerin yüksek öğrenim görmek isteyen yurttaşlara hizmet etmek için kurulduğu belirtilmişti. Akademik personelin yetiştirilmesine ilişkin bir takım kriterlerin belirlenmesi gibi, hizmetlerin yürütülme şekline ve yürütecek olanların niteliklerine yönelik olan ve doğrudan alana ilişkin düzenlemeler içeren tasarı ve teklifler harcama boyutu olmaması kaydıyla Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Komisyonunda görüşülüp karara bağlanmaktadır. Yani yüksek öğrenim ile ilgili hususlar bu alanda uzmanlığı olan komisyonda karara bağlanmaktadır.

Teşkilat kanunlarını iki kategori altında toplamak mümkündür. Birinci kategoride; ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamak üzere idare teşkilatında hiç var olmayan yeni bir teşkilatın kurulmasını öngören kanunlar,¹³⁷ varolan bir teşkilat kanununu yürürlükten kaldırarak teşkilatı yeniden yapılandıran kanunlar¹³⁸ ve bir örgütün bünyesindeki bir birimi müstakil bir örgüt olarak yeniden yapılandıran kanunlar¹³⁹ yer almaktadır. İkinci kategoride ise; teşkilat bileşenleri üzerinde değişiklik yapan kanunlar yer almaktadır. Birinci tür kanunlara “kuruluş”, diğerlerine “değişiklik” kanunları denebilir. Bu tür kanunların hemen hepsi Komisyon tarafından görüşülmektedir. Bunun en önemli sebebi ise bu tür kanunların harcama boyutunun olmasıdır. Ancak hizmet alanı itibarıyla Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanına girmeyen ve harcama boyutu bulunmayan değişiklik kanunları ilgili ihtisas komisyonlarında karara bağlanmaktadır.

¹³⁷ Örneğin Türk idare sistemi içinde hiç bulunmayan Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü lüzum görülen ihtiyaç üzerine 4.6.2003 tarihli 4865 Sayılı Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Kurulması Hakkında Kanun çıkarılarak kurulmuş ve idare sistemimiz içinde yerine almıştır.

¹³⁸ Örneğin 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunla, Çevre ve Orman Bakanlıkları birleştirilerek yeniden yapılandırılmış ve tek bir bakanlık haline getirilmiştir.

¹³⁹ Örneğin 6.11.2003 tarihli ve 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla Ulaştırma Bakanlığı bünyesindeki ana hizmet birimlerinden biri olan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Ulaştırma Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli bir kurum olarak yeniden örgütlendirilmiştir.

Teşkilatların esaslı bileşenleri olan personel ve mali yapıya ilişkin genel düzenlemeler de Komisyonun yetkisindedir. Bu konularda standardizasyonun sağlanması ihtiyacı da teşkilat kanunlarının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesinin nedenleri arasında yer almaktadır. Bu doğrultuda, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetimler Komisyonun görüş alanı içindedir ve örgütlenmelerine ilişkin kanun tasarı ve tekliflerinde Komisyon, esas komisyon olarak görev yapmaktadır. İlgisine göre diğer komisyonlar da teşkilat kanunları hakkında Plan ve Bütçe Komisyonuna tali komisyon olarak görüş beyan etmektedirler. Örneğin Adalet ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonları 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçisi Kurumu Kanunu'nda tali komisyon olarak belirlenmişlerdir. Ancak nadiren de olsa yukarıda belirtilen ihtisaslaşma dolayısıyla diğer komisyonların da esas komisyon olarak görüşüp karara bağladıkları teşkilat kanunları da bulunmaktadır.

Gider kanunları Plan ve Bütçe Komisyonunun ihtisası dahilindedir. Ancak bu durum her zaman tamamen kurullara ve teamüllere bağlı olarak düzenli bir şekilde yürümektedir. Müstakil olarak örgüt kuran kanunlar açısından sorun bulunmamaktadır. Ancak belli bir alanı düzenleyen, aynı zamanda o alanda faaliyette bulunacak bir örgüt de kuran kanunlar açısından farklılıklar söz konusudur. Bunu en açık bir şekilde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda (DDK) görmek mümkündür.

Bu kurumlar belli bir alanı düzenleyen kanunlarla birlikte kurulmaktadırlar. Örneğin bu kuruluşların ilk örneği olan Sermaye Piyasası Kurulu, sermaye piyasasının işleyişini ve devletin bu alandaki düzenleyici işlevlerini düzenleyen 28.7.1981 tarihli ve Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Diğerleri için de aynı durum söz konusudur. Bunlardan SPK, EPDK, BDDK, TK ve TAPDK'nın kanunları

esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülmüştür. RTÜK'ü kuran Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun Anayasa Komisyonu, Rekabet Kurumu'nu kuran Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Şeker Kurulu'nu kuran Şeker Kanunu Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu tarafından karara bağlanmıştır. Diğer taraftan bir DDK olmamakla birlikte istatistik sistemini düzenleyen ve bununla birlikte bu alanda faaliyette bulunacak olan TÜİK'yi kuran Türkiye İstatistik Kanunu Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından karara bağlanmıştır. Dolayısıyla bu tür düzenlemelerde tam bir ayırım koymak mümkün olmamakla birlikte bu kurumların ilgili/ilişkili oldukları bakanlıklar dikkate alınarak teşkilat kanunlarının belirtilen komisyonlara havale edildiği söylenebilir. Ancak ekonomik alanda düzenleyici ve denetleyici işlevleri bulunan SPK, BDDK, TAPDK Başbakanlığın (ekonomiden sorumlu devlet bakanı) ilişkili kuruluşu olması nedeniyle ve Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanındayken, Telekomünikasyon Kurumu Ulaştırma Bakanlığı'nın ilişkili kurumudur ve kurumun faaliyet alanı da doğrudan bu Bakanlıkla ilgilidir. Bu bakanlıkla ilgili konuları da Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu görüşmektedir. Telekomünikasyon Kurumunun kuruluşunu öngören düzenlemenin bu komisyonda görüşülmesi beklenirdi, ancak Kanun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüştür. Aynı durum Enerji ve Tabii Kaynaklar bakanlığının ilişkili kurumu olan EPDK için de söz konusudur. Yani bazen tasarıların gider boyutu ve ekonomik faaliyetleri düzenliyor olması hususları dikkate alınarak havale Plan ve Bütçe Komisyonuna yapılırken, bazen de kurumların ilgili veya ilişkili oldukları

bakanlıklar dikkate alınarak bu bakanlığın görev alanıyla ilişkili işleri görüşmek üzere kurulmuş olan komisyona havale yapılabilmektedir.¹⁴⁰

Yukarıdaki örneklere benzeyen, yani teşkilat kurulmasını öngören ancak harcama boyutu bulunmayan kanunlarda da ihtisası dahilinde değilse Plan ve Bütçe Komisyonu değil, konuyla doğrudan ilgisi bulunan başka bir komisyon esas komisyon olarak belirlenmektedir. Bu durum özellikle Anayasa tarafından tüzel kişilik tanınmış olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından geçerlidir. Çünkü bunlara ilişkin düzenlemelerin harcama boyutu bulunmamaktadır ve düzenlemeler devlet bütçesine yük getirici mahiyette değildir. Örneğin; 18.5.2004 tarihli ve 5174 numaralı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu esas komisyon olarak Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu tarafından görüşülüp karara bağlanmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu bu kanun üzerinde tali komisyon olarak belirlenmiş ancak görüş bildirmemiştir.¹⁴¹

Değişiklik tasarılarında ise prosedür farklı işlemektedir. TBMM’de komisyonların bakanlıklarla karşılıklı olarak kurulmuş olduğu belirtilmişti. Komisyon isimleri incelendiğinde de bu durum açık bir şekilde görülmektedir. Bakanlıkların veya diğer kurum ve kuruluşların teşkilat yapılarında değişiklik yapan,

¹⁴⁰ Örneğimizdeki Şeker Kurumu ve Rekabet Kurumunun kuruluş yasaları, bu kurumların ilişkili olduğu Bakanlık olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığıyla karşılıklı kurulmuş olan Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu tarafından görüşülmüştür. Nitekim bu kurumlarda ekonomik alana ilişkin düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlara sahiptir ve bu yönüyle bunlara ilişkin kanunların Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi gerekir. Ancak havalede bu durumun göz önüne alınmadığı, havalenin ilişkili Bakanlık dikkate alınarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

¹⁴¹ Bkz. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu Tasarısı ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu Raporu (1/789), **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C. 49, B. 90, 18.5.2004, S.S. 452.

ancak harcama boyutu olmayan, alana ilişkin amaç ve politikalar ile görev yetki ve sorumluluklarda değişiklik öngören tasarı ve teklifler, bu kurum ve kuruluşların karşılıklı olarak kuruldukları komisyonlar tarafından incelenmekte ve karara bağlanmaktadır. Bu açıdan Maliye Bakanlığı ve Başbakanlığın ekonomi yönetiminden sorumlu birimleri (DPT, Hazine gibi) ile yine diğer komisyonlarla eşleştirelemeyen diğer kurum ve kuruluşlar Plan ve Bütçe Komisyonuna karşılık gelmektedir. Bunlarla ilgili tüm tasarı ve teklifler Komisyonda görüşülüp karara bağlanmaktadır.

Havalelerin bu şekilde yapılmasında varolan hukuki düzenlemelerin ve teamüllerin yanı sıra Meclis Başkanı adına havale işlemini yürüten büronun tavrı ve duruma göre benimsediği tutum da etkili olmaktadır. Havale işlemini yürüten birimin başında bulunan idarecinin kişisel düşünceleri bile havaleyi yönlendirebilmektedir. Dolayısıyla bu alanda tam olarak oturmuş kuralların bulunduğundan söz edilemez. Belirtildiği gibi bir kanun harcama boyutu bulunduğu gerekçesiyle Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilebilirken, aynı nitelikteki başka bir kanun düzenleme alanı itibarıyla başka bir komisyonun ihtisası dahiline girdiği gerekçesiyle Plan ve Bütçeye değil bu komisyona havale edilebilmektedir. Ancak genel teamül teşkilat tasarılarının da içinde bulunduğu gider nitelikli tasarı ve tekliflerin Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesi şeklindedir.

Tablo 2. 6 Komisyonlara Karşılık Gelen Bakanlıklar*

Anayasa Komisyonu**	
Adalet Komisyonu	Adalet Bakanlığı
Milli Savunma Komisyonu	Milli Savunma Bakanlığı
İçişleri Komisyonu	İçişleri Bakanlığı
Dışişleri Komisyonu	Dışişleri Bakanlığı
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu	Milli Eğitim ve Kültür ve Turizm Bakanlıkları
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu	Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma ve Kültür ve Turizm Bakanlıkları
Çevre Komisyonu	Çevre ve Orman Bakanlığı
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	Sağlık ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları
Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu	Tarım ve Köyişleri ve Çevre ve Orman Bakanlıkları
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu	Sanayi ve Ticaret ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları
Plan ve Bütçe Komisyonu	Maliye Bakanlığı, Başbakanlık
Avrupa Birliği Uyum Komisyonu****	Bütün bakanlıklar

Tabloda hangi komisyonun hangi bakanlıkla karşılıklı kurulduğu görülmektedir. Ancak tam bir uygunluk sağlamak komisyon sayısını gereksiz yere artıracığından bazı komisyonlar birden fazla bakanlığa karşılık gelmektedir. Dolayısıyla bu bakanlıkların görev alanı içinde yer alan konulara ilişkin düzenlemeler bu komisyonlarda görüşülmektedir. Her bakanlık kendi görev alanına ilişkin düzenlemeleri kendisi hazırlamakta ve Meclise gönderilen tasarılar da,

* Dilekçe, TBMM Hesaplarını İnceleme, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İnsan Haklarını İnceleme komisyonları tasarı ve teklif görüşmedikleri için tabloda gösterilmemişlerdir.

** Diğer hiçbir bakanlığın faaliyet alanına girmeyen tasarılar genellikle başbakanlık tarafından ama diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla ortaklaşa hazırlanmakta ve Meclise gelen tasarıda da hangi bakanlık tarafından hazırlandığı belirtilmemektedir. Harcama boyutu bulunmayan bu nitelikteki tasarılar genellikle devlet örgütlenmesine ilişkin temel ilke ve prensipleri belirlemekte ve Anayasa Komisyonu tarafından görüşülmektedir. Örneğin Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanun ve 5272 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun bu niteliktedir ve Anayasa Komisyonu tarafından karara bağlanmışlardır. 3046 sayılı Kanun için bkz. **TBMMTD**, D. 17, C. 6, Y.Y. 2, 25.9.1984, B. 3'e ek S.S. 112; 5272 sayılı Kanun için bkz., **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C. 41, 18.2.2004, B. 54'e ek S.S. 349.

**** Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, kuruluş kanunu gereği yalnızca tali komisyon olarak görüş bildirebilmektedir. Hangi bakanlığın görev alanına girerse girsin kanunların Avrupa Birliği Mevzuatına uygunluğunu inceleyerek, esas komisyon olarak tayin edilmiş olan diğer ihtisas komisyonlarına görüş bildirmektedir. Bkz. 15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Kanun.

tasarının hangi bakanlık tarafından hazırlandığı belirtilmektedir. Bakanlıkların, varsa, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarına ilişkin tasarı ve teklifler de bakanlıkla karşılıklı kurulmuş komisyonun görev alanına girmektedir. Ancak başbakanlığın bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının tasarı ve teklifleri açısından belirleme, kuruluşların görev alanı ve faaliyet konuları dikkate alınarak yapılmaktadır. Örneğin Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne ilişkin düzenlemelerde Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Aile Araştırma Kurumu Genel Müdürlüğüne ilişkin düzenlemelerde Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, Hazine Müsteşarlığı ve SPK'ya ilişkin düzenlemelerde Plan ve Bütçe Komisyonu yetkilidir.

Diğer komisyonlar tarafından görüşülen tasarı ve tekliflerde Plan ve Bütçe Komisyonu ihtiyaç duyulması halinde esas komisyona görüş bildirmek üzere tali komisyon olarak belirlenmektedir. Bu belirlemede teamüller başta olmak üzere 3067 sayılı Kanun ve İçtüzüğü'nün 20. maddesinin gerekçesi etkili olmaktadır. 3067 sayılı Kanuna göre tasarı ve teklifler doğrudan Komisyonun görev alanına girmiyor ancak Kalkınma Planıyla bağlantısı bulunuyorsa, görüşü alınmak üzere Plan ve Bütçe Komisyonu'na tali komisyon olarak havale edilmektedir. Kapsamlı işlerin bazılarında yalnızca birkaç madde mali içerik taşımakta yani Komisyonu ilgilendirmekte, maddelerin çoğunluğu alana ilişkin düzenlemeleri dolayısıyla başka bir komisyonun ihtisasına girmektedir. Bu durum, kural olmamakla birlikte diğer komisyonlara esas komisyon olarak havale edilen teşkilat kanunları açısından çok belirgindir. Bu gibi durumlarda Komisyon tali komisyon olarak belirlenmektedir. Ancak yoğun iş yükü vb. nedenlerle Komisyon tali komisyon olarak belirlendiği işler hakkında nadiren rapor hazırlayıp görüş bildirmektedir.

Komisyonların bu işleri kendi aralarında hallettikleri de görülmektedir. İçtüzüğün 34. maddesine göre; a) bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, başka bir komisyonun ihtisası dahilinde görürse, gerekçeli olarak tasarı veya teklifin o komisyona havale edilmesini isteyebilmekte, b) kendisine havale edilen tasarı veya teklif veya herhangi bir mesele için, bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli görürse, tasarı veya teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilmekte ve c) başka bir komisyona havale edilmiş bir tasarı veya teklif veya herhangi bir mesele için düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilmektedir. Bu gibi durumlarda ilgili her iki komisyon aynı görüşte iseler, Meclis Başkanı tarafından gereği yerine getirilmekte ve Genel Kurula bilgi verilmektedir. İki komisyon arasında uyuşmazlık çıkarsa, mesele Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulmakta ve sorun Genel Kurul'da çözümlenmektedir. Birinci durumda işin kendi ihtisasında olmadığını bildiren komisyon tali komisyon, ikinci durumda görüşü istenen komisyon ve üçüncü durumda da görüş belirtmek isteyen komisyon tali komisyon olarak belirlenmektedir. Örneğin 9.11.2006 tarihli ve 5555 sayılı Vakıflar Kanunu'nda Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlık tarafından esas komisyon olarak belirlenmişti. Bu Kanun esas olarak belli bir alanı düzenlemekle birlikte, bu alanda faaliyette bulunacak bir kamu tüzel kişiliğinin de örgütlenmesini düzenleyen kanunlar kategorisinde bulunmaktadır. Kanunda vakıflara ilişkin temel düzenlemelerin yanı sıra kamu tüzelkişiliğine sahip Vakıflar Genel Müdürlüğü de yeniden düzenlenmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu bu tasarının amaç ve içerik açısından kendi ihtisasında bulunmadığını belirtmiş ve esas komisyon olarak Adalet Komisyonunda görüşülmesini talep etmiştir. Talep Başkanlıkça da uygun görülerek havale işlemi değiştirilmiş ve Plan ve Bütçe Komisyonu tali komisyon olarak belirlenmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin değişiklik kanunlarında, yine harcama boyutu olmamak kaydıyla, genel yetkili komisyon İçişleri Komisyonudur. Alanı yeniden düzenleyen kanunlarda ise genel itibarıyla Plan ve Bütçe Komisyonu yetkilidir. 1924 tarihli Köy Kanununu İçişleri Komisyonu (Dahiliye Encümeni) esas komisyon olarak karara bağlamıştır. Görüşülen tasarı (layiha) (1/399) esas numarasını almış ve çeşitli birleşimlerde görüşülerek kabul edilmiştir.¹⁴² 3.4.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu da yine İçişleri Komisyonu tarafından görüşülmüştür.¹⁴³ Bu Kanun için kurulan bir de geçici komisyon (Belediye Kanunu Layihası Muvakkat Encümeni) rapor hazırlamıştır.¹⁴⁴ 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunu, Plan ve Bütçe Komisyonu esas komisyon olarak karara bağlamış, İçişleri Komisyonu ise tali komisyon olarak görüş bildirmiştir.¹⁴⁵ 16.5.1987 tarihli 3360 sayılı 13 Mart 1913 tarihli İdarei Umumiyei Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun da Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülüp karara bağlanmış, yine İçişleri Komisyonu görüş bildirmiştir.¹⁴⁶ Son belediye kanunları ile İl Özel İdaresi Kanununu da Plan ve Bütçe Komisyonu görüşüp karara bağlamış, İçişleri ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonları ise Komisyona görüş bildirmişlerdir.¹⁴⁷

Tarihi seyrinden de anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlere ilişkin kanunlar İçişleri Komisyonu tarafından görüşülürken, bu görev zamanla Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu gelişme, Komisyonun tam

¹⁴² Bkz. **TBMMZC**, Devre 2, İ.S. 1, C. 4, İçtima 70, 19.12.1923.

¹⁴³ Bkz. **TBMMZC**, Devre 3, İçtima Senesi 3, C. 17, B. 37, 20.3.1930, s. 20 vd.

¹⁴⁴ Bkz. **TBMMZC**, Devre 3, İçtima 3, C. 18, B. 43, 3.4.1930, s. 3-10.

¹⁴⁵ Bkz. **TBMMTD**, D. 17, Y.Y. 1, C. 4, 27.6.1984, B. 84'e ek S.S. 87.

¹⁴⁶ Bkz. **TBMMTD**, D. 17, Y.Y. 4, C. 40, 7.5.1987, B. 100' ek S.S. 531.

¹⁴⁷ Komisyon raporları için bkz. **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C.55, 1.7.2004, B. 109'a ekli S.S.616; **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C.54, 23.6.2004, B. 105'e ekli S.S. 583., **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C.55, 1.7.2004, B. 113'e ekli S.S. 619.

olarak bir teşkilat komisyonu rolünü üstlenerek bu alanda da görev yaptığını ispatlamaktadır. Bu durum, havale prosedüründe zamanla bütçe-harcama esaslı ve standardizasyonu gözetilen bir yönelimin gerçekleşmiş olduğunu da göstermektedir. Netice itibariyle genel uygulamadan ayrılan örnekler bulunmakla birlikte teşkilat kanunlarının da içinde bulunduğu gider kanunları Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşölüp karara bağlanmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YASA YAPIM SÜRECİ VE KOMİSYONUN ÇALIŞMA YÖNTEMİ

Komisyonlar siyasal kararların alındığı siyasal organlardır. Komisyonlarda komisyon üyeleri başta olmak üzere pek çok taraf kararların oluşmasında etkili olmaktadır. Komisyonlarda kararlar formel ve enformel süreçlerden geçerek şekillenmektedir. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerden, görüşeceği işler üzerinde ilk önce bir toplantı gündemi belirlemektedirler. Belirlenen günde ilgili tarafların katılımıyla toplanıp, görüştükleri işler hakkında bir karara varmaktadırlar. Karara bağladıkları işleri ise bir rapora bağlayıp Genel Kurula sunmaktadırlar. Genel Kurulun kararıyla da yasa yapım süreci nihayete ermektedir. Dilekçe, TBMM Hesaplarını İnceleme, İnsan Haklarını İnceleme ve KİT Komisyonları dışındaki komisyonların esas işleri kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnameleri görüşmektir. Görüşme yönteminde ise farklılıklar bulunmamakta, aynı prosedür uygulanmaktadır. Ancak Plan ve Bütçe Komisyonu açısından birtakım farklılıklar bulunmaktadır.

I. KOMİSYONDA KARAR ALMA SÜRECİNE DAHİL OLMA YÖNTEMLERİ

Siyasal iktidar tarafından değerlerin dağıtılmasına yönelik olarak alınan kararlar “siyasal kararlar” olarak nitelendirilmektedir.¹⁴⁸ Bu anlamda siyasal kararların ön önemlileri kuşkusuz yasalardır. Yasa, yönetmelik, genelge gibi hukuki metinlere dönüşen siyasal kararlar, bir yandan yeni hukuk kuralları yaratırken, diğer

¹⁴⁸ David Easton, **The Political System**, New York, Knopf, 1953, s. 128-129’dan aktaran, Daver, a.g.e., s. 41-42.

yandan belli ölçülerde mevcut hukuk kuralları çerçevesinde oluşurlar. Bir başka deyişle, siyasal faaliyetler bir yandan yeni hukuki durumlar yaratırken, diğer yandan mevcut hukuk düzeni içerisinde yürütülür.

Acaba bir siyasal sistemde kararları kimler almaktadır? Toplumu kimin, nasıl yönettiği ya da yönetmesi gerektiği konusu eski Yunan filozoflarından bugüne kadar tartışılabilen bir konudur. Örneğin eski Yunan düşünürü Platon'un toplumu filozofların yönetmesi gerektiği yönündeki düşüncesi bilinmektedir. 20. yüzyılın başlarında İtalyan düşünürleri Mosca ve Pareto tarafından olgunlaştırılan seçkinci yaklaşımlar, toplumların, çeşitli alanlarda yetişmiş, üstün niteliklere sahip örgütlü seçkin bir azınlık tarafından yönetildiğini ve zamanla bir seçkinler grubunun yerini başka bir seçkin gruba bıraktığını ileri sürmekteydiler. Bu iki düşünürün amacı aslında, gerçek demokrasinin olamayacağını, sınıfsız toplumun mümkün olmadığını ortaya koymaktı. Öte yandan, halkın, halk için, halk tarafından yönetilmesi anlayışına dayanan klasik demokrasi anlayışının, sosyal ve siyasal hayatta yaşanan köklü değişiklikler karşısında yaşadığı sıkıntı, demokratik seçkinci yaklaşımların geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Schumpeter, Sartori gibi düşünürler demokratik seçkinlerin gerekliliğini savunmuşlardır.¹⁴⁹

Tarihi gelişimine koşut olarak bütün toplumlarda yöneten ve yönetilen ayrımı hep varolagelmıştır. Genellikle küçük bir azınlık yönetici rolünü üstlenirken, toplumun geri kalanı yönetilen grubunu teşkil etmiştir. Bu nedenle, bütün rejimlerin aslında oligarşik bir karakterleri olduğu ileri sürülmektedir.¹⁵⁰ ABD'li sosyolog Wright Mills, Amerikan seçkinlerini anlattığı "İktidar Seçkinleri" adlı ünlü eserinde, ABD'de ülke düzeyindeki bütün önemli kararların, ekonomik, siyasal ve askeri

¹⁴⁹ Munci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1997, s. 111-124.

¹⁵⁰ A.k., s. 111.

seçkinlerden oluşan küçük bir azınlık tarafından alındığını, toplumun bütün gücü elinde tutan bu mutlu azınlık tarafından yönetildiğini, bu ülkede geleneksel anlamdaki siyasetin artık önemini yitirdiğini ileri sürmüştür.¹⁵¹ Hayek ise, demokratik ülkelerdeki sistemi “pazarlık demokrasisi” olarak değerlendirmiş ve daha örgütlü olanların yönetime hakim olarak pazarlık sürecinden kazançlı çıktıklarını belirtmiştir.¹⁵² Kapani, siyasal seçkin kavramına fonksiyonel bir anlam yüklemiş ve siyasal seçkinin, herhangi bir nedenle, siyasal iktidarı kullanma veya onun üzerinde doğrudan doğruya etki sahibi olma durumunda bulunan azınlık grubunu ifade ettiğini belirtmiştir.¹⁵³ Yazara göre, özgür bir toplumda siyasal kararlar son tahlilde bir azınlık tarafından alınsa bile, kararların oluşmasında genellikle çeşitli sosyal grupların değişik ölçülerde rolleri ve etkileri bulunmaktadır.¹⁵⁴

Siyasa yapım sürecinde hangi aktörlerin ne ölçüde rol oynayacakları ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, gelişmiş Batı ülkelerinde siyasa yapım sürecinde parlamentonun yanında çok çeşitli aktörler rol oynamakta, hatta bazı ülkelerde bunlar parlamentodan önde gelmektedirler. Demokratik sisteme yeni geçen Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde ise siyasa yapımında parlamento önde gelmektedir.¹⁵⁵

Siyasa yapım sürecinin pek çok aktörü ve bir o kadar da aşaması bulunmaktadır. Alınan kararların geçirdiği aşamalar arasında da farklılıklar vardır. Bazı kararlar tek aşamada oluşabildiği gibi bazıları da birden çok aşamanın ardından oluşmaktadır. Bu aşamalardan geçerek oluşan kararlar gündelik pratiklerin farklı alanlarında somutlaşmaktadır.

¹⁵¹ Bkz., Wright Mills, **İktidar Seçkinleri**, (Çev. Ünsal Oskay), Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974.

¹⁵² Friedrich A. Hayek, **Kanun Yasama Faaliyeti ve Özgürlük (Sosyal Adalet Serabı)**, (çev. Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1995, s. 188-189.

