



LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

MALİ HESAP VERME: YASAMA GÖZETİM KAPASİTESİ YOLSUZLUK İLİŞKİSİ

Mehmet KOÇDEMİR

Dr. Öğr. Üyesi Yusuf PUSTU

DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

ŞUBAT 2019

**MALİ HESAP VERME: YASAMA GÖZETİM KAPASİTESİ
YOLSUZLUK İLİŞKİSİ**

Mehmet KOÇDEMİR

DOKTORA TEZİ

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

ŞUBAT 2019

Mehmet KOÇDEMİR tarafından hazırlanan“Mali Hesap Verme: Yasama Gözetim Kapasitesi Yolsuzluk İlişkisi” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Dr.Öğr.Üyesi Yusuf PUSTU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Başkan : Prof.Dr. Murat AKÇAKAYA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Doç.Dr. Ömer KESKİNSOY

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye: Prof.Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Maliye, Ankara Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye : Prof.Dr. Akif Argun AKDOĞAN

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 06/02/2019

Jüri üyeleri tarafından DOKTORA tezi olarak uygun görülmüş olan bu tez Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu kararı ile onaylanmıştır.

Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

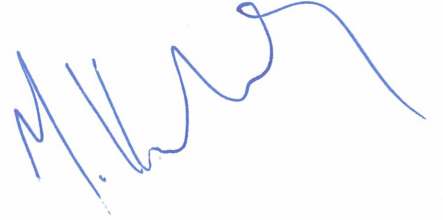


ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Mehmet KOÇDEMİR

06/02/2019

MALİ HESAP VERME: YASAMA GÖZETİM KAPASİTESİ, YOLSUZLUKLA İLİŞKİSİ

(Doktora Tezi)

Mehmet KOÇDEMİR

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Şubat 2019

ÖZET

Hesap verme modern demokrasilerde kendisi amaç haline dönüşmüş bir olgudur ve gün geçtikçe ulusları yönetenler hesap verme konusundaki taahhütlerini arttırmaktadır. Zira halktan yasama organlarına oradan yürütmeye devredilen yetkilerin hesabının verilmesi konusunda, vatandaşlar da daha fazla istekli olmaya başlamıştır. Kamusal mal ve hizmet üretiminin ana finansörü halktır. Halka ait paranın, yetki kullanıcıları tarafından, hangi performans ile kullanıldığıının hesabının verilmesi gerekir. Dahası, geniş anlamda mali yönetim, hem bu kaynakların kullanımı hem de varlıkların ve yükümlülüklerin yönetimini kapsar. Yasama organları, mali yönetim çerçevesinde, hem halktan yetki alan konumları (vekil) hem de bu yetkileri yürütmeye devreden konumları (asıl) nedeniyle kilit bir görev üstlenirler. Özellikle devrettikleri yetkilerin, devredilen sınırlar içerisinde yönetilip yönetilmediğinin gözetimi, sonuçları izleme ve değerlendirme önemlidir. Bunun gereği ise gözetim yapısı ve araçları ile sağlanmaktadır. Hesap verme, bilgi, tartışma, sonuçlar/yaptırımlardan oluşan bir yapı içinde gerçekleşir. Yasama gözetimi ise kaliteli bilgi edinimi, uygun tartışmalar ve yaptırım gücü gibi bazı kurumsal araçlara bağlıdır. Bu araştırmanın ana hipotezi: “Türkiye’de yasama organının mali hesap verme bağlamındaki gözetim kapasitesi, uluslararası kuruluşların belirlediği kriterlere, yasal ve fiili uygulamalara ve yasama üyelerinin değerlendirmelerine göre düşüktür ve yasama gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasında ilişki vardır.” şeklinde özetlenebilir. Elde edilen sonuçlar, yasama gözetim kapasitesinin düşük olduğunu ve yasama gözetimi alanında güçlü kurumlar (normlar, standartlar) oluşturulursa, yolsuzluklara etki edilebileceğini göstermektedir. Bu çerçevede özellikle, ham mali bilgi de dahil olmak üzere, yasama organlarına BKMYBS gibi sistemler yoluyla etkili bilgi akışının sağlanması gerekir. Dahası, sonuçların etkili biçimde paylaşılması ve tartışılması için kamu hesapları komisyonları, e-devlet, WEB uygulamaları, medya, sivil toplum, yasama organı izleme kurumlarından oluşan bütünsel bir gözetim modeline ihtiyaç vardır. Böyle bir model, dolaylı olarak iyi yönetim ve dolayısıyla demokratik yönetime de katkı sağlayacaktır.

Bilim Kodu : 111602, 111610, 112007

Anahtar Kelimeler : Kamusal hesap verme, yasama gözetimi, yolsuzluk

Sayfa Adedi : 403

Tez Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Yusuf PUSTU

FINANCIAL ACCOUNTABILITY: OVERSIGHT CAPACITY OF LEGISLATURE,
RELATIONSHIP WITH CORRUPTION

(Ph. D. Thesis)

Mehmet KOÇDEMİR

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF EDUCATION

February 2019

ABSTRACT

Accountability is a phenomenon that has become a goal in modern democracies, and day by day, the rulers of the nations are increasing their commitment to accountability. Because citizens have begun to be more willing to have the account of the authorities that transferred from citizens to the legislative and then the executive. Citizens are the main financier of public goods and services production. Authorization users have to be accountable the performance of the public money used. Moreover, broadly speaking, financial management includes both the use of these resources and the management of both assets and liabilities. Legislative organs undertake a key task in the framework of financial management, both because of their position of authority (agent) from the citizens and their positions (principal), which are transferring them to the executive. It is especially important to oversight, monitor and evaluate the results of the authorities, whether they are managed within the boundaries of the transfer. This is provided by the supervision structure and tools. Accounts are made up of a structure consisting of information, discussion, conclusions/sanctions. Legislative oversight depends on some institutional instruments such as quality information acquisition, proper discussions and enforcement. The main hypothesis of this study: "According to the international organizations and the legal and practical implementation and the the assessment of the legislature members, oversight capacity of Turkey's legislature in context of financial accountability is low." The results show that legislative oversight capacity is low. If strong institutions (norms, standards) are established in the field of legislative oversight, corruption can be affected. In this context, it is necessary to ensure effective information flow to the legislative bodies, including raw financial information, through systems such as BKMYBS. Furthermore, there is a need for an integrated oversight model consisting of public accounts committees, e-government, WEB applications, media, civil society and legislative monitoring agencies to effectively share and discuss the results. Such a model would indirectly contribute to good governance and thus to democratic governance.

Science Code : 111602, 111610, 112007

Key Words : Public accountability, legislative oversight, corruption.

Page Number : 403

Supervisor : Assist. Prof. Dr. Yusuf PUSTU

TEŞEKKÜR

Tez çalışmasının başından sonuna kadar eleştiri, tavsiye ve yönlendirmeleri ile desteğini esirgemeyen ve TODAİE'deki çalışmalarda tez danışmanlığımı yürüten Prof.Dr. A.Argun Akdoğan'a, Tez İzleme Komisyonu Üyeleri olarak beni yönlendiren, Prof.Dr. H.Hakan Yılmaz, Doç.Dr. A.Murat Berker, Doç Dr.Sonay Bayramoğlu Özüğurlu'na, çalışmanın Ankara Hacı Bayram Üniversitesi'ne aktarılmasından sonra tez danışmanlığımı yürüten Dr.Yusuf PUSTU'ya, anket/mülakat ve istatistiksel konularda destek sağlayan, Doç.Dr. Özgür Sarı ve Dr. Adnan Karaibrahimoğlu'na, alan araştırması aşamasında, değerli zamanlarını ayırarak, görüşler sunan, siyasal partilerin grup başkanvekillerine, tez taslağının okunması aşamasında katkı sunan değerli meslektaşlarıma ve tez çalışmamın her aşamasında beni destekleyen kıymetli aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xvii
KISALTMALAR.....	xviii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMSİL, MALİ YÖNETİM VE HESAP VERMENİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. Demokrasi ve Temsil	7
1.1.1. Demokrasi ve Temsil Kavramları.....	7
1.1.2. Temsilin Kent Devletlerinden Modern Devletlere Evrimi	8
1.1.3. Temsile Dayalı Yönetim.....	11
1.1.4. Demokrasi ve Hesap Verme	13
1.1.5. Hukukun Üstünlüğü ve Kuvvetler Ayrılığı	14
1.1.6. Devlet, Sivil Toplum ve Hesap Verme.....	16
1.1.7. Hesap Verme ve Yolsuzluk İlişkisi	17
1.2. Mali Yönetimin ve Hesap Vermenin Kuramsal Çerçevesi.....	19
1.2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ; New Public Management).....	19
1.2.1.1. Yeni kamu işletmeciliğinin temel bileşenleri	21
1.2.1.2. Yeni kamu işletmeciliği ve hesap verme	23
1.2.1.3. Yeni kamu işletmeciliği ve mali yönetim ilişkisi	25
1.2.2. Yeni Kurumsal İktisat.....	27

Sayfa

1.2.2.1. Yeni kurumsal iktisadın temel özellikleri.....	27
1.2.2.2. Yeni kurumsal iktisat ve kurumlar	30
1.2.2.3. Enformel ve formel kısıtlamalar.....	32
1.2.2.4. Kurumlar ve hesap verme ilişkisi	33
1.3. Asıl-Vekil İlişkisi.....	35
1.3.1. Hesap Vermenin Kuramsal Çerçevesi: Asıl (Principal)-Vekil (Agent) İlişkisi	35
1.3.2. Asıl-Vekil İlişisine Etki Eden Unsurlar.....	38
1.3.2.1. İyi yapılandırılmamış sözleşme koşulları	39
1.3.2.2. Profesyonellik.....	40
1.3.2.3. Bütünleşiklik (Gömülülük/Yerleşiklik).....	40
1.3.2.4. Güven esası.....	41
1.3.2.5. Karşılıklı amaçların çatışması	41
1.3.2.6. Fırsatçılık	42
1.3.2.7. İzleme	44
1.3.2.8. Vekalet maliyetleri	45
1.3.3. Asıl-vekil İlişkisi ve Yolsuzluk Bağlantısı.....	45
1.4. Kamu Mali Yönetim Sistemi	46
1.4.1. Kamu Mali Yönetiminin Kuramsal Çerçevesi	46
1.4.2. Çağdaş Kamu Mali Yönetimi İlkeleri	49
1.4.3. Kamu Mali Yönetiminin Yasal Çerçevesi.....	51
1.4.4. Mali Yönetim ve Yasama Organları.....	53
1.4.5. Mali Yönetim Sistemlerinin Değerlendirilmesini Sağlayan Referanslar	53
1.4.6. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi (BKMYBS).....	56
1.4.6.1. Bilginin önemi ve veri kalitesi.....	56
1.4.6.2. Mali yönetim bilgi sistemleri (Financial Management Information Systems; FMIS)	58

Sayfa

1.5. Yolsuzluk Kavramı	60
1.5.1. Kavramsal Çerçeve.....	61
1.5.2. Yolsuzluğun Kaynakları	62
1.5.3. Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi Bağlamında Saydamlık, Hesap Verme ve Yasama Gözetimi	64
1.5.4. Yolsuzluğu Ölçen Uluslararası Kuruluşlar ve Değerlendirme Kriterleri	67

İKİNCİ BÖLÜM**HESAP VERME SORUMLULUĞU VE YASAMA GÖZETİMİ**

2.1. Kamusal Hesap Verme Sorumluluğu.....	73
2.1.1. Hesap Verme Kavramı	73
2.1.2. Disiplinlerarası Bir Çalışma Alanı Olarak Hesap Verme.....	77
2.1.3. Hesap Verme Kavramını Açıklama Modelleri, Kavramın Dar (Mekanizma)-Geniş (Erdem) Kullanımları	78
2.1.4. Hesap Verme Anlayışının Dönüşümü	80
2.1.5. Hesap Verme Kavramının Farklı Kullanımları	84
2.1.5.1. Hesap verebilirlik ve sorumluluk	85
2.1.5.2. İçsel hesap verebilirlik.....	85
2.1.5.3. Hesap verebilirlik ve kontrol	86
2.1.5.4. Hesap verebilirlik ve yanıt verme/duyarlılık (Responsiveness)	86
2.1.5.5. Hesap verebilirlik ve iletişim.....	87
2.1.6. Kamusal Hesap Verme Açısından Denge: Aşırı Hesap Verme-Hesap Verme Açığı	87
2.1.7. Toplumsal İlişki Mekanizması Olarak Hesap Verme Kavramı.....	88
2.1.7.1. Hesap verilecek yer (Forum)	90
2.1.7.2. Hesap vermenin aktörleri.....	92
2.1.7.3. Hesap vermenin kapsamı	92

Sayfa

2.1.8. Hesap Verme Aktörleri ve Forum Arasındaki İlişki Mekanizması	93
2.1.9. Hesap Vermenin Araçları	95
2.1.10. Hesap Verme Düzeyinin Değerlendirilmesi.....	100
2.1.11. Hesap Verme Çeşitleri.....	101
2.1.12. Hesap Verme Altyapısını Destekleyen Koşullar	104
2.1.13. Hesap Verme Sorumluluğunun Önemi	105
2.1.14. Hesap Verme ve Hükümet Modelleri.....	107
2.1.15. Kamusal Hesap Verme ve Mali Saydamlık.....	108
2.1.16. Yönetişim, Açık Devlet, E-Devlet ve Hesap Verme	112
2.1.17. Hesap Verme ve Etik.....	116
2.2. Yasama Gözetimi Kavramı.....	121
2.2.1. Kuvvetler Ayrılığı ve Gözetim	121
2.2.2. Demokrasi ve Yasama Gözetimi İlişkisi	124
2.2.3. Hesap Verme Mekanizması Olarak Yasama Gözetimi	127
2.2.4. Yasama Organı Gözetim Fonksiyonunun Faydaları	141
2.2.5. Yasama Organlarının Etkinliğini Arttıracak Araçlar.....	141
2.2.6. Yasama Organlarının Gözetim Görevlerini Etkili Şekilde Yerine Getirmesinde Ortaya Çıkan Engeller	147
2.2.7. Yasama Gözetimi ve Kamu Hesapları Komisyonu (PAC)	148
2.2.7.1. Kamu hesapları komisyonlarının organizasyonel yapısı ve çalışma anlayışı	149
2.2.7.2. Kamu hesapları komisyonlarının uluslararası uygulama örnekleri	154
2.2.8. Uluslararası Kuruluşların Gözetim Kapasitesini Değerlendirme Ölçütleri.....	159
2.2.8.1. Kamu idaresinin prensipleri çerçevesinde hesap verme; SIGMA prensipleri	159
2.2.8.2. Yasama organlarının güç endeksi; M. Steven Fish ve Matthew Kroenig çalışması	161

Sayfa

2.2.8.3. Bütçe hesap verebilirliği; International Budget Partnership (IBP) yaklaşımı.....	163
2.2.8.4. Yasama organı bütçe kurumları endeksi; OECD ve Dünya Bankası yaklaşımı	167
2.2.8.5. Johaim Wehner tarafından geliştirilmiş bütçe kurumları endeksi (Legislative power of purse)	169
2.2.8.6. Yasama Organları için gözetim araçları; Dünya Bankası ve Inter Parliamentary Union (IPU) yaklaşımı	169
2.2.8.7. Başkanlık sistemleri için gözetim çerçevesi: Morris S. Ogul'un fırsat faktörleri analizi.....	171
2.2.8.8. Staphurst-Pelizzo yasama gözetimi endeksi (SPILO)	172
2.2.8.9. Yasama organları için hesap verme ve gözetim araçları; Öz değerlendirme aracı ya da minimum kriterler sunan uluslararası kuruluşların yaklaşımları	174

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**TÜRKİYE'DE YASAMA ORGANININ MALİ GÖZETİM KAPASİTESİNİN ARAŞTIRILMASI ve MALİ GÖZETİMİN YOLSUZLUKLA İLİŞKİSİ**

3.1. Araştırma Probleminin Tanımlanması, Önemi ve Araştırmanın Amacı	183
3.2. Araştırmanın Hipotezleri	185
3.3. Araştırmanın Yöntemi	185
3.4. Araştırma Verilerinin Analizi	187
3.4.1. Uluslararası Kuruluşların Değerlendirmelerinin Analizi	188
3.4.1.1. Yasama organlarının güç endeksi: M. Steven Fish ve Matthew Kroenig çalışması	189
3.4.1.2. IBP'nin yasama organı gözetim puanları açısından	191
3.4.1.3. OECD ve Dünya Bankası'nın yasama organı bütçe kurumları endeksi açısından	195
3.4.1.4. Johaim Wehner'in geliştirilmiş bütçe kurumları endeksi (Legislative power of purse) açısından	196
3.4.1.5. Dünya Bankası ve Inter Parliamentary Union (IPU) yasama organları için gözetim araçları açısından	197

3.4.1.6. Staphenhurst-Pelizzo'nun yasama gözetim endeksi (SPILO) açısından	202
3.4.2. Türkiye'de Yasama Organı Mali Gözetim Fonksiyonu Bağlamındaki Yasal ve Fiili Uygulamaların Araştırılması	204
3.4.2.1. TBMM'nde milletvekillerince verilen mali hesap verme ile ilişkili soru önermelerinin analizi.....	204
3.4.2.2. Mali hesap verme ve yasama gözetimi çerçevesinde, plan ve bütçe komisyonunda bütçe ve kesin hesap kanunları ile sayıştay raporlarını içeren komisyon tutanaklarının analizi	208
3.4.2.3. Türkiye'de yasama organının bütçeyi değiştirme kapasitesinin analizi.....	214
3.4.2.4. Kesin hesap kanunları açısından yasama organı etkinliği	219
3.4.2.5. Yasal çerçeve açısından mali yönetim bağlamındaki yasama organı gözetim kapasitesinin analizi; 5018 sayılı KMYKK gereği meclis içtüzüğünde yapılması gereken uyumlaştırmaların analizi	223
3.4.2.6. TBMM insan kaynakları kapasitesinin analizi	227
3.4.3. Yasama Organının Gözetim Fonksiyonu Konusunda Siyasi Partilerin Grupları Nezdinde Yapılan Mülakat Araştırması	230
3.4.4. Yasama Organı Gözetimi ve Yolsuzluk Arasındaki İlişkinin Araştırılması	238
3.4.4.1. International Budget Partnership (IBP) Yasama organı gözetim gücü puanlarının yapısal analizi	239
3.4.4.2. Transparency International (CPI) puanlarının yapısal analizi	241
3.4.4.3. Yasama gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki korelasyon analizi ve ulaşılan sonuçlar	243
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	263
KAYNAKLAR	277
EKLER.....	305
EK-1. Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi	306
EK-2. Normal dağılım sonuçları.....	342
EK-3. Korelasyon analizleri	390
ÖZGEÇMİŞ	402

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. Geleneksel ve YKİ Çerçevesinde Hesap Vermenin Karşılaştırması.....	24
Çizelge 1.2. Vekalet Kuramının Genel Görünümü	37
Çizelge 1.3. Maliye Politikası, Mali Yönetim, Kamu Maliyesi	48
Çizelge 1.4. TI'ya Göre Türkiye'de Yasama Organının Yasal ve Uygulamalar Açısından Değerlendirilmesi	67
Çizelge 1.5. 2012-2016 Yılları CPI Yolsuzluk Algılama Endeksi.....	71
Çizelge 2.1. Hesap Verme Modeli ve İlgili Kuramlar	78
Çizelge 2.2. Bilgi-Tartışma-Sonuçlar ile Göstergeler	80
Çizelge 2.3. Jarvis'in Hiyerarşik Hesap Verme Araçları	97
Çizelge 2.4. Mulgan'a Göre Tüm Faktörlerin Esas Alındığı Hesap Verme İlişkileri	99
Çizelge 2.5. Romzek ve Dubnick Hesap Verme Sınıflandırması.....	101
Çizelge 2.6. Romzek ve Dubnick Hesap Verme Sınıflandırması (İlişkisel)	103
Çizelge 2.7. Parlamenter, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemlerinde Hesap Verme Araçları	108
Çizelge 2.8. 2002-2008 Döneminde Amerika'da İnternet Siteleri Üzerinden Sunulan Verilerin Artışı	115
Çizelge 2.9. Amerika'da Bilgi Sunan Devlet ve Sivil Toplum Organizasyonları.....	115
Çizelge 2.10. Avrupa Birliği Ülkelerinde, İnternet Üzerinden Kamu Bilgisi Sunan Siteler.....	116
Çizelge 2.11. Dünya Bankası ve IPU Araştırmasında, Ülkelerin Parlamento Gözetim Araçlarının Sayısı	125
Çizelge 2.12. Dünya Bankası ve IPU Araştırmasında, Demokrasi Seviyesine Göre Gözetim Araçlarının Sayısı	126
Çizelge 2.13. Dünya Bankası ve IPU Araştırmasında, Ülkelerin Gelir Düzeyi ve Demokratiklik İlişkisi	126
Çizelge 2.14. Ülkelerin Bütçe Taslaklarını Yasama Organlarına Sunma Süreleri	134
Çizelge 2.15. OECD Ülkelerinin Yıllık Bütçelerindeki Satır/Kalem Sayıları.....	138
Çizelge 2.16. Yasama Organı Üyelerinin Etkinliğini Sınırlayan Unsurlar.....	147

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.17. Dünya Bankası Kamu Hesapları Komisyonları Potansiyel Başarı Faktörleri Araştırma Sonuçları	152
Çizelge 2.18. AB Ülkelerinde Kamu Mali Komisyonlarının Yapısı	156
Çizelge 2.19. AB Ülkelerinde Denetim Komisyonu Fonksiyonuna Sahip Yasama Organları	157
Çizelge 2.20. AB Ülkelerinde Bütçe Komisyonu Fonksiyonuna Sahip Yasama Organları	158
Çizelge 2.21. SIGMA Yasama Gözetimi Ölçütleri	160
Çizelge 2.22. Uluslararası Kuruluşların Yasama Organları Öz Değerlendirme, Tavsiye Ölçütleri	174
Çizelge 2.23. IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütlerinin İşlevselliği	176
Çizelge 2.24. IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütleri	177
Çizelge 3.1. IPU, CPA, EC Ölçütleri ile Hazırlanan Anket/Mülakat Soruları	186
Çizelge 3.2. Fish ve Kroenig'in Türkiye Yasama Organı Gücü Sonuçları	190
Çizelge 3.3. IBP 2006-2015 Dönemi Ülkelerin Yasama Organı Gözetim Gücü Puanları	191
Çizelge 3.4. IBP 2006-2015 Dönemi Yasama Organı Gözetim Gücü Puanları ve Türkiye Karşılaştırması	194
Çizelge 3.5. OECD ve Dünya Bankası Yasama Organı Bütçe Kurumları Endeksi	195
Çizelge 3.6. Wehner Geliştirilmiş Bütçe Kurumları Endeksi	196
Çizelge 3.7. 2001 Yılı Dünya Bankası ve IPU, Yasama Organları Gözetim Araçları Araştırması	197
Çizelge 3.8. 2001 Yılı Dünya Bankası ve IPU, Yasama Organları Gözetim Araçları Araştırması (Araç Sayısına Göre)	199
Çizelge 3.9. 2009 Yılı Dünya Bankası ve IPU, Yasama Organları Gözetim Araçları Araştırması (Araç Sayısına Göre)	201
Çizelge 3.10. Stapenhurst-Pelizzo Yasama Gözetim Endeksi (SPILO) Örnek IOC Hesap Tablosu	202
Çizelge 3.11. Stapenhurst-Pelizzo Yasama Gözetim Endeksi (SPILO)	203

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.12. TBMM 1999-2017 Yıllarını Kapsayan Mali Yönetimle İlişkili Sorular ve Sonuçları	205
Çizelge 3.13. 2015, 2016, 2017, 2018 ve 2019 Yılları Bütçeleri Kapsamında İncelenen Plan Bütçe Komisyonu Tutanakları	208
Çizelge 3.14. 2008-2015 Dönemi Net Konsolide Bütçe Gideri İçindeki Tamamlayıcı Ödenek Miktarı/Oranı	212
Çizelge 3.15. 5018 sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmadığını Gösteren 2016 yılı Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi Tespitleri	213
Çizelge 3.16. Yasama Organlarının Bütçeyi Değiştirme Gücü Hakkında OECD Araştırması	215
Çizelge 3.17. 2013-2017 Dönemi Plan ve Bütçe Komisyonunda Değiştirilen Merkezi Yönetim Kanun Tasarısı Metinleri	216
Çizelge 3.18. 2013-2017 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Gider Kalemleri	219
Çizelge 3.19. 1924-2015 Dönemi Kesin Hesap Kanunlarının Analizi	220
Çizelge 3.20. 5018 ve 6085 sayılı Kanunlar Çerçevesinde Yasama Organının Mali Sistemdeki Rolünü Gösteren Düzenlemeler	224
Çizelge 3.21. 2007-2017 Döneminde TBMM İç Tüzüğünde Yapılan Değişiklikler	226
Çizelge 3.22. IPU ve UNDP, Yasama Organlarının Personel Kapasitesi Araştırması	228
Çizelge 3.23. Yasama Organına Bağlı Özel Bütçe Araştırma Birimi ve Personel Sayıları (OECD Araştırması)	229
Çizelge 3.24. Fish ve Kroenig Yasama Organı Gücü Araştırmasında, Türkiye'nin Diğer Örnek Ülkelerle Karşılaştırması	231
Çizelge 3.25. Parlamenter Gözünde Yasama Organı Görevlerinin Önemliliği	232
Çizelge 3.26. TBMM Parti Grup Başkan Vekilleri ile Yapılan Anket/Mülakat Sonuçları	233
Çizelge 3.27. 2012 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)	244
Çizelge 3.28. 2012 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları	246
Çizelge 3.29. 2015 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)	248
Çizelge 3.30. 2015 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları	250
Çizelge 3.31. Başkanlık ve Parlamenter Sistem Ayrımına Göre 2012 Yılı IBP Yasama Gözetimi Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları	253

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.32. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkelerin 2012 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları	254
Çizelge 3.33. Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkelerin 2012 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları	255
Çizelge 3.34. Başkanlık ve Parlamenter Sistem Ayrımına Göre 2012 Yılı IBP Yasama Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları	257
Çizelge 3.35. Başkanlık Sistem ile Yönetilen Ülkelerin 2015 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları	258
Çizelge 3.36. Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkelerin 2015 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları	259
Çizelge 3.37. 2012-2015 Yılları IBP ve CPI Puanları ile Gerçekleştirilen Korelasyon Analizi Sonuçlarının İcmali.....	261

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. Asıl-vekil İlişkisinde Çaba, Bedel Çıktı İlişkisi	43
Şekil 1.2. Kamu Mali Yönetiminin Yasal Çerçevesi	52
Şekil 1.3. Yolsuzluk ve İlişkili Yapılar	65
Şekil 2.1. 1999-2000 Yılları Arasında Hesap Vermenin Tüm Özelliklerindeki Artış.....	83
Şekil 2.2. Bovens'in Hesap Verme Modeli	89
Şekil 2.3. Mulgan'ın Hesap Verme Modeli	89
Şekil 2.4. Hesap Verme Küpü.....	100
Şekil 2.5. Yönetim Sistemlerine Göre Hesap Vermenin Hiyerarşik ve İşlemsel Yapısı...	122
Şekil 2.6. WBI, GOPAC'a Göre Güncel Hesap Verme Konseptleri.....	128
Şekil 2.7. Dış Denetimin Dahil Olduğu Temel Bütçe Hesap Verme Modeli	137

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
BKMYBS	Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CPA	Commonwealth Parliamentary Association
CPI	Corruption Perceptions Index
EC	European Commission
FMIS	Financial management information systems
GOPAC	Global Organization of Parliamentarians Against Corruption
IBP	International Budget Partnership
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions; Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
IPU	Inter Parliamentary Union
KMY	Kamu Mali Yönetimi
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
NIS	The National Integrity System (Ulusal Bütünleşik Sistem)
ODPD	Office Promotion of Parliamentary Democracy- European Parliament
PAC	Public Accounts committees (Kamu Hesapları Komisyonu)
PFM	Public Financial Management (Kamu Mali Yönetimi)
PMO	Parliamentary Monitoring Organization (Parlamento İzleme Organizasyonları)
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SPILO	Stapenhurst-Pelizzo Yasama Gözetim Endeksi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TI	Transparency International
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	U.S. Agency for International Development
WBI	World Bank Institute

Kısaltmalar

Açıklamalar

YKİ

Yeni Kamu İşletmeciliği



GİRİŞ

Borçlanma gibi tali unsurlar hariç tutulduğunda, kamuyu finanse eden kaynak halktan sağlanır. Belki de bu sebeple kamu tarafından üretilen mal ve hizmetler için kullanılan kaynaklara “kamu parası” (public money) denilmektedir.

Asıl¹ konumundaki halka ait para, kamu adına yetki kullananlarca cari dönemlerde ve genellikle bir bütçe döneminde elde edilip kullanılır. Ancak her cari dönem bir sonraki dönemde geçmişte kalır ve bu durumda geçmiş kaynaklarla edinilen varlık, üstlenilen yükümlülükler ve öz kaynağın vekillerce² yönetimi söz konusu olur. Dolayısıyla bu kullanım ve yönetim faaliyetlerinin tümü için egemenliğin asıl sahibi halk adına hareket eden vekil durumunda olanların hesap vermesi gerekir. Yani kamusal mali hesap verme, bütçe kapsamını aşan bir olgudur ve varlık, yükümlülük ve net değer (öz kaynak) yönetimini de kapsar.

Antik Yunanda yönetime katılma bir erdem olarak görülürken, bugün bireyleri aktif katılıma dahil edebilmek için farklı araçlar üzerinden motivasyon geliştirilmeye çalışılmaktadır. Mümkün olsa, Eski Yunanda olduğu gibi doğrudan demokrasi yoluyla halkı yönetime katmak ideal olanıdır. Ancak modern dünyada sınırlı nüfusa ve coğrafyaya dayalı kent devletleri yoktur. Dahası, bürokrasi dediğimiz mekanizma barındırdığı uzmanlık fonksiyonu ile bir aktör olarak kamu yönetim sisteminin içindedir. Dolayısıyla günümüzde halkın temsilciler kullanması kaçınılmaz bir siyasal yöntem durumundadır. Bu temsil ilişkisinin ise mümkün olduğu kadar halk tercihlerini yansıtan bir işleyiş göstermesi gerekir. Bu işleyiş sadece belli dönemlerde gerçekleştirilen ve statik bir nitelik taşıyan “seçimler” yoluyla sağlanamaz. Vatandaşları sadece temsilcilerini seçen statik tercih kullanıcıları olmaktan çıkarmak, yönetimin aktif ve sürekli parçası kılacak araçları bulmak ve karar-kontrol ilişkilerine dahil etmek gerekir. Ayrıca bunu sağlayan araçlar değişen yönetim fonksiyonları çerçevesinde, sürekli gözden geçirilmeli ve revize edilmelidir.

Modern demokrasilerde ve dolayısıyla modern kamu yönetim sistemlerinde, halk “asıl” konumunda iken temsilciler/parlamenteler/yasama organı üyeleri onun vekilidir.

¹ Yetkinin asıl sahibi, yetkiyi devreden anlamında kullanılmaktadır. Örneğin egemenlik yetkisinin asıl sahibi halktır. Literatürde genellikle “asıl” olarak kullanılmışsa da İngilizce “principal” kelimesinin karşılığı olarak bu çalışmada “asıl” olarak kullanılacaktır.

² Yetkiyi devralan, yetki devredilen anlamında kullanılmaktadır. Vatandaşın yetkisini devrettiği yasama organları gibi.

Yasama organı üyeleri halktan aldıkları yetkileri, doğrudan kullanarak kamusal ihtiyaçların sağlanması için hareket etmezler. Onlar da yetkilerini kendilerinin vekili olan yürütme/hükümet erkine devreder. Yürütmeyi oluşturan ve hükümet içinde yer alan başbakan/başkan/devlet başkanı ve bakanlar da kaynakları doğrudan kullanarak halk ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetleri üretmez. Onlar da yetkilerini kendi vekillerine devreder. O vekiller, devasa bir yapı olan bürokrasi ve onun içinde yer alan kamu görevlileridir. Dolayısıyla bir kamusal ihtiyacın karşılanması için vatandaş-parlamento/yasama üyeleri-yürütme/hükümet-bürokratlar/kamu görevlileri yönünde, asıl-vekil kuramı temelinde yetki devri söz konusudur ve geriye doğru da verilen yetkinin kullanımını konusunda hesap verilmesi gerekir.

Günümüzde iyi yönetim uygulamaları, hesap vermeyi bir araç olmaktan çıkarmış ve başlı başına bir amaç haline dönüştürmüştür (Bovens, 2006:7). Yani artık hesap verme, çağdaş kamu yönetimlerinin temel amaçlarından biri haline gelmiştir.

Kamu mali hesap verebilirliği bağlamında, birçok aktörün yetki, görev ve sorumluluğu bulunmakla birlikte, yasama organları asıl-vekil ilişkisi zincirinde, halktan ilk yetki alan “vekil” konumları ve bu yetkiyi yürütmeye devrederken sahip oldukları “asıl” rolü ile kilit konumdadır. Yani bu konum, vatandaş ile hükümetler (yürütme) arasında bir yandan halka hesap veren, diğer yandan da hükümetlere (yürütme) hesap soran bir işlevselliği ifade eder.

“Türkiye’de yasama organının mali hesap verme bağlamındaki gözetim kapasitesi, uluslararası kuruluşların belirlediği kriterlere, yasal ve fiili uygulamalara ve yasama üyelerinin değerlendirmelerine göre düşüktür ve yasama gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasında ilişki vardır” şeklinde ifade edilebilecek ana hipotezimizi araştırırken; öncelikle, yasama organının konumunun daha iyi anlaşılması ve diğer aktörlerle olan etkileşimi değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda özellikle, yasama organlarının, yürütme üzerindeki gözetim kapasitesi ele alınacak, bu kapasite ile yolsuzluklar arasında bir ilişki (korelasyon) bulunup bulunmadığı belirlenmeye çalışılacaktır.

Bu çerçevede, çalışmada öncelikle kamu mali yönetim sisteminin taşıdığı anlam ve kamu mali yönetim sisteminde, hesap verme olgusuna duyulan ihtiyacın kaynakları

açıklığa kavuşturulmaya çalışılacak, hesap verme sisteminin işleyiş biçimi, araçları, evrimi, faydaları gibi konular değerlendirilecektir. Bu yapılırken, kavramların ve olguların ardındaki kuramsal çerçeve açıklığa kavuşturulacaktır. Bu bağlamda, kamu mali yönetim sisteminin ardında yatan ve özellikle son 30-40 yılın kamu idaresi reformlarının da gerisindeki kuramsal çerçeve olan “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Yeni Kurumsal İktisat” konuları açıklanacaktır.

Kamu mali yönetim sisteminin kuramsal çerçevesinin belirlenmesinden sonra, Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminin yasal ve yönetsel uygulama çerçevesi, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) ortaya koyduğu mali sistemde yer alan aktör ve araçlar, hesap verme sorumluluğunun mali yönetim açısından taşıdığı anlam değerlendirilecektir.

Hesap verme sorumluluğunun tarihsel olarak ortaya çıkışı, evrimi, modern kamu yönetiminde bulunduğu yeni koşullar belirlendikten sonra, kısmen muğlak ve geniş olan bu kavram, özellikle “mekanizma” modeli³ çerçevesinde değerlendirilecek, hesap vermenin mali yönetim bağlamında taşıdığı değer, mali hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yasama organının bir aktör olarak önemi açıklığa kavuşturulacaktır.

Yasama organlarının kamusal mali hesap verme süreçlerine gözetim olarak katılmasının ardındaki kuramsal çerçeve değerlendirildikten sonra, yasama organınca gözetimin nasıl gerçekleştirileceği, gözetim faaliyetlerinin sürdürülmesi için kullanılacak araçların neler olabileceği, uluslararası kuruluşların çalışmaları ile birlikte ortaya konulacaktır.

Araştırma çalışmasının anlaşılmasına destek olacak bu paylaşımlar sonrası, Türkiye uygulamasında, yasama organı gözetim kapasitesi hem nicel hem de nitel açılardan ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu değerlendirme temel olarak üç yönlü bir araştırma ile gerçekleştirilecektir. İlk olarak, uluslararası kuruluşların yasama organlarının mali gözetim kapasitelerini değerlendiren araştırmalarından yararlanılacak, bu araştırma sonuçlarında yer alan Türkiye verilerinin birbirlerini teyit edip etmediği belirlenecektir. Diğer araştırmalar, uluslararası kuruluşların referanslarında yer alan “bilgi” (soru gibi),

³ Hesap verme, mekanizma, fonksiyon, davranış ve ilişki modelleri çerçevesinde farklı kuramlar içerisinde ele alınmaktadır (O’Kelly ve Dubnick, 2014:4). Bu araştırmada hesap verme, özellikle, asıl-vekil kuramı bağlamında bir mekanizma modeli olarak ele alınacaktır.

“tartışma” (komisyon gibi) ve “kurumsal kapasite” (personel gibi) verileri sunan ölçütlerden yararlanarak yürütülecektir. Bu çerçevede ikinci araştırma, soru önermeleri, komisyon tartışmaları, bütçe kanunları, kesin hesap kanunları, yasal düzenleme analizi, personel kapasitesi gibi fiili sonuç ve uygulamaların değerlendirilmesi ile gerçekleştirilecektir. Üçüncü olarak, yasama organı üyelerinin düşüncelerinin anlaşılması için yasama organında fiilen bulunan dört siyasi partiyi temsil eden grup başkan vekilleri ile yapılan mülakat sonuçlarından hareketle, yasama organı üyelerinin, mali gözetim fonksiyonunu gerçekleştirme konusundaki görüş ve değerlendirmelerine yer verilecektir.

Çalışmada Türkiye’de yasama organının kamu mali hesap verme sorumluluğu bağlamındaki gözetim kapasitesi belirlendikten sonra, gözetim kapasitesi ile yolsuzluk arasındaki ilişki araştırılacaktır. Söz konusu ilişki, gözetim kapasitesini nicel olarak ölçmüş olan International Budget Partnership (IBP)’e ait Open Budget Index⁴ ve Transparency International (TI) tarafından hazırlanan Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perceptions Index (CPI)) puanları arasında korelasyon analizi yapılarak belirlenmeye çalışılacaktır.

Son olarak; öneri bölümünde, araştırmadan elde edilen sonuçlardan yararlanmak üzere, mali hesap verme bağlamında yasama organları gözetim fonksiyonunu güçlendirebilecek genel bir modele katkı sağlanmaya çalışılacaktır. Bu çaba fonksiyonelliği referans alacaktır. Zira yönetim biliminin temel tartışma konularından biri, iyi bir özel sektör yönetim aracının kamuya adapte edilmesi ya da bir ülke uygulamasında işlevsel olan bir hesap verme aracının doğrudan başka ülke uygulamasına dahil edilmesinin ne derece mümkün olacağı üzerindedir. Taylor’a göre yönetimin bir bilim olarak ortak ve işlevsel araçlar geliştirmesi ve uygulanmasını sağlaması mümkündür. Ancak, bizim bu tartışmadaki konumuz, işlevsellik üzerinden konuya yaklaşmak olacaktır. Yani hesap vermeyi sağlayan ortak araçlar olabileceği gibi bir yönetim ilişkisinde ya da bir ülkede faydalı olan bir aracın başka bir yönetim ilişkisi ya da ülkede yararsız kalması da olasıdır. Dolayısıyla kullanışlı ortak araçlar mümkün olsa da her koşulda kullanışlı olmayabilecektir. Bu itibarla öneriler, daha ziyade ortak araçların ardındaki fikri altyapının geliştirilmesi yönünde olacaktır.

⁴ Endeksin 2012 yılı araştırmasında “yasama gücü”, 2015 yılı araştırmasında “yasama gözetimi” olarak belirlenmiş alan puanları esas alınmıştır.

Çalışma kapsamının birçok kuram ve pratikle geniş bağlantısı olduğu düşünüldüğünde, yapılan tüm araştırma, aktarım ve değerlendirmelerin, özellikle mali hesap verme açısından yasama organı gözetim kapasitesi ile ilişkisi çerçevesinde düşünülmesi ve aynı şekilde, gözetim ve yolsuzluk arasındaki ilişkinin de sadece bu iki değişken arasındaki yönler bakımında değerlendirilmesi gerekir.





BİRİNCİ BÖLÜM

TEMSİL, MALİ YÖNETİM VE HESAP VERMENİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Bu bölümde, yasama organlarının mali gözetim fonksiyonunun anlaşılması için demokratik temsil kavramı, kamu mali yönetimi ve onun ardında yatan kuramlarla açıklanacaktır. Bu bağlamda, demokrasi ve temsil, asıl-vekil ilişkileri, yeni kamu işletmeciliği, yeni kurumsal iktisat ve ilişki analizinin parçası olan yolsuzluk kavramı üzerinde durulacaktır.

1.1. Demokrasi ve Temsil

Demokrasi ve demokratik temsil oldukça köklü ve kapsamlı kavramlardır. Bu bakımdan aşağıda, özellikle yasama organlarının temsil ve gözetim görevleri ile asıl-vekil ilişkisinin anlaşılması, yasama organlarının kamu mali yönetim sistemlerindeki yerinin belirlenmesi bağlamında, bu kavramlar ele alınmaya çalışılacaktır.

1.1.1. Demokrasi ve Temsil Kavramları

Oligarklar, monarklar, tiranlar ve aristokratlar gibi demokratik olmayan aktörlerden, özgür ve yetişkin yurttaşların yönetime doğrudan sahip olmaya başladığı sistemlerin ortaya çıkması ve bu kavramlaşmanın temelleri M.Ö. beşinci yüzyıl Yunan ve Roma'sına kadar geri götürülmektedir (Dahl, 1993:15).

Eski Yunanda halk anlamına gelen “demos” ile yönetim ve otorite anlamına gelen “kratos” birlikte demokrasi dediğimiz “demokratia” kavramını oluşturmaktadır ve bu kavram, özetle halk tarafından yönetimi ifade etmektedir (Dahl, 1993:3).

Günümüzde demokrasi, insanların kurallarını belirlediği bir siyasal sistem olarak aynı zamanda bir hesap verme sistemidir (Warren, 2014:39) ve yerleşik bir demokraside, kamu otoriteleri aynı zamanda hesap verebilirlik rejimi içindedir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:229). Dolayısıyla demokrasi sadece politikaların yapılması, uygulanmasına

dahil olma değil, aynı zamanda açıklama, gerekçelendirme ve eleştiriye de içeren bir bütünsellik gösterir (Olsen, 2014:112).

Kurallar bütünü olan demokrasi kuramında, belirsizlik aynı zamanda hesap vermenin de düşmanıdır (Goodin, 2008/Olsen, 2014:107). Hangi kural ve kurumların hesap verme sistemini daha etkili kılacağı konusunda fikir ayrılıkları olsa da (Olsen, 2014:108) kurum ve kurallarca oluşturulan iklim, tüm aktörlerin referans alacağı davranış kurallarının belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi için kılavuzluk edebilir.

Öte yandan temsil, “birinin veya bir topluluğun adına davranma”⁵ anlamına gelmektedir. Siyasal temsil ise yürütme hak ve yetkisinin asıl sahibi ile onun yokluğunda bu hak ve yetkiyi kullanma izni verdiği yapay kişi arasındaki ilişkiyi ifade eder (Kalaycıoğlu, Sarıbay, 1986/Özkan, 2010:56). Bu ilişki egemenliğin asıl sahibi olan kişi tarafından doğrudan kullanılamaması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Demokrasi, bir demokratik temsil kurumudur ve aşağıda doğrudan yönetim örneklerinin yoğun olduğu kent devletlerinden modern yönetimlere demokratik temsilin nasıl bir dönüşüm gösterdiği anlaşılmalı çalışılacaktır.

1.1.2. Temsilin Kent Devletlerinden Modern Devletlere Evrimi

Geçmişin kent devletleri ile bugünün modern devletlerini, demokrasi kurumları ve uygulamaları bakımından karşılaştırmak zordur ve anlamlı da olmayabilir. Ancak kent devletlerinden modern devletlere kadar, yönetsel dönüşümlerin ana hatlarının değerlendirilmesi, hesap verme ilişkisinin analizi açısından önemlidir.

Eski Yunan kent devletleri (polis) hakkındaki bilgiler kesin değildir (Samons II, 2013:48-50), ancak sınırlı nüfus yapısının, bütünüyle olmasa da halk egemenliğine dayalı yönetim sistemine dayanan, bazı doğrudan yönetim uygulamalarına olanak verdiği anlaşılmaktadır. Hakkında sınırlı bilgiye sahip olunmakla birlikte, kısmen de olsa halkın doğrudan yetki kullandığı bir sistemden, yetkinin temsilcilere aktarıldığı bir sisteme geçiş

⁵http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c65bec8ccc456.23672594
(Erişim: 14.11.2018)

süreçleri çerçevesinde kent devletleri, hesap verme sorumluluğunun anlaşılmasına katkı sağlamaktadır.

Eski Yunan'da kent devleti şeklinde örgütlenmiş olan polis, vatandaşların kendilerini var ettikleri, onların mutluluğunu arttıran, doğru davranmaya teşvik eden ve iyi yurttaşlar üreten yaşam alanları olarak görülür (Dahl, 1993:17). Dahası kentin amacı bir sınıfın değil, bütünü iyiliğidir (Russel, 2017:214). Bu yorumlar, polisin, bir anlamda, vatandaşların tamamının önceliklerini dikkate alan bir yönetim anlayışı ortaya koyduğunu gösterir.

Agora⁶ gibi toplumsal alanlar ve bu alanlar içinde meydana gelen ilişkiler, ortak amaçları geliştiren eylemler için teşvik edici olmuştur (O'Kelly, Dubnick, 2014:9). Agora, küçük kent devletlerinin, ortak karar alma ve değerlendirme kapasitelerini zenginleştiren, dolayısıyla doğrudan hesap verme sistemine katkı sağlayan bir sosyal ilişki ortamı gibidir. Nitekim bir hesap verilen yer olarak modern forumun⁷ etkinliği, büyük ölçüde kendi başına bağımsız bir güç olmaktan ziyade, agora gibi işlev görmesinden kaynaklanmaktadır (O'Kelly, Dubnick, 2014:11).

Kent devletlerinde, vatandaşın da erdemli bir yurttaş olarak sorumlulukları vardır. Vatandaş, adil bir kent yaşamı için sorumlu bir yurttaş olarak sadece kendi çıkarlarının değil kamusal meselelerde ortak iyinin peşindedir. Dolayısıyla kamusal meselelerde polisin genel iyiliğini arama yönündeki arzu ve çabalar en büyük erdem olarak görülmüştür (Dahl, 1993:17). Bu bağlamda, Eski Yunan kent devletleri, kentin yani genel anlamda devletin, vatandaş için var olduğu ve devletin yönetimi konusunda vatandaşın doğrudan sorumlulukları bulunan bir yapıdır. Yani bir bakıma polis, vatandaşın iyiliğine, vatandaş da polisin iyiliğine konumlanmış durumdadır.

Sınırlı sayıda yurttaştan oluşan Eski Yunan'daki gibi bir kent devletinde vatandaşların birbirlerinin menfaatleri ve beklentileri hakkında bilgi sahibi olmaları ve böylece ortak iyiyi bulmaları bugünün devlet yapıları ile mukayese edildiğinde, nispeten kolaydır. Ancak kent devletlerinde dahi ölçek biraz büyüdüğünde sorunlar ortaya çıkmaktadır. Nitekim 40.000 nüfuslu şehirlerin bile önemli temsil sorunları yaşadığı değerlendirilmektedir. Zira nüfus arttıkça insanların birbirini tanınması güçleşmekte,

6 Yunan klasik devrinde, sitenin yönetim, politika ve ticaret işlerini konuşmak için halkın toplandığı alan, halk meydanı (http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=AGORA, Erişim:8.5.2018)

7 Burada hesap verilen alan, ortam olarak kullanılmıştır.

yurttaşların bir araya gelerek meclislere katılmasının sayısal zorluğu ve yurttaşların ödevlerini yerine getirmelerinin güçleşmesi gibi sorunlar oluşmakta ve ortak iyinin bulunması yolundaki çabalar sınırlanmaktadır (Dahl, 1993:20). Örneğin, kesin olmamakla birlikte İ.Ö 8-6.yy.'lar arasında 100.000-400.000 nüfusu olduğu değerlendirilen Atina'da, artan nüfus yapısı ile doğrudan demokrasi uygulamalarını sürekli kılmak olanaklı olmamış, kaçınılmaz olarak temsil uygulamaları yönetimin bir parçası halini almıştır. İdari görevlerin yürütülmesinde görevli olanların (magistalar) seçimi, örneğin Atina kent devletinde 500 vatandaştan oluşan ve çoğunlukla mülk sahipleri olmakla birlikte zaman zaman en fakir vatandaşların da seçilebildiği konseye (500'ler Konseyi) katılım gibi kent devletlerinde de temsilciler eliyle işlerin yapıldığı uygulamalar görülmüştür (Samons II, 2013:50-53).

Öte yandan, Eski Yunan kent devletlerinde yurttaş hem kente, hem de birbirlerine karşı sorumludur, yurttaşlık görevlerinin yerine getirilmesi erdemdir, dolayısıyla yurttaş uyum içerisindedir. Oysa modern demokratik devlette vatandaşlar din, dil, ırk, kültür, eğitim, ekonomik konum gibi birçok farklılıklar taşır ve bu haliyle modern devletin ayırıcı özelliği, uyumdan ziyade siyasal çatışma olmaktadır (Dahl, 1993:23). Yani poliste yurttaş homojenlik içindeyken, modern devlette yurttaş farklılıkları ile kendini var kılmaktadır. Dolayısıyla modern toplumda çıkarları ortaklaştıran ve farklı çıkar gruplarına olan biten konusunda açıklama sunan bir mekanizma olarak da temsil ve hesap verme sistemine ihtiyaç vardır.

Kent devletleri yönetim açısından iyi uygulama örnekleri sunmakla birlikte, bazı uygulamaları eleştirilmektedir. Birincisi, aralarında hiçbir çatışma olmadan ve kendi menfaatlerini düşünmeden tüm yurttaşların ortak iyi peşinde olduğu düşüncesi tamamen doğru değildir. Bazı hizip durumlarında, olayın taraflarının, muhaliflerini oy yoluyla 10 yıl sürgüne gönderme çabasında olduğu örnekler paylaşılmaktadır. İkincisi, yurttaşların meclis toplantılarına bir bütün olarak katıldığı düşüncesi de tartışmalıdır ve küçük bir azınlık ölçeğinde bu tartışmaların yapıldığı konusunda değerlendirmeler vardır. Son olarak "yurttaş" kavramının kendisi dışlayıcıdır. Kadınlar, köleler ve yabancılar yurttaşlık kavramının dışındadır, dolayısıyla demokratik katılımın kapsayıcılığı tartışmalıdır (Dahl, 1993:25-26). Bir başka tartışma ise halkın doğrudan yönetiminin, her zaman doğru kararların ortaya çıkmasını garanti etmeyeceğidir (Samons II, 2013:98-104).

Öte yandan, demokratik temsil bağlamında, eski Yunan kent devletleri günümüz modern demokrasileriyle karşılaştırıldığında bazı avantajlara sahiptir. Birincisi sınırlı olan nüfus, halkın doğrudan yönetimine olanak sağlamaktadır. Kadınların yönetme hakkı sorunu gibi bazı sınırlamalar olsa da yurttaş hem yöneten hem de yönetilen konumundadır. Bu durumda yetki devri olmadığından asıl-vekil ilişkisi temeline dayalı bir hesap verme söz konusu olmamakta, doğrudan katılım yoluyla hesap verme ilişkisinin farklı boyutları ortaya çıkmaktadır. Bu da yurttaşın birbirine karşı hesap vermesi olarak değerlendirilebilir. Nüfus az olduğundan, birbirini tanıyan yurttaşlar eliyle ortak iyinin bulunması kolaylaşmakta, kararlar kentin genel menfaatine hizmet eden, doğrudan katılım ile elde edilmektedir.

Günümüz modern demokrasileri homojenlikten daha fazla uzaklaşmış yurttaş yapılarına sahip, farklılıkları ile uyum değil, siyasal çatışmalar zemininde varlığını sürdürmektedir. Ayrıca nüfusun fazlalığı, doğrudan demokrasi uygulamalarını sınırlandırmıştır. Ancak modern dünya “teknoloji” gibi farklı bir avantaja sahiptir. Modern toplumda teknoloji, yurttaşın mekandan soyutlanmış birlikteliğine sanal dünya üzerinden fırsatlar sunmaktadır.

Eski Yunan, özellikle Atina kent devleti örneğinden hareketle, bugünün modern demokrasilerinin karşılaştırılması bütünüyle mümkün değildir, ancak uygulama örnekleri bugünü anlamlandırmak için değerlidir. Zira Eski Yunan kent devletleri için ne günümüz demokrasilerinin güçler ayrılığından ne de tamamen günümüze paralel bir “devlet” kavramından söz edilebilir (Samons II, 2013:65).

Sonuç olarak, kent devletleri gibi nüfusu nispeten sınırlı yönetimlerde bile kaçınılmaz olarak ortaya çıkan temsil uygulamalarının kaynağının ve pratiklerinin anlaşılması, hesap verme mekanizmasının etkili işletilebilmesinde yol gösterici olabilir.

1.1.3. Temsile Dayalı Yönetim

Atina kent devleti için vatandaş devlet ayırımını yapmak güçtür. Vatandaş doğrudan yetkilerini kullandığından bir bakıma devletin kendisidir (Samons II, 2013:66). Tüm vatandaşlara açık olan mecliste yapılan oylamalar yoluyla politikaların belirlenmesi, vatandaşların bazı görevlere seçilmesi gibi uygulamalar bir yandan doğrudan yetki

kullanımı, diğer yandan da temsilcilerin belirlendiği modern demokratik yönetim uygulamalarına benzemektedir (Samons II, 2013:85).

Doğrudan yurttaşın kendi kendini yönetiminden, temsili sisteme geçiş zamanı çok açık değildir. Örneğin, Roma cumhuriyet yönetimlerinde açık bir demokratik kurum olarak meclislere her yurttaşın katılma olanağı yoktu. Zira Roma’da daha fazla yurttaş, Roma’dan daha uzaklarda yaşamaya başlamış ve kolay ulaşım olanaklarından yoksun fiziki koşullar, zamanla temsili organların varlığını beslemiştir (Dahl, 1993:34).

Nüfusu az olan toplumlarda, vatandaşlar tercihlerini yönetime doğrudan yansıtılabilmekteyken, günümüz modern toplumlarında vatandaşların tamamının yönetime katılması teknik olarak da olanaklı değil gibidir. Bu bakımdan seçilen temsilciler yoluyla yönetime katılmaya olanak sağlayan temsili demokratik sistemler ortaya çıkmıştır (Duverger, 1986/Özer 2009:514).

Herkesin bir arada bulunamayacağı ve herkese her ayrıntının sorulmasının olanaksızlaşması (Schmitt, 2006:52) ile demokratik ihtiyaçların kaçınılmaz olarak ortaya çıkardığı durumlar karşısında, İngiltere ve İsveç’de kralın halefinin seçilmesi için çeşitli tabakalardan seçilen temsilcilerin toplandığı meclislerin ortaya çıktığı ve dolayısıyla temsilin demokratik gereklilikler ile değil de ortaçağın monarşik ve aristokratik yönetimlerinin ihtiyaçlarından kaynaklandığı da ileri sürülmektedir. (Dahl, 1993:35). Ancak bu sadece temsilin farklı boyutunu gösteren bir örnektir ve aslında temsil egemenliklerin devriyle başlamıştır. Temsil çoğu kez kendi içinde bir seçimi de gerekli kılmaktadır. Temsilcileri belirleyen seçimin, vatandaşların hiçbir şekilde manipüle edilmemiş olan tercihlerine dayanması ideal olandır. Yurttaş oylama yoluyla somut şeyler için değil, oylamadan sonra ortaya çıkacak soyut iradeye rıza gösterdiğinden (Schmitt, 2006:41), her zaman oylama ile elde edilecek sonuç, vatandaşların genel menfaatine uygun bir somut sonuç doğurmayabilir. Dahası oylama ya da seçimler manipüle edilmeye de müsaittir. Eski Yunan kent devletlerinde bile belli görevler için tekrar seçilmek isteyen kişilerin, halka menfaat sağladığı da bilinmektedir. Hatta bu gibi manipülasyonların oluşmaması için sosyal kısıtlamaların ortaya çıktığı ve bazı seçimlerin “kura” yoluyla gerçekleştirildiği de bilinmektedir (Samons II, 2013:88). Örneğin, Sparta’da meclisler dışında ayrıca “beş ephoros” adındaki dördüncü erkin yurttaşlar arasından adeta kura ile seçildiği bilinmektedir (Russell, 2017:190). Bu örnekler temsilin güç bir ilişki olduğunu

göstermektedir ve daha modern bir yönetim pratiği, belki de teknolojik uygulamalar yoluyla elde edilecektir.

Temsil, vatandaş kavramı ile ilişkili olduğundan, kimin vatandaş olarak temsil ilişkisinde yer alacağı önemli hale gelmektedir. Örneğin Atinalı anne ve babadan olmayan oğlan çocuklarının vatandaş olmadığı (Samons II, 2013:91) ve vatandaşlığın erdem olduğu düşünülen küçük kent devletleri dahi vatandaş tanımlarken dışlayıcı olmaktadır. Kadınlar, köleler ya da yabancıların vatandaş olamadığı ve dolayısıyla oy ve söz hakkı olmadıkları seçimlerle temsilcilerin belirlendiği bir durum, “temsil” ya da “temsilci” kavramını da tartışmalı duruma getirmektedir.

Öte yandan demokratik yönetim sistemlerinin çabalarından biri, gücün sınırlandırılmasıdır. Sınırsız güç kontrol edilmez ise bu vatandaşın gönencini tehdit edebilir. Zira politika oluşturanların fırsatçı davranışa yönelmeleri her zaman mümkündür. Seçime dayalı demokrasilerle, seçmenler politikacıları hesap verebilir kılmak suretiyle kamu istekleri ile kamu politikası arasındaki bağın oluşmasını sağlayabilirler (Gaimard, 2014:93). Zira yeniden seçilme arzusu politikacıyı, politika oluşturma sürecinde kamu menfaatlerini dikkate alma konusunda teşvik edebilir.

Demokrasiyi izlemek, kamu incelemesi, güç sahiplerinin kontrolü, kurumların inşasını da içine alan yeni bir tarihsel demokrasi çeşidi ortaya çıkmaktadır (Keane, 2009/Olsen, 2014:108). Bu çerçevede modern hesap verme fikri de yeni ortaya çıkan devletler bağlamında geliştirilmiştir ve çağdaş demokraside hesap verebilirliğin örgütlenmesi, değişen derecelerde kurumsallaşma, uzmanlaşma ve koordinasyon ile karakterize edilmiştir (Olsen, 2014:108, 109). Tüm bu çabalar da demokrasinin performansının takip edilmesine ve gelişiminin sürdürülebilir olmasına katkı sağlamaktadır.

1.1.4. Demokrasi ve Hesap Verme

Demokrasinin önemli konularında biri, hükümetlerin halkın tercihleri ile uyumlu olmalarını sağlamak üzere kontrol edilmesidir (Mulgan, 2000:563). Ancak temsili demokrasi sistemlerinde, halkın, kamu görevlilerini doğrudan kontrol etme yetkisi ve gücü yoktur. Bu kontrol gücü, seçilmiş temsilciler ve bazı konularda mahkemeler eliyle

yürütülür (Mulgan, 1997:29). Bunlara ilave olarak günümüzde, sivil toplum ve medya, kontrolün modern sivil aktörleri halini almıştır.

Demokratik hesap verebilirlik, vekillerin yaptıklarını ve davranışlarının ardındaki nedenleri ve kanıtları bilen, bilinçli bir vatandaşlığı varsayar (Olsen, 2014:113). Ancak asıl konumundaki vatandaşın yeterliliğinin sağlıklı bir hesap verme sistemini garanti etmeyeceğini de bilmek gerekir. Zira problemlerin kaynağı asıl değil, vekil de olabilir.

Demokratik hesap verme probleminin üç temel özelliği vardır; kırılabilirlik (vulnerability), gerekçelendirme/meşruiyet (justification) ve yetkilendirme (empowerment). Kırılabilirlik devredilmiş yetkiler çerçevesinde oluşan potansiyel çıkar ayrılıkları ile ilgilidir. Hesap verme için ihtiyaçlar ve taleplerin tanımlanmasında temel oluşturur ve çıkarlar birbirlerine yaklaştıkça, güven ilişkileri kırılabilirliği azaltır. Ancak toplumlar büyüdükçe kırılabilirlik da artabilir (Warren, 2014:40). Dolayısıyla çıkarları birbirine yaklaştıracak mekanizmalar geliştirilmesi, kolektif kararlara katılımın artırılması, daha saydam bir yönetim modeli uygulanması, kırılabilirliğin azalmasını sağlayabilecektir.

Gerekçelendirme/ meşruiyet (justification), hesap vermeyi sorumluluktan ayıran niteliktir. Gerekçelendirme, kararların ve faaliyetlerin cevap verilebilir bir niteliği olmasını ifade eder. Sorumlulukta ise bu bir gereklilik değildir. Örneğin aile ilişkisinde, anne babanın çocuklarından sorumlu olması hali gerekçelendirmeyi gerektirmez. Yetkilendirme ise hesap verme ilişkisinde, yetkinin asıl sahiplerinin, vekilinden açıklama talep etme ve yaptırımında bulunma gücü ile donatılmasıdır. Bu çerçevede, seçimler, konuşma hakları, baskılar, bilgilenme hakkı vb. araçlar yetki devri problemlerinin aşılmasına aracılık eden yol ve araçlar olarak ortaya çıkmaktadır (Warren, 2014:41).

Öte yandan, devlet yönetimleri düşünüldüğünde, demokratik hesap verme, güçlerin birbirini dengelemesini, baştan belirlenmiş kurallara herkesin tabi olmasını gerektirir.

1.1.5. Hukukun Üstünlüğü ve Kuvvetler Ayrılığı

Hukukun üstünlüğü, kural koyucular da dahil olmak üzere, toplumun tüm üyelerinin, yasalara tabi ve onlara uymak zorunda olmasını ifade eder. Buna yasal olarak eşitlik fikri

denir. (Harlow, 2014:199). Yasalar, tüm vatandaşlar açısından bağlayıcı ise vatandaşların hayatlarını planlamasına izin verecek düzeyde açık olmalıdır (Hayek, 1944/ Harlow, 2014:199). Bu sebeple anayasal devlet (Rechtsstaat), saydamlık ve hesap vermeyi kapsar ve düzenler (Harlow, 2014:199). Yani saydamlık ve hesap verme, yasa karşısında eşitliği kolaylaştırır.

Güçler ayrılığı ise yasa yapımı, uygulama ve yargılamadan oluşan devletin üç temel fonksiyonunun ayrı organlara tahsisini gerektirir (Harlow, 2014:200). Schmitt tarafından eleştirilse de Locke, yasa yapan ile uygulayan makamların ayrıştırılmasını, bunun için güçler ayrılığı gerektiğini paylaşır (Schmitt, 2006:63). Dahası Locke, hesap verebilirliğin ancak yönetilenlerin yönetenlerden ayrılması durumunda mümkün olacağını ileri sürer (Locke, 1690/Lindberg, 2009:1). Bu bir bakıma kontrol tedbiridir. Zira karar veren ile uygulayan aynı kişide birleştiğinde, sistimal riski de artmaktadır. Bu sebeple halka ait olan egemenliğin kullanımı, tüm gücün tek elde toplanmaması ve böylece çoğulcu bir anlayışla güçlerin birbirini dengelemesi gerekir.

1789 tarihli İnsan ve Yurttaşlık Hakları Bildirgesi güçler ayrılığının toplumlar için önemini 16 ncı maddesinde, “*Hakların güven altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda Anayasa yoktur*” ifadesi (Göze, 1986:566) ile ortaya koymuş, egemenlik gücünün dağıtılmasının önemine işaret etmiştir.

Mulgan, güçle ilgili değerlendirmesini liberal demokratik toplum üzerinden yaparken; böyle bir toplumda vatandaşların, birbirlerinden korunmak için iktidarın gücüne ihtiyacı olduğunu ama aynı zamanda, hükümetin kendisinden de korunması gerektiğini söyler (Mulgan, 2003:36). Gücün dağıtılması, kuvvetleri kontrol edenlerin birbirlerini dengelemesini sağlar. Bir gün otoriter bir rejimle karşılaşılacak istenmiyorsa, denetimin rutin olarak gerçekleştirilmesi gerekir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:225). Hesap verme ise güç ilişkilerini organize ederek bu denge-denetime katkı sağlar. Örneğin, yürütmenin davranışlarını doğrulaması, kendini temize çıkarmasını talep etme ve kötü performansın cezalandırılması kapasitesi (Jenkins, 2007:137) dengeleyici güç ilişkileridir ve yasama organlarının hesap verme bağlamında yürütme erkini gözetim altında tutması da bunun temel bir parçasıdır.

Hesap verme ya da tersinden ifade edilecek olursa, hesap vermeme, bireylerin başarısızlığından ziyade bir güç sorunudur ve çoğunlukla güçle ilgili bir başarısızlıktır (O'Kelly, Dubnick, 2014:4). Dolayısıyla gücün dengelenmesinin demokrasinin bir gereği olarak ortaya çıkmasının nedenlerinden biri de bu başarısızlığı engelleme ihtiyacıdır.

1.1.6. Devlet, Sivil Toplum ve Hesap Verme

Kuçuradi, devletin iki temel fonksiyonu olduğunu değerlendirir. Birincisi vatandaşın insan haklarını güvenceye almak, diğeri de yaşanabilmesini sağlamaktır (Kuçuradi, 2007/Birinci, 2009:159). Güvenlik, beslenme, barınma, sağlık, eğitim, adalet gibi temel devlet fonksiyonları insan hakları bağlamında uygulama bulur. Bu itibarla kamu yönetiminin referans alacağı ana değer, insan değeridir (Birinci, 2009:160). Bu yaklaşım bireyin mutluluğuna dayanan antik çağ felsefeleri ile de bir anlamda örtüşmektedir. Zira bütün devlet fonksiyonları insan haklarına dayandırıldığında, bunun sonuçlarından birey de fayda sağlıyor olacak, gönenci artacaktır.

Warren, demokratik hesap verme için ilk işin devleti hesap verir kılmak olduğunu, bunun yolu olarak da devlet kapasitesinin geliştirilmesinden önce, demokratik hesap verme mekanizmalarının inşasının sağlanması gerektiğini belirtir (Warren, 2014:43). Aksi durumda zor kullanma gücünü elinde bulunduran devletin faaliyetlerini yerine getirirken hukuka uygun ve performanslı olmasını sağlamak güç olacaktır. Dolayısıyla, devlet bir aktör olarak vatandaş için vardır ve vatandaşa faaliyetlerini açıklayacak bir hesap verme sistemi içerisinde olmalıdır.

Doğrudan demokrasilerin uygulandığı siyasal sistemlerde, halk doğrudan doğruya tercihlerini göstermek suretiyle, siyasal sistem üzerinde etkili olabilirken, modern çağdaş demokrasilerde uygulanması fiilen mümkün olmayan bu yöntemin yerini seçimler almıştır. Ancak siyasal katılım halkın sadece seçimden seçime oy kullanması ile sınırlı olmamalıdır. Dolayısıyla halkın aktif şekilde siyasal alanda yer bulması ya da sivil toplum örgütleri üzerinden katılım sağlaması gerekir (Yüksel, 2010:62). Bu durumda sivil toplum, toplumsal güce karşılık gelen bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır (Wiehen, 2000/Yüksel, 2010:57).