¹⁵³ Kapani, a.g.e, s. 128.

¹⁵⁴ A.k., s. 129.

¹⁵⁵ Attila Agh, “Parlamentoların Etkin Çalışması İçin Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri”, **TBMM’nin Etkinliği**, (ed. İlter Turan), TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 94.

Plan ve Bütçe Komisyonu siyasal sistem içerisinde alınan bazı kararların oluşmasında önemli uğrak noktalarından biridir. Komisyon, hükümetlerin siyasalarını hayata geçirmelerinde en etkili olan ve normlar hiyerarşisinde yaptırım gücü ikinci sırada yer alan kanunların, kanun şeklini almadan bir önceki durağını oluşturmaktadır. Yapılan düzenlemeler, teşkilat kurulmasından vergi düzenlemelerine, bütçeden plana, sosyal güvenlikle kamu personeline ilişkin geniş bir yelpaze içerisinde yer almaktadır. TBMM Genel Kurulu tasarılar son şeklini vererek kanun niteliğine yükseltmektedir. Ancak tasarıların hükümetten sonra en çok irdelendiği ve hemen hemen son şeklinin verildiği yer komisyonlardır. Zira Genel Kurul komisyonlardan gelen metinlere ya hiç dokunmamakta ya da bu metinler üzerinde çok küçük değişiklikler yapmaktadır. Bu nedenledir ki komisyonlarda oluşan kararları etkilemek yapılan düzenleme alanıyla az ya da çok menfaat bağı bulunan pek çok aktör için önemlidir.

Belli bir siyasal tercihin somutlaşmış şekli olan kanunlarının olgunlaştırılması konusunda Komisyonunda pek çok katılımcıyla birlikte yoğun bir çaba sarf edilmektedir. Zira çoğu siyasal kararın oluşmasına katkı sağlamak ve bu kararlara, menfaatleri icabı kendi görüşlerini yansıtmak isteyen pek çok katılımcı Komisyon toplantılarına katılmaktadır. Komisyon kararlarını etkilemek için kullanılan yöntemler konu itibarıyla pek farklılık arz etmemektedir. Bütün tasarı veya tekliflerin görüşmelerinde aynı yöntemler kullanılmaktadır.

Komisyonunda esas karar vericiler komisyon üyesi olan milletvekilleridir. Tasarı ve teklifler komisyonunda yapılan oylama neticesinde kesinlik kazanmakta ve Genel Kurula sunulmaktadır. Ancak, milletvekillerinin yanı sıra hükümet, siyasal parti grupları, ilgili bakanlık veya kurum/kurumlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları,

diğer milletvekilleri, meslek kuruluşları, baskı grupları ile ilgili düzenlemelerle menfaat bağı bulunan bireyler kararların oluşmasında etkili olmaktadır.

A) Komisyon Üyeleri ve Diğer Milletvekilleri

Komisyon üyeleri görüşmeler esnasında gerek görüşülen konuların tümü gerekse ayrı ayrı maddeleri hakkında düşünce ve görüşlerini açıklamaktadırlar. Düzenlemelerin yerinde olup olmadığını değerlendirmekte ve bu değerlendirmeleri doğrultusunda oylarını kullanmaktadırlar. Komisyon üyelerinin oylarını hangi yönde kullanacaklarını etkileyen çeşitli faktörler bulunmaktadır. İdeolojik pozisyonları kararlarının şekillenmesinde önemli olsa da, mensup oldukları partiler oylarının renginin belirlenmesindeki en önemli etkidir. Zaten ideolojik pozisyonları mensup oldukları partilerin politikalarıyla da önemli ölçüde örtüşmektedir. Ancak milletvekillerinin bağımsız olarak kişisel bir pozisyon belirlemeleri güçtür ve genellikle parti gruplarının görüşü doğrultusunda oy kullanmaktadırlar. İktidar partisi/partileri açısından bu durum daha net bir biçimde görülmektedir. Komisyonda, esasa ilişkin olarak yapılan değişiklikler daha çok hükümetin güdümünde gerçekleşmektedir. Hükümetin Komisyonda değişiklik önergesi verme yetkisi bulunmamaktadır, ancak, iktidar grubuna mensup milletvekilleri hükümet tarafından hazırlanan değişiklik önergelerini imzalamak suretiyle hükümetin isteği yönünde değişiklik yapılmasını sağlamaktadırlar. Daha önce ayrıntılı olarak ortaya konulduğu üzere Komisyonun yapısı gereği değişiklikler Hükümetin isteği yönünde gerçekleşmektedir. Yapılan değişiklikler daha çok düzenlemelerin eksikliklerini gidermeye yönelik bulunmaktadır. Bu eksiklikler hukuki-teknik olabileceği gibi amaç ve politikalara ilişkin de olabilmektedir. Ayrıca, üyelerin kararlarının

şekillenmesinde diğer milletvekilleri, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları ile bireyler de etkili olmaktadır.

Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de komisyon kararlarının oluşmasında etkili olmak için faaliyet yürütmektedirler. Böyle bir faaliyete ya kendi çıkarlarını ilgilendiren düzenlemeler söz konusu olduğunda ya da kendileri üzerinden lobi faaliyeti yürüten baskı grubu ya da kişiler adına girişmektedirler. Milletvekilleri oy kullanma hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına katılabilmekte ve görüş beyan etmek suretiyle komisyonu etkileme girişiminde bulunmaktadırlar. Mensubu oldukları siyasi parti gruplar üzerinden komisyonda etkin olmaya çalıştıkları da görülmektedir. Ayrıca komisyon üyesi milletvekilleriyle olan kişisel ilişkilerini kullanarak, komisyonda bir kanaat oluşması konusunda faaliyette bulundukları da olmaktadır.

B) Hükümet Temsilcileri

Komisyon toplantılarına hükümeti temsilen tasarı veya teklifin düzenleme alanıyla ilgili olan bakan katılmaktadır. Aslında hükümet temsilcisi olarak bir bakanın komisyon çalışmalarına katılması, komisyonun bilgilendirilmesinin ve siyasal sorumluluğun üstlenilmesinin ötesinde bir anlam taşımaktadır. Hükümet temsilcisinin komisyonda ortaya atılan bir öneri hakkındaki tavrı, oylamalarda çoğu kez belirleyici olmaktadır. Hükümetin karşı çıktığı bir önerinin kabul edilmesi, bazen söz konusu olmakla birlikte, sık rastlanan bir durum değildir. Bu bakımdan hükümet temsilcisinin, özellikle de tasarının asıl sahibi olan bakanın komisyon çalışmalarına katılması, tasarıların hükümetin arzu etmediği değişikliklere uğramasını büyük ölçüde engelleyici bir işlev görmektedir.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Çeliker, a.g.e., s. 175.

İktidar grubu/gruplarıyla hükümet iç içe geçmiş bir görünüm arz etmektedir; çünkü hükümetin başı aynı zamanda iktidar partisinin genel başkanıdır. Bakanlar da partinin üst düzey yönetim kadrolarında yer almaktadırlar. Ülkemizdeki siyasal partilerde sıkı parti disiplini hakim olduğundan, parti grubu ve hükmet eşgüdüm içerisinde hareket etmektedir. Komisyon üyelerinin tutum ve davranışları ise hem parti grubunun hem de hükümetin kısılacı altında belirlenmektedir.

Hükümet temsilcisinin görüşmelerdeki genel tavrı tasarıların Bakanlar Kurulundan sevk edildiği şeklide korunması yönündedir. Ancak değişiklik yapmaya ihtiyaç bulunduğu yönünde bir kanı oluştuğu takdirde değişikliklere olumlu bakılmakta, hatta çoğu zaman değişiklikler düzenleme alanıyla ilgili kurum ve kuruluşların tavsiye ve önerisi üzerine yapılmaktadır.

C) Bürokratlar

Kamusal politikalar yalnızca siyasal organlar tarafından oluşturulmazlar. Çoğunlukla siyasal partilerin seçim beyannamelerinde veya hükümet programında siyasal söylem düzeyinde belirlenen genel nitelikteki politikaların içeriği önemli ölçüde bürokratlar tarafından doldurulmakta, böylece bunlar uygulanabilir somut politikalar hale getirilmektedir. Bu nedenle bu kadar önemli ve teknik işlevler üstlenen bürokratı; “karmaşık teknolojik ve toplumsal sorunları yorumlama ve politikalara dönüştürme sorumluluğunu yüklenmiş siyasal aktör olarak tanımlayanlar bile bulunmaktadır.”¹⁵⁷ Bürokratlar, benimsenen politikaların somuta dönüştürülmesinin en etkin araçlarından biri olan kanunların, bakanlıklardaki hazırlık aşamasından TBMM komisyonlarında görüşülme ve Genel Kurulda yasalaşmasına kadar geçen zincirleme süreç içerisinde aktif bir katılım sergilemekte ve son ana

¹⁵⁷ Emre, a.g.e., s. 190.

kadar kanunların şekillenmesinde rol oynamaktadırlar. Bürokratlar alanın özel bilgisine sahip olduklarından komisyon ve Genel Kurul aşamasında özellikle verdikleri teknik bilgilerle kararların oluşmasında etkili olmaktadır. Bu nedenlerle Emre; “bürokratların uzmanlık bilgisinden yararlanmadan bugün kamusal politikaların belirlenmesinin hemen hemen olanaksız olduğunu”¹⁵⁸ belirtmektedir.

Komisyon çalışmalarına katılan bürokratlar, düzenleme alanıyla doğrudan ilişkisi olan ve düzenlemelerden etkilenen kurum veya kuruluş ile düzenleme alanıyla dolaylı ilgisi bulunan veya birkaç maddeyle sınırlı ilgisi bulunan kamu kurum ve kuruluşların bürokratlarıdır. Örneğin bir bakanlığın teşkilat kanunu görüşülüyorsa ilgili bakanlık düzenlemelere müdahil olmaktadır. Bürokratlar doğrudan görüş beyana edemezler ancak bakanın izniyle bunu yapabilirler veya görüşlerini doğrudan bakana iletirler ve istedikleri yönde değişiklik yapılması için uğraşırlar. Ancak ilgili tasarı veya teklif alt komisyon tarafından da görüşülüyorsa, burada kendi görüşlerini doğrudan alt komisyon üyelerine iletmek ve yapılmasını istedikleri değişikliklerin gerekçelerini anlatmak imkanına sahip bulunmaktadır. Diğer kamu kurum ve kuruluşları ise komisyon başkanının daveti üzerine toplantılara katılmaktadırlar. Komisyonda söz talep edebilmekte ve kendi görev alanına ilişkin düzenlemelerin kendi kurum ve kuruluşlarının yararları doğrultusunda değiştirilmesi yönünde çabalamaktadırlar. Bu yola ancak düzenlemeler kendi menfaatlerini zedeliyorsa başvurmaktadırlar. Örneğin; bir bakanlığın görev kapsamı içinde yer alan bir husus, teşkilat kanunu görüşülen bakanlığın görev kapsamı içine de alınmışsa ilgili bakanlık kendi görev alanını korumak için toplantıya katılmakta ve bu yöndeki düzenlemenin metinden çıkarılması için görüş beyan etmektedir. Bunun dışında

¹⁵⁸ Bkz. Emre, *aynı yer*.

Komisyonunda düzenleme konusuyla ilgisi bulunan kurum ve kuruluş temsilcilerinin teknik bilgisine ihtiyaç duyulabilmektedir. Bunlar tarafından verilen bilgiler Komisyon kararlarının oluşmasında etkili olmaktadır. Çünkü Komisyon yapılan düzenlemelerin teknik yönden eksik veya yanlış olmaması hususuna önem vermektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda etkin kuruluşlar Maliye ve DPT'dir. Komisyonunda görüşülen konuların hemen hemen hepsinin mali boyutunun bulunması nedeniyle Maliye Bakanlığı temsilcileri, kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluğu bakımından da DPT temsilcileri Komisyon toplantılarına katılmaktadır.

D) Baskı ve Çıkar Grupları

Politika arenasında en etkili unsurun siyasal partiler olduğu bilinen bir gerçektir. Bu etkili unsur dışında politik alanda faaliyet gösteren, kamunun dışında yer alan ve alınan kararları etkileyen başka gruplar da mevcuttur. Bunlar, yaygınlaşan bir terimle “baskı ve çıkar grupları”, kimi zaman “demokratik kitle örgütleri” ya da daha popüler bir tabirle “sivil toplum örgütleri” olarak adlandırılmaktadır.¹⁵⁹ Özet bir şekilde; “Baskı grupları ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar.”¹⁶⁰ olarak tanımlanmaktadır. Bunların siyasal kararların alınması sürecinde etkili olmaya çalıştıkları önemli duraklardan birisi de Plan ve Bütçe Komisyonu'dur.

¹⁵⁹ Bkz., İlder Turan, **Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar**, Türkiye Belediye-İş Sendikası, Eğitim Dizisi No. 6, Hazar Matbaacılık, İstanbul, 1987, s. 44.

¹⁶⁰ Kapani, a.g.e., s. 193.

Batı’da çıkar gruplarının karar alma mekanizmalarında çok önemli bir rol oynadıkları ve artık bu rolün Batı demokrasilerinde kurumsallaşmış olduğu görülmektedir. Parlamento üyelerinin bir beldeyi temsil etmelerinin yanı sıra, çıkar gruplarına dayalı farklı bir temsil olgusundan söz edilmektedir. Bu, Avrupa’da, sosyal demokrasinin gelişmesiyle birlikte örgütlü grupların karar alma mekanizmasına katılmaları hatta bu katılımın yarı resmi birtakım kurumlar vasıtasıyla gerçekleşmesiyle bağlantılıdır. Mesela, İsveç’te bugün üç katmanlı bir demokrasinin yürürlükte olduğundan söz edilmektedir. Üç katmandan kastedilen ise, ileri sanayi toplumlarında parlamentonun aldığı önemli kararların büyük bir çoğunluğunun ekonomik hayata ilişkin olmasıdır. Dolayısıyla bu kararların alınmasında ekonomik alanda örgütlenmiş gruplara katılma hakkı tanımak gerekir. Nitekim bu sistem aynı şekilde İngiltere’de, Norveç’te, Avrupa’nın birçok yerinde uygulanmaktadır. Alınan kararlar şu şekilde gelişmektedir: Bir yanda ilgili bakanlık temsilcileri, hükümet yetkilileri, öbür tarafta da sendikalar ve işveren konfederasyonları bulunmaktadır. Üç katmanlı demokrasiden kastedilen de budur. Bu gruplar, oturup masa başında bir çeşit pazarlıkla kararlar almakta ve kararlar alındıktan, daha doğrusu ortaya bir görüş birliği çıktıktan sonra parlamentoya sunulmaktadır. Bu gelişmeye neden olarak, ileri sanayi toplumlarında parlamentonun ele aldığı konuların artık çok karmaşıklaşmış olması gösterilmektedir. Yani, parlamento üyelerinin birey olarak bu karmaşık sorunları anlayabilmeleri ve konuya ilişkin kendi başlarına karar alabilmeleri güçleşmiştir. Dolayısıyla da parlamentonun görevini yerine getirebilmesi ve toplumda farklı çıkarları olan grupların taleplerini karşılayabilmesi için bu güçlü örgütlerle işbirliği yapılması zorunludur.¹⁶¹

¹⁶¹ Binnaz Toprak, “Demokrasi ve Parlamento”, **Milli Egemenlik Sempozyumu ve Panellerde**

Sözü edilen örnekteki gibi kurumsal bir çerçevesi bulunmasa da ülkemizde de böyle bir işbirliği arayışı mevcuttur. Toplumsal kesimlerin çalışmalara katılması ve görüşlerinden yararlanılması, çıkacak yasaların toplum tarafından benimsenmesine ve uygulanabilir olmasına katkıda bulunacağından, komisyon çalışmalarına olabildiğince geniş bir katılımın sağlanmasına özen gösterilmektedir. Özellikle örgütlü çıkar grupları, hazırladıkları raporlarla haklılıklarını ortaya koyarak milletvekillerinin desteğini almaya çalışmaktadırlar. Bu girişimlerin kimi durumlarda olumlu sonuç verdiğine tanık olunmaktadır. Milletvekilleri doğrudan belli bir çıkar grubunu temsil etmeseler bile aynı mesleği paylaşma, aynı kurumda çalışmış olma, aynı uzmanlık alanında yer alma, siyasi destek ve avantaj sağlama gibi nedenlerle bu girişimlere sempati duyabilmektedir.

Baskı ve çıkar gruplarının güçleri temelde üç unsura dayanmaktadır, bunlar; örgütlülük, mali güç ve üye sayısıdır. Bu unsurlardan her biri yerine göre, diğerinden önemli olabilmektedir. Toplumun siyasal ve sosyal yaşantısında en etkili olabilecek baskı grupları genellikle üretim ilişkilerinin yansıttığı ekonomik sorunları temsil eden baskı gruplarıdır. Bu grup hareketini belirleyen en önemli etken kuşkusuz ekonomik bir etkidir. Baskı grubu, faaliyeti için kaynak kullanmak durumundadır. Kaynakların göreceli bolluğu, grubun faaliyetini kolaylaştırmakta, başarısına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca saygınlığı daha yüksek olan grupların karar vericilere erişmesi, onlarla düzenli etkileşimde bulunma ve isteklerini elde etme konusundaki başarı şansı daha yüksektir.¹⁶²

Sunulan Bildiriler (Van), TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No. 32, Ankara, 1987, s. 30.

¹⁶² Turan, a.g.e. (1987), s. 52.

Fakat grup hareketlerinin temelinde yalnızca ekonomik etkenin yattığını söylemek doğru değildir. “Paylaşılan maddi çıkarların yanı sıra tutumlar da etkili olmaktadır. Belli bir ekonomik tabanı olmayan fakat belirli konularda aynı ahlaki ve kültürel tutumları benimsemiş insanların meydana getirdikleri gruplar da vardır.”¹⁶³ Nitekim, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda her iki türe giren baskı grupları da faaliyette bulunmaktadır. Parlamento üyelerinin seçimle belirlenmesi, kimi durumlarda sayısal üstünlüğe önem kazandırmaktadır. Örneğin, banka kedi kartları konusunda tüketiciler lehine yapılan bütün düzenlemeler bankaların karşı çıkmasına rağmen gerçekleştirilmiştir. Bu durumun tüketicilerin örgütlenme düzeyleri ve mali güçlerinden çok sayısal üstünlüklerinden kaynaklandığı açıktır.¹⁶⁴

Baskı örgütlü gruplar tarafından uygulanmaktadır. Bu doğrultuda baskıyı, “bir konuda organize olmuş kamuoyunun siyasal yapıya taşınması olayı”¹⁶⁵ şeklinde tanımlamak mümkündür. “Lobi ise kişisel temas sonucu otoriteleri etkileme amacını taşımaktadır ve organize olmuş bir kamuoyundan bağımsız olarak da gerçekleştirilebilmektedir.”¹⁶⁶ Burada gruplarla birlikte menfaatleri örtüşen ya da çatışan bireyler de karar verme sürecine dahil olma çabasına girmektedirler. Örneğin; Maden Kanunu’nda değişiklik yapan bir tasarinın görüşmeleri esnasında işletmesi bulunan bir vatandaşın, yapılan bir düzenlemenin kendi işletmesinin çalışmasını engelleyici nitelikte olduğu, hatta doğrudan bu amaç için hazırlanmış olduğu iddiasıyla, Komisyonun başkanvekili nezdinde lobi faaliyeti yürüttüğüne şahit olunmuştur.

¹⁶³ Yücekök, a.g.e., s. 71.

¹⁶⁴ Çeliker, a.g.e., s. 179.

¹⁶⁵ Yücekök, a.g.e., s. 69-70.

¹⁶⁶ Aynı yer.

Lobi faaliyeti, yasama meclisi koridorlarında daha yoğun olarak da komisyon salonlarında veya komisyon salonlarının bulunduğu koridorlarda parlamenterlerle temas kurarak gerçekleştirilmektedir. Yürüttükleri faaliyetlerin konusunu, kanunlaşmasını istedikleri bir düzenlemeyi kanunlaştırmaya çalışmak, tasarı veya tekliflerin kendi menfaatleri doğrultusunda değiştirilmesi veya bir kanunun çıkmasını önlemek oluşturmaktadır. Bu süreci hükümet içerisinde başlatmak gerekmektedir. Bu gruplar bahsi geçen faaliyetlerini ilk önce yürütme organı nezdinde yürütmektedirler. Burada istedikleri sonucu alamayınca katılıma daha açık olan parlamentodaki sürece müdahil olmak yönünde faaliyette bulunmaktadırlar.

Ülkemizde yasama organı nezdinde her iki yönetime de başvurulmakta ancak daha çok lobicilikle karşılaşılmaktadır. Çünkü kanun koyma sürecinin en etkili aşaması olan komisyonlarda milletvekilleriyle kişisel temasa geçmek ve etkilemek bir siyasi partiyi etkilemekten daha kolay olmaktadır. Tabi burada yürütülen faaliyetin etkili olabilmesi için çoğu zaman lobiye konu işin büyük menfaatlerle ilişkili olmaması gerekmektedir. Bu tür konular, zaten yasama organına gelmeden, siyasi partiler veya hükümet nezdinde yürütülen faaliyetlerle önceden halledilmektedir. Bu gibi konuların parlamentoya aksetmesi durumunda ise milletvekilleri, siyasi partileri gruplarıyla birlikte tavır belirleme eğilimi göstermekte ve sorumluluk altına girmekten kaçınılmaktadırlar.

Ülkemizde komisyonları etkileme yönündeki faaliyetler yoğunluk kazanmıştır. Bunun en önemli nedeni, özellikle maddi güçten yoksun grupların Genel Kurulu etkileme şanslarının çok düşük olmasıdır. Kalabalık Genel Kurul'da karar yeter sayısı için gerekli çoğunluktaki üyeyle temasa geçerek etkileme olasılığı

düşük olduğundan, (Genel Kurula hakim olan siyasi parti grubunu veya gruplarını etkileme yönündeki faaliyetler bir kenara bırakılacak olursa) kulis faaliyetleri daha çok komisyonlarda yürütülmektedir.

Tasarı veya tekliflerin istekleri doğrultusunda çıkmasını isteyen baskı grupları komisyona konuyla ilgili olarak yazılı görüşlerini bildirmektedirler. Ancak yazılı görüşlerin kararları etkileme oranı ve ihtimali düşük olduğu için, menfaat sahipleri toplantılara katılmayı tercih etmektedirler. Toplantıya katılmak için komisyon başkanından izin almak gerekmektedir. Muhalefet milletvekilleri, demokratik kitle örgütlerinin görüşleri konusunda hassas davrandığı için çoğu kez ilgisi olduğu düşünülen kuruluşlar komisyon başkanı tarafından toplantılara davet edilmektedir. Nitekim “çoğu siyasi demokrasilerde, yasama ve yürütme kurumları, belirli bir konuda bir eylemde bulunacakları zaman, o konuyla ilgili örgütlenmiş baskı gruplarının temsilcilerini davet ederek görüşlerini almaktadırlar.”¹⁶⁷

Bu kuruluşlar, güçleri oranında, değiştirilmesini istedikleri hükümler için temasa geçtikleri ve ikna etmeyi başardıkları komisyon üyesi milletvekillerine değişiklik önergesi verdirmek suretiyle düzenlemelerin çıkarlarına uygun yapılmasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Görüşülen tasarı veya teklif alt komisyona havale edildiyse üyelerle kişisel temas kurma olanağı daha yüksek olduğu için istedikleri değişikliklerin yapılması konusunda daha etkili olabilmektedirler. Burada da çoğu zaman ilk toplantıya katılmakta ve görüşlerini açıklamaktadırlar. Daha sonra toplantılara katılmak suretiyle değil alt komisyon üyesi olan milletvekilleriyle temasa geçmek ve onları etkilemek suretiyle istedikleri yönde değişiklik yapılmasını

¹⁶⁷ Turan, a.g.e. (1987), s. 47.

sağlamaya çalışmaktadırlar. Hükümetin genel politikası olarak ortaya konmuş bir siyasi iradeyi çok fazla değiştirmemek kaydıyla, bu grupların istekleri çoğu zaman karşılanmaktadır. Örneğin, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda değişiklik yapan ve 6.3.2003 tarihinde kanunlaşan Tasarısının ilk halinde bulunmadığı halde tüketici örgütlerinin yoğun kulis faaliyetleri sonucunda Tasarıya tüketici dernekleri ve bunların üst kuruluşlarına maddi yardım yapılmasını sağlayacak bir hüküm eklenmiştir.¹⁶⁸

Bu noktada bir hususu vurgulamak gerekir. Siyasi partilerin güçlü olduğu ülkelerde, partilerin parlamenterler üzerindeki etkileri, seçmenlerin (dolayısıyla bu grupların) etkilerinden çok daha fazla olmaktadır.¹⁶⁹ Sıkı parti bağları, komisyonların çalışmalarında milletvekillerinin kendi iradeleri doğrultusunda değil, partilerin iradeleri doğrultusunda hareket etmelerine neden olmaktadır. “Parti disiplinine sıkı sıkıya bağlı milletvekilleri, parlamento içinde bireysel hareket etmekten rahatlıkla sakınabilmekte ve rasyonel değerlendirmelerde partisinin istediği doğrultuda hareket edebilmektedirler.”¹⁷⁰ Ancak bu durumun saf bir şekilde tecelli ettiği yönünde bir yargıya varmak yanılgısına da düşmemek gerekir. Zira Komisyon siyasal bir organdır ve siyasetçilerden oluşmaktadır. Siyasetçilerin kararlarının şekillenmesinde derecesi farklı da olsa pek çok faktör etkili olmaktadır. Nitekim komisyonlarda hükümete rağmen değişikliklerin yapıldığı durumlara da rastlanmaktadır.

¹⁶⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 1, C. 6, 5.3.2003, B. 41’e ek S.S. 61 ve 6.3.2003 tarihli ve 4822 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, md. 36. (Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, md. 29).

¹⁶⁹ Vernon Bogdanor, “Conclusion”, **Representative of the People ? (Parliamentarians and Constituents in Western Democracies)**, (ed. Vernon Bogdanor), Cambridge University Press, Great Britain, 1985, s. 293.

¹⁷⁰ Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980, s. 457.