Günümüzde, hesap vermenin, sadece basit hiyerarşik yapı içinde gerçekleşmesinden söz edilemez. Gelişmiş sivil toplum, hesap verme konusunda karşılaşılabilecek zorlukları sınırlar (Peter, 2007:17). Demokrasiler gelişip, sivil toplum güçlendikçe, ast-üst ilişkisi içinde gerekli görülen bazı açıklama mekanizmalarının, doğrudan halka dönük olarak gerçekleşmesi, iyi yönetim uygulamalarının bir gereği olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Dahası sosyal hesap verme uygulamaları çerçevesinde, halkın sivil toplum yoluyla doğrudan kararların oluşumu aşamalarına dahil olduğu uygulama pratikleri de söz konusu olmaya başlamıştır.

1.1.7. Hesap Verme ve Yolsuzluk İlişkisi

Demokratik hesap vermenin ana fikri; yöneticilerin açıklama yapmalarını sağlama konusunda vatandaşların yetkiye sahip olmalarıdır (Goodhart, 2014:295). Yani vatandaşlar, yönetenlerden açıklama yapmasını talep etme hakkına sahip olmalıdır.

Modern temsili demokrasilerde, vatandaşlar, neredeyse tamamen politikacılara ve bürokratlara bağlıdır ve kendilerine çok az doğrudan güç kalmaktadır. Bu sebeple, hesap verebilirlik ve onu sağlayacak kurumlar, kamunun hükümetleri hizada tutmaya çalışabilecekleri araçlar olarak giderek önem kazanmaktadır (Mulgan, 2003:1).

Demokratik yönetimlerin sahip olduğu özelliklere bakıldığında, bunların hesap verme sorumluluğu kavramı ile bir şekilde ilişkili bazı ölçütler taşıdığı görülmektedir. Dahl, demokratik bir yönetimin, etkili katılım, oy kullanma eşitliği, bilinçli (aydınlanmış) anlama ve gündemin denetlenmesi kriterlerine sahip olduğunu paylaşmaktadır (Dahl, 1993:136-144). Demokratik yönetimde hesap verme ise demokratik gelişime katkı sağlar. Zira denetime hizmet eden hesap verme süreci demokratik yapılar içinde işbirliği, anlaşma, bütünleşme, kuşku ve yüzleşmeyi geliştirebildiğinden (Olsen, 2014:112), demokrasinin de gelişimine hizmet eder.

Demokratik yönetimlerde katılım önemlidir. Etkili katılım, ortak kararlarda yurttaşların kendi tercihlerini ortaya koyma olanaklarına sahip olmasını ifade eder (Dahl, 1993:137). Katılım, karar süreçlerine yurttaşın dahil edilmesi suretiyle, bir asıl-vekil

ilişkisi olmaksızın, doğrudan kararın sahibi olunmasını sağlar. Bu bağlamda sosyal hesap verme⁸ olarak adlandırılacak modeller katılımı destekler.

Kararların alınmasında oy eşitliği, tüm yurttaşların tercihlerinin eşit ağırlıkta olması gerektiğini ifade etmektedir ki (Dahl, 1993:137) bu yurttaşların eşitliği fikrine uygundur. Ancak eşitliğin bilinçli bir tercih ve ortak iyiye hizmet etmesi için vatandaşların bilgilendirilmesine ihtiyaç vardır. Bu da etkili bir hesap verme mekanizması ile güçlendirilebilir.

Aydınlanmış anlama olarak ifade edilebilecek ölçüt, kararların alınması ya da tercihlerin ortaya konulması süreçlerinde halkın ne istediğini ve neyin iyi olduğu konularında aydınlatılması gerektiğini ifade etmektedir (Dahl, 1993:140). Böylece, halk bugün mümkün olduğu kadar homojen bilgi ile donatılacak ve yarın tercihlerini bu bilgi üzerine inşa edebilecektir. Bu başarılabilirse tercihlerin kalitesi artabilecek ve ortak iyiye ulaşılması nispeten daha kolay olacaktır. Doğru bilginin halka raporlanması, halkın bilgiye engelsiz ulaşması bir taraftan hesap vermeye hizmet ederken, diğer yandan katılımın kalitesini arttıracaktır.

Gündemin denetlenmesi, vatandaşların herhangi bir konuyu, kendisi tarafından karar verilmesi gereken bir konu olarak görmesi ve gündemine alabilir durumda olmasını ifade eder (Dahl, 1993:143). Böylece üçüncü tarafların bir müdahalesi olmaksızın, halk kendi gündemini belirleyebilecek, hiçbir kararın kendi iradesi dışında, gündem dışı kalmayacağı konusunda güvence taşıyacaktır. Temsil kaçınılmaz olduğunda ise hesap verme konumunda olan temsilcilerin kural ve ölçütlerin bilinci içerisinde hareketlerini biçimlendirmesi beklenir. Yani temsilcinin esnekliği ancak kural ve ölçütlerin belirlediği sınırlar içerisinde gerçekleşmelidir.

Öte yandan, demokratik kurum ve süreçlerdeki yetersizlikler, bu anlamda güç paylaşımının biçimi, denetleme ve denge mekanizmaları, saydamlık ve hesap verme mekanizma ve prosedürlerinin yetersizliğinin yolsuzlukları beslediği düşünülmektedir. Dolayısıyla demokratik açık ile yolsuzluklar arasında da ilişki olduğuna inanılmaktadır (Andvig ve diğerleri, 2000:52). Demokrasi, kurum ve süreçlerden beslenmektedir. Bu bağlamda, sınanmış iyi uygulamalar, kullanışlı normlar haline dönüştürülebilir.

⁸ Kamusal karar ve uygulamaların, vatandaş katılımı ile gerçekleştirilmesi (Social accountability).

Yaygın yolsuzluk, kötü devlet yönetimi, etik liderlik, demokrasi, iyi yönetim eksikliğinin sonucu olarak görülür. Yani daha az demokrasi, daha çok yolsuzluk demektir (Hope, 2000:19/Andvig ve diğerleri, 2000:52). Bu bağlamda, yasama organlarına güven ile yolsuzluk arasındaki ilişki bilimsel olarak da gösterilmiştir (Pelizzo, Stanpenhurst, 2014b:62).

Öte yandan, demokratik kurum ve süreçlerin iyi bir şekilde işleyebilmesi, buna uygun devlet ve sivil toplum yapısının da varlığını gerekli kılar.

1.2. Mali Yönetimin ve Hesap Vermenin Kuramsal Çerçevesi

Hem modern kamu mali yönetiminin ardında hem de hesap verme anlayışının dönüşümünde yeni kamu işletmeciliği ve yeni kurumsal iktisat teorilerinin bulunduğu değerlendirildiğinden, aşağıda bu kuramlar üzerinde değerlendirmelere yer verilecektir.

1.2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ; New Public Management)

Ferlie, YKİ'yi üzerine istenen her şeyin çizilebileceği boş bir tuvale benzetir (Ferlie, 1999:5). YKİ konusunda yazarlar arasında farklı yorumlar olsa da (Aucoin, 1990, Hood, 1991, Pollitt, 1993/Hood, 1995:95) genel olarak özel sektörden uyarlanan standart ve performans kriterlerine ulaşmak üzere, geniş takdir yetkisi verilen yönetimlerin sonuç odaklı yönetim anlayışı (Akdoğan, 2007:31) olarak özetlenebilecek bu kuramın uygulamaları sonrası mali yönetim sistemindeki hesap verme anlayışında da dönüşümler olmuştur.

Ardında kamu tercihi teorisi ve işletmecilik bulunan (Gruening, 2001:1) YKİ akımı 1970'lerin sonları, 1980'lerin başlarında ortaya çıkan bir yönetim akımıdır (Gruening, 2001:2) ve 1970'lerin sonlarından itibaren çoğu OECD ülkesinde, yönetim anlayışındaki dönüşümlerin yaşanmasında etkili olmuştur. YKİ'nin yükselişi, bu döneme denk düşen dört yönetsel eğilimle bağlantılıdır (Hood, 1991:3). Bunlar;

- Kamu harcamaları ve personel açısından hükümetlerin büyümesinin yavaşlatılmaya veya tersine çevirilmeye çalışılması (Dunsire ve Hodd, 1989/Hood, 1991:3).

- Özelleştirme, yarı özelleştirme ve ana devlet kurumlarından uzaklaşma, hizmet sunumunda yetki devrine/yerindeliğe vurgu yapılması (Dunleavy, 1989/Hood, 1991:3).
- Özellikle bilgi teknolojilerinde kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında otomasyonun gelişmesi.
- Kamu yönetiminde, geleneksel ülke uzmanlıklarının üzerine, kamu yönetiminin genel meseleleri, politika tasarımı, karar verme biçimleri ve devletlerarası işbirliği konularına odaklanan daha uluslararası bir gündemin gelişmesi (Hood, 1991:3).

Bu dört gelişme YKİ'nin yükselişinde önemli etkiye sahip olmakla birlikte, YKİ'nin kökleri iki farklı fikir akımı ile ilişkilidir; yeni kurumsal iktisat ve kamu sektöründe iş tipi yönetim. Yeni kurumsal iktisat; rekabetçi fikirler, kullanıcı seçimi, şeffaflık ve teşvik yapıları üzerinde odaklanmak suretiyle, yeni yönetim reformlarının oluşmasına yardım ederken, kamu sektöründe yönetimsel dönüşüm akımları da profesyonel yönetim fikirlerine dayanan yönetim yapılarının kurulmasına yardımcı olmuştur (Hood, 1991:5-6).

Özellikle İngiltere'de Thatcher, Amerika Birleşik Devletleri'nde Reagan yeni kamu işletmeciliği çerçevesindeki uygulamaların zenginleşmesinde öncü olmuştur. Yaygınlaşması ise Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası yapıyı yönlendiren kurumlar eliyle gerçekleştirilmiş (Eakin, Eriksen, Eikeland, Oyen, 2011:340), özellikle OECD gibi kuruluşlar, kıyaslama, izleme, akreditasyon, planlama ve kontrol konularının yaygınlaşmasında aracı olmuşlardır (Pollitt ve Bouckaert, 2004/Bovens, Schillemans, Hart, 2008:225).

Kamu sektörünü bir özel sektör işletmesi gibi yönetme yönündeki çabalar, devlet-piyasa; devlet-bürokrasi; devlet-vatandaş ve bürokrasi-vatandaş ilişkilerinin dönüşümü suretiyle, devletin piyasa aktörü olarak yeniden tanımlanmasına neden olmuştur (Güzelsarı, 2004:5). Değişimin yönü ise piyasa esaslı özel sektör uygulamalarının mümkün olduğunca kamu sektöründe kullanılması şeklinde olmuştur.

1.2.1.1. Yeni kamu işletmeciliğinin temel bileşenleri

Hood, YKİ ile birlikte kamu yönetimindeki değişimleri, bazı ana bileşenler çerçevesinde açıklamaya çalışmaktadır. Temelde yönetime yapılan vurgu, süreçler yerine, çıktıya önem verilmesi, hiyerarşiden ziyade daha rekabetçi bir tarzda kamu hizmeti sunumuna yönelim, ücretlendirmeden ziyade değişken ödeme, sözleşme tabanlı yönetime yönelim, bu dönemde kamu yönetimindeki dönüşümün ana temasını oluşturmakta (Hood, 1995:95) ve bu da YKİ'nin özelliklerinde karşılık bulmaktadır.

“A Public Management for All Seasons” adlı makalesinde Hood, yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal bileşenlerini yedi başlık altında açıklar (Hood, 1991:4-5). Bunlar;

1. Kamu sektöründe profesyonel yönetim; bu prensip, aktiflik, açıklık, takdir hakkı, bağımsız yönetim gibi anlamlar içerir.
2. Açık standartlar ve performans ölçütleri; amaçlar ve hedeflerin belirlenmesi, başarı göstergeleri gibi yollar kullanılmasını içerir.
3. Çıktı kontrollerine daha fazla vurgu yapılması; performans ölçümleri ile bağlantılı kaynak dağılımı ve ödüllendirmelerini içerir.
4. Kamu sektöründe birimlerin ayrıştırılmasında dönüşüm (özerk yapılara yönelim vb.); birleştirilmiş, tekli birim yapılarından ziyade, yönetim sistemlerinin özerk yapılara doğru dönüştürülmesini içerir.
5. Kamu sektöründe daha fazla rekabetçiliğe yönelme; rekabet daha düşük maliyet ve daha iyi standartlar için anahtar bir rol oynadığından, sözleşmeler ve kamu ihale prosedürlerine doğru meyledilmesini içerir.
6. Özel sektör yönetim uygulamalarına vurgu yapılması; doğruluğu kanıtlanmış özel sektör yönetim uygulamalarından kamunun istifade etmesini içerir.
7. Daha disiplinli ve tutumlu kaynak kullanımına yapılan vurgu; doğrudan maliyetlerin azaltılması, çalışan disiplininin arttırılması, sendikal taleplere karşı direnme, gibi hususları içerir.

Hood, “The New Public Management in The 1980s: Variations on a Theme” adlı çalışmasında ise YKİ modelinin bileşenlerini revize ederek ilişkisel yapıları da gösterecek şekilde yeniden ele almıştır (Hood, 1995:96). Buna göre bileşenler aşağıdaki gibidir:

1. Kamu sektörünün özelleştirilmiş birimlere ayrıştırılması; kamu kuruluşlarının üretilen her bir kamu sektörü ürünü için ayrı şekilde yönetilen kurumsal birimlere daha fazla ayrışması yönündeki eğilimler.
2. Daha fazla sözleşme esaslı rekabet koşulları; hem kamu sektörü kuruluşları içinde hem de kamu sektörü kuruluşları ile özel sektör arasında daha büyük rekabete doğru yönelim.
3. Yönetim uygulamasının özel sektör biçimleri üzerine yapılan vurgu; özel sektörden geniş anlamda yararlanılmış yönetim uygulamalarının kamu sektöründe kullanımı yönünde eğilim.
4. Daha disiplinli ve tutumlu kaynak kullanımı konusuna yapılan vurgu; disiplinli ve tutumlu bir tarzda kaynak kullanımı ve daha az maliyetli kamu hizmeti sunma, kurumsal süreklilik yerine, kamu hizmetlerinin ve politika geliştirmenin sürdürülmesi alanlarında alternatifler aramaya doğru yönelim.
5. Üst yönetime daha fazla vurgu yapılması; kamu kurumlarının, takdir yetkisi kullanan üst düzey yöneticiler tarafından daha aktif kontrolü.
6. Açık, resmi, ölçülebilir standartlar ile performans ve başarı göstergeleri; kamu sektörü örgütleri için daha açık ve ölçülebilir performans standartlarına yönelme.
7. Çıktı kontrollerine yapılan daha büyük vurgu; önceden belirlenmiş çıktıya dayalı önlemlere göre, kamu kuruluşlarını daha içsel dengeleyici tarzda kontrol etme çabalarının gelişimi.

YKİ çerçevesinde belirtilen bileşenler, bu yönetim akımının özelliklerini ortaya koymaktadır. Bazı özellikler alanda çalışanlarca tartışmalı bulmakla birlikte (Borins, 1994, 1995; Boston, Martin, Pallott, & Walsh, 1996; Buschor, 1994; Gore, 1994; Hood, 1991; Nashold et al., 1995; Reichard, 1992; Stewart ve Walsh, 1992/Gruening, 2001:2), performans için hesap verebilirlik, performans denetimi, tedarik ve üretim ayrılığı, yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik), performans ölçümü, gelişmiş muhasebe ve mali yönetim gibi özellikleri, hem kuramsal olarak asıl-vekil ilişkisi ile ilişkilidir (Gruening, 2001:18) hem de yeni mali yönetim uygulamalarındaki dönüşümlere zemin oluşturmuştur.

1.2.1.2. Yeni kamu işletmeciliği ve hesap verme

Hesap verme kavramının kullanım sıklığında 1970'lerden sonra keskin bir biçimde artış olması (Dubnick, 2014:23) ile yeni kamu işletmeciliğinin ortaya çıkışı arasında dönemsel paralellik bulunmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği bürokratik yönetim kültüründen yönetsel bir rejime geçiş sağlayarak, yüksek yönetsel özerklik ve ex-post kontrole geçişi sağlamıştır (Lægreid, 2014:324). Başka bir deyişle, YKİ, yönetime güçlü bir destek sağlamakta ve çıktı kontrolleri ile de yönetim performansının izlenmesini önermektedir.

Yeni yönetim anlayışları ile ortaya çıkan reformlar, geleneksel yönetim düşüncesi ve pratiklerinde, hesap verebilirlik anlayışında ve uygulamalarında önemli değişimler meydana getirmiştir (Eryılmaz, Biriciklioğlu, 2011:20). Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte, hesap verme anlayışı da yönetsel olmuştur (Kluvers, Tippett, 2012:3). Ancak yönetsel hesap verme (managerial accountability), hesap verme ilişkisinin ana kaynağı olan halka doğrudan detaylı bilgi sunumunu sınırlandırır. Dolayısıyla, seçilmiş temsilciler eliyle yöneticilerin kontrolüne (Broadbent & Laughlin, 2003/ Kluvers, Tippett, 2012:4) ihtiyaç duyulmuştur. Özetle, YKİ ile yönetime yapılan vurgular, hesap verme anlayışında yönetsel eğilimleri arttırsa da (Wright 1994/ Christensen ve Lægreid, 2007:17) gerçek hesap vermenin bütünsel ve halka kadar uzanan bir zincir içinde olması gerekir.

Öte yandan bazı alan çalışmalarında, YKİ ile birlikte politikacılara ve müşteri konumundaki halka dönük hesap vermede artış olduğu değerlendirilmektedir. (Fatemi ve Behmanesh, 2012:48). Bu durum, hesap vermenin daha çok performansa (Gruening, 2001:2) odaklanmasını sağlamıştır.

Katılımcı bir anlayış taşıyan YKİ, hesap verebilirlikle ilgili olarak, genel kamu yararından daha ziyade dar tanımlanmış bireysel yarar yönünde bir dönüşüme öncülük etmektedir. Bu ise yeni kamu işletmeciliğinin bir amacı olarak, kamu idarelerini kamuya açma düşüncesi yanında, kamu hizmetlerinin kamusallaştırılmasına zarar vermek suretiyle, demokratik hesap verebilirlik seviyesini düşüren bir çelişki gibidir (Christensen ve Lægreid, 2002:291).

Geleneksel olarak, siyasiler ile kamu görevlileri, seçimler yoluyla oluşan halk egemenliğinden sağladıkları talimatları uygulama sorumluluğuna sahiptir. Fakat YKİ ile kamu görevlileri için bir yandan siyasetçilere, bir yandan da müşteri konumundaki halka dönük çift başlı bir hesap verebilirlik anlayışı geliştirilerek bu yapı dönüştürülmüştür (Christensen ve Lægheid, 2002:286). Dolayısıyla yeni kamu yönetiminde kamu görevlileri, sivil toplum örgütleri gibi araçlar ile doğrudan kamuya hesap verir noktaya gelmiştir.

Funnell, YKİ ve hesap verme ilişkisini başka bir açıdan tartışır. Yeni akım başarı, ilerleme ve performansa fazla odaklandığından, Funnell, YKİ'nin hesap verebilirliği zayıflattığını değerlendirir (Funnell, 2003/Kluvers, Tippet, 2012:3). Zira YKİ ile süreçler ve girdi yerine, çıktı ve sonuçlara odaklanılması (Lægheid, 2014:325, Mulgan, 2003:184), süreçler içerisindeki uygunsuzlukları gölgeleyerek hesap vermeyi zayıflatabilir.

Öte yandan, yönetime vurgu yapan yeni kamu işletmeciliği aynı zamanda kolektif hesap verme yerine bireysel hesap vermeyi öne çıkarmıştır (Lægheid, 2014:325).

Aşağıdaki tablo geleneksel ve YKİ çerçevesindeki hesap verme anlayışlarının mukayeselerini sağlayan bilgiler sunmaktadır.

Çizelge 1.1. Geleneksel ve YKİ Çerçevesinde Hesap Vermenin Karşılaştırması

	Hesap Verilen	Hesap Veren	Hesap Verme Standartları	Bilgi	Yaptırım
Geleneksel Hesap Verme Modeli	1.Vatandaşlar, 2.Temsili meclis, 3.İdari liderler, 4.Grup üyeleri (Akran)	1.Politikacılar, 2.Hükümet, 3.Bürokrasi, 4.Profesyonekler	1.Demokratik (girdi), 2.Siyasi/yasal, 3.Bürokratik, 4.Bilimsel	1.Kamu tartışması ve medya incelemesi, 2.Kurumsallaşmış saydamlık, 3.Hiyerarşik kontrol, 4.Akran gözden geçirme düzenlemeleri	1. Oylama, 2.Siyasal/Yasal yaptırım, 3.İş kaybetme ya da kariyer fırsatları, 4.Prestij kaybı
YKİ Hesap Verme Modeli	1.Vatandaşlar, 2.Uzmanlar, 3.İdari liderler, 4.Kamu hizmetleri kullanıcıları	1.Politikacılar, 2.Hükümet, 3.Kamu hizmeti üreticileri, 4.Profesyonekler	1.Demokratik (çıkıtı), 2. Hedef başarısı 3.Performans, 4.Memnuniyet	1.Siyasal programlarda kamu bilgisi, 2.Kurumsallaşmış saydamlık, 3. Performans ölçümleri 4. Performans ve kullanıcı memnuniyeti için kamuya açık değerlendirmeler	1. Oylama, 2. Negatif değerlendirmeler, 3.Ücret / bütçe kesintileri ve isimlendirme ve mahcup etme, 4.Kazanç kaybına yol açan mevcudiyetler

Kaynak: (Sørensen, 2012:4, 7)

Yukarıda yer alan dönüşüm ayakları mutlak bir durum ifade etmemekle birlikte, YKİ sonrası hesap vermenin, yönetim ve performans bağlamında gösterdiği yönelimlere ışık tutmaktadır. YKİ ile ortaya çıkan en köklü dönüşüm kamusal hesap vermenin sadece bir araç değil, aynı zamanda amaç haline dönüşmesidir. Hesap verme, başlangıçta yönetim performansının geliştirilmesine hizmet eden bir araç iken yavaş yavaş kendisi bir amaca dönüşmüştür (Bovens, 2006:7). Literatürde daha ziyade kim, kime, nasıl hesap verecek gibi birçok ilişki çerçevesinde, daha ziyade kavramın araçsal işlevselliği üzerinde durulmakla birlikte, belki de hesap vermenin kendi başına bir amaç olmaya başlaması, demokratik yönetim açısından da değerli bir dönüşümdür.

1.2.1.3. Yeni kamu işletmeciliği ve mali yönetim ilişkisi

YKİ, mali yönetim anlayışında, yönetime verilen önem, performansa dayalı uygulamalar ve çıktıya odaklı yönetim gibi alanlarda dönüşümlerde meydana getirmiştir. Bunu bir örnek olarak Türkiye'deki mali yönetim uygulamalarında gözlemek mümkündür. Hood'un, 1974-1988 dönemi için yaptığı araştırmalar, YKİ'ye yapılan vurgunun bu dönemde Türkiye açısından düşük olduğunu gösterse der (Hood, 1995:104) başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere, uluslararası kuruluşların yönlendirmeleriyle, 2003 yılında bir politika transferi⁹ olarak yasalaştırılan 5018 sayılı KMYKK ile birlikte, YKİ'nin izleri Türk Mali Yönetim Sisteminde güçlü şekilde gözlemlenir olmuştur.

5018 sayılı KMYKK'nın genel gerekçesinde yer alan değerlendirmelerin bazıları yeni sistemin önemli dönüşüm noktalarına işaret etmekte ve yasanın YKİ ile olan bağlantılarını yansıtmaktadır. Kanunun genel gerekçesinde yer alan "*Tasarı ile mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır... ayrıca diğer yöntemlerle malî yönetim verilerinin ve malî istatistiklerin düzenli olarak kamuoyuna açıklanması sağlanmaktadır...*" şeklindeki ifadeler, kamu mali yönetim sisteminin ve YKİ'nin önemli kavramları olarak, hesap verme, saydamlık konusundaki eğilimlerini yansıtır.

⁹ Politika transferi, bir siyasi sistemdeki stratejilerin diğer bir siyasi sistemde kullanılmak üzere alınması olarak tanımlanmaktadır. (Wolman, 1992/Övgün, 2007: 234)

Benzer şekilde, Türkiye’de 2017 tarihli Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi (BKMYBS) Politika Belgesi ve Eylem Planı’nın “önsöz” kısmında yer alan; “*Mali yönetim sistemimizin temel yasası konumunda bulunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, stratejik plan, performans programı, iç kontrol, dış denetim, faaliyet raporu, yönetim sorumluluğu ve hesap verebilirlik gibi birçok yeni kavramı mali yönetim sistemimize dahil ederek, önemli yapısal değişimleri beraberinde getirmiştir.*” şeklindeki ifadeler, yeni kamu mali yönetim sisteminin, YKİ ile örtüşen kavramlar üzerinden yapılandırıldığını ortaya koymaktadır.

Öte yandan, 5018 sayılı Kanunun bütünü değerlendirildiğinde, kuramsal olarak yeni kamu işletmeciliği ile gündeme gelen kavram ve yaklaşımların Kanunda yer aldığı görülür. Örneğin, YKİ’nin önemli özelliklerinden birisi yönetime yaptığı vurgudur. Benzer şekilde, 5018 sayılı KMYKK da “yönetim sorumluluğunun” sloganlaştırıldığı bir mali sistem öngörmektedir. Bu bağlamda, “üst yönetici” kavramı ile birlikte yönetime vurgu yapılması, geleneksel kamu yönetiminin merkezi yapıları terk edilerek, özerk, esnek, yerinden yönetim yapılarına geçiş çabaları benzerlikleri teyit etmektedir.

Bu genel tema dışında, Kanunun maddelerinde de YKİ ile gündeme gelen yaklaşım, kavram ve yapıların izlerini görmek mümkündür. Bu çerçevede Kanunun;

- Kamu maliyesinin temel ilkelerini düzenleyen 5 inci maddesinde, kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanacağı, malî yönetimin malî disiplini sağlaması gerektiği, mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçların karşılanmasında, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması gerektiği,
- Mali saydamlık başlıklı 7 nci maddesinde, görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, verilerin standartları belirlenmiş muhasebe düzenine göre oluşturulması ve kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Hesap verme sorumluluğu başlıklı 8 inci maddesinde, kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında, muhasebeleştirilmesinde, raporlanmasında hesap vermenin zorunlu kılınması,

- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlıklı 9 uncu maddesinde, performans göstergelerinin belirlenmesi gerektiği ve katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlanması ile stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygun olarak faaliyetler ile performans esaslı bütçelerin hazırlanacağı,
- Bakanlar başlıklı 10 uncu maddesinde, bakanların idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri gerektiği,
- Bütçe ilkeleri başlıklı 13 üncü maddesinde, bütçelerin stratejik planlar ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve kontrol edileceği,

şeklindeki hükümler, YKİ ile yönetime yapılan vurgulara, niceliksel ve matematiksel verilere olan yönelime, performans ve çıktı odaklı yönetim yaklaşımlarına paralel düzenlemeler olarak, mali yönetim mevzuatında yerini almıştır.

1.2.2. Yeni Kurumsal İktisat

Yeni kurumsal iktisat, rekabetçilik, şeffaflık ve teşvik yapıları gibi yaklaşımlar üzerinden, yeni yönetim reformlarının dönüşümünün ardında etkili olmuş (Hood, 1991:5-6) olmakla birlikte, aşağıda daha ziyade kurumlar, normlar bağlamında yeni kurumsal iktisadın kamu mali yönetimi ve hesap verme ile ilişkisi açıklığa kavuşturulmaya çalışılacaktır.

1.2.2.1. Yeni kurumsal iktisadın temel özellikleri

Yeni kurumsal iktisat ekolünün başlangıcı olarak, Veblen tarafından 1898 yılında yayınlanan “Why is Economics not an Evolutionary Science?” başlıklı makale gösterilmektedir (Çiçen, 2015:8). 1900’lerin başında ise W.Hamilton bir kavram olarak kurumsal iktisatı gündeme taşımış, iktisat teorisinin temelini kurumlar olduğu varsayımını paylaşmıştır (Rutherford, 2003/Kama, 2011:186).

Kurumsal iktisat okulu, evrim gibi biyolojiden aldığı kavramsallaştırmalar üzerinden değerlendirmelerde bulunsa da biyolojiden esinlenen kuramların sosyal bilimlerde terkedilmeye başlanması, pozitivismin önem kazanması, 1929 Buhranı sırasında Keynezyen İktisadın sorunları çözme kabiliyeti ile ivme kaybetmiştir (Kama, 2011:189). Gözden düşen eski kurumsal iktisat okulu, bireyi toplumsal ilişkilerin merkezine yerleştiren (Kama, 2011:190) Yeni Kurumsal İktisat Okulu ile yeniden gündeme gelmiştir.

Yeni Kurumsal İktisat Okulu, kurumların ortaya çıkışı, işleyişi, üretim ve dönüşümünü sağlayan düzenlemeleri şekillendirme kapasitelerine odaklanmaktadır (Çetin, 2012:49). Okulun öne çıkan temel özellikleri; firma (organizasyon) teorisi, sözleşme teorisi ve mülkiyet hakları ve sınırlı rasyonalite konusundaki değerlendirmeler üzerinedir (Kama, 2011:193, Çetin, 2012:56-66, Çiçen, 2015:11-15).

a) Firma (organizasyon) teorisi: Kurumlar oyunun kuraları ise organizasyonlar oyuncularlardır (Çiçen, 2015:13). Firma (organizasyon) teorisi bağlamında, siyaset ve bürokrasi politik kurumlarken, meclis ve bakanlıklar, firmalar gibi faaliyet gösteren organizasyonlar olarak değerlendirilmektedir (Spiller, 1996/ Çetin, 2012:67). Organizasyonlar ayrıca düzenleyici kurumlar gibi siyasi yapıları, sendikalar, firmalar gibi ekonomik yapıları, dini örgütlenmeler, kulüpler gibi toplumsal yapıları ve okullar, üniversiteler gibi eğitim yapılarını da içerir. Bu bağlamda, belli amaçlara ulaşmak için oluşan organizasyonların modellenmesi, aynı zamanda yönetim yapılarının ve kabiliyetlerinin analizidir (North, 1990:5).

Ayrıca firma teorileri sınıflandırması içinde, hesap verme sorumluluğu ile ilişkili olan sözleşme teorileri ve vekalet teorileri yer alır (Williamson, 1990/Çetin, 2012:66).

b) Sözleşme teorisi: Sözleşmeler, taraflar arasındaki ilişkileri her iki taraf bakımından düzenleyen (Çetin, 2012:57), tarafların taahhütlerini açık olarak belirleyen (Çiçen, 2015:15) ve taahhütlerin güvenilirliğini sağlamak için yapılan anlaşmalardır (Brousseau, Glachant, 2004/Çetin, 2012:58). Bu itibarla sözleşmeler de birer kurumdurlar ve hesap verme ilişkisinin temelinde yer alan asıl-vekil kuramının da parçasıdır. Zira asıl-vekil ilişkisi aynı zamanda bir sözleşme ilişkisidir.

Eksik sözleşmenin tanımı konusunda bir görüş birliği bulunmasa da (Tirole, 1999/Çiçen, 2015:15), tarafların eksik sözleşmeleri tercih etmesinde asimetrik bilginin etkili olduğu değerlendirilmektedir. Taraflar bilgi farklılığından yararlanarak fırsatçı davranmak suretiyle (Kama, 2011:196) durumlarını maksimize etmek isteyebilirler. Bilgi asimetrisi asıl-vekil ilişkisinde tarafların amaçlarının tam olarak uyuşmamasına neden olur¹⁰ ve bunu önlemek üzere tarafların amaçlarını izlemek üzere yapılan çabalar ise ilave bir maliyet oluşturur.

c) Mülkiyet hakları: Bu haklar daha ziyade kaynakların kıtlığı ve kullanımı ile ilgilidir. İktisatçılar tarafından kaynaklar üzerindeki tüm kontrolleri tanımladığından (Foss, 1995/Kama, 2011:200), mülkiyet hakları daha çok iktisadi alan değerlendirmeleri içerisinde ele alınır. Ancak bazı politika kuramcıları, mülkiyet haklarını güç sahipliği çerçevesinde ele almış, gücün devamlı kılınması adına yapılan çabalar üzerine odaklanmışlardır (Kama, 2011:201).

Öte yandan, ülkelerin büyüme oranlarının farklılığı ile mülkiyet hakları arasında ilişki olduğu değerlendirilmektedir (Tornell, 1997/Çiçen, 2015:24) ve mülkiyet hakları, bağımsız yargının gelişmesi, hesap verme, basın özgürlüğü, politik haklar ve sivil özgürlüklerin korunması sonucunda, ülkelerin daha hızlı büyüyeceklerine inanılmaktadır (Khalil, Ellaboudy ve Denzau, 2007/Çiçen, 2015:23).

d) Sınırlı Rasyonalite; Daha ziyade karar alma teorileri kapsamında ele alınan bir kavram olarak sınırlı rasyonalite, karar alma süreçlerinde tüm tarafların homojen bilgiye sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Williamson insanların miyop olduğunu bu nedenle sınırlı rasyonaliteye sahip olduğunu (Williamson, 2005/Çetin, 2012:61) değerlendirirken, bireyden kaynaklanan sınırlılığa işaret etmektedir. Ayrıca, rasyonel karar vermek için gerekli olan bilgiye sahip olmak fiilen mümkün de olmayabilir.

Karar vermenin temelindeki rasyonalite “homo economicus” olarak nitelenen ekonomik insanın davranışları ile ilişkilendirilir (Köseoğlu, 2013:246). Ancak gerçek hayatta, karar alma aşamasında, karara etki edebilecek tüm veriye sahip olmak olanaklı olmayabilir. Bu sınırlılıkları değerlendiren Simon, “sınırlı rasyonalite” kavramını ortaya atmıştır. Simon, insanın karmaşık sorunları formüle etme ve çözme konusundaki düşünsel

¹⁰ Bkz. Ayrıntılı bilgi, asıl-vekil ilişkisi bölümünde verilmiştir.

kapasitesinin sorunun boyutları ile karşılaştırıldığında, oldukça küçük kaldığını paylaşmaktadır (Simon, 1956/Gustavo,2010;459). Simon'a göre gerçek hayatta aktörler, değerler, önyargılar, kültür, tarih, psikoloji, deneyimler, çevresel bağlam gibi birçok etkiye maruz kalarak kararlarını geliştirmektedirler (Köseoğlu, 2013:249). Dolayısıyla, asıl-vekil arasındaki ilişkide, asılın tercihlerinin vekil tarafından baştan belirlenen sözleşme koşulları içinde gerçekleştirilmesi de bu sınırlı rasyonalite koşullarında meydana gelmektedir.

1.2.2.2. Yeni kurumsal iktisat ve kurumlar

Kurallar ve pratikler uygun davranışları tanımlar, neyin doğal, normal, makul, doğru ve iyi olduğunu belirgin hale getirir (Olsen, 2014:119). North, kurumları, siyasi, ekonomik ve toplumsal etkileşimi şekillendiren insan yapımı sınırlar (kısıtlamalar, koşullar) olarak tanımlamaktadır. Kurumlar, yaptırımlar, tabu, alışkanlıklar, gelenekler ve davranış kuralları gibi resmi olmayan sınırlılıkları içereceği gibi anayasa, yasa ve mülkiyet hakları gibi yasal kuralları da içerir (North, 1991:97). Daha özet bir ifade ile kurumlar, bir toplumdaki oyunun kurallarıdır (North, 1990:3). Bu bağlamda kurumlar, insanlara güdü oluşturan kural, davranış normlarıdır ve bireyler tarafından doğrudan davranış kodları yoluyla uygulanacağı gibi üçüncü tarafların politika belirleme ve denetleme aracı olarak da kullanılabilir (North, 1993/Çetin, 2012:51). Dolayısıyla, kurumlar, tüm taraflar için belirsizliği kaldırarak, öngörülebilir karar ve uygulamaların geliştirilmesine katkı sağlar.

Kurum ve organizasyon kavramları zaman zaman aynı anlamda kullanılsa da (Çiçen, 2015:4), kurumlar, ortak amaca sahip bir sistem olarak (Chavance, 2009/Kama, 2011:187), insanların yaşadıkları çevreyi kontrol etmek amacıyla oluşturdukları kural, norm ve sınırlılıklardır (Çetin, 2012:46). Özetle, kurumlar kurallardır, organizasyonlar ise oyuncularlardır (North, 1993:4). Başka bir ifade ile anayasalar birer kurum iken yasama ve yürütme onun altındaki organizasyonlardır (Lienert, Jung, 2004:30). Organizasyonlar açık ve tutarlı amaçlar tarafından tanımlanan rasyonel, etkili, verimli araçlardır. Aynı zamanda iş, bilgi, güç ile sorumlulukların farklılıkları da organizasyonların tanımlayıcılarıdır (Olsen, 2014:107, 108). Dolayısıyla sağlıklı şekilde yapılandırılmış bir organizasyonel çerçeve, hedeflenen hesap verme ilişkilerinin performansında da etkilidir.

Kurumlar tamamen ortadan kaldıramasa da (Olsen, 2014:109) düzen oluşturarak belirsizliği azaltır. Belirsizlik insan ilişkilerinde, karşıdakinin davranışları konusunda bilgi

eksikliğinden (North, 2010:38) kaynaklanabileceği gibi ortamın yapısından da kaynaklanabilir. Kurumlarla sağlanan belirlilik, tarihsel bir çizgide gerçekleştiğinden, kurumlar geçmiş, bugün ve gelecek arasında bağ oluşmasını da sağlar (North, 1991:97). Böylece kurumlar, tarihsel değişimin anlaşılmasında da kılavuzluk eder (North, 2010:9). Bu bağlamda, kurumsal iktisat okulu içinde yer alan teorisyenler, iktisada statik değil, bir tarihsel boyut içerisinde evrimsel yaklaşılması gerektiğini savunmuşlardır (Kama, 2011:187). Yani kurumlar, kendilerini yaşamın getirdiği ve farklılaşan durumlara adapte etmek suretiyle varlıklarını sürdürmektedirler (Kama, 2011:188). Zaman içinde kurumlar istikrar da kazanabilir, ancak bu onların değişmediğini göstermez. Dolayısıyla davranış kuralları, sözlü ya da yazılı hukuk normları, töreler gibi tüm kurumlar evrimleşmekte ve tercihleri de değiştirmektedir (North, 2010:13).

Kurumlara evrimsel bir yaklaşım içerisinde bakılması bir yandan tedrici bir değişime (Kama, 2011:188) işaret etmektedir. Bu durumda tarihsel bir gerçeklik olarak ortaya çıkan ve yine yaşamsal ihtiyaçlardan beslenen ani dönüşüm ve sıçramalar bir miktar kuramın dışında kalmaktadır. Bu da kuramın zayıf yönlerinden biri olarak değerlendirilebilir. Bir başka deyişle, savaşlar, devrimler gibi kesintili değişimlerden ziyade değişimin aşamalı olduğu düşüncesi hakimdir (North, 2010:116).

Dobler, kurumların ortaya çıkışı ve değişimini dört aşamaya ayırmaktadır. Birinci aşamada, belirsizlik ortamı ve yüksek işlem maliyetleri söz konusudur. İkinci aşamada, kurumlar ortaya çıkmakta ve değişmektedir. Üçüncü aşamada bireylerin davranışları ve toplumun tepkileri öngörülebilir, tahmin edilebilir olmaktadır. Son aşamada ise işlem maliyetleri düşmekte, güvenilirlik ve istikrar artmaktadır (Dobler, 2011/Çiçen, 2015:4).

Kurumsallaşma, karışık, dengesiz, belirsiz şeylerin belirli ve bütünsel bir hale dönüştürülmesi sürecini ifade etmektedir (Olsen, 2014:109) ve inşa edildikten sonra kurumların da sürekli biçimde kamu onayı ve kabulüne ihtiyacı vardır (Searle, 1995/Olsen, 2014:109). Zira kurumlar erozyon ve bozulma ile karşılaşabilir (Olsen, 2014:109), teknolojik, toplumsal yeni koşullara göre revize ihtiyacı oluşabilir.

1.2.2.3. Enformel ve formel kısıtlamalar

Kurumların olmadığı bir çevrede, kısıtlamalar insanlar arası etkileşimin maliyetini azaltır ve en ilkel toplumlar da dahil olmak üzere, her toplumda ilişkilerde belli bir yapı oluşması için insanlar kendilerine kısıtlamalar koymaktadır (North, 2010:51). Kısıtlamalar, kurumlar gibi belirsizliği azaltır ve bu da tarafların kararlarını ve davranışlarını kolaylaştırır.

Kısıtlamalar kültürün bir parçası olduğunda, toplumsal olarak aktarılan bilgileri içerir (North, 2010:52). Kültür güncel bilginin geçmişten nasıl damıtılarak varlık sürdüğünü gösterdiğinden, enformel kısıtlamaların değişiminin şifreleri de kültür içinde izlenebilir.

Devletin ve formel kuralların olmadığı yaşamda, enformel yapılar yaşama yön verir ki bu yapılar yoğun toplumsal ağlar ile oluşur (North, 2010:54). Toplumsal ağlar yoluyla oluşan enformel kuralların önemli faydaları vardır. Bunlar;

- Her bir bireyin diğerlerinden beklentilerini ortaya koyarak çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasını sınırlandırır.
- Tüm taraflar için meşru görülen önceliklerin ortaya çıkmasını sağlayarak, bireylerin yaşamını düzene sokar.
- Tüm sorunları çözmesinde yaşamın karmaşıklığını azaltır.
- Toplumsal kontrole katkı sağlar. Ancak bütünsel bir toplumsal kontrol için ilave standart ve yaptırımlara da ihtiyaç vardır (Colson, 1974/North, 2010:54).

Formel kurallar ise enformel kurallardan ayrı olarak yazılıdır. En başta anayasalar olmak üzere kesintisiz ve süreklidirler. Toplumlar, yapı ve ilişki çeşitliliğini arttırarak zamanla daha karmaşık hale geldikçe formel kurallara eğilim artmıştır (North, 2010:52).

Formel kurallar çoğu zaman olduğu gibi içinde yaptırım da barındırabilir. Ancak her durumda bir yaptırım yapılandırmasına ihtiyaç yoktur. Örneğin ABD’de yargıçların yaşam boyu çalışma haklarının olması formel bir kuraldır. Bu formel kural ile yargıçların çıkar gruplarının baskılarından korunduğuna inanılmaktadır (North, 2010:62). Bu örnekte olduğu gibi formel kural yarattığı iklim ile hedeflenen sonuca ulaşmaya katkı sağlayabilmektedir. Dolayısıyla hesap vermeye hizmet edecek kuralların ortaya çıkması ve

uygulanabilir kılınması da bu çerçevede değerlendirilebilir. Yani hesap verme mekanizması içinde, aktörlerin davranışları önceden belirlenen davranış kuralları ile ortaya konuldukça etkili ve işlevsel bir hesap verme mekanizmasına katkı sağlanabilir.

1.2.2.4. Kurumlar ve hesap verme ilişkisi

Yeni kurumsal iktisadın temelinde kurumlar yatmaktadır. Kurumlar sayesinde belirsizlik azalır, kamusal mal ve hizmet üretimine muhatap tüm taraflar, bu mal ve hizmet üretimi ile ilişkili olan süreç ve sonuçları, daha fazla veriye dayalı olarak değerlendirebilirler.

Kurumlar yoluyla ortaya konan yapıların mali yönetim sistemi içerisinde de işlevsel olarak kullanılıp kullanılmaması önemlidir. Örneğin, bütçe hakkı¹¹ çerçevesinde bütçe kanunları ile sınırları belirlenmiş bir hareket alanı içerisinde, kamu idarelerinin faaliyetlerini sürdürmesi beklenir. Bu sınırların aşılması durumunda, sebep olanların karşı karşıya olacakları müeyyideler bellidir. Kamu gücü kullananlar, yetki sınırlarını aştıklarında ne gibi yaptırımlarla karşılaşacaklarını bilmektedirler. Örneğin yetki verilen ödeneğin üzerinde harcama gerçekleştirenlerin maaşlarının belli oranında ceza ile muhatap kılınacaklarına ilişkin düzenlemeler, birer kurum olarak aktörlerin davranışlarını yönlendirir.

Mali yönetim sistemi içerisindeki diğer kural ve standartlar da benzer şekilde davranışlara ve kararlara yön vermektedir. Bir model olarak iç kontrol standartları ya da denetimin uygulama ve davranış kurallarını belirleyen denetim standartları kurumduklar ve tüm kurumlarda olduğu gibi zaman içinde ihtiyaçlara bağlı olarak revize edilirler.

Kurumlar ve öğretici deneyimler, insanların amaçlarına uyumu garanti etmese de (Olsen, 2014:117) davranışlara kılavuzluk eden yönüyle aynı zamanda kamusal mali hesap verme, daha genel anlamda hesap verme sistemi ile de ilişkilidir. Etkili bir hesap verme, kimin, kime ve hangi konuda açıklama yapacağı üzerinde anayasal ve yasal (Olsen, 2014:107) standart ve kurumlara dayalı bir altyapının varlığını gerektirir. Asıl-vekil ilişkisinde, devredilen yetkilerin, belirlenen sınırlar içerisinde kullanılması, özellikle asıl

¹¹ Bütçe hakkı, devletin hangi alanlara ne düzeyde para harcayacağı, bunu finanse etmek için vatandaşa hangi yükümlülüklerin getirileceğine, vatandaşın ya da vatandaş adına yasama organlarının söz sahibi olmasıdır (Kesik, 2008:290).

konumunda olanlar açısından önemlidir. Asıl-vekil ilişkisi aslında sözlü ya da yazılı bir sözleşme ilişkisidir. Bu sözleşmeler de birer kurumdurlar ve sözleşme tarafların karşı karşıya oldukları koşulları ve sınırları göstererek davranışlara yön verir. Sözleşme ile baştan belirlenen koşulların yerine getirilmemesi yani sözleşmeye uyulmaması halinde de tarafların hangi hak ve yükümlülükler sahip oldukları da belirlidir.

Olsen'e göre, kurumların mükemmel işlemesi halinde, takdir yetkisi ortaya çıkmayacağından, hesap verme bağlamındaki uygulamalara da gerek olmayacaktır (Olsen, 2014:111). Ancak çoğu defa kurumlar mükemmel işlemez ve dolayısıyla, kurumların ve aktörlerin performans yetersizliği hesap verme açığına neden olmaktadır (Olsen, 2014:113). Bu itibarla etkili işleyen kurumlar tesis etmek ve bunu sürdürülebilir kılmak gerekir.

Hesap verme ilişkileri, seçilmiş temsilciler, vatandaşlar, kitle iletişim araçları, demokratik ve sivil standartlar, yasalar, mali denetim kurumları, mesleki iyi uygulama kuralları ile harekete geçirilebilir (Olsen, 2014:114).

Kamu adına yetki kullanımındaki vekalet ilişkisinde, sözleşme gerekliliklerinin yerine getirilmesini sağlayacak bir etik anlayışa da ihtiyaç vardır. Vekalet ilişkisi bir kenara bırakıldığında, kamu adına yetki kullananların bu yetkiyi hukuki sınırlar içerisinde kullanması ya da kullanmaması bir tercih meselesidir ki bunun etikle ilişkisi vardır. Etik kurallar, bu kurallara uygun hareket etme, uyulmaması halinde doğacak yaptırımlar ya da iyi performansın ödüllendirilmesi durumlarını belirginleştirir.

Mali yönetim hesap verme sistemi içerisinde, yetki devri yoluyla vatandaşlardan alınan bütçe hakkının, meclisler yoluyla yürütmeye devredilmesi, yürütme düzeyinde harcamayı gerçekleştirenlerin, kamusal kaynakları performansa dayalı kullanma zorunluluğu, kullanılan kaynakların belgelenmesi sorumluluğu, işlemlerin hukuka uygun yürütülmesi, raporlanması, denetlenmesi ve nihayetinde yine meclislere ve halka sunulması hesap verilmesi süreçleri birçok kurumsal yapı ve ilişki barındıran bir sistemdir. Dolayısıyla kurumlar, vatandaş-meclisler, meclisler-yürütme, yürütme-bürokrasi ilişkilerinin sınırlarının belirginleşmesini sağlayarak, mali hesap verme bağlamında yasama gözetiminin performansına da etki eder.

1.3. Asıl-Vekil İlişkisi

Geleneksel hesap verme mekanizması hiyerarşik yapı içerisinde, yetki devri ve açıklama yapma sorumluluğu çerçevesinde yani asıl-vekil ilişkisi içerisinde gerçekleşir. Bu bölümde, asıl-vekil ilişkisinin kaynağı, nasıl işlediği, bu ilişkide yaşanan olası sorunlar üzerinde durularak, hesap verme mekanizmalarının anlaşılmasına katkı sağlanacaktır.

1.3.1. Hesap Vermenin Kuramsal Çerçevesi: Asıl (Principal)-Vekil (Agent) İlişkisi

Siyasal sistemler bir çok aktörün yer aldığı asıl-vekil ilişkilerinin karmaşık bir ağı olarak düşünülebilir. Bu aktörler, vatandaşlar, ulus devletler, kanun koyucular, uygulayıcılar, idari organlar, mahkemeler, uluslararası örgütler, diplomatlar, bürokratlar, askerler, polisler, gözetim görevlileri, memurlar gibi yetki kullanan görevli ya da organlardır (Shapiro, 2005:271). Vekalet teorisi, bilim insanlarınca, muhasebe, ekonomi, finans, pazarlama, siyaset bilimi, örgütsel davranış, sosyoloji gibi çok farklı alanlarda ele alınmıştır (Eisenhardt, 1989:57). Bu durum, kavramın hem açık olmamasından hem de açıklama modeli olarak kullanım alanının fazlalığından kaynaklanmaktadır.

Yöneten-yönetilen ayrımının olmadığı ve iktidarın topluluk içerisinde yayıldığı toplumlarda, ortak çıkarların yerini kişisel çıkarların alması güçtür. Zira bu tür bir toplumda bireyler yöneten-yönetilen ikilemi içerisinde ayrıştırılmamıştır (Duverger, 1986/Özer 2009:514) Yönetim biçimleri değiştikçe ya da sosyal yapı farklı yönetim ilişkilerini gerektirdikçe, bu ilişki yapıları da değişmiştir.

Locke'un temsili demokrasinin üstünlüğü kuramı, yönetenin yönetilenden ayrıldığı zaman mümkün olabileceği fikrine dayanır. Bu yaklaşımın ana fikri, karar verme gücünün asıldan (principle) vekile (agent) aktarılmasıdır. Bu durumda vekili, kararları ile ilgili hesap verebilir kılmak için bazı mekanizmalara ihtiyaç olacaktır (Lindberg, 2013:203). Zira bu ilişkideki kritik sorun, vekilin asılın verdiği yetki içerisinde davranması hususunda, emin olunup olunamayacağıdır (Jenkins, 2007:137).

Aşırı basitleştirme ve sınırlama ihtiva ettiğinden dolayı eleştirilse de (Warren, 2014:42) temelinde vekalet kuramının yer aldığı asıl-vekil analizi, iş yapılmak üzere yetki

veren tarafla, işi yapan arasındaki ilişkiyi açıklama çabasıdır ve hesap verme ilişkilerinin anlaşılmasına katkı sunmaktadır.

Asıl-vekil ilişkisi kamusal hesap vermenin analizi için en yaygın modellerden biri haline gelmişken (Gailmard, 2014:90), hesap verme de asılların, vekillerin performansı konusundaki karar verme kabiliyetlerinin bir fonksiyonu (Achen ve Bartel, 2002; Healy ve Malhotra, 2010; Lenz, 2012; Lupia ve McCubbins, 1998/ Gailmard, 2014:90) olarak değerlendirilir.

Aıl-vekil ilişki modelinde, temelde iki faktöre odaklanılır. Bunlar bilgi aşaması ve sonuçlar aşamasıdır ve aynı zamanda hesap verme ilişkisinin de aşamalarını oluşturmaktadır (Brandsma ve Schillemans, 2012:5).

Hesap verme yapısı, ilk olarak, emredici talimatlardan, kurallardan, standartlardan, ne düzeyde sapılmakta olduğunun ve bunun düzeyinin anlaşılmasına katkı sağlar. İkincisi, idaresi zor vekillerin disiplin altına alınması, onların uyumlu kılınmasına hizmet eder. Tüm bunlar da asıl problemlerinin çözümünü sağlamaktadır (Olsen, 2014:106). Yani hesap verme yetki devredilenin izlenerek kontrol altında tutulmasına hizmet eder.

Asıl-vekil ilişkisi, basit “oyun teorisinden” daha karmaşık olan insan ilişkilerinin özel sektör analizleri içerisinde ortaya çıkmıştır. Yani “Eğer insan ilişkileri tek atışlık bir oyundan daha uzun ve bir taraf diğerini uzman olarak istihdam ederse, nasıl davranılacaktır” (Lane, 2005:29) sorusundan hareketle, yetki devreden ve hesap veren arasındaki etkileşimin, sözleşme temelindeki yapısı anlaşılmaya çalışılmaktadır.

Bu ilişkide asıl halk mıdır yoksa seçilmişler midir? Aktörlerin kişisel çıkarları mı yoksa toplumun refahı mı maksimize edilecektir? Bir organizasyonun tümü mü yoksa bireyler mi vekildir? (Lane, 2005:29) gibi sorular da ilişki yapısına bağlı olarak açıklığa kavuşmaktadır.

Yöneten ve yönetilen arasındaki karşılıklı ilişkiler, demokratik toplumun temelini oluşturur (Gant, Turner-Lee, 2011: 13). Demokratik devletlerde asıl-vekil ilişkisi aktörler açısından iki aşama içinde modellenebilir. Birincisi, halk ve hükümet arasında, diğeri de hükümet ile onun kurumları ya da kamu organizasyonları arasındadır. Böylece hükümet

basit siyasi karar modelinde hem vekil hem de asıl konumunda olmaktadır. Bu ilişkisel yapılar içerisinde, ikili sözleşme ortaya çıkmaktadır. Birincisi siyasi, ikincisi yönetim alanındaki sözleşmelerdir (Lane, 2005:30-32).

Sözleşme ilişkisi ile taraflar karşılıklı yükümlülüklerinin sınırlarını belirler. Bir taraftan nelerin yapılacağı, diğer yandan da bunun karşılığında nelerin ödeneceği ortaya konulmaktadır. Yani asıl, vekile işlerin görülmesi açısından bağımlı ise vekil de hizmetleri karşılığında kendisine bir bedel (karşılık) ödenmesi açısından asile bağımlıdır. Vekile iki ayrı bedel önerilmektedir; asgari bedel ve teşvik edici bedel. Vekil daha yüksek bir performans ve taahhüt gösterirse, kendisine daha fazla teşvik edici bir bedel ödenecektir (Lane, 2005:33).

Eisenhardt vekalet kuramının genel görünümünü aşağıdaki şekilde ortaya koymaktadır;

Çizelge 1.2. Vekalet Kuramının Genel Görünümü

Anahtar Fikir	Asıl-vekil ilişkisi etkili bilgi ve risk katlanma maliyetini yansıtmalıdır.
Analiz Birimi	Asıl-vekil arasında yapılan sözleşme.
İnsan Varsayımları	Kişisel çıkar, sınırlı rasyonalite, riskten kaçınma.
Organizasyonel Varsayımlar	Yanlı amaçlar taraflar arasında çatışma yaratır. Etkililik ölçütü olarak etkinlik. Asıl ve Vekil arasında bilgi asimetrisi.
Bilgi Varsayımı	Alınabilir bir mal olarak bilgi.
Sözleşme Problemleri	Vekalet (Ahlaki tehlike ve kötü seçim).
Problem Alanı	Asıl ile vekilin farklı hedefleri ve risk tercihleri olduğu durumlardaki ilişkiler (tazminatlar, düzenlemeler, liderlik, izlenim yönetimi, bilgi uçurma, dikey birleşme vb.)

Kaynak: Eisenhardt, K.M. (1989a), Agency theory: An assessment and Management Review, 14 (1), 57-74., p.59

Eisenhardt, kişisel çıkar, amaç çatışması, sınırlı rasyonalite, bilgi asimetrisi, etkililiğin üstünlüğü, riskten kaçınma, bilgiye bir mal olarak bakılması gibi birçok konuyu vekalet ilişkisinde görülen varsayımlar olarak değerlendirir (Eisenhardt, 1989:63).

Vekalet teorisinin örgüt düşüncesine iki önemli katkısı vardır. İlki “bilgi”, diğeri “risk” konusundadır. Vekalet teorisinde bilgi bir mal olarak görülür yani bir maliyeti vardır

ve satın alınabilir. Bu durum, bütçeleme, yönetim kurulu gibi resmi yönetim bilgi sistemleri için önemlidir. Örneğin, örgütler yönetim bilgi sistemlerine yatırım yapmak suretiyle vekil fırsatçılığını da kontrol edebilir (Eisenhardt, 1989:64). Benzer şekilde, kamu sektöründe de yetki devredenler güçlü yönetim bilgi sistemleri yoluyla yetki devralan vekillerini gözetim altında tutabilirler.

Vatandaşın başlayan kamu gücünün yetki devri ilişkisinde vatandaşın da kontrol araçlarına ihtiyacı vardır. Kontrol gücü sivil organizasyonlar üzerinden gerçekleştirilebileceği gibi, yetki kullananlar için yasal zorunluluklar getirilmek suretiyle, doğrudan vatandaşlarca da gerçekleştirilebilir.

Vekalet teorisinin ikinci önemli katkısı riskle ilgilidir. Gelecek örgütler için, başarı ve iflas barındırır. Bu itibarla örgütler belirsiz bir geleceğe sahiptir. Zira gelecek örgütlerce ancak kısmen kontrol edilebilir. Bu bağlamda belirsizlik, asıl ve vekil arasındaki sözleşmenin şartlarını etkileme gücüne sahiptir (Eisenhardt, 1989:65). Vatandaş-yasama organı-yürütme zinciri içinde bakıldığında, her düzeyde risk değerlendirmesine bağlı olarak, hem kamusal mal ve hizmet üretiminin asıl finansörü olan vatandaşın parasının performansa dayalı kullanımı hem de bu çerçevede hesap verilmesi sağlanabilir.

Yetki devri ve hesap verme sisteminin hukuki bir metin olarak sözleşmeye dayandırıldığı asıl-vekil ilişkisinde, vekalet problemlerinin minimum düzeyde kalması, iyi yapılandırılmış ve uygulanmış sözleşmelere bağlıdır. Seçmen-yasama organı-yürütme zinciri içerisindeki ilişkide de iyi yapılandırılmış sözleşmeye ihtiyaç vardır. Bu zincir içerisinde, seçmene dönük vaatler, bir taraftan bir sözleşme belgesi görünümünde değerlendirilebilirken, bütçeler de meclis ve yürütme arasındaki vekalet ilişkisini yapılandıran sözleşme belgelerine dönüşmektedir.

1.3.2. Asıl-Vekil İlişkisine Etki Eden Unsurlar

Vekalet teorisi kapsamında temelde bilgi asimetrisinden ve etik farklılaşmadan kaynaklanan birçok olumsuz sonuç ortaya çıkabilmektedir.

Sorunların bir kısmı karar yönetimi, karar kontrol ve artık riskin üstlenilmesi ile ilgilidir ve tartışma, fonksiyonların tek elde mi yoksa ayrı aktörler üzerinde mi toplanması

konusundaki analizlere dayandırılmaktadır (Fama ve Jensen, 1983:304, 305). Kamu sektörü açısından bakıldığında, karar süreçleri ile kontrol süreçlerinin birbirinden ayrıştırılması, karar ve hesap verme dengesine katkı sağlar. Vekillerce alınan kararların asıllarca kontrol edilmesi ya da asılın yetkili kıldıklarınca kontrol edilmesi karar süreçlerine dolaylı katılımı temin eder. Hesap verme ile ilgili tartışmaların toplumsal hesap verebilirliğe doğru dönüşüm yaşaması, karar alma süreçlerine asılların mümkün olduğu kadar katılması hedefine dönüktür ve doğrudan katılım olanaklarının geliştirilmesini hedeflemektedir.

Asıl –vekil ilişkisine etki eden birçok faktör vardır: İyi yapılandırılmamış sözleşme koşulları, profesyonellik, bütünlük (Gömülülük/Yerleşiklik), güven, karşılıklı amaçların çatışması, fırsatçılık, İzleme ve vekalet maliyetleri.

1.3.2.1. İyi yapılandırılmamış sözleşme koşulları

Asıl-vekil arasında sözleşme temelli olarak kurulan ilişkide, asıl belli işlerin görülmesini istemekte, vekil de çabasının karşılığını almak istemektedir. Her iki tarafın hedeflere ulaşabilmesi, karşılıklı beklentilerin bilinmesini gerektirir. Belirliliğin daha açık hale gelmesi tarafların hangi koşullarda bir ilişki yaşayacaklarını görmelerini sağlar. Bu itibarla, taraflar bakımından beklentilerin ve olası potansiyellerin açık olarak ortaya konulması önemlidir. Açıklık, aynı zamanda, koşulların yerine getirilmemesi durumunda karşı karşıya kalınacak yeni koşulları da belirginleştirmelidir.

Mali yönetim sistemindeki karar verme süreçleri de asıl-vekil ilişkisinin özelliklerini taşır. Zira seçmenler gücünü seçilmiş politikacılara devreder (Kofman, Lawarree/Sarr, 2015:7). Yasama organlarında, seçmenler adına, bütçe, temel bir sözleşme olarak görülür. Asıl olarak kamu, vekilin performansını izleme yetkisine sahiptir ve ayrıca onun faaliyetleri için hesap vermesini talep eder. Eğer vekil, asılın izleme kapasitesinde yetersizlik görürse keyfi davranabilir (Sarr, 2015:7, 8).

Mali yönetim bağlamında, vatandaş-yasama organı ve yasama organı-idare arasındaki asıl-vekil ilişkilerinde de karşılıklı beklentilerin açık olması hesap verme ilişkisinin işleyişini güçlendirir. Vatandaş-yasama organı arasındaki ilişkide bu yapılandırma “seçimler” aracılığı ile gerçekleştirilebilecek iken yasama organı-idare

arasındaki ilişki de “bütçe” ya da daha genel olarak mali politika araçları ve uygulamalarının yönlendirmesi yoluyla gerçekleştirilebilir.

1.3.2.2. Profesyonellik

Daha çok vekillerin sahip olması gereken özelliktir. Örneğin vatandaş-yasama organı ilişkisinde, halk temsilcilerinin adli sicillerinin temiz olması, aday gösterilme süreçlerinin liyakat esas alınarak belirlenmesi gibi belli özelliklere sahip olunması bu anlamda düşünülebilir. İdare bünyesinde iş görecekt kişiler istihdamında liyakat ve kariyer ilkelerinin gözetilmesi, ilişkide profesyonelliğin gelişmesine hizmet eder. Profesyonellik sayesinde bir taraftan yetkinlik üst seviyeye çıkarılırken (Ercan, 2016:42) diğer taraftan da vekillerinin performansının izlenmesi sağlanır. Zira profesyonellik, belli bir mesleğin birikim ve standardının tutturulmasını, mesleki standartlarının uygulanmasını gerektirir. Vekil, mesleki uygulama çerçevesini oluşturan davranış kuralları ve uygulama prensipleri sayesinde, görevin gerekliliklerini gerçekleştirecek, asıllar de vekilleri değerlendirerek, hatalı seçim olasılığı durumunda, seçimlerini gözden geçirme şansı bulacaklardır.

Profesyonellik sorunlarını azaltmak için dikkatli ve rekabetçi seçim kriterleri geliştirilebilir, sürekli gelişim anlayışı içerisinde eğitsel bir yapı inşa edilebilir, sertifikalama gibi zorunluluklar geliştirilebilir, etik ve mesleki standartlar oluşturulabilir (Shapiro, 2005:276). Tüm bunlar, genel anlamda, liyakata dayandırılmış seçim koşulları ile kariyere dayandırılmış iş görme ve ilerleme koşullarının oluşturulması ve sürdürülmesini gerektirir.

1.3.2.3. Bütünleşiklik (Gömülülük/Yerleşiklik)

Asıllar, potansiyel vekillerini kişisel aşinalık yoluyla ya da hem asıl hem de vekillerin içinde bulunduğu güvenilir toplumsal ağlar sayesinde bilirler. Benzer sosyal ağlar içinde bulunmak ya da aşinalık, asıl ve vekillerin, kendilerine yabancı olan gruplara kıyasla benzer menfaat ve değerleri paylaşmasına olanak sağlar (Shapiro, 2005:277). Vekil seçimlerinin aşına olunan gruplar içerisinden gerçekleştirilmesi, pratik ve kolay bir tercih olabilir, ancak bu durum kriterlere dayalı bir seçim olmayacağından, kötü seçim sonuçlarının ortaya çıkmasına da sebep olabilir. Bütünleşiklik (Gömülülük/Yerleşiklik), aile içinden seçimde olduğu gibi hak edip etmediklerine yani liyakata bakmaksızın vekil

seçimine neden olmakta, bu da asılların, vekil davranışlarını sınırlama ve zorlama konusunda teşvik ediciliği kaybetmelerine neden olmaktadır. Hatta çoğu zaman akraba kayırmacılığından kaynaklanan düşük kapasiteli kötü seçimlerle mücadele edilmek zorunda kalınmaktadır (Shapiro, 2005:277).

Benzer, bilinen ve ortak toplumsal yapılardan vekil seçimi kolaylık gibi olsa da bu durum kamu yönetiminde liyakatı zedeleyerek seçim standartlarını bozmakta, intisaba ve kişisel ilişki esaslı uygulamalara neden olabilmektedir. Oysa kamu sektörü kimsenin değil, herkesindir.

1.3.2.4. Güven esası

Sosyologlar, siyasal bilimciler, ekonomistler ve örgütsel davranış çalışmaları yürüten bilim insanları, güven konusuna artan şekilde ilgi duymaya başlamışlardır. Güven konusundaki ilginin çoğu, onun işbirliği üzerindeki etkisi ile ilgilidir ve optimal seviyelerde işbirliğinin elde edilmesi için belli bir miktar güven olması gerektiği değerlendirilmektedir (Cook, 2001:188). Güven konusu sadece karşılıklı işbirliğinin konusu olmayıp, bireyin kendini gerçekleştirmesinin de gereklilikleri arasındadır. Dolayısıyla hem asıl hem de vekil için bir gerekliliktir.

Vekillerin, asıllara göre daha fazla bilgi, tecrübe, güç ve kaynağa sahip olduğu durumlarda, asılların vekilleri kontrol etme güçleri azalmakta ve güven sorunları ortaya çıkabilmektedir (Ercan, 2016:42). Dolayısıyla asıllar ve vekiller arasındaki güven eksikliği, karşılıklı bilgi eksikliği ya da farklılığından kaynaklanan spekülasyona açık ortamlarda artabilmektedir. Bu itibarla, karşılıklı saydamlık yoluyla zenginleştirilmiş yönetim ilişkileri bu sorunun azalmasına hizmet edebilir.

1.3.2.5. Karşılıklı amaçların çatışması

Buchanan'a göre genel yarar gerçekçi değildir ve bireyler kendi menfaatleri peşindedir (Buchanan, 1954:334/ <http://www.canaktan.org>). Vekalet kuramı, karşılıklarının zararına olsa da bireylerin karar ve seçimlerinin, kendi menfaat maksimizasyonları yönünde olacağı esasına dayanır (Ercan, 2016:46).