Tablo 3. 1 Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülen Bazı Kanun Tasarılarının Görüşmelerine Katılan Katılımcı Listesi

Tüketici Korunması Hakkında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (5.2.2003)	Maden Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (24.6.2003)	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (23.11.2004)
1. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 2. Maliye Bakanlığı 3. Dış Ticaret Müsteşarlığı 4. DPT 5. Hazine Müsteşarlığı 6. Rekabet Kurumu 7. BDDK 8. TOBB 9. Ankara Ticaret Odası 10. Türkiye Bankalar Birliği 11. Tüketici Hakları Derneği	1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2. Maliye Bakanlığı 3. Çevre ve Orman Bakanlığı 4. Kültür ve Turizm Bakanlığı 5. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 6. Sağlık Bakanlığı 7. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 8. Hazine Müsteşarlığı 9. DPT 10. Eti Holding A.Ş. 11. MTA Genel Müdürlüğü 12. ABGS 13. Jeofizik Mühendisleri Odası 14. ETİ Maden İşleri Genel Müdürlüğü. 15. TTK Genel Müdürlüğü 16. Türkiye Çimento Müstahsilleri Birliği 17. Anadolu Madencileri Derneği	1. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 2. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 3. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 4. İçişleri Bakanlığı 5. Maliye Bakanlığı 6. Devlet Personel Başkanlığı 7. Karayolları Genel Müdürlüğü 8. DPT 9. DSİ Genel Müdürlüğü 10. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 11. Başbakanlık 12. DİSK 13. KESK 14. TMMOB 15. Türkiye Kamu-Sen 16. TEMA 17. TÜRK-İŞ 18. Memur-Sen 19. BASK 20. YOL-İŞ

Kaynak: TBMM Arşivi (Bütçe Müdürlüğü)

II. KOMİSYON TOPLANTILARINA KATILMA

Komisyonlar kendi başkanları tarafından toplantıya çağrılmaktadır. Rutin toplantı çağrısı iki gün önce yapılmaktadır. Bu toplantı çağrısında hangi konuların görüşüleceğine ilişkin gündem de yer almaktadır. Çağrı ve gündem komisyon üyelerine, Başbakanlığa, ilgili bakanlıklara, parti gruplarına ve diğer ilgili komisyon başkanlıklarına ve teklifleri gündeme alınan teklif sahiplerinden ilk imza sahibine

gönderilmektedir. Yasama organı üyelerinin bilgilendirilmesi amacıyla, Genel Kurul kulisinde bulunan ilan tahtasına asılmaktadır (içt. md.26).¹⁷¹

Komisyon toplantılarına milletvekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri ve hükümet temsilcisi katılabilmektedir. Hükümet temsilcisi; ilgili bakan veya Başbakanın veya ilgili bakanın gerek görmesi halinde kendi yerine görevlendireceği üst düzey bir kamu yöneticisidir (içt. md. 30). Tasarının düzenleme alanıyla ilgili olan bakanlık veya kuruluşun ilgili birim/birimlerinin bütün üst düzey yetkilileri toplantılara katılmaktır. Buradaki amaç bakan veya üst yöneticiye üyeler tarafından yöneltilecek sorulara en hızlı ve doğru şekilde yanıt vermek, yapılacak değişiklikler konusunda teknik destek sağlamaktır. Tasarının hazırlanmasını üstlenen bakanlık temsilcilerinin yanı sıra ilgisine göre diğer bakanlıklardan da komisyon başkanının daveti üzerine katılım gerçekleşmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan düzenlemelerin çoğu mali nitelikte ve bütçeye yük getirecek türde olduğu için ilgili Maliye bürokratları rutin olarak toplantılara çağrılmaktadır. Ancak bu bürokratların hükümeti temsil etmesi söz konusu değildir ve ancak, komisyon başkanının daveti üzerine ve Komisyonun bilgilendirilmesi amacıyla ve kurumlarının görüşünü bildirmek üzere toplantılara katılmaktadır. Benzer şekilde tasarı veya tekliflerin kalkınma planlarına uygunluğunun gözetilmesi adına DPT temsilcileri de toplantılara katılmaktadır.

Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri ve bakanlar kurulu üyeleri toplantılarda söz alabilir ancak, değişiklik önergesi veremez ve oy kullanamazlar.

¹⁷¹ 22. dönem üçüncü yasama yılına kadar ilanlar bu panoya asılıyor veya yazılıyordu. Bu tarihten itibaren elektronik pano uygulamasına geçilmiştir. Yeni uygulamada komisyonlar ağ bağlantısını kullanarak gündemlerindeki işleri panoya girmekte ve işin neticelenmesinin ardından panodan silmektedirler. Genel Kurul gündemi ise; görevleri arasında Genel Kurula sekreteryâ hizmeti sunmak da bulunan TBMM Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'nün ilgili birimi tarafından panoya girilmektedir. Ancak panoya girilecek kelime kapasitesi sınırlı olduğu için gündemdeki işlerden ancak ilk sıralarda yer alanlar panoda görülebilmektedir. Örneğin gündemdeki tasarı ve tekliflerden ancak ilk 5 veya 10 tanesi panoda görülebilmektedir.

Değişiklik önergesi verme ve oy kullanma hakkı yalnızca komisyon üyelerine aittir. (içt. md.31). Belirtilenler dışında komisyon toplantılarına görüşü alınmak üzere uzmanlar çağrılabilir (içt. md.30/2). Buradaki uzman kavramı çok geniş yorumlanmakta, uzman niteliğini haiz olsun veya olmasın konuyla ilgili olan tüm özel veya kamu kurum ve kuruluşlarıyla, meslek kuruluşları ve demokratik kitle örgütleri temsilcileri toplantılara çağrılabilir.

Parlamentonun, denetim ve yasa yapımı olmak üzere iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bu fonksiyonların etkin bir biçimde yerine getirilmesi ise ancak parlamento üyelerinin iyi bilgilendirilmesine bağlıdır. “Parlamentolar kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve bu süreçte de başarılı olabilmek için, yürütme organını denetleme gereksinimi duyarlar. Bu amaçlarını yerine getirebilmek için de belirli şartları sağlamaları gerekmektedir. Bu şartların başında, denetim yapılacak konu hakkında bilgi sahibi olunması gelmektedir ve bu bir zorunluluktur. Aksi takdirde parlamentodan görevini istenen şekilde yapması beklenemez, yapılan çalışmaların rasyonellik oranı da düşük olur.”¹⁷² Parlamentonun bilgi sahibi olması aynı zamanda bir hak niteliğindedir. Parlamento üyeleri görüşmelere katılırken, oy verirken, kararlar alırken, ilgili alanlarda sağlıklı bilgiye sahip olmalıdırlar. Bu durum parlamento üyesi olmalarının getirdiği doğal bir sonuçtur.¹⁷³ Komisyon çalışmalarında ihtiyaç duyulan bilginin kaynağı da çoğunlukla yürütme bünyesindeki uzmanlar ve bürokratlardır. Ancak bürokratlara çok fazla iltifat etmenin, yasama organını yürütmeye bağımlı kılacağı ve yürütmenin denetimine sokacağı da ileri sürülmektedir.¹⁷⁴ Bu görüş kısmen doğruluk payı içerse de görüşülen işler hakkında en güncel ve doğru bilgilerin elde edilmesi ilgili kurum ve kuruluşlarla irtibata

¹⁷² Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 3.

¹⁷³ Emin Fersoy, **Yasama Denetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984, s. 10.

¹⁷⁴ Bkz. Turan, a.g.e. (1987), s. 113.

geçmek suretiyle sağlanabilmektedir. Dolayısıyla burada bağımlılıktan ziyade bir gereklilik söz konusudur. Bürokrasiden bilgi almanın determinist bir ilişki kurularak bağımlılık yaratacağını iddia etmek çok yerinde görünmemektedir. Bu bilgiler sayesinde denetim ve yasa yapım süreci birlikte yürümekte, yasa yapım süreci rasyonellik kazanmaktadır.

III. GÖRÜŞME USULÜ

Komisyon aşaması yasama sürecinin ilk ve en önemli ayağıdır. Kanun tasarı ve teklifleri, komisyonlarda genel kurulun teknik ayrıntılara girmesine gerek kalmayacak biçimde ve siyasi açıdan da önemli ölçüde olgunlaştırılarak Genel Kurula sunulmaktadır. Komisyon yalnızca kanun tasarı ve tekliflerini değil Başkanlıkça havale edilen diğer işleri de (Sayıştay tezkereleri gibi) görüşmektedir. Komisyon toplantılarının işleyiş biçimine ilişkin hükümler İçtüzüğü'nün komisyonlara ilişkin bölümünde yer almaktadır. Ancak burada yer alan hükümler, özellikle de toplantıların seyrine ilişkin hükümler, yetersizdir. Uygulamada, çoğunlukla Genel Kurul'daki işleyiş mekanizması esas alınmakla birlikte görüşmelerin daha esnek ve verimli geçmesi amacıyla Genel Kurul görüşmelerinde uygulanan pek çok kısıt uygulanmamaktadır.¹⁷⁵ Komisyon çalışmalarında teamüller de önemli bir yer tutmaktadır. Gerekğinde komisyonlar kendileri de komisyon kararıyla usul belirleyebilmektedirler.

Komisyon toplantıları ilk önce, varsa, başkanın sunuşları ile başlamaktadır. Daha sonra başkan isterse, üyelere gündem dışı konuşma için söz verilmektedir. Ancak her iki durum da komisyonlarda sıklıkla karşılaşılan durumlar değildir. Toplantı, gündemdeki konuyla ilgili tarafların katılımıyla başlamaktadır.

¹⁷⁵ Genel olarak komisyonlarda konuşma süresi ve önerge kısıtı gibi kısıtlar uygulanmamaktadır.

İçtüzüğe göre toplantılara hükümet adına, Başbakan veya bir bakan katılmaktadır. Ancak Başbakanın komisyon toplantılarına katıldığı vaki değildir. Kural olarak ilgili bakan komisyon toplantılarına katılmakta, bakanın olmadığı durumlarda toplantılar ertelenmektedir. Zira muhalefet cephesi görüşmeler sırasında siyasi sorumlularla muhatap olmak istemektedir.

Toplantıda, ilk önce tasarının geneli üzerinde görüşmeler yapılmaktadır. Görüşülecek iş bir kanun tasarısı ise hükümeti temsil eden sözcüye görüşülen iş hakkında bilgi vermesi için söz verilmektedir. Toplantılara çoğunlukla görüşülen iş hangi bakanlığın görev alanına ilişkin ise ilgili bakan katılmaktadır. Görüşülen iş Başbakanlığın görev alanına ilişkin ise ilgili başbakan yardımcısı veya devlet bakanı katılmaktadır.

Hükümet veya teklif sahibi tarafından yapılan açıklamalar genellikle tasarı ve tekliflerin gerekçesine bağlı kalınarak yapılmaktadır. Bu açıklamanın ardından komisyon üyeleri tasarı veya teklifin geneli hakkındaki değerlendirmelerini yapmaktadırlar. İşin doğası gereği, muhalefet cephesinden yapılan değerlendirmeler eleştiri ağırlıklı olurken iktidar cephesi düzenlemenin lehinde ve hükümeti savunan değerlendirmelerde bulunmaktadır. Ancak iktidar cephesinde de bazı konularda eleştirel bir tutum takınıldığına rastlanmaktadır.

Komisyon kendisine havale edilen tasarı veya teklifin ilk önce Anayasaya uygunluğunu incelemektedir. Bu inceleme öncelikle tasarı veya teklifin geneli üzerindeki değerlendirmelerde yapılmaktadır. Gerekirse maddeler üzerindeki görüşmelerde de yapılabilmektedir. İncelemede söz konusu düzenlemenin anayasanın metin ve ruhuna uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir. Komisyon

düzenlemenin anayasaya uygun olmadığını görürse maddelerin görüşülmesine geçilmeden gerekçesini belirterek tasarı veya teklifi reddedebilmektedir (İçt. md.38).

Tasarı veya teklifin geneli üzerindeki görüşmelerin ardından maddelerin görüşülmesine geçilmektedir. Ancak reddetme imkanı da bulunmaktadır. Bu durumda görüşme yapılmamaktadır. Maddelere geçilmesi kabul edilirse, maddeler üzerinde tek tek görüşme açılmakta ve maddeler görüşüldükten sonra tek tek oylanmaktadır. Maddeler değiştirilerek kabul edilebileceği gibi aynen de kabul edilebilmektedir. Değişiklik iki şekilde yapılmaktadır. Birincisi; değişiklik önergesi vermek suretiyle yapılan değişikliktir. Önergeyle değiştirme yöntemi daha çok asli nitelikte ve maddenin içeriğini etkileyebilecek olan değişikliklerde kullanılmaktadır. İkinci değişiklik yöntemi ise komisyon başkanına redaksiyon yetkisi verilmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemle değişiklikten ziyade düzeltme denebilir. Redaksiyon daha çok teknik yanlışlıkların, yazım yanlışlıklarının ve anlatım bozukluklarının giderilmesine yönelik olarak yapılmakta ve içeriği etkileyecek nitelikte bulunmamaktadır. Bu yetki komisyon adına hükümet bürokratlarının da görüşleri alınarak komisyon uzmanları tarafından kullanılmaktadır. Komisyonca kabul edilen metin yapılan değişiklikler de işlenerek komisyon başkanına sunulmaktadır.

Komisyonların kanun teklif etme yetkisi bulunmamakta yalnızca kendilerine havale edilen işleri görüşebilmektedirler (İçt. md. 35). Bununla birlikte tasarı ve teklifleri değiştirerek kabul etme yetkisi çok geniş yorumlanmakta ve kanun teklif etme boyutuna ulaşabilmektedir. Bir tasarı veya teklife bazen bu tasarı veya teklifle yakın ilgisi olan veya ilgisi olmayan maddeler eklenmektedir. Genellikle komisyonların kabul ettikleri metinler Genel Kurul'da çok küçük değişikliklerle veya

aynen benimsenmektedir. Meclis üyeleri, ihtisas komisyonlarının verdikleri kararlara uymaktadırlar. Durum böyle olunca da, komisyonlar ister istemez kanun yapan birer küçük yasama kurulu haline gelmektedirler.¹⁷⁶ Bunun en çarpıcı örneğini de kamuoyunda “torba kanun” olarak adlandırılan kanunlarda görmek mümkündür. Bu tür kanunların ismi “Bazı/Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” konulmak suretiyle Komisyona birkaç madde olarak gelen tasarı veya teklifler genişlemektedir.¹⁷⁷

Komisyonların kendilerine havale edilenler dışında başka işlerle uğraşamayacakları kuralının da istisnaları bulunmaktadır. Çeşitli kanunlarla Plan ve Bütçe Komisyonuna, bazı kamu kurum ve kuruluşları tarafından yıl içerisinde belli aralıklarla bilgi verilmesi hükme bağlanmıştır. Komisyon, bu doğrultuda bilgilendirme toplantıları yapmakta, bu toplantılara ilişkin işlemleri de kendisine herhangi bir havale işlemi söz konusu olmadığı halde yürütebilmektedir.

IV. ALT KOMİSYON ÇALIŞMALARI

Alt komisyona ve alt komisyon çalışmalarına ilişkin İçtüzük’te veya herhangi bir hukuki metinde düzenleme bulunmamaktadır. Oysa alt komisyon çalışmaları komisyonların, çoğunlukla da Plan ve Bütçe Komisyonunun çok sık başvurduğu bir çalışma yöntemidir.

Alt komisyon çalışmaları bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Komisyonlar kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul’da esasa ilişkin bulunmayan şekil ve ifade düzeltmelerine maruz bırakılmalarını önlemek amacıyla da çalışmaktadırlar. Aynı şekilde bu durum çoğu zaman komisyon çalışmalar için de gerekli hale gelmektedir.

¹⁷⁶ Floyd M Riddick, **The United States Congress Organization and Procedure**, National Capitol Publishers, Washington, 1949, s.196.

¹⁷⁷ Örnek bir düzenleme için bkz., **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 1, C. 25, 31.7.2003, B. 114’e ek S.S. 264.

Bu durum gerek, Komisyonun iş yoğunluğu nedeniyle bütün işlere gereği kadar zaman ayırma imkanının bulunmamasından gerekse görüşülecek işin kapsamlı olması ve enine boyuna görüşülüp, olgunlaştırılarak Komisyona sunulması ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Ayrıca alt komisyonda görevlendirilen çeşitli partilere mensup milletvekilleri uyumlu ve anlayış içinde hareket etmekte, teknik ayrıntılara daha fazla girilmekte ve nitelikli kanunlar çıkması için harcanan çaba daha fazla olmaktadır.

Çoğu zaman komisyon gündemine alınan bir kanun tasarı veya teklifi, bu tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelere geçilmeden önce hükümet tarafından yapılan açıklamaların ardından daha iyi inceleme yapılabilmesini teminen alt komisyona sevk edilmektedir. Tasarı veya teklifin alt komisyona sevk edilmesi hükümet veya üyeler tarafından istenebilmektedir. Alt komisyon oluşturulmasına karar verildikten sonra partiler güçleri oranında alt komisyona üye vermektedir.

İlk toplantıya konuyla ilgisi olan tüm demokratik kitle örgütleri, meslek kuruluşları ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlar davet edilmektedir. Bu toplantıda ilgili tarafların tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşleri dinlenmektedir ve talepleri alınmaktadır. Daha sonraki toplantılara ancak ihtiyaç duyulursa, ilgisine göre taraflar davet edilmektedir. Teknik çalışma ön planda olduğu için tasarı veya teklifin tümü veya belli maddeleriyle ilgisi olan kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri toplantılara katılmaktadır. Bunlar dışında doğrudan ilgisi bulunmayıp da bilgisine ihtiyaç duyulan kurumlardan temsilci/temsilciler de çağrılabilir. Örneğin istatistiki bilgilere ihtiyaç duyulduğunda TÜİK'in ilgili birimlerinden temsilci çağrılabilir.

Alt komisyon çalışmaları çok esnek bir şekilde yürütülmekte, alt komisyon başkanı komisyonda olduğu gibi düzeni sağlamaktan ziyade toplantıların koordinasyonunu yürütmekte ve görüşmelere etkin bir şekilde katılmaktadır. Bu toplantılarda usul kurallarına ve şekli formalitelere hemen hemen hiç uyulmamaktadır. Alt komisyonu oluşturan milletvekilleri de çoğunlukla konunun uzmanı kişilerden seçilmektedir.

Milletvekilleri bu toplantılarda ilgili taraflarla doğrudan muhatap olmaktadır. Hem tüm ilgili taraflar hem de ilgili bakanlık temsilcileri kendilerince önem arz eden hususları yüz yüze anlatma ve milletvekillerini etkileme imkanı bulabilmektedirler. Dolayısıyla yukarıda da belirtildiği üzere, yasama sürecinde lobicilik faaliyetlerinin en rahat yrtldğu ve en etkin olduğu yer alt komisyonlardır. İlgili bakanlık da Bakanlar Kurulundan geçiremediği kimi düzenlemeleri alt komisyonda daha kolay kabul ettirebilmektedir. Ancak bu hususlar çoğunlukla ülkenin tümünü ilgilendiren ve ülke yararına olan düzenlemelerden ziyade Maliye Bakanlığı'na ve Bakanlar Kurulu'na kabul ettiremedikleri ve bakanlıklar arası çatışma alanına dönüşen özlük haklarına ilişkin düzenlemelerdir.

Tasarı veya tekliflerin daha iyi incelenmesinin sağlanması dışında alt komisyona sevk edilmesinde başka sebepler de bulunmaktadır. Daha önceleri tasarı ve tekliflerin bekletilme yeri olarak komisyonlar kullanılırken,¹⁷⁸ günümüzde alt komisyonlar kullanılmaktadır. Hükümetin, görüşülmesini istemediği ancak kamuoyunu meşgul eden ve kamuoyu baskısıyla komisyon gündemine alınan kimi konularda düzenleme öngören tasarı veya teklifler hakkında çalışmaların başlamış

¹⁷⁸ Bkz., Karamustafaoğlu, a.g.e, s. 181.

olduğu izlenimini vermek için bu nitelikte olan tasarı ve teklifler alt komisyonlara sevk edilmekte ve bu işler yıllarca alt komisyonda bekletilmektedir.

Alt komisyon, genellikle uzun ve yorucu bir çalışmanın ardından, görüştüğü işleri komisyon gibi, bir raporla karara bağlamakta ve bu rapora bağlı bir metin hazırlamaktadır. Hazırlamış olduğu rapor ve metni komisyona sunmaktadır. Alt komisyon çalışmasının tamamlanmasının ardından Komisyon yeniden toplanmaktadır. Bu toplantıda alt komisyon çalışmalarına katılan milletvekillerine söz verilmektedir. Üyeler alt komisyon çalışmalarını ve yapılan değişiklikleri anlatmaktadır. Daha sonra da görüşmelere geçilmektedir. Görüşmelerin başında başkan tarafından görüşmelerin alt komisyon metni üzerinden yapılması oya sunulmakta ve alt komisyon metni esas alınmak suretiyle görüşmeler yapılmaktadır.

Görüldüğü gibi bir düzenlemeye konu yapılmamış alt komisyon çalışmaları pek çok konuda komisyonun esas çalışmalarının özünü oluşturmakta ve komisyonu belli ölçüde rahatlatmaktadır. Ayrıca alt komisyonun hazırlamış olduğu rapor ve metin komisyon raporunun yer aldığı ve Genel Kurul görüşmelerine esas Sıra Sayısı'nda¹⁷⁹ yer almaktadır.¹⁸⁰ Ancak son zamanlarda İçtüzükte yer almadığı gerekçesiyle alt komisyon raporlarının Sıra Sayılarına bastırılmamaları yönünde bir eğilim bulunmaktadır.

¹⁷⁹ Sıra Sayısı: Komisyon raporlarının, tasarının veya teklifin ilk hali, genel gerekçe ve madde gerekçeleri ile komisyonun kabul ettiği metnin yer aldığı belgedir.

¹⁸⁰ Alt komisyon çalışmalarının bulunduğu örnek sıra sayıları için bkz. D. 22, Y.Y. 1, S.S. 213, (Türkiye Adalet Akademisi Kanunu Tasarısı), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss213m.htm> (son erişim 11.6.2007). D. 22, Y.Y. 3, S.S. 616, (Belediye Kanunu Tasarısı), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss616m.htm>, (son erişim 11.6.2007).

V. KOMİSYON RAPORU

Komisyon çalışmalarının en son aşaması komisyon raporunun hazırlanmasıdır. Komisyonlar ellerindeki işleri inceleyip, görüşüp karara bağladıktan sonra, bu işler hakkında, düzenleme konusuyla ilgili olan olaylar, incelenen konunun tarihçesi, komisyonun görüş, düşünce ve kararını içeren bir belge düzenlemektedirler. Komisyonunun çalışmalarının yer aldığı bu belge komisyon raporudur.

Komisyonunda, maddelerin kabul edilmesinin ardından tasarı veya teklifin tümü oya sunulmakta ve toplantı sona ermektedir. Komisyon raporu toplantının ardından kaleme alınmaktadır. Komisyonun, tasarı veya teklifi değiştirerek veya aynen kabul etmesi durumunda ise rapora bir metin eklenmek zorundadır. Maddeler aynen kabul edildiyse ayrı bir metin oluşturulmamakta, her bir maddenin karşısına komisyonun maddeyi aynen kabul ettiği yazılmaktadır. Maddeler değiştirilmişse, değişik biçimiyle yazılmaktadır.¹⁸¹ Bu açıklama kanun tasarı ya da teklifleri için söz konusudur. Kanun hükmünde kararnameler açısından durum farklıdır. KHK'yla yapılan düzenlemeler hukuk dünyasında doğmuş ve sonuçlarını doğurmuştur. Yasama organında yapılan bu KHK'nın dolayısıyla, yapılan düzenlemelerin kanunlaştırılmasıdır. Bu nedenle eğer KHK reddedilecekse ortada bir metin bulunduğu için reddedildiğine ilişkin de bir kanun metni bulunmak zorundadır. Aksi takdirde KHK varlığını sürdürecektir.¹⁸² KHK'nın aynen veya değiştirilerek kabulünde ise yukarıda açıklanan yöntem uygulanmaktadır.

¹⁸¹ Bkz. yukarıdaki Sıra Sayıları.

¹⁸² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Bakırcı, a.g.e., s.376-378.

Komisyon raporlarının çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Bilindiği gibi tasarı ve teklifler maddeleri ve gerekçeleriyle bir bütün olarak gelmekte ve komisyonlarda önemli değişiklikler yapılabilmektedir. Bu durumda Genel Kurul görüşmelerine esas yeni bir metin ortaya çıkmaktadır. Gerekçelerin asıllarında ise değişiklik yapılamamaktadır. Yeni durumda madde gerekçeleri tasarı veya teklifin havalesinin yapıldığı andaki ilk halini yansıtmamakta, yapılan değişiklikleri karşılayamamakta ve askıda kalmaktadır. Bu aşamada devreye komisyon raporları girmektedir. Komisyon raporlarında değişikliklerin gerekçeleri, yapılış amaçları, değişikliğin arkasında yatan düşünceler yer almaktadır. Bu açıklamalar uygulayıcılar ve yargı organları için önem arz etmektedir. Kanun koyucunun bir hükmü tesis ederken neyi amaçladığı konusundaki gerekçeler ve raporlar yol gösterici niteliktedir. Genel Kurul görüşmelerine esas metnin gerekçesi artık yalnızca tasarı ve teklifin gerekçesi değil bunlarla birlikte komisyon raporlarıdır.

Raporun tümüne veya belli kısımlarına çekimser veya muhalif kalan üyeler rapora bu görüşlerini ekleyebilmektedirler. Bu üyelerin raporda tasarı veya teklifin hangi maddesine karşı çıktıklarını yazmaları gerekir. Esasen bu hususlar raporun içinde yer almamaktadır. Raporun ekinde bulunan ve genel olarak, “karşı oy yazısı” veya “ayrışık oy yazısı” olarak da adlandırılan daha çok da “muhalefet şerhi” olarak bilinen metinlerde yer almaktadır. Bu metinlerde aykırı olunan ve çekimser kalınan hususlar belirtilmektedir.

Esas Komisyon raporunu tamamladıktan sonra bu raporu Meclis Başkanlığı’na sunmaktadır. Başkanlıkça bu raporlar “Sıra Sayısı” adında bastırılıp dağıtılmakta ve Genel Kurul’da görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenmektedir (içt. md. 42/5).

Rapor düzenlenmesi olayı yalnızca kanun tasarı ve tekliflerine özgü değildir. Daimi komisyonlar çoğunlukla görüştükleri tasarı ve teklifler hakkında bir rapor düzenleseler de komisyonlar karara bağladıkları bütün işler için rapor düzenleyebilirler. Plan ve Bütçe Komisyonu kanun tasarı ve tekliflerinden başka kalkınma planlarıyla,¹⁸³ Sayıştay tezkerelerini de görüşmekte ve bu işler hakkında da birer rapor düzenlemektedir.