Amaç çatışması, asıl ve vekil arasında paralellik bulunmamasından kaynaklanır. Asılın en iyi koşullarda işleri gördürme arzusu ile vekilin kendi menfaatlerini maksimize etme arzuları, birbiri ile çatışma halindedir. Shapiro'ya göre çıkar çatışması, kurnazlıkla oluşan kaytarma ya da fırsatçılıktan kaynaklanmaktadır (Shapiro, 2005:278).

Amaçlar arasındaki çatışma daha çok vekil ile ilgilidir. Zira vekil bazen birden fazla asıla hizmet ediyor olabilir (Shapiro, 2005:278). Vatandaş ve parlamenterler arasındaki asıl-vekil ilişkisinde de benzer bir durum söz konusudur. Bir vekilin, asıl konumundaki birden çok vatandaş ile ilişkisi vardır. Vekil birden fazla ve çoğu zaman homojen olmayan tercihlerin muhatabı olabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir ilişkide amaç çatışmalarının boyutları daha da artabilmektedir.

Amaç çatışmasını minimize etme yolu olarak menfaat dengesinin kurulması önerilse de (Shapiro, 2005:278) teşvik sistemlerinin sadece bu ilişkinin ekonomik açıdan analizi için geçerli olabileceği ileri sürülmektedir (Heath, 2009/Ercan, 2016:46). Dolayısıyla, vekalet teorisi içsel olarak çıkar çatışması riskini barındırır. Ancak saydam, sürekli açık ve etkileşimli iletişim kanallarının varlığı çıkar çatışmalarının minimize edilmesine hizmet edebilir.

1.3.2.6. Fırsatçılık

Fırsatçılık vekilin beklenen performans düzeyinin altında çaba içerisinde olmasından kaynaklanır. Bu durumda vekile sözleşme karşılığı beklenen performans için ödenen bedelin tam olarak karşılık bulmaması söz konusudur. Oliver Williamson, gerçek ekonomik aktörlerin aynı zamanda fırsatçılık içinde olduğunu paylaşır (Granovetter, 1985:487). Bu durumda, vekil olan bireyin kendini ekonomik olarak maksimize ederken, fırsat getirisini de hesaba kattığı değerlendirilebilir. Her ne saikle olursa olsun, vekil tarafından güven biçiminin bir şekilde ihlali ya da suiistimali söz konusudur ve Shapiro bunu beyaz yakalı suç olarak nitelemektedir (Shapiro, 2005:279). Yani vekil, sözleşme koşullarına aykırı davranmak suretiyle bir fırsatçılık yaratmaktadır.

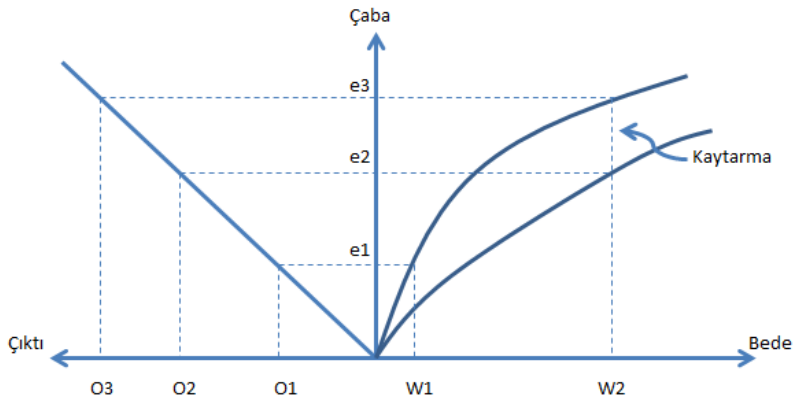
Lane, performansın altındaki çabayı kaytarma (shirking) olarak nitelemektedir. (Lane, 2005:145). Kamu sektöründe asıl tarafından işlerin gördürülmesi sözleşme ile vekile verilmekte, vekil de bunun karşılığında kazanç elde etmektedir. Sözleşme ile

oluşturulan bu ilişki, asıl ile vekilin birbirinden bağımsız olan hedefleri ile karşı karşıya kalabilir. Örneğin, asıl (principal=P), vekilin (agent=A) kazancını minimize ederek, “O” hedefine ulaşmak isterken, vekil (A) ise kendi kazanımlarını maksimize ederek hedef “O”yu gerçekleştirme isterse;

- (1) $O = f(e, E)$; çıktı, çabaların bir fonksiyonudur,
- (2) $w = f(O)$; bedel (karşılık, ücret) çıktıya bağlıdır,
- (3) $P = O - w$; asılın kazancı, çıktı değerinden bedel düşülmesi ile elde edilir,
- (4) $U(A) = w - e$; vekilin menfaati, bedelden çabanın düşülmesi ile bulunur.

Bu veriler altında asıl ve vekil arasındaki ilişkiyi açıklayan P-A çerçevesi, (1)-(4) eşitliği ile formüle edilebilir (Lane, 2005:38, 39). Sonuç olarak, bir sözleşmeye dayalı asıl-vekil ilişkisi, menfaatleri ayrı bu iki uç arasında dengenin sağlanmasını gerektirmektedir. Lane, bu ilişkide dört tezat sözleşme çıktısı olabileceğini paylaşmaktadır; sömürü, yağma, ahlaki tehlike ve kötü seçimdir. Sömürü, asılın bedeli (ücreti), vekilin çekince fiyatı düzeyinde belirlemesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Yağma, vekilin belirlenen bedel sayesinde, asıla ait tüm kazançlara sahip olması durumunda ortaya çıkar. Ahlaki tehlike, vekilin sözleşme koşullarına riayet etmemesi ve işten kaytarması sonucu, sözleşme planı ile gerçekleşen durum arasında sapma olması ile oluşur. Kötü seçim ise asılın, vekilin düşük ya da yüksek performansa sahip olması durumunu doğru tanımlayamamasından kaynaklanır (Lane, 2005:40).

Lane bu sapmaları, bir grafik ile ortaya koymaktadır (Lane, 2005:41);



Şekil 1.1. Asıl-vekil İlişkisinde Çaba, Bedel Çıktı İlişkisi

Kaynak: Lane J-E. (2005) Public Administration and Public Management, The principal-agent perspective, New York, s.41, 145)

Yukarıdaki grafikte, o = çıktıyı, e = çabayı, w = bedeli (karşılık, ücret) temsil etmesi durumunda, asıl ve vekil arasındaki ilişkiyi ortaya koyan farklı olasılıklar söz konusu olacaktır. Asıl, vekilin (e_1) ya da (e_2) düzeylerinde göstereceği çabaya bağlı olarak ona hem (w_1, e_1) hem de (w_2, e_2) dengesini sağlayan bir öneri sunabilir.

Asıl ve vekil arasında asimetrik bilgi yani karşılıklı farklı referans bilgileri söz konusu ise vekil kaytarabilir ve dolayısıyla planlanan çaba (e_3) iken, gerçekleşen (e_2) olabilir. Bu durumda, sözleşme vekil lehine bir yağma doğuracaktır. Dolayısıyla, asıl bu açmazı, yağma riskini azaltacak bir sözleşme mekanizması ile bertaraf etmelidir.

Sonuç olarak, eğer asıl asimetrik bilgiye sahip olarak hareket ediyorsa, vekilin düşük ya da yüksek bir çaba içinde olup olmadığını, ya da kaytarıp kaytarmadığını bilmeyecektir. Bu sebeple hesap verebilirliğin temel amaçlarından biri, vekilin bilgi asimetrisini yönetmesini engellemektir (Brandsma ve Schillemans, 2012:4).

1.3.2.7. İzleme

Vekalet ilişkilerinde çoğunlukla bilgi asimetrisi söz konusudur. Bu bakımdan işin vekiller tarafından nasıl yapıldığının bilinmesi için vekillerin izlenmesine ihtiyaç vardır. Zira asıl adına hareket eden vekil, amaç farklılaşması, kendi çıkarını maksimize etme, kaytarma gibi nedenlerden kaynaklı olarak, kendi lehine asıl aleyhine davranış geliştirme eğiliminde olabilir.

İzleme, işin asıl-vekil arasındaki sözleşme esasları çerçevesinde yürütülüp yürütülmediğinin görünmesini sağlar (Shapiro, 2005:280). Aktörler üzerindeki izleme, değerlendirme, yaptırım, zaman, bilgi, enerji ve kabiliyet eksikliği hesap verme açığına neden olduğundan (Olsen, 2014:113), izleme faaliyeti, mümkünse asıllar tarafından doğrudan gerçekleştirilmelidir. Ama çoğu defa izleme faaliyetini yürütenler asıllar adına hareket eden bir başka vekildir. Bu durumda iki sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi, izleme faaliyetinin ilave maliyete sebep olması, diğeri ise izlemenin boyutları ile ilgilidir ve bu duruma Shapiro "İzleyenleri kim izleyecek" sözü ile dikkat çekmektedir (Shapiro, 2005:280).

İzleme ve denetleme bir maliyet içerir. Asıl-vekil ilişkisinde, vekillerin, onları asıllardan ayıran menfaatlere sahip oldukları varsayıldığında, hesap verme ilişkileri izleme maliyetlerine katlanılabildiği ölçüde etkili olur (Warren, 2014:43). Dolayısıyla izlemenin de bir sınırı vardır ve bu sınır maliyet-fayda ilişkisi ile açıklanabilir. North, izleme ve denetlemenin marjinal maliyeti, bu faaliyet ile elde edilen marjinal faydayı aşmadıkça, izlemenin sürdürülebileceğini ifade etmektedir (North, 2010:46). Aksi takdirde yürütülecek izleme faaliyeti ekonomikliğini kaybedecektir.

1.3.2.8. Vekalet maliyetleri

Vekalet ilişkilerinin tamamı, azaltılması konusunda çabalar bulunsa da bazı maliyetleri içerir (Shapiro, 2005:281). Asıllar ile vekillerin menfaatlerinin farklılaşması (Cook, 2001:187), kötü seçim, teşvik sağlanması, ahlaki tehlike, kaytarma, hırsızlık, kendi yararına işlem, yolsuzluk, kontrol altında tutmak, kendi kendine düzenleme (Shapiro, 2005:281) gibi unsurlar maliyetlerin kaynağını oluşturur. Zira tüm bu unsurların ortadan kaldırılması ve asılların menfaatlerinin zarara uğramaması için asıllarca yapılan çabalar maliyet olarak asıllara yansımaktadır. Sorunları ortadan kaldırmak için girişilen yapılanma, izleme harcamaları (Fama ve Jensen, 1983:304), artık kayıplar (Jensen ve Meckling, 1976:304), denetim ve denge sistemleri kurulması, raporlama gerekliliklerinin yerine getirilmesi, çalışan rotasyonu, sorumlulukların ayrıştırılması, gözetim katmanları oluşturulması gibi uygulamalar vekalet maliyetlerini arttırır (Shapiro, 2005:281).

Bu maliyetleri minimize etmek için dış kontroller ile güvence altına alınan davranış yapısı geliştirmek, seçim ve görevden alma durumlarında bu davranış normlarını sürdürülebilir kriter olarak gözetmek ve ortak anlayış geliştirmek gerekir.

1.3.3. Asıl-vekil İlişkisi ve Yolsuzluk Bağlantısı

Birçok kamu ve özel sektör organizasyonu hiyerarşiye dayanır. Hiyerarşik yapı içinde ast-üst ilişkisi kilit öneme sahiptir ve bu ilişki yolsuzlukla ilgili mikro-ekonomik açıklamaların çoğu için önemlidir ve asıl-vekil kuramı içerisinde açıklanır (Andvig ve diğerleri, 2000:103). Yani asıl-vekil kuramı bir yandan hesap verme ilişkisinin ardındaki bağlamı açıklamaya çalışırken, bir yandan da asıl-vekil arasındaki ilişkilerden kaynaklanan yolsuzluğun açıklanmasına katkı sağlar.

Asıl ve vekilin amaçları arasında sapma ve aktörler arasındaki bilgi asimetrisi (Andvig ve diğerleri, 2000:105), asıl-vekil ilişkisinde sorunların kaynaklarını oluşturmaktadır ve bu sorunlardan biri de yolsuz faaliyetlerin ortaya çıkma ihtimalidir.

Asimetrik bilginin temelde iki etkisi vardır. Birincisi kötü seçim, diğeri de ahlaki tehlikedir (manevi zarar). İş için gerekli olan vasıflar ve kalite gibi gereklilikler düşük ise ve asıl tarafından gerçekleştirilecek izleme etkili değilse, kötü seçim ortaya çıkabilmektedir (Andvig ve diğerleri, 2000:106). Dahası bu durumda, vekilin hatalarını gizleyen bilgileri sunma ihtimali (Fandth ve Ferris, 1990/ Koch, Wüstemann, 2014:129) her zaman olabilecektir.

Kötü seçim yolsuzluğun açıklanmasında merkezi bir role sahip olmasa da yolsuzluk açısından önemlidir. Ahlaki tehlike (manevi zarar) ise yolsuzluğun ortaya çıkması ile doğrudan ilişkilidir. Ahlaki tehlike, asıl ve vekil arasında sözleşme (anlaşma) sağlandıktan sonra faaliyetlerin asıl tarafından gözlemlenememesinden kaynaklanır. Örneğin asıl, vekili vergiler toplaması için istihdam ediyor olabilir. Ancak güçlü bir izleme sistemi yoksa, vekil rüşvet alabilir, değerleri zimmetine geçirebilir ya da işin yerine getirilmesi konusunda gerekenden az çaba gösterebilir. Dolayısıyla asılın bu problemlerin ortaya çıkmasını engellemek için asimetrik bilgi problemlerini azaltması (Andvig ve diğerleri, 2000:107), normlar geliştirmesi ve davranışların normlara uygunluğunu gözlemek için etkili bir izleme sistemi oluşturması gerekir.

1.4. Kamu Mali Yönetim Sistemi

Yasama organı gözetim fonksiyonunun mali boyutlarının değerlendirilebilmesi, öncelikle kamunun mali alanının çerçevesine, bu alan içindeki ilişkilerin ve işleyişin anlaşılmasına bağlıdır. Bu bağlamda, bu bölümde kamu mali yönetiminin kuramsal arka planı ve Türkiye uygulamasının kavranmasına katkı sağlayacak değerlendirmeler yer alacaktır.

1.4.1. Kamu Mali Yönetiminin Kuramsal Çerçevesi

Kökleri kamu politikası, ekonomi, hukuk, siyaset bilimi ve işletme çalışmalarında bulunan kamu mali yönetimi (KMY; Public Financial Management; PFM), sadece teknik

bir mali ve muhasebe konusu değil, akademik bir çalışma alanı olarak kabul edilir ve kurumların ve siyasi aktörlerin önemli rol oynadıkları disiplinler arası bir alan olarak değerlendirilir (Allen, Hemming, Potter, 2012:4).

Kamu mali yönetimi, özellikle “Yeni Kamu İşletmeciliği” (New Public Management; NPM) ve “Yeni Kurumsal İktisat” (New Institutional Economics) gibi geçtiğimiz 20-30 yılın kuramları ile oldukça ilişkilidir (Allen, Hemming, Potter, 2012:1).

Geleneksel mali yönetim, en basit haliyle, kamu gelirinin toplanması ve harcanmasına dayanan bir anlayıştır. Günümüzde ise gelirlerin hukuksal dayanaklarının adalet ve eşitlik temelinde inşa edilmesi, giderlerin ihtiyaç analizleri çerçevesinde performansa dayalı olarak kullanılması, finansmanı, tüm bunların hesabının verilmesine kadar uzanan tüm kurumsal yapı ve aktörleri içine alan daha karmaşık ilişkiler alanına dönüşmüştür.

Kamu mali yönetimi, devlet gelirlerinin ve tahsislerinin hareketliliği, kamu idarelerince kaynakların kullanılması ve bunların muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasını kapsar. Kamu mali yönetimi, yönetim bileşenleri için bir temel oluşturur ve kamu politikası amaçlarının başarılması için hayatidir. Kamu mali yönetiminin üç öncelikli amacı vardır. Bunlar (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:3);

- Mali disiplin,
- Kaynak dağılımında etkinlik,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliktir.

Kamu harcamaları, tarihsel olarak dünyada hemen hemen her ülkede artma eğiliminde olmuştur. Birçok endüstriyel ülkede 1870’lerde ulusal gelirin %10’u dolayında olan kamu harcamaları günümüzde %50’ler dolaylarına ulaşmıştır (Tanzi, Schuknecht, 2010:7, OECD.STATE, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>, (Erişim; 1.7.2018)). Hükümetlerin rolleri değiştiğçe ve yeni roller ortaya çıktıkça hükümetler de yeni gelir kaynakları aramaya yönelmişler, kamu harcama ve gelirlerinin yönetimi için daha etkili yollar bulmaya çalışmışlardır (Allen, Hemming, Potter, 2012:3). Kamu harcamalarında tüm dünyada meydana gelen artışları, kamusal bazı hizmetlerin özel sektör tarafından karşılanır hale gelmesi de engelleyememiş, çeşitlenen kamu harcamalarının

finansmanı için daha önce vergi konusu olmayan kaynaklar vergiye tabi tutulmaya başlanmıştır.

Maliye politikası ile kamu mali yönetimi aynı şeyler değildir. Aşağıdaki tablo maliye politikası, mali yönetim araçları ve kamu mali yönetimi gerekliliklerinin bağlantılarını göstermektedir;

Çizelge 1.3. Maliye Politikası, Mali Yönetim, Kamu Maliyesi

Maliye Politikası Amaçları	Mali Yönetim Araçları	Kamu Mali Yönetimi Gereksinimleri
Mali disiplin ve makroekonomik istikrara ulaşmak	Orta vadeli mali çerçeve	Gelir tahmin kapasitesi
		Kapsamlı bütçe
		İç kontrol
	Mali kurallar	Muhasebe ve raporlama standartları
		Etkili izleme
	Mali saydamlık	Yıllık mali politika tabloları
		Vatandaş bütçe el kitabı
		Zamanlı mali raporlama
	Mali risk kontrolü	Dış denetim
		Teminatsız yükümlülükler
Harcama etkinliği ve sürdürülebilir büyüme	Orta vadeli bütçe çerçevesi	Yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı bütçeleme süreci
		Birleştirilmiş cari ve yatırım bütçesi
	Kamu yatırım planlamaması	Proje değerlendirme kapasitesi
		Kamu-özel işbirliği el kitapları
		Varlık yönetim stratejisi
	Performans bütçeleme	Program temelli bütçe sınıflandırması
		Performans izleme sistemi

Kaynak: Hemming R. (2013), "The Macroeconomic Framework for Managing Public Finance", The International Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan, US., say.19

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, maliye politikasının daha ziyade mali politika amaçlarına odaklanırken, kamu mali yönetiminin, uygulamaya konan pratikler ve kapasite ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Yani bir bakıma kamu mali yönetimi maliye politikası olarak yapılan şeydir ya da en azından onun önemli bir parçasıdır (Hemming, 2013:17). Özetle, mali yönetim süreci politikaların ete kemiğe büründüğü, somutlaştığı, pratik uygulama ve faaliyet alanlarına odaklanır.

1.4.2. Çağdaş Kamu Mali Yönetimi İlkeleri

İyi bir mali yönetim yapısının beş temel ilkeyi içermesi gerektiğini değerlendiren görüşler vardır. Bunlar; mali sürdürülebilirlik (yani bütçe açık ve borç yönetimin sürdürülebilirliği), kalite (gelir ve harcama açısından), öngörülebilirlik (yani mali yönetimin sunduğu ufuk), karşı döngüsellik (yani konjonktürel değil, uzun vadelilik) ve denetimdir (ödeme öncesi ve sonrası) (Thomas, 2010:54). Bu prensipler, araçlardan ziyade mali yönetimin temel yaklaşımlarını ortaya koymaktadır. İyi bir mali yönetimin araçları ise iyi bir bütçe, raporlama, borç, nakit, varlık ve personel yönetimi yanında, kontrol ve denetim unsurlarını kapsayacaktır.

AB katkısı ile OECD ve SIGMA tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adlı çalışmada, kamu mali yönetimine ilişkin 16 ilke üzerinde durulmaktadır. Bu ilkeler aşağıdaki gibidir¹²;

Anahtar Gereksinim 1: Bütçe, genel devlet bütçe dengesi ile gayri safi yurt içi hasıla oranının sürdürülebilir bir yolda olmasını sağlamak üzere, saydam, yasal hükümlere uygun ve çok yıllık bir çerçevede hazırlanır.

İlke 1: Hükümet, genel yönetimle ilgili, güvenilir tahminlere dayanan ve en az üç yıllık bir zaman dilimini kapsayan orta vadeli bir bütçe çerçevesi yayınlar; bütçe uygulayıcı bütün kurumlar bu plana uygun şekilde hareket eder.

İlke 2: Orta vadeli bütçe çerçevesine uygun, kapsamlı harcama tahsisleri ile yasal çerçeveye uyumlu bütçe hazırlanır ve izlenir.

Anahtar Gereksinim 2: Muhasebe ve raporlama uygulamaları kamu maliyesi üzerinde şeffaflık ve kamuoyu denetimini sağlar; hem nakit hem de borç yasal hükümlere uygun olarak merkezi olarak yönetilmektedir.

İlke 3: Maliye Bakanlığı veya yetkilendirilmiş merkezi hazine organı, hazine tek hesabından yapılan fon harcamalarını merkezi olarak kontrol eder ve nakit akışını sağlar.

İlke 4: Ülke genel borç hedefine uygunluk ve borç yönetimine ilişkin maliyetlerin kontrol altında tutulması amacıyla, açık bir borç yönetim stratejisi oluşturulur ve uygulanır.

¹² Bkz. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Turkish.pdf>, (Erişim;02.09.2017)

İlke 5: Bütçenin şeffaflığı ve denetimi sağlanır.

Anahtar Gereksinim 3: Ulusal mali yönetim ve kontrol politikası, Avrupa Birliği üyelik müzakerelerinin 32. Bölümünün¹³ gerekleri ile uyumludur ve kamu sektöründe sistematik olarak uygulanmaktadır.

İlke 6: Mali yönetim ve kontrole ilişkin operasyonel çerçeve, yetki ve sorumlulukları tanımlar ve onun bütçe kurumlarınca uygulanışı, genel olarak kamu mali yönetimi ve kamu yönetimini düzenleyen mevzuatla uyumludur.

İlke 7: Her kamu kurumu, mali yönetim ve kontrole ilişkin genel politika belgeleriyle uyumlu şekilde mali yönetim ve kontrol uygular.

Anahtar Gereksinim 4: İç denetim fonksiyonu kamu sektöründe kurulmuş olup, iç denetim çalışmaları uluslararası standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İlke 8: İç denetime ilişkin operasyonel çerçeve, uluslararası standartları yansıtır ve onun bütçe kurumlarınca uygulanışı, genel olarak kamu mali yönetimi ve kamu yönetimini düzenleyen mevzuatla uyumludur.

İlke 9: Her kamu kurumu, genel iç denetim politika belgeleri ile uyumlu ve kendi yapısına uygun şekilde iç denetim uygular.

Anahtar Gereksinim 5: Kamu ihaleleri, Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği müktesebatının işleyişi ile ilgili antlaşma ilkelerini yansıtan politikalar ve prosedürlerce düzenlenir, yetkili ve yeterli kaynak sahibi kurumlarca desteklenir.

İlke 10: Kamu alımlarına dair düzenlemeler (Kamu-özel sektör ortaklıkları ve imtiyazlar da dahil) müktesebata uygun şekilde hazırlanır, müktesebatın kapsamına girmeyen ilave alanları da kapsar, diğer alanlarda bu konuya karşılık gelen düzenlemeler ile uyumlaştırılır ve uygulanır.

İlke 11: Kamu alımlarına dair politikaların etkin ve etkili bir şekilde geliştirilmesi, uygulanması ve izlenmesi için merkezi kurumsal ve idari kapasite vardır.

Anahtar Gereksinim 6: İhale kurallarının ihlal edildiği durumlarda, mağdur taraflar, bağımsız, şeffaf, etkin ve etkili bir çözüm sistemi vasıtasıyla adalete erişim hakkına sahiptir.

¹³ 32. Bölüm mali yönetim ve kontrole ilgilidir.

İlke 12: Kamu alımlarında ihtilafların çözümüne yönelik sistem, müktesebatta yer alan bağımsızlık, doğruluk ve şeffaflık standartlarına uygundur ve şikayetlerin ve yaptırımların hızlı bir şekilde, yetkin mercilerce ele alınmasını temin eder.

Anahtar Gereksinim 7: İhale makamları, yeterli insan ve diğer kaynaklara sahiptir ve işlerini düzenlemelere ve kabul edilmiş iyi uygulamalar ile uyumlu şekilde yürütürler, açık ve rekabetçi arz piyasası ile etkileşim söz konusudur.

İlke 13: Kamu alımı faaliyetleri, kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanılmasını ve modern satın alma teknik ve yöntemlerinden en iyi şekilde istifade edilmesini sağlarken, bir taraftan da eşit muamele, ayrımcılık yapmama, orantılılık ve şeffaflık gibi temel ilkelere uygundur.

İlke 14: İhale makamları ve diğerleri, alım sürecinin tamamının profesyonel biçimde yönetilmesini sağlayan uygun kapasite, kılavuz ilkeler ve araçlara sahiptir.

Anahtar Gereksinim 8: Anayasal ve yasal çerçeve, Yüksek Denetim Kurumunun denetim standartlarına göre otonom olarak yetkilerini yerine getirmesi için bağımsızlığını, yetkilerini ve organizasyonunu garanti altına alır, kamu sektörünün işleyişini etkileyen yüksek kaliteli denetimlerin yapılmasını sağlar.

İlke 15: Yüksek Denetim Kurumunun bağımsızlığı, yetki ve teşkilat yapısı anayasal ve yasal çerçeve tarafından oluşturulur ve güvence altına alınır; uygulamada bu hükümlere riayet edilir.

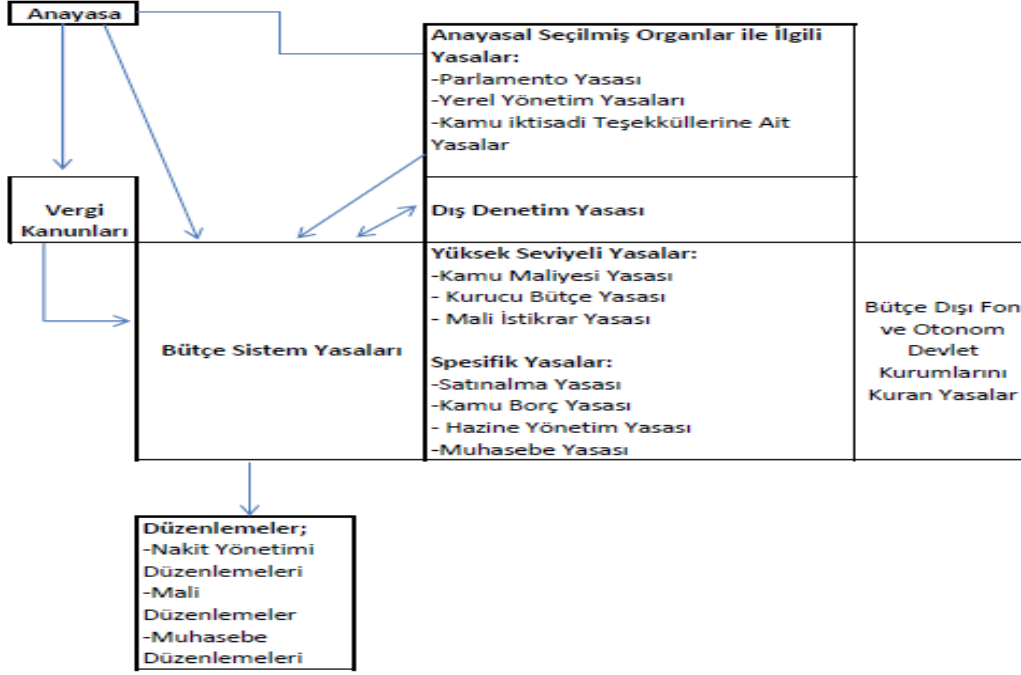
İlke 16: Yüksek Denetim Kurumu, kamu sektörünün işleyişine olumlu yönde etki eden yüksek kalitede denetimlerin yapılmasını sağlamak üzere, standartları tarafsız ve objektif bir şekilde uygular.

OECD ve SIGMA tarafından belirlenen yukarıdaki ilkeler genel olarak, bütçe, muhasebe ve raporlama, şeffaflık, denetim, kamu alımları ve yüksek denetim organı bağlamındaki prensipleri ortaya koymaktadır.

1.4.3. Kamu Mali Yönetiminin Yasal Çerçevesi

İster federal isterse üniter devletler olsun, kamu mali yönetim sistemi belli yasal çerçeve üzerine bina edilmektedir. En başta ülkelerin anayasal düzenlemeleri, vergi

yasaları, bütçe kanunları, mahalli idarelerin mali yasaları gelmektedir (Lienert, 2013b:63). Bu düzenlemeler, bağlantılı diğer yasal ve yönetsel düzenlemeler ile bütünsel bir çerçeveyi oluşturur.



Şekil 1.2. Kamu Mali Yönetiminin Yasal Çerçevesi

Kaynak: Lienert I. (2013b), "The Legal Framework for Public Finances and Budget Systems", The International Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan, s.64.

Anayasalar, tüm yasalar için en üst seviyede kapsayıcı bir çerçeve çizer. Kamu mali yönetimi açısından anayasaların belli içeriği taşıması beklenir. Bunların en başında yürütme organlarının ve yasamanın genel sorumlulukları ile bunların kendi aralarındaki ilişkilerini düzenlenmesi ve böylece erkler ayırımının belirgin hale getirilmesidir.

Bütçe sistemleri yasaları ise iyi işleyen mali yönetim sisteminin beş temel amacının başarılması için bir atmosfer sağlar. Bunlar;

- Kısa dönem makro mali istikrar ve orta dönem mali sürdürülebilirlik,
- Bütçe kaynaklarının tahsisinin genişletilmesi,
- Kamu harcamalarının etkinliğinin arttırılması,
- Hükümetin nakit dengesinin yönetimi gibi işlemlerin verimliliğinin sağlanması,
- Parlamento ve kamuya, zamanlı ve saydamlık temelli yüksek kalitede bütçe bilgisinin sunulmasıdır (Lienert, Fainboim, 2010:2).

1.4.4. Mali Yönetim ve Yasama Organları

Ülkelerin mali yönetim sistemleri olgunlaştıkça yürütme organı rolleri azalırken, yasama organlarının rolleri artmaktadır. Yasama organları, mali yönetim sistemini şekillendirme yanında, düzenli olarak bütçenin onaylanması ve gözetimi rolünü üstlenmektedirler. Yasama organları aynı zamanda hesap verebilirliği sağlamak üzere, hükümetlerin performanslarını izler. Bu fonksiyonlar bütçeleme ve bütçe uygulamasının meşruiyeti ile saydamlığına da katkı sağlamaktadır (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:75). Yasama organlarıncı gerçekleştirilen tüm bu fonksiyonlar güçler ayrılığı ve erklerin birbirlerini dengelemesi anlayışı ile de uyumludur.

Yasama organlarının sahip oldukları söz konusu rollerde sınırlama ya da güçsüzlük olduğunda, yürütme alanında her zaman gücü kötüye kullanma olasılığı görülebilir (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:76). Bu itibarla, yasama organlarının bu görevleri hem yasal çerçeveye bağlanmalı hem de uygun kurumsal kapasite ile desteklenmelidir.

Friedman'a göre, bir kişi, başkasının parasını, başkası adına harcadığında, fiyat ve kaliteyi ihmal edebilmektedir (Mutluer, Öner, Kesik, 2016:giriş 2). Bu itibarla, yasama organlarının bütçe kabul ve uygulamalarını izleme sorumluluğu, kalite ve fiyat performansını da sağlayacak şekilde geniş kapsamlı olmalıdır. Dahası yasamanın görevi sadece kaynakların kullanılması değil, gelir, varlık ve yükümlülüklerin de yönetimini içermelidir.

1.4.5. Mali Yönetim Sistemlerinin Değerlendirilmesini Sağlayan Referanslar

Uluslararası birçok kuruluş ülkelerin mali sistemlerini değerlendiren ölçütler belirlemiştir. Bunlar arasında;

- Dünya Bankası'nın, ülkelerin mali yönetim sistemlerini değerlendirmede kullandığı Kamu Harcama Gözden Geçirmesi (Public Expenditure Review; PER),
- Dünya Bankası'nın bir başka tanı aracı olan, Ülke Mali Hesap Verme Değerlendirmesi (Country Financial Accountability Assessment; CFAA)

- Amerika Uluslararası Kalkınma Ajansı (U.S. Agency for International Development; USAID) tarafından hazırlanmış, Kamu Mali Yönetim Risk Değerlendirmesi (Public Financial Management Risk Assessment Framework; PFMRAF),
- İngiltere Uluslararası Kalkınma Departmanı tarafından hazırlanan Güvenilir Risk Değerlendirmesi (Fiduciary Risk Assessment; FRA),

sayılabilir.

Ancak en yaygın olarak yapılan değerlendirme, partnerleri arasında Avrupa Komisyonu, IMF, Dünya Bankası, Fransa, Norveç, İsviçre ve İngiltere'nin olduğu ve mali yönetimin performans ölçümünü sağlayan, Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verme; Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)) değerlendirme çerçevesidir. (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:78). Bu değerlendirme çerçevesi, 2005 ve 2011 versiyonlarından sonra 2016 yılında revize edilmiştir (PEFA, 2016:1).

Mali yönetim sistemlerini değerlendirmek üzere hazırlanan, Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verme Organizasyonu'nun (PEFA) ilk çalışmasında 6 ana tema içerisinde 28 alt performans göstergesi belirlenmiştir. Bu altı tema içeriği ve alt bileşenleri şöyledir (PEFA, 2006:8, 15);

1. Bütçe güvenilirliği: Bütçe gerçekçidir ve planlandığı gibi uygulanır.

PG-1 Onaylanmış başlangıç bütçesiyle karşılaştırılan toplam harcama gerçekleşmesi,

PG-2 Başlangıç bütçesiyle karşılaştırılan harcama gerçekleşmesi yapısı,

PG-3 Onaylanmış başlangıç bütçesiyle karşılaştırılan gerçekleşen toplam gelir,

PG-4 Ertelenmiş harcama ödemeleri stoku ve bu ödemelerin izlenmesi,

2. Kapsamlılık ve şeffaflık: Bütçe ve mali risk yönetimi kapsamlıdır ve maliye ve bütçe bilgileri kamuya açıktır.

PG-5 Bütçe sınıflandırması,

PG-6 Bütçe dokümanında yer alan bilginin kapsamlılığı,

PG-7 Raporlanmamış hükümet faaliyetlerinin düzeyi,

PG-8 Hükümetler arası mali ilişkilerin şeffaflığı,

PG-9 Diğer kamu kuruluşlarının yol açtığı toplam mali riskin yönetimi,

PG-10 Temel mali bilgiye kamu erişimi,

3. Politika-esaslı bütçeleme: Bütçe, hükümet politikasını dikkate alarak hazırlanır.

PG-11 Yıllık bütçe sürecinin düzenliliği ve sürece katılım,

PG-12 Mali planlama, harcama politikası ve bütçelemede çok yıllık yaklaşım,

4. Bütçenin uygulanmasında tahmin edilebilirlik ve kontrol: Bütçe, düzenli ve tahmin edilebilir bir şekilde uygulanır ve kamu fonlarının kullanımında kontrol ve yönetime ilişkin düzenlemeler mevcuttur.

PG-13 Vergi mükelleflerinin sorumluluk ve yükümlülüklerinde şeffaflık,

PG-14 Vergi mükelleflerinin kayıt altına alınmasına yönelik önlemler ve vergi değerlendirmesinde etkililik,

PG-15 Vergi tahsilatında etkililik,

PG-16 Harcama taahhütlerine yönelik fonların varlığı konusunda tahmin edilirlilik,

PG-17 Nakit dengesi, açık ve garantilerin kaydı ve yönetimi,

PG-18 Maaş kontrollerinde etkililik,

PG-19 Satın almalarda rekabet, parasal değer ve kontroller,

PG-20 Maaş dışı harcamalara yönelik iç kontrollerde etkililik,

PG-21 İç denetim etkililiği,

5. Muhasebe, kayıt ve raporlama: Karar verme süreci kontrol, yönetim ve raporlama amaçlarını karşılamak için yeterli kayıt ve bilgiler üretilir, muhafaza edilir ve yayılır.

PG-22 Hesap uyumlaştırmada zamanlılık ve düzen,

PG-23 Hizmet sunum birimleri tarafından alınan kaynaklara ilişkin bilgilerin varlığı,

PG-24 Yıl içi bütçe raporlarının kalite ve zamanlılığı,

PG-25 Yıllık mali tabloların kalite ve zamanlılığı,

6. Dış inceleme ve denetim: Kamu finansmanının incelenmesi ve yönetim tarafından gerekli takip önlemlerinin alınmasına (izleme) yönelik düzenlemeler mevcuttur.

PG-26 Dış denetimin kapsam, nitelik ve izlenmesi,

PG-27 Yıllık bütçe kanununa yönelik yasama incelemesi,

PG-28 Dış denetim raporlarına yönelik yasama incelemesi.

Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verme Organizasyonu (PEFA) daha önce 6 ana tema üzerinden yaptığı analizini, 2016 yılında geliştirerek, 7 temaya çıkarmış ve 31 göstergeden oluşan değerlendirme kriterlerini belirlemiştir. Bu kriterler (PEFA, 2016:2);

1. Bütçe güvenilirliği,

2. Kamu maliyesinin şeffaflığı,
3. Varlık ve yükümlülüklerin yönetimi,
4. Politika tabanlı mali strateji ve bütçeleme,
5. Bütçe uygulamasında öngörülebilirlik ve kontrol,
6. Muhasebe ve raporlama,
7. Dış inceleme ve denetimdir.

Yukarıdaki kriterler, mali yönetim sistemlerinin boyutlarının anlaşılmasına hizmet ettiği gibi ülkelerin kendi mali yönetim sistemlerini değerlendirmelerine de katkı sunmaktadır. Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verme Organizasyonu (PEFA) bu kriterlere dayanan değerlendirmesini 2009 yılında Türkiye'nin kamu mali yönetim sistemi üzerinde de gerçekleştirmiştir. Ancak bu değerlendirme sonuçları kamu ile paylaşılmamıştır.¹⁴

1.4.6. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi (BKMYBS)

Kamu mali yönetim sisteminin tüm bileşenleri tarafından üretilen mali bilginin bir araya getirildiği bütünleşik mali yönetim bilgi sistemleri, mali bilginin özetlenmesi, kamu karar vericileri tarafından kullanılması, hesap verme için gerekli bilginin üretimi ve kamuoyu dahil ilgili taraflarla paylaşılmasına imkan vermektedir. Bu itibarla, bütünleşik kamu mali yönetim bilişim sisteminin bileşenleri ve bu sistemin anlaşılması etkili mali yönetim ve hesap verme için önem taşımaktadır.

1.4.6.1. Bilginin önemi ve veri kalitesi

Kamu mali yönetimi alanında kapsamlı finansal veriler üretilmektedir. Bu verilerin bir kısmı farklı kurumlar yoluyla üretildiğinden, veriler arasında bütünlük yok olabilmektedir. Öyle ki bir kurumun farklı birimlerinde üretilen veriler arasında bütünlük olmaması bile olasıdır. Ayrıca bu veriler birbirleri ile entegre olmadığından, veri sinerjisi de oluşmamakta yani bilgi, bütünleşik olduğu diğer sistemler tarafından da kullanılmadığı için hem karar-kontrol hem de hesap verme sistemleri desteklenememektedir.

¹⁴ Mevcut durum, <https://pefa.org/assessment/tr-dec09-pfmpr-final-en> internet adresinden teyit edilebilir. Raporun elde edilmesi için PEFA Sekreteryasından Silvia Kirova ile Ekim 2017 ayında kurulan e-mail iletişiminde, raporun kamuoyuna kapalı olması sebebiyle bireysel olarak tarafımıza iletilemeyeceği bildirilmiştir.

Bütçeleri oluşturan verilerdeki eksikler hem bütçe tahminlerini hem de sonuçların izlenmesini olumsuz etkileyebilmektedir. Dahası bütçe dışında, varlık, yükümlülük, nakit, raporlama, insan kaynakları gibi alanlarda da sağlıklı ve bütünsel bir veri yönetimine ihtiyaç vardır.

Saydamlık ve hesap vermeyi olumsuz etkileyen bilgi eksikliği, aynı zamanda hükümetlerin, yasama organlarına, çıkar gruplarına ve genel kamuoyuna politikalarını aktarmasını da güçleştirmektedir (Diamond, Khemani, 2005:3).

Hesap verme bağlamında, hesap veren ve hesap soran arasında bilgi akışına dayanan bir tartışma ve değerlendirmenin gerçekleşmesi ve sonuçlar ile yüzleşilmesi beklenir (Bovens, 2007:10, Brandsma ve Schillemans, 2012:3, 5). Dolayısıyla bilgi olmadan hesap vermeden söz etmek mümkün olmaz.

Öte yandan mali raporlamanın kamu mali yönetim sistemi içinde temel fonksiyonlarından biri tüm paydaşlara veri sağlaması iken bir diğer fonksiyonu da yöneticiler ve karar alıcıların kararlarına zemin oluşturmasıdır. Raporlama aynı zamanda yönetimi hesap verir kılarken, bir yandan da yasama ve yürütme tarafından alınan kararlara yardımcı olur (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:63).

Teknolojik gelişmeler sonucu elektronik veriler yaygın olarak kullanıldığından, veri kalitesi tüm özel ve kamu uygulamalarında kritik bir rol oynamaya başlamıştır (Carlo, Cappiello, Francalanci, Maurino, 2009:2). Otomasyona dayalı bilgi sistemlerinde veri kalitesini değerlendirmek üzere çok fazla metodoloji bulunmaktadır (Carlo, Cappiello, Francalanci, Maurino, 2009:24, 25). Bu bağlamda kamu tarafından üretilen ve mali hesap vermeye hizmet edecek olan mali bilginin kalitesi konusunda, IMF tarafından ortaya konulan Veri Kalitesi Değerlendirme Çerçevesi (Data Quality Assesment Framework), daha kaliteli veri üretimi için olması gereken temel prensipleri ortaya koymaktadır.

IMF'nin veri kalitesi konusundaki değerlendirmeleri birçok ayrı veri seti ile ilişkilidir ve bunlardan biri de devlet mali istatistikleri ve kamu sektörü borç istatistikleridir. Veri kalitesini sağlamayı hedefleyen prensipler, bütünlüğün güvencesi, yöntemsel (metodolojik) sağlamlık, doğruluk ve güvenilirlik, hizmete elverişlilik (kullanışlılık), erişilebilirliktir (IMF, 2012:1-26). Özellikle verilerin güvenilir olması, ilgili

tarafarca kullanılabilir özellikte olması ve tarafların veriye ulaşımı, hesap vermeyi güçlendirir.

Verilerin doğruluğu ve güvenilirliği için mevcut kaynak veriler, düzenli olarak incelenmeli, kullanılan istatistiksel teknikler, güvenilir istatistiksel prosedürlere uygun olmalı, ara sonuç ve istatistiksel çıktılar düzenli olarak değerlendirilmeli ve onaylanmalı, gerekli revizyonlar yapılmalıdır (IMF,2012:14-19). Verilerin hizmete elverişliliği (kullanışlılığı) için veri yayım periyodikliği ve zamanındalığının, uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi, istatistiksel verilerin veri setleri ile uyumlu olması, veri revizyonlarının düzenli ve kamuya açık prosedürler izlemesi gerekir (IMF, 2012:20-23). Veriye erişilebilirlik için istatistikler açık ve anlaşılabilir bir şekilde sunulmalı, yayım biçimleri yeterli olmalı ve tarafsız şekilde sunulmalı, güncel ve uygun meta veriler elde edilebilir olmalı, hızlı ve bilgili destek hizmetleri bulunmalıdır (IMF, 2012:23-26).

1.4.6.2. Mali yönetim bilgi sistemleri (Financial Management Information Systems; FMIS)

Kamu mali yönetim reform süreçlerinin önemli bir parçasını, iş süreçlerini desteklemek için bilgisayarlı bilgi sistemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması oluşturmaktadır (Davies, Hashim, Talero, 1993:1). Bilgi sistemleri aynı zamanda hesap verme mekanizmasının da önemli bir parçasıdır. Zira aktörler ve forum arasındaki ilişki bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırım üçlüsünden oluşur (Day ve Klein 1987, Braithwaite 1997, Romzek ve Dubnick 1998, Lerner ve Tetlock 1999, Mulgan 2003/ Brandsma ve Schillemans, 2012:3). Yani bilgi, etkili bir hesap verme sisteminin aşamalarından biridir.

Ancak bilgi ve bağlantısallığın artışı ile birlikte daha fazla “ağ toplumu” haline dönüşmeye başlayan modern toplumlarda, farklı organizasyonlar arasındaki ağların karmaşık sistemleri içinde, istikrarlı ve açık bir hesap verebilirlik çerçevesinden yoksun kalılabilmektedir (Christensen ve Lægreid, 2007:33). Bu da çoğunlukla, farklı yapıların bir bütünsellik arz etmemesinden kaynaklanmaktadır.

Bütünleşik kamu mali yönetim bilgi sistemleri, mali olayları izleyen ve mali bilgileri özetleyen bilgi ve iletişim teknolojileridir (Rodin-Brown, 2008:2). Heeks’in hesap verme

bilgi sistemi olarak tanımladığı da temelde bir yönetim bilgi sistemidir ve performans kararlarının izlenmesine ve kontrolüne olanak sağlar (Heeks, 1998:8).

Yasama organlarının bütçelerin şekillenmesine yapıcı bir katkı sunması ve uygulamaları gözlemleyebilmesi için güvenilir ve tarafsız bilgiye gereksinimleri vardır (Johnson ve Stapenhurst, 2007:359). Bu bilgi de kamu yönetimi üzerinden elde edilecek mali bilgileri içermektedir ve birçok yönetim bilgi sistemi üzerinden üretiliyor olabilir.

Mali yönetim bilgi sistemleri, özellikle bütçe uygulaması ve muhasebeleştirme süreçlerinin anahtar bileşenlerinin otomasyon altına alınmasına yardımcı olur ve bütçe hazırlama süreçlerini kolaylaştıran bir altyapı sağlar. Kapsamlı bir mali yönetim bilgi sistemi;

- Yönetim ve bütçe kararlarının oluşturulmasında zamanında, doğru ve tutarlı veriler sağlar,
- Devlet düzeyinde politik kararları destekler,
- Daha fazla mali kontrol sağlayarak ve kaynak kullanımındaki takdir fırsatlarını azaltarak, bütçe ve uygulama verilerini bütünleştirir,
- Bütçe planlaması, analiz ve devlet düzeyinde raporlama için bilgi sağlar,
- Mali tabloların hazırlanmasını kolaylaştır,
- Tam bir denetim izi sağlar (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:63, 64).

Bütünleşik mali yönetim bilgi sistemi ise sunulan bu pratik fırsatların ötesinde, üretilen tüm kamu mali bilgisinin iletişim halinde olduğu bir platform sunar. Bu platform mali yönetimi tüm aktörlerince üretilen bilgilerin ilişki halinde olduğu bir çerçevedir.

Mali yönetim bilgi sistemleri konusunda, başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlar çalışmalar gerçekleştirmiştir. Dünya Bankası finansal yönetim bilişim sistemlerini, hükümetlerin harcamalarının önceliklendirilmesi, yürütülmesi ve raporlanmasına yardımcı olarak, bütçenin planlanmasını, yürütülmesini ve izlenmesini sağlayan bir dizi otomasyon çözümü olarak tanımlamakta ve aşağıda yer alan bileşenlerden meydana geldiğini değerlendirmektedir (Dener, Watkins, Dorotinsky, 2011:1, 2).

- Muhasebe Yönetimi,

- Politika Geliştirme ve İnceleme (Makroekonomik Planlama Yönetimi),
- Bütçe Hazırlama,
- Kamu Yatırımları,
- Bütçe Yetkilerinin Yönetimi,
- Fonların Taahhüdü ve Sözleşme Yönetimi,
- Ödeme Yönetimi,
- Nakit Yönetimi,
- Borç Yardım Yönetimi,
- Mali Raporlar ve Bütçe Gözden Geçirme,
- Denetim ve Değerlendirme,
- Tedarik Yönetimi,
- Gelir Yönetimi (Vergi ve Gümrük),
- Varlık ve Stok Yönetimi,
- İnsan Kaynakları Yönetimi.

Bileşenler kamu mali yönetim sistemlerinin olası tüm veri üretim alanlarını kavramakla birlikte, kamu mali bilgisi platformu olma özelliği sayesinde, bu sistemle bağlantılı hesap verme yapısını da destekler.

Schick bir mali yönetim sisteminin ülkenin özel ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Schick, 1998/USAID, 2014:65). Bu bağlamda, kamuda kapsamlı mali veri üretimi ve kullanımına hizmet edecek olan bütünleşik kamu mali yönetim sistemleri mimarilerine, ülkelerin ihtiyaçları da gözetilerek, yasama organlarının dahil edilmesi, doğrudan ve gerektiğinde ham veriye de ulaşabilecek şekilde uygun modüllerin bu sistemlere eklenmesi, mali hesap verme yapılarının ihtiyacı olan bilgi üretimini sağlayacaktır.

1.5. Yolsuzluk Kavramı

Yolsuzluk, kamu gücünün hem ahlaki sınırlılıklar hem de hukuki normlar dışında kullanılması sonucu ortaya çıkan ve kamu yönetiminde birçok unsurla ilişkisi olan ve tarihsel olarak da halk egemenliğin devredildiği en ilkel yönetim modellerinde bile görülmüş olması olası bir olgudur.

Bu kısımda, yolsuzluğun kavramsal çerçevesi, kaynakları, yolsuzluğu önleme araçları, uluslararası kuruluşların yolsuzluğu ölçme girişimleri gibi konular ele alınarak, bir yönüyle buraya kadar sunulan paylaşımlarla ilişkisi, bir yönüyle de daha sonraki kısımlarda yasama organı gözetim kapasitesi ile ilişkisinin belirlenmesi çalışmaları için altyapı oluşturulacaktır.

1.5.1. Kavramsal Çerçeve

Yolsuzluk yeni bir olgu değildir. Bundan iki bin yıl önce Hindistan'da yazılan Arthashastra adlı eserin yolsuzluk konusunu tartıştığı (Tanzi, 1998:4), milattan önce 350'de de Aristo'nun hazinenin yolsuzluklardan korunmasından söz ettiği bilinmektedir (Shah, 2007:234). Dolayısıyla yolsuzluk, egemenlik gücünün kullanıldığı her yerde ortaya çıkabileceğinden, muhtemeldir ki bu kaynaklardan önce de insanlığın karşılaştığı bir olgudur.

Yolsuzluk, latince kırmak/kırılmak fiilinden gelir ve etik, ahlak, gelenek, yasa ve sivil erdemden sapan davranış biçimini ifade eder (Dye, 2007:308). Yolsuzluğun evrensel bir tanımı bulunmamakla birlikte, yaygın olarak kabul gören tanımları, uluslararası kurumlarca yapılmıştır (Krambia-Kapardis, 2016:27). Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Küresel Programı yolsuzluğu, kişisel kazanımlar için gücün kötüye kullanılması olarak tanımlamaktadır (Dye, 2007:308).

Tanzi, yolsuzluğun, sanki bir fil gibi tanımlanması zor olduğunu, ancak gözlemlendiğinde anlaşılabilirliğini paylaşır. Ancak yolsuzluğun günlük hayatta gözlemlenmesi de zordur. Yolsuzluğu kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanımı olarak tanımlayan Dünya Bankası değerlendirmesinin eksik olduğunu ileri süren Tanzi, yolsuzluğun sadece kamu sektörü için olabileceğini paylaşan yaklaşımın eksik olduğunu, yolsuzluğun, devletlerce düzenlenen özel sektör faaliyetlerinde de olabileceğini değerlendirir (Tanzi, 1998:9). Kamu gücünün kötüye kullanılması bağlamında yolsuzluk, birçok hukuki form içerisinde ortaya çıkabilir. Rüşvet, zimmet, dolandırıcılık, irtikap, adam kayırma yolsuzluğun yaygın görünür formlarıdır (Andvig ve diğerleri, 2000:15) ve tüm bu durumlar Weber'in yasal-ussal demokrasi ve bürokrasi modelinden sapmayı ifade eder (Andvig ve diğerleri, 2000:52).

Temelinde asıl-vekil ilişkisinin yer aldığı yolsuzluk, siyasal ve bürokratik alanda ortaya çıkabilmektedir. Siyasal yolsuzluk, daha yüksek seviyelerde, politikacılar ve siyasal kararlar seviyelerinde gerçekleşirken, bürokratik yolsuzluklar, halkın günlük yaşamında da karşılaştığı, kamu uygulamaları süreçlerinde yani kamu idaresi seviyelerinde ortaya çıkar (Andvig ve diğerleri, 2000:18). Ancak hangi seviyede olursa olsun, yolsuzluk, kendilerine kamu adına karar ve yetki verilen vekil konumunda olanların, bu yetki sınırlarının dışında gerçekleşen davranışlarının sonucudur.

Yolsuzluğun kamu kesimindeki verimsizlik ve israfın sorumlusu olduğu konusunda genel bir konsensüs vardır (Krambia-Kapardis, 2016:27) ve günümüzde, gelişmekte olan ülkelerde, toplumsal ve ekonomik gelişme için temel engellerden biri olarak değerlendirildiğinden (Andvig ve diğerleri, 2000:62, 96), sosyo-ekonomik refah için kontrol altına alınması gereken bir olgu olarak görülür. Zira yolsuzluk, sosyo-ekonomik yapıya etki eden, yatırımlar, vergiler, doğrudan yabancı sermaye, kamu harcamaları, uluslararası ticaret ve kayıt dışı ekonomi ile de ilişkilidir (Andvig ve diğerleri, 2000:97-102).

1.5.2. Yolsuzluğun Kaynakları

Yolsuzluk, siyasi, ekonomik, kültürel ya da bireysel ahlaki sorunlarla ilişkili yapısal bir problemdir (Andvig ve diğerleri, 2000:9). Dolayısıyla, yönetim biçimleri, seçim sistemleri, siyasal partiler, siyasal istikrar, basın özgürlüğü, sivil toplumun yapısı, eksik rekabet koşulları, denetim yetersizliği, asimetrik bilgi, yoksulluk, ekonomik büyüme, enflasyon, kayıt dışı ekonomi, dışa açıklık, ücret düzeyi, gelir dağılımı, yatırım düzeyi, güç dağılımı, ayrıcalıklarda belirsizlik, norm eksikliği, bireysellik, etnik farklılıklar, din, nüfus artışı, şehirleşme, cinsiyete dayalı istihdam, eğitim seviyesi, yasaların uygulama seviyesi gibi pek çok unsur yolsuzluğa etki edebilmektedir (Güney, 2013:12-40).

Kamu sektörünün yolsuzluğa açık olmasının temel nedenleri, sektörün sahip olduğu bazı özelliklerden kaynaklanmaktadır. Yani kamu sektörü bazı özellikleri ile yolsuzluğun oluşmasına olanak sağlayan bir iklim yaratmaktadır. Öncelikle, kamu sektöründe asıl ve vekil arasında asimetrik bilgi söz konusudur (Lane, 2005:38-39) ve eğer vekilin davranışları asıl tarafından yeterli ölçüde izlenemiyor ya da asılın davranışları gizlenebiliyor ise her zaman ahlaki yozlaşmaya fırsat sunan bir ortam olabilecektir

(Andvig ve diğeri, 2000:106-107). İklim, yolsuzluğa müsait olsa da aktörlerin yolsuz girişimlerde bulunması için ilave koşulların da olması beklenir. Yani her asimetrik bilgi ortamı yolsuzluk doğurmayabilir ama ilave diğeri faktörler bu ortamı desteklediğinde, aktörler tercihlerini yolsuzluk girişimlerinde bulunma yönünde kullanabilecektir.

Yolsuzluğun ortaya çıkmasına sebep olabilecek bu ilave faktörler;

- Ödeme sistemleri: Maaş, ücret, emekli ücretleri vb.'nin düşük olması, asıl konumundaki aktörlerin yolsuzluğa yönelmesini teşvik edebilir.
- İzleme: Asıl tarafından kullanılabilir iç ve dış izleme ve kontrol mekanizmaları sınırlı ise vekil konumunda olanlar davranışlarını gizleyebileceklerinden, yolsuzluğun artmasına neden olabilirler.
- Yasal ceza: Yasal olarak öngörölmüş cezaların önemsiz olması halinde yolsuzluk artabilir.
- Kamu sektörü düzenlemeleri: Kamu sektörünün ekonomiye müdahalesi arttıkça, yolsuz işlemlerin artacağı yönünde bir kanaat vardır, ancak kamu sektörünün ekonomik alanda görünürlüğünün artmasından ziyade çalışma biçimi yolsuzluk seviyesini arttıran bir etken olarak görölmelidir.
- Diğeri Faktörler
 - Bürokratik yapı,
 - Memurların eğitimi,
 - Politik ve yönetimsel (idari) liderlik,
 - Kültürel etkenler,
 - Kalkınma yardım organizasyonları (Andvig ve diğeri, 2000:108-116) şeklindedir.

Tanzi yukarıdaki başlıklara benzer değerlendirmelerini, yolsuzluğu doğrudan ya da dolaylı olarak arttıran unsurlar olarak tanımlamıştır. Tanzi'ye göre;

- Düzenlemeler ve yetkiler (lisanslar, izinler, ödünç verme, yatırım vb.),
- Vergileme,
- Harcama kararları (yatırım, satın almalar vb.),
- Bazı mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarının belirlenmesi (döviz kuru, elektrik, su vb.)

- Partilerin finansmanı,

yolsuzluğu doğrudan arttıran unsurları oluşturmaktadır (Tanzi, 1998:10-15),

- Bürokrasinin kalitesi,
- Kamu sektörü ücret seviyesi,
- Cezalandırma sistemleri,
- Kurumsal kontroller,
- Kural, yasa ve süreçlerin saydamlığı,
- Liderlik,

yolsuzluğu dolaylı olarak arttıran unsurlardır (Tanzi, 1998:16-20).

Yolsuzluğa karışanların risk alabilmesi, etkisi yüksek olan bu riskin tespit olasılığını düşük görmelerinden kaynaklanıyor olabilir. Bu durumda yolsuzluk ancak gizlenme olasılığı azaltılarak sınırlanabilir ki o da devletin ve onun görevlilerince yürütülen faaliyetlerin görünür kılınması ile ilişkilidir. Yani saydam ve hesap verebilir sistemler yolsuzluğun azaltılması için müspet katkı oluşturabilir.

1.5.3. Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi Bağlamında Saydamlık, Hesap Verme ve Yasama Gözetimi

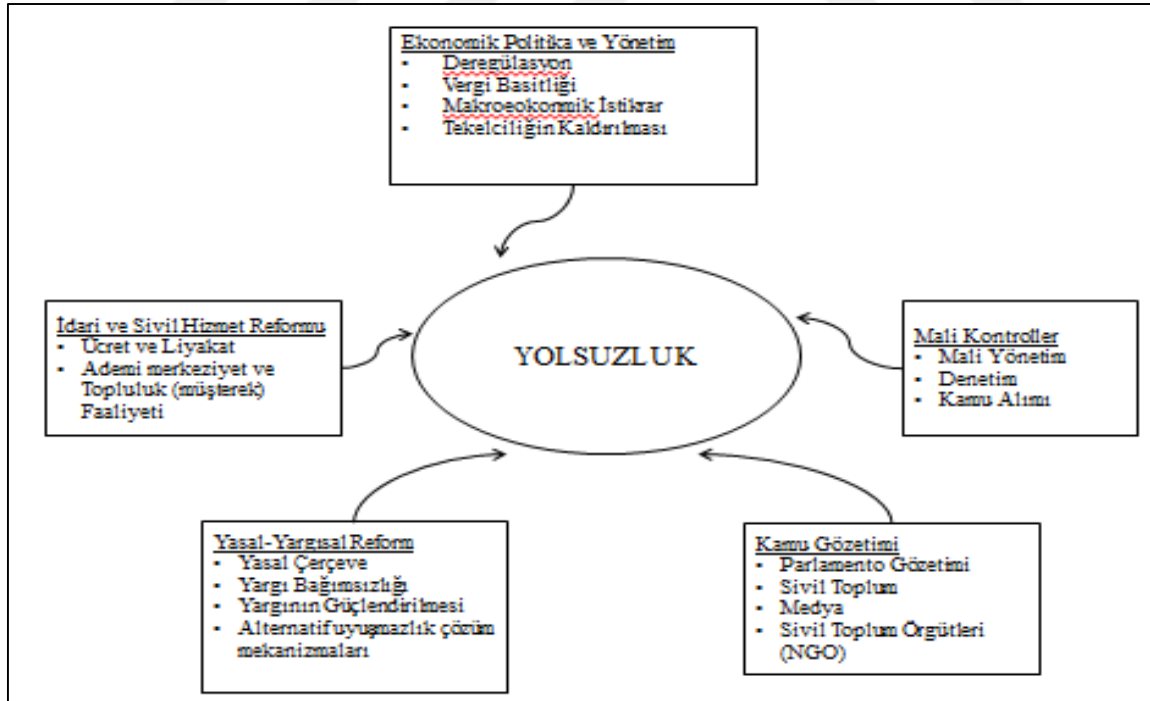
Güç her zaman suistimal edilebildiğinden, kontrolsüz gücün daha fazla suistimal edilebileceği değerlendirilmektedir. (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:225). Genel olarak yolsuzlukla mücadelenin, vatandaşlar, medya, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, yardım kuruluşları, uluslararası örgütler, devlet kurumları gibi birçok aktörle bağlantısı vardır (Azfar, 2007:277-280).

2017-2018 yılları G20 Yolsuzlukla Mücadele Aksiyon Planında, devlet harcamalarının ekonomi için hayati olduğu ve yolsuzluğa karşı kırılgan bir yapısı olduğu değerlendirildikten sonra, yolsuzluğun önlenmesi ya da ortaya çıkarılması bakımından saydamlığın kilit bir role sahip olduğu paylaşılmıştır (OECD, 2017:17). Saydamlık ve hesap verme devletin görünürlüğünü artırır. Bu da bilgi gizleme ve onun neticesinde doğabilecek yolsuzluk çabalarını sınırlayabilir. Hesap verme, yolsuzluğun ve israfın sınırlanmasına bağlıdır (Hood, 1995:93). Demokratik hesap verme, saydamlık kurum ve

araçlarının varlığı ve etkinliği de demokratik açığı azaltabilir (Andvig ve diğerleri, 2000:52).

Saydamlık ve hesap verme, güven tesisi ve yolsuzlukları geriye çevirmek için kritik öneme sahiptir (Heald, 2013:716). Tersine yolsuzluklar ise güveni zedelemektedir. Örneğin yolsuzluk algısı ile yasama organlarına olan güven arasında ters orantılı bir ilişki olduğu araştırmalarda gösterilmiştir (Pelizzo, Stanpenhurst, 2014b:62). Yani yolsuzluk algısı arttıkça, yasama organlarına güvenenlerin oranında azalış olmaktadır.

Yolsuzluk birçok olgudan etkilenmekte ya da birçok olguyu etkilemekte olduğundan, ülkelerin kontrol altına alması gereken bir sapmadır. Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluş, yolsuzluğun önlenmesi çabalarına katkı sağlamak üzere modeller geliştirmektedir. Aşağıda yer alan ve ilişkili birçok unsurun dahil edildiği, Dünya Bankası modelinde, gözetim ve bu bağlamda yasama organı gözetiminin de izleme fonksiyonlarının gerçekleştirilebilmesi bakımından modele dahil edildiği görülmektedir (World Bank, 2000:22).



Şekil 1.3. Yolsuzluk ve İlişkili Yapılar

Kaynak: World Bank (2000): "Helping countries combat corruption. Progress at the World Bank since 1997", Operational Core Services & Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.: World Bank, s.22

Yolsuzlukla mücadele kapsamında ülkelerin kurumsal yeterliliği bağlamında, ulusal çabalarının derinlemesine analizinin yapılabilmesi için Transparency International tarafından “Ulusal Bütünleşik Sistem” (The National Integrity System; NIS) adlı bir değerlendirme aracı geliştirilmiştir.

Ulusal Bütünleşik Sistem yolsuzlukların gerçekleşmesinin tek bir olguya bağlı izole bir niteliği olmadığı, birçok kurumsal faktörle ilişkili ve sistematik bir doğası olması sebebiyle, yolsuzlukla mücadelede, başarının, tüm paydaşları içeren bir bütünselliğe ihtiyacı olduğunu değerlendirmektedir. Bu bağlamda bütünleşik sistem, bazı kilit kamu kurumları ile devlet dışı aktörlerin değerlendirilmesine odaklanır (Krambia-Kapardis, 2016:155). Bu değerlendirme, her bir kurumun, kaynakları, bağımsızlığı, saydamlığı, hesap verebilirliği, bütünselliği açılarından ele alınmasını esas alır (TI-Turkey, 2016:13).

Ulusal Bütünleşik Sistem metodolojisi 15 kurum ve aktörden oluşmaktadır. Bunlar aşağıda yer almaktadır (TI-Turkey, 2016:7);

- Temel Yönetim Kuruluşları
 - Yasama
 - Yürütme
 - Yargı
- Kamu Sektörü Kurumları
 - Kamu Sektörü
 - Kolluk Güçleri
 - Seçim Yönetim Organı
 - Kamu Denetçisi (Ombudsman)
 - Devlete Ait Şirketler
 - Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay)
 - Cumhuriyet Savcısı
 - Yolsuzlukla Mücadele Kurumu
- Sivil Toplum Aktörleri
 - Siyasal Partiler
 - Medya
 - Sivil Toplum
 - İş Dünyası

Örneğin yolsuzlukla mücadele aracı olarak, Türkiye’de bütünleşik yapının kurumları arasında yer alan yasama organı münhasıran değerlendirildiğinde, sonuçlar aşağıdaki gibidir (TI-Turkey, 2016:39);

Çizelge 1.4. TI’ya Göre Türkiye’de Yasama Organının Yasal ve Uygulamalar Açısından Değerlendirilmesi

Ana Tema	Gösterge	Yasal Açıdan Puanı	Uygulama Açısından Puanı
Kapasite	Kaynaklar	100	50
	Bağımsızlık	75	25
Yönetişim	Saydamlık	50	25
	Hesap Verebilirlik	50	25
	Bütünsel Mekanizmalar	50	25
Rol	Yürütme Gözetimi	25	
	Yasal Reform	25	

Kaynak: (TI-Turkey, 2016:39)

Değerlendirme hem yasal çerçeve, hem de uygulama bakımından yapılmıştır. Uygulama puanları yasal çerçeve puanlarının altındadır. Yani yasalarda belli yetki-görev-sorumluluk ortaya konulmuş olsa da bunun pratik uygulama kapasitesi daha sınırlı olarak gerçekleşmektedir. Toplamda yasama organının yolsuzlukla mücadele puanı 42 olarak belirlenmiştir ki bu araştırmada yer alan ülke ortalamalarının altında bir görünüm ortaya koymaktadır (TI-Turkey, 2016:39).