¹⁸³ Bu açıklamanın ardından kabul ya da ret raporunun da tasarı ve tekliflere has olmadığı anlaşılmaktadır. Kalkınma planlarının da kabul veya reddedilmesi söz konusudur. Ancak yasalaşma süreci içerisinde bulunan komisyonlar daha çok tasarı ve teklifleri görüştükler için çoğu kaynakta olduğu gibi bu çalışmada da anlatım yapılırken tasarı ve teklifler esas alınmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRATİK ÇATININ KURULUŞU

Devlet örgütlenmesinin çatısı genel hatlarıyla kurucu iktidarlar ya da siyasal organlar tarafından kabul edilen anayasalar tarafından tayin edilmektedir. Anayasayla çizilen bu çerçevenin içi tek tek idari örgütlerin kurulması suretiyle siyasal organların kararlarıyla şekillenmektedir. Ülkemizde kamu örgütleri yasama ve yürütme organlarının ortak irade ve çalışmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Hükümetler tarafından bir kamu örgütünün kurulmasına karar vermişse bu amaçla hazırlanan tasarı TBMM'ye sunulmaktadır. Bu tasarılar genel yasama prosedürü içinde ilk önce komisyonlarda görüşülmektedir. Komisyonlar tasarıları görüşüp karara bağladıktan sonra kendi kararlarını içeren raporlarını TBMM Genel Kuruluna sunmaktadırlar. Son olarak TBMM Genel Kurulunda görüşülen tasarılar Genel Kurulun onayıyla kanunlaşmakta ve böylece örgütlerin kuruluşu tamamlanmaktadır. Diğer taraftan, var olan örgütlere ilişkin olarak yapılması öngörülen diğer tasarruflar için de aynı yöntem izlenmektedir.

Siyasal iradenin çeşitli adlarla öngördüğü yaklaşımların somuta dönüşmesi yasama sürecinde gerçekleşmektedir. Yasalarda ifadesini bulan siyasal tercihler, büyük ölçüde yürütme (veya idare) üzerinden işlem ve eylemlerin uygulanmasıyla gerçekleşmektedir.¹⁸⁴ Daha somut ifade edilecek olursa, devlet tarafından karşılanması gereken bir toplumsal ihtiyaç ortaya çıktığı zaman yasama organı tarafından kabul edilecek bir yasa ile öncelikle yerine getirilecek bir kamu hizmeti¹⁸⁵ (geniş anlamda) belirlenmektedir. Daha sonra bu kamu hizmetini üretecek idari

¹⁸⁴ Dayer, a.g.e., s.167-168.

¹⁸⁵ Kamu hizmeti, devlet tarafından kısmen veya tamamen üretim ilişkileri alanının zorunluluklarından bağışım kılınarak üstlenilen ve kamusal (siyasal) alana dahil edilen faaliyetlerdir, bkz. Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavramsal ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı , Ankara, 2002, s.48, 54.

teşkilatın kurulması veya varolan bir teşkilata bu hizmeti yürütme yükümlülüğünün verilmesi söz konusu olmaktadır. Önem sırası gözetmeksizin sıralanacak olursa, bir bütünlük ve uyum içinde hizmetin özellikleri esas alınarak amaç ve kapsam belirlenmekte, idari ve mali yapı kurulmakta, görev, yetki ve sorumluluk alanları teşkilat bünyesinde oluşturulacak birimlere ve makamlara dağıtılmakta, hizmeti yerine getirecek personelin statüsü, atama usulleri, taşınır ve taşınmaz mal rejimi belirlenmekte ve bu mekanizmanın işlerlik kazanması için gerekli mali esaslar düzenlenmektedir.¹⁸⁶ Yani bir örgütten söz edildiğinde o örgütün; beşeri, fiziksel ve mali kaynakları ile görevleri, yetki, sorumlulukları ve örgüt içindeki tüm ilişkileri kapsayan bileşenler kastedilmektedir.

Kamu örgütlerini meydana getiren bu bileşenler bir bütünlük içerisinde teşkilat kanunları aracılığıyla bir araya getirilmektedir. Teşkilat kanunları bu temel kaideler üzerine oturmaktadır ve bunlar bazı kanunlar ile genel hukuki prensiplerin kesişmesinden meydana gelmektedir. Örneğin bakanlıklarda ve diğer pek çok kamu kurum ve kuruluşunda idari yapı 3046 sayılı Kanun¹⁸⁷ ile idare ve anayasa hukukunun genel esasları, kadrolar 190 sayılı KHK¹⁸⁸, personelin statüsü, mali ve sosyal hakları 657 sayılı Kanun¹⁸⁹ ve anayasal esaslar, mali yapı 5018 sayılı Kanun, atamalar 2451 sayılı KHK'yla¹⁹⁰ ve genel hukuki normlar esas alınmak suretiyle oluşturulmaktadır. Bir teşkilat kanununun şematik yapısı dikkate alındığında bu durum çok açık bir şekilde görülecektir.

¹⁸⁶ Mustafa Şahin, **Bütçenin Yasalaşması ve Uygulanması Sürecinde TBMM'nin Rolü**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2005, s. 15.

¹⁸⁷ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

¹⁸⁸ 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹⁸⁹ 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

¹⁹⁰ 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun.

Teşkilat kanunlarında bulunması gereken sistematik bütünlüğü en yetkin biçimde sağlayacak olan komisyon Plan ve Bütçedir. Mali yapının kurulması ve personel rejiminin düzenlenmesi, bunlara ilişkin kanunlar Komisyonun ihtisası dahilinde bulunduğundan doğrudan Komisyonun görev kapsamındadır. İdari yapı da bu bileşenlerden koparılamayacağından, ki Komisyon uzun yıllardan beri bir teşkilat komisyonu olarak çalıştığından bu konuda da uzmanlaşmıştır, Komisyon teşkilat kanunlarının vazgeçilmez adresi haline gelmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonunun yetkisinin kapsamını daha çok anayasal tanım içerisinde ifadesine bulan idarenin örgütlenmesi oluşturmaktadır. Ancak, Komisyonun görevi yalnızca teşkilatları kurmakla sona ermez. Komisyon; teşkilatın görevlerini gözden geçirmek ve gerekli değişiklikleri yapmak, ihtiyaç ortaya çıkması halinde yeni kadrolar ihdas etmek ve ihtiyacın ortadan kalkması halinde iptal etmek, yıllık bütçelerle kurumlara ödenek tahsis etmek veya öngörülmeleyen hallerde olağanüstü ödenek tahsis etmek, zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar ve yönetim tekniklerinde yaşanan gelişmelerin sonucu olarak teşkilat ve idarecilerin ihtiyacı oranında takdir haklarını genişleten idari ve hukuki yetkiler vermek gibi işlemlerle sürekli olarak bürokrasinin ihtiyaçlarını karşılamaktadır.¹⁹¹ Yapılan bu işler, bürokrasi konusunda önemli çalışmaları olan bir yazarın da belirttiği gibi, parlamentonun bürokrasinin mimarı olduğunun bir göstergesidir.¹⁹²

Bütün bu yetkiler Komisyona devletin idari yapısını şekillendiren, bu yapıya işlerlik kazandıran ve bu yapının sürekliliğini sağlayan en önemli karar

¹⁹¹ Abadan, a.g.e., s. 166-167.

¹⁹² Bkz. James Q. Wilson, **Bürokrasi (Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar)**, (çev., Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin), TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 266.

mercilerinden birisi olma niteliğini sağlamıştır. Bu bölümde Plan ve Bütçe Komisyonunun bu rolü nasıl yerine getirdiği ele alınacaktır.

I. AMAÇ VE KAPSAM

Liberal batı demokrasi anlayışına göre, “iktidarın kaynağı halktır ve toplumu yönetme, devlete yön verme yetkisi de ancak seçilmiş halk temsilcilerine aittir. Bunun doğal sonucu, idarenin seçilmiş siyasal iktidara bağımlı olmasıdır. Bu anlayışta, seçilmiş olmaması dolayısıyla sorumluluğu bulunmayan idarenin, kendisine özgü bir meşruluğu yoktur.”¹⁹³ İdare ve eylemleri, ancak siyasal iktidar aracılığıyla meşruluk kazanır. Bunun anlamı, idarenin yerine getireceği işleri belirlemek yetkisinin parlamentoya ait olmasıdır.¹⁹⁴ Bu yaklaşımda idare tamamen siyasete bağımlıdır ve onun tarafsız uygulayıcısı durumundadır.

Ülkemizde de idarenin yerine getireceği görevler ve bu görevlerin nasıl bir örgüt aracılığıyla yerine getirileceği parlamento tarafından belirlenmektedir. Kamu örgütlerinin en son şekillendiği ve kuruluşuna cevaz verildiği yer TBMM’dir. Her ne kadar, kanun tasarıları hükümetlerin benimsedikleri politikalara ve gerçekleştirmeyi hedefledikleri amaçlara uygun olarak hazırlanmakta ve yine aynı amaç ve politikaların parlamentodaki taşıyıcısı olan iktidar partisi/partilerinin oylarıyla kanunlaşmakta ise de, yasama ve yürütmenin farklı fonksiyonları icra eden ve egemenliğin kendine düşen kısmını kullanma yetkisi olan organlar olduğu göz

¹⁹³ Gérard Timsit, *Théorie de L’Administration*, Economica, 1986, s. 249 ve 295’ten aktaran, Örnek, a.g.e., s. 11.

¹⁹⁴ *Bkz. Aynı yer.* Weber bu tip bir idari model öngörmüştür. Ancak modelin her zaman bu tutarlılıkta işlediği söylenemez. “En liberal ülkede bile ne bağımlılık ne de ayrılık bu kadar katıdır. Uygulamada karşılaşılan durumlar ince farklılıklar sunar. Ancak görgül durumlar hissedilir derecede başlangıç modelinden uzaklaşsa bile pek çok ülkede idare aygıtının işleyişine komuta eden hala bu modeldir.” *Bkz.* Timsit, a.g.e., s. 303’ten aktaran Örnek, a.g.e s. 13; ayrıca siyaset-yönetim ayrımına dayanan bu anlayışın gerçeği tam olarak yansıtmadığı ve idarenin de siyasal kararların oluşmasında rol oynadığına ilişkin olarak bkz. Örnek, a.g.e, s. 13-14.

önünde bulundurulması gereken bir gerçektir. Ancak yine de parlamenter demokrasilerde artık hükümetin parlamentoyu kuşattığı ve baskın siyasal aktör olduğu kabul edilmektedir.

1982 Anayasasıyla iktidar partisi/partilerinin Plan ve Bütçe Komisyonunda güçlendirildiğinden söz edilmişti. Dolayısıyla herhangi bir tasarıda olduğu gibi, teşkilat kurulmasını ya da teşkilat kanunlarında değişiklik yapılmasını öngören tasarılar da hükümet Komisyonunda belirleyici olmaktadır. Komisyon teorik olarak her türlü değişikliği yapma, hatta tasarıyı reddetme yetkisini sahiptir, ancak uygulamada bu durum kabul edilebilir bir gerçekliğe tekabül etmez. Bu durumda Komisyonun tamamen etkisiz mi olduğu sorusu akıllara gelmektedir.

Her şeyden önce yasama ve yürütme birbirlerinin rakibi değil, tamamlayıcısı konumundadırlar. Parlamentolar hükümetlerin politikalarını hayata geçirebilmeleri için gerekli yasal düzenlemeleri yapmaktadır. Komisyon da bu sürecin önemli bir halkasıdır. Komisyon, tasarılar üzerinde destekleyici, tamamlayıcı, eksiklikleri giderici, düzeltici ve olgunlaştırıcı bir rol üstlenmektedir. Bu rol daha çok, politikaların saptanması, görev ve yetkilerin çeşitlendirilmesi, idari ve mali yapının hukuka uygun olarak oluşturulması, personel rejiminin kurulması ve kadro tahsisi yapılması ile teknik destek sağlanması şeklinde icra edilmektedir. Nitekim teşkilat kanunları üzerinde pek çok değişiklik yapılmaktadır.

Hükümetler politikalarını çeşitli vasıtalarla hayata geçirmektedirler. Bunlardan en önemlilerinden biri de kamu örgütleridir. Hatta en önemlisi demek daha doğru olur, çünkü diğer politikaları hayata geçiren de örgütlerdir. Örneğin, yoksul yurttaşlara yardım sağlamak için bir teşkilat kurulabileceği gibi, bunların kayrılmasını sağlayan düzenlemeler de yapılabilir. Birinci durumda kamu örgütü

doğrudan politika aracı konumundadır. İkinci durumda ise yapılan düzenlemeler esas, örgütler bu düzenlemelerin yürütücüsü konumundadır. Sonuç olarak her iki durumda da belli bir alana ilişkin politikalar belirlendikten sonra, bu politikaların hayata geçirilmesi örgütler aracılığıyla olmaktadır. Genel uygulama teşkilat kanunlarının Komisyon tarafından görüşülüp karara bağlanması olduğundan, Komisyonun belirleyici konumda bulunduğu kamu hizmeti alanı eğitimden sağlığa, milli güvenlikten sosyal güvenliğe uzanan geniş bir yelpazede yer almakta ve Komisyon bu alanlara ilişkin politikalara doğrudan dahil olma şansı elde etmektedir. Komisyon bu alanlara ilişkin olarak gerektiğinde yeni amaç ve politikalar belirlemekte, saptanmış olan amaç ve politikaları reddetmekte veya değiştirmektedir. Kamu örgütlerinin kendilerinden beklenenleri en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için faaliyet alanlarının ve bu faaliyetleri hangi amaçlarla yürüteceklerinin çok iyi tespit edilmesi gerekmektedir.

Belli bir alana ilişkin ilk defa düzenleme yapan kanunların birinci maddesinin başlığı “amaç ve kapsam” dır, ya da bunlar iki ayrı maddede düzenlenebilmektedir. Bu teşkilat kanunları için de geçerli olan bir durumdur. Bir kamu örgütü kurulurken kanunun birinci maddesinde örgütün yerine getireceği hizmete ve örgüte ilişkin bir tanım yapılmaktadır. Bu tanımda, belli politikalar çerçevesinde hangi hizmetlerin, hangi amaçlarla, hangi esas ve usullerle, hangi ilkelerle ve nasıl bir örgüt aracılığıyla yürüteceğine ilişkin bir özet yer almaktadır. Kanunun diğer tüm hükümleri bu maddenin öngörülerini hayata geçirmeye yönelik düzenlemeler içermektedir. Amaç ve kapsam maddesi kanunun özünü oluşturmaktadır. Maddenin içeriğinden kanunun çıkarıldığı zaman kesiti içerisinde hakim olan ideolojik yaklaşımlara, benimsenen ve uygulanması hedeflenen politikalara vb. ilişkin güçlü ipuçları elde etmek

mümkündür. Hatta öngörülen örgütün niteliğinden bile böyle bir tespit yapılabilir. Bu önemi dolayısıyla Komisyon amaç ve kapsamın iyi düzenlenmesine özen göstermekte ve tartışmalar bu konu üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Teşkilatlar döneme hakim olan politik ve ideolojik yaklaşımların yürütücüsü olarak örgütlenmektedir. Komisyonda bu yaklaşımların tam olarak yansıtılması amacıyla amaç ve kapsamın buna uygun olarak tanzim edilmesi ve teşkilatın görevlerinin genişletilmesi yönünde değişiklikler yapılmaktadır. Örneğin 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un hükümet tarafından teklif edilen ilk metninde, amaçlar arasında, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iletişimi geliştirmek ve işbirliği yapmak yok iken, Komisyon bu yönde bir değişiklik yapmıştır. Böylece döneme hakim olan “yönetişim” yaklaşımı kanunda somut ifadesini bulmuş ve yasal düzenleme zeminine yükselmiştir.¹⁹⁵ Bazı kurumlarda ise, bu kurumların yönetiminden sorumlu organlarının oluşumunda doğrudan yönetim tipi yapılanma görülmektedir. Bunun en somut örneğini DDK'larda görmek mümkündür. DDK'ların yönetim kurulu üyeliklerine özel sektör temsilcileri de seçilebilmektedir. Örneğin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu üyesi olabilmek için, kanunda belirtilen eğitim vb. şartları taşımak kaydıyla, özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi olmak yeterlidir.¹⁹⁶

Komisyon özellikle amaç ve politikaların belirlenmesi ile görevlere ilişkin alanlarda etkin ve müdahil bir tutum izlemektedir. Müdahale daha çok amaç ve politikaların genişletilmesi yönünde olmaktadır. Böyle bir müdahale üretilecek kamu hizmetinin kapsamının genişletilmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle, bu yönde yapılan bir değişiklik de doğrudan görevleri etkilemekte ve örgütün görev kapsamı

¹⁹⁵ Bkz., **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 1, C. 12, 16.4.2003, B. 67'ye ek S.S. 112.

¹⁹⁶ Bkz. 20.2.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu md. 5/2.

genişlemektedir. Aslında bu süreç karşılıklı işlemektedir. Bazen amaç ve kapsamın genişlemesi görev kapsamını genişletmekte, bazen de görev kapsamının genişlemesi durumunda amaç ve kapsam genişlemektedir.

Komisyonunda yürütülen görüşmeler ve yapılan değişiklikler güncel ekonomik, sosyal, siyasal vb. pek çok etkenle yakından ilişkilidir. Komisyon bu alanlara ilişkin yeni gelişmeleri ilgisine göre değerlendirmeye tabi tutarak müzakerelerini yapmakta ve iktidar partisinin etkinliği nedeniyle hükümet politikalarıyla çelişmediği takdirde gerekli gördüğü değişiklikleri yapmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu koşullarının doğurduğu yeni ihtiyaçların karşılanması için gereken düzenlemeler, kamuoyu gündemi de dikkate alınarak, örgütün görev kapsamı içine dahil edilmektedir. Örneğin 22. Dönemde 10.11.2004 tarihli ve 5256 sayılı Kanunla yasal bir statüye kavuşturulan teşkilatlardan birisi Başbakanlığa bağlı ve ayrı bir tüzel kişiliği olmayan Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğüdür. Hükümetten gelen tasarıda, aile üzerine odaklanmış olan Kuruma, sosyal sorunların tespiti ve çözümün alanında görevler yüklenmiştir. Bu doğrultuda amaç ve kapsam maddesi, görevler maddesi ve teşkilat birimlerinin isimlerinde değişiklikler yapılmıştır.¹⁹⁷ Söz konusu dönemde töre cinayetleri kamuoyu gündemini meşgul eden konulardan birisi idi. Komisyon, gündemde yer işgal eden bu konu hakkında da hassasiyet göstererek, tercihini ortaya koymuş ve Kuruma töre cinayetlerini incelemek ve töre cinayetlerini önlenmesine yönelik olarak gerekli çözüm önerilerini geliştirmek görevi yüklenmiştir.¹⁹⁸

Kanunların başlıkları, içeriklerini kapsayacak ve ilk okunduğunda kanun hakkında genel bir bilgi verecek özelliğe sahiptirler. Başka etkenler bulunsada

¹⁹⁷ Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 3, C. 64, 10.11.2004, B. 16'ya ek S.S. 661.

¹⁹⁸ Aynı yer.

başlıkları belirleyen çoğunlukla amaç ve kapsamdır. Burada yapılan değişiklikler, içeriği tam olarak yansıtabilmesi amacıyla başlığın değiştirilmesi sonucunu da doğurabilmektedir. Yukarıdaki örneğimizde bu durum açıkça görmek mümkündür. Tasarıda Kurumun ismi “Aile Araştırma Kurumu Genel Müdürlüğü” iken, Komisyonda yapılan değişiklikler sonucunda içeriği daha iyi ifade edebilmesi amacıyla “Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir. Bor ürünlerinin bilimsel olarak araştırılması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan Bor Enstitüsünün ismi de, tasarıda, “Bor ve Ürünleri Araştırma Enstitüsü” iken, dünyadaki bor rezervlerinin büyük kısmının ülkemizde çıkarılıyor olması ve bor konusunda yasa çalışmalarının yürütüldüğü dönemde kamuoyunda ulusal bir hassasiyet oluşması nedeniyle, Komisyonda Enstitünün adı “Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü” olarak değiştirilmiştir.¹⁹⁹

Kanunların ve teşkilatların isimlerini belirlemek sıradan bir iş gibi gözükse de aslında çok önemli bir konudur çünkü, kurumlar oluşturulduktan sonra çok uzun süreler yaşabilmekte ve tıpkı gerçek kişiler gibi adlarıyla tanınmaktadırlar. Bu adlar yazılı metinlere geçmekte, toplantı, konferans, panel, akademik çalışmalar vs. gibi pek çok alanda bu adlar kullanılmakta, kurumlar toplumun belliğine adlarıyla kazanmaktadır.

II. İDARİ VE MALİ YAPI

Kamu örgütlerinin idari yapıları, hukuki statülerini belirleyen kanunlarla oluşturulmaktadır. İdari yapılar teşkilatların omurgasını oluşturmaktadır. Diğer bileşenler bu omurga üzerine dizilerek bu yapıyı tamamlamaktadırlar. Kamu

¹⁹⁹ Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 1, C. 16, 29.5.2003, B. 87’ye ek S.S. 135.

örgütlerinin idari yapısı, örgütlerin nitelikleri üzerine inşa edilmektedir. Nitelikler belirlendikten sonra, buna uygun olarak örgütsel şema oluşturulur. Bu yapıyı harekete geçirecek olan ise mali kaynaktır. Nitekim idarenin tüm unsurlarıyla oluşması ve işleyebilmesi için, kuruluş, görev ve yetki ile personelin yanı sıra çeşitli araç ve gereçlere, yani paraya ve mallara da ihtiyaç vardır.²⁰⁰ Bütün bunları belirleyecek olan ve teşkilatların yapı ve işlevleriyle kamusal yaşama katılmalarına yetki veren yasama organıdır.

Komisyonun idari yapı üzerindeki tasarrufları çeşitlilik göstermektedir. Bunlardan biri, teşkilat kanunlarında, daha önce çıkarılmış olan ve belli alanlara ilişkin temel prensipleri belirleyen kanunlara uygunluğun sağlanması ve standart birliğin gerçekleştirilmesi gibi amaçlarla değişiklik yapmaktır. Komisyonun bu hususlar üzerindeki denetimi süreklilik arz etmekte ve teşkilat kanunlarının görüşüldüğü tüm toplantılarda öncelikli olarak incelenmektedir. Örneğin Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğünün teşkilat kanunun komisyon görüşmelerinde, hükümetin teklif ettiği metnin, danışma ve yardımcı hizmet birimleri başlıklı 11. maddesinde; Genel Müdürlüğün danışma birimi, Hukuk Müşavirliği; yardımcı birimleri ise Personel Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ile Savunma Uzmanlığı şeklinde düzenlenmiş iken, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları doğrultusunda, 5018 sayılı Kanunun öngördüğü yeni sitem uyarınca, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği danışma birimi, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ise yardımcı hizmet birimi olarak düzenlenmiştir.²⁰¹

²⁰⁰ Duran, a.g.e., s. 34.

²⁰¹ Bkz., **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 3, C. 64,10.11.2004, B. 16'ya ek S.S. 661.

Örgütsel yapının gerektirdiği ihtiyaçlar ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından daha iyi bilindiği ve tasarılar hükümet politikalarına da uygun olarak kendileri tarafından bu ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlandığı için Komisyonunda örgüt içinde yeni bir idari birimin oluşturulması ya da var olanların düzenleme içerisinde çıkarılması yönündeki değişikliklere pek rastlanmamaktadır. Ancak birbirine yakın hizmetleri yürüten ayrı birimlerin tek bir birim altında örgütlenmesi mümkün olabilmektedir. Örneğin Türk Patent Enstitüsünün kuruluş kanununun görüşmelerine esas KHK’da, Enformasyon ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı ile Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ayrı birimler olarak öngörülmüşken, Komisyonunda bunların ayrı birimler olarak örgütlenmesine ihtiyaç bulunmadığı gerekçesiyle bu daire başkanlıkları tek bir birim çatısı altında, Enformasyon, Dokümantasyon ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı şeklinde düzenlenmiştir.²⁰²

Teşkilat kanunlarında, teşkilatın yerine getirileceği görevlerin genel hatlarıyla ve bir bütün olarak yer aldığı görev maddesinin hemen ardından teşkilatın anayasaya uygun konumlanışını gösteren teşkilat ya da kuruluş maddesi gelmektedir. Kuruluşun ilk maddede düzenlendiği de olmaktadır. Bir bakanlık örgütü esas itibariyle merkez, taşra ve ihtiyaca göre yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır. Gerektiğinde bölge teşkilatı da kurulabilmektedir. Ayrıca bakanlık teşkilat kanunlarında bağlı ve ilgili kuruluşlar da gösterilmekte ya da bakanlığın, merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geldiği kuruluş maddesinde belirtilmektedir. Diğer kamu tüzel kişileri açısından ise farklılıklar söz konusudur. İdari kamu tüzel kişileri çoğunlukla bir merkez ve bölge teşkilatından oluşmaktayken,²⁰³ yalnızca merkez

²⁰² Bkz., **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 2, C. 30, 06.11.2003, B. 15’e ek S.S. 272

²⁰³ Örneğin, 31.10.1985 tarihli ve 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un “Taşra teşkilatı” başlıklı 24. maddesindeki “Genel Müdürlük taşra teşkilatı; ormancılık hizmetlerinin özelliği

teşkilatından oluşan kamu tüzel kişileri de bulunmaktadır. Bu durumda kuruluş maddesinde yalnızca ana hatlarıyla teşkilat birimleri sayılmaktadır. Bazı teşkilat kanunlarında ise kuruluş başlığını taşıyan maddenin altında teşkilatın statüsü ile bağlı veya ilgili olduğu bakanlık belirtilmektedir.

Yerel yönetimler için durum biraz farklıdır. Anayasada yerel yönetimler tüketici bir yöntemle sayılmıştır. 126. maddede yerel yönetimler, *“il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri”* olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda ülkemizde yerel idareler olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler kurulmuştur.²⁰⁴ Yerel yönetimler açısından tam bir standart birliği söz konusudur. Çünkü aynı tür yerel yönetim birimlerinin nasıl örgütleneceği tek bir kanunla belirlenmiş durumdadır. Ancak, Anayasa’nın kanunla özel yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükmü uyarınca (md. 127/3) bir belediye türü olan büyükşehir belediyeleri ayrı bir kanunla düzenlenmişlerdir.

Anayasa gereği yerel yönetimlerin seçilmiş organları bulunmaktadır. Belediyeler ve il özel idareleri ayrıca bir teşkilata sahiptirler ve bunlar kanunlarında düzenlenmiştir. Köylerin ise teşkilatı bulunmayıp yalnızca organları bulunmaktadır.