1.5.4. Yolsuzluğu Ölçen Uluslararası Kuruluşlar ve Değerlendirme Kriterleri

Yolsuzluklar gizli olarak gerçekleştiğinden ve aldatma içerdiğinden ölçülmesi zordur (Krambia-Kapardis, 2016:29) ve doğrudan gözlemlenebilir bir göstergesi de yoktur (Lederman ve diğerleri, 2005:8). Hatta bazı araştırmacılar yolsuzluğun tam ve doğru olarak ölçülmesinin mümkün olmadığını ifade etmektedir (Güney, 2013:41).

Yolsuzlukla ilgili analizlerin en önemli eksikliği, bunların doğrudan yapılan araştırmalar olmayıp, daha çok, yapılan araştırmaların değerlendirmesine dayanmasıdır. Yani araştırmalar, uluslararası iş dünyasının aktörleri, vatandaş ve uzman görüşlerine dayanmaktadır (Lederman ve diğerleri, 2005:8). Bu durum araştırmaların objektifliğini sınırlamakla birlikte, ülkelerden gerçek yolsuzluk verileri elde etmenin ve bilgi toplamanın son derece zor olması bu yöntemi zorunlu kılmaktadır. Zira yolsuzluklar çoğunlukla kapalı kapılar ardında meydana gelmektedir.

Yolsuzluklar hakkında veri sunan önemli kurumsal yapılar aşağıdaki gibidir;

a) Business International Endeksi: Gazeticiler, ülke uzmanları ve uluslararası iş insanlarından oluşan geniş bir ağa sahip olan Business International tarafından, ticari ve siyasi risk faktörleri çerçevesinde, 52 ülkeyi kapsayan geniş bir araştırma yapılmıştır (Andvig ve diğerleri, 2000:38). 1971-1979 yılları araştırmasında 30, 1980-1983 araştırmasında 68 risk faktörü içeren göstergeler ortaya konulmuştur. Araştırmalarda yolsuzluk düştükçe endeks puanları artacak şekilde, yolsuzluk dereceleri 0-10 arasında bir aralıkta belirlenmiştir (Güney, 2013:44). Ancak bu araştırma geniş bir kapsama sahip olsa da münhasıran kamu sektörüne odaklanan bir çalışma olmayıp, güncel ve süreklilik gösteren bir anlayış ile de sürdürülmemiştir.

b) Rüşvet Ödeyenler Endeksi (BPI): Transparency International (TI), 1999 yılında, biri rüşvet verenlerle ilgili bir endeks (Bribe Payers Survey), diğeri de iş sektöründe rüşveti ortaya koyan ayrı bir endeks (Bribery in Business Sectors) olmak üzere iki araştırma sonucu ortaya koymuştur (Andvig ve diğerleri, 2000:43). Daha sonra 2002, 2006, 2008 ve 2011 yıllarında tekrarlanan çalışma sonuçlarına göre, yatırım için gidilen ülkede yatırım yaparken rüşvet verilmesine bağlı olarak ülke skorları belirlenmiştir. Endeks puanı 0'a yaklaştıkça olumsuz, 10'a yaklaştıkça olumlu bir görünümü ifade etmektedir (Güney, 2013:43). Bu çalışmalar daha ziyade yatırım amaçlı iş alemiyle ilgili olduğundan ve sadece rüşvet boyutuna odaklandığından, sınırlılık göstermektedir.

c) Dünya Bankası Yönetişim Endeksi (The Worldwide Governance Indicators; WGI): Dünya Bankası araştırmacılarından Kaufmann ve diğerleri tarafından gerçekleştirilen çalışmalardır. 1996-2016 dönemini kapsayan çalışmalarda, yönetişimin 6 farklı boyutu üzerinden araştırmalar yürütülmüştür. Bu boyutlardan biri de yolsuzluğun kontrolüdür¹⁵. Geniş kapsamlı bir örneklem kullanılarak gerçekleştirilen araştırmada, daha ziyade hükümet dışı kuruluşların çalışmalarından yararlanılmıştır (Andvig ve diğerleri, 2000:47). Endeks puanları -2,5 ile +2,5 arasında yapılandırılmış olup, endeks puanının artması yolsuzluğun kontrolünün güçlü olduğunu ortaya koymaktadır.

d) Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası Çalışması: Yolsuzluk konusundaki bir başka çalışma, Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası

¹⁵ Bkz. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, Erişim;28.12.2017)

(EBRD)'sının ortak girişimi ile gerçekleştirilen çalışmadır (Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)). Araştırmalar 11.000 firmayı kapsamış ve 29 ülke verisi üzerine çalışılmıştır. Rüşvet araştırması niteliğinde olması, dünya genelinde değil de Avrupa ve Asya'dan az sayıda ülke üzerinde yürütülmesi (WBI, 2011:xi, 2) çalışmayı sınırlandıran faktörler olmaktadır.

e) Transparency International (TI) Yolsuzluk Algılama Endeksi: 1993 yılında kurulan TI, uluslararası işbirliği oluşturarak yolsuzlukla mücadele etme çabasında olan bir örgüttür. Kuruluş, 1995-2016 dönemini kapsayan ve her yıl düzenli olarak yayınlanan yolsuzluk algılama endeksi (Corruption Perceptions Index; CPI) araştırmalarını gerçekleştirmektedir.¹⁶ Bu çalışmalar ilgili ülkelerde gerçekleşen yolsuzluk sayısı, hacmi gibi niceliksel verilerden ziyade, ilgili ülkedeki yolsuzluk algısını ölçen çalışmalardır. TI tarafından, bağımsız organizasyonlarca gerçekleştirilen farklı araştırma sonuçlarına dayanarak yürütülen bu çalışmalar, bir nevi araştırmanın araştırması niteliğindedir (Andvig ve diğerleri, 2000:39-40).

TI tarafından geliştirilen endeks, bazı handikaplar içermektedir. Bir kere bu çalışmalarda ülkelerin gerçek yolsuzluk rakamı, olay sayısı gibi kriterler üzerinden hareket edilmemekte, ülkelere ait yolsuzluk algısı ölçülmektedir (Andvig ve diğerleri, 2000:42). Diğer taraftan çalışmalar, ülkelerin yolsuzluk algıları üzerindeki dönemsel değişimleri de açıklamaktan uzaktır (Andvig ve diğerleri, 2000:45). Ayrıca, endeks başlı başına halkın herhangi bir ülke hakkındaki yolsuzluk beklentisini etkilemektedir. Yani güncel endeks, önceki yıllar endekslerinden de etkilenebilmektedir (Andvig ve diğerleri, 2000:46). Ancak bu dezavantajlardan bazıları avantaj olarak da görülebilir. Örneğin doğrudan yolsuzluk sayısı, rakamı gibi somut veri yerine algının ölçülmesi, karar ve davranışları yönlendirme gücü bakımından zaman zaman daha anlamlı olabilmektedir.

Öte yandan, TI tarafından hazırlanan CPI sonuçları, araştırmaya katılan ülkelerdeki kültürel farklılıklar, cevap verenlerin gelir grubu farklılıkları gibi birçok açıdan eleştirilse de özellikle elde edilen verilerin kaynakları arasındaki ilişkinin (korelasyon) yüksekliği bakımından en yaygın yolsuzluk araştırması olma vasfını sürdürmektedir. Dahası bir ülke verisi, en az üç farklı kurumun araştırma verilerini içerecek şekilde elde edilmekte ve üç yıldan eski olmayan güncel veriler kullanılarak sonuçlar oluşturulmaktadır (Andvig ve

¹⁶ Bkz.(<https://www.transparency.org/about>; Erişim:21.12.2017).

diğerleri, 2000:42). Örneğın 2016 yılı Türkiye endeks puanı 9 ayrı kuruluşun verilerinin ortalaması olan yüz üzerinden 41 puandır.¹⁷ Ayrıca, araştırmaların sürekli şekilde gerçekleştirilmesi, aşağıda örnekleri verildiğı gibi ölkeler arasında hem trend hem de güncel nitelikte karşılaştırılabilir veriler sunması, kullanışlı kaynak olma vasfını daha da güçlendirmektedir.



¹⁷ Bkz.(https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, Erişim; 30.12.2017).

Çizelge 1.5. 2012-2016 Yılları CPI Yolsuzluk Algılama Endeksi

2016 Sıralaması	Ülke	2012 Puanı	2013 Puanı	2014 Puanı	2015 Puanı	2016 Puanı
1	Danimarka	90	91	92	91	90
2	Yeni Zelanda	90	91	91	88	90
3	Finlandiya	90	89	89	90	89
4	İsveç	88	89	87	89	88
5	İsviçre	86	85	86	86	86
6	Norveç	85	86	86	87	85
7	Singapur	87	86	84	85	84
8	Hollanda	84	83	83	87	83
9	Kanada	84	81	81	83	82
10	Almanya	79	78	79	81	81
75	Türkiye	49	50	45	42	41

Kaynak; https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016'dan derlenmiştir. Erişim; 30.12.2017

Yukarıdaki çalışmalar dışında yolsuzluk göstergesi olarak değerlendirilebilecek, Uluslararası Ülke Risk El Kitabı (The International Country Risk Guide (ICRG)), GALLUP International tarafından hazırlanan endeks, Küresel Rekabet Edebilirlik Anketi (The Global Competitiveness Survey (GCS)), Ülke Risk Değerlendirmesi (Country Risk Review (CRR-DRI)) gibi çalışmalar da yapılmıştır (Lederman, 2005:8, 9).



İKİNCİ BÖLÜM

HESAP VERME SORUMLULUĞU VE YASAMA GÖZETİMİ

Bu bölümde, genel olarak hesap verme sorumluluğunun ve yasama gözetiminin kavramsal çerçevesi ortaya konulacaktır. Bu yapılırken kavramların özellikle mali anlamda neyi ifade ettiği, hangi araç ve uygulamaların hesap vermeyi ve yasama gözetimini desteklediği ve uluslararası kuruluşlarca ortaya konulan gözetim ölçütleri açıklanacaktır. Böylece kamu mali yönetimi, hesap verme ve yasama organı gözetim kapatesi ve faaliyetleri arasındaki ilişkiler açıklığa kavuşturulmaya çalışılacaktır.

2.1. Kamusal Hesap Verme Sorumluluğu

Kamusal hesap verme, literatürde çok farklı bakış açıları üzerinden ele alınmıştır. Dolayısıyla aşağıda bu farklı değerlendirmeler üzerinden, hesap verme kavramının ifade ettiği anlamın belirgin hale getirilmesi çabasında olunacaktır.

Hesap vermenin nasıl sınıflandırıldığı, yönetim anlayışları paralelinde geçirdiği dönüşümlerin boyutları, nasıl ölçülebileceği ve güçlendirebileceği konuları, aktörler ile bilgi, tartışma ve yaptırım temelli ilişki boyutları çerçevesinde değerlendirilecektir.

2.1.1. Hesap Verme Kavramı

Pollitt ve Hupe tarafından sihirli bir kelime olarak tanımlanan (Pollitt, Hupe, 2011/Dubnick, 2014:24) hesap verme kavramı üzerinde, sınırlı bir fikir birliği vardır (Schillemans, 2013:14, Bovens, 2006:7) ve genellikle çalışmalarda yazarların kendi hesap verme tanım ve kavramlaştırmasını kullandığı görülür. Dolayısıyla hesap verme farklı yazar ve okuyucu için farklı manalara gelmiş, karmaşık, tarifî zor ve açık olmayan bir kavram olarak ortaya çıkmıştır (Behn 2001, Mulgan 2003, Pollitt 2003, Dubnick 2005/Bovens, Schillemans, Hart, 2008:225, Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:2, O’Kelly ve Dubnick, 2014:3, Ebrahim, 2003, Goddard, 2005/Kluvers, Tippet, 2012:3, Koppel 2005/Schillemans, 2012:2, Mulgan, 2000:555, Mulgan, 2003:5 Peters, 2014:212).

Dubnick kelimenin Fransızca, Latince ve İngilizce köklerinin, anlatma, hesaplama (computare), açıklama yapma (account) gibi anlamlara karşılık geldiğini paylaşır (Dubnick, 2014:27). Oldroyd ve Mansbridge ise yakın ancak farklı kavramları kullanır. Onlara göre, kelimenin geleneksel anlamı, Latince “accomptare” (Oldroyd 1995/ Hayne ve Salterio, 2014:421), İngilizce’de “accountability”, Fransızca’da “rendre compte” ve Almanca’da “Rechenschaft abgeben” olarak kullanılan, açıklamada bulunma, açıklama yapma/verme gibi benzer anlamları içerir. Bu geleneksel anlam, kişinin (aktörün, vekilin) faaliyetlerini açıklama ve gerekçelendirmesine vurgu yaparken, özellikle birkaç on yıl içinde, kelime daha ziyade izleme süreci sonrası yaptırımlar uygulanması gibi yan anlamlarda da kullanılmaya başlamıştır (Mansbridge, 2014:56). Bovens kavramın Anglo-Sakson değil, Anglo-Norman bir kökten geldiğini paylaşır (Bovens, 2006:6). Fransızca, Portekizce, İspanyolca, Almanca ve Hollandaca’da tam eşiti bir kavram olmaması da bunu göstermektedir (Harlow 2002, Dubnick 2002, Mulgan 2003/ Bovens, Schillemans, Hart, 2008:226). Hatta Dubnick, kavramsal belirsizlik ve çokluğun kaynaklarından birini kavramının Anglo-Norman kökenden gelmesine bağlamaktadır (Dubnick, 2002/ Bovens, Schillemans, Hart, 2008:226).

Hesap verme kavramının hem tarihsel hem de anlamsal olarak muhasebecilik kavramı ile yakın ilişkisi vardır (Bovens, 2006:6). Hesap verme düşüncesinin kökleri, tarihsel olarak muhasebecilik uygulamaları ve muhasebe disiplini içindedir (Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:2, Harlow, 2014:196). Nitekim Mezopotamya’da Sümerler’in MÖ 3000 dolaylarında, muhasebe amaçlı olarak, koyunlarının sayısı ve tahıllarının miktarına ilişkin kayıtlarını tutmak için işaretler kullanmış olmaları (Diamonda, 1999/Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:3) bu iddiayı desteklemektedir.

Kavramın İngilizce etimolojik köklerine işaret eden ilk bulgular ise orta çağda 1085’lerde William I döneminin Domesday Kitapları’nda yer almaktadır (Dubnick, 2007/Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:3). William, kendi krallığındaki mülk sahiplerinin sahip oldukları şeyler konusunda açıklama yapılmasını istemiş ve sahiplikler de Domesday Kitapları’nda değerlendirilmiş ve listelenmiştir (Bovens, 2006:6). Hesap verme kavramı, sadece muhasebecilik üzerinden değerlendirilirse, tarihsel olarak çok daha gerilerde izleri bulunur. Ancak kavramı muhasebeciliğin ötesinde düşünmek gerekir. Belki de hesap vermeyi muhasebecilikten ayıran en önemli ölçüt açıklama yapmanın bir gereklilik ya da zorunluluk içermesidir. Yani muhasebe belli veri seti üzerinden

açıklayıcılık sunar, ancak bu açıklama mutlaka bir gereklilik ya da zorunluluk taşımayabilir.

1800-2005 döneminde, Amerika ve İngiltere’de İngilizce olarak yayınlanmış bir milyon örnek eserin taraması sonucunda, hesap verme kavramının kullanım sıklığının yaklaşık 1970’lere kadar oldukça sınırlı olduğu, bu tarihten sonra ise kavramın kullanım sıklığında keskin bir biçimde artış olduğu gözlemlenmiştir (Dubnick, 2014:23). Bu durum, kamu yönetimindeki dönüşümlerin kavramsal yansımalarına etkisi ile açıklanabilir ki yakın dönemde yeni kamu işletmeciliği bağlamındaki kuramsal yaklaşımlar bunu tetiklemiş gibi görünmektedir. Ancak kavram olarak hesap vermenin (accountability) artan kullanımı yakın tarihe ait olsa da hesap vermenin anlam olarak ifade ettiği soyut fikir çok eskilere gider.

Oxford sözlükte hesap verir olma kalitesi; birinin görevlerinin gidişatı ve performansı hakkında cevap verme ve açıklama yapma yükümlülüğünü ifade eder (Dubnick, 2014:26). Ancak faaliyetler konusunda cevap verme, açıklama yapma, gerekçelendirme bir zorunluluk ifade eder (Olsen, 2014:107). Yükümlülük doğuran bu haliyle hesap verme sorumluluğu, sorumluluğu veren ile alan (Boesch, 2009:87) yani başka bir yaklaşımla, yönetenle yönetilen arasındaki bir ilişkidir (Schedler, Diamond, 1999:23). Ancak hesap verme, sorgulama, cevap verme ve şeffaflığın peşinden koşmaktan daha fazlasını ifade eder. Çünkü vekiller sadece hesaba çağırılmamalı, onlar da hesaba katılmış olmalıdır (Mulgan, 2003:9).

Romzek ve Dubnick birçok yazar tarafından da kabul gören bir basitleştirme içinde kavramı, kamu kurumlarının ve çalışanlarının, kurum içinde ve dışında oluşturulan farklı beklentileri yönetme aracı olarak tanımlar (Romzek ve Dubnick, 198:233).

Hem kamu hem de özel sektörde iyi yönetişimin simgesi olmaya başlayan (Bovens, 2006:7) hesap verme, her biri yönetimle ilgili bir çıkarım ortaya koyan birçok farklı şekilde de kullanılmıştır. Bunlar arasında en basiti, hesap vermenin bir gereklilik olarak tanımlanmasıdır. Gereklilik, organizasyonunun, gerçekleştirdiği şeylerin açıklamasını yapması konusundaki gerekliliktir (Peter, 2007:16). Bu tanımda, bireyden ziyade kurumsal bir hesap verme anlayışı öne çıkmaktadır. Oysa hesap verme bireylerin davranışlarından soyutlanamaz. Drüke ise bu noktadan hareketle hesap vermeyi, bireylerin davranışları ve

onların sonuçlarına odaklanacak şekilde, insanların, diğer insanların yaşamları üzerindeki etkileri konusunda açıklanma yapma sorumluluğunda olmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Drüke, 2007:60). Tetlock ise hesap vermeyi bir beklenti olarak tanımlanmaktadır. Bu beklenti, bir tarafın diğer tarafa yargı ve kararlarını gerekçelendirmesini ve bunu savunmasını ifade etmektedir (Tetlock, 1992/Koch, Wüstemann, 2014:134).

Hesap verme kavramı çoğu defa hesap vermenin alanını gösterecek şekilde birden fazla kelime ile kullanılmıştır; siyasi hesap verme, mali hesap verme, kurumsal hesap verebilirlik, yasal hesap verebilirlik vb. Ayrıca hukuki kullanımda yükümlülüğü, siyasal kullanımda cevap verebilirliği, mali ve kurumsal yönetişimde uygunluk ve doğruluğu ifade eder şekilde anlam bulan hesap verme kavramının, 1890'lı yıllardan günümüze ilk ortaya çıkan ve yaygınlığı en fazla olan ise “mali hesap verme” şeklindeki kullanımıdır (Dubnick, 2014:26, 27). Zira devletlerin varlığı ve sürdürülebilirliği vatandaşlarca sağlanan vergilere bağlı olduğundan ve vatandaşlar da neyi finanse ettiğini bilmek isteyeceklerinden, bu kullanım şekli yaygındır

Hesap verme üç temel anlayışı içerir. Bunlar, devlet tarafından yapılan ya da ulaşılamayan taahhütlerle ilgili bilgiye vatandaş erişimini içeren “saydamlık”; vatandaşın devlet faaliyetlerinin gerekçelendirilmesi ya da doğrulanmasını talep etme gücünü içeren “cevap verebilirlik (yanıtlama)”; vatandaşın, devletin belli standartları karşılayamaması halinde sahip olacağı yaptırım gücünü içeren “zorlama gücü”dür (Hudson, A. ve GOVNET, 2009:23). Bu üç anlayış, hesap vermeyi bilgi-tartışma-sonuçlarla yüzleşme (yaptırım) şeklinde açıklamaya çalışan yaklaşımlarla da örtüşmektedir.

Geleneksel olarak bakıldığında, hesap verebilirlik iki boyut üzerinden açıklanmaya çalışılır. Bunlar, yatay (horizontal) ve dikey (vertical) hesap verebilirliktir. Yatay hesap verebilirlik, daha ziyade uygulayıcılar, yasa koyucular ve yargı arasındaki denge fren mekanizması ile ilgilidir (Hudson ve GOVNET, 2009/OECD, 2014:23). Kamu denetçisi (Ombudsman), genel denetçiler, yolsuzlukla mücadele büroları, yatay hesap verme kanallarıdır (Jenkins, 2007:140). Dikey hesap verebilirlik ise vatandaşlar ve karar vericiler arasındaki ilişkilerle ilgilidir (Hudson ve GOVNET 2009/OECD, 2014:23). Seçimler dikey hesap vermenin resmi kanalıdır. Hükümetlere etki eden lobi kapasitesi, açıklama talebi, daha az resmi yaptırımlar, negatif kamuoyu gibi araçlar da resmi olmayan dikey hesap verme kanallarını oluşturur (Jenkins, 2007:140).

Hesap vermenin siyasal alan (devlet kurumları arasındaki ilişki) ve sivil alana dönük olarak da ele alınması mümkündür. Hesap verme, yasama organı/parlamento, denetim kurumları gibi devlet kurumları üzerinden değerlendirildiğinde, hesap vermenin arz yönlü konumlanmasından, devlet faaliyetlerinin daha açık hale getirilmesi, vatandaş taleplerinin geliştirilmesi, vatandaşın sesinin yükselmesi ve bu anlayışın sivil toplum örgütleri ve medya yönünde geliştirilmesinden söz edildiğinde ise hesap vermenin talep yönünden söz edilmektedir (OECD, 2014:24).

Bovens hesap vermeyi yönetim aracı ve mekanizması olarak tanımlar. Bu anlamda hesap verme, politika uyumluluğunu sağlamak ve yönetişimde değişikliği zorlamak için uygulanabilir. Zira hesap verme ahlaki bir zorlamadır ve yönetişim isteği için dış baskı (ahlaki çekiş) oluşturur. Bu bağlamda hesap verme, kimsenin karşısında durmayacağı altın kavramlardan biri haline gelmiştir (Bovens, 2006:5).

Özetle mali yönetim açısından hesap verme, kamu gücü kullanma yetkisi ile ilgilidir ve bu yetkinin nasıl kullanıldığı konusunda, bilgiye dayalı açıklama ve tartışma ile sonuçlarını üstlenilmesini ifade eder.

2.1.2. Disiplinlerarası Bir Çalışma Alanı Olarak Hesap Verme

Hesap verme hem akademik hem de popüler açıklamalarda sıkça referans olarak alınan bir kavramdır (Peters, 2014:212) ve toplumsal psikoloji, muhasebe, kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler (Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:4-5), hukuk, iş ekonomisi (Schillemans, 2013:9) gibi birçok bilimsel çalışma alanının araştırma konusu içinde olmuştur. Bu alandaki bilimsel dergiler ve yazılan makaleler araştırma alanı çeşitliliğini teyit etmektedir (Schillemans, 2013:8, 9).

Hesap verebilirliğin ilişki ve iletişimsel yanı toplumsal psikoloji içinde görülür ve bu bağlamda hesap verme, bireysel karar verme ve toplumsal psikoloji arasındaki ilişkide önemli kural ve uygulama mekanizmasıdır. Muhasebe alanında hesap verme, vekilin davranışları hakkında üçüncü taraflara açıklama sağlaması konusundaki mecburiyettir ve beklentiler ile faaliyetler arasında bir köprü oluşturur. Kamu yönetimi alanında hesap verme çalışmaları, daha ziyade kamu hizmet sunumu ve düzenlemeleri kapsamındaki hesap vermenin biçimlerine odaklanma eğilimindedir. Siyaset bilimi açısından ise güç

perspektifinden konuya yaklaşılır ve seçilmiş politikacılar, seçmenler, devlet temsilcileri ve bürokratlar arasındaki ilişki içinde değerlendirilir. Uluslararası ilişkiler alanındaki çalışmalar ise daha çok uluslararasılaşma olayları ve bunun sonuçlarına odaklanır (Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:4-5). Hesap verme, siyaset bilimi ve kamu yönetimi içinde ayrıca bir asıl-vekil modeli şeklinde modellenmiştir ve daha ziyade harcama sonrasına (ex-post) ilişkin sonuçlarla ilgilidir. Ayrıca hükümetlerle ilgili çalışmalarda, hesap verme ilişkisi, kurumlar ve bireyler arasındaki hiyerarşi içinde bir yetki devri olarak görülür (Brandsma ve Schillemans, 2012:4).

Lindberg son 10-15 yılda, hesap verebilirlik kavramının sadece siyaset bilimcilerin ve ekonomistlerin arasında değil, aynı zamanda daha geniş bir akademisyen ve uygulayıcı topluluğu içinde de moda olduğunu değerlendirmektedir (Lindberg, 2009:1) ki bunda YKİ sonrası dönemin etkileri olduğu söylenebilir.

2.1.3. Hesap Verme Kavramını Açıklama Modelleri, Kavramın Dar (Mekanizma)-Geniş (Erdem) Kullanımları

O’Kelly ve Dubnick hesap vermeyi, onu açıklayan kuramlara bağlı olarak dört ayrı şekilde modellemektedir (O’Kelly ve Dubnick, 2014:4).

Çizelge 2.1. Hesap Verme Modeli ve İlgili Kuramlar

Hesap Verme Modeli	İlgili Kuram
Mekanizma	Asıl-vekil Kuramı
Fonksiyon	Kurumsalçı
Davranış	Toplumsal Psikoloji; Kültürel
İlişkiler	Ahlak Kuramı

Kaynak: (O’Kelly ve Dubnick, 2014:4)

Anglo-Amerikan politik ve bilimsel açıklamalarında hesap verme geniş bir konsept içinde değerlendirilir (Mulgan, 2003/ Bovens, Schillemans, Hart, 2008:226). Bu açıdan hesap verme, aktörlerin davranışlarının değerlendirilmesi için standartlar belirlenmesi bağlamında normatif bir kavramsallaştırma (Bovens, Schillemans, 2011:3). Yani kamu aktörlerinin gerçek ve aktif davranışlarının değerlendirilmesi (O’Connell 2005, Conside 2002, Koppell 2005/Bovens, Schillemans, 2011:4) bağlamında, bireysel ve organizasyonel “erdem” çerçevesinde hesap vermeye ait bir bakış açısı içerir. Hesap vermenin bu geniş

bağlamı, tartışmalıdır, çünkü hesap verebilir davranış standartlarıyla ilgili, genel bir fikir birliği bulunmamaktadır. Zira davranışlar rol, zaman, yer ve konuşana göre değişebilmektedir. (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:225). Ancak bu sübjektif durumlara rağmen, etik, görev standartları, iyi uygulama örnekleri yoluyla ortak uygulama pratiklerinin geliştirilmesine katkı sağlanabileceğini de değerlendirmek gerekir.

Hesap verme açısından diğer bakış açısı, onun bir “mekanizma” olarak değerlendirildiği dar bakış açısıdır. Mekanizma, aktör ve forum (hesap sahibi; account-holder, hesap soran; accountee) arasındaki ilişkiye odaklanır. Bu tip ilişkide, aktör foruma karşı açıklama yapmak ve davranışlarını savunmak zorunluluğundadır. Forum da aktöre karşı sorular sorabilmeli ve karar vermelidir. En sonunda ise aktörler sonuçlarla (yaptırım-ödül) yüzleşmelidir (Bovens, 2006:9). Yani, hesap verme sorumluluğunda olan taraf, davranış ve performans bilgisini foruma (hesap sorana) sunacak, soru ve cevaplarla forum içinde tartışma gerçekleştirilip bir kanaat ortaya çıkacak, karar verilecek, ortaya çıkan sonuçlara göre yaptırım ve ödül uygulanabilecektir (Bovens, Schillemans, 2011:4). Lindberg karar verme gücünün asıldan vekile transfer edilmesinden sonra, vekilin kararları hakkında açıklama yapması gereği olarak bu mekanizmanın kurulacağını paylaşır (Lindberg, 2009:1). Yani hesap verme mekanizması bu anlamda bir gerekliliktir.

Vatandaş-Yasama Organı-Hükümetler-Bürokrasi arasındaki ilişki, hesap vermenin toplumsal mekanizma temelindeki bu dar kavramlaştırmasının örneğidir ve ardında da asıl-vekil ilişkisine dayalı vekalet kuramı vardır.

O’Kelly ve Dubnick hesap verebilirliği, bireylerin sosyal varoluşlarını müzakere ettikleri yaygın bir bakış açısı matrisi olarak görür. Zira gruplar amaç geliştirir ve bu amaçlarını normalize etmek ister (O’Kelly ve Dubnick, 2014:10).

Hesap vermeyi erdem ya da mekanizma olarak gören anlayışlara bağlı olarak belli göstergeler üzerinden işaretler, yapı taşları belirlenmeye çalışılmıştır. Hammer ve Lloyd tarafından yapılan çalışma, hesap vermeye erdem olarak bakmakta ve dört boyut üzerinden hesap vermeyi ölçmek üzere göstergeler geliştirmektedir. Bu dört boyut, saydamlık, katılım, değerlendirme ve şikayetler-cevaplardır (Hammer ve Lloyd, 2011/Brandsma, 2014:146).

Benzer şekilde, hesap vermeyi mekanizma olarak ele alan ve aşağıda örnekleri verilen çalışmalarda, birçok araştırmacının, bilgi-tartışma-sonuçları esas alan göstergeler geliştirildiği bilinmektedir.

Çizelge 2.2. Bilgi-Tartışma-Sonuçlar ile Göstergeler

Tema	Örnek Göstergeler	Çalışmayı Yapan	Metod
Bilgi	Bilginin web sayfalarından elde edilebilirliği	Welch ve Wong (2001)	İçerik analizi
Bilgi	Aktörlerce ne kadar sık bilgilendiriliyorsunuz	Brandsma (2010)	Anket
Tartışma	Aktörlerin davranışları onunla sonradan tartışılır	Brandsma (2010)	Anket
Tartışma	Sorulan sorunun netliği ve verilen cevap	Van de Steeg (2009)	İçerik analizi
Sonuçlar	İyi performans durumunda ne şekilde ödüllendirilmeyi tercih edersiniz (nakit, kabul vb.)	Brehm ve Gates (1997)	Anket
Sonuçlar	Personelinizin işlerinden memnun olduğunuzda ya da olmadığınızda, hangi opsiyonu kullanabilirsiniz (işten çıkarma, bonus, görevlerin yeniden dağıtımı vb.)	Brandsma (2010)	Anket

Kaynak: (Hammer ve Lloyd, 2011/Brandsma, 2014:150, 151)'den uyarlanmıştır.

İçerik analizi ve anket metodlarının uygulandığı yukarıdaki göstergeler sadece örnek niteliği taşıdığından, zaman, mekan ve ihtiyaca göre farklı göstergelerin belirlenmesi de mümkündür.

2.1.4. Hesap Verme Anlayışının Dönüşümü

Kurumlar yasal olarak inşa edildikten sonra, yaşarlar ve onların uygulamaları tedrici olarak gelişime uğrarlar (Olsen, 2014:118). Dahası ihtiyaçlara göre yeni kurum ve kurallarla yer değiştirirler.

Hesap verme kavramının kökleri geleneksel muhasebecilik kavramından gelse de muhasebe kavramı ile olan etimolojik bağından yavaş yavaş kurtulma çabasıdadır. Kavram, siyasal açıklamalarda, muhasebecilik ve mali yönetim alanlarında yansıttığı anlamlar yanında, adil ve eşit yönetim söylemleri içinde de karşılık bulmaktadır (Bovens, 2006:6).

Birçok düzenleyici metin hesap verme ile ilgili hükümlere yer vermektedir. Bunlardan biri de 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesidir. Bildirge yürütme erkini hesap verebilir kılma konusunda düzenlemeler içermiştir. Bildirgenin 15 inci

maddesindeki, “*Toplumun tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle ilgili olarak hesap sormak hakkı vardır.*”¹⁸ şeklindeki hüküm bunlardan biridir. Avrupa Parlamentosu Bütçe Kontrol Komisyonu Başkanı Herbert Boesch bu düzenleme konusunda, “*Bu ilkenin kağıda dökülmesinin üzerinden iki yüz yıldan uzun bir süre geçmiştir, fakat zamanla bu ilke hiç olmadığı kadar yerinde bir ilke haline gelmiştir. Neden? Muhtemelen, bunun nedeni bu ilkenin sağ kanadı da sol kanadı da temsil etmemesidir. Bu ilke, sadece sağduyuyu yansıtmaktadır.*” (Boesch, 2009:100) demek suretiyle, hesap vermenin/sormanın toplumun tüm taraflarını ilgilendiren bir gereklilik olduğunu vurgulamaya çalışmıştır. Dahası modern savaş korkusu, hesap vermeyi uluslararası boyuta taşımış ve uluslararası hesap verebilirlik konularında tartışmaları tetiklemiş (Goodhart, 2014:289).

Hesap verme çerçevesindeki düzenlemeler, iyi yapılandırılmış ve tekrarlanan sorunlarla sürekli biçimde karşı karşıya gelinmesi suretiyle gelişmiştir. Bir zamanlar istisnai olarak değerlendirilen şeyler, genel kabul görmeye, mevcut standartlarla, anlayışlarla yer değiştirmeye başlamıştır. Bu itibarla hesap verme bağlamında önemli bir aktör olan yasama organı gibi anahtar kurumlar da planlanmış bir tasarımdan ziyade tarihsel süreçler içinde gelişim göstermiştir (Olsen, 2014:117).

Hesap verme sadece kontrol ve koruma ile ilgili değildir (Bovens, 2006:13). Özellikle yeni kamu işletmeciliği ile birlikte, kamusal hesap verme sadece bir araç değil, kendisi bir amaç haline gelmiştir (Bovens, 2006:7) ve geline nokta hesap verme anlayışı çağdaş yönetim anlayışları ile örtüşür.

Geçmişte sadece asıl ve vekil arasındaki hiyerarşik ilişkilerde görülen hesap verme yapıları, günümüzde üçüncü tarafları da içine alan daha çoklu ve karmaşık bir hal almıştır. Daha karmaşık, dinamik hesap verme yapı ve süreçlerinin oluşumuna hizmet eden bağımsız denetçiler, ombudsman, diğer şikayet mekanizmaları, düşünce kuruluşları, kredi derecelendirme ve standart belirleme kurumları, soruşturma komiteleri gibi yeni hesap verme ilişki ve araçları, eskilerin yerini almıştır (Olsen, 2014:110). Yine geçmişte, hesap verme daha ziyade “ex-post” yani sonuçlar/çıktılar üzerine odaklanırken, zamanla elde edilen çıktılar politika oluşturulmasında girdi (ex-ante) görevi de görmeye başlamıştır (Bovens, 2006:14) yani kamusal hesap verme yoluyla elde edilen bilgi, değişim ve sürekli gelişimin bir aracı olarak da kullanılmaya başlamıştır.

¹⁸ http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/abihm.org/fransiz_insan.htm (Erişim; 02.09.2016)

Yönetişimle ilgili yeni gelişmeler, hesap vermeyi sadece hiyerarşi içinde gerçekleşen bir olgu olmaktan çıkarmıştır. Zira günümüzde, açıklama yapma zorunluluğu, sadece ast-üst arasında değil, aynı seviyede meslektaşlar arasında, takım üyeleri arasında, müşteriye, vatandaşa vb. dönük şekilde yani üç yüz altmış derece olarak gerçekleşmektedir (Behn, 2001:198).

Sosyal medya ve mobil iletişim teknolojisindeki ilerlemeler, halkın siyaset ve hesap verme ile etkileşimini de dönüştürmüştür. Yeni bilgi ve iletişim teknolojileri, hükümetlerin halka karşı daha fazla hesap verebilir olmasını sağlayacak yeni kanallar ve tartışma ortamları geliştirmektedir. Zira yeni teknolojiler zamanla oyunun kurallarını da dönüştürerek (OECD, 2014:52) vatandaşların kendi hayatlarını etkileyecek olan kararlara daha kolay erişmelerine olanak sağlamıştır (Sahgal, 2008:166).

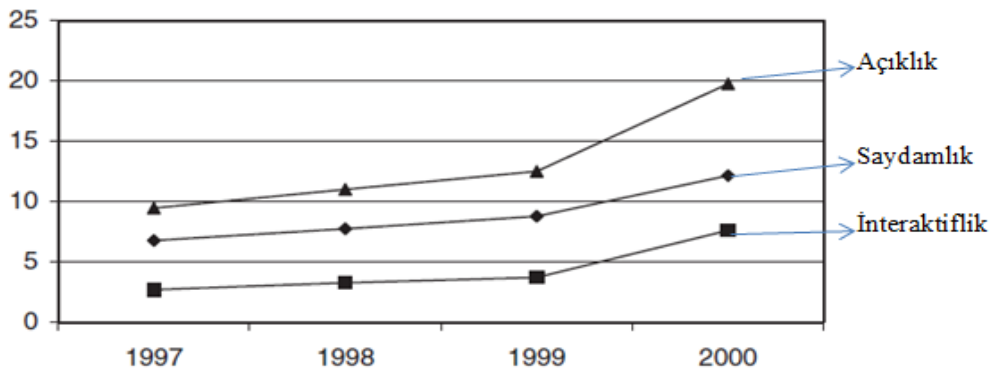
Öte yandan hesap verme anlayışı, yürütmeye karşılaşılabilecek sorunları belirleme ve daha iyi bir performans elde etme konusundaki mekanizmaları anlayabilecek araçları sunmaya başlamıştır (Peter, 2007:15). Bu itibarla, yönetim anlayışındaki dönüşümlerle birlikte, hesap verme sadece asıl konumunda olanlar (vatandaş ya da yasama organı) bakımından değil, aynı zamanda hükümet/yürütme açısından da önemli hale gelmeye başlamıştır.

Modern sistemler insanların gerçekleri bilme hakkı ve doğru cevapları edinmelerinin kabulü anlayışına dayanır (Bakhtaki, 2007/ Fatemi ve Behmanesh, 2012:46). Dolayısıyla kamu yönetiminde hesap verme kavramı, hükümetlerin en temel görevlerinden biri ve vatandaşların da en temel haklarından biri olarak ortaya çıkmaktadır (Fatemi ve Behmanesh, 2012:46). Yani modern kamu yönetimi anlayışında hesap verme, hükümetler bakımından bir “zorunluluk”, vatandaşlar bakımından da “vazgeçilmez bir hak” halini almıştır.

Fukuyama, hesap verebilir bir devlet yönetiminde, yönetenlerin, yönettikleri halka karşı sorumlu olduklarını bileceğini ve onların menfaatlerini kendi menfaatleri üzerinde tutacağını değerlendirir (Fukuyama, 2011:321). Ancak bunu sağlayacak araçlar önemlidir ve hesap verme ilişkisinin biçimleri zamanla değişim gösterdiğinden (Jenkins, 2007:136), hesap vermeye katkı sağlayan araçların koşullara uygun olarak sürekli gelişim içinde olması gerekir.

Hesap verme anlayışında, özellikle yeni kamu işletmeciliği sonrası daha köklü dönüşümler yaşanmıştır. Birincisi, geleneksel hukuka uygunluk ve mali kontroller yerine, performansa (value for money) dayalı hesap verme uygulamaları gelişmiştir. Zira iyi yönetim sadece kural ve prosedürlere uygunlukla değil, performans ile sağlanabilmektedir. İkincisi, mali hesap verme odaklı iç hesap verme mekanizmaları yerine, doğrudan vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarına raporlamalar, vatandaşlarla iletişim ortamları gibi dış hesap verme yolları kullanılmaya başlanılmıştır. Üçüncü olarak da hesap verme ile ilgili raporlamalar nitelik değiştirmiş, mali amaçlara dönük raporlamalar yanında, daha geniş kapsamlı biçimde, sosyal, etik ve çevresel nitelikli raporlamalar ortaya çıkmaya başlamıştır (Bovens, 2005:184-188).

Yapılan çalışmalar, hesap verebilirliğin tüm özellikleri olarak varsayılan unsurların (açıklık, saydamlık, interaktiflik) 1997 ve 2000 yılları arasında, web siteleri veri eğilimlerine göre tüm ülkelerde genel olarak arttığını, 1999-2000 yılları arasında ise bu artışta büyük bir sıçrama olduğunu göstermiştir (Wong, Welch, 2004:284, 285).



Şekil 2.1. 1999-2000 Yılları Arasında Hesap Vermenin Tüm Özelliklerindeki Artış

Kaynak: (Wong, Welch, 2004:285)

Son otuz yıl boyunca daha etkin hesap verebilirlik talebinin sürekli olarak artması (Mulgan, 2003:1), bu alanda siyasal aktörlerin de ilgisinin artışı tetiklemiştir. Örneğin, 2001-2006 yılları arasında Amerikan Kongresine sunulan 50-70 arasındaki yasanın başlığı olmuştur (Dubnick, 2007:8/Bovens, Schillemans Goodin, 2014:1). Politik alanda karşılık bulduğunun bir başka yakın dönem örneği, Amerikan Başkanı Obama'nın göreve geldikten sonra küresel finansal krizlerin çözümü için başlattığı yasanın (Recovery Act) üç temel

amacından birinin, kamu harcamalarında hesap verme ve saydamlık seviyelerinin teşvik edilmesi çabaları olmasıdır (Bovens M., Schillemans, Goodin, 2014:1).

2.1.5. Hesap Verme Kavramının Farklı Kullanımları

Hesap verme kavramının, siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatüründe kullanımı nispeten yeni yeni artsa da (Dubnick, 2014:24) başka kelimelerle birlikte, kelime çifti şeklinde kullanımı oldukça yaygındır. Hesap verme, politik ve bilimsel açıklamalarda, birçok ayrı kavramı örten şemsiye bir kavram olarak hizmet etmeye başlamış, etik, saydamlık, eşitlik, demokrasi, etkililik, cevap verebilirlik, sorumluluk, güvenilirlik gibi birçok kavramın açıklamasında ya da bu kavramlarla birlikte kullanılır olmuştur (Mulgan, 2000b, Behn, 2001, Dubnick, 2002/Bovens, 2006:8, O’Kelly ve Dubnick, 2014:3, Fard & Rostamy,2007:335). Yaygınlığın kaynağında bilim insanlarının kavramın içeriğini doldururken sahip oldukları yaklaşım farklılığı olduğu gibi hesap vermenin taşıdığı hedefe, bunu sağlayacak araçlara, aktörlere, ortama, güdüleyicilere bağlı olarak kavramın kullanımının zenginleşmesinin de etkisi olabilir.

Aktörlere bağlı olarak, örgütsel (birleşik, ortak), hiyerarşik, kolektif, bireysel hesap verme, ortama bağlı olarak, siyasi, yasal, yönetsel, profesyonel (mesleki), toplumsal hesap verme, zorunluluk ilişkisine bağlı olarak dikey, yatay, çapraz hesap verme, hesabı verilecek konuya bağlı olarak mali, süreç ya da çıktılarının (Bovens, 2006:15-22, Patil, Vieider, Tetlock, 2014:69) hesabının verilmesi, aktörler üzerinde etki eden güdüleyicilere bağlı olarak yaptırım ya da güven temelli hesap verme (Mansbridge, 2014:55), seçim sisteminin analizine dayanan seçimle ilgili hesap verme (Fearon, 1999:55), kararlara halkın katılım potansiyeli bağlamında toplumsal hesap verme (O’Meally, 2013:1), kaynak yönetiminde etkili, ekonomik ve verimli bir yönetimi esas alan performansa dayalı hesap verme (Peter, 2007:15, Azfar, 2007:255), zengin kullanım ve kavramlaştırma örnekleridir.

Diğer yandan, Mulgan, hesap vermenin taşıdığı anlamları farklı kavramlar ile birlikte açıklamaya çalışır. Ona göre hesap verme, sorumluluk, içsel hesap verme, kontrol, cevap verebilirlik, diyalog kavramları üzerinden açıklanabilir (Mulgan, 2000:556).

2.1.5.1. Hesap verebilirlik ve sorumluluk

İngiliz anayasa hukukçularınca sorumluluk hesap vermenin yerine kullanılmıştır ve bazı Fransız yazarlar da her iki kavramı eşit anlamda görmüşlerdir (Harlow, 2014:197). 1940'lı yıllarda Carl Friedrich ve Herman Finer sorumluluk kavramını farklı şekillerde açıklama çabasında olmuşlardır. Friedrich kamu görevlilerinin profesyonel standart ve değerler bağlamında içsel sorumlulukları üzerinde dururken, Finer dış siyasi taraflara dönük sorumluluğun önceliğinden bahsetmiştir ve hesap verebilirliği dışsal kontrol yoluyla, tercih edilir bir sorumluluk fikri olarak kullanmıştır (Friedrich, 1940, Finer, 1940/Peters, 2014:217, 218). Birincisi, sorumluluk (X)'in (Y) için (Z)'ye hesap verebilir olmasını anlatabilir. İkinci olarak, sorumluluk içsel bir ahlaki zorunluluk fikrini de ima edebilir. Dolayısıyla, hesap verebilirlik, Finer'in dışsal anlamının ötesinde, Friedrich'in bahsettiği, vicdani ve ahlaki değerlere dönük içsel bireysel sorumluluğu da içerir.

Çoğu defa hesap verebilirlik ve sorumluluk kavramları birbirinin yerine kullanılmaktadır. Fakat sorumluluk, faaliyet ve takdir yetkisi ile ilgili kişisel bağımsızlık ve özgürlüklerin etik yönü ile ilgilidir. Eskiden hesap verebilirlik genellikle sorumluluğun bir parçası olarak görülürken (dışsal yön), şimdi bu tersine dönmüş ve sorumluluk hesap verebilirliğin bir parçası olarak görülür olmuştur (Mulgan, 2000:557). Zira hesap verme, iyi yönetim uygulamaları paralelinde daha geniş bir zemine oturur.

2.1.5.2. İçsel hesap verebilirlik

Romzek ve Dubnick'e göre kurum dışından yakın kontrollerin bulunmadığı durumlarda, teknik uzmanlık bilgisine ihtiyaç duyulabilir. Bu bağlamda, profesyonel hesap verebilirlik; herhangi bir dışsal inceleme, yaptırım ya da potansiyelle ilgilenmeksizin, bağımsız takdiri faaliyetlerin uygulaması ve içselleştirilmiş standartlara bağlılığı temsil eder. Dolayısıyla hesap verebilirlik, görevlerle ilgili vicdani performansı kavrayan bir kişisel sorumluluk düşüncesi ile tanımlanmış olur. Burada zorunluluk kaynağı içseldir (Mulgan, 2000:558, 559).

Rudolf Klein ve Patricia Day tarafından yapılan çalışmanın sonuçları da benzerdir. Çalışma sonuçları, bir kısım çalışanın kendilerini onaylayan makam yerine genel olarak kamuya dönük bir hesap vermeyi tercih ettiklerini göstermiştir. Dahası bir açmazla

karşılaştıklarında kendilerine veya vicdanlarına karşı hesap verebilir olma fikrini takip etmektedirler. Dolayısıyla burada hesap verebilirlik daha ziyade kişisel sorumluluk kavramı açısından ele alınmış, içselleştirilmiş ve kamu yararının izlenmesi fikrine dayandırılmıştır (Mulgan, 2000:561).

2.1.5.3. Hesap verebilirlik ve kontrol

Demokrasinin ana konularından biri, halkın öncelikleriyle ilgilenilmesi için hükümetleri kontrol etmektir. Güçler ayrılığı, anayasallık, yargı denetimi, hukuk devleti ilkesi, kamu hizmetleri davranış kuralları, rekabetçi piyasalar, menfaat grupları ve kitle iletişim araçları bu kontrolü sağlar (Mulga, 2000:563).

Bu bağlamda, hiyerarşik ilişki zemininde bürokratik idare tek ve esas hesap verebilirlik yapısı değildir. Aslında, ana fonksiyonları kamu görevlilerinden hesap sorma olduğundan, yasama organları, sayıştaylar, ombudsman ve idare mahkemeleri gibi kurumlar, hesap verme organizasyonu (institutions of accountability) olarak tanımlanmıştır.

Diğer yandan, çoğu çıkar gurubu ve sivil toplum aktörü, hükümet görevlilerinin sorgulanır olması ve hükümet politikalarının soruşturulması amaçları ile üyeleri için kulis yürütmektir. Dolayısıyla çıkar gurupları ve kitle iletişim araçları gibi diğer organizasyonlar da kısmen ya da ikincil düzeyde hesap verebilirlik meselesiyle ilgilidirler (Mulgan, 2000: 564, 565).

2.1.5.4. Hesap verebilirlik ve yanıt verme/duyarlılık (Responsiveness)

Cevap verilebilirlik yeni yönetim anlayışları paralelinde müşteri odaklı (client focus) bir hesap verme yaklaşımına vurgu yapmaktadır. Aslında cevap verebilirlik de kontrol gibi hükümetlerin kamu tercihleri ile ahenkli olması fikrini destekler. Ancak, kontrol daha çok dışsal baskı ile ilgili iken cevap verebilirlik, sebep ne olursa olsun kamu görevlilerinin genel kamu talepleri ile ilgilenmesi fikrine dayanır.

Cevap verebilirlik, görevliler ve geniş kamu arasındaki iki farklı ilişkiyle ilgilidir. Birincisi, kamu idarelerinin özellikle seçilmiş siyasiler gibi kurum dışı diğer taraflara karşı yanıt verebilir olması. İkinci olarak, kamunun üyelerine hizmet sağlayan kamu

idarelerinin, tüketici taleplerine hassasiyet gösteren özel sektör firmaları gibi vatandaş (müşteri) ihtiyaçlarına cevap vermesidir (Mulgan, 2000: 566).

2.1.5.5. Hesap verebilirlik ve iletişim

Hesap verebilirlik, resmi görevlilerin cevap, açıklama ve gerekçelendirmesine dayanan iletişimsel bir aktivitedir. Yönetici ve görevlilerin faaliyetlerinin yasama organına, mahkemelere, kitle iletişim araçlarına vb. hesap verme konusundaki gereklilikler, onları kamu ile bir iletişim ortamında olma konusunda taahhütte bulunmaya zorlamaktadır. Bu çağdaş, bilinçli bir demokrasinin önemli bir parçası gibi görünmektedir (Mulgan, 2000: 569).

2.1.6. Kamusal Hesap Verme Açısından Denge: Aşırı Hesap Verme-Hesap Verme Açığı

Hesap verme sorumluluğu konusunda ortam geliştirme yani hesap vermenin iklimi ile ilgili koşulları inşa etme konusunda bir sınır koymaya gerek olmayabilir. Ancak hesap vermeyi sağlayacak araçlara sınır konulması gerekir. Daha doğru bir ifade ile hesap vermeyi sağlayacak araçların optimum seviyede tutulması gerekir. Aksi durumda fazla hesap verme aracı aşırı yük, azı da hesap verme açığı oluşturabilir.

Modern yönetimlerin birçoğu aşırı hesap verme yükünden şikayet ederken (Brennan, 1999/ Bovens, Schillemans, Hart, 2008:227), giderek yoğunlaşan zorunluluklar ve prosedürlere işaret etmektedirler (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:227). Hesap verme başlı başına bir amaç olduğunda, optimum düzeyin aşılması, gerçek faaliyet veya projeye odaklanmayı zorlaştırmaktadır. Örneğin, kamu açısından nihai hedef, performansla dayalı bir yol inşası ise hesap verme adına bunu sağlayacak hukuki prosedürlerin ve kontrol tedbirlerinin aşırılaştırılması, gerçek ihtiyaç olan yol yapımının önüne geçebilecek ve gerçek ihtiyacın teminini süreçlerini zorlaştırabilecektir.

Aşırı hesap verme prosedürleri, kamu yararı için az getiri, çok kırtasiye oluşturabilirken (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:228), daha fazla hesap vermenin daha iyi bir yönetimi garanti edeceği de tartışmalıdır (Halachmi, 2002a, b, Jos ve Tompkins,

2004, Dubnick 2005/Bovens, Schillemans, Hart, 2008:228). Dolayısıyla kamu yönetiminde optimum hesap verme araç ve uygulamalarına ihtiyaç vardır.

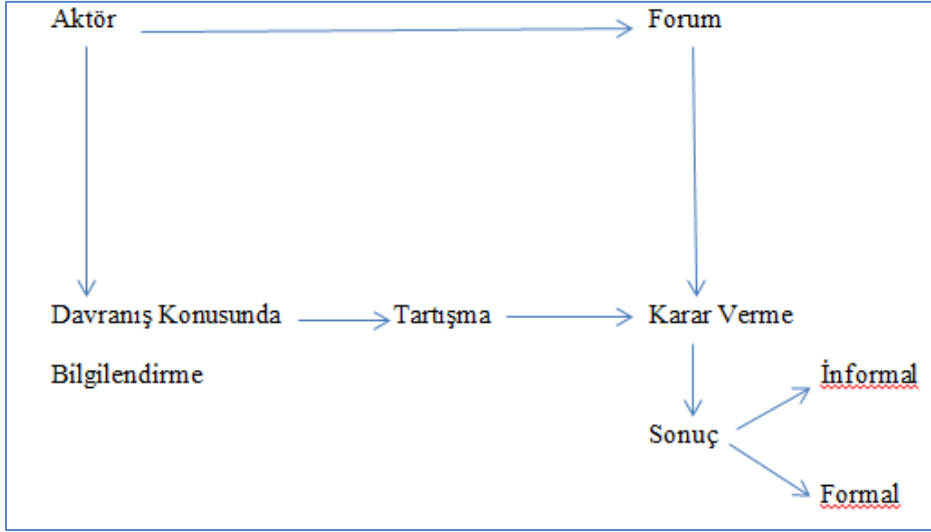
Hesap verme açığı, kamu sektörünün birçok farklı alanında bulunabilir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:229) ve varlığı, kamu kaynağının, egemenliğin asıl sahibi adına keyfi yönetimine sebep olabilir. Egemenlik sahipleri egemenliği en azından belli ve genel sınırlar içerisinde devretmek isterler. Kurallar, standartlar gibi uygulamaya yön veren ve gücü sınırlayan araçlar sınırları belirleyerek, keyfiyeti engeller.

Kamu idareleri büyüdükçe ve karmaşıklaştıkça güç dengeleri değişebilmektedir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:229). Böyle bir durumda, baştan belirlenmiş hesap verme araçlarının yetersizliği, yetki kullanıcılarının performanslarının değerlendirilmesi ve bu performans konusunda açıklama yapma sorumluluğunu üstlenme kapasitelerini zaafa uğratabilir.

Diğer yandan optimum seviyenin belirlenmesi için bir kural seti bulunmamakla birlikte, kimin, kime, ne için ve nasıl hesap vereceği konusunda, ilişkilere yön verecek asgari kural ve standartların öznel şartlar da gözetilerek iyi uygulamalar temelinde geliştirilmesi gerekir.

2.1.7. Toplumsal İlişki Mekanizması Olarak Hesap Verme Kavramı

Hesap verme karmaşık bir yapıdır ve karmaşık soruları içinde barındırır (Koch, Wüstemann, 2014:135). Kimin hesap vermesi gerektiği, kime karşı hesap verileceği ve ne için hesap verileceğine bağlı olarak, çok boyutlu bir ilişki gösterir. Politt hesap vermeyi “davranışı açıklama ve gerekçelendirme yükümlülüğü” olarak tanımlarken, bu tanımdan bazı sonuçlar çıkarır; bu ilişki, aktör, forum (ortam), hesap sahibi arasındadır (Pollitt, 2003/Bovens, 2006:9). Bu ilişkiye ne için hesap verileceğinin de dahil edilmesi gerekir. Bovens bu ilişkiyi, kim, kime, ne için ve neden açıklama yapmalıdır şeklinde aşağıdaki şekilde yapılandırmaktadır.

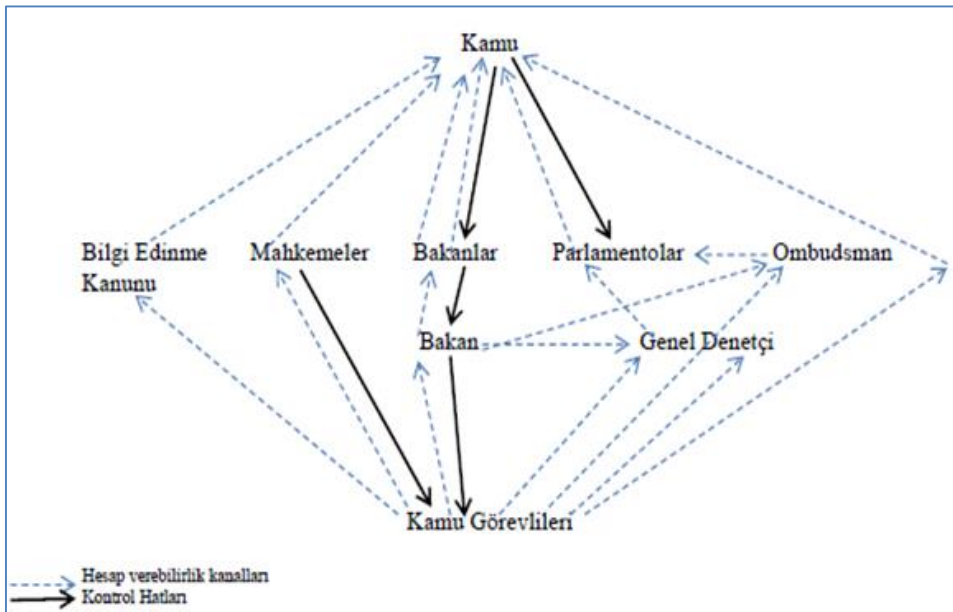


Şekil 2.2. Bovens'in Hesap Verme Modeli

Kaynak: (Bovens, 2006:15)

Yukarıdaki ilişki yapısı ileriki bölümlerde ayrıntısı verilecek olan bilgi-tartışma-sonuçlar aşamaları çerçevesinde gerçekleşir.

Mulgan ise aktörleri somutlaştırarak, tüm aktörleri içerecek şekilde hesap verme ilişkileri sistemi geliştirmiştir. Mulgan kamuoyundan kamu görevlilerine uzanan hat içinde, doğrudan ya da diğer aktörler aracılığı ile gerçekleşen ilişkilerin yönü ve yapısını ortaya koymuştur.



Şekil 2.3. Mulgan'ın Hesap Verme Modeli

Kaynak: (Mulgan, 1997:30)

Bu yapıda, aktörler arasında, hesap vermeyi sağlayan kanallar ve yetki devredenlerin vekillerini kontrol etmesini sağlayan bağlantılar yer almaktadır. Bazen kamuya yani halka aktörler doğrudan açıklama yapıp hesap verirken, bazen de birden fazla aktörün araya girmesi ile bu mekanizma dolaylı olarak işlemektedir. Ayrıca ilişkiler, bazen dikey (bakan-kamu görevlisi), bazen de yatay (ombudsman-kamu görevlisi) biçimde ortaya çıkmaktadır.

2.1.7.1. Hesap verilecek yer (Forum)

Forum, aktörlerin davranışlarını açıklama ve gerekçelendirme yükümlülüğünde olduğu “şeyi” ifade eder (Bovens, 2006:9). Bu bir kişi de olabilir, kurum da olabilir. Buna genel anlamda hesap verilen ortam demek de mümkündür.

Bovens ve arkadaşları başlangıçta forumu hesap verilen (accountee) ile eş görmüştür (O’Kelly, Dubnick, 2014:4). Bu klasik asıl-vekil kuramında asıla (principal) karşılık gelse de forum bazen doğrudan hesap verilme sorumluluğunda olunan olmayabilir. Yani yetki devri suretiyle hesap vermek zorunda olana yetki vermiş olan kişi ya da organ olmayabilir. Örneğin, modern yönetim sistemlerinde yer alan ombudsman buna örnek oluşturabilir. Zira ombudsman kendisine ait bir yetkiyi başka bir aktöre devretmese de hesap verme ilişkilerinde aktörler tarafından bilgi sunulan taraflardan biri olabilmektedir.

Bovens ve arkadaşlarının foruma hesap verilen olarak yaklaşımları nispeten nadir kalmış, forum, daha ziyade, eylemin gerçekleştiği yer veya mekan, fiziksel veya sanal bir alan olarak tasvir edilmiştir (O’Kelly, Dubnick, 2014:7). Bu bir nevi eski kent devletlerinin agorasına da benzeyen (O’Kelly, Dubnick, 2014:11) bir ilişki ortamıdır.

Kamusal hesap verme ilişkileri ortama göre çeşitlenebilmektedir. Siyasi, düzenleyici, yasal ya da mesleki organlar, hesap verme ilişkisindeki forum (ortam) örnekleri olarak gösterebilir (Bovens,2007/Koch, Wüstemann, 2014:129). Örneğin, Amerikan sisteminde, yasal hesap verme, mahkemeler yoluyla gerçekleştirilirken, Kanada’da başlıca hesap verme forumu parlamentodur (Harlow, 2014:202).

İçinde bulunulan ortamın (forumun) özellikleri, hesap verme konumunda olan aktörlerin yargıları ve karar almaları üzerinde etkiye sahip olduğundan (Koch, Wüstemann,

2014:129), forum, hesap verme sürecinin sadece sonuçları değil, kararlar gibi girdileri üzerinde de etkilidir. Bu bakımdan, işlevsel bir forum, kamusal yönetimin etkinliğine katkı sunar.

Hesap verilen ortamdan, aktöre soru ve değerlendirmeler iletilebilir ve aktörün sonuçlarla yüzleşmesi sağlanır. Forum ve aktör arasındaki bu ilişki, asıl-vekil temelindeki ilişkiye benzer, örneğin, yasama organı yürütmeye yetki devreden asıl olarak bir forumdur. Ancak, her forumun aktörlerin asılı konumunda olmadığı, mahkemeler ya da meslek örgütleri gibi yapıların da hesap verme sisteminde birer forum olabileceğini de değerlendirmek gerekir (Bovens, 2006:9). Yani mahkemeler ya da meslek örgütleri gibi yapılar, aktörlere otorite ve güç devretmeye de biri yasal hesap vermenin aracı, diğeri de mesleki hesap vermenin bir aracı olarak işlev görür.

Tetlock'a göre aktörler, ortamın tercihlerini bilmiyor iseler, daha dengeli ve doğru kararlar oluşması mümkün olabilir (Tetlock 1983, 1989/Koch, Wüstemann, 2014:129). Zira aktörler, önleyici öz eleştirilere girerek potansiyel eleştirileri tahmin etme çabasında olur ve buna uygun cevaplar geliştirebilirler (Koch, Wüstemann, 2014:130). Ancak ihtiyatlılık açısından yapılan bu yorum, her zaman geçerli değildir. Zira belirlilik her zaman karşılıklı beklenti ve davranışların anlaşılmasını sağlar. Sonuç olarak, ortamla ilgili bilgi sahipliğinin düzeyi, aktörlerin karar ve tercihlerinin şekillenmesinde etkili olacaktır.

Bovens'a göre etkili bir aktör-forum ilişkisinin bazı özellikler taşıması gerekir. Bunlar;

- Aktör, davranışları konusunda forumu bilgilendirme zorunluluğunda olmalıdır. Yani davranışlarını açıklama ve gerekçelendirme yükümlülüğünde olmalıdır,
- Aktöre sorular yöneltilebilmeli, aktör sorgulanabilmelidir,
- Forum, aktörün davranışı konusunda karar vermelidir. Yani davranışları değerlendirip bir sonuç ortaya koymalıdır ve duruma göre aktörü (vekili) suçlayabilmeli ya da onaylayabilmelidir,
- Aktör sonuçlarla yüzleşmelidir. Gerekiyorsa yaptırım, bu ilişkinin olası bir parçası olmalı, ödül, ceza, disiplin önlemleri, iyileştirme tedbirleri uygulanabilmelidir (Bovens, 2006:10-12).

Day ve Klein hesap verebilirlik ilişkilerinde aktörler ve farklı forumlar arasındaki değişimi, hesap vermeyi oluşturan üç adımda ele alır; bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırım (Day ve Klein, 1987/ Brandsma ve Schillemans 2012:3). Ancak kamu sektöründe, yaptırımın ödül-cezadan ziyade iyileştirici önlemler temelinde yapılandırılmasının örgütsel gelişmeye de hizmet edeceğini gözeterek, yaptırım politikası geliştirilmesi gerekir.

2.1.7.2. Hesap vermenin aktörleri

Üzerinde hesap verme sorumluluğu taşıyanlar, bireyler mi yoksa kurumlar mı olacaktır. Başka bir ifadeyle yetki kullanımı sonucunda ortaya çıkan sonuçlardan bu yetkiyi kullanan bireyler mi sorumlu olacaktır yoksa o sonucu üreten organizasyonun tamamı mı hesap verme ve açıklama yapma sorumluluğunu taşıyacaktır, sorularının cevabı hesap vereni tanımlayacaktır.

O'Connor, sorumluluğun bir grubun içerisinde dağılması durumunda, çıktılar için hesap verme sorumluluğunun üstlenilmesinin azalacağını, dolayısıyla grup yerine, sadece karar vericilerin hesap verme konumunda olmalarının daha faydalı olacağını paylaşır (O'Connor, 1997/ Koch, Wüstemann, 2014:130). Zira Macaulay'ın söylediği, "*Herkesin işi, kimsenin işi değildir.*" sözünde olduğu gibi konunun sahipliği zedelenecek, kime hesap sorulacağı muğlaklaşacak ve sonuçta hesap verme ilişkisinin etkili işlemesi zaafa uğrayacaktır.

2.1.7.3. Hesap vermenin kapsamı

Yetki kullanıcılarının kendilerine devredilen yetkinin hesabını verirken esas alınması gereken ölçüt anlamlı olmalıdır. Hesap verme sorumluluğu bağlamında aktörler, hangi fiillerle ve ne yönde değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Zira hatalı ölçüt hatalı değerlendirmeleri besleyebilir.

Neyin hesabının verileceği konusu, zamanla değişim göstermiştir. Örneğin, önceleri yetki üstlenenlerin, üstlendikleri yetkiyi belirlenen hukuki düzenlemeler içerisinde kullanıp kullanmadıklarının belirlenmesi yeterli bir kriter iken ve dolayısıyla hukuka uygun hareket edildiğinin gösterilmesi yeterliyken, daha sonra sadece hukuka uygunluğun yeterli

olmayacağı, ilave olarak çıktının performansının da hesabının verilmesi gerektiği yönünde değişimler gözlemlenir olmuştur.

Öte yandan, hesap verilecek konu bağlamında, bazen çıktı bazen de süreçlere odaklanıldığı görülür. Çıktı üzerine hesap verme yanında, performans düzeyini çıktı temelli hesap vermeden daha fazla artırma olasılığı olduğu değerlendirilmesi ile (Siegel-Jacobs, Yates, 1996/ Koch, Wüstemann, 2014:131) karar süreçleri ya da çıktı kalitesi için kullanılan prosedürlerin hesabının verildiği, prosedürel hesap vermeden söz edilmeye başlanılmıştır (Koch, Wüstemann, 2014:131).

Peters, kamu yönetiminde genellikle üç tür hata oluştuğunu paylaşır. Bunlar;

- Kötü performans ve yetersizlik,
- Aktörlerin kendisine tanınan yetkiyi aşmaları,
- Yetersiz aksiyon ya da aksiyon almamadır (Peters, 2014:213).

Ne için hesap verileceğine yukarıda Peters'in söz ettiği unsurlar üzerinden başlanabilir. Ancak mali hesap verme alanında, konu daha özelleşecek ve kamunun bir kül halinde bilanço performansının hesabının verilmesi ilişkiye dahil edilecektir.