İdari yapıdan söz edilirken bazı kriterler ortaya koymak gerekmektedir. Bu açıdan en önemli kriterlerden biri örgütlerin tüzel kişiliklerinin olup olmayacağı

ve tekniğinin gereği olarak bölge seviyesinde kurulacak Orman Bölge Müdürlükleri ile müdürlükler ve şefliklerden teşekkül eder”, ve “Taşra teşkilatı kuruluşu” başlıklı 25. maddesindeki “Genel Müdürlük taşra teşkilatı kuruluşlarından: a) Bölge müdürlüğü ve müdürlüklerin kurulmasına ve kaldırılmasına Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu, b) Şefliklerin ve memurlukların kurulmasına, kaldırılmasına ve bunların iç hizmet birimlerinin belirlenmesine Genel Müdürlüğün teklifi üzerine Bakanlık, yetkilidir.” hükümleriyle de tüzelkişiliğe sahip bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan Orman Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatı düzenlenmiştir.

²⁰⁴ Yerel yönetimler yerel şahıs toplulukları olmaları itibarıyla kamu idareleri olarak adlandırılmaktadırlar.

hususudur. Bir kamu örgütünün tüzel kişiliğe haiz olması yani devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunması, derecesi değişen ölçülerde bağımsız hareket etme özgürlüğüne sahip olması anlamına gelmekte ve örgütlenmesi de bu özelliğine uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

İdari yapı önemli ölçüde mali yapıyı belirlemektedir. Kurum veya kuruluşların idari teşkilat içinde nasıl ve nerede yapılandırıldıkları mali yapılarını etkilemektedir. Belirlenen idari yapıya uygun olarak oluşturulan mali yapının nasıl örgütleneceğini ise kurum ve kuruluş bütçelerinin türleri ile yakından ilişkilidir. Örneğin merkezi idare içinde oluşturulacak bir teşkilat genel bütçe içerisinde yer alacaktır. İdari yapı nasıl 3046 sayılı Kanuna uygun olarak örgütleniyorsa, mali yapı da 5018 sayılı Kanuna uygun olarak örgütlenmektedir. Zira 5018 sayılı Kanun bütün kamu kurum ve kuruluşları açısından mali anayasa olarak değerlendirilebilir. Bir teşkilatın gelirleri, giderleri, bütçesi ve denetimi mali yapıyı oluşturan unsurlardır. Komisyonunda bir teşkilat kanunu görüşülürken bu tür hususların hepsine dikkat edilmekte ve düzenlemelerin genel prensipler doğrultusunda yapılması sağlanmaktadır.

İstisnaları olmakla birlikte,²⁰⁵ 3046 sayılı Kanun çerçevesinde bakanlıkların ve tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşların örgütlenmelerinde geçerli olan esasların bir standardı bulunmaktadır. Asıl farklılıklar hizmet yerinden yönetim kuruluşları açısından söz konusudur. Bu farklılık kendisini “kamu kurumu şeklinde örgütlenen hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında hizmetin kendine özgü bir kimlik ve belirginlik, dolayısıyla bir ölçüde özerklik kazanması” şeklinde gösterir ve “kendine

²⁰⁵ MİT Müsteşarlığının kuruluşu bu istisnaya bir örnek teşkil etmektedir. Müsteşarlığın kuruluş kanunu olan 1.11.1983 tarihli ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu’nun üçüncü maddesinde Müsteşarlığın; müsteşar, müsteşar yardımcıları, başkanlıklar, daireler ve şubeler ile diğer teşkilat birimlerinden oluşacağı belirtilmiş ancak teşkilatın birimleri ve görevlerinin ayrıntılarına yer verilmemiştir.

özgü, ayrı bir tüzel kişilik kazanan söz konusu hizmet, bunun sonucunda kararlarını kendi adına alır, devletten ayrı malvarlığına ve bütçeye sahip olur.”²⁰⁶ Bir örgütün kamu tüzel kişiliğine haiz olarak kurulması, ona özgür bir irade verilmesi, onun kendi özgür iradesiyle hukuki tasarruflarda bulunabilmesi ve bu tasarruflarından dolayı da, ancak istisnai durumlarda ve açık bir yasal izinle idari yoldan denetime tabi tutulması anlamına gelmektedir.²⁰⁷ Yani tüzel kişilik, kurumlar açısından belli bir özgürlüğü ifade etmektedir. Ancak, yalnızca tüzel kişiliğe sahip olması bir kurumu tanımlamak açısından yetersiz kalmaktadır. Tüzel kişiliğin yanı sıra kurumun idari, mali ve bilimsel özerkliğe sahip olması da önemli bir konudur.

Özerk sözcük anlamı olarak, ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme yetkisi olan (kuruluş, devlet vb.), muhtar, otonom; özerklik ise bir üst organa bağlı olmakla birlikte ayrı bir yasaya göre kendi kendini yönetme yetkisi olan, kendi kendini özgürce yöneten (kuruluş, yönetsel bölge vs.) anlamlarına gelmektedir.²⁰⁸ Özerklik, kurumların kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle anayasalarla güvence altına alınmaktadır. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak ve kurumlara çalışmalarında esneklik sağlamak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Özerk kuruluşlar bağımsız karar alabilir ve uygulayabilirler. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi ise karar organlarının serbest oluşumuna bağlıdır.²⁰⁹

1961 ve 1982 Anayasalarının Radyo ve Televizyon Kurumu ile üniversiteleri düzenleyen maddelerinde yer alan özerkliğin tanımı anayasa metinlerinde bulunmamaktadır. Ancak yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılabileceği gibi

²⁰⁶ Örnek, a.g.e., s. 151.

²⁰⁷ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 100.

²⁰⁸ Bkz. **TDK**, Türkçe Sözlük, C. 2, s. 1746.

²⁰⁹ Nuri Tortop, “Özerklik Kavramının Anlam ve Önemi” **İller ve Belediyeler**, C. 38, S. 443-444 (özel sayı), Eylül 1982, s. 905.

özerkliğin kavramsal olarak “bir şeyden bağımsız” ve “özgür olmak” anlamında kullanılageldiği düşünülürse, Anayasa’da bu kurumlar açısından sözü edilen özerkliğin “merkezi idarenin müdahalesinden bağımsız hizmet yapabilmek” olarak anlaşılması gerekmektedir.²¹⁰ Özbudun 1961 Anayasasının üniversiteler ile radyo ve televizyon idaresine ilişkin 120 ve 121. maddelerini yorumlarken *“bu iki çeşit kamu kuruluşuna özerk statü, yani kendi kendilerini yönetme yetkisinin verilmesi, söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak gibi bir düşünceden değil, onların özellik gösteren fonksiyonlarını çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statü ile gereğince yerine getirebilecekleri inancından kaynaklanmıştır...”* diyerek özerkliği kendi kendini yönetme yetkisine sahip olma olarak kavradığını ortaya koymuştur²¹¹

Klasik kamu hizmetlerini yürüten kurumlar (idari kamu kurumları) açısından idari ve mali özerklik söz konusu değildir. İdari kamu kurumları devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu asli nitelikteki bir kamu hizmetini tüm ülke düzeyinde yürütmektedirler. Sahip olduğu tüzel kişilik bu hizmeti etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için bir esneklik sağlamaktadır. Ayrı bir bütçeye sahip olması da bu esnekliği pekiştirmektedir. Ancak idari kamu kurumlarının bütçelerinin yüzde 95’ine yakın kısmı genel bütçeden transfer edilen hazine yardımlarından oluşmaktadır.²¹²

²¹⁰ Meltem Dikmen Caniklioğlu, “Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”, **KhukukA (Kamu Hukuku Arşivi)**, Y. 3, S. 1-87, Şubat 2000, s. 46.

²¹¹ Özbudun, a.g.e., s. 41-42’den aktaran, Caniklioğlu, a.g.m., s. 47.

²¹² 5018 sayılı Kanun çok ilginç bir durum ortaya çıkarmıştır. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan, Karayolları, Devlet Su İşleri, Petrol İşleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlükleri genel bütçeli kuruluşlar içine alınmıştır. Bilindiği gibi kamu tüzel kişilerinin en önemli özelliği kendi gelirlerine sahip olmalarıdır. Her ne kadar bu kuruluşların gelirlerinin çok büyük bir kısmı genel bütçeden karşılanıyor idiyse de bütçelerinde kendilerine ait bir gelir cetvelleri (B cetveli) bulunmaktaydı. Parlamento bu gelir cetvelini onaylayarak, bu gelirleri elde etmelerine izin vermektedir. Yeni sistemde hukuki olarak tüzel kişilikleri kaldırılmamış olan bu kuruluşların bütçelerine ekli gelir cetveli bulunmamaktadır, yani devlet tüzel kişiliği içinde yer alan kurum ve kuruluşlarla aynı bütçe sistemine tabi tutulmuşlardır. Bu değişikliğin fiili olarak bu kuruluşların tüzel kişiliklerini ortadan kaldırmış olduğu söylenebilir.

İktisadi, sosyal, teknik ve kültürel kamu kurumları ile DDK'lar ise idari ve mali özerkliğe sahip bulunmaktadırlar. Bilimsel kamu kurumları olarak kabul edilen üniversiteler, Türkiye Adalet Akademisi ve TODAİE için ayrıca bilimsel özerklik söz konusudur.

Özerkliğin kanunda açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir. Bu nedenle kamu kurumları için özerklik genellikle tasarıların ilk halinde kuruluş maddesinde öngörülmektedir. Komisyonun, tasarıyla özerklik tanınmış bir kurumun özerkliğinin ortadan kaldırılması ya da özerklik tanınmamış bir kuruma özerklik tanımak yönünde bir müdahalesi bulunmamaktadır. Ancak özerkliğin derecesi konusunda tartışmalar yaşanmaktadır. Nitekim komisyon görüşmelerinde özerkliğin açıkça belirtilmiş olmasıyla yetinilmemektedir. Kanunlarda özerkliği sağlayıcı ve pekiştirici yeterli düzenleme bulunup bulunmadığı Komisyonda en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bunun iki önemli nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; özerklik öngörülen kurumun yüklendiği hizmetleri en etkin şekilde yürütebilmesini sağlamak, ikincisi ise; politik kaygılardır.

Özellikle bilimsel çalışmalar yapacak olan kuruluşlar ile kurul tipi örgütlenmeleri olan kuruluşların oluşumuna ilişkin itirazlar yaygın olarak görülmektedir. İtirazların temel nedeni, öngörülen düzenlemelerin, kurumların yönetim kurulu veya diğer kurullarının oluşumunda, yürütmenin siyasi kanadının fazla müdahil olmasına neden olacağı ve bunun, bu kurumların özerkliklerinin zedelenmesi ve siyasallaşması sonucunu doğuracağı yönünde yükselmektedir.²¹³ Bu

²¹³ Gelir İdaresi Başkanlığı Kanununun görüşmelerinde kurumun bağımsızlığı ve özerkliğinin sınırlı olduğu ve gerçek anlamda bağımsız hareket edemeyeceği belirtilmiş, muhalefet şerhinde bu husus önemle vurgulanmıştır. Bkz. **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 3, C. 81, 13.4.2005, B. 83'e ekli S.S. 861. Aynı şey Türk Patent Enstitüsü Kanunu ve Ulusal Bor Enstitüsü Kanunu için de söz konusu olmuştur. Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 2, C. 30, 06.11.2003, B. 15'e ek S.S. 272; Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 1, C. 16, 29.5.2003, B. 87'ye ek S.S. 135.

nedenle de Komisyonda, özellikle muhalefet milletvekilleri tarafından, özerkliğin tam anlamıyla hayata geçirilebilmesini sağlayacak hükümlerin kanuni düzenleme içine dercedilmesi yönünde çaba sarf edilmektedir. Ancak Komisyon, yürütülecek olan hizmetin özelliklerine dikkate alarak kurumlara özerklik tanıma ya da özerkliklerini ortadan kaldırma yönünde değişiklik yapabilme imkanını da sahip bulunmaktadır.

Özerklik kurumun pek çok bileşenini doğrudan etkilemektedir. İdari organizasyon doğrudan özerklikle bağlantılıdır. Ülkemizde özerkliğe sahip olan kurumların yönetimi çoğunlukla bir “kurul” aracılığıyla yerine getirilmektedir. Belli sayıda üyesi bulunan yönetim kurullarının oluşumu farklı usullere tabi tutulabilmektedir. Kurumlarda yönetim kurulunun yanı sıra örgütlenmenin türüne ve yerine getirilen hizmetin niteliğine göre danışma kurulu veya bilim kurulu da bulunabilmektedir.²¹⁴ Komisyonun bu kurulların üyelerinin nitelikleri ve oluşumuna müdahale ederek kurumların yönetim yapılarını belirleyebilmektedir.

İdari ve mali özerkliği birbirlerinden ayırmak mümkün değildir. Ancak ikisi bir arada bulunduğu tam olarak özerklikten söz edilebilir. Mali özerklik kurumların gelirleri, harcamaları ve özellikle de bütçeleriyle ilgilidir. Özerk olan kurumların kendilerine has gelirleri ve yine yasalar çerçevesinde belli ölçülerde harcama serbestileri bulunmaktadır. Kurumların bütçeleri ise kurumların kimliğini yansıtan bir özelliğe sahiptir. Kurumlar hakkında hiçbir bilgi sahibi olunmasa dahi bütçe türüne bakılarak nasıl bir kurum olduğu, örgütlenmesinin ne şekilde gerçekleşmiş olduğu vs. hakkında isabetli tahminlerde bulunmak mümkündür. Komisyonda kurumların özerkliklerine uygun gelirlere sahip olup olmadıkları da

²¹⁴ Atatürk Kültür, Dil ve Tarih, Yüksek Kurumu; Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü; Milli Prodüktivite Merkezi ve TÜBİTAK, 'da bu tür organlar bulunmaktadır.

değerlendirilmektedir. Gelirlerin yeterli görülmemesi durumunda ilave gelir kaynakları öngörülmektedir. Bunun yapılamaması halinde bu kurumların hazine yardımı almalarına olanak sağlayan düzenlemeler yapılmaktadır. Yürütülecek olan hizmetin özerkliği gerektirecek bir niteliği bulunmaması durumunda kurumun merkezi idare içine alınarak örgütlenmesi yoluna gitmek imkanı da bulunmaktadır. Böylece doğrudan genel bütçeden pay ayrılma imkanı bulunduğu için kaynak problemi de çözülmüş olmaktadır.

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran ve mali yapıyı belirleyen 5018 sayılı Kanuna göre idareler çeşitli açılardan sınıflandırılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler şeklinde bir tasnife tabi tutulmuştur. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri sınıflandırması en geniş sınıflandırmadır ve 5018 kapsamındaki tüm kuruluşları kapsamaktadır. Yani merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler genel yönetim kapsamı içinde yer almaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise Kanunda; “bu Kanuna ekli (I), (II) ve(III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri” şeklinde tarif edilmiştir (md. 3/b). Yani genel ve özel bütçeli kurum ve kuruluşlarla DDK’lar bu kapsam içerisindedir.

Bu sınıflandırma esas itibariyle yeni bütçe sisteminin oluşturulmasına yöneliktir. TBMM’de görüşülen bütçeler; genel bütçe, özel bütçe ve DDK bütçesidir. Kanunda genel bütçe; “devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesi” olarak tanımlanmıştır (md. 12/3). 1050’ye göre genel bütçeli olan kuruluşların tamamı (I) sayılı cetvelde yer

almaktadır. Ayrıca yine başbakanlığın veya diğer bakanlıkların tüzel kişiliğe sahip olmayan bağlı kuruluşları ile eskiden katma bütçeli olan kuruluşların bir kısmı (DSİ, Karayolları gibi) (I) sayılı cetvelde yer almaktadır. Özel bütçe de; *“bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi”* olarak tanımlanmıştır (md. 12/4) (eski katma bütçeli idarelerin çoğu).²¹⁵ Görüleceği üzere ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının çoğu özel bütçelidirler. (III) sayılı cetvelde ise DDK’lar yer almaktadır. Yine tüzel kişiliğe sahip hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetim bütçeleri için ayrı tanımlar yapılmıştır. Komisyonda teşkilat kanunu görüşülerek kurulan her yeni kurum 5018 sayılı Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle kurumun niteliğine göre ilgili cetvele ilave edilmektedir.

Mali özerklikten bahsedilmesi durumunda dört tür bütçe karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; özel bütçe, DDK bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahalli idare bütçesidir. DDK ve sosyal güvenlik kurumları açısından özerklik kendi kanunlarıyla güvence altına alınmaktadır. Mahalli idarelerin özerklikleri ise anayasa ile güvence altına alınmıştır. Ancak, ilgili kanunlarında özel bütçeli kurumların

²¹⁵ İdare hukukunda “kamu idaresi” kavramının devleti ve yerel yönetimleri ifade ettiği belirtilmiştir. Ancak kanunda bütün kurum ve kuruluşlar “idare” başlığı altında toplanmıştır. Böyle bir kavramlaştırmanın bilinçli olup olmadığı tartışma konusudur. Ancak bilinçli olarak oluşturulmadığı kanısı uyanmaktadır. 5018 sayılı Kanunun Komisyon görüşmelerinde de bu yönde her hangi bir tartışma olmamış, fikir beyan edilmemiştir. Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 2, C. 32, 10.12.2003, B. 267’ye ek S.S. 302.

bazıları için özerlik tanınmışken, bazıları için tanınmamış bunlara yalnızca tüzel kişilik verilmiştir.²¹⁶ Özerkliği bulunmayanlar ise daha çok idari kamu kurumlarıdır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının hepsinin ortak özelliği prensip olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle kendi gelirlerine sahip olmaları ve gelirleriyle giderlerini karşılamalarıdır. Ancak yine faaliyette bulundukları alan ve yürüttükleri hizmetlerin özelliklerine göre bazılarının gelirleri giderlerini karşılarken bazılarının gelirlerinin yaklaşık tamamı hazine yardımlarından oluşmaktadır.²¹⁷

Teşkilatlar, idari yapılarının oluşturulması, personel rejiminin kurulması ve bunların mali yapıyla desteklenmesiyle kurulmakta ve faaliyete geçmektedirler. Bundan sonra varlıklarını devam ettirebilmeleri, gelir elde etmelerine ve harcama yapmalarına izin verilen bütçe kanunun onaylanmasına, yani mali yapılarına işlerlik kazandıran onaya bağlıdır. Bütçe kanununu bütün ayrıntılarıyla görüşüp Genel Kuruldan önce karara bağlamak ve Genel Kurulun onayına sunmak görevi de yine Plan ve Bütçe Komisyonuna aittir. Komisyonda merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan her bir kurumun bütçesi ayrı ayrı görüşülmektedir. Bu görüşmelerde kurumlar, hizmetlerin işleyişi ve yöneticilerin sorumlulukları gibi çeşitli boyutlarıyla masaya yatırılmaktadır. Yapılan görüşmelerin ardından

²¹⁶ Örneğin, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü.

²¹⁷ Örneğin 2007 yılı merkezi yönetim bütçesinde DDK'ların öz gelirleri 1.435.179.058 YTL öngörülmüş iken, harcamaları 652.746.572 YTL olarak öngörülmüştür. Özel bütçeli kurumlardan idari, mali ve bilimsel özerkliğe sahip TODAİE'nin öz gelirleri 600.000 YTL, hazine yardımı 4.054.000 YTL; idari ve mali özerkliği olan Türk Akreditasyon Kurumunun öz gelirleri 4.618.000 YTL iken hazine yardımı ihtiyaç duymamakta; aynı şekilde idari ve mali özerkliğe sahip TÜBİTAK'ın öz gelirleri 152.300.000 iken, aldığı hazine yardımı 772.035.000 YTL; bağlı kuruluş olan ve tüzel kişiliği bulunmakla birlikte özerkliği olmayan Orman Genel Müdürlüğü'nün öz gelirleri 160.800.000 YTL iken aldığı hazine yardımı 383.800.000 YTL, aynı statüde olan TİKA'nın öz geliri bulunmazken gelirlerinin tümü hazine yardımından oluşmaktadır. Bkz. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ve Bağlı Cetveller, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**, D. 22, Y.Y. 5, S. Sayısı 1269, s. 379.

faaliyetlerine devam etmelerine olanak tanıyan bütçeleri aynen veya değiştirilerek onaylanmaktadır.

Öğretide bütçesi onaylanmayan kurumun başında bulunan sorumluların istifa etmesi yönünde genel kabul gören bir yaklaşım bulunmaktadır. Tüm bütçenin reddedilmesi ise hükümete karşı bir tür güvensizlik olarak değerlendirmekte ve hükümetin istifasına neden olmaktadır.²¹⁸ Nitekim yakın tarihimizde bütçenin reddedilmesi nedeniyle iki başbakan istifa etmek zorunda kalmıştır. Bunlar; 1965 yılı bütçesinin reddedilmesi üzerine istifa eden İsmet İnönü²¹⁹ ve 1970 yılı bütçesinin reddedilmesi üzerine istifa eden Süleyman Demirel'dir.²²⁰ Bu neticeler parlamentonun ve özel olarak da Plan ve Bütçe Komisyonunun hem hükümet hem de kamu idareleri üzerindeki etkisinin diğer bir boyutunu açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

III. GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUK DAĞILIMI

Kamu örgütleri belli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmaktadır. Bu hizmetleri yürütecek örgütlerin idari yapıları ve bu yapı içinde yer alan birimler oluşturulduktan sonra da bu birimlerin yürütecekleri görevler, sahip oldukları yetkiler ve görev ve yetkilerini kullanırkenki sorumlulukları tanımlanmaktadır.

²¹⁸ Bkz., Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, AÜSBF Yayını, Ankara 1980, s. 305; Nami Çağan, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, (Anayasa Yargısı Sempozyumu 1984), **Anayasa Yargısı Dergisi**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 5, Ankara 1986, s. 207; Atilla İnan, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Sayıştay Yayını, Ankara, 1992, s. 338; Erdal Onar, a.g.e., (1990), s. 56.

²¹⁹ **MMTD**, D. 1, C. 36, 13.02.1965, B.57, s. 140.

²²⁰ Bkz. RG: 13427/16.02.1970.

Bir kamu örgütünün iskeleti; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Bir kamu kuruluşunda, kuruluşun hizmet alanıyla ilgili olarak birden çok ana hizmet birimi bulunmaktadır. Bunlar bakanlıklarda genel müdürlük, başkanlık veya müstakil daire başkanlığı şeklinde örgütlenmiş birimlerdir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının birimleri ise daire başkanlığı veya müdürlük şeklinde örgütlenmiştir.

Ana hizmet birimleri örgüt tarafından sunulması öngörülen kamu hizmetinin doğrudan yürütülmesinden sorumludurlar. Kamu örgütleri bu görevlerin yürütülmesi gereğinin sonucu olarak kurulmuştur, yani bu görevler örgütlerin varlık nedenidir. Ana hizmet birimleri örgütün yürütmekle yükümlü olduğu asıl hizmetlerinin yürütücüsü olduğundan “örgütün hizmet alanının bölünmesiyle ortaya çıkarlar ve yalnız o kurum veya kuruluşta bulunurlar.”²²¹ Komisyon tarafından yapılan müdahaleler de daha çok hizmetlerin kapsamının genişletilmesine ve ana hizmet birimlerinin görevlerinin artırılmasına yönelik bulunmaktadır.

Bu birimlerin her birinin başında yönetici pozisyonunda olan ve sorumluluğun üstlenen kamu görevlileri ya da kamu görevlilerinden oluşan organlar bulunmaktadır. Örgütlerin özelliklerine ve idari yapılarına göre çeşitli organlar ve birimler bulunmaktadır. Bazılarında kararları genel müdür veya başkan alırken bazılarında yönetim kurulları bulunmaktadır ve örgüt, kuruluş amacı doğrultusunda bu organ tarafından yönetilmektedir.

İlgili teşkilat kanunlarında ilk önce kuruluş amacına uygun olarak kamu örgütünün yürüteceği görevler “görevler” maddesinde bütün olarak sayılmaktadır. Daha sonra hangi organ ve birimlerin hangi görevleri yürüteceği ve sorumlulukları

²²¹ Örnek, a.g.e., s. 89.

tespit edilmektedir. Kamu örgütleri görevlerini yerine getirmek için birden çok ana hizmet birimine ihtiyaç duymaktadırlar. Teşkilat kanunun ilgili maddesinde genel hatlarıyla sayılan görevler bu birimlere dağıtılmakta ve detaylandırılmaktadır. Örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığında 9 adet ana hizmet birimi bulunmaktadır. Teşkilat kanununda bu birimlerin görevler tek tek sayılmıştır (16.4.2003 tarihli ve 4848 s.k.). Bu yöntem bütün kamu kurum ve kuruluşları açısından geçerlidir. Olağan yöntem bu olmakla birlikte farklı uygulamalarla da karşılaşmaktadır. Önceden belli bir alanı düzenleyen bir kanun çıkarılmış ve bu alanda görev yapacak bir teşkilat kurulmuş olabilir. Bu teşkilat daha sonra başka bir kamu örgütü içine alınabilmektedir. Bu durumda, teşkilat kanununda bu birimin görevleri sayılmayarak ilgili kanuna atıf yapılmaktadır. Örneğin, daha önceden Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olan ancak daha sonra Kültür ve Turizm Bakanlığının bir ana hizmet birimi haline getirilen Milli Kütüphane Başkanlığı'nın görevleri 23.3.1950 tarihli ve 5632 sayılı Milli Kütüphane Kuruluşu Hakkında Kanun'da belirlenmiştir.

Teşkilat kanunlarında ana hizmet birimlerinin ardından danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinin görevleri sayılmaktadır. Kamu örgütlerinin danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinin faaliyetleri içe dönüktür. Bunlar örgütün düzenli işleyerek, ana hizmet birimleri tarafından yürütülen dışa dönük görevlerini iyi bir biçimde yerine getirmesine imkan veren birimlerdir. Yaptıkları işler tüm örgütlerde yapılması gerektiğinden bu birimler hemen bütün kamu örgütlerinde var olan ortak birimlerdir. Bu birimler tarafından yürütülen görevlerin çerçevesi genel ilkeleri belirleyen kanunlar tarafından tayin edilmektedir. Dolayısıyla Komisyon bu birimlerin görev tanzimi yapılırken bu uygunluğun yerine getirilmiş olup olmadığına dikkat etmektedir.

Bir bakanlık örgütlenmesinin başında bakan, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başında genel müdür, yönetim kurulu veya başkan bulunmaktadır. Bakan, bakanlığın en üst amiridir. Bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, millî güvenlik siyasetine, kalkınma plânlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana karşı sorumludur. Diğer kurumların üst yöneticileri veya üst yönetim organları da, kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğa sahip organı konumundadırlar ve ilgili bakana karşı sorumludurlar. Örneğin TODAİE ve Türkiye İş Kurumunda yönetim kurulu en yüksek yönetim ve karar organıdır. Genel Müdür ise alınan kararları yürütmekle sorumludur.²²²

Bakanlıklarda bakan, emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden ayrıca sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtları ile bağlı kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakandan sonra en yetkili kişi müsteşardır. Müsteşar bakanın yardımcısıdır ve bakanlık hizmetlerini, bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde yürütür. Bu amaçla, bakanlık teftiş kurulu hariç, bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını takip ve temin eder. Müsteşar, bu hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur. Ayrıca bakanlıklarda ve müsteşarlıklarda (DPT, Hazine gibi) müsteşara yardımcı olmak üzere belirli sayıda müsteşar yardımcısı bulunmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında sorumluluk başkan veya genel müdüre aittir. Bu kurumlarda da genel müdür veya başkana

²²² Bkz. 7163 sk. md. 6,7 ve 4904 sk. md. 6,7.

yardımcı olmak üzere genel müdür yardımcısı veya başkan yardımcısı bulunmaktadır.

Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde, mevzuata, plân ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst yönetici kademeye karşı sorumludur. Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri sınırlarını yazılı olarak ve açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilmektedirler.

Tüm bu görevler ve sorumluklar faaliyet alanları itibariyle farklılaşmaktadır ancak genel itibariyle yürütülme bakımından ortak niteliktedir. Dolayısıyla komisyonun yönetim biçimine ve sorumluluklara ilişkin ilave düzenlemeler yapması söz konusu olmamaktadır.

Yerel yönetimlerde ise görev ve yetkiler organlar arasında paylaştırılmıştır. Belediye ve il özel idaresinde meclisler, köyler de ise ihtiyar heyeti karar organıdır. Belediyelerde encümen yürütme organı konumundadır. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olmaktadır (5393 sk. md. 48).

İl özel idaresinin diğer organları vali ve il encümenidir. Encümen kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmekte ve yetkileri kullanmaktadır. Vali ise il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olmaktadır. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulmaktadır (5302 sk. md. 35).

Plan ve Bütçe Komisyonu yerel yönetim kanunlarını görüştüğünden, kanunlarda bulunan bütün hususlarda düzenleme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda zorunlu ve ihtiyari birimlerin belirlenmesinde veya bu belirlemeye ilişkin yetki tanınmasında da etkili olmaktadır. Örneğin, yeni yerel yönetimler kanunları yapılırken Komisyon çalışmalarında ihtiyari birimlerin yerel yönetim özerkliğine uygun olarak kendileri tarafından belirleneceği hususu açıklığa kavuşturulmuştur. Böylece uygulamada ortaya çıkması muhtemel sorunlar önlenmiştir. Bu şekilde bir müdahale Komisyonun yalnızca örgütlerin kuruluşuyla değil, işleyişiyle de yakından ilgili olduğunu göstermektedir.

Köy tüzel kişiliğinin organları, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Köyün başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi muhtardır. Köyün organlarını görevleri 442 sayılı Köy Kanunu'nda belirtilmiştir. Köyün bir teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak köyün; köy korucusu, mali gücü yerinde olan köyler için köy katibi ve imamdan

oluşan görevlileri bulunmaktadır. Ancak köy imamaları artık merkezi yönetimin görevlileri haline getirilmiştir.²²³

Teşkilatların görevleri Plan ve Bütçe Komisyonunun en çok müdahale ettiği konulardandır. Mesleki ve siyasi alanda temayüz etmiş 40 üyenin bilgi birikimiyle görevler konusunda geniş bir müzakere ortamı oluşmaktadır. Kamu hizmetlerine olan talep ve ihtiyaçlar sürekli bir artış seyri içindedir. Bu gibi hususlar değerlendirilerek, önceden yerine getirilmesinde aksaklıklar görülen veya teşkilatların yerine getirmesinin faydalı olacağı düşünülen pek çok görev, kapsam içine alınmaktadır.

Mülga 5272 sayılı Belediye Kanununda, hükümetin teklif ettiği ilk metinde belediyelerin yapacağı bazı hizmetler için yalnızca “yapmak”, “işletmek” ibaresi kullanılmışken, Komisyonda “yaptırmak” ve “işlettirmek” ibareleri eklenmiş ve Kanunda sunulması öngörülen bütün hizmetler için yapmanın ve işletmenin yanı sıra yaptırmak ve işletmek öngörülerek Kanunun tamamına teşmil edilmiştir. Bu değişiklik kamu hizmetlerinin piyasaya gördürülmesi konusunda benimsenmiş olan politikaların pekiştirilmesine yönelik olarak yapılmıştır. Metinlerin incelenmesinde buna benzer pek çok değişikliğin olduğu görülecektir.²²⁴ Benzer nitelikteki değişiklikler İl Özel İdaresi Kanununda da yapılmıştır ve diğer teşkilat kanunlarında da yapılmaktadır. Yine amaç ve kapsam kısmında belirtildiği üzere, bazen amaç ve kapsamın değiştirilmesi görevlerin değiştirilmesini de gerektirmektedir. Örneğin; Kültür ve Turizm Bakanlığı kuruluş kanunda yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iletişimi geliştirmek ve işbirliği yapmak hususunun amaç maddesinde düzenlendiği belirtilmişti. Bu düzenlemenin ardından buna paralel

²²³ Bkz, Gözübüyük-Tan, a.g.e., s. 228-229.

²²⁴ Bkz., **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C.55, 1.7.2004, B. 109’a ekli S.S. 616.

düzenlemeler bakanlığın görevleri kısmında da yapılmıştır. Buna benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Bu gibi değişiklikler yalnızca hükümet politikalarının ya da döneme hakim olan politik ve ekonomik yaklaşımların yansıtılması kaygısıyla yapılmamaktadır. Hizmetlerin daha etkin görülmesi ya da kanunda öngörülmeven başka hizmetlerin de yürütülmesinin gerektiği şeklinde ortaya çıkan görüşlerden uygun görülenlerin kabul edilmesiyle de değişiklikler yapılmaktadır.

Bu gibi değişiklikler dışında görevler kısmında, öngörülen amacın daha iyi ifade edilmesini sağlayacak, uygulamada sorun çıkmasını önleyecek ve teknik sorunları giderecek değişiklikler de yapılmaktadır. 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunun tasarı halinde, Genel Müdürlük, görevleri ile ilgili konularda yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer benzeri düzenlemeleri yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştı. Ancak yönetmelik çıkarma yetkisi başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine ait bir yetki olduğundan (AY. md. 124) ve Genel Müdürlüğün tüzel kişiliği bulunmadığından bu düzenleme tasarından çıkarılmıştır (1/330 esas numaralı Tasarı, md. 24).²²⁵

Görevler kısmında yalnızca kanunun kendi iç tutarlılığı açısından değil diğer kanunlarla uyum sağlamak amacıyla da değişiklikler yapılmaktadır. Yine Aile Araştırma Kurumu Genel Müdürlüğünün teşkilat kanununda, Genel Müdürün görevlerinin 5018 sayılı Kanun paralelinde stratejik plan ve performans ölçütlerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi buna verilebilecek bir örnektir (5256 sk. md. 5).²²⁶

²²⁵ Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 3, C. 64,10.11.2004, B. 16'ya ek S.S. 661.

²²⁶ A.k.

Özetle görevler konusunda Komisyonun etkili ve kapsamlı şekilde müdahale etmektedir. Bu alanlardaki müdahaleler kapsamlı ve çok yönlüdür. Döneme hakim olan ideolojilerin, kamu hizmetlerinin görülmesinde yaşanan değişimlerin, partilerin benimsedikleri politikaların, seçim beyannamelerinde vaat edilen hususların ve bu doğrultuda oluşturulan parti programlarının, bir yurttaş ve aynı zamanda siyasi kimliği olan komisyon üyelerinin kişisel gözlemleri sonucu sahip oldukları deneyimlerin yansıtılması; teknik ve hukuki aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi; diğer düzenlemelerle uyum sağlanması gibi pek çok amaçla teşkilatların görevlerinde değişiklik yapılmakta, varolanlardan bazıları görev kapsamından çıkarılmakta veya yeni görevler kapsama dahil edilmektedir.

IV. PERSONEL REJİMİ

Yönetim belirli amaçlara ulaşmak için eldeki insan gücünü ve maddi kaynakları bir araya getirerek kullanma sürecidir. Para, bina, arazi, araç-gereç, makine, donanım gibi tüm maddi kaynakları harekete geçiren ve hizmete dönüştüren ise personeldir.²²⁷ Personel iyi bir idareyi meydana getirmenin en önemli şartlarından biridir. Her örgütte olduğu gibi kamu örgütlerinin bir unsurunu da bu örgütlerin faaliyetlerini yürütecek gerçek kişiler, yani personel oluşturur.

Nasıl ki idari teşkilatlanma Plan ve Bütçe Komisyonunda gerçekleştiriliyorsa, kamu personel rejiminin büyük bir bölümünün çatıldığı yer de Komisyondur. Bu görevin kapsamına kamu personeline ilişkin genel nitelikteki düzenlemeler ve doğal olarak bu düzenlemelere uygun olarak yapılması gereken diğer kanunlardaki, yani çoğunlukla teşkilat kanunlarındaki personel düzenleri girmektedir.

²²⁷ A. Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını No: 260, Birinci Bası, Ankara, 1995, s. 2.

Teşkilat kanunlarında personele ilişkin hususlar 657 sayılı Kanuna uygun olarak, “personel rejimi”, “kadrolar”, “atama” vb. başlıklar altında bir veya bir kaç maddede düzenlenmektedir. Teşkilat kanunlarında; 190 sayılı KHK’ya tabi kurumlarda kadro iptali, ihdası ile kadrolara ilişkin hususların 190 sayılı KHK’ya tabi olduğu belirtilmekte, atamalarla ilişkin olarak mevcut düzenlemelere atıflar bulunmaktadır. Ayrıca farklı istihdam türleri öngörülmüş ise buna ilişkin düzenlemeler yapılmakta, genel esaslar 657 sayılı Kanun’da bulunduğu için ayrıntılı düzenleme yoluna gidilmemektedir. Kariyer meslek çalıştırılması öngörülmüşse ayrıca bunlara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmaktadır. Kurum veya kuruluş personeline ilave ödeme yapılması öngörülüyor ise bunun sınırları ve uygulama biçimi de kanunda gösterilmektedir. Böylece Komisyon kariyer meslekten çalıştırılacak olanların niteliklerini belirlemekten, ek ödemenin miktarını belirlemeye kadar pek çok konuda aktif bir tutum izlemekte ve değişiklikler yapmaktadır.

Personel rejimini, anayasal ve yasal temelleri başta olmak üzere, yasama organının müdahalesi noktasında çeşitli yönleriyle incelemek gerekmektedir. Bunları başlıca; istihdam biçimleri, kadroların belirlenmesi ve atamaların yapılması ile mali ve sosyal haklar başlıkları altında incelemek mümkündür.

A) İstihdam Türleri

Devletin istihdam ettiği kamu görevlilerinin çalıştırılma düzenini belirleyen kamu personel rejiminin niteliği ve tarihsel arka planı anayasalarda yer almaktadır. Bu doğrultuda “anayasaların kamu personel rejiminin üretim biçimi içerisindeki

konumunu ve tarihsel değişim sürecinde kazandığı nitelikleri içeren toplumsal belge ve göstergeler”²²⁸ olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Ülkemizde memuriyet statüsünün 1961 Anayasası’nın öngördüğü bir yaklaşım olarak yasa ile düzenlenmesi esastır ve statü hukuku geçerlidir. “Yasa ile yapılacak düzenlemelerin kapsamı ise yine anayasayla gösterilmiştir ve memurların hizmete alınmasından, niteliklerinin, görev, yetki ve sorumluluklarının ve maaşlarının belirlenmesine kadar diğer bütün istihdam koşullarının objektif hukuki düzenlemelerin konusu olmasını içerir. Yasama organının yetkisinde kabul edilen yasa, memurluk statüsünün bütün bileşenlerini düzenler.”²²⁹ Diğer kanunlardaki düzenlemeler de bu düzenlemelere uygun olarak yapılır. Yapılan düzenlemelerin kapsamı farklılık sergilemektedir. Bazı ülkelerde statünün bütün öğeleri ayrıntılı bir biçimde yasama tarafından belirlenebilirken, bazılarında yalnızca genel prensipler düzeyinde bir belirleme yapılmaktadır.

1982 Anayasası’nın 128. maddesinde de yasallık ilkesi benimsenmiş ve kamu görevlilerine ilişkin genel ilkeler ortaya konmuştur. Buna göre; devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiğı aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görölmektedir. Ayrıca Anayasa, memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlölüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla kamu personel rejiminin anayasal ilkelerinin temel sonucu, asli ve sürekli görevlerin devletin

²²⁸ Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi (Tarihi ve Toplumsal Temelleri)**, TODAİE Yayını No: 330, Birinci Baskı, Ankara, 2006, s. 8.

²²⁹ *A.k.*, s. 98.

istihdam ettiği statü hukukuna bağlı olarak görev yapan memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceğidir. Bu çerçevede, 1982 Anayasası'nın kamu personel rejimine ilişkin genel kurucu yaklaşımı açık olarak statü hukuku doğrultusundadır. Ancak Anayasa'nın kamu personel rejimi alanındaki bu yaklaşımı ile 1980 sonrasında ortaya çıkan esnek üretim biçimi ve birikim rejimleri arasında çatışmalar ortaya çıkmıştır.²³⁰ Çatışmanın temel kaynağı ise statü hukuku yerine esnekliği kamu personel rejiminin özü olarak kuran yeni iktisat politikalarıdır.²³¹ 1980 sonrasında kamusal alanda, esnek istihdam ilkeleri benimsenerek statü hukukunu zayıflatıcı düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda personel istihdamında sözleşmelilik esasına dayanan ve KİT'lerden başlayan bir esnekleştirme söz konusu olmuştur. Bu süreç diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yaygınlaştırılarak devam etmektedir.²³² Yaşanan bu gelişmeler yasa ile düzenleme ilkesi üzerine kurulu olan ve bu bağlamda yasama organının görüş alanı içinde olan kamu personel rejiminin giderek yasama organının dolayısıyla da personel düzenlemeleri konusunda genel yetkili olan Plan ve Bütçe Komisyonunun etkinliğini azaltmakta ve yetkisinin kapsamını daraltmaktadır.

Hali hazırda devlet personel rejimine ilişkin iki temel yasal düzenleme bulunmaktadır. Bunlar; kabaca ifade edilecek olursa genel personel rejimini düzenleyen 657 sayılı Kanun ile KİT personel rejimini düzenleyen 399 sayılı

²³⁰ Fordist ve Post-Fordist birikim rejimlerinin kamu personel rejimlerini şekillendirmesi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Aslan, a.g.e., (2006) ve Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi (Statü Hukukundan Esnekliğe)**, TODAİE Yayınları No. 326, Birinci Baskı, Ankara, 2005.

²³¹ Aslan, a.g.e., (2006), s. 356-357.

²³² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995)**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2005.

KHK'dır.²³³ Askeri, adli ve akademik personelin ise kendi özel personel yasaları bulunmaktadır.

1982 Anayasası döneminde KHK uygulaması geniş olarak uygulamaya geçirilmiştir. KHK'ların en yaygın olarak kullanıldığı alan ise 1971 sonrasında olduğu gibi kamu personel rejimi olmuştur.²³⁴ 1984 başından beri çıkarılan çok sayıda KHK hükümetler personel rejimini düzenlemek konusunda temel aktör haline gelmiştir. Bu kararnamele ise TBMM'ce onaylanıp kanunlaştırılmadan bile pek çok değişiklik geçirmiştir. Başka bir deyişle Parlamento personel rejimini düzenlemek konusunda devre dışı kalmıştır.²³⁵ Bu nitelikteki pek çok KHK halen Plan ve Bütçe Komisyonunun portföyünde yasalaşmayı beklemektedir.

657 sayılı Kanun, genel ve katma bütçeli kurumlar (genel ve özel bütçeli kurumlar), il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareler ile belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi (Gençlik ve Spor) Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanmaktadır (md. 1/1). İstisnalar yine Kanunda belirtilmiştir.²³⁶ Bu kapsamda yer alan ve kanuni düzenleme konusu olması gereken kamu idarelerinin personeline ilişkin hususların ilgili kanunlarında 657 sayılı Kanuna uygun oluşturulup oluşturulmadığı Plan ve Bütçe Komisyonunda en çok dikkat

²³³ 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde

²³⁴ Aslan, a.g.e., (2006), s. 356.

²³⁵ Cahit Tutum, "Kamu Personeli Sorunu", *AİD*, C. 23, S. 3, Eylül 1990, s. 36.

²³⁶ Bu istisnalar; Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcısı, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehtaran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarmalar ile Emniyet Teşkilatı mensuplarıdır (md. 1/3).

edilen konulardan biridir. Aykırı durumlar ise genel düzenlemelerle uyumlaştırılmaktadır. Bu durum bir bakıma Komisyonun kendi yetki alanını koruması olarak görülmektedir.

399 sayılı KHK ise, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında çalışan personel hakkında uygulanmaktadır. Bu kurumların personeline ilişkin düzenlemeler KHK da belirtilen genel prensipler çerçevesinde yürütülmekte, dolayısıyla Komisyonun görev alanı içerisinde yer almamaktadır.

Devlet personeli, bir kamu hizmeti görmek için tanımlanmış bir görevi yerine getirir ve kadro ile istihdam edilir. Kadro sistemi kamu hizmetlerinin sürekli biçimde yürütülmesini sağlamaktadır. Yürütülecek hizmeti bu görevi yürütecek olan memurun istihdam biçimini gösteren kadroyu birbirinden ayırmak mümkün değildir ve bunlar bir bütünlük sergilemektedir. Kadro ile istihdam memur ve diğer kamu görevlisi statüsünde çalışanlar için geçerlidir. Diğer kamu görevlilerinin ise askeri, adli ve akademik meslek kesimlerinden oluştuğu kabul edilmektedir. Devlet için çalışan ve kamu hizmeti gören, ancak bir kadro ile ilişkisi bulunmayanlar ise işçiler, geçici personel, ve sözleşmeli personeldir. Bunlar sözleşme ilişkisiyle çalışmaktadırlar.²³⁷ 657 sayılı Kanun; memuru (4/A), sözleşmeli personeli (4/B), geçici personeli (4/C) ve işçiyi (4/D), 399 sayılı KHK ise; memuru, sözleşmeli personeli ve işçiyi temel istihdam biçimleri olarak öngörmüştür.

KİT’lerde kadro (memur) ve pozisyon (sözleşmeli personel ve işçi) ihdas ve iptallerine ilişkin yetkiler 399 sayılı KHK ile Bakanlar Kuruluna bırakılmış olduğundan, yasama organının, genel nitelikli düzenleme yetkisi bir kenara

²³⁷ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli (Sistem ve Yönetim)**, İmge Kitabevi, 1.Baskı, Ankara, 2005, s. 78-79.

bırakılacak olursa, KİT'lerin personel rejimi üzerinde tasarrufu bulunmamaktadır. Yani, Komisyonun personel rejimi hususunda uğraş alanını asıl olarak 657 sayılı Kanuna ilişkin düzenlemeler ile müstakil olarak teşkilat kanunlarında yapılan düzenlemeler oluşturmaktadır. Ancak özelleştirme uygulamaları sonucunda KİT'lerde çalışan personelin durumuna ilişkin düzenlemeler yasalarla yapılmaktadır ve bu düzenlemelerin adresi, bütün personel düzenlemelerinde olduğu gibi, Plan ve Bütçe Komisyonudur.²³⁸

1980 sonrasında sözleşmeli personel statüsü genişleyerek pek çok alt istihdam biçimi ortaya çıkmıştır. 1980 öncesinde yalnızca 657/4-B'ye dayanılarak sözleşmeli personel istihdam edilebilirken, bu gün itibarıyla 657/4-B ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre; teşkilat kanunlarına göre kadro karşılığı; teşkilat kanunlarına göre sözleşmeyle; 4924 sayılı Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Kanununa göre ve 399 sayılı KHK çerçevesinde KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamı²³⁹ mümkün hale gelmiştir. İşçiler ise sürekli ve geçici diye ikiye ayrılmaktadır. Geçici işçiler daha çok belediyelerde istihdam edilen ve dayanağını bütçe kanunlarından alan bir türdür. Sürekli işçiler ise 22.5.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanuna tabi olarak çalıştırılmaktadır.

Sözü edilen çeşitlilikten dolayı farklılaşmış istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelere ilgili teşkilat kanunlarında yer verilmektedir. Ancak istihdam biçimi düzenlemeleri hükümetlerin politikalarıyla yakından ilgili görüldüğü için,

²³⁸ Örneğin son olarak, 16.6.2004 tarihli ve 5189 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türk Telekom'un hisselerinin satışı sonucu kamu payının % 50'nin altına düşmesi durumunda personelin durumuna ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. (406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanuna eklenen Ek Madde 29). Ancak, Komisyon görüşmelerinde özelleştirmeye ilgili düzenlemelerde, genel olarak stratejik kurumların özelleştirilmesi hususunda tepkiler dile getirilip, buralardaki personelin mağduriyetlerinin giderilmesi hususu üzerinde durulurken, genel olarak uygulanan politikalar ve personel rejiminde yaşanan değişimlere ilişkin değerlendirmelerde bulunulmamaktadır. Bkz. **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 2, C. 52, 10.6.2004, B. 100'e ek S.S. 508.

²³⁹ Aslan, a.g.e. (2005), s. 316-317.

Komisyonun bu alandaki müdahalesi sınırlı kalmaktadır. Ancak Anayasada yer alan kamu görevlisi kapsamında değerlendirilen ve bu nedenle yasal olarak oluşturulması gereken alt istihdam türlerine ilişkin düzenlemelerin hepsi ilk olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılmaktadır. Bu sınırlar içinde kalmak kaydıyla teşkilat kanunları görüşülürken farklı istihdam türlerine ilişkin düzenlemelerin Komisyonunda yapıldığına da rastlanmaktadır.²⁴⁰ Bunun dışında, Komisyonunda personel rejimi konusuna ilişkin değerlendirmeler, gerek teşkilat kanunları gerekse çeşitli kurum ve kuruluş personeline ek ödeme yapılmasını öngören düzenlemeler görüşülürken, personel rejiminin bozuk olduğu, dağınık bir durumda bulunduğu, ücretlerde eşitsizlik ve adaletsizlik olduğu ve acilen personel reformu yapılması gerektiği yönünde dile getirilen itirazlarla sınırlı kalmaktadır.

B) Kadrolar ve Atamalar

Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usuller 190 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Bu kararnameye ilişkin her türlü kanuni düzenlemeyi yapmak Plan ve Bütçe Komisyonunun görevidir. Kararnamenin kapsamında; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan, fonlar ve kefalet sandıkları (md. 2/a) ile özel kanunla kurulan kuruluş ve teşekküller ve hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşları (md. 2/c) yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel

²⁴⁰ Örneğin, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü teşkilat tasarısının ilk halinde yokken, belirli unvanların kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışabilmelerini teminen, yeni bir madde tasarı metnine “Personel rejimi” başlığı altında 24. madde olarak ilave edilmiştir. Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 3, C. 64, 10.11.2004, B. 16’ya ek S.S. 661.

Sekreterliği, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, Üniversite Öğretim elemanları ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personelinin kadroları ile milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadrolar KHK'nın kapsamı dışında bulunmaktadır (md. 3). Bu istisnalardan kanuni düzenleme konusu yapılmış olanlara ilişkin değişikliklerde de yine doğal olarak Plan ve Bütçe Komisyonu yetkilidir.

Bir kamu hizmetinin görülmesinde, herhangi bir örgütün kurulmasında ve faaliyet göstermesinde en önemli husus personel kadrolarıdır. Kadrolar bir kamu örgütünün anatomik yapısını, iskeletini meydana getirir ve hukuki bakımdan da o hizmetin unsurunu, mütemmim cüzünü oluşturur. Bu bakımdan teşkilat kanunlarında kadro cetvelleri de belirtir. Yıllık bütçelere de bu teşkilat kanunlarına göre personel ödeneği konur. Bir kamu hizmeti teşkilat ve kadrolarında bir değişiklik yapılacağı zaman ilgili bakanlığın, diğer bakanlıkların ve Bakanlar Kurulunun ardından Plan ve Bütçe Komisyonunun ve nihayetinde TBMM Genel Kurulunun iradesiyle bu işlem tamamlanmaktadır.²⁴¹

Kadro ihtiyacı olduğu zaman ilgili kurum veya kuruluşlar kadro taleplerini Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına bildirmektedirler. Bu kuruluşların görüşlerinin bulunduğu taslak Başbakanlığa gönderilmektedir. Daha sonra bu taslak Bakanlar Kurulu imzasına açılmaktadır. Bakanlar Kurulunca imzalanan taslak, tasarı haline almakta ve Meclise sunulmaktadır. Meclise gelen tasarı Başkanlıkça Plan ve Bütçe Komisyonuna sevk edilmektedir. Komisyonunda değerlendirilen talepler diğer tasarılar da olduğu gibi bir raporla karara bağlanarak Genel Kurulun onayına sunulmaktadır. Genel kurulun onayıyla tasarı kanunlaşmaktadır. Tasarı ve teklifler

²⁴¹ Onar, a.g.e., (1968), s. 1132-1133.

kanunlaştıktan sonra, 190 sayılı KHK'ya tabi kurum ve kuruluşların kadroları, KHK'ya ekli cetvellerin ilgili bölümüne işlenmektedir. 190 sayılı KHK'ya tabi olmayan kurum ve kuruluşların kadroları ise ilgili teşkilat kanunlarına ekli bulunmaktadır.

Yerel yönetimler hariç, tüm memur (kadro karşılığı sözleşmeli çalışanlar dahil) ve diğer kamu görevlileri kategorisinde bulunanların kadro ihdas ve iptalleri kanunla yapılmaktadır, dolayısıyla Komisyonun görev alanı içine girmektedir. Ayrıca yeni kurulan bir teşkilatta veya teşkilat kanunu tümüyle yenilenen bir kurumda kadro ihdası, sözleşmeli istihdam öngörülmüşse, bu personelin pozisyon unvanı ve adedi de kanunda öngörülmektedir. Teşkilat kadrolarının; sınıf, unvan, derece, boş ve doluluk durumları, merkez personeli mi, taşra personeli mi olduğu, teşkilat tasarılarının ekinde yer almaktadır. Komisyon tasarımı aynen kabul edebilir, ihtiyaç duyulan yeni kadrolar ihdas edebilir ya da lüzumsuz görülenleri iptal edebilir ya da belirtilen diğer hususlarda değişiklik öngörebilir.²⁴² Ayrıca bütçe kanunlarıyla da kadroların kullanımına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Bütçe kanunu tasarılarını da Komisyon görüştüğünden, burada da değerlendirme ve değişiklik yapma imkanı bulunmaktadır.