2.1.8. Hesap Verme Aktörleri ve Forum Arasındaki İlişki Mekanizması

Mulgan'a göre, asıl, vekilin faaliyetlerini araştırma ve inceleme hakkına sahip olmalıdır. Bu araştırma ve inceleme, vekilden bilgi alma, açıklama yapma ve onu çarelere ve yaptırımlara zorlama durumlarını da içermelidir (Mulgan, 2003:10). Bovens benzer şekilde, aktör ve forum arasındaki ilişkinin, aktörün davranışlarını açıklamak ve haklı göstermek durumunda olacağı, forumun sorular sorabileceği, kararlar verebileceği, aktörün sonuçlarla yüzleşebileceği şeklindeki adımlardan oluşacağından söz etmektedir (Bovens, 2006:12). Lindberg ise hesap verme ilişkisini, bir zaman çizelgesi şeklinde, beş adımda ortaya koymaktadır (Lindberg, 2009:11). Bunlar;

1. Karar vermenin X'ten Y'ye devri,
2. Y'nin güç kullanan eylemi,

3. X'in Y'den açıklama ve gerekçelendirme istemesi,
4. Y'nin sadık olup olmaması¹⁹,
5. X'in duruma göre yaptırım uygulaması ya da uygulamamasıdır.

Yaygın olarak bazı araştırmacıların aktör ve forum arasındaki mübadelenin üç adımda gerçekleştiğini paylaştıkları görülür; bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırım (Day ve Klein 1987, Braithwaite 1997, Romzek ve Dubnick 1998, Lerner ve Tetlock 1999, Mulgan 2003/ Brandsma ve Schillemans, 2012:3). Yani hesap verebilirlik, uygun bilgilerin serbest akışına, tartışma ve çapraz sorgulama için etkili forumlara bağlıdır (Mulgan, 2000:567) ve buna sonuçlarla yüzleşme de eklenmelidir.

Üç aşamalı hesap verebilirlik anlayışı, araştırmacıların karmaşık gerçek dünyayı daha kolay analiz etmelerine yardımcı olan bir aygıttır ve hesap verebilirlik açıklarının tespit edilmesine de yardımcı olur. Üç aşamalı hesap verebilirlik süreçleri, uygun davranış ve performans beklentileri ile ilişkilendirilir ve beklentilerin konusu da tüm hesap verebilirlik sürecinin merkezinde yer alır (Brandsma ve Schillemans, 2012:4). Zira önceden ve karşılıklı tanımlanmış beklentiler, faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini kolaylaştırır.

Asıl-vekil arasında menfaatler konusunda ortak inanç ve davranışların benimsenmesi önemli olduğundan (Luttbeg 1974, Lim 2006/Brandsma and Schillemans, 2012:5), bu üç aşama içinde, bilgi aktarımı ve bilginin tartışılması yollarıyla, asılın beklentilerini vekile iletmesi, vekilin onu doğru anlaması ve uygulama sonuçlarının gerçek veriler üzerinden karşılıklı değerlendirilmesi mümkün olur (Brandsma ve Schillemans, 2012:5). Değerlendirme sonuçları bir yaptırım ihtiyacını da ortaya çıkarabilir.

Yaptırıma dayanan hesap verme, vekilin asılın istediği şeyleri yaptığı, asılın vekili dikkatli şekilde izlediği ve kendi istediği şeyleri yapmadığında cezalandırdığı, bir hesap verme ilişkisini ifade eder (Mansbridge, 2014:61).

Yaptırım ihtiyacını azaltmak mümkündür. Doğru seçim, asıl-vekil ilişkisinin sağlıklı işlenmesi açısından önemlidir. Eğer asıl, vekilin geçmişini biliyorsa, kendi çıkarları ile

¹⁹ Sadık olmamayı, önceden belirlenen sınırlar içinde hareket edilmemesi olarak anlamak gerekir.

uyumlu bir vekil seçebilir. Böylece, doğru seçim yoluyla izleme ve yaptırım uygulama ihtiyacı da azalır (Mansbridge, 2014:58). Seçim ve güvene dayalı bir hesap verme sistemi, yaptırma dayanan hesap verme anlayışından daha fazla avantaja sahiptir. Bu sistemde vekil bir otonomiye sahip olduğundan, daha iyi yapma, göreve katılma ya da görevin zorluklarına karşı daha dirençli olma çabasında olabilecektir (Mansbridge, 2014:59).

2.1.9. Hesap Vermenin Araçları

Hood ve arkadaşları idarenin ve memurların kontrolünü sağlamak üzere, tasarlanmış rastlantısallık (örneğin, çalışanların kurum içi rotasyonu), gözetim (örneğin, denetim ve teftiş sistemleri), rekabet (örneğin; iyi yada kötü performans gösterenler tablosu) ve karşılıklıktan (örneğin, devriye polislerinin eşleştirilmesi) oluşan 4 temel araçtan yararlanabileceğini paylaşmaktadır (Hood, James, Peters, Scott, 2004;7).

Peters ise bu araçlardan hareket ederek ve bu araçları uyarlayarak hesap verme araçlarını tanımlamıştır. Bunlar (Peters; 2014:217-221);

- **Hiyerarşi:** Hiyerarşi içinde kontrol sağlamanın en önemli yollarından biri idarelerin hukuka uygunluğu sağlamaktır. Bu Weber'in memurun kurallara odaklanarak hesap vermesi anlayışı (Weber, 1994/Uhr, 2014:227) ile örtüşür. Öte yandan, yasallık hesap vermenin temel ve geleneksel bir aracı olsa da bazen etkinliği sınırlayabilmektedir. Hiyerarşi içinde kontrol sağlayan diğer araçlar ise performans, eğitim ve değerlerdir.
- **Karşılıklılık:** Kamu görevlilerinin ya da organizasyonların birbirlerini izlemesi yani birbirlerini izleyerek kontrol altında tutmalarıdır. Örneğin, denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen faaliyetler, geleneksel yönetimin yaygın olarak kullandığı bir araçtır.
- **Rekabet:** Geleneksel ve resmi bürokratik kontroller yerine piyasaya yaklaşma ile sağlanır. Örneğin, uygun ölçüm kriterleri geliştirildiğinde performans yönetimi buna hizmet eden bir araçtır. Rekabetçi mekanizmalar, vatandaşın katılımcı olduğu, otoriter değil, müşteri temelli sistemlerde işlevseldir.

- Tasarlanmış rastlantısallık (contrived randomness): Rastgele değerlendirmeler ve bazı dış aktörlerin müdahalesi (araya girmesi) ile sağlanır. Örneğin, medya ya da denetim içinde bulunma bu tarz bir mekanizma olmakla birlikte, burada önemli olan aktörlerin yaptırım uygulama kapasitesine sahip olmasıdır.

Birçok bilim insanınca hesap vermeye katkı sağlayabilecek araçlar değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu bağlamda, Franklin ve arkadaşları, seçimler (Franklin, Soroka, Wleizien, 2014:389), Jarvis, hiyerarşi (Jarvis; 2014:405), Hayne ve Salterio, muhasebe ve denetim (Hayne ve Salterio, 2014:421), Walle ve Cornelissen, performans raporlaması (Walle ve Cornelissen, 2014:441), Scott, bağımsız düzenleyiciler (Scott, 2014:472), Posner ve Shahan, denetim kurumları (Posner ve Shahan, 2014:488), Meijer, saydamlık (Mijer, 2014:507) ve Norris, medyanın hesap verme aracı olarak öneminden (Norris, 2014:525) söz etmektedir.

Seçimler, politikacıların hesap vermesi konusunda keskin, açık ve doğrudan araçlardır (Franklin, Soroka, Wleizien, 2014:389). Benzer şekilde Schumpeter de rekabetçi demokrasi fikri içinde seçimlerin önemli bir hesap verme aracı olduğunu dile getirmektedir (Schumpeter, 1976/ Thomassen, 2014:2). Seçimler hükümet politikaları ve performansı konusunda vatandaşları bilgilendirilme aracı olarak, seçmenlere doğrudan cevap verme olanağı sağlar. Politikacılar genellikle yeniden seçilmek istediklerinden, kamunun ne istediğine dikkat eder ve politika ve performanslarına bu talepleri yansıtırlar (Franklin, Soroka, Wleizien, 2014: 390, 399).

Hiyerarşi, ast-üst ilişkisi temeline dayanır ve yönetim sistemleri ister parlamenter, isterse başkanlık olsun, hiyerarşi içinde yetki devri ve hesap verme mekanizmaları birlikte işlemelidir. Asıl konumundaki üst, yetkisini vekilleri olan astlara devreder ve astların karar, davranış ve performansları konusunda açıklama yapmasını bekler (Jarvis, 2014:405).

Jarvis hesap veren aktörlere bağlı olarak hiyerarşik hesap verme araçlarını aşağıdaki şekilde sınıflandırmıştır;

Çizelge 2.3. Jarvis'in Hiyerarşik Hesap Verme Araçları

Hesap Veren Aktör	Hiyerarşik Hesap Verme Mekanizmaları
Seçilmiş temsilciler	<ul style="list-style-type: none"> • Seçimler • Halk oylaması
Yürütme/Hükümet (kollektif hesap verme)	<ul style="list-style-type: none"> • Güven oylaması • Resmi sözlü sorular (Parlamentoda bakanların cevaplaması için) • Parlamento/Kongre Komisyonlarının incelemeleri • Yasama organı üyelerince özel statülerin yönetiminin gözden geçirilmesi • Kurumlarca hazırlanan plan ve performanslara ilişkin yıllık raporların yasama organına sunumu
Yönetim birimleri başkanları (bireysel hesap verme)	<ul style="list-style-type: none"> • Bireysel olarak bakanların ve atanmışların faaliyetleri ile başbakan/başkanın performans değerlendirmesi • Resmi sözlü sorular (Parlamentoda bakanların karar, faaliyet ve performansları hakkında cevaplaması için) • Bakanların karar, faaliyet ve performanslarının yasama organı komisyonlarınca incelenmesi
Yüksek düzey kamu görevlileri	<ul style="list-style-type: none"> • Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasından sorumlu organ veya bireylerin değerlendirmesi • Resmi performans ölçümüne dayalı değerlendirme • Doğrudan yetkilendirilmiş otorite kaynağı olan forumlar ya da diğer kurumlarca yapılan inceleme

Kaynak: (Jarvis, 2014:412).

Muhasebe ve denetim çerçevesinde hesap vermeye hizmet eden raporlar; mali tablolar, yıllık raporlar, iç kontrol ve mali tablo sertifikasyonları, vergi bilgi formları, toplumsal ve çevresel raporlar, yıllık mali tablo denetim raporları, iç kontrol ve mali tablo denetim raporları ile performans raporlarıdır (Hayne ve Salterio, 2014:424). Bir yönetim aracı olarak muhasebe, sunduğu mali verilerle faaliyet sonuçlarının ve performansın izlenmesine olanak sunan temel bir araç olarak, hesap vermeye katkı sağlar ve verilerin denetlenmiş olması da veriye olan güveni ve veri kalitesini artırır.

Performans raporlaması; kurumların, kamuya karşı daha hesap verebilir olmasına olanak tanır. Performans bilgileri vatandaşların kullanabileceği araçlar olması yanında, bütçeyle ilgili tahsisler gibi durumlarda aynı zamanda politikacıların da kullanabileceği araçlardır (Walle ve Cornelissen, 2014:442). Performans bilgisinin elde edilebilirliği aynı

zamanda asıl-vekil arasındaki bilgi asimetrisini değiştirir (Walle ve Cornelissen, 2014:446) ve böylece asimetrik bilgidен kaynaklanan ilave sorunlar ve maliyetler azalabilir.

Bağımsız düzenleyiciler; hükümetlerin faaliyetlerinin şeffaflığına katkı sağlamaktadır ve bu tarz düzenleyicilerin varlığı, iyi yönetişimin ana prensiplerinden biri olmaya başlamıştır (Scott, 2014:473). Saydamlık ve iyi yönetim uygulamaları da hesap vermeyi kolaylaştırır.

Denetim kurumları; hükümet ve seçilmiş görevlilerin güven elde etmesi için kritiktir. Dahası bu tür kurumlar, hükümetlerin program ve taahhütlerinin, medya, vatandaş toplulukları, seçilmiş görevliler tarafından izlenmesi karmaşıklaştıkça daha da önemli hale gelmiştir (Posner ve Shahan, 2014:488). Zira denetlenmiş bilgi, kullanıcılar açısından güveni artırılmış daha kullanışlı bilgi niteliğindedir.

Saydamlık; gücün kötüye kullanılmasını engeller (Meijer, 2014:508), kamunun güvenini artırır ve bilgiye kamunun ulaşımını sağlar. Birçok ülke, bilgiye erişimi yasal düzenlemeler ile güvence altına almıştır. İsveç'te 18. yy'dan itibaren bilgiye erişim ile ilgili düzenlemeler, Finlandiya'da saydamlıkla ilgili düzenlemeler, Amerika'da 1966'da sisteme dahil edilen bilgi özgürlüğü düzenlemeleri, Danimarka, Norveç, Hollanda, Lüksemburg ve Yeni Zelanda'da 1970'lerde, Avusturya, Avustralya ve Kanada'da 1980'lerde uygulama bulan bilgiye erişim yasaları, saydamlık ve bilgiye erişim konusunu yasal altyapıya bağlama yolundaki düzenlemeler olmuştur. Dahası, 1992-2005 döneminde, bilgi özgürlüğü konusundaki düzenlemeler, Avrupa ülkelerinde artık batı tipi demokrasilerin ayrılmaz bir parçası olmuştur (Meijer, 2014:509).

Medya/Basın; liberal demokrasi kuramında uzun zamandır, hesap vermeyi güçlendiren bir araç olarak görülür ve sivil toplum içinde bağımsız bir gardiyan, devlet içinde de yasama, yürütme, yargı güçlerini dengeleme aracı olarak görülmeye başlamıştır (Norris, 2014:525). Medya, bilgi-tartışma-sonuçlardan (yaptırım) oluşan hesap verme ilişkisinde, özellikle bilgi ve tartışmanın etkili olmasına katkı sağlayan kritik bir aktördür.

Mulgan, yukarıda paylaşılan araçlar dışında daha kapsamlı bir hesap verme ilişkileri analizi yapmaktadır (Mulgan, 2003:109, 110).

Çizelge 2.4. Mulgan'a Göre Tüm Faktörlerin Esas Alındığı Hesap Verme İlişkileri

Mekanizma	Kim	Kime	Ne İçin	Nasıl	Süreçler
Seçimler	Seçilmiş hükümet, Bireysel yasama organı üyeleri	Seçmenler	Genel performans	Kampanyalar, Siyasal partiler	Tartışma, Düzeltilme
Yasama incelemesi	Seçilmiş hükümet, Kamu kurumları görevlileri	Yasama organı, Kamu	Genel performans, Genel politika, Özel kararlar	(i)Hesaplar ve raporlar, (ii)Bakan sorumluluğu, (iii)Komisyon incelemesi, (iv)Seçmen temsili	
(i)Hesaplar ve raporlar	Kamu kurumları	Yasama organı, Kamu	Mali performans, Genel performans,		Bilgi
(ii)Bakan sorumluluğu	Seçilmiş hükümet, Parlamento	Yasama organı, Kamu	Genel politikalar, Özel kararlar		Bilgi, Tartışma, Düzeltilme
(iii)Komisyon incelemesi,	Seçilmiş hükümet, Kamu kurumları görevlileri	Yasama organı, Kamu	Genel politikalar, Özel kararlar		Bilgi, Tartışma
(iv) Seçmen temsili	Seçilmiş hükümet, Kamu kurumları görevlileri	Yasama organı, Kamu	Genel politikalar, Özel kararlar		Bilgi, Tartışma
Politika diyalogu	Seçilmiş hükümet, Bürokrasi	Paydaşlar, Çıkar grupları, Kamu	Genel politikalar	Danışma organları, Politika toplulukları, Protestolar	Bilgi, Tartışma
Medya	Seçilmiş hükümet, Bürokrasi	Gazeteciler, Kamu	Genel politikalar, Özel kararlar	Basın haberciliği, Görüşme, Bilgi uçurma (whistle-blowing),	Bilgi, Tartışma
Dış gözden geçirme; Yargısal denetim	Seçilmiş hükümet, Bürokrasi	Mahkemeler, Soruşturma/ komisyonlar	Yasaya uygunluk, Özel kararlar	Oturumlar (Hearings), Raporlar	Bilgi, Tartışma, Düzeltilme
Dış gözden geçirme; Devlet denetimi	Seçilmiş hükümet, Bürokrasi	Devlet denetimi/yasama organı/kamu	Mali uygunluk, Genel performans	Düzenlilik denetimi, Performans denetimi	Bilgi, Tartışma, Düzeltilme (sadece mali)
Dış gözden geçirme; Araştırma ve izleme	Bürokrasi, Kamu hizmet sağlayıcıları	Kamu denetçisi,	Özel kararlar,	Araştırmalar,	Bilgi,
		İzleme organları,	Prosedürler,	Tavsiyeler	Tartışma
		Genel Müfettişler	Performans		
Direkt kamu erişimi	Bürokrasi	Kamu	Genel politikalar,	Şikayet prosedürleri,	Bilgi,
			Özel kararlar	Bilgi sağlama prosedürleri özgürlüğü,	Tartışma,
					Düzeltilme
Bireysel hesap verme	Siyasi görevliler	Amirler,	Performans,	Yukarı doğru hesap verebilirlik,	Bilgi,
		Mahkemeler,	Uygunluk	Bilgi uçurma (whistle-blowing),	Tartışma,
		Kamu			Düzeltilme

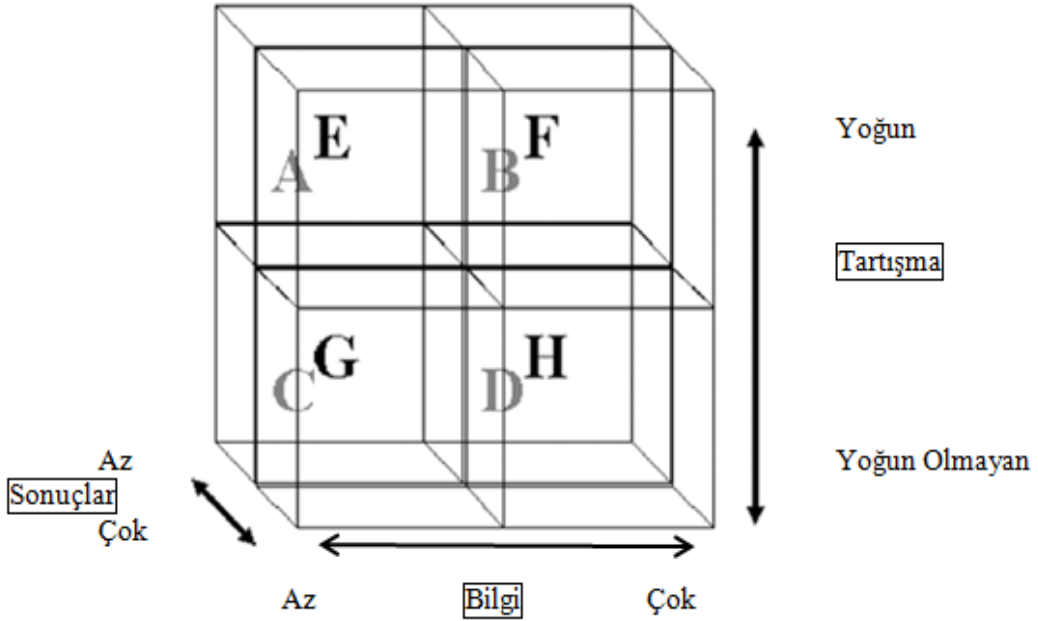
Kaynak: (Mulgan, 2003:109, 110)

Mulgan, yukarıda ortaya koyduğu yapı ile mekanizmalar, aktörler, ne için hesap verileceği, bunun nasıl yapılacağı ve hangi süreçler ile gerçekleşeceği gibi tüm faktörleri dahil ederek hesap verme ilişkilerini açıklamaya çalışmaktadır.

2.1.10. Hesap Verme Düzeyinin Değerlendirilmesi

Hesap verme aşamaları olarak; bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırımdan hareket eden Brandsma ve Schillemans, bu üç aşamanın yoğunluğunu esas alan bir model geliştirmiştir. Hesap verme küpü olarak adlandırdıkları model, hesap verme yapısının bu üç ölçütten hareketle hangi düzeyde olduğunun değerlendirilmesine katkı sağlamaktadır.

Sağlanan bilgi seviyesi, tartışmaların yoğunluğu ve yaptırımda bulunmadan oluşan üç boyuta bağlı olarak, hesap verme seviyesinin yeterliliğini analiz eden bu küpte, sekiz seviye yer almaktadır ((A)'dan (H)'ye kadar).



Şekil 2.4. Hesap Verme Küpü

Kaynak: (Brandsma and Schillemans, 2012:9).

Yukarıda yer alan küpte, örneğin, (F) Bloğu, fazla bilgi, yoğun tartışma ve yaptırımı temsil ettiğinden bu blok “en fazla hesap verebilirlik” durumunu yansıtmakta, buna karşın (C) Bloğu, az bilgi, az tartışma ve az sayıda sonuç/yaptırım ile tam tersi bir seviyeyi ifade etmektedir (Brandsma ve Schillemans, 2012:8). Hesap vermenin yoğunluğunu gösteren ve

potansiyel hesap verme açıklarının anlaşılmasına olanak sağlayan bu küp, özel araştırma sorularına bağlı olarak oluşturulmakta (Brandsma ve Schillemans, 2012:9) ve böylece, hesap verme ilişki yapısının düzeyi, bilgi, tartışma, sonuçlardan oluşan üç kritere bağlı olarak belirlenmektedir.

Öte yandan tüm sosyal olgularda olduğu gibi hesap verebilirlik de çok boyutlu olduğundan, tek bir kriterle değerlendirilmesi güçtür (O’Loughlin 1990, Romzek ve Dubnick 1998/Bovens, Schillemans, Hart, 2008: 234). Bu itibarla, bu üç kriterin bütünsel bir bakış açısı içinde birlikte değerlendirmeye tabi tutulması gerekir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008: 234).

2.1.11. Hesap Verme Çeşitleri

Hesap verme ilişkileri, güç devri ya da faaliyetlerin kural ve standartlara uygun yürütülmesine dayanan farklı yaklaşımlarla ele alınabilir. Gücün devri (siyasi hesap vermede olduğu gibi) durumunda içsel bir yetki devrinden söz edilebilir. Faaliyetlerin kural ve standartlara uygun yürütülmesi (mesleki/profesyonel hesap vermede olduğu gibi) durumunda ise hem içsel (yetki devri mekanizması içinde) hem de dışsal (meslek örgütleri gibi) hesap verme ilişkisi oluşur.

Romzek ve Dubnick kontrolün kaynağı ve derecesini kullanarak hesap vermeyi dörde ayırır (Romzek, Dubnick, 1987:229). Bunlar;

- Bürokratik hesap verebilirlik,
- Yasal hesap verebilirlik,
- Mesleki (profesyonel) hesap verebilirlik,
- Politik hesap verebilirliktir.

Çizelge 2.5. Romzek ve Dubnick Hesap Verme Sınıflandırması

Kurumsal Faaliyetler Üzerindeki Kontrolün Derecesi	Kurumsal Kontrolün Kaynağı		
		İçsel	Dışsal
	Yüksek	Bürokratik	Yasal
Alçak	Mesleki (Profesyonel)	Politik	

Kaynak: (Romzek, Dubnick, 1987:229)

Bürokratik hesap verebilirlik, ast-üst ilişkisine dayanır yani bir hiyerarşi içinde, yasal sınırları belirlenmiş ve gözetim yoluyla izlenen, standartlara dayalı bir ilişkiyi ifade eder. Bu tarz hesap verme ilişkisinde, hiyerarşi yoluyla yetki devri yapılırken, sonuçlara bağlı olarak ödül-ceza mekanizmaları çalıştırılır (Romzek, Dubnick, 1987:228). Bu bakımdan, bürokratik hesap verebilirlik klasik bir asıl-vekil ilişkisidir denilebilir.

Yasal hesap verebilirlikte ise bürokratik hesap vermede yer alan amir (gözeten)-alt (uygulayan, alt düzeydeki görevliler) ilişkisi yerine kontrol eden-edilen söz konusudur. Bu ilişkide kurum dışından aktörler ilişkinin içindedir yani yasal hesap verme kurumun dışından kontrol gücünü elinde bulunduran ile kurum üyeleri arasındaki ilişkidir. Ancak, kurum dışından kontrolü elinde bulunduran herhangi biri değildir. Bu kişi yasal yaptırım uygulayabilen, kamu idareleri tarafından uyulması ya da uygulanması zorunlu kanun ve diğer politik zorunlulukları yapandır. Yani kamu idareleri uygulayıcıyken, kontrol eden taraf da kanun koyucudur (Romzek, Dubnick, 1987:228, 229). Yasama organları ile yürütme birimleri arasındaki ilişki bu çerçevedeki bir ilişkiyi ifade eder.

Mesleki (profesyonel) hesap verebilirlik; teknik zorluklar ve karmaşık problemlerle ilgilenilmesinin gerektiği durumlarda ortaya çıkar. Zira bu durumlarda yetenekli ve uzman çalışanların çözümlerine ihtiyaç duyulur. Kurum içi uzmanların kararları, eğitim ve mesleki standartlar aracılığıyla dolaylı da olsa meslek örgütlerince etkilenebilse de otoritenin asıl kaynağı kurumun içindedir. İlişki, bir mesleğin yabancısı konumundaki kurum yöneticisi ile kurum içinde uzmanlık gerektiren önemli kararları veren çalışanlar arasındadır. Doktorun mesleki uzmanlığına duyulan saygı ve itaat buna örnektir (Romzek, Dubnick, 1987:229). Böyle bir ilişkide, eğer güvene dayalı bir işbirliği söz konusuysa, profesyonellik, çatışmaları azaltır ve güveni artırır. (Bundt, 2000:775). Zira profesyonel standartlar ve görev ahlakı belirliliği, öngörülebilirliği sağlar.

Politik (siyasi) hesap verebilirlik, seçmen ve temsilcileri arasındaki ilişkiye benzer. Potansiyel seçmen konumundaki vatandaşlar, seçilmiş görevliler, kurum yöneticisi ya da müşterileri, diğer özel çıkar grupları ve gelecek nesiller, bu ilişki aktörleridir. Yöneticinin, hangi seçmen tanımı olduğuna bakılmaksızın, kendi politika öncelikleri ve program ihtiyaçları konusunda cevap vermesi beklenir. Politik hesap verebilirliği çabuk yanıt verme yani duyarlılık yeteneği karakterize eder (Romzek, Dubnick, 1987:229). Yani açıklama talep eden tarafa, hızlı ve yeterli ölçüde cevap dönüşü sağlanması önemlidir.

Bu tanımlamalara, ilişkinin dayandığı temel anlayış ve ilişki tarafları dahil edildiğinde, hesap verme çeşitleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

Çizelge 2.6. Romzek ve Dubnick Hesap Verme Sınıflandırması (İlişkisel)

Hesap Verme Sistemi	Karşılıklı İlişki	İlişki Temeli
Bürokratik hesap verme	Üst-Ast	Gözetim ve denetim
Yasal hesap verme	Kanun koyucu- Uygulayıcı (Asıl-Vekil)	Güvene dayalı, vekalet
Mesleki (profesyonel) hesap verme	Meslekten olmayan-Uzman	Uzmanlığa itaat
Politik (siyasi) hesap verme	Seçmen/Temsilci	Seçmene cevap verme

Kaynak: (Romzek, Dubnick, 1987:230).

Bu sınıflamada, örneğin bürokratik hesap verme, bir ast-üst ilişki modelidir ve genel olarak üstün astı gözetime tabi tutması, denetlemesi ve astın da hesap vermesi şeklinde gerçekleşir.

Bovens kimin hesap vereceği, kime hesap vereceği, ne için hesap verileceği ve neden hesap verilmesi gerektiği sorularından hareketle daha kapsamlı bir sınıflandırma geliştirmiştir (Bovens, 2006:15-22). Buna göre;

- Forumun (Ortamin, hesap verilenin) Doğasına Dayanan Sınıflandırma (Kime?)
 - Siyasi (politik) Hesap Verebilirlik; Seçilmiş temsilciler, siyasal partiler, seçmenler ve medya.
 - Yasal Hesap Verebilirlik; Mahkemeler.
 - İdari Hesap Verebilirlik; Denetim elemanları.
 - Profesyonel (mesleki) Hesap Verebilirlik; Profesyonel meslektaşlar.
 - Toplumsal (Sosyal) Hesap Verebilirlik; Çıkar grupları, hayır kurumları, diğer paydaşlar.
- Aktörlerin Doğasına Dayanan Sınıflandırma (Kim?)
 - Kurumsal Hesap Verebilirlik; Aktör olarak organizasyon.
 - Hiyerarşik Hesap Verebilirlik; Hepsi için biri.
 - Kollektif Hesap Verebilirlik; Biri için hepsi.
 - Bireysel Hesap Verebilirlik; Her biri kendi için.
- Faaliyetin (davranışın) Doğasına Dayanan Sınıflandırma (Ne için?)
 - Mali Hesap Verebilirlik; Mali önceliklere odaklıdır.

- Prosedürel Hesap Verebilirlik; Faaliyetlerin dayandığı sürece odaklıdır.
- Çıktı Hesap Verebilirliği; Faaliyetler sonucu elde edilen çıktıya odaklıdır.
- Zorunluluğun Doğasına Dayanan Sınıflandırma
 - Dikey Hesap Verebilirlik; Asıl-vekil ilişkisi temelinde, yukarıdan aşağıya yetki devri, aşağıdan yukarıya cevap verme.
 - Yatay Hesap Verebilirlik; Kurumların kendilerini kamuya açık tutma zorunluluğu, yasal gerekliliklerden ziyade ahlaki niteliktedir.
 - Çapraz Hesap Verebilirlik; Herhangi bir hiyerarşik bağ olmadan hesap verme ilişkisine dahil olunan durumları ifade eder. Örneğin, ombudsman.

Hesap verme bağlamında, her ilişki yapısı yukarıdaki sınıflandırmanın sadece biri ile bağlantılı olmayabilir. Örneğin, asıl-vekil ilişkisine dayanan siyasi hesap verme, aynı zamanda hem dikey hesap verme hem de yasal hesap verme biçimidir. Benzer biçimde, mesleki (profesyonel) hesap verme ilişkisi, kurum dışından hesap sorma konusunda bir talep ya da zorlama olacağından, çoğu zaman çapraz hesap verme ilişkisi özelliklerini de taşır (Bovens, 2006:21, 22). Bu itibarla, Bovens'in sınıflandırmasında, ilişki değişmeyip, sınıflandırma kriteri değiştiğinden, bir hesap verme ilişkisi, yukarıdaki sınıflandırmaların birden fazlası ile tanımlanabilecektir.

2.1.12. Hesap Verme Altyapısını Destekleyen Koşullar

Hesap verir davranışın standartları konusunda kesin ve açık bir fikir birliği yoktur. Dolayısıyla role, zamana, yere ve konuşmacıya göre değişim gösterebilir (Bovens, 2006:9). Ancak iyi hesap vermeyi destekleyecek ilkelerden söz etmek mümkündür (Bovens, 2006:23). Dolayısıyla bütüncül bir fikir birliği olmasa da iyi uygulamaları destekleyen ilkeler, kullanılışlı örneklerin gelişmesini sağlayabilir.

Bovens uygun hesap verme koşulları için aşağıdaki değerlendirme ölçütlerini paylaşır (Bovens, 2006:24);

- Uygun bilgi sunumu açısından,
 - Aktör, davranışları hakkında zamanında bilgi veriyor mu?
 - Bilgi güvenilir mi?
 - Bilgi yeterli mi?

- Uygun tartışma açısından,
 - Sorular sormak için yeterli olanak var mı?
 - Olayın her iki tarafı duyuluyor mu yani söz hakkına sahip mi?
 - Aktörün davranışını açıklaması için yeterli fırsatı var mı?
- Doğru karar prosedürü açısından,
 - Forum bağımsız mı?
 - Forum tarafsız mı?
 - Standartlar açık mı?
 - Gerçekler kararı destekliyor mu/garanti ediyor mu?
 - Sonuçlar orantılı mı?

Yukarıdaki ölçütler, etkili bir aktör-forum yapılanması için gerekli koşullarla da örtüşür. Zira hesap verme ilişkisinde, gücü devralan aktörün, davranışları konusunda bilgi sunması istenirken, bu bilginin yukarıdaki kriterleri taşıması beklenir. Aktörün sorgulanması ve kendisine sorular sorulmasını sağlayan uygun bir tartışma zemini ile de gerçeğin tam olarak ortaya çıkması sağlanır.

Hoek, Motfort ve Vermeer ise hesap vermenin prensiplerini ve değerlendirme ölçütlerini desteklemek üzere, denetim ve izleme, performans sözleşmeleri, üçüncü taraf denetimlerinin kullanımı, yıllık raporlar, kıyaslama (benchmarking), akran grup değerlendirmeleri (peer evaluation/visits), dış gözden geçirmeler, sertifikalama (sonuçların doğrulanması için), paydaş diyalogları, organizasyon ve paydaşlar arasındaki etkileşimde internet sitelerinin kullanımı gibi araçlar önermektedir (Hoek, Motfort ve Vermeer, 2005:74).

2.1.13. Hesap Verme Sorumluluğunun Önemi

Hesap verme sorumluluğu bağlamında oluşan ilişkiler, yönetimde önemli dışsal etkiler meydana getirmektedir. Hesap vermenin zamanla bir araçken amaç haline gelmesinde, demokratik dönüşümlerin yanında bu dışsal getiriler etkili olmuştur.

Bovens hesap vermenin doğrudan ve dolaylı önemi üzerinde durur (Bovens, 2006:24-26). Paylaşıkları aynı zamanda, hesap vermenin değerlendirilmesinde kullanılan fikir ve kriterleri şekillendirir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:230). Bunlar;

- Hesap vermenin doğrudan önemi;
 - Demokratik kontrol; modern demokrasiler asıl-vekil arasındaki ilişkilerin bileşimidir (Strom, 2000, Strom, 2003, Lupia, 2003/Bovens, 2006:25) ve bu ilişkide asıllar delege ettikleri kamu gücünün uygulamalarını anlamak üzere vekillerin açıklama yapmasını bekler. Dolayısıyla hesap verme demokratik süreçler için temel bir koşuldur (Bovens, 2006:25) ve hesap verme hükümetlerin faaliyetlerinin izlenmesi ve kontrolü için demokratik araçlar sunar (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:230). Hesap verme düzenlemeleri ve rejimi, demokratik olarak meşru kurumların faaliyetlerinin izlenip değerlendirmesini sağlar ve bu davranışları değiştirmek üzere yönetici konumundaki aktörleri teşvik eder (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:231).
 - Denge denetim; hesap verme bir anayasal gereklilik olarak güçler ayrılığı temelinde denge denetim mekanizmalarının işlevselliğine hizmet eder. İyi yönetim de devlet güçleri arasındaki bu dinamik eşitlikten doğar (Witteveen 1991, Fisher 2004/Bovens, 2006:26). Hesap verme düzenlemeleri, yolsuzluk, yürütme gücü ve ayrıcalığının kötüye kullanılmasını engeller (Bovens, 2006:25, Bovens, Schillemans, Hart, 2008:230, 231). Hesap vermenin etkili bir denge denetim mekanizması olması için inceleme, sorgulama, soruşturma ve bilgi işleme kapasitesi gerektirir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:231).
 - İyileştirme / Öğrenme; hesap verme, idarecileri geçmiş, şimdi ve gelecek arasındaki bağlantıları izlemek zorunda bırakır (Hart, 2001/Bovens, 2006:26) ve hesap vermenin doğası, hesap verebilirlik süreci bağlamında, benzer pozisyondaki başkaları için de öğreticidir (Bovens, 2006:26). Dahası hesap verme süreci, sonuçlar (ex-post) üzerindeki analizler yoluyla, girdiler (ex-ante) için veri kaynağı olur (Bovens, 2006:231) ve geleceğin kararlarının şekillenmesine katkı sağlayarak gelişimi besler. Hesap verme mekanizması açıklık ve içsel bir bakış oluşmasına fırsat verdiği için (Bovens, Schillemans, Hart, 2008: 232), öğrenme ve gelişimi destekler.
- Hesap vermenin dolaylı önemi;
 - Meşruiyet; demokratik kontrol, güç dengesi ve cevap verme sorumluluğu yönetimin meşruluğunu artırır (Bovens, 2006:26).
 - Arınma; doğal afetler, uçak kazaları veya demiryolu kazaları gibi trajediler ve önemli başarısızlıklar durumunda, meclis soruşturmaları, resmi soruşturmalar

veya kamuya açık oturumlar gibi kamusal hesap verme süreçleri, kamuoyuna dönük önemli bir ritüel ve arındırıcı işleve sahiptir (Bovens, 2006:26).

Öte yandan yöneticilere, niyetlerini açıklama ve haklı kılma imkânı veren, vatandaşların ve çıkar gruplarının soru sorup fikirlerini sunabileceği ortam sağlayan kamusal hesap verebilirlik süreçleri, kamu görevlilerini ve vatandaş memnuniyetini etkileyerek kamu güvenini artırır (Fard & Rostamy, 2007:331, Bovens, 2006:27). Güven ise kamuda yönetim ilişkileri ve işbirliğini destekler, demokratik yönetimi geliştirir.

2.1.14. Hesap Verme ve Hükümet Modelleri

Hesap verme ve saydamlık, demokratik hükümet biçimi için temel olduğundan (Peter, 2007:17), yönetim modelleri ne olursa olsun, demokrasi bağlamında, hesap verme sorumluluğunu temin etme konusunda, talepler artarak devam etmektedir. Ancak hesap verme konusunda hedef ve niyetlerde değişim olmasa da aktörler ve ilişkiler yönetim modellerine göre değişim gösterebilmektedir.

Parlamentar sistemde başbakan ve onun kabinesi yasama organı içerisinde çıkmakta ve gücü yasama organının çoğunluğunun desteğine bağlı olmaktadır. Başkanlık sisteminde ise belirgin bir güçler ayrımı söz konusu olup, başkan ve kabinesi yasama organı üyesi değildir ve yasama organının güven oylamasına tabi değildir. Yarı başkanlık sistemi ise bu iki sistemin karışımıdır (WBI, GOPAC, 2013:7).

İngiliz modeli parlamenter sistem ya da Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan başkanlık sistemleri bir başka ülkede uygulanan parlamenter ya da başkanlık sistemleri ile bütünüyle örtüşmese de ülkelerin uygulamaları, hesap verme araçları ve uygulama performansı açılarından da ortak çıkarımlar yapmaya olanak vermektedir.

Aşağıda parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, hesap verme araçları bakımından görünen farklılıklar ortaya konulmaktadır;

Çizelge 2.7. Parlamenter, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemlerinde Hesap Verme Araçları

	Parlamenter Sistem	Başkanlık Sistemi	Yarı Başkanlık Sistemi
Soru ve Gensoru	Var	-	Var
Komisyonlar	Var (PAC dışında güçlü değil)	Var (güçlü olma eğiliminde)	Var
Özel Komisyonlar	Var	Var	Var
Ombudsman Büroları	Var	Var	Var
Yüksek Denetim Organı (Sayıştay)	Var	Var	Var
Güvensizlik Oylaması	Var	Var	-
Meclis Soruşturması	-	Var	-
Kabine Seçimi	Seçilmiş	Onanmış	-
Atamaların Gözden Geçirilmesi	-	var	-

Kaynak: Dubrow, G. (2001)/Aktaran; (WBI, GOPAC, 2013:10)

Ancak, yönetim yapısı ne olursa olsun, bilgi sunumu, tartışma ve sonuçlar/yaptırımdan oluşan hesap verme süreçlerinin işlevselliği önemli olacağından, hesap verme için yönetim yapısından ziyade bu üç alanda gösterilen performans önemli olacaktır. Dahası yasama gözetimi ile hükümet sistemleri arasında ilişki olmadığı da gösterilmiştir (Pelizzo, Stapenhurs, 2014:8).

2.1.15. Kamusal Hesap Verme ve Mali Saydamlık

Mali saydamlıktan önce saydamlıktan söz etmek gerekir. Devletin açık olması, faaliyetlerinin talep edenlerce görünür kılınması olarak özetlenebilecek saydamlık, kamu alanında daha çok parasal konularda tartışılmalıdır.

Saydamlık ve açıklık, gücün kötüye kullanımını engelleyerek modern kamu yönetiminin gelişimine etki etmekle birlikte, günümüzde demokratik yönetişimin bir gereği haline gelmiştir (Meijer, 2014:507).

Kamusal hesap verme kavramındaki kamunun, ifade ettiği anlamlardan biri de açıklık ve saydamlıktır (Bovens, Schillemans, Goodin, 2014:7). Kamusal hesap verme için saydamlık ve açıklık, yeterli olmamakla birlikte, gereklidir (Peter, 2007:15). Basit olarak mali saydamlık, devletin vatandaşlardan aldığı kaynaklarla gerçekleştirdiği mali potansiyel konusundaki gerçekleri topluma olduğu gibi anlatması olarak tanımlanabilir (Emil, Yılmaz, 2006:8).

IMF mali saydamlığı, etkili bir mali yönetim için kritik bir faktör olarak görmekte ve “*kamu mali raporlamasının açıklığı, güvenilirliği, sıklığı, yerindeliği (zamanlılığı) ve uygunluğu ile hükümetin maliye politikası oluşturma sürecinin halka açıklığı*” şeklinde tanımlanmaktadır (IMF, 2012:4). OECD ise bütçe saydamlığı tanımını kullanırken, tüm mali bilginin zamanında ve sistematik bir tarz içinde tam olarak açıklanması, ortaya konulması olarak ifade etmektedir. Dolayısıyla, saydam bütçe yoluyla, kamuya yeterli detayda ve açık bir iletişim yoluyla, üretilen hizmetler konusunda bilgi verilmiş olunacaktır (Hyman, Kambour ve Daum, 2014:27).

Saydamlık, aşağıya-yukarıya (dikey;vertical) içeriye-dışarıya (yatay;horizontal) doğru olmak üzere farklı şekillerde ele alınır. Yatay saydamlık, “araba camı metaforu” ile açıklanmaktadır. Arabanın, yol ve trafiğin diğer aktörleri ile ilişkisini yönetebilmek için şoförün camdan dışarıyı görmeye ihtiyacı vardır (dışarı doğru; outwards transparency). Dışarıdan bakanların da şoförü ve araçta başka kimlerin olduğunu görmeye ihtiyacı vardır (içeriye doğru; inwards transparency). Dikey saydamlık ise daha çok hesap verme ile ilişkilidir. Üst yönetimin faaliyetleri ve uygulayıcıların davranışlarını görme kapasitesi, yukarıya (upwards), bilginin kural koyuculardan, uygulayıcılara iletilmesi de aşağı (downwards) yönde, dikey saydamlığı oluşturmaktadır (Heald, 2013:712, 713). Dört yönü içeren bu teorik çerçeve, saydamlık ile hesap verme sistemi arasında güçlü bir bağ olduğunu göstermektedir. Bu bağ daha ziyade asıl-vekil ilişkisi çerçevesinde, kural koyan ve uygulayan arasındaki dikey saydamlık bağlamında gerçekleşiyor gibi görünse de yatay saydamlıkta olduğu gibi devletin faaliyetlerinin camın dışındakiler tarafından açıkça görülür olmasını da destekler.

Mali saydamlık, saydamlığın daraltılmış bir alanı olmakla birlikte bütçe saydamlığını da aşan bir kavramdır (Heald, 2013:716). Zira devletin mali faaliyetleri, bütçeyi aşan bir kapsama sahiptir. Bütçeler belli bir dönemin faaliyetlerinin mali tahminlerini içermektedir. Oysa devletin geçmişte edindiği varlıkların yönetimi de bir mali konudur. Ayrıca kamu idareleri sahip olduğu yükümlülükler ile düne, bugüne ve geleceğe etki eden mali ilişkiler içinde de olabilir.

Bir sözleşme olarak düşünülebilecek bütçe yoluyla verilen yetkilerin, asıl sıfatıyla vatandaş ve yasama organı tarafından izlenmesi gerekir. Bu olmadığında, vekilin keyfi davranma olasılığı artabilir. Saydamlık bu riski kontrol etmeye olanak sağlar. Zira

saydamlık, kamu kaynaklarının tahsisi ve harcanması üzerindeki gözetimin etkinliğini arttırarak, vekilin olumsuz davranışlarını sınırlar (Sarr, 2015:8).

Saydamlık ve açıklık, paydaşların kendi menfaatleri açısından kritik olan bilgiyi toplamalarına da katkı sağlar ve paydaşlarla seçilmiş görevliler arasında iletişim kanalları oluşturur (Gant, Turner Lee, 2011: 36). Dahası saydamlık seçmen ve temsilcisi arasındaki ilişkiyi de besler. Zira bilginin sağlanması demokrasinin bir gereği (Olsen, 2014:113) olduğu gibi doğru, ilgili ve zamanlı bilgi iyi işleyen bir demokrasiyi de destekler (Gant, Turner Lee, 2011: 36). Örneğin bütçenin karmaşıklığı, saydamlık ile aşılarak, seçmenlerin hem bütçeyi daha iyi anlamalarını hem de hükümetlerin performanslarını değerlendirmelerini kolaylaştırır (Sarr, 2015:8).

Öte yandan, bazı politikacılar gerçek sorunların çözümünden ziyade yeniden seçilmeye odaklandıklarından, saydamlık ilgi alanlarının dışında kalsa da (Reich, 2010:131) liderler günümüzde, saydamlık ve açık devlet konularında, taahhütlerde bulunmaya başlamışlardır. Örneğin, Amerikan Başkanı olarak Obama tarafından bu anlamda yayınlanan memorandum, bu anlayışların örneğini oluşturmaktadır (Lathrop ve Ruma, 2010:389).

Diğer taraftan, OECD tarafından 2002 yılında, bütçe saydamlığı üzerinde başlatılan saydamlık tartışmaları ve prensipler geliştirme çabaları, sürekli biçimde devam etmiştir. OECD bütçe saydamlığını, ilgili tüm mali bilginin zamanlı ve sistematik biçimde tam olarak açıklanması şeklinde tanımlamaktadır (Heald, 2013:716). OECD kavramsal olarak bütçe saydamlığından söz etse de tanımlamada tüm mali bilginin tam olarak açıklanması gereği üzerinde durmuştur. Bu daha genel bir çerçeve olan mali saydamlık kavramını akla getirmektedir ki daha sonra uluslararası kuruluşlarca yapılan çalışmalarda da bütçe saydamlığı değil “mali saydamlık” kavramı üzerinde durulmuştur.

IMF, 2008 yılında mali saydamlığı, hükümetlerin dün, bugün ve yarına ait mali faaliyetleri, mali karar ve çıktılarını tanımlayan hükümet yapı ve işlevleri konusunda kamuya açık olunması şeklinde tanımlamıştır (Heald, 2013:711). Mali saydamlık konusunda, uluslararası birçok organizasyon çaba içerisinde olmuştur. Bu bağlamda;

- IMF, 2014 yılında tamamıyla yeniden inşa ettiği “Mali Saydamlık Kodu” nu (Fiscal Transparency Code) ve “Mali Saydamlık Değerlendirmesi” (Fiscal Transparency Evaluation) adlı yeni bir değerlendirme belgesini yayınlamıştır,
- OECD, “Bütçe Yönetişim İlkeleri” (Principles of Budgetary Governance) konusunda yeni bir çalışma yayınlamıştır,
- Gözden geçirilmiş yeni PEFA gösterge seti 2016 yılında yayınlanmıştır,
- Uluslararası Muhasebe Standartları (International Public Sector Accounting Standard, IPSAS), Kamu Sektörü Muhasebe Standartlarına doğru genişletilmiştir,
- IBP'nin Açık Bütçe Anketinin soruları, 2017 yılında revize edilmiştir (OECD, 2017:16).

Önemli mali saydamlık girişimlerinden biri de Mali Saydamlık İçin Global Girişim'dir (Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)). 2011 yılında oluşturulan bu girişim, dünya üzerinde ülkelerin mali saydamlık, katılım ve hesap verme konularında, ilerlemelerine aracılık eden bir ağ niteliğindedir ve bu alanlarda 2012 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca da onaylanan “Yüksek Seviye İlkeleri” (High Level Principles of Fiscal Transparency, Participation and Accountability) geliştirilmiştir (OECD, 2017:18). Bu ilkeler esas olarak, yüksek kalitede bilgi, anlamlı kamu katılımı ve etkili hesap verme mekanizmalarına erişme yönündeki çabalara katkı sağlamaktadır.²⁰

Öte yandan, IMF 1998 yılında çalışmaya başladığı mali saydamlık konusundaki çalışmalarını, 2001 ve 2007 yıllarında revize ederek, Mali Saydamlık İyi Uygulamalar İlkeleri adıyla yayınlamıştır. Bu ilkeler²¹;

- Roller ve Sorumlulukların Açık Olması
 - Kamu kesiminin ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ve kamunun politika ve yönetim rollerinin açıkça ve net bir biçimde ortaya konulması,
 - Mali yönetim için açık ve net bir yasal ve yönetsel çerçeve olması,
- Bütçe Sürecinin Açık Olması

²⁰ Bkz. <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf> (Erişim; 29.11.2017)

²¹ Metin çevirisi <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3712,imfmsydmlk2007pdf.pdf?0> belgesinden elde edilmiştir, Erişim; 29.11.2017

- Bütçenin hazırlanmasının belli bir takvime göre ve çok iyi tanımlanmış makroekonomik ve mali politika hedeflerinin rehberliğinde yapılması,
- Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net süreçlerin bulunması,
- Bilginin Kamuya Açık Olması
 - Kamuya, geçmiş, şimdiki ve geleceğe dönük planlanmış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilginin sağlanması,
 - Mali bilgilerin, hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik ve politika analizlerini kolaylaştıracak yöntemlerle sunulması,
 - Mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda taahhüt,
- Doğruluğun (Dürüstlüğün /Tamlığın) Güvencesi
 - Mali verilerin kabul edilmiş kalite standartlarını karşılaması,
 - Mali faaliyetlerin etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine tabi olması,
 - Mali bilgilerin dış denetime tabi tutulması,

şeklinde. Rol ve sorumluluklar açık olarak belirlendiğinde, örgütlerin faaliyet alanları yani varlık sebeplerini gösteren misyonları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu kriter aynı zamanda kimden hesap sorulacağını anlaşılmamasını sağlar.

Bütçe sürecinin açık olması, bilginin kamuya açık olması ve veri güvenliği konusundaki ilkeler ise idareler için açık bir rehberlik oluşturmakta, idarelerin faaliyetlerinin izlenmesi açısından referansları belirlemekte ve devlet faaliyetlerini denetlenebilir kılmaktadır.

2.1.16. Yönetişim, Açık Devlet, E-Devlet ve Hesap Verme

Kamu yönetimi kuram ve uygulamalarında, birçok karar alma süreci, politika uygulaması ve hizmet sunumu yönetim ağları içinde gerçekleşmektedir (Osborn 2010, Sørensen ve Torfing 2007, Provan ve Kenis 2008/Klijn ve Koppenjan, 2014:242). Kamu sektöründe iyi yönetişimin amacı, kurumların her zaman kamu yararına hareket etmesini sağlamaktır (CIPFA ve IFAC, 2013:11).

Özellikle Amerikan politik ve bilimsel açıklamalarında, hesap verme kavramı, iyi yönetişim (ki o da sosyal ve ekonomik gelişme için gereklidir) (Mulgan, 2003:4) ve

erdemli davranış kavramlarının alternatifi olarak kullanılır olmuştur (Bovens, 2006:8). Dünya Bankasının 1992 tarihli Yönetişim ve Kalkınma Raporunda da yönetişimin dört unsurundan biri olarak hesap verme gösterilmiştir (Bayramoğlu, 2014:42). Dahası hesap verme birçok yasal düzenlemenin konusunu oluşturmuştur. Muhasebeciler İçin Hesap Verme Yasası (Accountability for Accountants Act), Başkanlık Hediye Yasa (Accountability for Presidential Gifts Act,) gibi Amerikan yasa tasarıları hesap verir açık devleti destekleyen örneklerdir (Dubnick, 2002/Bovens, 2006:7).

Kamusal hesap verme kavramında yer alan “kamu” bir yandan açıklık, diğer yandan da açıklama amacına işaret eder (Bovens, 2006:11-12). Vatandaşların hükümete ait bilgiye erişimlerinin artması politikacıları daha hesap verebilir kılmaktadır. Sosyal medya ve iletişim teknolojileri de halkın veriye ulaşım kapasitesini giderek arttırmakta ve günümüzde birçok kamu idaresi, bütçe, harcama, satın alma, planlar ve faaliyetler konusundaki bilgiler sağlayan online saydamlık portalları inşa etmektedir (OECD, 2014: 52, 53).

Saydamlık bilginin talep edenlere görünür kılınmasıdır ve bilgi özgürlüğü olmaksızın, vatandaşlar hükümetleri hesap verebilir kılamaz, görevlilerin iddialarını değerlendiremez ve sapmalardan dolayı onları sorumlu tutamaz (Fung, Veil, 2010:105). Aynı zamanda, bilgi olmadan, kendisinden hesap sorulan, taraflar da kendisini sağlıklı şekilde ifade edebilecek bir zemin bulamaz.

Öte yandan, saydamlığın daha ileri boyutlarına, “açık devlet” kavramı üzerinden yürütülen tartışmalarda karşılaşılmaktadır. Açık devlet, bir yandan bilginin kamuya açık olması yanında, devlet-vatandaş arasındaki işbirliğine de işaret eder. Saydamlıkla ilgili bir komisyon raporunda (Knight Commission) “kamu bilgisi kamuya aittir” ve “kamu işleri kamu içinde yapılmalıdır” sözleri (Gant, Turner Lee, 2011: 36) ile hem bilginin açıklığı hem de kamuoyu ile işbirliği anlayışına işaret edilmektedir.

1980’ler sonrası yeni kamu işletmeciliği ile başlayan birinci jenerasyon kamu idaresinin modernizasyonu çabalarının ikinci aşaması, e-devlet kapsamında gerçekleşen gelişmeler ile ortaya çıkmıştır (Drüke, 2007:59). E-devlet teknolojileri, saydamlığın ve vatandaş katılımının kolaylaşmasına katkı sağlamakla birlikte (Justice, Melitski ve Smith, 2006:17), vatandaş beklentilerinin ya da şikayetlerinin iletilmesine ve vatandaşın kamuyu

daha kolay izlemesine olanak sağlayarak (Drüke, 2007:62, 63), devlet ile özel aktörlerin işbirliği biçimini kolaylaştırır (Drüke, 2007:81). Esasen hesap verme de kamu ve özel aktörler arasındaki ilişkiye işaret eder (Jenkins, 2007:136).

Hesap verme, entelektüel ve ahlaki gelişimi besleme yanında, kendi kendini yönetmeye de katkı sağlar (Olsen, 2014:112). Bu bağlamda e-devlet anlayışı ve pratikleri hesap veren bir kamu yönetişiminin başarılmasına değer katar (Drüke, 2007:60). Demokratik yönetişim ise vatandaşlar, politik temsilciler ve devlet kurumları arasındaki etkileşime vurgu yapar ve karar verme ve politika oluşturmaya odaklanır (Drüke, 2007:62). Günümüzde bu etkileşim vatandaşı daha fazla katılımcı ve aktif kılma yolunda ilerlemektedir. Paydaş katılımı ise açık bir demokrasi göstergesidir (Drüke, 2007:76) ve çıkarların dengelenmesine ve kamusal faydanın ortaya çıkmasına imkan verir.

Dijital devlet, elektronik devlet, elektronik yönetişim gibi kavramlar, kamu sektöründe, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ile yaygınlaşmıştır (Gant, Turner Lee, 2011: 14). Bilgi ve iletişim teknolojilerinin araçları olarak, internet erişimi, akıllı telefonlar, ağlar ve diğer veri erişim araçlarının (Gant, Turner Lee, 2011: vii) gelişimi ve yaygınlaşması, açık devletin boyutlarını da genişletmiştir. Bugün devlet kurumları içerisinde gerçekleşen faaliyetler, teknolojik araçlar sayesinde daha da açık ve kolay erişilebilir durumdadır. Zira teknoloji bir yandan iletişimin hızını arttırmış, bir yandan da maliyetini azaltmıştır.

Devlet tarafından üretilen ve toplanan bilgiler, devletin hizmet sunumu, karar alması ve performansının hesabını vermesi açısından, bilgiye dayalı değerlendirme fırsatı sunar (Gant, Turner Lee, 2011: 14). Günümüzde kamu otoriteleri teknoloji üzerinden veri sunumu konusunda, önemli gelişmeler göstermiştir. Örneğin, West tarafından, Amerika'da 1.500 kamu organı internet sayfası üzerinde yapılan araştırma, açıklık çerçevesinde internet siteleri üzerinden sunulan verilerin her alanda artmakta olduğunu ortaya koymuştur.

Çizelge 2.8. 2002-2008 Döneminde Amerika'da İnternet Siteleri Üzerinden Sunulan Verilerin Artışı

Bilginin Mahiyeti	2002 (İlgili Hizmeti Sunan İnternet Sitesi Oranı)	2008 (İlgili Hizmeti Sunan İnternet Sitesi Oranı)
Yayınlar	%74	%98
Veri Tabanı	%42	%88
Ses Klipleri	%5	%41
Video Klipleri	%4	%48

Kaynak: West, Darrell M. (2008). State and Federal Electronic Government in the United States, 2008. Washington, D.C.: Brookings Institution'den Aktaran . (Gant, Turner Lee, 2011: 15)'den derlenmiştir.

Öte yandan, devlet faaliyetlerinin izlenmesi, günümüzde hem devlet hem de sivil toplum tarafından desteklenmektedir. Örneğin, Amerika'da kamudan ve sivil toplumdaki elde edilebilecek bilgileri sunan internet siteleri aşağıda olduğu gibi oldukça fazladır.

Çizelge 2.9. Amerika'da Bilgi Sunan Devlet ve Sivil Toplum Organizasyonları

Kamu Kurumları İnternet Sayfaları	Sivil Toplum Kuruluşları İnternet Sayfaları
http://reboot.fcc.gov/reform/systems/spectrum-	http://www.opensecrets.org
http://it.usaspending.gov	http://www.govtrack.us
http://thomas.loc.gov	http://www.maplight.org
http://www.recovery.gov	http://www.fedspending.org
http://www.regulations.gov	http://www.opencongress.org
http://www.pacer.gov	http://www.openregs.com
http://www.sec.gov/edgar.shtml	http://www.openthegovernment.org
http://www.usaspending.gov	http://opengovernment.org
http://www.whitehouse.gov/open/innovations	http://www.recapthelaw.org
	http://www.stimuluswatch.org
	http://www.realtimecongress.org
	http://www.transparencydata.com
	http://www.washingtonwatch.com

Kaynak: West, Darrell M. (2008). State and Federal Electronic Government in the United States, 2008. Washington, D.C.: Brookings Institution'den Aktaran . (Gant, Turner Lee, 2011: 41)'den derlenmiştir.

Benzer şekilde birçok Avrupa Birliği ülkesinde, internet üzerinden kamu tabanlı bilgi sunumu yapan internet siteleri bulunmaktadır.

Çizelge 2.10. Avrupa Birliği Ülkelerinde, İnternet Üzerinden Kamu Bilgisi Sunan Siteler

Ülke	İnternet Sitesi	Ülke	İnternet Sitesi
Belçika	data.gov.be	Litvanya	opendata.gov.lt
Bulgaristan	opendata.government.bg	Lüksemburg	data.public.lu
Çekya	opendata.cz	Malta	data.gov.mt
Danimarka	portal.opendata.dk	Hollanda	data.overheid.nl
Almanya	govdata.de	Avusturya	data.gv.at
Estonya	opendata.ee	Polonya	danepubliczne.gov.pl
İrlanda	data.gov.ie	Portekiz	dados.gov.pt
Yunanistan	data.gov.gr	Romanya	data.gov.ro
İspanya	datos.gob.es	Slovenya	podatki.gov.si
Fransa	data.gouv.fr	Slovakya	data.gov.sk
Hırvatistan	data.gov.hr	Finlandiya	avoindata.fi
İtalya	dati.gov.it	İsveç	oppnadata.se
Kıbrıs Rum Kesimi	data.gov.cy	İngiltere	data.gov.uk

Kaynak: <http://data.europa.eu/euodp/en/about> internet sayfasından derlenmiştir. Erişim:11.12.2017

Türkiye’de de “turkiye.gov.tr” üzerinden birçok kamu uygulamasının erişilebilir olduğu ve bunların gün geçtikçe arttığı bilinmektedir²².

Diğer yandan, vatandaşlarca daha fazla bilgiye sahip olunması, bir yandan liderleri daha fazla sorumlu ve hesap verebilir kılarken, bir yandan da vatandaşın fikirlerini kamu otoritelerine sunmasına olanak sağlamakta ve iletişimin zenginleşmesi ile devletin etkinliğini arttırmaktadır (Gant, Turner Lee, 2011: 17).

2.1.17. Hesap Verme ve Etik

Mali hesap verme bağlamında, etikle ilgili tartışmalar, ahlak felsefesi bağlamından ziyade bireyin davranış motivasyonunun anlaşılmasını hedeflemelidir. Böylece, kamu gücü kullananların doğru ya da iyi olarak kabul görecektir davranışı sergilemeleri konusunda yönlendirilmesi sayesinde, etkili bir hesap verme sistemine katkı sağlanabilir.

Çoğunlukla ahlak anlamında kullanılan etiğin tanımı konusunda, ortak ifade birliği oluştururken bilim insanları zorlanmaktadır (Akçakaya, Hasanoğlu, 2009:569, Hitt, 1990/Güz, Akçakaya, 2009:457). Kimi etiği, ahlaki eylemin bilimi (Pieper, 1999/Güz,

²² “www.turkiye.gov.tr” internet adresinde bakanlıkların ve onlara bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşların bilgi paylaşımını sağlayan birçok pratik arayüz uygulaması yer almaktadır.

Akçakaya, 2009:459), kimi ahlaklardan bağımsız, eylemin felsefi bilgisi (Tepe, 1992/Toprak, 2009:377) olduğunu değerlendirmektedir.

Menzel, etiği, doğru ve yanlış davranışa yön veren değerler ve kurallar olarak tanımlarken, ahlakı da yaşam, insanlık ve doğa hakkındaki temel inançlar olarak ifade eder (Menzel, 2012:9). Pieper, etiği eylemin kuramı, ahlakı da eylemin pratiği olarak ele alır (Pieper, 1999/Önkal, Sümer, 2014:43). Yaygın kullanım olarak etik kavramı, bireylerin davranışlarını düzenlemelerine hizmet eden ilkeler sistemi veya dizisi olarak tanımlanabilir (Stroll, Long, Bourke, Campbell, 2014:11). Etiğin normlar getiren değil, normların temellendirilmesine ilişkin olduğu (Tepe, 2004/Toprak, 2009:378) fikrinden hareket edildiğinde, etik ilkeler, amaca ulaşmak üzere kullanılacak araç ve kararlara yön veren çerçeve kurallar olarak tanımlanabilir (Uluğ, 2009:5).

Öte yandan, bireyin davranışları övgü ve kınamaya dayanan ahlaki kurallar, din, vicdan, arzular, eğitim gibi çok sayıda faktöre bağlıdır (Russell B, 2014: 173-179). Bu itibarla, kamu yönetiminde evrensel bir norm olacak ve herkesin uygulayabileceği davranışlar geliştirmek zorlaşmaktadır. Dolayısıyla, uluslararası kabul gören norm oluşturmak kolay değildir. Zira gerçek yaşam dinamiktir, zaman ve mekâna göre değişim gösterir. Alman Tarihçi Okulu, ülkelerin farklı coğrafya ve tarihe sahip olmaları nedeniyle toplumsal konularda evrensel yasalar geliştirmenin güçlüğünden bahseder (Kama, 2011:187). Dolayısıyla etik, kültüre bağlı olarak farklılık gösteren normatif bir disiplin (Birinci, 2009:151-152) olarak değerlendirilebilir. Bu durumda etik kurallar da yerel kültüre göre uyarlanması gereken ilkeler olacaktır.

Tartışmalar, uygulanabilir prensipler geliştirmenin zor olduğunu ortaya koysa da pratik uygulamalar geliştirme çabasına engel olmamıştır. Sonuçta, Lao-Tsu'nun yönetim, Budha'nın orta yol, Stoacılar'ın erdem, Aristo'nun altın yol, Epikür'ün sağduyu ve birçok dini öğretinin cennet (Akçakaya, Hasanoğlu, 2009:569) kavramsallaştırmaları üzerinden sürdürdüğü tartışmalar ile insanlar ve örgütler için iyi/doğru/erdemli davranışı arama çabaları sürdürülmüştür.

Faydacılar doğru davranışı faydalı davranış olarak tanımlamaktadırlar. Ancak insan davranışlarının ekonomistlerin ortaya koyduğu bireysel fayda fonksiyonundakinden farklı şekilde işlediği durumlar da görülür. Çoğu defa bireylerin servet maksimizasyonu yerine,

kendini sınırlayıcı ve diğerkam davrandığı gözlemlenmektedir (North, 2010:31). Russell doğru-yanlış kavramları yerine, iyi-kötü kavramları üzerinde durmakta ve doğru davranışı iyiye götüren davranış olarak ele almaktadır (Russell B, 2014:59). Ancak, Russell bireylerin arzularının tatminine dayanan yaklaşımlar üzerinden, genelin yerine geçecek ussal bir kısmi iyilik bulunmasının güç olduğunu da paylaşmaktadır (Russell B, 2014:85). Dolayısıyla arzuların tatminine dayanan şahsi fayda ile ortak menfaatlerin tatminine dayanan kamusal faydayı örtüştürmek için bir yol bulmak gerekir. Bu noktada, hukuk ve idare, birey ve toplum çıkarlarının ilişkisini kuran kurumlar (Russell B, 2014:127) olarak ortaya çıkmaktadır.

Modern toplumda “hukuk” ortaklığa hizmet edecek en temel araç gibidir. Ortak iyinin hukuk yoluyla tanımlanması ve bireylerin buna uygun davranışlarının yine hukuk yoluyla belirlenmesi ve mali hesap vermeye hizmet edecek davranışların ya da kural setlerinin hukuk içerisinde belirlenmesi önemlidir. Zira hukuk üzerinden yürütülecek tartışmalar, vicdan, erdem gibi kavramlar üzerinden yürütülecek ve kaçınılmaz biçimde içinde öznellik barındıran değerlendirmelere kıyasla daha nesnel ve öngörülebilir olacaktır.

Diğerk taraftan, hukuk, bireyin her duruma özgü davranışına yön verecek detayda düzenlenemeyebilir, bu doğru da olmayabilir. Ama yine de hukuk, davranışa yön verecek asgari ölçüleri dile getirmesi bakımından önemli referans kaynağı olarak kullanılabilir (Uluğ, 2009:7). Böylece hukuk içerisinde tanımlanan davranışlar tüm taraflar için belirginliği artırır.

Hukuktan yararlanarak davranışlara yön verirken, arzulanan davranışların belirlenmesi konusunda, “ilkeler ne olmalıdır” sorusu ortaya çıkmaktadır. Locke, halkın egemenlik gücünü devrettiği yönetimlerin yasalar çıkarma ve bunları uygulama güçlerinin olduğunu ancak bu yasaların, nihai olarak, kamu yararı amacıyla başka bir amaç için düzenlenmemesi gerektiğini söylemektedir (Locke, 2012: 94). Yani kamusal düzenleme ve uygulamaların referans noktasını kamu yararı²³ olarak tanımlamaktadır. Dahası kamu yönetimi de kamu yararını gerçekleştirmeye çalışan yönetsel bir eylem alanı olarak görülmektedir (Dunsire, 1999/ Özdemir, 2008:181).