Komisyon, daha çok kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması gibi kaygılarla kadro sayısını artırmak yönünde hareket etmektedir. Bunun en çarpıcı örneği Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kadro talebinde görülmüştür. Komisyonda 1990 yılından bu yana hiç kadro ihdası yapılmadığı ve mevcut kadrolarla hizmetlerin ifasının çok güç olduğu gibi sebeplerle, tasarıda talep edilen 1.600 adet kadro, 15.000'e çıkarılmıştır. İlgili tasarı halen Genel Kurul gündeminde bulunmaktadır

²⁴² Örneğin Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü için hükümet tasarıda iki genel müdür yardımcısı öngörmüşken, hiyerarşinin azaltılması amacıyla Komisyon bu sayıyı 1'e indirmiştir. Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 3, C. 64, 10.11.2004, B. 16'ya ek S.S. 661.

(2.4.2007 tarihi itibariyle).²⁴³ Uygun ve gerekli personelin istihdamının sağlanması amacıyla derece değişikliği yapılması da sık rastlanan bir durumdur.

Kamu hizmetlerini örgütleyen ve işleten teşkilat ve kadro kanunları yapıcı ve objektif tasarruflardır.²⁴⁴ Bu tasarrufu ortaya koyan da yasama organı ve yasama organının yetkili komisyonudur. Böylece Komisyon, yeni kadro taleplerinin ve teşkilat kanunlarında öngörülen kadro ihdaslarının değerlendirilmesi ve karara bağlanması suretiyle kamu hizmetlerinin kurulmasında, bu hizmetin hayata geçirilmesini sağlayan personel ayağının oluşturulmasını kuran önemli bir aktör haline gelmiştir.

Belli bir kadronun kullanılması o kadroya atamaya yapılmasıyla mümkündür. Teşkilat kanunlarında kadrolar ve atamalar birlikte düzenlenebildiği gibi ayrı maddeler halinde de düzenlenebilmektedir. Başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda atama ve nakiller 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun'da belirtilen usullere göre yapılmaktadır. Bu kuruluşların teşkilat kanunlarının, atama maddesinde, atamaların 2451'e tabi olduğu belirtilmektedir. Bazı durumlar için farklı düzenlemelere atıflar yapıldığına da rastlanmaktadır.²⁴⁵ Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı dahil) ve Milli Savunma Bakanlığı ile başbakanlık, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar dışında kalan diğer kamu kuruluşlarında atama ve

²⁴³ Bkz. 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Diyanet İşleri Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Esas No (1/622), D. 22, Y.Y. 1, S.S. 201.

²⁴⁴ Onar, a.g.e., (1968), s. 1133.

²⁴⁵ Örneğin 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Kanunu'nun "kadrolar ve atama" başlıklı 31. maddesinde, "23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanuna ekli cetvellerde sayılanlar dışında kalan memurların atanmaları, taşra teşkilâtına ilişkin bulunanlar valilik emrine olmak ve bunlar hakkında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanmak ve ilk altı ay için Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğe, 3.10.2000 tarihli ve 24189 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelikle eklenen ek 1 inci madde hükümlerinin uygulanmaması kaydıyla, Bakan tarafından yapılır. Ancak, Bakan bu yetkisini gerekli gördüğü alt kademelere devredebilir." şeklinde bir düzenleme yer almıştır.

nakillere ilişkin kendi özel kanunlarında hükümler bulunmaktadır. Teşkilat kanunlarında, kurum ve kuruluşların özelliklerine göre atamalara ilişkin farklı düzenlemelere yer verilmektedir. Örneğin; DDK'larda kurul üyeliğine, özel sektörün ve ilgili kurum ve kuruluşların gösterecekleri adaylar arasından, Bakanlar Kurulu tarafından atama yapmak genel düzenleme biçimidir. Özellikle bu tür düzenlemelerde Komisyonun da belirleyici olduğu görülmektedir.

Komisyon, atamalara ilişkin düzenlemelerde, atanacak kişilerde aranacak şartlar, hangi makamlara kimler tarafından atama yapılacağı, aday gösterilerek atama yapılan görevlerde hangi kurum ve kuruluşların aday göstereceği vb. hususlarda değişiklikler yaparak tasarılar müdahalede bulunmaktadır. Örneğin, BDDK üyeliğine atanma şartlarını düzenleyen Bankacılık Kanunu'nun ilgili maddesinde alt komisyon tarafından değişiklik yapılarak, mühendisler; hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, kamu yönetimi ve dengi dallarda yüksek lisans yapmış olmak koşuluyla üye olma imkanı tanınmıştır (19.10.2005 tarihli ve 5411 sk. md. 84).²⁴⁶ Ulusal Bor Enstitüsü Kanununun alt komisyon çalışmalarında ise; yönetim kurulu üyeliği için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına ayrılan üye kontenjanı ikiye düşürülmüş, Enstitü Başkanı Yönetim Kurulunun oluşumuna dahil edilmiş, ilgili bakanlıklar ve kuruluşlar tarafından önerilecek aday sayısı, seçilecek üye sayısının iki katı olarak belirlenmiş, üniversite öğretim üyeleri arasından seçilecek üyenin YÖK tarafından önerilmesi yönünde değişiklik yapılmış, ilgili mühendislik dallarının yönetim kurulunda temsilini sağlaya yönelik olarak da Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine aday önerme hakkı tanınmıştır. Ayrıca beş yıl olan Yönetim Kurulu Üyelerinin görev süreleri, Enstitü Başkanı hariç üç yıl olarak değiştirilmiştir.²⁴⁷

²⁴⁶ Bkz. **TBMMTD**, D. 22, Y.Y. 3, C. 91, 2.7.2005, B. 124'e ek S.S. 972.

²⁴⁷ Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 1, C. 16, 29.5.2003, B. 87'ye ek S.S. 135.

C) Mali ve Sosyal Haklar

Personel rejimi kurulurken mali ve sosyal hakların belirlenmesi, üzerinde en çok durulan konulardır. Komisyonun bu alandaki yetkisi oldukça geniştir. Komisyon, devlet bütçesinden aylık alan tüm personele (emekliler dahil) ilişkin yasal düzenlemelerin yapıldığı yerdir.²⁴⁸ Mali haklara ilişkin düzenlemeler ya doğrudan yasayla yapılmakta ya da bu konuda Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir.²⁴⁹

Genel olarak kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları; aylık gösterge, ek gösterge, taban aylığı, kıdem aylığı, zamlar (yan ödeme), tazminatlar, makam tazminatı, görev tazminatı, temsil tazminatı, aile yardımı ödeneği gibi unsurlardan oluşmaktadır. Bu unsurlar 657 sayılı Kanun ve 375 sayılı KHK'da tanımlanmış bulunmaktadır. Katsayılar, yurt dışı aylıkları, ücret ve sözleşme ücretleri her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenmektedir. Ayrıca bazı kanun ve KHK'larda da ek ödemelere ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bunun dışında, teşkilat kanunlarında ve ek ödeme öngören kanunlarda değişiklik yapılarak ya da özel olarak çıkarılan kanunlarla, ek ödeme, özel hizmet tazminatı gibi bir takım yan ödemelerle kamu personelinin mali haklarının içeriği belirlenmektedir.²⁵⁰ Komisyon bu tür değişikliklerin

²⁴⁸ Burada devlet bütçesinden maaş alanlar, aktif çalışma yaşamında bulunanları ve emeklileri kapsayacak şekilde geniş anlamda kullanılmıştır. Seçimle iş başına gelenler, diğer kamu görevlileri, memurlar, sözleşmeli personel vs...bu kapsam içine girmektedir. Kamu hizmeti görenlere ilişkin genel bir ifade bulunamadığı için böyle bir tanımlama kullanılmıştır. Kamu personelinin kimler olduğu hususunda ayrıntılı bilgi için bkz, Güler, a.g.e. (2005), s. 61-101.

²⁴⁹ Örneğin, özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin ücretlerinde 2006 yılında yapılacak artışlar, 8.2.2002 tarihli ve 2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ilgili maddelerinde 27.12.2005 tarihli ve 2005/9857 sayılı ve 15.9.2006 tarihli ve 2006/10971 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yapılan değişikliklerle belirlenmiştir. Bkz. Maliye Bakanlığı, **2007 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2006, s. 192.

²⁵⁰ Kamu çalışanlarının özlük haklarını düzenleyen yasal düzenlemeler dağınıklık arz etmekte ve çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. Ek ödeme düzenlemesi içeren 375 sayılı KHK, yüksek hakimlik tazminatını düzenleyen 270 sayılı KHK, temsil ve görev tazminatı, kurul üyelerine ödenen ücretler ve saireye ilişkin 631 sayılı KHK, bunlardan bazılarıdır. Kamu personelinin özlük haklarının iyileştirilmesi de çoğu zaman bu düzenlemelerde değişiklik yapmak yoluyla yapılmaktadır. Son olarak oldukça geniş kapsamlı bir düzenleme yapılarak ek ödemesi bulunmayan kurumlardaki kamu çalışanlarına ek ödeme yapılmasını öngörülmüştür. Bu kapsamda 375 sayılı KHK, 657 DMK, 926

öngörüldüğü tasarıları veya teklifleri görüşerek ve bunlar üzerinde değişiklikler de yaparak mali hakların belirlenmesinde etkili olmaktadır.

Diğer kamu görevlileri kapsamındaki kamu personelinin maaşlarına ilişkin düzenlemeler ise kendi personel kanunlarında yapılmaktadır. Örneğin, yargının teşkilatlanmasına ilişkin kanuni düzenlemelerin görüşülmesi Komisyonun görev alanı içine girmemekte ancak daha önce belirtildiği üzere yargı mensuplarının mali ve sosyal haklarının düzenlemesi görevi Komisyona ait bulunmaktadır.²⁵¹ Aynı şekilde diğer kamu görevlileri kategorisi kapsamında yer alan askeri ve akademik meslek mensuplarının kadro taleplerini ve mali haklarına ilişkin düzenlemeleri de Komisyon değerlendirmekte ve karara bağlamaktadır. Genel çerçevesi Anayasa ile belirlenen yasama organı üyelerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeleri karara bağlamak görevi de Komisyonundur. Yasama ve yargı organlarına ilişkin diğer hususlarda ise Komisyonun yetkisi bulunmamaktadır.

Genel hatlarıyla belirtilmeye çalışıldığı üzere, personel rejimine ilişkin çeşitli kanunlarda değişik düzenlemeler bulunmaktadır. Komisyon personel rejiminin bileşenlerini oluşturan ve çeşitli açılardan personel rejimini etkileyen düzenlemelerin çoğunda, bu alandaki genel yetkisi dolayısıyla söz sahibi olmaktadır. Bir kamu örgütünün bileşeni olarak personel konusunun düzenlenmesiyle örgütlerin kuruluşu tamamlanmaktadır.

Çeşitli kanunların görüşülmesi sırasında Komisyonun personel konusunda yaptığı bazı düzenlemeler bu alandaki bütünlüğü sağlamaya yönelik olmaktadır,

sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu, 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu ve 5434 sayılı Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. Bkz. 21.3.2006 tarihli ve 5473 sayılı Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

²⁵¹ Hakimler ve savcılarının özlük haklarında önemli ölçüde iyileştirme yapan son düzenleme Komisyonda görüşülüp kanunlaşmıştır. Bkz. 29.6.2006 tarihli ve 5536 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

bazı düzenlemeler, siyasi kaygılar, bürokratik baskılar ve daha pek çok faktörün etkisiyle parçalı ve saçaklı bir yapıya neden olabilmektedir. Bunun en önemli sebebi ise Komisyonun, bütün kamu çalışanlarının geçim kaynağı olan düzenlemelerin yapıldığı arena olmasıdır. Teşkilat kanunları görüşülen kamu personeli, ek ödeme vb. yollarla özlük haklarının iyileştirilmesi için Komisyonda yoğun kulis faaliyeti yapmaktadırlar. Bazıları Komisyonu etkilemeyi başarıp olumlu sonuç alırken, bazıları için aynı sonuç ortaya çıkmamaktadır.²⁵²

²⁵² Komisyon, kurumlar arasında farklı uygulama yapılmaması nedeniyle ek ödeme gibi konularda daha tarafsız davranmaktadır. Bu nedenle ek ödemelere ilişkin düzenlemeler kanunlara daha çok Genel Kurulda eklenmekte ya da var olanların miktarı artırılmaktadır. Örneğin, 7.3.2003 tarihli ve 4822 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Bakanlık personeline ek ödeme öngörülmüştür (md. 36). Komisyonda Bakanlık personeline ek ödeme öngörülmemiş iken bu ödemeye ilişkin düzenleme Genel Kurulda yapılmıştır. Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 1, C. 6, 5.3.2003, B. 41'e ek S.S. 61. Aynı şekilde, 25.6.2003 tarihli ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunuyla, kurum personeline (md. 15) ek ödeme öngörülmüştür. Komisyonda düşük olarak belirlenen bu ödemenin tutarı Genel Kurulda artırılmıştır. Bkz. **TBMMTD**, D.22, Y.Y. 1, C. 18, 19.6.2003, B. 96'ya ek S.S. 137.

SONUÇ

Plan ve Bütçe Komisyonu, mali kaynakları yönlendirmekteki etkisi başta olmak üzere, pek çok gelişmenin etkisiyle zamanla bürokratik yapının omurgasını oluşturan yasal düzenlemelerin ayrıntılı olarak incelendiği ve karara bağlandığı ihtisaslaşmış bir teşkilat komisyonu haline gelmiştir. İlk bakışta, bir teşkilatın kuruluş kanununun bu teşkilatın görev alanıyla yatay olarak örgütlenmiş komisyon tarafından karara bağlanması gerektiği düşüncesi akla yatkın görünmektedir. Ancak bürokratik çatı kurulurken, başta belli bir standardizasyonun sağlanması ihtiyacı ve daha pek çok neden teşkilat kanunlarının çoğunun bu alanda ihtisas sahibi olmuş bir komisyonda görüşülmesini gerekli kılmaktadır.

Bütün devlet faaliyetleri Plan ve Bütçe Komisyonunun görüş alanı içerisine girmektedir. Bu nedenledir ki Plan ve Bütçe Komisyonu eski içtüzüklerde “bütün hükümet işlerine mütenazır” tek komisyon olarak düzenlenmiştir. Diğer komisyonlar, belli kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşların faaliyet alanlarında uzmanlaşmış bulunmaktadır. Dolayısıyla bakış açıları bu alanlar üzerine odaklanmakta ve tüm devlet faaliyetlerine yönelik dengeleri gözetememektedirler, yani bu komisyonlar belli ölçüde taraftırlar.

Plan ve Bütçe Komisyonunun yalnızca mali dengeleri gözettiği gibi bir anlayış bulunmaktadır. Komisyonun en dikkate ettiği konulardan biri, doğal olarak mali dengelerin korunmasıdır. Ancak Komisyon bunun dışındaki alanlarda da bir denge unsurudur. Devlet örgütü içinde yer alan belli bir teşkilatın kendi unsurları arasında ve teşkilatlar arasında bir dengenin kurulması gereklidir. Bunu sağlayacak olan komisyon ise tüm kurum ve kuruluşlara eşit mesafede bulunan Plan ve Bütçe Komisyonu’dur. Diğer komisyonların kendi görev alanlarıyla ilgili kurum ve

kuruluşların teşkilatını düzenlemeleri söz konusu olduğunda, amaç ve kapsamın belirlenmesi, görev, yetki ve sorumluluk dağılımının yapılması, mali yapının oluşturulması gibi konularda görev alanları dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşlar aleyhine bir genişleme öngörme olasılıkları çok yüksektir. Çünkü, bu komisyonların üye kompozisyonları Plan ve Bütçe gibi çeşitlilik arz etmemekte ve belirli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla bu üyeler çoğunlukla yalnızca kendi alanlarının bilgisine hakimdirler ve diğer alanlara körleşmeleri söz konusudur. Bu durum da kendi görev kapsamı içindeki kurum veya kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlardan daha önemli görevler yerine getirdiği gibi bir düşünceye sahip olmalarına neden olmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunda ise bu tür konulara çok dikkat edilmekte, bir düzenleme yapılırken diğer kurum ve kuruluşların görevleri de göz önünde bulundurularak bir denge kurulmaya çalışılmaktadır.

Diğer komisyonlar teşkilatlara ilişkin düzenlemelerde yeterli deneyime sahip değildirler. Teşkilat kanunlarının farklı komisyonlarda görüşülmesi, aynı nitelikte, ancak farklı yapıda olan örgütler de ortaya çıkarabilir. Bu da teşkilatlar konusundaki standardizasyonu bozucu etkide bulunur. Zamanla devlet örgütünde değişiklikler yaşanması kaçınılmazdır. Bunun sonucunda da birbirlerinden farklı yapıda örgütler ortaya çıkmaktadır. Ancak aynı politikaların benimsendiği yakın zaman dilimleri içerisinde farklılaşmayı önlemek mümkündür. Bunun yolu ise teşkilat kanunlarının, bu konuda yılların getirmiş olduğu birikimle önemli deneyim sahibi olmuş, bütün kurum ve kuruluşlara eşit mesafede duran, teşkilatın esaslı bileşenleri olan personel rejimi ve mali yapının da karara bağlandığı bir komisyonda görüşülmesidir. Bir teşkilatı kurarken, personel rejimi ve mali yapıya hakim olmak olmazsa olmazdır. Gider boyutu olan bu konularda uzman olan komisyon Plan ve Bütçedir. Nitekim

devletin temel personel rejimini düzenleyen 657 sayılı Kanun ile mali yapısını düzenleyen 5018 sayılı Kanun, Komisyonun görev kapsamı içindedir. Diğer komisyonların bu alanlardaki bilgileri ise yetersizdir.

Teşkilatları oluşturan bileşenlerinin çeşitli komisyonların ihtisasına girmesi bir sorun olarak da karşımıza çıkmaktadır. Çünkü Plan ve Bütçe Komisyonu teşkilat kanunlarını görüşürken kendi ihtisası olmayan, alana ilişkin düzenlemeler yapmak durumunda kalmaktadır. Bu sorunun çözülmesi için her şeyden önce Komisyonun görev alanının çok iyi tanımlanması gerekmektedir. Gelir ve gider boyutu olan bütün kanun tasarı ve teklifleri, Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Mali alana, örneğin vergilere ilişkin bir düzenleme yapan bir kanun tasarı veya teklifi de, içinde bir veya birkaç tane mali hüküm bulunan ve genel itibariyle başka bir ihtisas komisyonunun görev alanına giren büyük hacimli kanun tasarı ve teklifleri de, ki teşkilat kanunlarının önemli bir kısmı bu niteliktedir, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülüp karara bağlanmaktadır. Böylece diğer komisyonların görev alanına müdahale edilmesi gibi bir sonuç doğmaktadır.

Bu sorunun kaynağı havale prosedürüdür. İçtüzük'te tali komisyonların ve esas komisyonların görev alanları açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Ayrıca tali komisyonların görüşleri esas komisyonlar için bağlayıcı değildir. Normal olan, bir ihtisas komisyonunun görev alanına giren bir tasarı veya teklifin ilgili komisyonca esas komisyon olarak görüşülmesidir. Ancak, Plan ve Bütçe Komisyonunun bir tasarı veya teklif üzerinde tali komisyon olarak belirlenmesi ve yalnızca mali nitelikte olup kamu gelir ve giderlerinde artış veya azalış gerektiren maddeleri görüşerek bu maddeler hakkında karar vermesi durumunda, karara bağlanan bu maddeler esas komisyon için bağlayıcı nitelikte olmamaktadır. Esas komisyonunun, Plan ve Bütçe

Komisyonunun görüşünü benimsememek gibi bir imkanı bulunmaktadır. Bu durum da Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanına müdahale sonucunu doğurmaktadır. Bu sorunun, bu nitelikteki tasarı ve tekliflerde Plan ve Bütçe komisyonu tarafından karara bağlanan hususların esas komisyon için bağlayıcı olması kuralının getirilmesiyle çözülmesi mümkün görünmektedir. Bu durumda tasarı ve tekliflerin ayrıntılı bir şekilde incelenerek Plan ve Bütçe Komisyonunun yetkisi içindeki hükümlerin iyi tespit edilmesi gerekir. Böylece teşkilat kanunları alanda ihtisas sahibi olan komisyon tarafından karara bağlanabilir. Ancak sunulan çözüm önerisinde standardizasyonu sağlamak güç görünmektedir. Çünkü her bir komisyon kendi alanının özelliği gereği farklı bir yapılanma öngörebilir. Ayrıca bu durumda komisyonlar arasında çatışmalar çıkması da muhtemeldir. Çünkü alanın ihtisasına sahip komisyon teşkilatların görev kapsamının genişletilmesi, kadro sayısının artırılması, personelin özlük haklarının farklılaştırılması gibi eğilimler içinde olacak, Plan ve Bütçe Komisyonu ise kendi ihtisası içinde bulunan diğer kanunlara uyumun sağlanması, bütçe dengelerinin gözetilmesi gibi gerekçelerle bu düzenlemelere karşı çıkacaktır.

Bütçe kısıtı teşkilat kanunlarında standardizasyonu gerekli kılan önemli bir etkidir. Özellikle 1980 sonrası uygulamaya konan neoliberal politikaların etkisiyle ülkemiz borç ve faiz kısıtacısı içerisine girmiştir. Tüm kamu örgütleri, bütçenin önemli bir oranına ulaşan borç faizi ödemeleri ve bu ödemeleri karşılamak amacıyla uygulanan faiz dışı fazla hedefi nedeniyle bütçe kısıtı altında faaliyetlerini yürütmek zorunda kalmaktadırlar. Kamu örgütleri, faiz ödemeleri bir kenara bırakılacak olursa, belki de bütçeden en çok pay alan harcamacı birimlerdir. Bu nedenle de teşkilat

kanunlarının bütçe dengesi ve ekonomik dengeleri de gözeten bir komisyonda görüşülmesi daha yerindedir.

Devlet kamu hizmetlerinin yürütülmesi için sahip olduğu kamu kudretini kullanarak bu hizmetler için kaynak yaratmak zorundadır. Ancak borç ve faizlerin çok ciddi boyutlara ulaşmış olması ve borç ödemelerini garanti altına alan politikaların yürütücüsü olan uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerin bu kuruluşların isteği doğrultusunda yürütülmesi, bu kısıkaçtan kurtulmayı güçleştirmektedir. Gelecekte mali imkanların artması ve örgütlerin bol ödenekle iş görme olanağına kavuşması durumunda, belli bir hizmeti görmek üzere kurulmuş veya kurulacak teşkilatların kanunlarının, bu hizmetlerin görülme biçimini en iyi takdir edecek komisyonlarda görüşülmesi de düşünülebilecek bir alternatiftir. Bu durumda yukarıda sunulan çözüm önerisinin sakıncaları da ortadan kalkmış olacaktır.

Kamu kaynaklarına yön verilebilen bir yer olması, kamu örgütlerinin kuruluşunda etkin olması vb. özellikleri nedeniyle siyasal seçkin kadrolar da Plan ve Bütçe Komisyonunda toplanmıştır. Komisyonda, yapısı gereği, maliyeci ve iktisatçıların ağırlığı bulunmaktadır. Ancak diğer pek çok alanda uzman olan milletvekili de Komisyon üyesidir. Örneğin; bir sanayicinin Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu, SSK genel müdürlüğü yapmış olan birisinin Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, İnşaat Mühendisi olan ve DSİ bölge müdürlüğü yapmış bir başkasının yine Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu veya Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu, bir üroloji uzmanının Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, eski belediye başkanının İçişleri Komisyonu, eski çevre bakanının Çevre Komisyonu, avukat ve aynı zamanda eski belediye başkanı olan birinin Adalet veya

İçişleri Komisyonu, bir ziraat fakültesi profesörünün Tarım, Orman ve Köyîşleri Komisyonu üyesi olması beklenir. Oysa bu tür unvanları taşıyan milletvekillerinin Plan ve Bütçe Komisyonunda yer aldıkları görölmektedir. Komisyonun böyle bir kompozisyona sahip olması çeşitli alanlarda yapılan düzenlemelere daha zengin bir katkının sağlanmasına, diğer alanlara ilişkin olarak da bilgiye sahip olunmasına ve bir dengenin kurulmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenlerle de siyasal partilerin kıdemli milletvekilleri Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliğini tercih etmektedir.

Teşkilat kanunlarının Komisyonda görüşölmesinin, Komisyonun yürütme organı, dolayısıyla idare üzerinde sahip olduğu denetim yetkisiyle de yakından ilgisi bulunmaktadır. Komisyon belli bir örgütün görev alanına giren alanlarda veya doğrudan teşkilat kanununda değışiklik yapan tasarı ve tekliflerin görüşölmesi sırasında bu denetimi gerçekleştirmektedir. Böylece idarenin, komisyonda belirlenen temel amaç ve politikalara uyup uymadığını, hizmetleri etkin olarak yerine getirip getirmediğini izleme imkânı bulunmaktadır. Parlamenter rejimde idarenin işlem ve eylemlerinin siyasi sorumluluğu tek tek ilgili bakanlarda ve topluca hükümettedir. Siyasi sorumluluk parlamentoya karşıdır ve çeşitli araçlarla sorgulanmaktadır. Bu nedenle idarenin denetlenmesi kaçınılmaz olarak onların da denetlenmesi sonucunu getirmektedir. Bakanların komisyon toplantılarında idareyle ilgili şikayetleri dikkatle ele alıp gerekeni yaptıkları görölmektedir.

Parlamento, ödenek tahsisi ve kanun yapma yetkisiyle devlet bürokrasisi üzerinde önemli bir denetim yetkisine sahiptir. Mali güç, siyasi ve idari denetimde en etkili araçlardan biri kabul edilmektedir. Yasama organı, bazen, kurumların talep ettikleri parayı vermemek ya da kısmak suretiyle, yöneticilerin istifasına ya da görevden uzaklaştırılmasına sebep olabilmektedir. Bütçenin, kötüyü cezalandırmak

ve iyiyi ödüllendirmek amacıyla kullanılması bir istisna değildir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de Kongre ve Eyalet Meclislerinin, bütçe üzerindeki yetkileri sebebiyle bürokrasiyi etkili bir biçimde denetledikleri bilinmektedir. Ayrıca milletvekilleri, bütçe görüşmeleri ve oylaması dolayısıyla idari kuruluşlarca izlenen politikaya karşı hoşnutsuzluklarını, o kuruluşun ödeneklerini keserek ortaya koyabilirler. Parlamenter sistemlerde ise katı parti disiplini nedeniyle bu denetim yetkisinin etkili bir şekilde kullanıldığı söylenemez. Bu durum özellikle de Plan ve Bütçe Komisyonu açısından geçerlidir. Komisyon geniş yetki alanı ve özellikle de bütçe nedeniyle etkili denetim imkanlarına sahipken, yapısı gereği ironik bir biçimde bunu gerçekleştirememektedir. Yine de ülkemizde, bürokratların istifasına kadar giden etkili bir denetim uygulanamasa da denetimin önemli sonuçları olmaktadır. Komisyonda, bürokrasinin eleştirilmesi siyasi sorumlu olan bakanları zor duruma sokabilmektedir. Zaman zaman Komisyon, parti grupları hatta milletvekilleri ihtiyaç duyulan düzenlemelerin görüşmelerini tıkamak suretiyle yürütmeyi belli ölçüde cezalandırabilmektedirler.