²³ Kamu yararı ile toplum yararı kavramlarının ayrı kullanıldığı (Yüksel, 2010:114) hatta kamu yararı kavramının açık olmadığı (Birinci, 2009:157) tartışılrsa da bizim değerlendirmelerimizde, kamu yararı, bireysel menfaatten soyutlanmış, genel faydayı ifade eden bir referans kavram olarak ele alınmıştır.

Görevliler ister cezalandırma-yaptırım, isterse kişisel ilerleme, kişisel değerler veya kariyer fırsatları olsun, birçok güdü ile üstlerinin taleplerini yerine getirirler (Mulgan, 2000: 567). Yapılan bilimsel çalışmalar kamu yöneticilerinin işten ziyade kamu yararı ile ilgili dürüstlük, adalet, eşitlik gibi konulara daha fazla önem verdiğini göstermektedir (West, Berman, 1993/ Öztürk, 1998:84). Aksi durumda yani kamu yararı yerine özel çıkarın tercih edildiği durumlarda ise yolsuzluklar oluşmaktadır ve yolsuzluklar dünyada ortalama gayri safi hasılanın yaklaşık %3'ünün yok olmasına neden olmaktadır (Yüksel, 2010:72).

Öte yandan, modern kamu yönetimi uygulamaları ve uluslararası uygulamalar, kamu görevlileri için mesleki uygulama çerçeveleri (kuralları) belirlerken kamu yararı kavramını, davranışlara kılavuz oluşturacak ölçüt olarak almaktadırlar. Örneğin, Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları'nın 5 inci maddesinde “*Kamu görevlilerinin dürüst, tarafsız ve verimli olmaları ve yalnızca kamusal yararı ve ilgili koşulları dikkate alarak, ustalık, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi bir şekilde kullanarak görevlerini ifa edecekleri beklenir.*” şeklinde düzenlemelere yer verilmiş,²⁴ kamu yararına uygun davranma sorumluluğu, Avrupa Parlamentosu üyelerine dönük davranış kuralları içerisinde de yer almış (Toornstra, 2011:23) ve diğer ülke yasal metinlerinde de doğru kamusal davranışın ölçüsü olarak gösterilmiştir.²⁵

Etik ilkeler, kamu yönetiminde davranışlara kılavuzluk edecek ilkeler olduğu kabul edildiğinde, mali hesap verme açısından doğru ilkelerin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Mali alana yönelik olarak hesap vermeye hizmet edecek sayısız ilke geliştirmek mümkündür. Ancak bu ilkeler zaman ve koşullara bağlı olarak değişkenlik gösterecektir. Örneğin geçmişte kaynakların elde edilmesi ya da kullanılmasında hukuka uygun hareket edilmesi yeterli bir ilke olarak görülebilirken, bugün hukuka uygunluk yanında, performansa dayalı kaynak kullanımı daha fazla arzulanan bir ilke olarak ortaya çıkmıştır. Bu itibarla, kuralların sürdürülebilir şekilde revize edilmesine de ihtiyaç vardır.

²⁴ Metnin orijinal hali; Recommendation No.R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials.

²⁵ Örneğin, Türkiye’de Anayasa Mahkemesinin 1985/1 esas ve 1986/4 karar sayılı kararında şu tespit yapmıştır: “...yasa koyucuya verilen düzenleme yetkisi, hiç bir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyecek ya da doğal niteliği itibariyle kamu malı olan bu yerler özel mülkiyete konu olacak veya dönüştürülecek biçimde kullanılamaz.” Bu karar hukukilik açısından, kamu yararını, kamu yönetimi işlerliğini düzenleyen yasaların dayandırıldığı yapı olarak da ortaya koymaktadır (Özdemir, 2008/ Önkol, Sümer, 2014:57).

Diğer yandan, araştırmalar, kültürel kurallar ve toplumsal koşullandırmaların davranışlar üzerinde kalıttımdan daha fazla etkili olduğunu göstermiştir (Sargut, 2015:60). Dolayısıyla davranışları yönlendirecek kuralların bir kültür haline dönüştürülmesi ve hukuksal normlar ile bağlayıcı kılınması gerekir. Etik kültür, bir örgüt içerisinde hakim olan ve davranışlara yön veren ilke ve değerlerle ilgilidir (Uluğ, 2009:11).

Literatürde bazı çalışmalar, etik kültür ile performans arasında doğrusal ilişki olduğunu gösteren sonuçlar ortaya koymaktadır (Berman, 1998/Ömürğönülşen, Öktem, Bilgin, 2009:589). Etik kültürün geliştirilmesi için ilk aşama, örgüte özgü değerlere dayanan ilke ve standartların tanımlanmasıdır (Kaptein, Huberts, Lasthuizen, 2005/ Uluğ, 2009:12). Bu temel ilke ve standartlar, bireyin karakterini tanımlayan özellikler gibi örgütü tanımlar. İlke ve standartların tanımlanmasından sonra, tüm bunların örgüt içerisinde yer alan bireyler tarafından bilinmesinin sağlanması gerekir. Böylelikle tüm ilke ve standartların benimsenmesi, örgütün tamamı tarafından içselleştirilmesi sağlanır. Son aşamada belirlenen standart ve ilkeler ile uygulama farklılıklarının giderilmesi ve uyumun geliştirilmesi gerekir (Uluğ, 2009:13).

Etik ilkeler ile etik davranışlar arasındaki ilişkiyi analiz eden birçok çalışma yapılmıştır. Bunlardan bir kısmı etik ilkeler ile etik davranışlar arasında düşük bir ilişki olduğunu gösterse de birçoğu böyle bir ilişkinin bulunduğunu ortaya koymuştur (Geeta, Pooja, Mishra, 2016:3).

Callahan'a göre etik davranış ilkelerinin bir mesleğin üyelerince ortak şekilde benimsenmemesi durumunda etik kodlar işlevsiz kalmaktadır (Callahan, 1981/Yüksel, 2010:30). Bu itibarla, bu çeşit kodlar ancak felsefi bir öz ve bilgiyle hayat bulmaları ve işlevlerinin bilinmesi halinde anlamlılık kazanacaktır (Kuçuradi, 2003/Bicer, 2009:691). Dolayısıyla sadece kuralların varlığı yeterli değil, onların benimsenmesinin sağlanması gerekir.

Kurallar, uygulayıcılar ve vatandaşlara yol gösterici olurken devlete olan güveni de arttırdığından (Kernaghan, 1974/Plant, 2001:309), günümüzde birçok ülke, hem kamu görevlileri hem de yasama organı üyeleri için iç ve dış baskı yaratan bir kavram olarak, dürüstlük (De Vires, 2002/ Genç, Özgür, Kılınç, 2009:87-88), hukukilik, bütünlük, tarafsızlık, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adaletten oluşan temel etik değerleri,

yasa, kural veya kılavuz ilkeler olarak düzenlemelerine dahil etmiştir (Yüksel, 2010:90-92, NDI, 1999:25-45, Toornstra, 2011: 32-91).

Öte yandan, etik dışı davranışlar ile oluşan yolsuzluklar, yatırımların verimliliğini azaltarak, büyümeyi olumsuz yönde etkiler (Tanzi, Davoodi, 1998:10). Yapılan araştırmalar yolsuzluk endeksinde bir standart sapma düzeyinde oluşabilecek iyileşmenin, gayri safi yurt içi hasılanın %5'i düzeyinde bir iyileşmeye neden olacağını göstermiştir (Stuart, 1996/Yüksel, 2010:43). Dahası, kamu gücü kullananların etik davranışlara aykırı şekilde kamu yararı yerine özel çıkarı tercih etmeleri ile ortaya çıkan yolsuzluklar, demokratik kurum ve değerleri, adaleti zayıflatır, sürdürülebilir kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye sokar.²⁶ Dolayısıyla, etik davranış kuralları, kamu otoritelerinin takdir yetkisinin yanlış ya da kamu yararına aykırı olarak kullanılmasını engelleyebildiği ölçüde, genel kamu yararının artmasına katkı sağlar (OECD, 1996/Yüksel, 2010:41).

2.2. Yasama Gözetimi Kavramı

Yasama gözetimi, yasama organlarının üç temel fonksiyonundan biri (Johnston, 2007:1; Pasquino, Pelizzo/Makhado, 2016:3) olarak kabul edilir. Yasama gözetimi, vekil konumunda olanların elde ettiği sonuçlar ve görev yapma şekillerinin yani performanslarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve onaylanma(ma)sıdır.

Aşağıdaki kısımda, yasama organlarının mali hesap verme çerçevesindeki rolleri, bunun kaynakları, yasama gözetiminin ifade ettiği anlam, gözetimin nasıl bir yapı içerisinde gerçekleştiği, yasama gözetimi ile elde edilen faydalar, gözetim fonksiyonunun geliştirilmesi için kullanılacak araçlar, yasama gözetim kapasitesini ölçme amacıyla yapılan çalışmalar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2.2.1. Kuvvetler Ayrılığı ve Gözetim

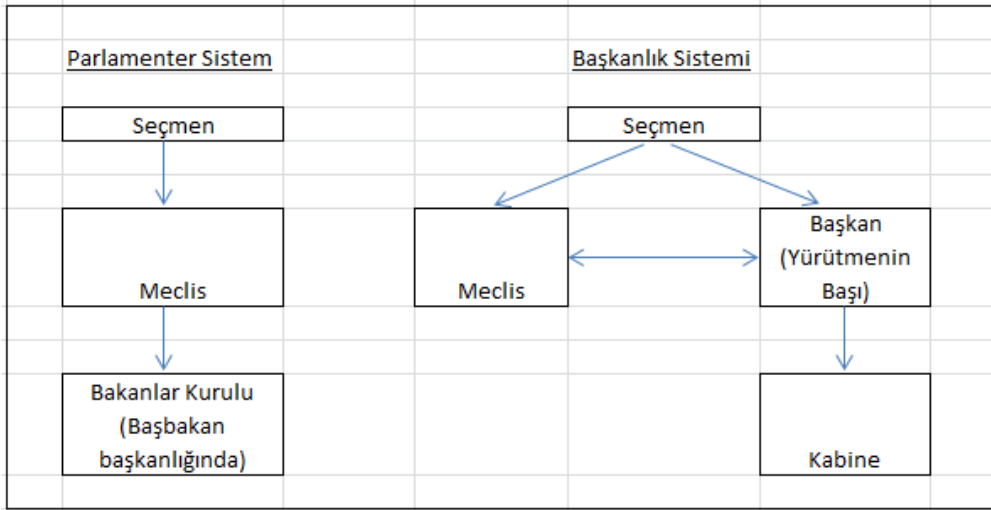
Temsile dayalı yönetim modellerinde, halka ait olan egemenlik gücü, icrai otoriteler tarafından kullanıldığından, kullanılan gücün sınırlanmasına ihtiyaç vardır. Bu yasal düzenlemeler ile gerçekleştirileceği gibi bir başka güç tarafından gücün dengelenmesi ile de sağlanır.

²⁶ Bkz. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin giriş bölümü.

Locke, model güçler ayrılığında, yasama ve yürütme güçleri ayrıştırılmıştır. Yasama, kuralları ve yürütmenin gücünü tayin ederken, yürütme ona tabidir ve yasamaya hesap verir (Yamamoto, 2007:9). Locke, yasamanın “Üstün İktidar” olduğunu ve toplumdaki tüm üyelerin ya da herhangi bir parçasının sahip olduğu iktidarların da yasamanın türevi olması ve ona tabi olması gerektiğini dile getirirken (Locke, 2012:99), yasama iktidarının önemini ortaya koymakta ve tüm devletlerin ilk ve temel yasalarının yasama iktidarını oluşturmak (Locke, 2012:87) olduğunu belirtmektedir. Bu düşünceden hareket edildiğinde, toplumların devlet oluşturarak bir araya gelmeleri yolundaki ilk adım yasamayı inşa etmek olacaktır.

Bugün dünyanın önemli bir kısmında hükümetlerin nasıl daha etkin şekilde hesap verebilir kılınabileceği konusunda temel tartışmalar vardır (Power, 2012:9) ve hesap verme bağlamında gözetim hem parlamenterler hem de halk için yasama organlarının en önemli görevleri arasında gösterilir olmuştur (Power, 2012:112).

İster parlamenter sistem olsun isterse başkanlık sistemleri, hesap vermenin hiyerarşik ve işlemsel ilişki yapıları benzerlik gösterir.



Şekil 2.5. Yönetim Sistemlerine Göre Hesap Vermenin Hiyerarşik ve İşlemsel Yapısı

Kaynak: M.S.Shugart (2005), “Semi-Presidentialism: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, French Politics, 3 (3):323-351 [Stapenhurst R., Pelizzo R., O’Brien M. (2012), Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees and Parliamentary Budget, OECD Conference Centre, Paris, sayfa:13]

Literatürde parlamentolar ya da yasama organlarının en azından 3 temel görevi bulunmaktadır. Bunlar; kamusal katılım ki “temsil” ile ilişkilidir, yasaların yapılması

bağlamında “yasama” ve “gözetim” görevleridir (Johnston, 2007:1; Pasquino, Pelizzo/Makhado, 2016:3). Bu temel fonksiyonların tamamı genel olarak hesap verme ile ilişkilidir. Zira asıl-vekil ilişkisi düşünüldüğünde, temsil fonksiyonu, politika oluşturulması süreci düşünüldüğünde, yasama fonksiyonu ve yürütmenin faaliyetlerinin izlenmesi düşünüldüğünde, gözetim fonksiyonu, bazen doğrudan ve bazen de dolaylı olarak hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Ancak, yasamanın gözetim kapsamındaki faaliyetleri hesap verme sorumluluğu bakımından kritik öneme sahiptir.

Teoride yasama organları, hükümet politikalarının gözden geçirildiği, yürütme performansının ve hükümet faaliyetlerinin kontrol edilip incelendiği bir forumdur (Jenkins, 2007:154) ve yasama organlarının kamusal sorgulama ve tartışmalar yoluyla yürütmeyi hesap verebilir kılması, modern yasama organlarının baskın bir işlevi olmaya başlamıştır (Mulgan, 2003:45).

Parlamentoların özellikle “gözetim” fonksiyonları, çoğunlukla doğrudan olmak üzere mali hesap verme ile ilgili araç ve uygulamaları içerir. Gözetim, hükümetin uygulayıcı organlarının faaliyetlerinin gözden geçirilmesi ve izlenmesi açısından vazgeçilmez bir fonksiyondur (Corder, Jagwanth, Soltau, 1999:2). Dolayısıyla bazı ülkelerde gözetim araçları anayasal güvence altına alınmıştır (Bovens, 2006:14).

Öte yandan, bütçeler katılım yoluyla yasama ve yürütme arasında bir denge sisteminin işlenmesini sağlayarak, demokraside önemli bir kontrol aracı olarak işlev görür (Ndiaye, 2010: 35). Bu bağlamda, demokratik toplumlarda, hükümet bütçelerinin onaylanması, yasamanın hükümet organlarını kontrol etmesinin ana unsuru olarak görülmektedir (Tommasi, 2013:164). Yani bütçeler, güçler ayrılığı yoluyla sağlanması beklenen denge arayışında, önemli bir işlevselliğe sahiptir. Ancak yasama organlarının gözetim görevleri sadece bütçe ile sınırlı değildir ve tüm mali faaliyet sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesini içerir.

Weber, bürokrasinin parlamentolarla bile bir rekabet halinde olduğunu, “*parlamentonun kendi bünyesinden ya da çıkar gruplarından gelen uzmanlar yoluyla bilgi edinmek için giriştiği her çabaya karşı savaş verir.*” Şeklinde ifade eder (Weber, 2004: 315). Bütçe belgeleri de başlı başına teknik belgeler olduğundan, gözetim görevi aynı

zamanda teknik bir faaliyettir. Bu bağlamda, gözetim görevinin gereklerini yerine getirecek kapasitelerin, yasama organlarına sunulması önem arz etmektedir.

2.2.2. Demokrasi ve Yasama Gözetimi İlişkisi

Demokrasi bir hesap verme sistemi (Warren, 2016:39) olarak kabul edildiğinde, yasama organı gözetimi bunun önemli parçalarından birini oluşturmaktadır. Demokratik hükümetlerin anahtar unsurlarından biri hükümetlerin kontrol edilmesidir. Hükümetlerin faaliyetleri, ne kadar olası kontrol tedbirlerine tabi olursa, politik sistemler o kadar demokratik olmaktadır. Başka bir ifadeyle gözetim, demokrasinin kalitesinin bir sonucu değil, demokrasinin kalitesine etki eden bir unsurdur (Pelizzo, Staphenurs, 2006:4). Zira demokrasi halkın yönetimi ise halk adına yasama organlarınca gerçekleştirilecek gözetim faaliyetinin etkinliği demokrasinin kalitesini arttıracaktır.

Dünya Bankası ve IPU (Inter Parliamentary Union) tarafından 82 yasama organı üzerinde yapılan ankette, parlamentoların kullandığı gözetim araçlarının düzeyi belirlenmiştir (Pelizzo, Staphenurs, 2006:5).

Bu çalışma gözetim fonksiyonu ile ilişkili yedi aracın/unsurun ilgili yasama organlarında varlığı üzerindeki değerlendirmelere dayanmaktadır. Bu 7 unsur;

1. Komisyon oturumları/görüşmeleri (Committee Hearings),
2. Genel kurul (oturum) görüşmeleri/toplantıları (Hearing in plenary sittings),
3. Soruşturma komisyonları (Inquiry Commissions),
4. Sorular (Questions),
5. Soru zamanı (Question time),
6. Gensorular (Interpellations),
7. Kamu denetçisi (The ombudsman) (Pelizzo, Staphenurs, 2006:6) şeklindedir.

Anket sorularına cevap veren 49 ülke olmuştur. Doğrudan parlamentolarca verilmiş olan cevaplara göre, ülkelerin bu araçlara sahip olma düzeyleri, ilgili ülkenin yönetim modeli de dikkate alındığında aşağıdaki gibi özetlenmiştir;

Çizelge 2.11. Dünya Bankası ve IPU Araştırmasında, Ülkelerin Parlamento Gözetim Araçlarının Sayısı

Yönetim Şekli	Araç Sayısı			
	4	5	6	7
Başkanlık Sistemi	Fildişi Sahiller Kazakistan	Nikaragua Palau Türkiye	Benin Brezilya Kıbrıs Rum Kesimi Gine Güney Kore Çad Tunus	Kosta Riko Endonezya
Parlamenter Sistem	Lihtenştayn	Avustralya	Kanada Almanya Gine Bissau Jamaika Lüksemburg İngiltere	Avusturya Belçika Hırvatistan Çekya Estonya Yunanistan Macaristan Japonya Litvanya İspanya İsveç
Yarı Başkanlık Sistemi	Angola Ermenistan Ruanda	Kamerun Senegal Yemen	Nijer Togo Yugoslavya	Fransa Gabon Madagaskar Mali Romanya

Kaynak: (Pelizzo, Staphurs, 2006:6)'dan uyarlanmıştır.

Yukarıdaki sınıflandırmalar ülkelerin yönetim modelleri bazında bir değerlendirme içeriyor olsa da sonraki çalışmalar hükümet biçiminin gözetim etkinliği üzerinde bir etkisi olmadığını göstermiştir (Pelizzo, Staphurs, 2014a:8).

Diğer yandan, Dünya Bankası ve IPU tarafından yapılan araştırmalarda, Gastil Özgürlük Endeksi'nde (Gastil Index of Freedom) yer alan, siyasal haklar ve insan hakları skorları kullanılarak, ülkelerin demokratik, yarı demokratik ve demokratik olmaması durumlarında, sahip olacakları gözetim araçlarının analizi yapılmıştır (Pelizzo, Staphurs, 2008:20). Araştırma sonuçları, en fazla gözetim aracı olarak yedi araca sahip ülkelerin, çoğunlukla demokratik ülkeler olduğunu göstermiştir.

Çizelge 2.12. Dünya Bankası ve IPU Araştırmasında, Demokrasi Seviyesine Göre Gözetim Araçlarının Sayısı

Demokrasi Seviyesi	Dört	Beş	Altı	Yedi	Toplam
Demokratik Ülkeler	1	2	9	15	27
Yarı Demokratik Ülkeler	2	3	6	3	14
Demokratik Olmayan Ülkeler	3	2	3		8
Toplam	6	7	18	18	49

Kaynak: (Pelizzo, Stapenhurs, 2008:20)'den uyarlanmıştır.

Pelizzo ve Stapenhurs, ankete yanıt veren ülkelerin milli gelir yapılarını da inceledikten sonra, yönetim şekli, gelir düzeyi, gözetim fonksiyonu ilişkisini ortaya koyan sonuçlar elde etmiştir. Gelir düzeyi sınıflandırmasında, kişi başına yıllık geliri 755 doların altında kalan ülkeler “düşük”, 755-9.265 dolar arası “orta” ve 9.266 dolar ve üzeri olanlar ise “yüksek” gelirli ekonomiler olarak sınıflandırılmıştır (Pelizzo, Stapenhurs, 2006:7). Daha sonra kurdukları matematiksel model yoluyla, kullanılan gözetim araçlarına bağlı olarak ülkelerin demokratik olma olasılıklarını belirlemişlerdir. Bu modelde ülke analizleri, ülkelerin, resmi olarak demokratik ya da liberal demokrat yönetim modellerine sahip olmalarına göre ayrıştırılmışlardır.

Çizelge 2.13. Dünya Bankası ve IPU Araştırmasında, Ülkelerin Gelir Düzeyi ve Demokratiklik İlişkisi

Orta Gelir Grubunda Olan Ülkelerin Sahip Olduğu Gözetim Araçları Sayısı	Ülkenin Resmi Olarak Demokratik Olma Olasılığı	Orta Gelir Grubunda Olan Ülkelerin Sahip Olduğu Gözetim Araçları Sayısı	Ülkenin Liberal Demokratik Olma Olasılığı
0	0,01	0	0,06
1	0,03	1	0,09
2	0,10	2	0,15
3	0,26	3	0,24
4	0,54	4	0,35
5	0,79	5	0,48
6	0,93	6	0,61
7	0,98	7	0,73

Kaynak: (Pelizzo, Stapenhurs, 2006:9, 11)'den uyarlanmıştır.

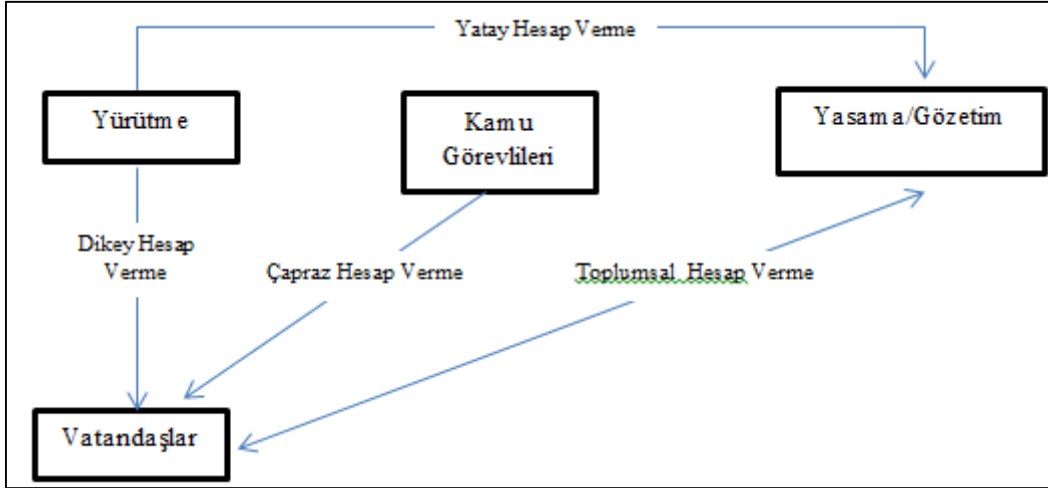
Elde edilen sonuçlar, ülkelerde gözetim araçlarının sayısı arttıkça, demokratik olma olasılıklarının da arttığını göstermektedir. Ancak liberal demokratlar sadece gözetim potansiyelini yeterli görmemekte, etkili gözetim üzerinde durmaktadır (Pelizzo, Staphurs, 2006:12). Bu açıdan, kurumsal olarak bir aracın varlığı, parlamenter gözetim fonksiyonu için tek başına yeterli değildir.

Öte yandan, araçların etkinlik düzeyi önemli olmakla birlikte, sadece araçların varlığı ile elde edilen sonuçlar bile günümüzde uluslararası toplumun yasama gözetimi konusundaki farkındalıklarını arttırmıştır. Zira bu araçlar, hesap verme, demokratik gelişim ve iyi yönetim konularında, hükümetleri kontrol etmeye öncülük etmektedir (Pelizzo, Staphurs, 2008:21).

Gözetim faaliyetlerinin etkinliğini arttırmak ve hesap verebilirliği geliştirmek için iki adımlı bir strateji önerilmektedir. Birincisi yasama organlarına yeterli ölçüde gözetim aracı verilmesi, ikincisi de bu araçları kullanma konusunda yasama organlarının teşvik edilmesidir (WBI, GOPAC, 2013:32).

2.2.3. Hesap Verme Mekanizması Olarak Yasama Gözetimi

Yönetişim ağları kamu yönetimi kuram ve uygulamalarında, karar alma süreci, politika uygulaması ve hizmet sunumunun gerçekleştiği (Osborn 2010, Sørensen and Torfing 2007, Provan ve Kenis 2008/Klijn ve Koppenjan, 2014:242) sosyal ilişki örnekleridir (Koppenjan ve Klijn, 2014, 242). Seçilmiş politikacılar, bu ağ içinde vatandaşlara doğrudan hesap veren bir ağ aktörüdür (Papadopoulos, 2014:280). Bu bağlamda, Dünya Bankası öncülüğünde yürütülen çalışmalarda, yasama organları, klasik asıl-vekil (ast-üst) ilişkisinden ziyade, yürütme ile yatay hesap verme, vatandaş ile sosyal hesap verme ilişkisi içinde gösterilmektedir (WBI, GOPAC, 2013:3, 4).



Şekil 2.6. WBI, GOPAC’a Göre Güncel Hesap Verme Konseptleri

Kaynak: (WBI, GOPAC, 2013:4).

Esasen yasama organlarının gözetim fonksiyonu önemli bir hesap verme aracıdır. Yasamanın gözetim fonksiyonu, forumun doğası açısından “siyasi”, aktörün doğası açısından “hiyerarşik”, faaliyetin (davranışın) doğası açısından “mali ya da prosedürel” ve zorunluluğun doğasına açısından da “dikey” hesap verme özelliklerini gösterir (Bovens, 2006:22).

Gözetim ve icra arasındaki açık bölünmeyi gerektiren (Schillemans ve Bovens, 2011:1) hesap verme, gözetime bağımlıdır (Thynne ve Goldring 1987/Mulgan, 1997:27) ve bu gözetim, bir performans değerlendirmesi ya da doğrulama şeklinde olabilir (Uhr 1993a /Mulgan, 1997:27).

Yasama organları öncelikle düzenleme görevleri kapsamında çıkardıkları yasalar ile hesap vermenin inşasını sağlar (Behn, 2001:3). Daha sonra da gözetim görevi ile politikaların izlenmesi, hükümetlerin kontrol edilmesi ve hesap verebilir kılınmasına çabalar (Makhado, 2016:3).

Halk iktidarının bir aracı olarak yasama organları, üzerinde anlaşmaya varılan politikaların uygun şekilde gerçekleştirilmesi ve hedef vatandaş kitlesine ulaştırılması yönünde çaba içerisindedir ve bu görevi gözetim yoluyla yerine getirir (Yamamoto, 2007:9). Yasama organları, hükümetlerin taahhütleri ile elde edilen sonuçların (performansın) kıyaslanması ve halka bunun anlatılmasında önemli bir aracı

konumundadır. Bu ilişkide yasama bir yandan hesap soran bir yandan da hesap veren konumundadır.

Bilim insanları gözetim kavramını farklı şekillerde tanımlamışlardır. Hükümet tarafından kararlaştırılmış olan politika ve programların gözetimi, yasama önerilerinin gözden geçirilmesi, politika uygulamalarının değerlendirilmesi ya da yürütme davranışlarının parlamenter davranışlarınca etkilenmesi gibi farklı tanımlamalar yapılmıştır (Pelizzo, Stanpenhurst, 2014b:7). Öte yandan, gözetim “kontrol” kavramı ile de açıklanmaktadır. Bu anlamda gözetim bürokrasi üzerindeki siyasal kontrol araçlarını ifade etmektedir (Remington, 2004:9).

Gözetim, hükümetler tarafından yürürlüğe konulan politika ve programlara yasama organı tarafından nezaret edilmesidir (Schick, 1976/ Pelizzo, Stapenhurs, 2006:2). Bir başka tanımlamada gözetim, yürütme organlarının faaliyetlerine nezaret etmenin ötesinde, yürütmenin yasal önerilerinin nezaretini içerir (Maffio, 2002/ Pelizzo, Stapenhurs, 2006:2). Her iki tanımda da değişmeyen, bir yasal kural ya da pratiğe nezaret edilmesidir.

Bilim insanları, genel olarak, etkili bir gözetim görevinin, demokratik siyasal sistemin iyi işleyişi için faydalı olacağı konusunda müşterek bir fikre sahiptir. Bu fikir etkili bir gözetimin, siyasal sistem için sağlayacağı en az iki temel faydaya dayandırılmaktadır (West, Cooper, 1989/ Pelizzo, Stapenhurs, 2006:2). Bunlar;

- Etkili gözetim faaliyeti, yürütme tarafından başlatılan politikalar ve programların gelişmesine katkı sağlar,
- Hükümetler tarafından ortaya konulan politikaların yasama tarafından onaylanması, bu politikaların meşruiyetini artırır.

Mali gözetim ise kamu harcamalarının yasama tarafından incelenmesi faaliyetlerini içerir (Buzaljkó, Kanis, Tamasan, Verkaart, 2010:1) ve bugün yasama organlarının en güçsüz olduğu alanlardan birinin, kamu parasının kontrol ve denetimi konusundaki kapasiteleri olduğu değerlendirilmektedir (McEldowney ve Lee, 2005/Bacon, 2008:231). Bunun temel nedenlerinden biri güçler ayrılığının zayıflığı (Bacon, 2008:232) olarak görülse de gözetim araçlarının sınırlılığı da bu eksikliği arttırmaktadır.

Hesap verme kapsamında mali gözetim ve incelemeler

Öte yandan, yasama organlarının mali alandaki gözetim ve incelemeleri, bütçe, mali mevzuat (vergi vb. dahil), hükümetlerin harcama plan ve öncelikleri, kamu harcamalarının değerlendirilmesi alanlarına yoğunlaşır (Brazier, Ram, 2006/Bacon:233). Bunlar da daha çok harcama öncesi (ex-ante) yapılan görevlerdir. Bütçenin komisyonlarda ya da genel kurullarda tartışılması, revizyonlar yapılması ve değerlendirilmesi, genellikle yasama organlarının harcama sonrası gözetim ve incelemelerinden daha fazla ilgi bulur. Harcama sonrası değerlendirmelere ise daha az zaman ve enerji harcanmaktadır (Bacon, 2008:262).

Diğer taraftan, halkın, iktidarların mali yetkilerine sınır koymasının bir aracı (Yılmaz, Biçer, 2010:202) ve yasama organlarının tarihsel fonksiyonlarından olan “bütçe hakkı”, hangi alanlara ne düzeyde para harcanacağı, bunu finanse etmek için vatandaşa hangi yükümlülüklerin getirileceği konularında vatandaşın ya da vatandaş adına yasama organlarının söz sahibi olmasıdır (Kesik, 2008:290). Sahip olunan bu yetki yürütmeye devredildiğinde, verilen yetkilerin belirlenen sınırlar içerisinde kullanılıp kullanılmadığının gözlemlenmesi, incelenmesi gerekir. Dolayısıyla verilen yetkilerin harcama sonrası (ex-post) etkili bir değerlendirmeye tabi tutulması bir ihtiyaçtır.

Öte yandan, yasama organlarının gözetim fonksiyonun, bütçe odağını aşması gerekir. Çünkü yılı bütçeleri ile verilen yetkilerle edinilen varlıklar ve yüklenen borçların nasıl yönetildiğinin de bir değerlendirmeye tabi tutulması gerekir. Bu itibarla yasama organlarının mali gözetimi, bütçeyi aşan, bilanço esaslı bir anlayış içinde gerçekleştirilmelidir.

Ancak, aksine değerlendirmeler yapılırsa da bütçeler, ekonomik politika yapımının temel araçlarıdır ve ana politik tartışmaların yapıldığı zemini oluşturur (Renzio, 2013:137). Bütçeler aynı zamanda mali kaynakların insan amaçlarına dönüştürüldüğü mekanizmalardır (Wildavsky, 1975/Renzio, 2013:137). Bu itibarla toplumun tüm bireylerine doğrudan veya dolaylı etkisi olur.

Bütçe kamu yönetiminde birden fazla fonksiyonu yerine getirmektedir. Bir yanda politikaların aktivitelere dönüştürülmesini sağlayan bir araç, tahminler içermesi bakımından bir planlama aracı, yetki devri sağlayan bir belge, mali sistemin sınırlarını

çizen bir doküman, asıl-vekil ilişkisi bağlamında bir sözleşme, saydamlık ve hesap verme ilişkisi bağlamında ise bir raporlama aracıdır.

Bütçeler belli prensipler üzerinde varlık bulurlar. Bunlar;

- Kapsamlılık ya da yaygınlık,
- Birlik,
- Belirleme (tanımlama) ya da tahsis,
- Yıllık olma ya da periyodiklik,
- Önceden izin alma,
- Kesinlik (tamlık, doğruluk),
- Açıklık,
- Aleniliktir (Sundelson, 1935/ Renzio, 2013:139).

Bu prensiplerde geçmişten bugüne, büyük değişimler olmamıştır (Renzio, 2013:137).

Etkili bir bütçe hesap verme sistemi, yüksek denetim kurumu, yargı, medya, sivil toplum gibi aktörlerin karşılıklı iletişim ve işbirliğine bağlıdır (Renzio, 2016:9). Bu bağlamda mali hesap verme, birçok aktörün rol aldığı bütünsel bir ekosistemdir.

Etkin, verimli ve hesap verebilir bir bütçe sistemi üçlü saç ayağı üzerine inşa edilir ve bu üç ayaktan birindeki eksiklik tüm sistemin güçsüzleşmesine neden olur. Bunlar (Renzio, 2016:10);

- Bütçe saydamlığı,
- Bütçe sürecine kamusal katılım,
- Güçlü ve resmi devlet kurumları eliyle gözetim.

Dolayısıyla bütçe dokümanlarının oluşturulması aşamasında, saydam, basit, anlaşılır, ulaşılabilir olması, bütçenin geniş kapsamlı bir mutabakat içerisinde yapılandırılması, baştan konulan hedeflerle sonuçların gözetim sistemi içerisinde izlenmesi, halka ait kaynakların, halk için kullanılmasına katkı sağlar. Dolayısıyla bu amaçlara hizmet edecek kurumların (standart ve normların) oluşturulması bir gereklilik olmaktadır. Bu bağlamda,

yasama organlarının bütçe üzerinde gerçekleştirecekleri gözetim görevinin de uygun araçlarla desteklenmesi gerekir.

Yasama organlarının bütçe süreçleri üzerindeki rolleri

Yasama organları, bütçeleri yasalaştırarak, hükümet organlarına vergi ve vergi dışı gelirleri toplama, harcama, açıklar var ise bunları finanse etme konusunda yetkiler verir (Tommasi, 2013:166). Yürütmeye verilen bu yetkinin tevdi edilen yetki sınırlarında kullanılması beklenir ve bunun anlaşılması ise güçlü bir gözetim kapasitesi gerektirir.

Yasama organlarının gözetim işlevleri özellikle mali politikalar çerçevesindeki uygulamaları içermektedir (Ndiaye, 2010: 34). Bu bağlamda en önemli mali politika aracı bütçelerdir. Yasama organlarının kamu kaynaklarının yönetimi ile ilgili olarak iki temel rolü vardır. Birincisi, politikaların oluşturulması ve yönlendirmesini içeren yönetim/idare kapasitesi, ikincisi de bütçe uygulamasının çıktılarının gözden geçirilmesi ve uygulamalarının izlenmesini kapsayan hesap verebilirliktir. Yasama organlarıncı yürütülen gözetim sayesinde bütçe daha etkin bir mali araç haline dönüşebilir. Mali disiplin, stratejik kaynak tahsisi, bilginin elde edilebilirliğinde etkinlik, bu gelişim alanları arasındadır. Yasama organlarının performansları yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin niteliğine bağlıdır. Bu ilişki yönetim modellerince belirlenmekle birlikte, ülkelere ait özel tarihsel, kültürel ve siyasal faktörler (Barracough ve Dorotinsky, 2008:99; Renzio, 2013:142) de ilişki yapısına etki etmektedir.

Bütçeler, klasik anlamda hükümetlerin harcamalarının yasallığını sağlayan araçlar olmakla birlikte, aynı zamanda bir kontrol aracı haline dönüşmüştür (Jacops, 2008:72). Örneğin bütçelerin yıllık olma ilkesi, yasama organlarının, yürütme faaliyetlerini düzenli olarak kontrol etmesine fırsat vermektedir (Tommasi 2013:167). Mali kaynaklar üzerindeki kontrolün bir güç biçimine dönüşmesi (Jacops, 2008:67) ve yasama organları açısından bu gücün sürekli kılınması, sadece bütçenin onaylanma aşaması değil, uygulama ve sonuçlarının değerlendirilmesine kadar olan tüm süreçlerin bir bütün olarak gözetimini gerektirir.

Wehner, yıllık bütçe sürecini dört aşamada ele almaktadır. Birincisi, kamu idareleri ve maliye bakanlıkları işbirliğinde bütçenin hazırlanmasını içeren “taslak oluşturma”

aşaması, ikincisi, taslağın yasama organına sunumu, değişiklikler ve onay ya da reddi içeren “yasama” aşaması, üçüncüsü, fonların (tahsis edilen kaynakların) aktiviteler için, kullanımı, harcamaların izlenmesini ve ayarlamaları içeren “uygulama” aşaması ve dördüncüsü, hesapların ve performansın değerlendirildiği ve gözden geçirildiği “denetim” aşamasıdır (Wehner, 2006/ Staphenurst, Pelizzo, O’Brien, 2012:4).

Aşamalar bütçe taslağının ortaya çıkmasından sonuçların denetlenmesi süreçlerine kadar tüm tartışma, onaylama ve gözden geçirme süreçlerini kapsamaktadır. Aşağıda yasama organlarının bütçe süreçlerine doğrudan ve dolaylı dahil olduğu önemli dönemler yer almaktadır. Bunlar;

- Hükümetin yıllık bütçe taslağının gözden geçirilmesi ve tartışılması,
- Ek bütçe onayları,
- Bütçe uygulamalarının gözden geçirilmesidir.

Bazı ülkelerin uygulamalarında, bu temel tarihlere ilave olarak ön bütçe tartışmaları ya da yarıyıl bütçe gözden geçirmeleri şeklinde farklı uygulamalar da bulunmaktadır.

Yasama organları, bütçe süreçleri ile ilgili olarak, farklı tarihlerde de etkin olmaktadır. Bunlar;

- Yıllık bütçenin yasama organlarına teslim ve onaylanma tarihleri,
- Yıllık bütçenin yasama organları tarafından onaylanma tarihi,
- Bütçe incelemesi,
- Uyarlanmış (geçici) bütçeler,
- Ek bütçe ya da düzeltici bütçelerdir (Lienert, 2013a:120-122, Lienert, 2010:3-6).

Bütçe öncesi yapılan tartışmalar, genellikle mali yıldan önce ve yıl ortasında gerçekleştirilir. Birçok ülkenin kullandığı bu uygulama ile yasama organları, bir yandan hükümetlerin mali politika niyetlerinin farkına varabilmekte, bir yandan da hükümetler tarafından izlenecek çok yıllık mali hedefler ve harcama tavanlarının bilgilerine hakim olmaktadır. Süreçlerin etkili şekilde işlemesi için yasama organlarına yeterli olanakların sağlanması gerekir (Lienert, 2010:3). Bu olanaklar en başta, değerlendirmeler için yeter düzeyde süre ve bilgi aktarımını kapsar. Türkiye uygulamasında, bütçe ile ilgili ön

tartışmalar yasama organında değil, yürütme kademelerinde gerçekleştirilmekte, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu düzeyinde bütçe verilerinin oluşmasına olanak sağlayacak prensip, oran ya da rakamlar belirlenmektedir. Dahası, yeni Cumhurbaşkanlığı Yönetim Modeli ile yasama organının bütçeyi etkileme kapasitesi daha da sınırlanacak gibi görünmektedir.

Yıl içinde yapılan gözden geçirme faaliyetleri, hükümetlere verilen yetkilerin yıl sonu gelmeden gözden geçirilmesine olanak sağlar. Türkiye uygulamasında bütçenin yıl ortasında gözden geçirilmesine dönük, parlamento düzeyinde tanımlı bir faaliyet bulunmamasıyla birlikte, yürütme organlarınca yayınlanan dokümanlar bulunmaktadır.

Öte yandan yasama organlarına detaylı bir inceleme yapmak ve bütçe kanununu mali yıl başına yetiştirmek için genellikle 2-3 aylık sürenin yeteceği konusunda bir kanaat vardır. Uygulamayı genellikle parlamento ve hükümet arasındaki güç dengesi belirlemekte, güçlü hükümet karşısında nispeten güçsüz yasama organları olduğunda, tartışma süreleri azalmaktadır (Lienert, 2010:4). Türkiye uygulamasında, mali yıldan 75 gün öncesini içeren bütçe taslağının yasama organlarına verilme süresi, OECD ülkelerinin %85'inde mali yılın başından 2-4 ay önce teslim şeklinde gerçekleşmekle birlikte (Lienert, 2010:4), aşağıda yer aldığı gibi ülkelere göre farklı uygulama zamanları da söz konusu olmaktadır.

Çizelge 2.14. Ülkelerin Bütçe Taslaklarını Yasama Organlarına Sunma Süreleri

Mali Yıldan Kaç Ay Önce	Düzenlemenin Kaynağı			
	Anayasal Gereklilik	Yasal Gereklilik	Parlamento Düzenlemesi	Uygulama (yasal bir düzenleme yok)
6 aydan fazla		Amerika (8 ay)		
4-6 ay	Danimarka (4 ay), Finlandiya	Almanya (4 ay)	Norveç (4 ay)	
2-4 ay	Fransa, İspanya, Kore	Japonya (2-3 ay), İsve. (3,5 ay)		
0-2 ay				Kanada
Yıl başladıktan sonra		Yeni Zelanda (yıl başladıktan sonra 1 ayı geçmemeli)		İngiltere

Kaynak: (Lienert, 2010:4)

Öte yandan, siyasal sistemler, seçim sistemleri, yasama organlarının bütçeyi iyileştirme konusundaki resmi (yasal) gücü, yasama organlarının içinde bulunduğu politik çevrenin bileşenleri, yasama güçlerini kullanma konusunda yasama üyelerinin politik istekliliği, yasama organının teknik kapasitesi gibi faktörler, yasama organlarının bütçe üzerindeki kapasitelerine etki edebilmektedir (Johnson ve Stapenhurst, 2007:360). Dolayısıyla gözetim araçları da bu özelliklere ve ihtiyaçlara bağlı olarak şekillenmeli ve sisteme dahil edilmelidir.

Politika Belgesi Olarak Bütçe

Girdi ya da tahminler yerine, sonuç odaklı bütçeleme yaklaşımları hükümetlerin gerçekten ne yapmak istediklerinin görünürlüğünü sağlamaktadır. Sonuç odaklı yaklaşımlar, bütçeleri bir politika belgesi olarak, ülkelerin siyasal karar alma merkezlerine oturtmuştur (Diamond, 2013:194). Bütçelerin bir politika belgesi olarak ortaya çıkması, politika-plan-bütçe bağı yoluyla gerçekleşmektedir. Hükümetlerce belirlenen orta vadeli politikalar, orta vadeli bir perspektif içinde planlara yansımaktadır. Planların yıllık uygulama dilimleri de yıllık programlar ile bütçelere yansımaktadır.

Günümüzde, uygunluk temelli geleneksel bütçe yaklaşımları yerine politika bağlantılı bütçelere geçişle, bazı temel dönüşümler meydana gelmiştir. Bu bağlamda;

- Yılıktan orta vadeli bir çerçeveye geçiş,
- Bütçelerin aşamalı değil, stratejik yönelimli olarak hazırlanması,
- Bütçelerin harcama kalemlerine değil, politika önceliklerine dayanması, böylece kontrolün girdi üzerinde değil, çıktı üzerinde yapılması,
- Bütçe belge ve raporlarının sadece uygunluğa değil aynı zamanda performansa odaklanması,

bu temel dönüşümlere işaret etmektedir (Diamond, 2013:205).

Bütçe üzerinde, yasama-yürütme, bakanlar kurulu-maliye bakanlığı, maliye bakanlığı-diğer bakanlıklar gibi kurumsal yapı ilişkileri etkili olmaktadır (Diamond, 2013:196-198). Başta yasama-yürütme ilişkileri olmak üzere, politika önceliklerinin belirlenmesi aşamasında, sürekli bir uzlaşma, revizyon ve anlaşma çabaları

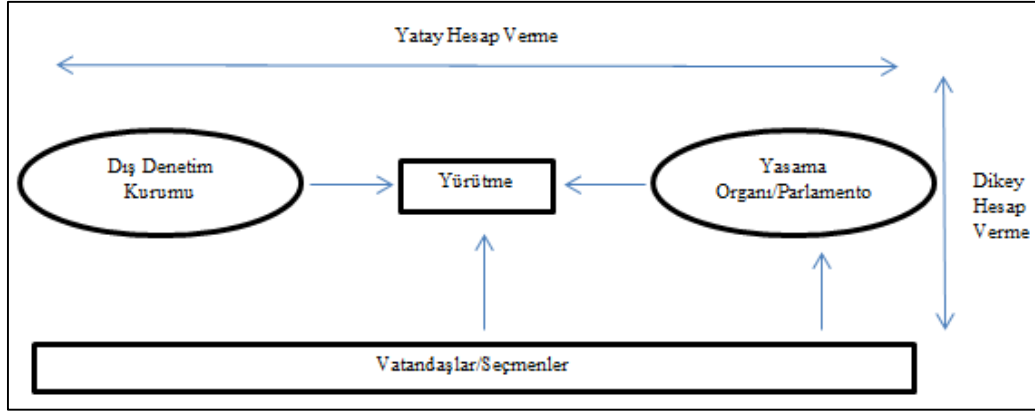
gerçekleşmektedir (Diamond, 2013:197). Zira kaynaklar kıt, ihtiyaçlar sınırsız olduğundan, öncelik belirleme bir zaruret haline gelmekte, bu da performansa dayalı bir kaynak tahsisi yolunda, sağlıklı bir bilgi, tartışma ve uzlaşmayı gerektirmektedir.

Dikey/Yatay Bütçe Hesap Verme Sorumluluğu

Bütçe hesap verebilirliği konusunda iki tip modelden söz edilebilir. Bunlardan biri dikey, diğeri yatay hesap verebilirliktir. Dikey hesap verebilirlik, düzenli seçimler yoluyla sağlanır. Vatandaşlar seçim yoluyla mevcut hükümetleri ödüllendirir ya da cezalandırır. Yatay hesap verebilirlik ise yasama organları ve dış denetim kurumları gibi bağımsız devlet organları yoluyla yürütülen gözetim yoluyla sağlanır.

Yasama organları/parlamentolar gözetim sorumluluklarının gereklerini iki şekilde gerçekleştirirler. Birincisi, bütçenin hayat bulması aşamalarında baştan yapılan inceleme ve onay mekanizmasıdır (ex-ante). İkincisi ise dış denetim bulgularının ve yürütme raporlarının tartışılması ve izlenmesi (ex-post) yani sonuçlar üzerinde değerlendirmede bulunulmasıdır.

Dış denetim organının çalışmaları ülkelere göre değişim içermektedir. Bu kurumlar önceden (ex-ante) ya da sonradan (ex-post) yaptıkları denetimler yoluyla, idarelerin faaliyetlerinin yasal düzenlemelere uygunluğu ve performansı bakımından değerlendirmeler yaparak hesap verme mekanizmasına katkı sağlarlar (Renzio, 2016:12). Dolayısıyla dış denetimin yetersiz olması durumunda yasama organlarının gözetim görevleri de sınırlanmaktadır (Ndiaye, 2010: 36). Aşağıda hem dikey hem de yatay ilişkileri içeren bütçe hesap verme modeli yer almaktadır.



Şekil 2.7. Dış Denetimin Dahil Olduğu Temel Bütçe Hesap Verme Modeli

Kaynak: Renzio de Paolo ,Creating Incevtives for Budget Accountability and Good Financial Governance Through an Ecosystem Approach, What Can External Actors Do? International Budget Partnerships, May 2016, s.13 (Erişim;29.08.2016)

Yukarıdaki basit hesap verme modeli, iki nokta üzerinden karakterize edilebilir. Birincisi, yasama organları ve dış denetim organları arasındaki ilişki, diğeri de vatandaşların, siyasal oluşum ve uygulamaları etkileme yönündeki ilişkilendir.

Bütçe Gözetimi Konusunda Yasama Organları/Parlamentolar İçin İyi Uygulamalar ve Türkiye'deki Durum

Tüm ülke yasama organlarını kavrayacak iyi uygulama örnekleri belirlemek güç görünmekle birlikte, uluslararası örgütler bütçe gözetimi konusunda bazı iyi uygulamalar belirleme çabasında olmuşlardır (Lienert, 2010:11).

a. Bütçelerin yapısı: Yıllık bütçelerin yapısı konusunda ortak bir format bulunmamaktadır. Bütçenin sadece biçimsel yapısı, örneğin satır sayısı ile ilgili olarak bile farklı ülke uygulamaları ile karşılaşılmaktadır.

Çizelge 2.15. OECD Ülkelerinin Yıllık Bütçelerindeki Satır/Kalem Sayıları

Satır/Kalem Sayısı (line item)	Ülke Sayısı	Oranı	Ülkeler
200'e kadar	8	26,7	Avusturalya, Kanada, Fransa, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Polonya, G.Kore
201-500	3	10,0	Belçika, Finlandiya, İsveç
501-1000	8	26,7	Çekya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Japonya, Yeni Zelanda, Portekiz, Slovakya
1001-2000	7	23,3	Avusturya, Danimarka, İzlanda, İtalya, Norveç, İsviçre, Amerika
2000'den fazla	3	10,0	Almanya, İspanya, Türkiye
Raporlanmamış	1	3,2	İngiltere

Kaynak: OECD 2007'den aktaran (Lienert, 2010:9)

Bu sayının artmasının, bütçenin ana amaçlarının anlaşılmasını engellediği değerlendirildiğinden, 1.000 satırdan/kalemde daha fazla olmaması tavsiye edilmektedir (Lienert, 2010:9). OECD ortalamasının 4.732 olduğu 2012 yılında, Türkiye'de bu rakam Portekiz'den sonraki en yüksek rakam olan 40.000'dolayındadır (OECD, 2014:142).

Özetle, tek bir uygulama örneği konusunda fikir birliği olmasa da yıllık bütçe formatının amaçları ve beklenen sonuçları yansıtması tavsiye edilmektedir (Lienert, 2010:11). Sonuç olarak, sunulan bütçe belgesinin şekli, karmaşıklığı nedeniyle hükümetlerin temel amaç ve hedeflerini, ilgili yıl bütçesi ile elde etmek istediği sonuçları gölgelemeyecek bir sadeliğe sahip olmalı, hedeflerin görünür olmasına ve sonuçlarla kolaylıkla karşılaştırılabilmesine hizmet etmelidir.

b. Ödenek aktarmaları: Önerilen başka bir iyi uygulama, bütçe içinde yapılacak aktarmalar konusundadır. Aktarmalar, yasama organlarının bütçeyi detaylı olarak onaylayıp onaylamamasına bağlı olarak değişmektedir. Onaylama detaylı değil ise hükümetler için bütçe aktarmaları konusunda sınırlar belirlenebilir. Detaylı bir yıllık bütçe onaylaması sırasında, hükümete aktarma konusunda yetki de devredilir (Lienert, 2010:11). Türkiye uygulamasında, bütçe son derece detaylı olarak yasama organından geçirilmekte, hem mali mevzuat ile hem de ilgili yıl bütçe kanunlarının metin kısımlarında, aktarmalar konusunda sınırlamalar ve yetkiler gösterilmektedir. Ancak belirlenen sınırlamalara

rağmen, örneğin 2016 yılı genel uygunluk bildirimini incelendiğinde, Türkiye’de zaman zaman belirlenen sınırlara riayet edilmediği de anlaşılmaktadır.²⁷

c. İhtiyat (yedek) ödeneği: Bütçeler, hükümet politikalarının yerine getirilmesinde esnekliğe ihtiyaç duyan araçlardır. Planlandığı gibi yürümeyen ve ödenek yetersizliği oluşan politika hedeflerinin yerine getirilmesinde, ödenek aktarmaları sorunun çözümü için bir esneklik aracı olarak kullanılabilirken, bir başka araç da bütçelere konulan “yedek ödenek” gibi ihtiyat ödenekleridir.

İhtiyat olarak kullanılan ödeneklerin kullanımının sınırlarının da belirlenmesi gerekir. Aksi takdirde, yasama organı tarafından önceden tahmin edilemeyen ihtiyaçlar ya da eksik kalan giderler için talep edilen bu nevi ödeneklerin, yasama organı iradesi dışında keyfi olarak kullanılması ve yasama organlarına ait olan bütçe hakkının sınırlandırılması söz konusu olabilir. Bu tartışmaları engellemenin en uygun yolu, baştan sınırların gösterilmesi ve yasama organlarının bilgilendirilmesidir.

Genellikle yasama organları toplam bütçe ödeneklerinin %1-3 gibi belli oranında ihtiyat ödeneğini de bütçelerine koyarlar (Lienert, 2010:11). Türkiye mali yönetim sistemine bütçe esnekliği sağlayan bu uygulamayı dahil etmiştir. Bütçe ödeneklerinin belli miktarında bu ödeneklerin ayrılabilmesi ve yapılan aktarmaların da tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımının yılın bitimini takip eden on beş gün içinde ilan edileceğini mali yönetim kanununda²⁸ düzenlemiş, her yıla ait bütçe kanunlarında da bu ödeneklerin nasıl kullanılacağı yönünde hükümlere yer vermiştir. Ancak belirlenen sınırlamalara rağmen, örneğin, 2016 yılında yedek ödenek miktarına getirilen %2’lik sınırlamanın aksine, genel bütçeli idareler yılsonu toplam ödeneğinin % 6,09’una tekabül ettiği anlaşılmaktadır.²⁹

d. Hükümete özel yetkiler verilmesi: Yasama organınca bütçe yasaları ile yürütme organına bazı harcamaların taahhüt, tahakkuk ya da nakit esaslı olarak yapılması veya borç ödemeleri gibi bazı harcamalar için verilen yetkinin aşılması imkanı verilebilir (Lienert, 2010:11). Türkiye’de giderlerin taahhüt, tahakkuk ya da nakit esaslı olarak izlenmesi bütçe kanunu ile değil muhasebe yönetmeliklerinde gösterilmiştir. Ayrıca ödeneklerin üzerinde

²⁷ Bkz.2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, s.15, 16.

²⁸ Bkz. 5018 sayılı KMYKK’nun 23 üncü maddesi.

²⁹ Bkz. 2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, s.20, 21.

harcama yapılması mümkün bulunmamakla³⁰ birlikte, aşılan ödenek tutarları kesin hesap kanunlarında tamamlayıcı ödeneklerle yasama organı yetkisine sunulmaktadır.

Yönetim Modellerine Göre Yasama Organlarının Bütçeleri Değiştirme Gücü

Bütçe süreçlerine ilişkin yasama organlarının faaliyetleri, demokrasinin temel bir parçası olarak düşünülür (Lienert, 2013a:116). Literatürde genellikle bütçeleri değiştirme gücü olarak kullanılan kavram, yürütme tarafından sunulan bütçe tasarıları üzerinde, yasama organlarının değişiklik yapma kapasitesini gösterir. Bu kapasitenin genellikle ülkelerin yönetim modellerine göre değiştiği değerlendirilmektedir.

Yasama organlarının bütçelerde değişiklik yapma gücü konusunda dünyada genellikle üç farklı uygulama olduğu görülmektedir. Bunlar;

- Bazı ülkelerde yasama organları, ilave gelirler ile harcamaları artırma kapasitesine sahiptir,
- Bazı ülkelerde yasama organları, harcamaları arttıramaz, ancak harcamalar arasında tahsislerin değiştirilmesi mümkündür,
- Bazı ülkelerde yasama organları için sert sınırlamalar getirilmiştir. Bu ülkelerde yasama organı, yürütme organınca sunulan tasarımı ya aynen kabul eder ya da reddedebilir (Lienert, 2010:12).

30 OECD ülkesinin yaklaşık yarısında, yasama organlarının bütçeleri değiştirme konusunda sınırsız yasal yetkileri vardır (Lienert, 2010:12). Yasama organlarının bütçeleri değiştirme kapasitelerinin en güçlü olduğu yönetim modelleri başkanlık sistemleriyken, Westminster model yönetimlerde bu yetki tamamen sınırlıdır. Örneğin bu modelin bir temsilcisi olarak İngiltere’de Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde bütçelerde yasama organınca herhangi bir değişiklik yapılmadığı bilinmektedir (Park, 2010:45). Çerçevesi sonraki bölümde açıklanacak olan Türkiye uygulamasında, yasama organının bütçeyi değiştirme gücü, bütçe ödenekleri ve metinlerinde yaptığı değişikliklere bakıldığında, sınırlı olarak değerlendirilebilir³¹.

³⁰ Bkz. 5018 sayılı KMYKK’nun 19/d ve 70 inci maddeleri.

³¹ Bkz. 3. Bölümde yapılan araştırmaların sonuçları detaylı olarak incelenebilir.

2.2.4. Yasama Organı Gözetim Fonksiyonunun Faydaları

Yasama organlarınca gerçekleştirilen ve yürütme gücünün kontrolüne olanak sağlayan gözetim faaliyetlerinin amacı, kamu kaynaklarının korunması, performansa dayalı olarak yönetilmesi ve böylelikle hesap vermenin güçlendirmesidir. Bu temel işlev yanında, gözetim sayesinde doğrudan veya dolaylı ilave katkılar da elde edilir. Bunlar (Bacon, 2008:263-264);

- Moral motivasyonu artırır: Mali politika yapıcı ve uygulayıcılarının kurum dışından izlenmesi, ilgililerin enerjilerini korumalarını, ataletin engellenmesini sağlar.
- Güven ve meşruiyet artar: Kamu kaynaklarının israf edilmeden elde edildiği ve kullanıldığı konusunda, kamuoyunda oluşacak olumlu fikri güçlendirir ve bu fikri taze tutar.
- Politikalardan öğrenilenleri ve politika yeniliklerini artırır: Yürütme dışında bir taraf olarak yasama organlarının yaptığı değerlendirmeler, öğrenmeyi geliştirir, gelecekteki kararların kalitesini artırır.
- Yasama organı üyelerine fikri katkı sağlar: Kamu kaynaklarının daha yüksek bir performans düzeyinde yönetilmemesinin tek sebebi yürütme yetersizliği olmayabilir. Bu bakımdan, yasama organı üyelerince gerçekleştirilen gözetim ve incelemeler, yasama üyelerinin de ders almalarına ve doğru yetki tanımlamaları yapmalarına katkı sağlar. Böylece müzakereci bir demokraside olduğu gibi açık politika tartışmaları ile kapsamlı ve kamu yararına hizmet edecek şekilde toplumsal oybirliği gelişir.

2.2.5. Yasama Organlarının Etkinliğini Arttıracak Araçlar

Hükümetler seçimler ile doğrudan vatandaşlara karşı hesap verme görevini yerine getirirler. Zira seçimler geçmiş dönemde gerçekleştirilen performansla ilgili olarak, toplu bir değerlendirme yapmak için en önemli araçlardır. Bu önemli kontrol aracının zaafı, süreklilik sağlayan bir niteliğe sahip olmaması, 4-5 yılda bir değerlendirme yapma fırsatı sunmasıdır (Boesch, 2009:89). Dolayısıyla, seçimler arasında bu görev büyük ölçüde parlamenterler eliyle yürütülmektedir. Yasama organları, hesap vermeye katkı sağlayan, denetim kurumu, ombudsman, seçim komisyonları, kamu hizmeti düzenleyicileri, denetim

elemanları, kamu kuruluşları gibi birçok yapı ile bağlantılı olduğundan, hesap verme ağının merkezine oturmaktadır (OECD, 2012:75).

Yasama organlarının hesap verme konusundaki etkinliğini arttırmak bakımından birincil ve en önemli unsurların başında, bu konuda güçlü bir algı dönüşümü ve farkındalığın oluşmasının sağlanması gelmektedir. Bunun dışında;

- Bütçe uygulamaları üzerindeki kamu denetimini arttırmanın bir yolu, komite/komisyon belgeleri, toplantı ya da görüşmeleri kamu ve medyaya açmaktır. Özellikle hassas konuların tartışıldığı bu gibi toplantıların kameralar önünde ya da internet yoluyla izlenmesinin sağlanması tavsiye edilir (Kanis, 2012:34).
- Soru, gensoru gibi yöntemler ile istenildiğinde, yürütme faaliyetleri konusunda bilgi alma olanağı vardır (Boesch, 2009:90). Ancak bu yöntem, seçimler kadar statik ve gecikmeli bir kontrol ve hesap sorma aracı olmasa da çerçevesi ve sınırları net olarak belirlenmediğinde, yürütmenin keyfiyetine bağlı kalmaktadır.
- Bütçenin teknik düzeyde ve teknik uzmanların anlayacağı bir belge olmaktan uzaklaştırılarak, kamu politikasının amaçlarından bahseder hale dönüştürülmesi ile sönük geçen bütçe görüşmeleri etkinliği arttırabilecek (Mordacq, 2009:136) ve bütçe üzerinde yapılan görüşmelerin kamu politikaları ve stratejik kamu hedeflerine odaklanması sağlanabilecektir (Mordacq, 2009:141).
- Yürütme düzeyinde koordinasyon ve izlemenin sağlanması için başbakanlar/devlet başkanları tarafından bakanlara yapılan periyodik bilgilendirmelerin, yasama organı komisyon üyeleri nezdinde de gerçekleştirilmesi gerekir (Mordacq, 2009:143).
- Yasama organları içerisindeki komisyonların yetki alanlarının sadece bütçe odaklı olmaktan çıkarılarak, kamu maliyesinin bütününe kapsayacak şekilde dönüştürülmesi (Mordacq, 2009:146), böylelikle kamu idarelerinin sadece ilgili yıl bütçe performansı üzerinden değil, tüm mali performansı üzerinden değerlendirmeye tabi tutulması sağlanacaktır.
- Yasama organı adına denetim yapan organların tavsiyelerinin uygulanma kapasitesinin arttırılması, parlamento adına yürütülen denetimin etkinliğini de arttıracaktır (Boesch, 2009:96).

Öte yandan, mali hesap verebilirlik açısından, kamu hesapları komisyonlarının üstlendiği kilit görev için sağlıklı bilgi üretimi ve analizine ihtiyaç vardır. Yasama organlarının ihtiyacı için gerekli bu bilgileri üreten önemli kurumlardan biri de yasama adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarıdır (Sahgal, 2008:169). Uluslararası iyi uygulama örneklerinden yararlanan, uluslararası denetim standartlarını kullanan ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip olan bir yüksek denetim organı, kamu hesapları komisyonunun işlevselliğini de artırır (Sahgal, 2008:173) ve yasama organlarının daha etkili gözetim faaliyeti yürütmesini destekler.

OECD tarafından son 15 yıl içerisinde yapılan anketlerin sonuçları, yasama organlarının/parlamentoların etkinliklerini arttırdıklarını göstermektedir. En başta parlamentolar yakın dönemde kurumsal kapasitelerini geliştirmişlerdir. Bu kapsamdaki gelişmeler arasında;

- Parlamentolarda yasama veya gözetim sorumluluğuna sahip yeni komisyonların oluşturulması,
- Artan sayıda bütçe personeli istihdamı,
- Yürütme organı tarafından yasama organına bütçeyle ilgili aktarılan bilgilerde meydana gelen artış,
- Parlamentoyla bağlantılı denetim kurumlarının, harcamaların uygunluğu ve etkinliği konusundaki etkinlikleri,

sayılabilir. Ancak kurumsal kapasitenin artırılması yasama organlarının bütçe konusunda etkili bir bağımsız konum edinmesi açısından yeterli görülmemekte, yasama organlarının, hükümet bütçelerinin başlıca unsurlarını reddetme yönünde siyasi kapasitelerinin de olması gerektiği önerilmektedir (Anderson, 2009:3).

Öte yandan, tek başına gözetim araçlarının varlığı da yeterli değildir (Pelizzo, Stapenhurs, 2014b:8) zira araçların varlığı, araçların etkinliğini garanti etmez. Ayrıca etkinlik yeterli olsa da bu araçların diğer kolaylaştırıcı koşullar ve bağlamsal faktörler ile birlikte bütünsel bir anlamda değerlendirmek gerekir (WBI, GOPAC, 2013:25).

Bilgi, yasama organlarının araştırma kapasiteleri, mali bilgi sistemlerine özel hassasiyet gösterilmesi gibi koşullar, kolaylaştırıcı koşullardır ki bilgiye ulaşım,

yürütmenin karar, politika ve tercihleri hakkında değerlendirme yapma olanağı sağlar (WBI, GOPAC, 2013:19). Bilgi aynı zamanda performans değerlendirmesine de hizmet edecek ölçütleri ortaya çıkarır. Dolayısıyla, hem yasama organlarının hem de doğrudan kamuoyunun yürütme faaliyetlerini gözlemleyebilmesi, bilgiye düzenli ve periyodik olarak ulaşması ölçüsünde etkili olur.

Bağlamsal faktörler ise hükümet tipi, seçim sistemleri, siyasal partiler, toplumsal meşruiyet, siyasal kültür, yönetim (idare) yapısı, dış aktörler, çıkar grupları, demokrasi seviyesi gibi faktörlerdir (WBI, GOPAC, 2013:21, 23). Dolayısıyla yasama gözetimini tüm bu unsurları kavrayan bir bütünsellik içinde düşünmek gerekir.

Öte yandan, yasama organlarının bütçe konuları ve süreçlerinin karmaşıklığını ortadan kaldıracak bir kurumsal kapasiteye sahip olmaları, yürütme organlarının parlamento karşısındaki hesap verebilirliğini artıracak önemli bir unsurdur. Bu anlamda bağımsız bir araştırma fonksiyonunu yürütecek kapasite oluşturulması önemlidir (Anderson, 2009:3, 4).

Bu birim, yasama organının bir komisyonu değil, bir çalışma ofisidir ve yürütme organının bütçe üzerindeki tekeli kırarak, yasama ve yürütme arasındaki bilgi farklılığından kaynaklanan dengesizliği ortadan kaldırmak suretiyle, iki organı eşit bir düzleme çekebilir (Anderson, 2009:4). Örneğin İngiltere’de, bütçe üzerinde bu gibi analizler yapacak birimin kurulması yarım aşırı geçmiştir (Johnson ve Stapenhurst, 2007:362).