Merkezi yönetim kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarına yetki veren bütçe kanununun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi, bunlar üzerindeki denetimi ve çıkarılmış olan kanunların uygulanmasının gözetimini kolaylaştırmaktadır. Teşkilat kanunu görüşmüş olması, görevlerini yerine getirebilmesi için personel, araç, gereç ve ödeneklerle donatmış olması gibi nedenlerle Komisyon kamu örgütlerini ve kapasitelerini iyi bilmektedir. Teşkilat kanunlarında değişiklik, yeni ödenek ya da olağan yıllık ödenek talebiyle Komisyonun önüne gelen kamu örgütleri, ilk önce hesaba çekilmektedir. Başarı durumları değerlendirilmekte, başarısızlık söz konusu ise nedenleri araştırılmaktadır.

Yapılan değerlendirme sonucunda da taleplerine yanıt verilmektedir. Tüm bunların farklı komisyonlar tarafından değerlendirmeye tabi tutulduğu düşünöldüğünde, bu örgütler üzerinde tam bir denetim sağlanmasının mümkün olamayacağı görölecektir. Bu ve açıklanan diğer pek çok neden, Plan ve Bütçe Komisyonunun teşkilat kanunları üzerindeki etkinliğini haklı kılmaktadır.

EK

22.YASAMA DÖNEMİNDE (2002-2007) PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNCA ESAS KOMİSYON OLARAK GÖRÜŞÜLÜP GENEL KURULDA KABUL EDİLEN KANUNLAR *

KALKINMA PLANI, DEVLET BÜTÇESİ, MALİ YAPI

1. 4776 sayılı 2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaştırmaya Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun
2. 4833 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu
3. 4834 sayılı 2001 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu
4. 4835 sayılı 2003 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanunu
5. 4836 sayılı 2001 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu
6. 5004 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
7. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun
8. 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu
9. 5028 sayılı 2002 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu
10. 5029 sayılı 2004 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanunu
11. 5030 sayılı 2002 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu
12. 5103 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde ve 2004 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanununa Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
13. 5172 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu İle Adli Personel İle Devlet Davalarını Takip Edenlere Yol Gideri ve Tazminat Verilmesi İle 492 Sayılı Harçlar Kanununun Bir Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
14. 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
15. 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu
16. 5278 sayılı 2003 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu
17. 5279 sayılı 2005 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanunu
18. 5280 sayılı 2003 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu
19. 5339 sayılı 2006 Yılı Programının Hazırlanmasına Dair Kanun
20. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
21. 5433 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
22. 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
23. 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
24. 5438 sayılı 2004 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu.
25. 5439 sayılı 2004 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu.
26. 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
27. 5565 Sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu
28. 5566 Sayılı 2005 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu
29. 5567 Sayılı 2005 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin Hesap Kanunu
30. 5628 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

KAMU YÖNETİMİ**

1. 4823 Sayılı Askerlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2. 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

* Teşkilat kanunları (değişiklikler dahil) siyah puntıyla gösterilmiştir.

** Cumhurbaşkanınca iade edilip yeniden görüşülen kanunların ayrı bir kanun numarası almaktadır.

3. 4856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
4. 4860 Sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Sağlık Bakanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
5. 4861 Sayılı Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, Uzman Erbaş Kanunu, Uzman Jandarma Kanunu, Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu ve Askerlik Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
6. 4865 Sayılı Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Kurulması Hakkında Kanun
7. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu
8. 4909 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
9. 4924 Sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
10. 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu
11. 4954 Sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu
12. 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
13. 4966 sayılı Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
14. 4968 Sayılı 540 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
15. 4970 Sayılı Bazı Kanunlarda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
16. 4971 sayılı Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
17. 5000 sayılı Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
18. 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun
19. 5077 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun
20. 5085 Sayılı Uzman Erbaş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
21. 5090 Sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun
22. 5105 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
23. 5162 Sayılı Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
24. 5173 sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
25. 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
26. 5198 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
27. 5215 sayılı Belediye Kanunu
28. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
29. 5221 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun
30. 5223 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
31. 5251 sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
32. 5254 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
33. 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
34. 5258 sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun
35. 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

36. 5272 sayılı Belediye Kanunu
37. 5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun
38. 5276 Sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
39. 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun
40. 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
41. 5289 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerine Bir Derece Verilmesi Hakkında Kanun
42. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
43. 5317 sayılı Bankalar Kanununu İle Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
44. 5321 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
45. 5333 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
46. 5336 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
47. 5338 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
48. 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
31. 5372 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
49. 5382 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ve Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
50. 5393 sayılı Belediye Kanunu
51. 5394 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu
52. 5413 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ve Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
53. 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu
54. 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
55. 5440 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun
56. 5441 sayılı 969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının 867 ve 170 Sayılı Kanunlara Tabi İşletmeler Dışında Kalan Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunun Adı ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Ek Maddelerin Eklenmesi ve 29.5.1926 Tarihli ve 867 Sayılı Ziraat Vekaletine Merbut Bazı Mektep ve Müesseselerin Sureti İdaresi Hakkında Kanunun İptaline Dair Kanun
57. 5447 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
32. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun
58. 5450 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Bağlı Okulların Milli Eğitim Bakanlığına Devredilmesi ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
59. 5452 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun olarak kabul edilmiştir
60. 5456 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun
61. 5467 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

62. 5473 sayılı Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlar ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
63. 5475 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
64. 5483 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Yargıtay Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
65. 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
66. 5492 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
67. 5499 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
68. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
69. 5503 sayılı Türkiye İstatistik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
70. 5508 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
71. 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
72. 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun
73. 5524 sayılı Atatürk Orman Çiftliği Kuruluş Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
74. 5534 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
75. 5536 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
76. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
77. 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun
78. 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
79. 5596 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
80. 5611 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
81. 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
82. 5622 Sayılı Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Gümrük Müsteşarlığına Bağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
83. 5656 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda ve Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
84. 5662 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda ve Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
85. 5670 sayılı 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

EKONOMİ

1. 4775 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

2. 4783 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
3. 4792 sayılı Vergi Barişi Kanunu
4. 4811 sayılı Vergi Barişi Kanunu
5. 4837 Sayılı Ekonomik İstikrarı Sağlamak İçin Ek Vergiler Alınması Hakkında Kanun
6. 4840 Sayılı 4811 Sayılı Vergi Barişi Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
7. 4842 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
8. 4849 Sayılı 4811 Sayılı Vergi Barişi Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
9. 4853 Sayılı Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanun
10. 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu
11. 4876 Sayılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatifleri Tarafından Üreticilere Kullandırılan ve Sorunlu Hale Gelen Tarımsal Kredilerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun
12. 4910 Sayılı Gümrük Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
13. 4916 Sayılı Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
14. 4918 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
15. 4955 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4040 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
16. 4962 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
17. 4969 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
18. 5021 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bankalar Kanunu Hükümlerine İstinaden Bankacılık İşlemleri Yapma ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan Türkiye İmar Bankası Türk Anonim Şirketi Hakkında Tesis Edilecek Bazı İşlemler Hakkında Kanun.
19. 5024 Sayılı Vergi Usul Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ve Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
20. 5034 Sayılı Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Kuruluşu Hakkında Kanun ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
21. 5035 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
22. 5071 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
23. 5083 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun
24. 5084 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
25. 5148 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
26. 5177 sayılı Maden Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
27. 5185 sayılı Yalova Termal Kaplıcalarının İşletilmesi ve Kaplıcaların İnkişafı İşlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletine Bağlı Hükmi Şahsiyeti Haiz Bir Teşekküle Devri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
28. 5189 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
29. 5230 sayılı Pamukbank Türk Anonim Şirketinin Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketine Devri ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
30. 5281 Sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumuna Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
31. 5350 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
32. 5354 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
33. 5374 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (Lpg) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
34. 5387 sayılı Bankacılık Kanunu

35. 5398 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 36. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu**
37. 5472 sayılı Bankacılık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
38. 5478 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
39. 5479 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Özel Tüketim Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
40. 5493 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununda, Katma Değer Vergisi Kanununda ve Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
41. 5496 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
42. 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
43. 5527 sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
44. 5529 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
45. 5569 sayılı Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Mali Sektöre Olan Borçlarının Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
46. 5570 sayılı Kamu Sermayeli Bankalar Tarafından Yürütülen Faiz Destekli Kredi Kullanılmasına Dair Kanun
47. 5572 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
48. 5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
49. 5588 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
50. 5597 sayılı Yurt Dışına Çıkış Harcı Hakkında Kanun ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
51. 5602 Sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun
52. 5604 Mali Tatil İhdas Edilmesi Hakkındaki Kanun
53. 5615 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
54. 5623 sayılı Serbest Bölgeler Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
55. 5626 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
56. 5679 sayılı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

SOSYAL POLİTİKA

1. 4791 sayılı Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2. 4784 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa Göre Gelir veya Aylık Almakta Olanlara Sosyal Destek Ödemesi Yapılması Hakkında Kanun
3. 4822 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
4. 4827 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
5. 4839 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
6. 4905 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
7. 4911 sayılı Sivil Hava Araçları Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Sigortasının Ticari Olarak Temin Edilemeyen Kısımının Devlet Garantisi İle Karşılanması Hakkında Kanun

8. 4919 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
9. 4956 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun ve Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerin Değiştirilmesi, Yürürlükten Kaldırılması ve Bu Kanunlara Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun
10. 4967 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
11. 5005 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
12. 5178 sayılı Mera Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
13. 5192 sayılı Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
14. 5220 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
15. 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu
16. 5228 sayılı Bazı Kanunlarda ve 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
17. 5229 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
18. 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılınması Hakkında Kanun
19. 5396 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
20. 5434 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
21. 5443 sayılı Köy Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
22. 5454 sayılı T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur' dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
23. 5458 sayılı Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
24. 5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
25. 5327 sayılı Denizli-Buldan ve Çevresinde, Hakkari'de, Bingöl-Karlıova ve Çevresi İle Erzurum-Çat'da Meydana Gelen Deprem Afetlerine ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
26. 5378 Sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 27. 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu**
28. 5460 sayılı Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
29. 5471 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun İle 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
30. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.
31. 5518 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Tahsil ve Terkinine İlişkin 8.4.1929 tarihli ve 1416 sayılı Kanun ile 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Kanuna Birer Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
32. 5535 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Tahsil ve Terkinine İlişkin Kanun
33. 5568 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanun, Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
34. 5595 Sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
35. 5610 sayılı Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
36. 5661 sayılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatifleri Tarafından Kullanılan Grup Kredilerinden Doğan Kefaletin Sona Erdirilmesi Hakkında Kanun
37. 5664 sayılı Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanun

DİĞER

1. 5319 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2. 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
3. 5380 Sayılı Askerlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
4. 5459 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının Gerçekleştirilmesi Maksadıyla Gelecek Yıllara Sari Taahhütlere Girişme Yetkisi verilmesi Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
5. 5625 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

TEŞKİLAT KANUNU TOPLAM: 84**GENEL TOPLAM: 213**

KAYNAKÇA

I. KİTAP, MAKALE VE TEZLER

- ABADAN, Nermin, **Bürokrasi**, AÜSBF Yayınları No. 92-74, Ankara, 1959.
- AGH, Attila, “Parlamentoların Etkin Çalışması İçin Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri”, **TBMM’nin Etkinliği**, (ed. İlter Turan), TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 93-112.
- ARMAĞAN, Servet, **Memleketimizde İktidârlar**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.
- ASLAN, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi (Statü Hukukundan Esnekliğe)**, TODAİE Yayınları No. 326, Birinci Baskı, Ankara, 2005.
- ASLAN, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi (Tarihi ve Toplumsal Temelleri)**, TODAİE Yayını No. 330, Birinci Baskı, Ankara, 2006.
- BAKIRCI, Fahri, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000.
- BENER, Erhan, **Bürokratlar**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2002.
- BOGDANOR, Vernon Bogdanor, “Conclusion”, **Representative of the People ? (Parliamentarians and Constituents in Western Democracies)**, (ed. Vernon Bogdanor), Cambridge University Press, Great Britain, 1985, s. 293-301.
- BOZ, Muhammet, **TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, 1994.
- BOZKURT, Ömer, ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)**, (ed. Seriyeye Sezen), TODAİE Yayını No. 283, Ankara, 1998.
- BÜTÇE PLAN KOMİSYONU, **KİT’lerin Denetimine Ait Bütçe-Plan Komisyonu Raporu (1980)**, TBMM Basımevi, Ankara, 1982.
- BÜTÇE PLAN KOMİSYONU, **KİT’lerin Denetimine Ait Bütçe-Plan Komisyonu Raporu (1981)**, TBMM Basımevi, Ankara, 1983.
- BÜYÜK LAROUSSE, Gelişim Yayınları, C. 11, İstanbul, 1988.
- CANIKLIOĞLU, Meltem Dikmen, “Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”, **Khukuka (Kamu Hukuku Arşivi)**, Y. 3, S. 1-87, Şubat 2000, s. 42-53.

- CANMAN, A. Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını No. 260, Birinci Bası, Ankara, 1995.
- ÇAĞAN, Nami, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, (Anayasa Yargısı Sempozyumu 1984), **Anayasa Yargısı Dergisi**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 5, Ankara 1986 s.199-224.
- ÇELİKER, Ercan, **Türkiye’de Yasa Yapma Süreci**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, Nisan 2006.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- DAVER, Bülent, **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi Yayınları, Beşinci Baskı, Ankara, 1993.
- DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku (Ders Notları)**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 2956, İstanbul, 1982.
- DURGUN, Şenol, **Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü**, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005.
- EMRE, Cahit, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- ERİKLİ, Hasan, **1982 Anayasası’nda Yasa Yapım Süreci**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, GÜSBE, Ankara, 2003.
- ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime)**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2002.
- FERSOY, Emin, **Yasama Denetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984.
- FEYZİOĞLU, Bedi N., **Nazari, Tetbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981.
- GİRİTLİ, İsmet, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İÜ Yayınları No. 2649, 6. Bası, İstanbul, 1979.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut, **İdare Hukuku (Genel Esaslar)**, C. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995)**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2005.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Kamu Personeli (Sistem ve Yönetim)**, İmge Kitabevi, 1.Baskı, Ankara, 2005.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Yedinci Baskı, Ankara, 2004.
- GÜRSOY, Bedri, **Kamusal Maliye**, AÜSBF Yayını, Ankara 1980.

- HARRIS, Joseph P., **Congress and The Legislative Process**, McGrow Hill, USA, 1972.
- HAS, Volkan, **Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Komisyonlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AÜSBE, Ankara, 2003.
- HAYEK, Friedrich A., **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük (Sosyal Adalet Serabı)**, (çev. Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1995.
- HEPER, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları No. 23, Ankara, 1974.
- İNAN, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Sayıştay Yayını, Ankara, 1992.
- İNGİLİZCE-TÜRKÇE REDHOUSE SÖZLÜĞÜ**, 11. Baskı, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1984.
- KALAYCIOĞLU, Ersin, **Çağdaş Siyasal Bilim, Teori, Olgu ve Süreçler**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1983.
- KAPANI, Munci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1997.
- KARAHANOGULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavramsal ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı , Ankara, 2002.
- KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965.
- LEARNED, Edmund P., SPROAT, Audrey T., **Örgüt Kuramı ve Politikası**, (çev. Gencay Şaylan), TODAİE Yayınları No. 124, Ankara, 1972.
- MALİYE BAKANLIĞI, **2007 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ankara, Ekim 2006.
- MIHCIOĞLU, Cemal, **Yönetim Bilimi Ders Notları**, TBMM Kütüphanesi, yer belirtilmemiş, 1980-81.
- MILLS, Wright, **İktidar Seçkinleri**, (Çev. Ünsal Oskay), Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974.
- MISES, Ludwig von, **Bürokrasi**, (çev. Feridun Ergin), Liberte Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2000.
- MOUZELIS, Nicos, **Örgüt ve Bürokrasi - Modern Teorilerin Analiz-**, (çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2001.
- ONAR, Erdal, **Meclis Araştırması**, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977.

- ONAR, Erdal, “1982 Anayasası’nda TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 1990, s. 28-76.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, İsmail Akgün Matbaası, Üçüncü Bası, İstanbul 1968.
- ÖZAY, İl Han, **Günlüğünde Yönetim**, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2004.
- OXFORD RESİMLİ ANSİKLOPEDİK SÖZLÜK**, C. 1, Sabah Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1990.
- ÖNER, Erdoğan, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, No. 2001/359, Ankara, 2001.
- ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul, 1998.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.
- ÖZER, Atilla (der.), **Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası**, Lazer Ofset, Ankara, 1996.
- POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimi (Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması)**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara 2003.
- RIDDICK, Floyd M., **The United States Congress Organization and Procedure**, National Capitol Publishers, Washington, 1949.
- SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayıncılık, 5. Bası, Ankara 1997.
- SAKAL, Mustafa, “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar”, **Yeni Türkiye**, (Siyasette Yozlaşma Özel Sayı 1), Y. 3, S. 13, Ocak-Şubat 1997, s. 439-456.
- ŞAHİN, Mustafa, **Bütçenin Yasalaşması ve Uygulanması Sürecinde TBMM’nin Rolü**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2005.
- TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 9. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayın, 2. Bası, İstanbul 1991.
- TOPRAK, Binnaz, “Demokrasi ve Parlamento”, **Milli Egemenlik Sempozyumu ve Panellerde Sunulan Bildiriler (Van)**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No. 32, Ankara, 1987, s. 25-58.

- TORTOP, Nuri, “Özerklik Kavramının Anlam ve Önemi”, **İller ve Belediyeler**, C. 38, S. 443-444 (özel sayı), Eylül 1982, s. 905-907.
- TORTOP, Nuri, İŞBİR, Eyüp Günay, **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları, Ankara, 1986.
- TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980.
- TURAN, İlter, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İÜ İktisat Fakültesi Yayını, 1977.
- TURAN, İlter, **Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar**, Türkiye Belediye-İş Sendikası, Eğitim Dizisi No. 6, Hazar Matbaacılık, İstanbul, 1987.
- TURAN, İlter, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **TBMM’nin Etkinliği**, (ed. İlter Turan), TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 15-30.
- TURAN, İlter, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003. s.121-143.
- TUTUM, Cahit, “Kamu Personeli Sorunu”, **AİD**, C. 23, S. 3, Eylül 1990, s. 31-45.
- TÜRK DİL KURUMU, **Türkçe Sözlük**, Cumhuriyet Basımevi, İstanbul, 1945.
- TÜRK DİL KURUMU, **Türkçe Sözlük**, TDK Yayınları No. 549, C.2, 9. Baskı, Ankara, 1998.
- UĞUR, Hüseyin Hüsnü, **Türkiye Büyük Millet Meclisinde Komisyonlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AİTİA İdari Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1983.
- ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, Teori Yayınları, Ankara 1988.
- ULUSOY, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- WILSON, James Q., **Bürokrasi (Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar)**, (çev. Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin), TODAİE Yayını, Ankara, 1996.
- YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 7. Baskı, Yekın Yayınları, Ankara, 2002
- YÜCEKÖK, Ahmet N., **Siyasetin Toplumsal Tabanı**, AÜSBF ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1987.

II. TBMM TUTANAKLARI

TBMMZC, Devre 1, İ.S. 1, C. 1, İçtima 4, 1920.

TBMMZC, Devre 2, İ.S. 1, C. 4, İçtima 70, 1923.

TBMMZC, Devre 2, İ.S. 1, C. 7, İçtima 5, 1924.

TBMMZC, Devre 3, İ.S. 3, C. 17, İçtima 37, 1930.

TBMMZC, Devre 3, İ.S. 3, C. 18, İçtima 43, 1930.

TBMMZC, Devre 7, İ.S. 1, C. 4, İçtima 49, 1943.

TBMMZC, Devre 7, İ.S. 2, C. 16, İçtima 41, 1945.

TBMMTD, D. 8, T. 4, C. 19, B. 94, 1949.

TBMMTD, D. 9, T. 3, C. 12, B. 30, 1952.

CSTD, D. 1, T. 1, C. 5, B. 95, 1962.

CSTD, D. 1, T. 3, C. 17, B. 21, 1963.

MMTD, D. 1, T. 3, C. 36, B.57, 1965.

MMTD, D. 3, T.4, C. 29, B. 13, 1972.

TBMMTD, D. 17, Y.Y. 1, C. 4, B. 84, 1984.

TBMMTD, D. 17, Y.Y. 2, C. 6, B. 3, 1984.

TBMMTD, D. 17, Y.Y. 4, C. 40, B. 100, 1987.

TBMMTD, D. 20, Y.Y. 1, C. 5, B. 49, 1996.

TBMMTD, D.22, Y.Y. 1, C. 6, B. 41, 2003.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 1, C. 12, B. 67, 2003.

TBMMTD, D.22, Y.Y. 1, C. 16, B. 87, 2003.

TBMMTD, D.22, Y.Y. 1, C. 18, B. 96, 2003.

TBMMTD, D.22, Y.Y. 1, C. 25, B. 114, 2003.

TBMMTD, D.22, Y.Y. 2, C. 30, B. 15, 2003.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 2, C. 41, B. 54, 2004.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 2, C. 49, B. 90, 2004.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 2, C. 52, B. 100, 2004.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 2, C.54, B. 105, 2004.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 2, C.55, B. 109, 2004.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 2, C.55, B. 113, 2004.

TBMMTD, D.22, Y.Y. 3, C. 64, B. 16, 2004.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 3, C. 75, B. 59, 2005.

TBMMTD, D. 22, Y.Y. 3, C. 81, B. 83, 2005.

TBMMTD, D. 22, YY. 3, C. 91, B. 124, 2005.

III. ELEKTRONİK ORTAM KAYNAKÇASI

NİŞANYAN, Sevan, **Sözlerin Soyağacı (Çağdaş Türkçe'nin Etimolojik Sözlüğü)**,
<http://www.nisanyan.com/sozluk/> (son erişim 4.6.2007).

ÖZTÜRK, Feza, “Küreselleşme-Yeni Dünya Düzeni”,
http://www.mfa.gov.tr/MFA_tr/Yayinlar/DisisleriBakanligiYayinlari/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi2/Küreselleşme.htm, (son erişim 29.03.2007.)

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU, **Türkiye Adalet Akademisi Kanunu Tasarısı ile Adalet ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/298)**, S.S. 213,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss213m.htm> (son erişim 11.6.2007).

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU, **Belediyeler Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/766)**, S.S. 616, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss616m.htm> (son erişim 11.6.2007).

TBMM, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1/66)**,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar_sd.calismalar?p_kom_kod=17&p_islem=1; (son erişim 22.03.2007).

TÜRK DİL KURUMU, **Güncel Türkçe Sözlük**, www.tdk.gov.tr (son erişim 6.6.2007).

ÖZET

BÜROKRASİNİN KURULUŞUNDA PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN YERİ

Bu çalışmada TBMM daimi komisyonlarından Plan ve Bütçe Komisyonunun kamusal örgütlenme üzerindeki rolü incelenmektedir. Çalışmada ilk önce incelemenin asıl konusunu oluşturan örgütsel yapıya ilişkin kavramsal açıklamalar yapılmakta, Plan ve Bütçe Komisyonunun görev alanına belirginlik kazandırmak amacıyla örgütsel yapının anayasal ve yasal temelleri ortaya konmaktadır.

Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonunun örgütlerin kuruluşu konusundaki katkısının anlaşılabilmesi amacıyla Komisyon kavramsal ve tarihsel bağlamda ele alınmakta, Komisyonun bugünkü yapısı, üye kompozisyonu, görevleri, görevlerinin belirlenmesinde etkili olan havale prosedürü ve özel olarak da örgütsel yapının kurucu işlemi olan teşkilat kanunlarının havale işlemi anlatılmaktadır.

Ardından yasama sürecinin işleyişi, Komisyonda yasa yapım sürecine katılan aktörler ve bunların faaliyetleri, Komisyonun çalışma yöntemi, örgütlenme biçimi ve komisyon raporları üzerinde durulmaktadır.

Çalışmada son olarak, Komisyonun kuruluşunda rol aldığı farklı örgüt türlerini düzenleyen kanunların hangi bileşenlerden oluştuğu ve Komisyonun bu bileşenler üzerindeki tasarrufuyla, örgütsel yapının kuruluşundaki rolü incelenmektedir.

ARŞİV Kayıt Bilgileri:

Tezin Adı : Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri

Tezin Yazarı : Remzi ÇİFTİEPİNAR

Tezin Danışmanı : Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER

Tezin Konumu : Yüksek Lisans

Tezin Tarihi : 2007

Tezin Alanı : Kamu Yönetimi

Tezin Yeri : AÜSBE - ANKARA

Anahtar Sözcükler : Komisyon, ihtisas komisyonları, Plan ve Bütçe Komisyonu, kanun, bürokrasi, bürokratik örgütlenme, kanun tasarısı, kanun teklifi, içtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), esas komisyon, tali komisyon.

ABSTRACT

THE ROLE OF THE PLAN AND BUDGET COMMITTEE ON ESTABLISHING THE BUREAUCRACY

Remzi ÇİFTEPİNAR

Master of Public Administration and Political Science

(Administrative Sciences)

Adviser: Prof. Dr. Birgöl Ayman GÜLER

This study analyses the role of the Plan and Budget Committee, which is one of the standing committees of the Grand National Assembly of Turkey, on establishing the state's administrative organizations. At the beginning of the study, conceptual explanations are made on organizational structure concerning the main topic of the study, and then, in order to clarify the sphere of duties of the Plan and Budget Committee, constitutional and legal bases of the state's administrative organization are explained.

Secondly, the Committee is examined in the historical and conceptual contexts in order to understand the contribution of the Plan and Budget Committee on the establishment of public organizations. In addition to that, Committee structure, member composition, tasks of the Committee, referral proceeding which affects its tasks and especially the referral proceedings of organizational laws which are the foundation of state's administrative organization are discussed.

Thirdly, the stages of the legislative process, the main actors in the law-making process and their activities in the committee, meeting procedure and organizational structure of the committee and the committee reports are examined.

Finally, analyzing components of the laws which regulate the establishment of various public entities and the committee's authority on these components, the study emphasizes the role of the committee on establishing the organizational structure.

Keywords: Committee, standing committees, Plan and Budget Committee, law, bureaucracy, administration, administrative organization, government bill, private member's bill, standing order, Grand National Assembly of Turkey (GNAT), main committee, secondary committee.