Yasama organlarında kurulacak birim, yürütmenin bütçe ile ilgili hazırlıklarını gerçekleştiren ve genellikle maliye bakanlıkları bünyesinde yer alan bütçe ile ilgili birimlerden tamamen bağımsız olarak faaliyette bulunan, yasama organının bütçe birimidir ve bütçenin daha işlevsel bir araç olması yolunda yasama organına yardımcı olur.

Bağımsız faaliyet yürütecek ve analitik çalışmalar gerçekleştirecek böyle bir birim, birçok yarar sağlar. Bunlar (Anderson, 2009:4);

- Basitlik: Bütçe bilgileri üzerindeki karmaşıklığın ortadan kaldırılmasını sağlar,

- Saydamlık: Bütçe verileri ile bir aldatma yapılamayacağı konusunda güvence sağlayarak saydamlığı teşvik eder,
- Güvenilirlik: Bütçe tahminleriyle ilgili güvenilirliğin artmasını sağlar,
- Sürecin iyileştirilmesi: Anlaşılması, ulaşılması ve takibi kolay bir bütçe süreci sağlar,
- Tarafsızlık: Böyle bir birimin, siyasal partilerden bağımsız faaliyet yürütmesi, çoğunluk yanında yasamanın azınlık üyelerinin de haklarının korunmasını sağlar,
- Hızlı Erişim: Bilgilerin yürütme üzerinden elde edilmesinden kaynaklanacak zaman kaybı bertaraf edilerek, yanıtların hızlı edinilmesini sağlar,
- Hesap vermeyi teşvik: Yukarıdaki unsurların sağlanması ile birlikte hesap verme mekanizmasının güçlendirilmesi sağlanır.

Bu gibi birimlerin bağımsız, partizan olmayan ve profesyonel bir yapı içerisinde kurulmaları (Johnson ve Stapenhurst, 2007:376) yukarıdaki faydaları sağlayabilmenin ön koşulunu oluşturmaktadır.

Yasama organı içerisinde yer alacak bağımsız araştırma birimi, tahmin ve analizler yoluyla bütçe üzerindeki yasama etkinliğinin artmasına katkı sağlayabilir. Bu birim dört temel fonksiyon yanında, yan işlevlere de sahip olacaktır. Bu dört işlev, ekonomik tahminler yapılması, harcama ve gelirler üzerinde yapılan tahminler, yürütme tarafından sunulan bütçenin analizi ve orta vadeli analizden oluşur (Anderson, 2009:5). Bunlara ilave olarak bu birim diğer bazı alanlarda da destekleyici görevler yürütebilir (Anderson, 2009:6, 7);

- Politika önerilerinin maliyetleri konusunda tahminde bulunulması,
- Harcamalar konusunda kesinti yapılabilecek alanların belirlenmesi,
- Yasama organının bütçe dışındaki düzenlemeleri ile ekonomi üzerinde yaratacağı etkilerin tahmin edilmesi,
- Politika önerilerinin yakın ve uzun vadeli etkilerinin değerlendirilmesi konusundaki ekonomik analizler,
- Vergilerin ekonomik büyüme ve dağıtım etkilerinin hesaplanmasını içeren vergi analizleri,
- Bütçelerin karmaşıklığını azaltacak politika özetleri oluşturulması,
- Kaynaklar ve maliyetler için uzun vadeli analizler.

OECD tarafından 2007 yılında 38 ülke nezdinde yapılan araştırma sonuçları, araştırmaya katılan 38 ülkeden 16'sının yasama organına bağlı bağımsız birim ya da bu analizleri gerçekleştirecek bir kapasiteye sahip olduklarını göstermektedir (Anderson, 2009:8). Eski ve en büyük ölçekli bir uygulama örneği olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office) açıklanan fonksiyonları yürütmek üzere;

- Bütçe Analiz Birimi,
- Mali Analiz Birimi,
- Sağlık, Emeklilik ve Uzun Dönem Analiz Birimi,
- Makroekonomik Analiz Birimi,
- Yönetim, İş ve Bilgi Hizmetleri Birimi,
- Mikroekonomik Çalışmalar Birimi,
- Ulusal Güvenlik Birimi,
- Vergi Analiz Birimi,

şeklindeki organizasyonel yapısını 235 personeli ile sürdürmektedir.³² Amerika'da benzer birimler eyaletler düzeyinde de mevcuttur.³³ Bu tarz birimler fonksiyonel bir bağımsızlığa sahiptir. Böyle bir organ, idari olarak bir bağlılık ilişkisi içerisinde bulunmakla birlikte, faaliyetlerini yürütürken ne çoğunluğun ne de azınlığın etkisi altında olmalıdır. Zira yürütülen teknik bir faaliyettir ve tüm taraflara aynı bilginin ulaşmasına aracılık edilmelidir (Anderson, 2009:7). Örneğin, Amerika'da 1974 tarihli bir yasa ile kurulan Kongre Bütçe Ofisinin (Congressional Budget Office) sloganı "Kongre için partizan olmayan analizlerdir".³⁴

Türkiye'de benzer görevleri yürütmek üzere, TBMM içinde Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ile Bütçe Başkanlığı birimleri görev yapmakla birlikte, bu birimlerin yasama organına katkı sunacak etkinlikte bir kapasiteye sahip olmadığı ve Plan Bütçe Komisyonuna yeterli teknik desteği sağlamadığı değerlendirilmektedir (Bağlı, 2014:285, 286).

³² Bkz. <https://www.cbo.gov/about/organization-and-staffing>

³³ Örneğin California Eyaleti'nde kurulan analiz ofisi ise bütçe yasaları üzerinde detaylı analiz ve yayın yapmakta, devletin mali durumunu gözden geçirmekte, bütçe komisyonlarına yardımcı olmakta, bütçe üzerinde özel raporlar yayınlamakta, mali analizler yapmakta ve alternatif politika ve tavsiyeler geliştirmektedir (Johnson ve Staphenurst, 2007:361, 362).

³⁴ Bkz; <https://www.cbo.gov/>

2.2.6. Yasama Organlarının Gözetim Görevlerini Etkili Şekilde Yerine Getirmesinde Ortaya Çıkan Engeller

Yasama organlarının etkili bir gözetim fonksiyonu yürütülmesi için ilk olarak sistemde yeterli gözetim aracına ihtiyaç vardır. Öte yandan, bu araçları işlevsel kılacak iklim de önemlidir ve aşağıda yer alan faktörlerin ise etkili bir gözetimi sınırladığı düşünülmektedir;

- Siyasal isteksizlik,
- Parlamentoların gözetim raporlarının idarece yerine getirilme durumu,
- Kaynak sınırlılığı (teknik, insan kaynağı vb.),
- Yetersiz saydamlık,
- Gözetim kapasitesi ve yasama üyelerinin yetkinliği,
- Zaman, bağlılık ve disiplin (gözetim faaliyetini yürütmek için),
- Zayıf parlamenter destek sistemleri,
- Partizan davranışlar (TISA, 2012:6, 7).

Birleşmiş Milletler ve IPU tarafından, yasama organı üyeleri nezdinde yapılan çalışmalar, gözetimin de dahil olduğu genel etkinlik bakımından, benzer ve ilave sınırlamaları ortaya koymuştur (Power, 2012:113);

Çizelge 2.16. Yasama Organı Üyelerinin Etkinliğini Sınırlayan Unsurlar

Kriter	Çok	Bir Hayli	Çok+Bir Hayli
Seçim çalışması için mevcut kaynaklar	37,2%	27,9%	65,1%
Bireysel olarak parlamenterlerin kaynakları ve kadrosu	30,1%	31,7%	61,8%
Parlamentodaki kaynaklar ve personel	31,0%	28,7%	59,7%
Meclis tecrübesi veya teknik bilgi eksikliği	25,4%	30,2%	55,6%
Gözetim faaliyetleri için zaman eksikliği	22,5%	30,5%	53,0%
Anayasal veya parlamenter güç eksikliği	30,7%	21,2%	51,9%
Partilerin grup sistemi	19,9%	28,4%	48,3%
Yasama sürecinin yetersiz organizasyonu	20,7%	26,1%	46,8%
Parlamenterlerin bireysel maaşlar	16,8%	22,5%	39,3%

Kaynak: (Power, 2012:113).

Bu verilere göre gözetimle bağlantılı olabilecek eksiklerin başında, kaynak, personel, teknik bilgi ve zaman yetersizliği gelmektedir ve bu unsurların eksikliği de araştırmada önemli bulunmuştur.

2.2.7. Yasama Gözetimi ve Kamu Hesapları Komisyonu (PAC)

Yasama organları, komisyonlar, sorular, gensoru, tartışmalar gibi birçok araçla hükümetleri hesap verebilir tutma çabasında olur. Ancak bir özel araç vardır ki hükümetlerin mali operasyonlarının gözetiminin genişletilmesine katkı sağlamaktadır. Bu da kamu hesapları komisyonlarıdır (Pelizzo ve Staphenurst, 2007:380).

Yasama organlarının hesap verme süreçleri bağlamındaki komisyonlarının geçmişi eskilere dayanır. Bu tür komisyonlar ilk olarak bir Westminster yasama organı örneği olarak 1690'da İngiltere'de kurulmuştur (CCAF-FCVI, 2006:8).

Bütçenin komisyonlarda ya da genel kurullarda tartışılması, revizyonlar yapılması ve değerlendirilmesi, genellikle yasama organlarında harcama sonrası gözetim ve incelemelerden daha fazla ilgi bulur ve zaman alır. Harcama sonrası değerlendirmeler için ise daha az zaman ve enerji harcanmaktadır (Bacon, 2008:262). Ancak, harcama sonrası yapılacak değerlendirmeler, verilen yetkilerin nasıl kullanıldığının analizi, performansın anlaşılması, eksiklerin gözlenerek gelişime hizmet etmesi gibi birçok açıdan daha kıymetlidir.

Kamu hesapları komisyonları, asıl-vekil ya da başka bir ifade ile aktör-forum arasındaki ilişkide, bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırımdan oluşan üç aşamada gerçekleşen mübadelenin (Day ve Klein 1987, Braithwaite 1997, Romzek ve Dubnick 1998, Lerner ve Tetlock 1999, Mulgan 2003/ Brandsma ve Schillemans, 2012:3), yasama organlarında etkili gerçekleşmesine hizmet eden önemli bir araçtır. Bu komisyonlara bilgi akışı, bilginin tartışılması, sorular sorulması, kararlar verilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi hesap vermenin işlevselliğini sağlar.

Türkiye'de yasama organı nezdinde, kamu hesapları komisyonu şeklinde kapsamlı bir komisyon kurulması yerine, plan bütçe komisyonu altında "bütçe" ve "kesin hesap" alt komisyonları kurulması hedeflenmiş, bu çerçevede, TBMM İçtüzüğü'nde revizyon

yapılması amaçlanmıştır (Toptan, 2008:5). Ancak bugüne kadar, mali sonuç ve raporların değerlendirilmeye tabi tutulduğu ayrı bir yapılanma oluşturulmamıştır.

Tarihsel olarak bakıldığında, genellikle bu tür bağımsız komisyonların öncelikle bir alt komisyon olarak faaliyete başladığı anlaşılmaktadır. Bu komisyonlar, yasama organlarının kamu parasının kullanılmasına önem verdiğini gösteren işaretlerdir (Boesch, 2008:97) ve komisyonlar zaman içinde dönüşüme uğramıştır. Örneğin İngiltere’de 1861’de kurulan komisyon, 1970’lerden sonra, toplantılarını kamuya açık hale getirmiş, incelenen konuları çeşitlendirmiştir. Konu çeşitliliği o kadar artmıştır ki örneğin, Londra 2012 Olimpiyat Oyunları’nı bile çalışma kapsamına almıştır (Bacon, 2008:242, 243).

2.2.7.1. Kamu hesapları komisyonlarının organizasyonel yapısı ve çalışma anlayışı

Birçok ülkede anayasal bir komisyon olarak oluşturulan kamu hesapları komisyonlarının üye sayıları ülkelere göre farklılık göstermektedir. Örneğin Kanada’da 17 üyeli komisyonun benzeri, Hindistan’da 22 üyeden müteşekkildir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:381). Komisyonlarda temsil farklılıklar gösterse de tavsiye edilen, dengeli temsilin sağlanmasıdır (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:384).

Güç dengesi sağlanması bakımından, bazı ülke uygulamalarında komisyon başkanları hükümet dışındaki partilerden seçilmektedir. Bu durumun iki önemli nedeninden biri, hükümet ve muhalefet arasındaki güç dengesine katkı sağlamaktır. Bir diğer neden ise partizan olmayan bir organizasyon algısı oluşturulmasıdır (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:381). Zira bu yolla kamuoyunun güvenin artmasına katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Bu komisyonların, görevlerini yerine getirirken, bazı güç unsurlarına sahip olması önerilir. Bunlar; tavsiyede bulunma ve bulguları yayınlama gücü, inceleme konularını özgürce seçme gücü, geçmişi ve bugünü araştırma gücü, harcamaları için hükümetleri hesap verebilir kılma gücü, kamu hesaplarını inceleme gücüdür (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:384).

Ayrıca komisyonlara uygun çalışma kapasitesi sağlanması için ilave tavsiyeler de yapılmaktadır. Bunlar;

- Komisyon değerlendirmelerini yasama organının genel kurulu ile paylaşabilmeli,
- Komisyon çalışmalarını detaylardan ziyade ana sorunlara odaklanarak gerçekleştirmeli,
- Bir soruşturma komisyonu gibi değil, parlamenter bir organ gibi faaliyetlerini yrtebilmeli,
- Basın ve medya ile ilişkileri düzenleyen bir politikası olmalı,
- Komisyon yelerine teknik kapasitelerini geliştirici eğitsel etkinlikler sağlanmalı,
- Komisyonun bir sekretarya desteği olmalıdır (Biçer ve şahin, 2008:23).

Öte yandan kamu hesapları komisyonlarının performansı açısından iki husus önemli kritik başarı faktörüdür. Bunlardan biri, komisyonların kurumsal tasarımı diğeri de üyelerinin davranışlarıdır (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:379). Bunlara ilave olarak başarı üzerinde etkili olabilecek diğer hususlar aşağıda gösterilmiştir;

1. Komisyonlar geniş bir kapsama sahip olmalıdırlar: Geçmiş, bugün ve gelecekle ilgili mali konuları değerlendirme olanağına sahip olmalıdırlar (Sahgal, 2008:176). Böylece herhangi bir sınırlama olmaksızın konuya odaklanma olanağı ile faaliyet gösterecekler ve zamandan bağımsız olarak kamu parasının olduğu her alan gündemlerinin parçası olabilecektir.
2. Komisyonlar faaliyetlerini bağımsız olarak yrtebilmelidirler: Hükümet ya da herhangi bir tarafın yönlendirmesiyle değil, bilgilerden hareketle kendi bağımsız iradesiyle hareket edebilmelidirler. Bu durum, hareket serbestisinin komisyona ait olmasını sağlayacaktır (Sahgal, 2008:176, 177). Böylece, komisyonun ilgi alanları, kamuoyundan gelen bilgilerle zenginleşebilir.
3. Raporlama kapasitesine sahip olmak (Sahgal, 2008:177): Komisyonların temel varlık amacı, faaliyetleri konusunda yasama organı ve kamuoyunu bilgilendirmeleridir. Bu da etkili bir raporlama kapasitesine sahip olmayı gerektirir.
4. Yeterli kurumsal kapasiteye sahip olunması: Hem denetim kapasitesi hem araştırma ve analiz kapasitesi bakımından komisyonların yeterli düzeyde insan kaynağı ile desteklenmesini ifade eder (Sahgal, 2008:177). Nitekim teknik konularla ilgilenen bu komisyonlar için uzman insan kaynağı önem arzeder.

5. Uygun temsilin sağlanması: Komisyon üyelerinin siyasal partileri temsil edecek şekilde yapılandırılması (Sahgal, 2008:177), geniş mutabakat ve çoğulcu tartışmalara değer katacaktır.
6. Kamuoyu ve medya katılımı: Önemli bir bilgi kaynağı olarak kamuoyunun eğilimlerinin tartışmalara dahil edilmesi (Sahgal, 2008:178), kamusal alanda yapılan tartışmalardan istifade edilmesi, performansı arttıracacağı gibi sorumluluğun paylaşılmasına da katkı sağlayacaktır.

Komisyon kayıtlarının tutulması, üyelerinin tüm yasama dönemi boyunca görevli olmaları ve komisyon üyelerinin toplantı öncesi ev ödevlerine çalışarak toplantılara katılması (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:388), üyeler için davranış kuralları geliştirilmesi (Pelizzo ve Stapenhurst, 2007:392) gibi unsurlar da başarıya katkı sağlayacak ilave prensipleri oluşturmaktadır. Öte yandan bu tür komisyonların etkinliğinde önemli unsurlardan biri de raporlarına cevap verme yükümlülüğü ve komisyon tavsiyelerinin gereğinin yerine getirilmesidir. Örneğin, İngiltere’de komisyon tavsiyelerinin yerine getirilme düzeyi %95’leri bulduğundan, komisyonun etkin çalıştığı değerlendirilmektedir (Bacon, 2008:244).

Stapenhurst ve arkadaşları ise ideal bir kamu hesapları komisyonunun aşağıdaki özellikleri taşıması gerektiğini değerlendirir (Stapenhurst ve arkadaşları, 2005:25);

- Üye sayısı fazla olmamalı,
- Muhalefet katılımı olmalı, hatta muhalefet komisyona başkanlık etmeli,
- Başkan kıdemli, adil ve saygın bir milletvekili olmalı,
- Yeterli insan kaynağı kadrosuna sahip olmalı,
- Roller açık olmalı,
- Düzenli ve sık toplantılar yapılmalı,
- Oturumlar kamuya açık olmalı,
- Bir yönlendirme komitesi işleri planlamalı,
- Denetçilerin raporları otomatik olarak komisyona yönlendirilmeli,
- Denetçiler tarafından dile getirilenler dışındaki konuları da araştırmalı,
- Konsensüs için çaba gösterilmeli,
- Parlamentoza en az yılda bir kez raporlar verilmeli,
- Tavsiyelerin uygulanmasını izlemek için tedbirler olmalı,

- Denetçi bir danışman olarak da kullanılmalı,
- Gerçekleştirilen çalışmalar konusunda yıllık meclis tartışmaları olmalıdır (Stapenhurst ve arkadaşları, 2005:25).

Dünya Bankası tarafından, kamu hesapları komisyonları üzerine, 52 ulusal, eyalet ya da yerel yasama organı üzerinde yapılan araştırmalar, benzer sonuçları ortaya koymakta, komisyonların başarısı için;

- Geniş bir kapsama sahip olunması,
- İnceleme konularının seçiminde özgür tercihin olması,
- Etkili analiz ve raporlama,
- Sağlam teknik destek,
- Partizan olmayan bir iklim,
- Kamu katılımı ve medyanın varlığı, önemli unsurlar olarak belirlenmiştir (CCAF-FCVI, 2006:18).

Dünya Bankası'nın Kanada, İngiltere, İskoçya, İrlanda, Avustralya, Yeni Zelanda, Hindistan, Pakistan, Sri Lanka, Singapur ve Nepal gibi ülkelerin yer aldığı, eyaletleri ile birlikte 33 örneklem ve 37 kriteri içeren araştırması, komisyonların başarısına etki eden önemli sonuçların elde edilmesini sağlamıştır (Stapenhurst ve arkadaşları, 2005:33, 34).

Çizelge 2.17. Dünya Bankası Kamu Hesapları Komisyonları Potansiyel Başarı Faktörleri Araştırma Sonuçları

Potansiyel Başarı Faktörleri	İlişki Alanı	Çok Önemli	Biraz Önemli	Hiç Önemli Değil	Cevap Yok	Çok Önemlilik Yüzdesi
Önerilerde bulunma ve sonuçları yayınlama gücü	Yetki	32	1	0	0	97%
Vergi mükelleflerinin parasının kullanımı ve kamu varlıklarının yönetimi hususunda hükümeti hesap verebilir kılma konusuna dönük açık odaklanma	Yetki	30	3	0	0	91%
Hükümet yönlendirmesi ve tavsiyesi olmadan inceleme konularını seçme gücü	Yetki	30	3	0	0	91%
Devletin yada devletten fon sağlayan organizasyonların, geçmiş, şimdiki ve taahhüt ettiği (gelecek için) tüm harcamalarını araştırma veya inceleme gücü	Yetki	29	2	0	2	88%

Çizelge 2.17. (devam) Dünya Bankası Kamu Hesapları Komisyonları Potansiyel Başarı Faktörleri Araştırma Sonuçları

Tüm oturum ve toplantıların tutulmuş transkriptleri	Uygulama	29	3	1	0	88%
Kamu hesaplarını incelemek için kalıcı referansa (ehliyet) sahip olmak	Yetki	28	4	1	0	85%
Sorulara cevaplamak üzere tanıklar/şahitleri zorlama gücü	Yetki	27	2	2	2	82%
Oturumlar öncesinde üyelerin önceden hazırlanması	Uygulama	26	6	1	0	79%
Komisyon bütün büyük siyasi partilerin dengeli temsili	Yapı	25	3	1	4	76%
Hükümetten tavsiyelere kapsamlı yanıt	Uygulama	25	6	1	1	76%
Bağımsız tanıkları çağırma gücü	Yetki	24	6	1	2	73%
Meclis oturumunda değilken bile toplantılar düzenleme ve soruşturma (araştırma) yapma gücü	Yetki	24	5	2	2	73%
Farklı siyasi partilerden üyeler arasında yakın çalışma ilişkisi	Uygulama	24	5	3	1	73%
Komisyon tavsiyelerini uygulamak için aksiyon alınıp alınmadığını belirlemek üzere etkili takip prosedürleri	Uygulama	24	6	2	1	73%
Üyelik bakanları dışlamalıdır (Bakanlar dışındakilerin üye olması)	Yapı	23	4	0	6	70%
Yasama denetçisiyle yakın çalışma ilişkisi ve araştırma desteği	Uygulama	22	6	2	3	67%
Yasama denetçisinin tüm raporlarını incelemek için sürekli referans (ehliyet)	Yetki	21	7	0	5	64%
Hassas veya ulusal güvenlikle ilgili meselelerde, gizli toplantı yapma gücü	Yetki	20	7	3	3	61%
Politikaların iyi veya kötü olup olmadığına değil, politika yönetimine odaklanma	Yetki	19	11	2	1	58%
Yetkilileri görevden ayrılışları bile katılmaları ve idari performansları konusunda hesap vermeye zorlama gücü	Yetki	19	9	3	2	58%
Komisyon, yasama organı veya parlamento süresi için atanır ve oturumlar arasında aktifliğini korur	Uygulama	19	5	1	8	58%
Yasama denetçisinden belirli incelemeleri veya görevleri yerine getirmesini istemek gücü	Yetki	17	7	3	6	52%
Toplantı yerinin, izleme için medyaya halk erişimi açısından uygun olması	Uygulama	17	8	3	5	52%
Her yıl yasama organına rapor verme ve raporun tartışılmasını talep etme	Uygulama	17	5	6	5	52%
Medya ve kamuoyunun toplantılara erişimi için uygun toplantı yeri	Uygulama	17	6	2	8	52%
Basın toplantıları düzenleme ve basın bültenleri yayınlama gücü	Yetki	13	12	5	3	39%

Çizelge 2.17. (devam) Dünya Bankası Kamu Hesapları Komisyonları Potansiyel Başarı Faktörleri Araştırma Sonuçları

Komisyonun çalışma aşamalarının zaman sınırlarına göre komisyon incelemesi için konuların stratejik önceliklendirilmesi	Uygulama	12	18	2	1	36%
Yasama denetçileri kanunu için önerilen mevzuat veya değişiklikleri gözden geçirme gücü	Yetki	11	7	5	10	33%
Komisyonun önce bakanların görünmesini (bulunması) zorlama gücü	Yetki	11	3	6	13	33%
Komisyon tavsiyeleri üzerine idari eylemi cesaretlendiren teşvikler	Uygulama	10	7	5	11	30%
Bütçe komisyonu gibi diğer parlamento gözetim mekanizmaları ile iyi ilişkiler	Uygulama	10	10	4	9	30%
Üyelerin normal yasama oturumları dışındaki oturumlara katılmaları için ek ödeme veya diğer teşvikler	Uygulama	8	7	7	11	24%
Yasama denetçisinin bütçesini gözden geçirme gücü	Yetki	6	4	7	16	18%
İlgili bölüm grupları için ayrı alt komisyonlar	Uygulama	5	6	6	16	15%
Komisyon üyelerinin önceki idari veya iş tecrübesine sahip olması	Uygulama	4	14	10	5	12%
Televizyonlu açık oturumlar	Uygulama	3	6	10	14	9%
Komisyon üyelerinin en az 2 yıllık ön komisyon deneyimine sahip olması	Uygulama	3	11	10	9	9%

Kaynak: (Stapenhurst ve arkadaşları, 2005:33, 34)'dan uyarlanmıştır.

Bu verilere göre, komisyonların önerilerde bulunma ve sonuçları yayınlama, hükümeti hesap verebilir kılma, kendi inceleme konularını seçme gücü, en önemli başarı faktörleri olarak ortaya çıkmıştır.

2.2.7.2. Kamu hesapları komisyonlarının uluslararası uygulama örnekleri

Kamu hesapları komisyonlarına sahip ülkelerde, komisyon uygulamalarında ülke ihtiyaçlarına göre farklılıklar bulunmakla birlikte tavsiye edilen bazı iyi uygulamalar da bulunmaktadır. Uygulama örneklerinden elde edilen sonuçlar şöyledir;

1. Komisyon başkanlarının seçimi: Komisyon bulunduran ülkelere bakıldığında, %33'ünde başkanların iktidar partisinden, %67'sinde muhalefet partisinden olduğu görülür (Sahgal, 2008:175). Komisyonların başkanlarının muhalefetten olması, güveni arttırarak kamuoyu nezdinde çalışmalara itibar kazandırır ve kamusal hesap verme sorumluluğuna katkı sağlar.

2. Konuların kapsamı: Bazı komisyonlar mali konular dışındaki özellikli meselelerle de ilgilenmektedir. Örneğin Avusturalya uygulamasında, komisyonun özel kesimlerin denetimi ya da kamusal fon kullanan sivil toplum kuruluşları ile ilgili meselelerle de ilgilendiği bilinmektedir (Sahgal, 2008:173). Kapsam meselesi komisyonlara yüklenecek misyonla ilgilidir ve buna uygun bir kurumsal kapasiteyi de gerektirir.
3. Komisyona raporlama yapan denetçilerdeki farklılıklar: Bazı ülke örneklerinde denetçi yasama organı görevlileri arasındadır (Avusturalya, İngiltere), bazılarında hem parlamentodan hem de yürütmeden bağımsız denetçi uygulaması örnekleri vardır (Örneğin; Hindistan) (Sahgal, 2008:170). Bu konuda önemli olan denetçinin idari olarak kime bağlı olduğundan ziyade fonksiyonel olarak bağımsız olmasıdır.
4. Politikalara yaklaşım: Komisyonların genellikle hükümet politikaları üzerinde durmadığı, bunu genel kurul tartışmalarına bıraktığı ve daha ziyade politikaların nasıl uygulandığı konusuna kafa yordukları anlaşılmaktadır (Sahgal, 2008:174).
5. Erişim: Komisyonlarca gerçekleştirilen analizlerin sonuçları ile komisyon görüşmelerinin kamuoyu ve medya tarafından ulaşılabilir olduğu uygulamalar vardır (Örneğin; Kanada) (Sahgal, 2008:175). Erişilebilirlik saydamlığı arttırmakta o da kamusal hesap vermeye katkı sunmaktadır.

Öte yandan, yasama organlarının mali gözetim etkinliği konusunda görev yürüten komisyonlarından biri denetim, diğeri de bütçe üzerinde faaliyet yürüten komisyonlardır. Denetim üzerine faaliyet yürüten komisyonlar sonradan sonuçların değerlendirilmesi (ex-post) ile ilgiliyken, bütçe komisyonları hem önceden tahmin ve uygulamaların şekillenmesi (ex-ante) hem de sonradan sonuçların değerlendirilmesi (ex-post) ile ilgili faaliyetleri yürütebilmektedir (Buzaljko, Kanis, Tamasan, Verkaart, 2010:8). AB ülkelerindeki komisyonların genel görünümü aşağıdaki gibidir;

Çizelge 2.18. AB Ülkelerinde Kamu Mali Komisyonlarının Yapısı

Ülke	Devlet Hesapları Yıllık Raporları	Denetim ve Performans Raporları	Yıllık Faaliyet Raporları
Avusturya	Bütçe Komisyonu	Denetim Komisyonu Mahkemesi	
Belçika	Bütçe Komisyonu		
Bulgaristan	Bütçe Komisyonu		
Çekya	Bütçe Komisyonu	Kontrol Komisyonu	
Kıbrıs Rum Kesimi	Planların Geliştirilmesi ve Kamu Harcamalarının Kontrolü Komisyonu		
Danimarka	Mali Komisyon	Kamu Hesapları Komisyonu	
Estonya	Devlet Bütçe Kontrol Komisyonu		
Finlandiya	Mali Komisyon	Denetim Komisyonu	
Fransa	Mali Komisyon		
Almanya	Bütçe Komisyonu		
Yunanistan	Mali Tablolar, Bilanço ve Devlet Bütçe Uygulamaları Özel Komisyonu	Bilgi yok	Parlamento
Macaristan	Kamu Hesapları ve Bütçe Komisyonu		
İtalya	Bütçe Komisyonu		
Letonya	-	-	-
Litvanya	Bütçe ve Mali Komisyon	Denetim Komisyonu	
Lüksemburg	Bütçe Uygulaması Kontrol Komisyonu ve Bütçe ve Finans Komisyonu	Bütçe Uygulaması Kontrol Komisyonu	
Malta	Kamu Hesapları Komisyonu		Ulusal Denetim Ofisi Muhasebe Komisyonu
Hollanda	Kamu Harcamaları Komisyonu		
Norveç	İnceleme ve Anayasal İşler Komisyonu		
Polonya	Devlet Kontrol Komisyonu ve Kamu Mali Komisyonu	Devlet Kontrol Komisyonu	
Portekiz	Bütçe Komisyonu		
Romanya	Bütçe Komisyonu	Soruşturma/Araştırma Komisyonları	Bütçe Komisyonu
İspanya	Yüksek Denetim Kurumu ile İlişkiler Karma Komisyonu		
İsviçre	Mali Komisyon	Mali Ortak Komisyon	
Slovakya	Bütçe Komisyonu		
Slovenia	Kamu Mali Kontrolü Parlamento Komisyonu		

Kaynak: (Buzaljko, Kanis, Tamasan, Verkaart, 2010:10, 11)' den uyarlanmıştır.

Ortak prensip ve pratiklerinin olması beklenen Avrupa Birliği ülkeleri uygulamalarında, bütünüyle bir yeknesaklık olmadığı ve birbirlerinden farklı ad ve fonksiyonksiyonlarda mali nitelikli gözetim görevi yürüten komisyonlar olduğu

görülmekle birlikte, hemen hemen tüm ülkelerde, mali nitelikli değerlendirmeler yaparak hesap vermeye katkı sağlayan bir oluşuma gidildiği anlaşılmaktadır.

Türkiye uygulamasında ise mali nitelikte temel komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu³⁵ yukarıdaki temel görevlerin tümünü üstlenmiş durumdadır. Bu komisyonun kurumsal kapasite olarak tüm fonksiyonları yerine getirmesi güç görünmektedir. Nitekim yasama organı üyeleri de bunu, komisyon toplantılarında sıkça ifade etmektedirler.³⁶

AB uygulamalarında, yasama organlarının üye sayılarına bağlı olarak komisyonların üye sayıları, üyelerin komisyon sandalyelerini paylaşımındaki yöntem ve komisyon başkanlarının muhalefetten ya da iktidar partisinden olması gibi kriterler esas alındığında, aşağıdaki sonuçlar gözlemlenmektedir.

Çizelge 2.19. AB Ülkelerinde Denetim Komisyonu Fonksiyonuna Sahip Yasama Organları

Ülkeler	Denetimle İlgili Komisyon Üyelerinin Toplam Milletvekillerine Oranı %	Üyelerin Dağılım Sistemi	Komisyon Başkanının Partisi
Avusturya	14,2	Oransal temsil	Muhalefet
Kıbrıs Rum Kesimi	16,9	Oransal temsil	Muhalefet
Çekya	7,5	Oransal temsil	Muhalefet
Danimarka	3,4	Oransal temsil	Muhalefet
Estonya	5,9	Her partiden 1 üye	Muhalefet
Finlandiya	5,5	Oransal temsil	Muhalefet
Yunanistan	4,3	Oransal temsil	İktidar
Letonya	19	Oransal temsil	-
Litvanya	5	Oransal temsil	Muhalefet
Malta	10,1	Oransal temsil	Muhalefet
Hollanda	16,7	Oransal temsil	İktidar
Norveç	6,5	Oransal temsil	Muhalefet
Slovenya	12,2	Çoğunluğu muhalefet	Muhalefet
İspanya	7	Oransal temsil	İktidar
Lüksemburg	20	Oransal temsil	Muhalefet
Polonya	-	Oransal temsil	Muhalefet

Kaynak: (Buzaljko, Kanis, Tamasan, Verkaart, 2010:21, 22, 27)' den uyarlanmıştır.

³⁵ Anayasada Bütçe Komisyonu, TBMM İçtüzüğünde Plan ve Bütçe Komisyonu olarak ifade edilmektedir.

³⁶ Bkz. 03.11.2014, 04.11.2014, 13.11.2014, 23.11.2014, 25.11.2014,10.12.2015, 20.01.2016, 28.01.2016, 29.01.2016, 13.02.2016, 02.11.2006, 07.11.2016, 22.11.2016 tarihli Plan Bütçe Komisyonu Tutanakları.

Çizelge 2.20. AB Ülkelerinde Bütçe Komisyonu Fonksiyonuna Sahip Yasama Organları

Bütçe Komisyonu Fonksiyonuna Sahip Yasama Organları			
Ülkeler	Bütçe Komisyonlarında Üye Oranı %	Üyelerin Dağılım Sistemi	Komisyon Başkanının Partisi
Belçika	11,3	Oransal temsil	Muhalefet
Bulgaristan	10,8	Oransal temsil	İktidar
Fransa	12,7	Oransal temsil	Muhalefet
Almanya	6,6	Oransal temsil	Muhalefet
Macaristan	7	Oransal temsil	Muhalefet
İtalya	7,9	Oransal temsil	İktidar
Portekiz	9,1	Oransal temsil	Muhalefet
Romanya	8	Oransal temsil	Alt organ; Muhalefet, Üst organ; İktidar
Slovakya	8,7	Oransal temsil	İktidar

Kaynak: (Buzaljko, Kanis, Tamasan, Verkaart, 2010:21, 22, 27)' den uyarlanmıştır.

Yukarıda görüldüğü gibi AB ülkelerindeki mali komisyonlar arasında, üye sayısı, temsil gibi yapısal farklılıklar olsa da AB ülkelerinin birçoğunda bu nevi komisyonların faaliyet gösteriyor olması önemlidir.

Komisyon üyelikleri, genellikle oransal şekilde partilere dağıtılmış olmakla birlikte, hem denetim temelli hem de bütçe temelli komisyonlarda, başkanların, ülkelerin çoğunda muhalefetten seçildiği, verisi bulunan 25 ülkenin 18'inde başkanın muhafet partisinden olduğu görülmektedir. Hatta Slovenya'da komisyon çoğunluğu da muhalefete bırakılmıştır ve bu yaklaşım kamu güveninin artırılmasına katkı sunabilecektir.

Avrupa Birliği uygulamalarında komisyon toplantılarının Belçika, Çekya, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Yunanistan, Macaristan, Litvanya, Malta, Portekiz, Slovenya gibi ülkelerde kamuya ve medya organlarına açık, İspanya ve Romanya gibi ülkelerde sadece medya organlarına açık olduğu anlaşılmaktadır (Buzaljko, Kanis, Tamasan, Verkaart, 2010:51). Bu örnekler saydamlık ve katılım yoluyla hesap verme sistemini destekleyen araçların önemli ölçüde sistemde işlerlik bulunduğunu göstermektedir.

Türkiye uygulamasında, TBMM'de mali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu görev yapmaktadır. Komisyon başkanı iktidar partisindedir ve 40 üyeden oluşmaktadır. TBMM'de 600 milletvekili olduğu düşünüldüğünde, komisyon üye oranının %6,6 dolayında olduğu ve AB'nin %10'lara yaklaşan ortalamalarının altında bir görünüm sergilediği değerlendirilebilir.

2.2.8. Uluslararası Kuruluşların Gözetim Kapasitesini Değerlendirme Ölçütleri

Uluslararası kuruluşlar ve alan uzmanları, prensipler, uygulama önerileri, tavsiye araçları ve araştırma soruları çerçevesinde, yasama organları hesap verme ve gözetim fonksiyonuna ilişkin değerlendirme kriterleri geliştirmişlerdir. Bu kriter, öneri ya da araçların bir kısmı doğrudan, bir kısmı da dolaylı olarak yasama organlarının hesap verme ve gözetim fonksiyonu ile ilişkilidir. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)³⁷ tarafından yapılan çalışmada olduğu gibi bazı kriterler kamu idarelerinin tüm fonksiyonları ile ilgili analiz yapmaya olanak sağlarken, içerisinde yasama organlarının hesap verme ve gözetim fonksiyonu çerçevesindeki kriterlerini de içerir. Bazıları parlamentoları bir bütün olarak ele almakta ve her yönden güç kapasitesini değerlendirmekte, bazıları ise özellikle yasama organlarının bütçe üzerindeki ve gözetim fonksiyonlarına ilişkin kapasitesine odaklanmaktadır.

Uluslararası kuruluşlarca belirlenen prensipler ve bu çerçevede yürütülen araştırma sonuçları, çalışmamız açısından birkaç noktada önemlidir. Birincisi dünyada hesap verme ve gözetim bağlamındaki ölçme kriterlerinin anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. İkincisi, Türkiye verilerini içeren araştırma sonuçlarının diğer ülkeler ile karşılaştırılmasına olanak sağlamaktadır. Üçüncüsü, sonuçlar, hem birbirleri ile hem de yolsuzluk gibi başka analizlerin sonuçları ile karşılaştırılmak suretiyle, veriler arasındaki bağlantılar değerlendirilebilmektedir.

2.2.8.1. Kamu idaresinin prensipleri çerçevesinde hesap verme; SIGMA prensipleri

Demokratik sistemlerin önemli özelliklerinden biri devlet faaliyetlerinin halk için görünür, anlaşılır olmasıdır. Böylelikle halk adına alınan kararların daha rasyonel olması sağlanabilir.

OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi olan SIGMA, bir bütün olarak devleti hedef alarak, kamu idaresinin prensiplerini belirlemiştir. SIGMA tarafından hazırlanan değerlendirme kriterleri, “Kamu İdaresinin Prensipleri (The Principles of Public Administration)” belgesi adı ile 2016 yılında yayınlanmıştır ve dolayısıyla kamu idarelerinin yönetim ilkelerini belirleyen en güncel belgelerden biridir. Prensipler, iyi

³⁷ OECD ve Avrupa Birliği'nin ortak girişimidir.

yönetişim anlayışına sahip kamu idarelerinin ortaya çıkmasına olanak sağlayacak ölçütleri ortaya koymaktadır (SIGMA, 2016:6).

Bu belgede kamu idaresinin prensipleri 6 ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar;

- Kamu idaresi reformunun stratejik çerçevesi (5 ilke),
- Politika geliştirme ve koordinasyon (12 ilke),
- Kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi (7 ilke),
- Hesap verebilirlik (5 ilke),
- Hizmet sunumu (4 ilke),
- Kamu mali yönetimi (16 ilke) şeklinde yapılandırılmıştır (SIGMA, 2016:1-4).

Çizelge 2.21. SIGMA Yasama Gözetimi Ölçütleri

Ana İdari Faaliyet Alanı	Prensip	Alt Kural
Politika geliştirme ve koordinasyon	5	4. Hükümetin performansı ile ilgili yıllık raporlara halk tarafından erişilebilir ve parlamento incelemesine açıktır.
Politika geliştirme ve koordinasyon	7	2. Uzman yasama komisyonları/komiteeleri, tamamen gözetim işlevlerini yerine getirmekle meşguldür.
Politika geliştirme ve koordinasyon	7	3. Komisyon/Komite süreçleri ve prosedürleri taslak yasaları tartışmak, incelemek ve değiştirmek için yürürlükte ve uygulamadadır.
Politika geliştirme ve koordinasyon	7	4. Parlamento, yürürlüğe konan mevzuatın açık, özlü ve anlaşılır olmasını sağlamada rol oynamaktadır.
Politika geliştirme ve koordinasyon	7	6. Bakanlar, kendi sorumluluklarındaki konular tartışıldığında Parlamento çalışmalarına katılırlar.
Hesap verebilirlik	1	3. Tüm devlet idare organları, mevzuata dayanarak, gözetim kurumları, mahkemeler ve halk tarafından incelemeye tabidir/incelenebilir.
Hizmet sunumu	2	4. Yasallık, eşitlik, eşit muamele, orantısızlık, takdir yetkisinin yasal olarak kullanılması, açıklık ve şeffaflık, tarafsızlık, tarafsızlık ve dikkatli çalışma gibi iyi idare davranışlarının anahtar prensipleri yasalarda tanımlanır.
Kamu mali yönetimi	2	2. Parlamento, bütçe teklifini analiz etmek ve tartışmak için zaman ve kaynaklara sahiptir.
Kamu mali yönetimi	5	7. Yıllık mali rapor, mali yıl sonundan itibaren en geç altı ay içinde yayınlanır, Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay) tarafından denetlenir ve bir sonraki bütçe görüşmelerinden önce ilgili parlamento komisyonları/komiteeleri tarafından tartışılır.
Kamu mali yönetimi	15	8. Yüksek Denetim Kurumuna, bulgularını yıllık ve bağımsız olarak parlamentoya veya diğer yetkili kamu organına raporlama konusunda Anayasal yetki ve sorumluluk verilmiştir.
Kamu mali yönetimi	16	5. Yasama organının Yüksek Denetim Kurumunun raporlarını dikkate alması (göz önüne alması, düşünmesi) için resmi bir mekanizma vardır.
Kamu mali yönetimi	16	6. Yüksek Denetim Kurumu, yasama organına ve özel yasama komisyonlarına/komiteelerine, ilgili, objektif ve zamanlı bilgi sağlar.

Kaynak: (SIGMA, 2016:1-109)'dan uyarlanmıştır.

SIGMA tarafından belirlenen prensipler, genel olarak iyi yönetim prensiplerine uygun bir kamu idaresi oluşturma çabasıyla ilişkili olsa da prensiplerin, yukarıda yer aldığı gibi dolaylı olarak, yasama organlarının faaliyet ve gözetim fonksiyonları bağlamında sahip olması gereken ilkelere de temas ettiği görülmektedir.

2.2.8.2. Yasama organlarının güç endeksi; M. Steven Fish ve Matthew Kroenig çalışması

2002 yılında başlanıp tüm verileri 2006 yılı sonu itibariyle elde edilmiş olan (Fish, Kroenig, 2009:4) ve M. Steven Fish ile Matthew Kroenig tarafından parlamentoların gücünün ölçülmesi için gerçekleştirilmiş çalışma, yasama organlarının görev kapsamına giren tüm alanlar açısından bir güç değerlendirmesi ortaya koymaktadır. Araştırma, “Yürütme Üzerindeki Etki”, “Kurumsal Özerklik”, “Özel Yetkiler” ve “Kurumsal Kapasite” ana başlıklarını içeren 32 soru ile yasama organlarının/parlamanetoların gücünü ölçmektedir (Fish, Kroenig, 2009:5-13).

Çalışmada 159 ülkeden yerel uzmanlarca, ilgili ülkelerin yasal düzenlemeleri incelenmek suretiyle, ülke yasama organlarının 32 kriteri karşılama durumları “evet/hayır” cevapları çerçevesinde test edilmiştir (Fish, Kroenig, 2009:5-4).

Anket araştırmasında yer alan değerlendirme başlıkları şöyledir;

A. Yürütme Üzerindeki Etki

1. Yasama organı, başka bir kurumun katılımı olmaksızın, tek başına başkanı suçlayabilir veya başbakanı değiştirebilir.
2. Bakanlar aynı anda yasama organı üyesi olarak görev yapabilirler.
3. Yasama organı yürütme organı görevlilerini davet gücüne sahiptir ve yasama organında veya komitelerinde düzenli olarak gerçekleştirilenler dışında ve ondan önce yürütme görevlilerini ifadeye/tanıklığa çağırabilir.
4. Yasama organı, üst yönetici ve yürütme organlarının bağımsız şekilde soruşturmasını yapabilir.
5. Yasamanın, zorlama yetkisine sahip organlar (askeri, kolluk kuvvetleri, istihbarat servisleri ve gizli polis organları) üzerinde etkili gözetim yetkileri vardır.

6. Yasama organı başbakanı tayin eder/atamasını yapar/belirler.
7. Bakanların atanması için meclisin onayı gerekir ya da yasama organının kendisi bakanları atar.
8. Ülkede başkanlık yoktur ya da başkanlık varsa başkanı yasama organı seçer.
9. Yasama organı hükümet için güvensizlik oylaması yapabilir.

B. Kurumsal Özerklik

10. Yasama organı, yürütmenin tasfiyesinden muaftır (yürütme yasamayı fesh edemez.)
11. Mevzuat üzerinde gerçekleştirilecek bir girişim, yürürlüğe girmeden önce yasama organının onayını gerektirir; Yani, yürütme kararname gücünden yoksundur.
12. Yasama organı tarafından kabul edilen kanunlar veto edilemez. Yani yürütme organının veto yetkisi yoktur ya da veto yetkisi olsa da bu veto yasama organında çoğunluk tarafından geçersiz kılınabiliyordur.
13. Yasama organlarının yasaları üstünlüğe sahiptir ve yargı incelemesinin konusunu oluşturmaz.
14. Yasama, kanunları başlatma hakkına sahiptir. Yürütme, sınırlama (kontrol/yetki) otoritesinden yoksundur.
15. Yasama organı tarafından kabul edilen fonların harcanması gerekir. Yürütmenin, yasama tarafından tahsis edilen fonları kullanmaktan alıkoyma gücü yoktur.
16. Yasama organı, kendi iç faaliyetlerini finanse eden ve kendi üyelerinin ilave gelirlerini sağlayan, kaynakları kontrol eder.
17. Yasama mensupları tutuklama ve / veya cezai kovuşturmadan muaftır.
18. Yasama organının tüm üyeleri seçimle gelir, yürütme yasama organının herhangi bir üyesini atama yetkisine sahip değildir.

C. Özel Yetkiler

19. Yasama organı, başka herhangi bir kurumun katılımı (katkısı) olmaksızın, yalnız başına Anayasa'yı değiştirebilir.
20. Savaş ilanı yasama organının onayını gerektirir.
21. Yabancı ülkelerle yapılan antlaşmalar yasama organının onayını gerektirir.
22. Yasama, genel af ilan etme yetkisine sahiptir.
23. Yasama organı af yetkisine sahiptir.

24. Yasama organı, yargıya atamaları gözden geçirir ve reddetme hakkına sahiptir; ya da yasama organı kendisi yargının üyelerini atar.
25. Merkez bankasının başkanı yasama organı tarafından atanır.
26. Yasama organı, devlete ait medyanın işletilmesinde önemli bir söz (söyleme) hakkına sahiptir.

D. Kurumsal Kapasite

27. Yasama düzenli olarak oturum halindedir.
28. Her milletvekili kişisel bir sekretere sahiptir.
29. Her milletvekilinin, politika uzmanlığına sahip, sekreterlik dışında en az bir personeli vardır.
30. Milletvekilleri, herhangi bir sınırlama olmaksızın yeniden seçilebilir.
31. Yasama organında yer alan bir koltuk (yasama üyeliği), milletvekillerinin genellikle ilgilendiği ve yeniden seçilmek isteyecekleri cazip bir konuma sahiptir.
32. Görevli milletvekillerinin yeniden seçimi olağan olduğundan, yasama organında her zaman yüksek tecrübeye sahip yeterli milletvekili bulunur.

Ülkelerin yasama organlarının güç puanları, yukarıdaki sorulara, ilgili ülkelerin uzmanlarınca verilen cevaplara göre elde edilmiştir. Endeks sonuçları dikkat çekicidir. Türkiye ile ilgili veriler, akademisyenlerin de bulunduğu beş uzman ekip tarafından toplanmıştır. Sonuçlar, 2006 yılı itibarıyla Türkiye'nin 0,78'lik parlamento gücü puanı ile dünya üzerinde 3'üncü en yüksek puana sahip ülkeler arasında olduğunu göstermektedir (Fish, Kroenig, 2009:5-13).

2.2.8.3. Bütçe hesap verebilirliği; International Budget Partnership (IBP) yaklaşımı

IBP, 1997 yılında şekillenmiş bir kurumdur ve gelişen ülkelerde iyi yönetim ve hizmet sunumunun bir aracı olarak, saydam ve kapsayıcı devlet bütçesi süreçlerini geliştirmeyi temel amaç edinmiştir. IBP, dünya üzerinde 100'ün üzerinde ülkede varlık gösteren ve bütçe incelemesi ile ilgilenen bağımsız kuruluşlarla işbirliği halindedir.

Günümüzde de saydam, kaliteli, kapsayıcı, sosyal programlar içeren, etkili ve verimli bütçe için sivil toplum kuruluşları ile işbirliğini sürdürmektedir.³⁸

Bu çerçevede IBP, 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 yıllarında olmak üzere, ülkelerin görünümünü ortaya koyan açık bütçe endeksleri (open budget index) yayınlamıştır. Bu endekslerde “saydamlık”, “katılım” ve “gözetim” (yasama ve yüksek denetim organı tarafından gerçekleştirilen), bütçe hesap verebilirlik ekosisteminin üç yapı taşı olarak düşünülmüştür (IBP, 2015:42).

Bütçe üzerinde gözetim görevi üç kurum tarafından gerçekleştirilebilir. Bunlar, yasama organları, yüksek denetim organları (Sayıştaylar) ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu kurumlardan yasama organları ve yüksek denetim organları, resmi olarak bu görevin sahibidirler (IBP, 2015:4).

IBP, dönemsel olarak revize ettiği anket soruları üzerinden, ülke bütçelerinin şeffaflığını, kamuoyunun katılımını, hesap verilebilirliği ve bütçe süreçlerinin gözetimini/denetimini ölçerek ana endeksini oluşturmaktadır. 2015 yılında bu amaçla hazırladığı soru sayısı 132 iken bu soruları Ağustos 2016’da revize ederek, 142 sorudan oluşan 2017 yılı anketini oluşturmuştur.

Sorular 5 ana bölüm içerisinde sınıflandırılmıştır. Bunlar;

- Temel bütçe belgelerinin kamuya açıklığı,
- Yürütmenin bütçe önerisinin kapsamlılığı,
- Diğer temel bütçe belgelerinin kapsamlılığı,
- Gözetim kurumlarının gücü,
- Bütçe sürecinde halk katılımı şeklindedir (IBP, 2015:1-121, 2017:1-155).

Araştırma sorularının münhasıran gözetim kurumlarının değerlendirilmesine hizmet eden bölümleri, 2015 yılı araştırmasında 103-118 arasındaki sorularda yer almıştır. Sorular ve soruların açıklamaları incelendiğinde, gözetim gücü ölçülen kurumların yasama organı ve yüksek denetim kurumu (Sayıştay) olduğu anlaşılmaktadır (IBP Questionary, 2015:99). İlgili alan soruları şöyledir:

³⁸ Bkz. (<http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history>, Erişim:17.06.2017).

- 103. Yasama, bütçe analizleri yapmak veya bu gibi analizler için bağımsız araştırma kapasitesi kullanmak için dahili (iç) bir kapasiteye sahip mi?
- 104. Yasama organı, yürütme bütçe önerisini sunmadan önce bütçe politikasını tartışıyor mu?
- 105. Yürütme, bütçe öncelikleri belirleme sürecinin bir parçası olarak meclis üyeleri ile istişarelerde bulunuyor mu?
- 106. Yasama organı, bütçe yılının başlangıcından ne kadar önce yürütmenin bütçe önerisini almaktadır?
- 107. Yasama organı, yürütmenin bütçe önerisini ne zaman onaylıyor?
- 108. Yasama organı, yasal olarak yürütmenin bütçe önerisini değiştirme yetkisine sahip midir?
- 109. Yöneticiler, yürürlüğe koyulmuş bütçede, “idare birimleri arasında” ödenek (fon) aktarmadan önce yasama organından herhangi bir onay (girdi) ister mi. Bu yasal bir gereklilik midir?
- 110. Yöneticiler, yürürlüğe konulmuş bütçede, “idare birimleri içinde” ödenek (fon) aktarmadan önce yasama organından herhangi bir onay (girdi) ister mi? Bu yasal bir gereklilik midir?
- 111. Yürütme, bütçe uygulama döneminde mevcut olabilecek gelir fazlasını (başlangıçta tahmin edilenden daha yüksek olan miktarı) harcamak için yasama organından herhangi bir onay (girdi) ister mi? Bu yasal bir gereklilik midir?
- 112. En son ek (tamamlayıcı) bütçe ne zaman onaylandı?
- 113. Yürütme, yasalaşan bütçede, belli bir hizmete (amaca) tahsis edilmemiş ihtiyat fonlarını veya diğer fonları harcamadan önce yasama organından herhangi bir onay (girdi) ister mi? Bu yasal bir gereklilik midir?
- 114. Yasama organlarından herhangi bir komite/komisyon, denetim raporlarını gözden geçirmek ve incelemek üzere halka açık oturumlar düzenliyor mu?
- 115. Yüksek Denetim Kurumu (SAI), istediği denetimleri gerçekleştirme (üstlenme) yetkisine sahip midir?
- 116. Yüksek Denetim Kurumu (SAI), denetim süreçlerinin, devam eden, bağımsız değerlendirmelerini (bir kalite güvencesi sistemi) sağlamak için bir izleme sistemi oluşturmuş mudur?

- 117. Yüksek Denetleme Kurumunun (SAI) başkanı görevden alınmadan önce, idare dışında başka bir devlet organından (yasama organı veya yargı gibi) mutlaka izin alınması gerekli midir?
- 118. Yüksek Denetim Kurumunun (SAI) bütçesini kim belirler?

2016 yılında revize edilen, 2017 anketinde gözetim kurumlarının gücünü belirleme çabasına dönük araştırma alanı başlığı, “Bütçe Sürecinde Gözetim Kurumlarının Rolü ve Etkinliği” şeklinde değiştirilmiştir. Gözetim gücü ölçülmeye çalışılan kurumlar arasına bağımsız mali kurumlar dahil edildiğinden, bu alana ilişkin soruların sayısı da 6 adet artmıştır (IBP, 2017:116-134). Dolayısıyla münhasıran yasama organı gözetiminin araştırılması açısından 2015 yılı araştırma soruları daha kullanışlı görünmektedir. Hatta yüksek denetim organlarının yasama organı adına gözetim faaliyetlerini yürüttüğü değerlendirildiğinde, 2015 yılı araştırma sorularının tamamen yasama organının gözetim gücünü ölçmeye hizmet ettiği değerlendirilebilir.

IBP tarafından gerçekleştirilen ve 2015 yılını ilgilendiren çalışma 102 ülke üzerinde yürütülmüştür. Anket sonuçları belli kriterlere göre analiz edildikten sonra bir endeks oluşturulmuş ve ülkelerin 0-100 arasında bir bant içinde puanlaması yapılmıştır.

Kriterler belirlenirken, IMF, OECD, INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions; Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) gibi kuruluşların birikimlerinden de istifade edilmektedir.

5’li seçenek bulunan cevapların puanlaması a=100, b=67, c=33 ve d=0 şeklinde yapılandırılmış olup, “e” cevabı ise ilgili ülkede cevaba konu sorunun hesaba katılmadığını ifade etmektedir. 3’lü seçenek bulunan cevaplarda ise a=100, b=0 şeklinde puanlanmakta, “c” cevabı hesaplamaya dahil edilmemektedir.

Anket sonuçları alındıktan sonra, 3-6 aylık dönem boyunca sonuçlar IBP uzmanları tarafından analiz edilmekte, cevaplar, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlara ait benzer raporlarla karşılaştırılmakta ve gözden geçirme uzmanlarınca incelenmektedir.

Saydamlık, katılım ve gözetim gibi alt başlıklardan elde edilen ortalama ülke puanlarından, 0-60 arasındakiler “yetersiz”, 61-100 arasındakiler ise “yeterli” olarak değerlendirilmektedir.³⁹

Sonuç olarak, değerlendirme kriterleri, sadece yasama organı gözetim gücüne ilişkin puanları içermesi sebebiyle, IBP tarafından yapılan çalışmalar, mali hesap verme bağlamında yasama organlarının gözetim fonksiyonunun değerlendirilmesi için önemli, karşılaştırılabilir ve kullanışlı veriler sağlamaktadır.

2.2.8.4. Yasama organı bütçe kurumları endeksi; OECD ve Dünya Bankası yaklaşımı

OECD ve Dünya Bankası işbirliği ile 2003 yılında, ülkelerin yasama organlarının bütçe kurumları üzerindeki potansiyelini ortaya koyan çalışmalar yürütülmüş, belli kurumsal yapıların varlığına bağlı olarak ülkelerin endeks puanları belirlenmiştir.

Bu çalışmada, bütçe üzerindeki yasama organının kurumsal kapasiteleri 6 kriter üzerinden belirlenmeye çalışılmıştır. Bunlar (Wehner, 2008:81-84);

1. Değiştirme Gücü (Amendment Powers): Yasama organlarının, yürütme tarafından sunulan bütçe teklifleri üzerinde değişiklik yapma kapasiteleri ile ilişkilidir. Bu kapasite ülkelerin hiç değişiklik yapmama, sınırlı değişiklik yapma ve her türlü değişiklik yapma düzeylerini ölçmektedir.
2. Bütçe Önerisinin Onaylanmaması (Reversionary Budget): Önerilen bütçe tasarısının yasama organı tarafından kabul edilmemesi halinde, karşı karşıya kalınacak durumlarla ilgilidir. “Onaylanmama halinde hükümetler hiçbir harcama gerçekleştirememekte midir” ya da “hükümet önerisinden çok farklı bir bütçe uygulaması mı ortaya çıkmaktadır” gibi durumlara bağlı olarak potansiyel bir puan oluşturulmaktadır.
3. Uygulama Sürecinde Yürütmenin Esnekliği (Executive Flexibility During Implementation): Bütçe uygulamaları bazı esneklikleri gerekli kılmaktadır.

³⁹Bkz. www.tuik.gov.tr/PreIstatistikMeta.do%3Bjsessionid%3DLJLcYtDbLhRltymlDDlqSR8FcrHs1GCtLwQvWwrFBDVQpk8G8SwG!126231087%3Fistab_id%3D9006+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=tr, (Erişim:10.06.2017).

Genellikle yasama organları bütçe önerilerini onaylarken hükümetlere uygulama kolaylığı sağlamak için ödenek aktarma yetkileri de vermektedir. Bu yetkiler sınırsız olabileceği gibi bütçeler arasında kanunla, kurumların bütçeleri içinde, yönetimlere yetki tanınması şeklinde de olabilmektedir. Hükümetlere bu alanlarda tanınan yetkiye bağlı olarak yasama organlarının gücü belirlenmektedir.

4. İnceleme Süreleri (Time for Scrutiny): Hükümetlerin bütçe önerilerinin yasama organlarıncı incelenmesi aşamasında, yasama organlarına ne kadar zaman tanındığı ile ilgilidir. Genel görüş, yeni mali yıl başlamadan en az 3 ay önce bütçe önerilerinin yasama organlarına sunulması yönündedir. Bu sürenin kısalığı yasama organlarının gücünü azaltan bir faktör olarak görülür. Bu kriter bağlamında, yasama organlarının kendi gündemlerini yönetme kapasiteleri de bu değerlendirmede belirleyici olmaktadır.
5. Komisyon/Komite Kapasitesi (Committee Capacity): Ülkelerde bütçeyi onaylama, izleme ya da sonuçlandırma faaliyetlerinin tek bir komisyon eliyle yürütüldüğü uygulamalar olduğu gibi, tahmin ve hesap komisyonlarının ayrıştırıldığı uygulamalar da vardır. Bu kriter, onay, izleme ve sonuçları değerlendirme konusundaki yasama organı komisyonlarının çeşitliliği ve personel gibi kapasiteleri ile ilgili verilere bağlı olarak belirlenmektedir. Ayrıca bazı komisyonlar teknik bilgi gereklerini dış uzman kullanmak suretiyle karşılayabildikleri halde, bu olanaklara sahip olmayan ülke uygulamaları da olabilmektedir.
6. Bütçe Bilgisine Erişim (Access to Budgetary Information): Bütçe ile ilgili karar süreçleri, kapsamlı, doğru ve zamanında ulaşılan veriler olmalıdır. Bu bağlamda, bütçe ile ilgili verilere yasama organının ulaşım kapasitesi parlamentonun gücüne etki eden bir unsurdur.

OECD ve Dünya Bankası işbirliğinde, yukarıdaki kriterlere bağlı olarak ülkelerin yasama organlarının bütçe kurumları endeksi oluşturulmuştur. Endeksin puanlaması, düşük:28, orta:39 ve yüksek:53 şeklinde yapılandırılmıştır.

OECD ve Dünya Bankası işbirliğinde oluşturulan “Bütçe Kurumları Endeksi”, özellikle bütçe bağlamında yasama organlarının gözetim kapasitelerinin değerlendirilmesi bakımından önemli ölçütler ortaya koymaktadır. Ancak araştırmanın sadece bütçe odaklı

olması ve nispeten geçmiş bir tarihi taşıması, sonuçların bu sınırlar içinde değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

2.2.8.5. Johaim Wehner tarafından geliştirilmiş bütçe kurumları endeksi (Legislative power of purse)

Wehner 2006 yılında yazdığı “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions” adlı makalesinde, 2003 yılında OECD ve Dünya Bankası’nın araştırmasına dayanan ve yasama organlarının bütçe kurumlarını esas alarak belirlenen güç endeksini oluşturmuş (Wehner, 2006/781) ve 2010 yılında yazdığı “Legislatures and The Budget Process” adlı çalışmada ise bu endeksi geliştirmiştir (Wehner, 2010:60-61). Wehner yeni endeksi oluştururken, OECD ve Dünya Bankası tarafından yapılan çalışmada, kurumsal düzenlemeleri içeren yasama organı bütçe güçlerine (powers) bazı ilaveler yapmıştır. Bunlar (Wehner, 2010:60-63).;

- Bütçenin onaylanmaması durumunda karşı karşıya kalınan koşullar (reversion),
- Uygulama boyunca yürütmenin esnekliği (flexibility),
- Komisyonların mali, sektörel denetim komite yapılarına bağlı olarak kapasitesini değerlendiren komisyon/komite kapasitesi (committees),
- Bütçe taslaklarının incelenmesi için yasama organlarına sağlanan, inceleme zamanı (time),
- Özel bütçe araştırma birimlerinin boyutunu ölçen (personel sayısı), araştırma (research).

Son üç kriter organizasyonel değerlendirmeleri içerirken, diğerleri güç düzeyini ölçmektedir. Endeks toplam puanı, bu düzeyler ile organizasyon değerlendirmelerinin toplamından oluşmaktadır.

2.2.8.6. Yasama Organları için gözetim araçları; Dünya Bankası ve Inter Parliamentary Union (IPU) yaklaşımı

1889 yılında kurulan, yakın zamana kadar, 160 ulusal parlamento ve 10 bölge parlamentosunun üyesi olduğu (Trapp, 2006:11) IPU, yasama organlarının uluslararası

düzeydeki bir organizasyonu olarak, bu kurumlar için gelişime olanak sağlayacak kriterleri belirlemektedir.

IPU ve Dünya Bankası 'nın 2001 yılında dünyada 82 ülke üzerinde yürüttüğü anket, yasama organlarının gözetim fonksiyonlarının değerlendirilmesine hizmet eden kriter ve sonuçları içermektedir. Bu anket çalışmasında aşağıdaki 7 gözetim ölçütü kullanılmaktadır;

1. Komisyon görüşmeleri/duruşmaları (Committee Hearings),
2. Genel oturum görüşmeleri/toplantıları (Hearing in plenary sittings),
3. Soruşturma komisyonları (Inquiry Commissions),
4. Sorular (Questions),
5. Soru zamanı (Question time),
6. Gensorular (Interpellations),
7. Kamu denetçisi (The ombudsman) şeklindedir (Pelizzo, Stapenhurs, 2008:10-12).

82 ülke üzerinde yapılan çalışmada, katılan ülkelerin, verilen cevaplarına göre ülkelerin çoğunlukla, komisyon oturumları/görüşmeleri, soruşturma komisyonları ve sorular yoluyla gözetim faaliyetlerini gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır (Pelizzo R, Stapenhurst R., 2004:4).

IPU ve Dünya Bankasınca, benzer araştırma 2009 yılında da gerçekleştirilmiştir. 2009 yılında yapılan araştırmada, test edilen gözetim araçlarında revizyon yapılmıştır. 2009 araştırmasında test edilen gözetim araçları;

- Yazılı ya da sözlü sorular,
- Gensoru,
- Tartışma için harekete geçme,
- Komisyon oturumları/görüşmeleri,
- Soruşturma komisyonları,
- Devlet dairelerine görevler (görev verilmesi),
- Raporlar,
- Kamu denetçisi

şeklinde olmuştur (Pelizzo, Stapenhurst,2012:37).

Bu iki araştırmada test edilen alanlar, ÷lkelerin o kritere sahip olup olmamasına bağlı olarak “evet/hayır” şeklinde değerlendirilmiştir. Bu çerçevede bakıldığında, araştırma konusu, içerikten ziyade kurumsal yapının varolup olmaması ölçüsünü ortaya koymaktadır.

2.2.8.7. Başkanlık sistemleri için gözetim çerçevesi: Morris S. Ogul’un fırsat faktörleri analizi

Ogul tarafından, 1976’da Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan çalışmalar, gözetim için potansiyeli arttıran ya da sınırlayan fırsat faktörlerini tanımlamıştır. Bu faktörler iç ve dış faktörler olarak yapılandırılmış ve ÷lkelerin bu araçlara sahip olup olmadıkları test edilmiştir. Araştırmada test edilen araçlar aşağıdaki gibidir (WBI, GOPAC, 2013:11-18);

İ Gözetim Araçları;

1. Hükümet organlarına sorulan sözlü ya da yazılı sorular; yasama organı üyelerince sorulan sözlü ya da yazılı sorular.
2. Acele sorular; yürütme organlarının acele cevaplarını gerektiren sorular.
3. Gensorular; özel hükümet kararlarının ardındaki neden ve motivasyonla ilgili bilgi toplamayı hedefleyen girişimler.
4. Tartışma önergeleri; hükümet politika ve aktivitelerine ilişkin uygulamaların incelenmesi.
5. Güvensizlik önergesi; hükümetin bir bütün olarak ya da hükümet başkanının suçlanması/kınanması.
6. Komisyonlar/Komisyon oturumları; geçici ya da sürekli komisyonların faaliyet ve toplantıları.
7. Özel Soruşturma komisyonları; çarpıcı sorunlar konusunda özel soruşturmalar yürüten komisyon faaliyetleri.
8. Görevler; yasama organlarının gerekli bilgileri toplama amacıyla uyguladıkları gerçekleri bulma görevleri.
9. Raporlar; politika ve program uygulamaları hakkında yasama organına sunulan düzenli raporları (WBI, GOPAC, 2013:12-13) içermektedir.

Dış Gözetim Araçları;

1. Yüksek denetim organları (Sayıştaylar); hükümet harcamaları ve gelirleri üzerinde mali, uygunluk ve performans denetimleri yürüten kurumlardır.

2. Yolsuzlukla mücadele kurumları; soruşturma, önleme ya da iletişim gibi çoklu fonksiyon üstlenen model, küçük ve merkezileşmiş soruşturma komisyonları, hükümet içinde birkaç büro ya da parlamentoya doğrudan raporlama yapan bağımsız organlar şeklinde yapılandırılmış olan kurumlardır.
3. Ombudsman büroları; vatandaşlar ile devlet organları arasında arabuluculuk yapan kurumlardır (WBI, GOPAC, 2013:16-17).

Araştırma sonucunda elde edilen çıktılar, araştırma kapsamındaki hiçbir ülkenin iç ve dış gözetim araçlarının tamamına sahip olmadığını ortaya koymuştur.

Araştırılan konular değerlendirildiğinde, bu araştırmanın, Dünya Bankası, IPU gibi kurumlarca yapılan çalışmalarla benzerlikler taşıdığı anlaşılmaktadır. Ancak araştırma, sadece başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde gerçekleştirildiğinden, sınırlılıklar içermektedir.

2.2.8.8. Staphurst-Pelizzo yasama gözetimi endeksi (SPILO)

Staphurst ve Pelizzo, daha önceki çalışmalarda olduğu gibi benzer iç gözetim araçlarına/kapasitelerine ülkelerin sahip olmadıklarını araştırmakla birlikte, araçlara bağlı olarak elde ettiği sonuçlara, demokrasi seviyesini (kalitesi) dahil etmek suretiyle, ülkeler için SPILO puanları belirlemiştir.

Demokrasi seviyesi, en önemli bağlamsal durum göstergelerindedir (WBI, GOPAC, 2013:28). Bağlamsal durum, gözetim araçlarının tek başına varlıklarının işlevsiz olacağı, dolayısıyla ancak güçlü bağlamsal koşullarda bu araçların işlevsel olacağı değerlendirilmesine dayanır.

SPILO endeksi, iç gözetim endeksinde (Index of Internal Oversight; IOC) yer alan yedi boyutun varlığı ile "Polity 2" endeksinde yer alan demokrasi seviyesi arasında oluşturulan ilişki üzerinden, ülke kapasitelerinin değerlendirmesini yapmaktadır (WBI,

GOPAC, 2013:26). “Polity 2” endeksi, ülkelerin demokrasi seviyesini göstermekte kullanılan “Polity IV” veri setinden⁴⁰ elde edilmektedir (Pelizzo, Staphenurst, 2014a:84).

Araştırmada varlığı araştırılan yedi araç;

- Sorular,
- Meclis Soruşturması (impeachment),
- Özel komisyonlar,
- Soruşturma komisyonları,
- Ombudsman,
- Yasama organınca atanan ombudsman,
- Personeldir.

Bu yedi aracın tamamına sahip olan ülke, iç gözetim endeksi puanı olarak en fazla “1” puanını elde etmektedir. Dolayısıyla demokrasi puanı burada önem kazanmaktadır. İç gözetim endeksi puanları, demokrasi seviyesini gösteren “Polity 2” ülke puanları ile çarpıldığında (SPILO: IOC*Polity 2), ülkelerin SPILO puanları belirlenmektedir. Örneğin; bu endeks içinde yer alan Arjantin, tüm iç gözetim araçlarına sahip olduğu için toplamda 8 puan elde etmiştir (personel 2 puan üzerinden değerlendirilmiştir). Bu durumda, Arjantin için iç gözetim araçları puanı 8’de 8’e karşılık gelen “1” olacaktır. Eğer Arjantin’in demokrasi puanını 8 kabul edersek, Arjantin için SPILO endeks puanı aşağıdaki şekilde hesaplanmaktadır (WBI, GOPAC, 2013:27, 28);

$$\text{SPILO} = \text{IOC Puanı} * \text{Polity 2 Puanı} = \left[\frac{(1+1+1+1+1+1+2)}{8} \right] * 8 = 8$$

Endeks, yasama organlarınca gerçekleştirilen, mali hesap verme bağlamındaki gözetim faaliyetlerinin, ancak demokrasi seviyesi bağlamında anlamlılık kazanacağı mantığına dayanmaktadır. Çalışmada demokrasi seviyesi, kullanılan araçlara işlevsellik kazandıran ve onun niteliğine etki eden bir unsur olarak görülmüş ve sadece diğer araçlara sahip olunması yeterli gözetim fonksiyonunun var olduğunun bir kanıtı olarak değerlendirilmemiştir.

⁴⁰ Bkz. <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> adresinden, veri seti hakkında detaylı bilgi edinilebilir.

2.2.8.9. Yasama organları için hesap verme ve gözetim araçları; Öz değerlendirme aracı ya da minimum kriterler sunan uluslararası kuruluşların yaklaşımları

Literatürde, yasama organlarının kendi kapasitelerini değerlendirmeleri için birçok uluslararası kuruluş tarafından değerlendirme ölçütleri ile yasama organları için minimum standartlar ya da gelişim ölçütleri yayınlanmıştır.

Genel olarak yasama organlarının değerlendirme, gelişim ve standartları ile ilgilenen kuruluş ve organizasyonlar ile bunların yayınladığı belge ya da değerlendirme programları aşağıda yer almaktadır;⁴¹

Çizelge 2.22. Uluslararası Kuruluşların Yasama Organları Öz Değerlendirme, Tavsiye Ölçütleri

Uluslararası Kuruluş/Organizasyon/Forum	İlgili Belge/Program vb.
Inter Parliamentary Union (IPU)	Parlamentolar için Öz Değerlendirme Aracı (Self-Assessment Toolkit for Parliaments)
Commonwealth Parliamentary Association (CPA)	Demokratik Yasama Organları İçin Tavsiye Edilen Ölçütler (Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures)
European Commission (EC)	Avrupa Komisyonu Çerçevesi (European Commission Framework)
National Democratic Institute for International Affairs (NDI)	Demokratik Yasama için Uluslararası Standartların Geliştirilmesine Doğru (Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures)
United Nations Development Programme (UNDP)	Parlamentar Güçlenme için Küresel Program (Global Program for Parliamentary Strengthening)
Parliamentary Confederation of the Americas (COPA)	COPA Tavsiye Edilen Kriterler (COPA Recommended Benchmarks)
Assemblée Parlementaire de la Francophonie (Parliamentary Assembly of La Francophonie) (APF)	Demokratik Parlamentoların Gerçekliği: Değerlendirme Kriterleri (The Reality of Democratic Parliaments: What Criteria of Evaluation?)
U.S. Agency for International Development (USAID)	Yasamanın Güçlendirilmesi El Kitabı (Handbook on Legislative Strengthening)
Southern African Development Community Parliamentary Forum (SADC PF)	SADC Parlamento Forumu (SADC Parliamentary Forum)
Australian Capital Territory (ACT)	Demokratik Yasama Organları İçin Ölçütler (Benchmarks for Democratic Legislatures)
Parliamentary Centre	Parlamento Rapor Kartı (Parliamentary Report Card)
	Afrika Parlamento Endeksi (African Parliamentary Index (API))
	Bütçe Sürecinde Parlamento Performansının Göstergeleri (Indicators of Parliamentary Performance in the Budget Process)

Kaynak: O'Brien M., Staphenurst R., Trapp L.v. (2016) Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington ve European Parliament – OPPD (2012), BENCHMARKING FOR PARLIAMENTS, self-assessment or minimum criteria, OPPD Publisher: Dick Toornstra, Research and manuscript produced by Anthony Staddon, Brussels, BELGIUM adlı eserlerden uyarlanmıştır.

⁴¹ Bkz. Kuruluşların çalışmalarının ayrıntıları için, O'Brien M., Staphenurst R., Trapp L.v. (2016) Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington ve European Parliament – OPPD (2012), BENCHMARKING FOR PARLIAMENTS, self-assessment or minimum criteria, OPPD Publisher: Dick Toornstra, Research and manuscript produced by Anthony Staddon, Brussels, BELGIUM eserlerine bakılabilir.

Değerlendirme kriterlerinin bir kısmı yasama organlarının etkili bir performans ortaya koyması için asgari kriterleri belirlerken, bir kısmı da parlamenterlerin kendi kendilerini değerlendirmesine fırsat sağlayan anket sorularını içermektedir.

Kriterleri belirleyen kuruluşların arasında, en yaygın olanlarından biri, 1889 yılında kurulan, yakın zamana kadar 160 ulusal parlamento ve 10 bölge parlamentosunun üyesi olduğu (Trapp, 2006:11) IPU'dur (Inter-Parliamentary Union). Bir diğeri, 1911 yılında kurulan (Trapp, 2006:10), 17.000 parlamenter ve 175 ulusal ya da bölgesel parlamentonun üyesi olduğu (European Parliament – OPPD, 2012:21) CPA'dır (Commonwealth Parliamentary Association). Ayrıca Avrupa Komisyonunca 2010 yılında önerilmiş olan güncel ve detaylı bir belge olarak Avrupa Komisyonu Çerçevesi (European Commission Framework), başarılı parlamentolar için minimum şartları ve değerlendirme kriterlerini ortaya koymaktadır (European Parliament – OPPD, 2012:22).

ODPD (Office Promotion of Parliamentary Democracy- European Parliament) parlamentoları üç kategori içerisinde sınıflandırmaktadır. Bu sınıflandırma;

1. Yasama organı eğer kuruluşunun başlangıç aşamalarında ise “yeni gelişen/ortaya çıkan yasama organları”,
2. Birçok açıdan en düşük yeterlilik seviyesinin üzerinde olan ve bazı uygulama deneyimlerine sahip “gelişen yasama organları”,
3. Kapsamlı teknik, idari ve politik yeteneklere sahip olup, ayrıca uluslararası kabul gören iyi uygulamalardan bazılarını karşılayan “olgun yasama organları” (European Parliament – OPPD, 2012:24) şeklindedir.

IPU, CPA ve EC tarafından belirlenen asgari kriterler ya da değerlendirme ölçütlerinin yasama organlarının yukarıda tanımlanan çeşitlerine bağlı olarak, nasıl bir işlevselliğe sahip olacağı, tablo halinde aşağıda ortaya konulmuştur.

Çizelge 2.23. IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütlerinin İşlevselliği

	IPU Öz Değerlendirme Aracı	CPA Kriterleri	Avrupa Komisyonu Çerçevesi
Yeni Gelişen/Ortaya Çıkan Yasama Organları	Yasama organlarına demokrasinin daha geniş arka planını inceleme ve yasama organlarının fonksiyonlarını geliştirilebileceği alanları belirleme konusunda yardımcı olur.	Demokratik bir parlamentonun çalışacağı asgari standartları kabul etme konusunda yasama organına yardım eder.	Gelişim çalışmaları için odaklanılacak alanları belirler ve spesifik parlamento destek programları tasarlar.
Gelişen Yasama Organları		Kriterler çerçevesinde yasama organlarının kendilerini değerlendirmelerine yardımcı olur ve öncelikler oluşturur.	Parlamento destek programlarının güçlendirilmesi ve sürdürülmesi için gelişim alanları ortaya koyar.
Olgun Yasama Organları	Parlamentodaki iyi uygulamaların özet listelemesine çalışır.	Uluslararası kabul gören normlara göre standartlaştırma sağlar.	Parlamento destek programlarının etkinliğinin değerlendirilmesi için faydalı araçlar ortaya koyar.

Kaynak: (European Parliament – OPPD, 2012:32).

Üç kuruluşun değerlendirme kriterleri ya da iyi uygulama önerileri niteliğindeki asgari standartları incelendiğinde, benzer yaklaşımlar olduğu görülür. Örneğin, Parlamenterlerin kendi yasama organlarını değerlendirmelerinde kullanılan IPU'nun öz değerlendirme aracında 54 adet soru bulunmaktadır. Bu sorular 6 ana grup altında toplanmaktadır. Bu ana gruplar;

- Parlamentonun temsil edilebilirliği,
- Yürütme üzerindeki parlamenter gözetim,
- Parlamentonun yasama kapasitesi,
- Parlamentonun saydamlığı ve erişilebilirliği,
- Parlamentonun hesap verebilirliği,
- Parlamentonun dahil olduğu uluslararası politikalar (Trapp, 2006:12) şeklindedir.

Yasama organlarının sahip olması gereken standartları belirleyen CPA'nın, parlamentolar için belirlediği asgari kriterler de 6 grup içinde sınıflanmıştır. Bunlar;

- Parlatentonun temsili yönleri,
- Parlatentonun bağımsızlığının, etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin güvencesi,
- Parlamento prosedürleri/usulleri,
- Kamu hesap verebilirliği,
- Parlamento hizmeti,
- Parlamento ve medya (Trapp, 2006:10) şeklindedir.

Daha güncel bir belge olarak Avrupa Komisyonunca hazırlanan ve yasama organları için iyi uygulamaları ve kriterleri ortaya koyan çerçeve ise 5 ana grup içinde sınıflanmıştır. Bunlar;

- Temsil fonksiyonu,
- Gözetim ve hesap verme fonksiyonu,
- Bütçe incelemesi fonksiyonu,
- Yasama fonksiyonu,
- Ulusal politika konusunda parlatentonun rolü ve çatışma yönetimi kapasitesi (OPPD, 2012:100-107) şeklindedir.

Bu üç temel değerlendirme kuruluşunun, bütçe, hesap verme, saydamlık, gözetim, erişim, etik yönetim başlıkları altında yer alan ve genel olarak kamu mali hesap verebilirlik kapsamındaki yasama organı gözetim etkinliğine ışık tutan kriterleri, aşağıda kuruluşlar itibariyle karşılaştırılabilir bir tabloda gösterilmiştir.

Çizelge 2.24. IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütleri

IPU	CPA	EC
<p>Parlatentonun Yönetim Üzerindeki Gözetimi</p> <p>1. Parlamento üyelerinin, yürütmeye soru sorabilme ve bilgi edinmesi ile ilgili süreçler ne düzeyde kesin ve sistematiktir.</p>	<p>Genel Gözetim Fonksiyonu</p> <p>1. Yasama, gözetim fonksiyonunu anlamlı şekilde gerçekleştirmek üzere, uygulayıcı alanlardan bilgi edinme mekanizmalarına sahip olmalıdır.</p>	<p>Gözetim ve Hesap Verme Fonksiyonu</p> <p>1. Bireysel olarak parlamenterlerin, komisyonların veya parlamentodaki partilerin, bir devlet dairesinden bilgi edinme mekanizmaları ne kadar iyidir?</p> <p>2. Parlatentoya bilgi sağlanması konusunda resmi zorunluluklar var mıdır (anayasal ya da kural olarak)?</p>

Çizelge 2.24. (devam) IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütleri

<p>2. Uzman komisyonların gözetim fonksiyonunu yerine getirme konusundaki etkinliği.</p> <p>3.Parlamentonun ulusal bütçeyi her aşamada etkileme ve inceleme kabiliyeti.</p> <p>4.Parlamentonun yürütme kademelerine yapılan görevlendirmeleri inceleme etkinliği.</p> <p>5.Parlamentonun seçilmiş olmayan organları hesap verebilir kılma konusundaki gücü.</p> <p>6.Parlamentonun yürütmeden ne düzeyde otonom bir konumlanmaya sahip olduğu (yani kendi bütçe, gündem, zamanlama ve personeline sahip olması).</p> <p>7.Mesleki personelin uzmanlık ve sayısal yeterliliği (ki bu düzey, parlamento üyelerinin etkili bir performans düzeyinde görevlerini yürütmelerini destekleyecektir).</p>	<p>2. Yasamanın gözetim yetkisi, askeri güvenlik ve istihbarat hizmetlerinin gözetimini içermelidir.</p> <p>3. Parlamentonun gözetim yetkisi devlete ait şirketlerin gözetimini içermelidir.</p> <p>Güvensizlik ve Suçlama (İtham)</p> <p>1. Yasama, uygulayıcı (yürütme) birim görevlilerini, suçlama veya kınama ya da güvensizlik açıklamasında bulunma mekanizmalarına sahip olmalıdır.</p> <p>2. Yasama tarafından yapılan güvensizlik açıklamaları konusunda, hükümet ilgilileri istifaya zorlamalıdır. Eğer devlet başkanı tarafından hükümetin başka şekilde biçimlenemeyeceği değerlendiriliyor ise genel seçime gidilmelidir.</p> <p>Mali ve Bütçe Gözetimi Fonksiyonu</p> <p>1. Yasama, ulusal bütçe taslağını gözden geçirecek makul zaman periyoduna sahip olmalıdır.</p>	<p>3.Parlamento, kamu organları ya da uygulayıcı kurumlardan bilgi ve kanıt talep etme konusunda nasıl bir kapasiteye sahiptir?</p> <p>4.Parlamento, özel sektörden bilgi ve kanıt talep etme konusunda nasıl bir kapasiteye sahiptir?</p> <p>5.Parlamentolar hükümetten bilgi almak için yazılı soru sorma sistemini nereye kadar kullanabilir? Her bir parlamenterin sorabileceği soru sayısı konusunda herhangi bir sınırlama var mıdır?</p> <p>5.Parlamentoda bakanlıklarla ilgili soruların döngüsü (dolaşımı) düzenli midir? Parlamenterler bu durumu ne kadar iyi kullanmaktadır?</p> <p>6.Parlamento, acele sorular, gensorular ya da bakanın parlamentoda hazır bulunmasını gerektiren acil tartışmalar önerme konusunda nasıl bir kapasiteye sahiptir?</p> <p>7.Başbakan, parlamenterlerden gelen sorular için parlamentoda bulunmadan önce boy gösterir/ortaya çıkar mı? Bu hükümetin hesap verebilirliğine nereye kadar katkı sağlar?</p> <p>8.Komisyonlar gözetim fonksiyonu ile yasama fonksiyonlarını nereye kadar dengeleyebilmektedir. Bu dengeyi sağlayacak yollar var mıdır?</p> <p>9.Komisyonlar, bakanlar ve resmi görevlileri kanıtlar sunmaya çağırma konusunda nasıl bir kapasiteye sahiptir?</p> <p>10.Komisyonlar kurumların faaliyetlerini nereye kadar etkileyebilmektedir?</p> <p>11.Gözetim fonksiyonun yürütülmesinde, Komisyona dönük istihdam ve destek ne kadar iyidir?</p> <p>12.Bilgi almak için sorulan soru ve taleplere yönetimce ne etkinlikte cevap verilmektedir?</p> <p>13.Parlamento bilgi taleplerini nereye kadar incelemektedir? Cevap verilmemiş soruların kayıtları korunmakta mıdır?</p> <p>14.Bakanların bulunmaması veya hatalı cevapları</p>
---	--	---

Çizelge 2.24. (devam) IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütleri

<p>8.Parlamento üyeleri ve grupları için araştırma, bilgi ve diğer araçların elde edilebilirliğinin yeterliliği.</p> <p>Parlamentonun Hesap Verebilirliği</p> <p>1.Üyelerin, performanslarını seçmenlerine raporlama konusundaki düzenlemelerin sistematikliği.</p> <p>2.Seçim sisteminin, parlamentonun seçmenlere, bireysel ve kolektif olarak hesap vermesini sağlama etkinliği.</p> <p>3.Üyelerce uyulan ortak meslek kurallarını sağlayan sistemin etkililiği.</p> <p>4.Parlamente işlerin yürütülmesinde, mali ve diğer çıkar çatışmalarını önleyecek yöntemlerin saydamlığı ve gücü.</p> <p>5.Üyelerin görev performanslarındaki bağımsızlıklarını korumalarını sağlayan parti ve aday gözetim yapısının yeterliliği.</p> <p>6.Üyelerin ücretlerini</p>	<p>2. Gözetim komisyonları, azınlık ya da muhalif partilerin, devlet harcamalarının etkili şekilde gözetimiyle ilgilenebilmeleri için anlamlı fırsatlar sağlamalıdır. Örneğin, Kamu Hesapları Komisyonuna muhalefet partileri üyeleri tarafından başkanlık edilebilecektir.</p> <p>3. Gözetim komisyonları, uygulama birimlerinin gelir ve harcamalar konusunda yaptığı raporlamaların doğruluğunu anlamlı şekilde gözden geçirmek için uygulayıcı birimlerin muhasebe ve ilgili diğer dokümanlarına erişebilir olmalıdır.</p> <p>4. Raporları yasama tarafından vaktinde tartışılan bağımsız bir yüksek ya da ulusal denetim ofisi olmalıdır.</p> <p>5. Denetimlerin vaktinde gerçekleştirilmesi için yüksek ya da ulusal denetim ofisine yeterli kaynak ve yetki sağlanmalıdır.</p> <p>Vatandaşların ve Basının Erişimi</p>	<p>için parlamento kınama kapasitesine sahip midir?</p> <p>15.Komisyonlar, resmi kanallar dışında, ilgili bakanlarla ne ölçüde bağlantıya sahiptir?</p> <p>Bütçe İnceleme/Denetim Fonksiyonu</p> <p>1.Harcama tahsislerini tanımlayan bütçe süreçleri nasıl başlatılıyor?</p> <p>2.Bütçe önceliklerinin belirlenmesinde, bakanlar parlamento komisyonlarının düşüncelerini nereye kadar dikkate alıyor?</p> <p>3.Ülkelerin yoksullukla mücadele stratejilerinde, teknik çalışma gruplarına parlamento komisyonları ya da parlamenterleri dahil edecek yeterli mekanizmalar var mıdır?</p> <p>4.Bireysel olarak parlamenterler, siyasi partiler ya da komisyonların, bütçenin hazırlanmasına katkı sağlama konusunda yeterli olanakları var mıdır?</p> <p>5.Parlamente üyelerin bütçeyi tartışma olanakları ne kadar iyidir?</p> <p>6.Hükümet/idare tarafından parlamenterlere tartışmaların parçası olarak sağlanan mali bilgiler ne kadar iyidir?</p> <p>7.Parlamente üyeler bütçe tartışmaları için yeterli zamana sahip midir?</p> <p>8.Hükümetin bütçe hazırlığı bütçe döngüsüne ne kadar uyumludur?</p> <p>9.Parlamento bütçe içindeki tahsisleri nereye kadar çeşitlendirebilmekte ya da toplam bütçe rakamlarını değiştirebilmektedir?</p> <p>10.Komisyonların detaylı harcama tahsislerini inceleme ya da değiştirme olanakları var mıdır?</p> <p>11.Parlamento bütçenin cinsiyete bağlı sorunlarını yansıtıyor mu ve cinsiyete duyarlı bütçe analizi yapıyor mu?</p> <p>12.Komisyonlar kendi incelemelerinin bir parçası olarak, nereye kadar dış uzman kullanılmaktadır?</p> <p>13.Detaylı mali işler için komisyonlarda yeterli personel istihdamı söz konusu mudur?</p> <p>14.Detaylı mali inceleme/denetim için yeterli</p>
---	--	---

Çizelge 2.24. (devam) IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütleri

<p>tanımlayan sistemlere kamunun erişimi.</p> <p>7. Parlamentoda kamu güven seviyelerinin gözden geçirilmesi ve izlenmesinin sistematikliği.</p> <p>Parlamentonun Saydamlık ve Erişilebilirliği</p> <p>1.Parlamento faaliyetlerinin ve taahhütlerinin medya ve kamuoyuna açık ve erişilebilir olma düzeyi.</p> <p>2.Parlamentonun ve parlamento üyelerinin faaliyetlerinin raporlanması konusunda gazetecilerin sınırlamalara maruz kalmaması düzeyi.</p> <p>3.Parlamentonun, yürüttüğü işler konusunda çeşitli kanallarla kamuoyunu bilgilendirme etkiliği.</p> <p>4.Gençlerde parlamentonun faaliyetleri konusunda ilgi uyandıracak gayretlerin kapsamı ve başarısı.</p> <p>5. Seçmenlerin bir parti bağlantısı olmaksızın,</p>	<p>1. Parlamento erişilebilir olmalı ve vatandaşlar ile medyaya açık olmalıdır. (Bunun istisnası kamu güvenliği ve iş gereklilikleri durumlarıdır.)</p> <p>2. Parlamento tarafından, bir uzlaşma olmasına gerek olmaksızın, parlamenter işlemlere medyanın uygun biçimde erişimi sağlanmalıdır.</p> <p>3. Parlamento, partizan olmayan bir medya ilişkileri olanağına (aracına) sahip olmalıdır.</p> <p>4. Parlamento, kendi çalışmalarının kamu tarafından anlaşılabilirliğini arttırmalıdır.</p> <p>Etik Yönetişim, Saydamlık ve Bütünsellik</p> <p>1. Parlamenterler, tüm kamu ve parlamento ile ilgili sorunlarda, hesap verebilirlik, saydamlık ve sorumluluk konularında yüksek standartları korumalıdır.</p> <p>2. Parlamento, çıkar çatışmaları ve hediye kabul kurallarını da içeren davranış kurallarını kabul etmeli ve uygulamalıdır.</p>	<p>yapılar ve süreçler var mıdır?</p> <p>15.Komisyonlar bakanları ve resmi görevlileri, harcamaları ile ilgili açıklama yapmaya çağırma konusunda ne gibi yetkilere sahiptir? Bu yetkiler ne kadar iyi kullanılmaktadır?</p> <p>16.Yüksek denetim kurumu/Sayıştay parlamento raporlar sunmakta mıdır? Eğer öyleyse, hükümetin hesap vermesinde, bu bilgilerin kullanılacağı mekanizmalar ne ölçüde iyidir? Denetim ve izlemeyi güçlendirmek için Yüksek denetim kurumu/Sayıştay ve parlamento ne düzeyde birlikte çalış(abil)maktadır?</p> <p>17.Parlamento yeterli mali inceleme/denetim kaynağına sahip midir? Örneğin, parlamenterlere ve komisyonlara destek sağlayacak bütçe inceleme/denetim ofisi ya da diğer personel var mıdır?</p> <p>18.Hükümetin harcamaları üzerinden kanıt edinirken, parlamento dış uzman, sivil toplum kuruluşları ya da bireylerden ne kadar verimli yararlanabilmektedir?</p> <p>19.Kamu harcamalarının incelenmesi/denetimi için ne kadar iyi yapılar ve yöntemler vardır?</p> <p>C.Katılım, Temsil ve Diğer</p> <p>1.Farklı sivil toplum kuruluşlarının, çıkar gruplarının, kamuoyunun, bütçe ve diğer tartışmalara katkı sağlamak için ne tür olanakları vardır?</p> <p>2.Komisyonlar soruşturmalar sırasında bireylerden ya da sivil toplumdan gelen kamu kanıtlarını ne ölçüde kullanmaktadır?</p> <p>3.Bireysel olarak parlamenterler seçmenlerine nasıl erişebilmektedir?</p> <p>4.Parlamenterlerin seçmenleri ile düzenli danışma ve iletişim sağlamaları için sistematik yöntemler nasıldır?</p> <p>5.Parlamenterlerin seçmen işlerini gerçekleştirecek zaman ve kaynakları yeterli midir?</p>
--	--	--

Çizelge 2.24. (devam) IPU, CPA, Avrupa Komisyonu'nun Yasama Organlarını Değerlendirme Ölçütleri

<p>temsilcilerine görüş ve ilgi alanlarını doğrudan açıklamaları konusundaki fırsatların yeterliliği.</p> <p>6.Bireyler ve gruplar açısından, parlamento inceleme komisyon ve komitelerine teklif verme yöntemlerinin kullanılabilirliği.</p> <p>7.Vatandaşların, parlamenter faaliyetlere doğrudan dahil olması konusunda ne kadar fırsata sahip olduğu.</p>	<p>3. Parlamentolar, parlamenterlerin varlıklarını ve işlerine ilişkin menfaatlerini açıklamalarını gerekli kılmalıdır.</p> <p>4. Yolsuzluğa karışmış parlamenterleri, önleme, tespit etme ve yargı önüne getirme konularında mekanizmalar bulunmalıdır.</p>	<p>6.Seçmenlerin, parlamenter faaliyetler hakkında bilgi almaları ne kadar kolaydır?</p> <p>7.Seçmenlerin parlamenter süreçlere katkı vermesini sağlayacak sistemlere erişimleri nasıldır?</p> <p>8.Komisyonların yasalar, bütçe ve politika sorgulamaları üzerinde kamuya danışmaları için yeterli mekanizmalar var mıdır?</p> <p>9.Bireylerin komisyonlara yazılı ya da sözlü kanıt sunmaları kolay mıdır?</p> <p>10.Politika geliştirilmesinde parlamento komisyonları ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği hangi kapsamdadır?</p> <p>11.Parlamento faaliyetlerini kamuya ne kadar etkili aktarmaktadır?</p> <p>12.Kaç tane parlamento işlemi/süreci medya tarafından raporlanmakta ya da yayınlanmaktadır? Parlamento yayınları nereye kadar sınırlanmaktadır?</p>
---	--	--

Kaynak: (European Parliament – OPPD, 2012:58-107)'den uyarlanmıştır.

Sonuç olarak, tüm bu değerlendirme ölçütleri, kamu mali hesap verebilirliği bağlamındaki yasama organı gözetim kapasitesinin doğrudan ya da dolaylı olarak belirlenmesine katkı sağlayacak kriterler, ölçütler, asgari gereklilikleri belirlemektedir.

Öte yandan, çalışmalar arasında farklılıklar da bulunmaktadır. Bazı araştırma ölçütleri, yasama organlarının sadece mali gözetim kapasitesi ile ilgili olmayıp, yasama organının genel gözetim gücü ile ilgilidir. Bir başka farklılaşma, çalışmaların istikrarı ile ilgilidir. Bazı çalışmalar, bir kez yapılmış, sürdürülebilir olmamış ve güncelliklerini kaybetmişlerdir. Bazıları birden fazla kez yapılmış olsa da periyodik olarak tekrarlanmamıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YASAMA ORGANININ MALİ GÖZETİM KAPASİTESİNİN ARAŞTIRILMASI ve MALİ GÖZETİMİN YOLSUZLUKLA İLİŞKİSİ

Bu bölümde, önceki bölümlerde ortaya konulan kuram, açıklama ve uygulamalardan hareketle, Türkiye'de mali hesap verme bağlamında yasama organı gözetim kapasitesinin araştırılmasının sonuçları ortaya konulacak ve yasama gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasında ilişki bulunup bulunmadığı belirlenmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda yasama gözetim organı kapasitesi;

- Uluslararası kuruluşların, Türkiye verilerini de içeren araştırma sonuçları,
- Türkiye'deki yasal ve fiili uygulamalar ve
- Yasama organı üyelerinin değerlendirmelerinden,

yararlanılarak ortaya konulacaktır.

Gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasındaki ilişki ise korelasyon analizi yoluyla belirlenmeye çalışılacaktır.

3.1. Araştırma Probleminin Tanımlanması, Önemi ve Araştırmanın Amacı

Kamu mali hesap verebilirliği, en basit haliyle, kamu adına hareket eden otoritelerin, kullandıkları yetki ile ilgili olarak açıklama yapma sorumluluğunda olmalarını ifade eder. Locke temsili demokraside, hesap vermenin yönetilenin yönetenden ayrıldığı zaman mümkün olabileceğini paylaşır. Ana fikir, karar verme gücünün asıldan (principle) vekile (agent) aktarılmasıdır ve vekili kararları ile ilgili hesap verebilir kılmak için bazı mekanizmalara ihtiyaç vardır (Lindberg, 2013:203). Temelinde vekalet kuramının yer aldığı bu yapı, iş yapılmak üzere yetki veren tarafla, işi yapan arasındaki ilişkiyi açıklama çabasıdır.

Bovens, Mulgan, Romzek ve Dubnick gibi alan insanları, hesap vermeyi çeşitli sınıflandırmalara tabi tutmuşlardır. Sınıflandırmalar anlamayı kolaylaştırmakla birlikte,

hesap vermeye tüm aktörleri ve ilişkileri içeren “bütünsel” bir çerçevede bakmak gerekir. Aktörler arası ilişkilerde, yasama organları, bir yandan halktan yetki alır, bir yandan da hükümetlere yetki devreder. Bu durumda yasama organı iki yönlü kritik bir görev üstlenmekte ve kamunun mali kaynaklarının performansa dayalı yönetimine aracılık etmektedir. Hatta Çağan’a göre parlamentolar, halkın kamu maliyesini kontrol etme ihtiyacından dolayı oluşturulmuşlar ve yetkilerini ilk olarak mali alanda kullanmışlardır. Yani yasama organlarının varlık sebebi, halkın kamu maliyesini kontrol etme ihtiyacıdır (Çağan, 1986:199).

Türkiye, bir politika transferi⁴² olarak AB uygulamalarından esinlenerek, mali sistemini yeniden yapılandırmış ve yeni kamu işletmeciliği kuramının anlayış ve mekanizmalarının iz düşümlerini içeren, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nu 2003 yılında yasalaştırmıştır. Bu Kanunun birçok maddesi, yasama organının mali sistemde üstlendiği sorumlulukları belirlemiş ve Kanunun geçici 4 üncü maddesinde; *“Bu Kanunda öngörülen malî yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla, Kanun kapsamındaki idarelerle ilgili mevzuatta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişiklikler, en geç 31.12.2007 tarihine kadar yapılır.”* denilerek, Meclisin Kanunda tanımlanan görev ve fonksiyonları karşılayacak şekilde, kendi iç düzenlemelerini yapması öngörülmüştür. Ancak, yeni mali yönetim sistemi ile ilgili olarak, yasama organında uyumlaştırıcı yasal düzenlemeler yapılmamış, mali konularda, TBMM’de hem meclis genel kurulu hem de ihtisas komisyonu olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’nda yapılan değerlendirmeler, yasama üyelerinin birçok oturumda paylaştığı gibi sınırlı kalmıştır. Bu sınırlılıkların kaynağı çoğunlukla yasal altyapı ve uygulama araçlarının yeterliliği bakımından ortaya çıkmaktadır.

Gözetim fonksiyonları modern yasama organlarının üç temel görevinden biridir. Mali sistem için halk ve yürütme arasında yer alan yasama organları, kritik bir görev üstlenirler ve bu görev aynı zamanda birçok toplumsal olguyla da ilişkilidir. Bu olgulardan biri de kamu yönetiminde yaşanan yolsuzluklardır. Bu anlamda, yasama organları mali gözetim gücü ile yolsuzluklar arasında ilişki bulunup bulunmadığının belirlenmesi, böyle bir ilişki var ise buna katkı sağlayacak kullanılabilir standartların inşa edilmesi önemlidir.

⁴² “Politika transferi; Politika süreçlerinin, düşüncelerinin, programlarının, veya kurumların bir yerden veya bir zamandan başka bir yere taşınması şeklinde tanımlanabilir.” (Yay, 2016:50).

Bu çerçevede, araştırmada, mali hesap verme konusunda yasama organının gözetim kapasitesi, uluslararası kurumların analizleri, Türkiye’deki yasal ve fiili uygulamaların analizi ve yasama organı üyelerinin görüşlerinden yararlanarak belirlenmeye çalışılacak, mali gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasında ilişki bulunup bulunmadığı istatistiksel yöntemlerle analiz edilecek ve uluslararası uygulama örneklerinden yararlanarak, gözetim etkinliğinin artırılması yönünde, genel bir modele katkı sağlayacak öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

3.2. Araştırmanın Hipotezleri

Çalışmanın ana hipotezi, “Türkiye’de yasama organının mali hesap verme bağlamındaki gözetim kapasitesi, uluslararası kuruluşların belirlediği kriterlere, yasal ve fiili uygulamalara ve yasama üyelerinin değerlendirmelerine göre düşüktür ve yasama gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasında ilişki vardır.” şeklindedir.

Bu iddia hipotezi çerçevesinde oluşturulan alt hipotezler;

- Uluslararası kuruluşlarca kullanılan kriterlere göre Türkiye’de mali hesap verme konusundaki yasama gözetim gücü düşüktür,
- Türkiye’de yasal ve fiili uygulamalar açısından, mali hesap verme konusundaki yasama gözetim kapasitesi düşüktür,
- Türkiye’de yasama organının değerlendirmelerine göre mali hesap verme konusundaki yasama gözetim kapasitesi düşüktür,
- Yasama organları gözetim gücü ile yolsuzluklar arasında ilişki vardır,
- Yasama organları gözetim gücü ile yolsuzluklar arasındaki ilişki, yönetim modellerinden istikrarlı şekilde etkilenmez,

şeklindedir.

3.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, inceleme nesnesi, çoklu metot uygulanarak analiz edilmiştir. Bu bağlamda, literatür taraması yapılmış ve tarama tekniği gerçekleştirilmiştir.

Literatürde, uluslararası kuruluş ve bilim insanlarının, Türkiye’deki yasama organı gözetimi konusunda vardıkları sonuçlar incelenmiş ve karşılaştırılmış, Türkiye’deki mevzuat ve uygulamalar bağlamında mali gözetim kapasitesinin seviyesi, belge ve tutanak taramaları yapılarak belirlenmiş, fiili olarak bu görevi yürüten yasama organı üyelerinin değerlendirmelerini belirlemek üzere, siyasi parti temsilcileri ile yüz yüze anket/mülakat yapılmıştır.

Anket/mülakat çalışmasında, Inter-Parliamentary Union tarafından 2008 yılında yayınlanan, “A self-assessment toolkit for parliaments”, Commonwealth Parliamentary Association tarafından 2001 yılından bu yana üzerinde çalışılan “Benchmarks for Democratic Legislatures” ve European Parliament-OPPD tarafından, 2012 yılında yayınlanan “Benchmarking for Parliaments: Self-assessment or minimum criteria” adlı çalışmalarda yer alan değerlendirme ölçütleri referans alınmıştır. Bu üç çalışmada özellikle “Mali ve Bütçe Gözetim Fonksiyonu” nu ilgilendiren ölçme kriterleri karşılaştırılmış, elemine edilmiş ve aşağıdaki anket/mülakat soruları oluşturulmuştur.

Çizelge 3.1. IPU, CPA, EC Ölçütleri ile Hazırlanan Anket/Mülakat Soruları

	Değerlendirme Sorusu	Referans Alınan Kaynak	1	2	3	4	5
1	Parlamentonun ulusal bütçeyi her aşamada etkileme ve inceleme kabiliyeti vardır.	IPU					
2	Yasama, bütçe tartışmaları ve ulusal bütçe taslağını gözden geçirecek makul zaman periyoduna sahiptir.	CPA/EC					
3	Gözetim komisyonları, azınlık ya da muhalif partilere, devlet harcamalarının etkili şekilde gözetimiyle ilgilenebilmeleri için anlamlı fırsatlar sağlamaktadır.	CPA					
4	Gözetim komisyonları, uygulama birimlerinin gelir ve harcamalar konusunda yaptığı raporlamaların doğruluğunu anlamlı şekilde gözden geçirmek için uygulayıcı birimlerin muhasebe ve ilgili diğer dokümanlarına erişebilir.	CPA					
5	Raporları yasama tarafından vaktinde tartışılan ve hükümetin hesap vermesine katkı sağlayan bağımsız bir yüksek/ulusal denetim ofisi vardır.	CPA/EC					
6	Denetimlerin vaktinde gerçekleştirilmesi için yüksek/ulusal denetim ofisine yeterli kaynak ve yetki sağlanmaktadır.	CPA					
7	Bütçe önceliklerinin belirlenmesinde, bakanlar parlamento komisyonlarının düşüncelerini dikkate alır.	EC					

Çizelge 3.1. (devam) IPU, CPA, EC Ölçütleri ile Hazırlanan Anket/Mülakat Soruları

8	Bireysel olarak parlamenterler, siyasi partiler ya da komisyonların, bütçenin hazırlanmasına katkı sağlama konusunda yeterli olanakları vardır.	EC					
9	Parlamenta/komisyonlar bütçe içindeki tahsisleri çeşitlendirebilmekte ya da toplam bütçe rakamlarını değiştirebilmektedir.	EC					
10	Parlamenta/komisyonlar bütçe içindeki tahsisleri çeşitlendirebilmekte ya da toplam bütçe rakamlarını değiştirebilmektedir.	EC					
11	Detaylı mali inceleme/denetim için yeterli yapılar ve süreçler vardır.	EC					
12	Hükümetin harcamaları üzerinde kanıt edinirken, parlamento, dış uzman, sivil toplum kuruluşları ya da bireylerden verimli şekilde yararlanabilmektedir.	EC					
Değerlendirme Ölçütleri:1= çok düşük/çok kötü, 2= düşük/kötü, 3= orta, 4= yüksek/iyi, 5= en yüksek/en iyi							

Kaynak: (European Parliament – OPPD, 2012:58-107)'den uyarlanmıştır.

Yolsuzluk ile yasama gözetimi arasındaki ilişkiyi belirlemek üzere, öncelikle hangi verilerin istatistiksel ilişkide kullanılacağına karar verilmiştir. Zira önceki bölümlerde açıklandığı üzere, uygulamada hem gözetim kapasitesini hem de yolsuzlukları ölçen birçok araştırma sonuçları mevcuttur. Bu itibarla, bu çalışmalar içerisinde, verileri geniş kapsamlı ülke örneklemelerini kapsayan, yıllar itibariyle istikrarlı ve düzenli olarak bu çalışmaları yapmış, güncel ve kullanışlı veriye sahip olmaları nedeniyle, yasamanın mali gözetim kapasitesi için IBP ve yolsuzluklar için TI'nın endeks verileri kullanılmıştır. Bu veriler arasında ilişki bulunup bulunmadığı korelasyon analizi yoluyla belirlenmeye çalışılmıştır. Korelasyon analizi çalışmamızın istatistiksel analizleri için MS Office Excel ve SPSS 21.0 (IBM Inc., Chicago, IL., USA) programları kullanılmıştır.

Son olarak araştırmadan elde edilen sonuçlar sadece bir tespit olarak bırakılmamış, Türkiye'de yasama organının mali hesap verme bağlamındaki gözetim performansının artırılması yönündeki genel modellemeye katkı sağlayacak şekilde öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

3.4. Araştırma Verilerinin Analizi

Aşağıda yasama organı mali gözetim kapasitesini ortaya koyan araştırma sonuçları, uluslararası kuruluşların, Türkiye verilerini de içeren araştırma sonuçları, Türkiye'deki yasal ve fiili uygulamalar, yasama organı üyelerinin mülakat ve tutanaklara yansıyan görüşlerine göre üç ayrı boyutta paylaşılacaktır.

3.4.1. Uluslararası Kuruluşların Değerlendirmelerinin Analizi

Çalışmanın 2. bölüm'ünde, yasama organının gücünü farklı kriterleri esas alarak belirleyen kurum ve bilim insanlarının değerlendirme ölçütleri ortaya konulmuştur. Bu değerlendirme ölçütleri;

- Kamu idaresinin prensiplerini ortaya koyan SIGMA'nın değerlendirmeleri,
- Yürütme üzerindeki etki, kurumsal özerklik, özel yetkiler, kurumsal kapasite değerlendirmesi yapan ve yasama organlarının güçlerini ölçen, M. Steven Fish ve Matthew Kroenig'in çalışmaları,
- Saydamlık, katılım ve gözetim değerlendirmesi yapan, International Budget Partnership (IBP) tarafından belirlenen açık bütçe endeksi (open budget index),
- Değişirme gücü (Amendment Powers), uygulama sürecinde yürütmenin esnekliği (Executive Flexibility During Implementation), inceleme süreleri (Time for Scrutiny), komisyon/komite kapasitesi (Committee Capacity), bütçe bilgisine erişim (Access to Budgetary Information) değerlendirmesi yapan, OECD ve Dünya Bankası işbirliğinde hazırlanan bütçe kurumları endeksi,
- 2003 yılındaki OECD ve Dünya Bankası çalışmalarının geliştirilmesine dayanan ve Johaim Wehner tarafından hazırlanan, Bütçe Kurumları Endeksi (Legislative Power of Purse),
- Komisyon oturumları/görüşmeleri (Committee Hearings), genel oturum görüşmeleri/toplantıları (Hearing in Plenary Sitings), soruşturma komisyonları (Inquiry Commissions), sorular (Questions), soru zamanı (Question Time), gensorular (Interpellations), kamu denetçisi değerlendirmesi yapan, IPU ve Dünya Bankası (WBI) yasama organları gözetim araçları,
- İç ve dış gözetim araçları değerlendirmesi yapan, Morris S. Ogul'un başkanlık sistemleri için hazırladığı gözetim çerçevesi,
- Sorular, meclis soruşturması (impeachment), özel komisyonlar, soruşturma komisyonları, ombudsman, yasama organınca atanan ombudsman ve personel kriterlerini değerlendiren, Staphenurst-Pelizzo'nun hazırladığı Yasama Gözetim Endeksi (SPILO),
- Yasama organları öz değerlendirme aracı ya da minimum kriterleri değerlendiren ve Inter Parliamentary Union (IPU), Commonwealth Parliamentary Association (CPA), European Commission (EC), National Democratic Institute for

International Affairs (NDI), United Nations Development Programme (UNDP), Parliamentary Confederation of the Americas (COPA), Assemblée Parlementaire de la Francophonie (Parliamentary Assembly of La Francophonie; APF), U.S. Agency for International Development (USAID), Southern African Development Community Parliamentary Forum (SADC PF), Australian Capital Territory (ACT), Parliamentary Centre gibi kuruluşlar tarafından hazırlanmış olan değerlendirmeleri içermektedir.

Yukarıdaki kurumlarca yapılan değerlendirme ölçüt, kriter ve standartların bazıları yasama organlarının sadece mali gözetim kapasitesi değil, diğer (temsil, yasama vb.) kapasite unsurlarını da ele alan genel nitelikli çalışmalardır. Öte yandan, bu kurum ve şahıslarca yapılan değerlendirmelerin tamamında, Türkiye verisi de bulunmamaktadır. Dolayısıyla uluslararası kuruluşlar ya da bilim insanlarınca, hem yasamanın mali gözetimine ışık tutan hem de Türkiye verileri üzerine çalışılmış olan, International Budget Partnership (IBP) tarafından hazırlanan açık bütçe endeksinde (open budget index) yer alan yasama organı gözetim puanları, OECD ve Dünya Bankası işbirliğinde hazırlanan bütçe kurumları endeksi, Johaim Wehner tarafından geliştirilen endeks (Legislative Power of Purse), IPU ve Dünya Bankası yasama organları gözetim araçları ve her ne kadar Türkiye verisi içermese de hesaplama açısından, bir ölçüt olabilecek olan, Staphurston ve Pelizzo yasama gözetim endeksi (SPILO), Türkiye'nin yasama organı gözetim kapasitesinin değerlendirilmesinde araştırmamıza katkı sağlayacaktır.

Ancak bu değerlendirmelerden önce, yasamanın genel gücü ile ilgili olsa da M. Steven Fish ve Matthew Kroenig'in çalışmalarında, sadece yasal düzenlemeleri referans olarak belirledikleri yasama gücü puanlarının, Türkiye'de 2017 yılında yapılan Anayasal düzenlemeler sonrası nasıl bir dönüşüm gösterdiğinin belirlenmesi için karşılaştırmaya hizmet edecek şekilde güncel koşullara uyarlanması yapılacaktır.

3.4.1.1. Yasama organlarının güç endeksi: M. Steven Fish ve Matthew Kroenig çalışması

2002 yılında başlanıp, 2006 yılında tamamlanan ve M. Steven Fish ile Matthew Kroenig tarafından parlamentoların gücünün ölçülmesi için gerçekleştirilmiş olan çalışmada, yasama organı gücünü oluşturan 32 kriterin 25'ini karşıladığından, Türkiye'nin

%78 endeks puanı ile Belçika, Kanada, Finlandiya, Norveç, İsveç, İsviçre, İrlanda, Japonya gibi ülkelerin parlamenter güç endeksi puanlarının üzerinde bir puana sahip olduğu belirlenmiştir. Ölçüt olarak uygulamadan ziyade yasal düzenlemelerin var olup olmamasının araştırıldığı çalışmada yer alan kriterler ve Türkiye'nin bu kriterleri karşılama düzeyinin sonuçları aşağıdadır;

Çizelge 3.2. Fish ve Kroenig'in Türkiye Yasama Organı Gücü Sonuçları

Yönetim Üzerindeki Etki (7/9)		Kurumsal Özerklik (8/9)		Belirli Güçler (4/8)		Kurumsal Kapasite (6/6)	
Değiştirme (Başkanı suçlama, başbakanı değiştirme)	x	Fesih olmama (Yürütmenin yasamayı fesih edememesi)	x	Değişiklik (Yasama organı, başka herhangi bir kurumun katılımı olmadan, Anayasa'yı değiştirebilir)		Oturumlar (Meclis düzenli olarak oturumdadır.)	x
Bakan olarak hizmet etme	x	Kararname yok (Yasama ile ilgili herhangi bir yürütme girişimi, yürürlüğe girmeden önce yasama organının onaylanması)	x	Savaş (Savaş ilanı yasama organı onayını gerektirir.)	x	Sekreter (Her yasa koyucunun kişisel sekreteri vardır.)	x
Gensoru verme	x	Veto yok (Yasama organından geçen yasalar veto edilemez ya da veto yasama organında çoğunluk tarafından geçersiz kılınabilir.)	x	Antlaşmalar (Yabancı ülkelerle anlaşmalar yasama organı onayına tabidir.)	x	Personel (Her yasa koyucu, sekreter dışında, politika uzmanlığı ile en az bir çalışan üyesine sahiptir.)	x
İnceleme (Yönetim organları ve yöneticiler üzerinde bağımsız inceleme)	x	Gözden geçirme yok (Yasama organlarının kanunları yücedir ve yargı denetimine tabi değildir.)		Af (Yasama organı af çıkarmaya yetkilidir.)	x	Dönem sınır olmaması (Yasama görevlileri herhangi bir kısıtlama olmaksızın yeniden seçilebilir)	x
Nezaret etme (Asker, gizli polis gibi organlar üzerinde gözetim gücü)		Kapı bekçiliği (gatekeeping) yok (Yasama organı, tüm politika yetki alanlarındaki yasa teklif/tasarımlarını başlatma hakkına sahiptir. Yürütmenin bu konuda bir bekçilik otoritesi yoktur)	x	Affetme (Yasama organı affetme gücüne sahiptir.)	x	Yeniden seçilme (Yasama organındaki bir sandalye yasa koyucuların genel olarak yeniden ilgilendikleri ve yeniden seçilmeleri için yeterince ilgi çekici bir konumdadır.)	x
Başbakanı onaylama		Sınırlama yetkisi yoktur (Yürütme, yasama organınca tahsis edilen fonları kullanımından alıkoyma/sınırlama yetkisinden yoksundur.)	x	Yargı (Yasama organı yargıya atamaları gözden geçirebilir ve reddedebilir ya da meclisin kendisi yargı mensuplarını atar.)		Deneyim (Görevli milletvekillerinin yeniden seçimi olağan olduğundan, yasama organında her zaman yüksek tecrübeye sahip yeterli milletvekili bulunur)	x
Bakanları onaylama	x	Kaynakların kontrolü (Yasama organı kendi iç işleyişini finanse eden kaynakları kontrol eder ve üyelerine ödenek sağlar.)	x	Merkez Bankası (Merkez bankası başkanı yasama organı tarafından atanır.)			
Başkan (Başkanın yasama organı tarafından seçimi)	x	Dokunulmazlık (Yasama organı üyeleri tutuklama ve / veya cezai kovuşturmadan muaftır.)	x	Medya (Yasama organı, devlete ait medyanın işleyişinde önemli bir güce sahiptir.)			
Güvensizlik (Hükümet hakkında güvensizlik oylaması yapabilme)	x	Seçilmişlik (Yasama organının tüm üyeleri seçilir, yürütmenin yasama organı üyelerini atama yetkisi yoktur.)	x				

NOT: (x) ilgili özelliğin var olduğunu göstermektedir.

Kaynak: (Fish, Kroenig, 2009:685)'den uyarlanmıştır.

Bu çalışmanın yapıldığı dönemde, yukarıdaki tabloda (x) işareti ile varlığı teyit edilen düzenlemelerin bir kısmı, Türkiye’de 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile yürürlükten kalkmış ya da uygulama olarak yakın dönemde kalkacak niteliktedir. Anayasa’nın 77, 91, 98, 101, 106, 109 ve 111 inci maddeleri ile yapılan değişiklikler ile araştırmada yer alan kriterler arasındaki, bakanlık, gensoru, bakanları onaylama, başkanı seçme, güvensizlik, fesih, kararname çıkarma gibi 7 yetkiden yasama organı yoksun kalmıştır. Bu durumda, yapılan değişiklikler sonrası, Türkiye’nin genel (sadece gözetim değil) yasama organı gücü puanı %78’den %56’ya düşmüştür. Dolayısıyla, diğer koşullar sabit kaldığında (dönemsel fark, adı geçen ülkelerdeki yasal değişimler gibi); Türkiye’nin parlamento güç puanı, örnek gösterilen ve yapılan çalışma sonuçlarına göre önde olduğu, Belçika, Kanada, Finlandiya, Norveç, İsveç, İsviçre, İrlanda, Japonya gibi ülkelerin parlamenter güç endeksi puanlarının da gerisine düşmektedir.

3.4.1.2. IBP’nin yasama organı gözetim puanları açısından

IBP tarafından 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 yıllarında olmak üzere, “açık bütçe” araştırma anketleri hazırlanmıştır. 2006-2012 dönemlerinde hazırlanan anketlerdeki 59, 97-100, 102-107 arasında yer alan sorular ile 2015 yılı anketinde 103-113 ve 115-118 arasında yer alan sorular, gözetim bağlamında yasama organlarının gücüne işaret etmektedir.

Bu beş ankette de Türkiye’ye ait bilgiler yer almaktadır. Anket sonuçlarına göre ülkelerin yasama gözetimi (yasama organı gücü olarak da kullanıldığı yıllar olmuştur) puanları aşağıdaki gibidir⁴³;

Çizelge 3.3. IBP 2006-2015 Dönemi Ülkelerin Yasama Organı Gözetim Gücü Puanları

Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2006)	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2008)	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2010)	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2012)	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2015)
Afganistan		33	57	48	36
Arnavutluk	52	43	57	52	49
Cezayir		38	38	21	36
Angola	29	38	24	18	20
Arjantin	29	57	57	30	30
Azerbaycan	29	29	33	39	37
Bangladeş	38	10	28	58	49
Benin				45	27

⁴³ Araştırmada en düşük “0” ve en yüksek “100” puan olarak belirlenmiştir.

Çizelge 3.3. (devam) IBP 2006-2015 Dönemi Ülkelerin Yasama Organı Gözetim Gücü Puanları

Bolivya		29	43	45	58
Bosna Hersek		71	52	42	37
Botsvana			81	58	70
Brezilya	90	73	56	61	80
Bulgaristan	43	29	43	30	39
Burkina Faso			81	76	39
Kamboçya		29	57	39	43
Kamerun		28	24	21	24
Çad			5	46	52
Şili			33	67	67
Çin		48	19	12	3
Kolombiya	76	81	81	70	83
Kosta Rika	62	52	52	70	73
Hırvatistan	48	76	71	67	27
Çekya	90	76	81	76	82
Kongo		5	19	45	39
Dominik Cumhuriyeti		14	24	64	70
Ekvator			24	41	21
Mısır	52	62	76	58	0
El Salvador	76	71	43	55	79
Ekvatorial Gine		5	24	9	24
Fiji		89			0
Fransa	86	86	81	85	91
Gürcistan	57	57	57	82	73
Almanya		86	100	82	88
Gana	43	72	81	79	54
Guatemala	76	71	57	42	58
Honduras		71	57	67	70
Macaristan					58
Hindistan	38	67	67	76	39
Endonezya	81	90	86	85	82
Irak			52	51	27
İtalya			91	70	79
Ürdün	33	38	52	64	45
Kazakistan		71	86	67	70
Kenya			38	64	49
Kırgızistan		29	67	47	70
Lübnan		52	33	36	17
Liberya		43	71	51	33
Makedonya		76	67	55	42
Malavi		28	38	57	67
Malezya		56	67	52	15
Mali			81	70	70
Meksika	43	43	48	52	45
Moğolistan	67	67	71	67	70
Fas	14	29	43	33	21
Mozambik			52	36	33

Çizelge 3.3. (devam) IBP 2006-2015 Dönemi Ülkelerin Yasama Organı Gözetim Gücü Puanları

Myanmar				12	27
Namibya	71	62	62	30	17
Nepal		62	52	39	18
Yeni Zelanda	81	76	71	61	45
Nikaragua			43	46	61
Nijer		95	67	64	73
Nijerya	52	43	67	76	67
Norveç	86	95	100	88	94
Pakistan		43	43	51	27
P.Yeni Gine	48	33	48	48	36
Peru		67	67	61	67
Filipinler	52	48	43	36	36
Polonya		67	67	48	52
Portekiz			71	58	70
Romanya	95	86	52	58	54
Rusya	81	81	81	85	79
Ruanda		76	76	73	52
Sao Tome ve Principe		19	24	51	40
Suudi Arabistan		5			0
Senegal		43	38	30	67
Sırbistan		38	52	49	42
Sierra Leone				27	36
Slovakya			45	37	33
Slovenya		76	76	79	67
Güney Afrika	76	71	91	88	85
Güney Kore		76	67	79	73
İspanya			48	40	43
Sri Lanka	56	71	95	47	37
Sudan					24
İsveç	81	86	91	91	85
Tacikistan				39	70
Tanzanya		28	57	43	39
Tayland		71	71	70	30
Timor-Leste			33	48	45
Trinidad Tobago		38	67	70	67
Tunus				21	33
Türkiye	24	24	24	27	17
Uganda	38	33	38	73	55
Ukrayna		57	52	73	79
İngiltere	43	43	43	49	45
Amerika	90	90	90	87	85
Venezualla		28	48	39	39
Vietnam	43	52	52	76	61
Yemen		38	29	33	27
Zambia			38	33	27
Zimbabve				23	21
Ortalama Değerler	58,1	53,7	56	53,4	48,5

Kaynak: <http://survey.internationalbudget.org/#rankings> internet adresinde yer alan bilgilerden derlenmiştir (Erişim;31.07.2017).

Yukarıdaki veriler, saydamlık, kamu katılımı, yasama gözetimi, yüksek denetim organı gözetimi gibi birçok faktörden oluşan genel IBP “open budget” puanı olmayıp sadece yasama organlarının gözetim gücünü gösterdiğinden yani IBP’nin açık bütçe endeks puanlarını oluşturan parçalardan sadece birini ortaya koyduğundan, puanların hangi sınırlar içerisinde değerlendirileceği IBP tarafından ortaya konulmamıştır.

Karşılaştırma için bir kriter bulunmadığından, kriter belirlemek ve değerlendirmeye esas olmak üzere, her yıla ait katılımcı ülkelerin ortalamaları belirlenmiştir. Bu ortalama değerlere göre, Türkiye’nin tüm yıllarda, ortalama değerlerin altında bir puana sahip olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıdaki verilerden elde edilen özet sonuçlar aşağıdaki gibidir⁴⁴;

Çizelge 3.4. IBP 2006-2015 Dönemi Yasama Organı Gözetim Gücü Puanları ve Türkiye Karşılaştırması

Anketin Yılı	Ankette Gözetim Puanı Verisi Bulunan Ülke Sayısı	Türkiye’nin Sıralaması (Sondan)	İlgili Yıl Ortalaması	Türkiye’nin Yasama Organı Gözetim Puanları
2006	39	2	58,1	24
2008	77	7	53,7	24
2010	91	10	56	24
2012	97	10	53,4	27
2015	101	8	48,5	17

Kaynak: : <http://survey.internationalbudget.org/#rankings> internet adresinde yer alan bilgilerden derlenmiştir (Erişim;31.07.2017)

Sonuç olarak, IBP tarafından 2006-2015 döneminde yapılan anketler, Türkiye’nin yasama gözetimi açısından, ankete katılan ülkeler içerisinde hem ortalamaların gerisinde hem de toplam katılımcı sayısına göre ülke sıralamasında geride olduğunu ortaya koymaktadır.

⁴⁴ En düşük “0” ve en yüksek “100” puandır.

3.4.1.3. OECD ve Dünya Bankası'nın yasama organı bütçe kurumları endeksi açısından

OECD ve Dünya Bankası işbirliği ile 2003 yılında, ülkelerin yasama organlarının bütçe kurumları üzerindeki potansiyelini ortaya koyan çalışmalar yürütülmüştür.

2003 yılında gerçekleştirilen çalışma sonuçlarına göre ankete katılan ülkelerin endeks puanlarını içeren verileri aşağıdaki gibidir⁴⁵;

Çizelge 3.5. OECD ve Dünya Bankası Yasama Organı Bütçe Kurumları Endeksi

Ülke	Endeks Puanı	Ülke	Endeks Puanı	Ülke	Endeks Puanı
Amerika	88,9	Belçika	47,2	Surinam	33,3
Macaristan	66,7	Güney Kore	45,8	İsrail	27,8
İsveç	65,3	Çekya	41,7	Yeni Zelanda	27,8
Norveç	61,1	İspanya	41,7	Slovakya	27,8
Hollanda	59,7	Bolivya	38,9	Kanada	26,4
Avusturya	55,6	Finlandiya	38,9	Avustralya	22,2
Danimarka	55,6	İzlanda	38,9	İngiltere	22,2
Endonezya	54,2	Portekiz	38,9	Şili	20,8
Almanya	52,8	Türkiye	38,9	Fransa	19,4
Japonya	52,8	Uruguay	38,9	Yunanistan	19,4
Meksika	51,4	Slovenya	36,1	İrlanda	16,7
Arjantin	50	İtalya	33,3	Güney Afrika	16,7

Kaynak: OECD ve WBI verileri (Wehner, 2008:92)'den uyarlanmıştır.

Bu endekste, değerlendirme kriterleri; düşük:28, orta:39 ve yüksek:53 puanları ile gösterilmiştir. Bu veriler çerçevesinde, Türkiye yasama organı bütçe kurumları puanı bakımından, orta düzeye yakın, ancak bu düzeyin altında bir puana sahip durumdadır.

Öte yandan, ankete katılan 36 ülkenin endeks puanları ortalaması yaklaşık 41 puandır. Bu veriye göre Türkiye'nin endeks puanı, ortalama değer de altındadır.

Dolayısıyla bu veriler, TBMM'nin, özellikle bütçesel kurumlar bakımından yasama gözetim kapasitesinin, OECD ve Dünya Bankası'nın Yasama Organı Bütçe Kurumları Endeksi açısından, düşük olduğunu ortaya koymaktadır.

⁴⁵ En düşük "0" ve en yüksek "100" puandır.

3.4.1.4. Johaim Wehner'in geliştirilmiş bütçe kurumları endeksi (Legislative power of purse) açısından

Wehner 2006 (Wehner, 2006/781) ve 2010 yıllarında yaptığı çalışmalarda (Wehner, 2010:60-61), 2003 yılında, OECD ve Dünya Bankası'nın araştırmasında yer alan verilerden hareketle, yasama organlarının sahip olduğu “güçler” ve “organizasyon” yapılarını değerlendirmek suretiyle bir endeks oluşturmuştur.

Bu çalışmada, daha önce OECD ve Dünya Bankası'nca çalışılan ülkeler ve bunlara ait veriler üzerinde ayarlamalar yapılmış, ilave ülkeler endekse dahil edilmiştir. Elde edilen endeks sonuçları aşağıdaki gibidir⁴⁶;

Çizelge 3.6. Wehner Geliştirilmiş Bütçe Kurumları Endeksi

Ülke	Güçler (a)	Bütçenin Onaylanmama Durumu (Reversion) (b)	Esneklik (Flexibility) (c)	Bütçenin Yasamaya Sunulma Zamanı (Time) (d)	Komisyonların Kapasitesi (Committees) (e)	Araştırma Kapasitesi (Research) (f)	Güçler (g=(a+b+c)/.6)	Organizasyon (h=(d+e+f)/.6)	Endeks (i=g+h)
Amerika	10	10	6,7	10	6,7	10	44,4	44,4	88,9
Macaristan	10	10	6,7	3,3	10	0	44,4	22,2	66,7
İsveç	10	10	6,7	3,3	6,7	2,5	44,4	20,8	65,3
Norveç	10	10	6,7	3,3	6,7	0	44,4	16,7	61,1
İsviçre	10	10	10	3,3	3,3	0	50	11,1	61,1
Hollanda	10	6,7	6,7	6,7	3,3	2,5	38,9	20,8	59,7
Japonya	2,5	10	6,7	3,3	6,7	5	31,9	25	56,9
Avusturya	10	6,7	6,7	3,3	6,7	0	38,9	16,7	55,6
Danimarka	10	6,7	3,3	6,7	6,7	0	33,3	22,2	55,6
Almanya	10	6,7	3,3	6,7	5	0	33,3	19,4	52,8
Meksika	7,5	10	0	0	6,7	7,5	29,2	23,6	52,8
Lüksemburg	10	10	0	3,3	6,7	0	33,3	16,7	50
Belçika	10	10	0	0	8,3	0	33,3	13,9	47,2
G.Kore	2,5	6,7	3,3	3,3	3,3	7,5	20,8	23,6	44,4
Çekya	10	6,7	0	3,3	5	0	27,8	13,9	41,7
Finlandiya	10	0	6,7	3,3	3,3	0	27,8	11,1	38,9
İzlanda	10	0	6,7	3,3	3,3	0	27,8	11,1	38,9
Portekiz	10	6,7	0	3,3	3,3	0	27,8	11,1	38,9
İspanya	5	6,7	3,3	3,3	5	0	25	13,9	38,9
Polonya	7,5	0	0	3,3	6,7	5	12,5	25	37,5
Türkiye	5	10	0	3,3	3,3	0	25	11,1	36,1
İtalya	10	0	3,3	3,3	3,3	0	22,2	11,1	33,3
Slovakya	10	0	3,3	3,3	3,3	0	22,2	11,1	33,3
Yeni Zelanda	2,5	3,3	6,7	0	3,3	0	20,8	5,6	26,4
Kanada	2,5	3,3	0	0	6,7	2,5	9,7	15,3	25
Avustralya	2,5	3,3	0	0	6,7	0	9,7	11,1	20,8
İngiltere	2,5	3,3	3,3	0	3,3	0	15,3	5,6	20,8
Yunanistan	0	6,7	0	0	5	0	11,1	8,3	19,4
Fransa	2,5	0	0	3,3	5	0	4,2	13,9	18,1
İrlanda	0	0	3,3	0	6,7	0	5,6	11,1	16,7

Kaynak: (Wehner, 2010:60-61)

⁴⁶ En düşük “0” ve en yüksek “100” puandır.

Çizelge 3.7. (devam) 2001 Yılı Dünya Bankası ve IPU, Yasama Organları Gözetim Araçları Araştırması

Brezilya	evet	evet	evet	evet	hayır	evet	evet
Bulgaristan	evet	evet	evet	evet	evet	veri yok	hayır
Çekya	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
Çin	evet	evet	evet	evet	veri yok	hayır	veri yok
Endonezya	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
Ermenistan	evet	evet	hayır	evet	evet	hayır	hayır
Estonya	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
Fransa	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
G.Kore	evet	evet	evet	evet	evet	hayır	evet
İngiltere	evet	evet	evet	evet	evet	hayır	evet
İrlanda	evet	evet	evet	evet	evet	veri yok	evet
İspanya	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
İsveç	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
İsviçre	evet	evet	evet	evet	evet	evet	hayır
İzlanda	evet	evet	evet	evet	evet	veri yok	evet
Japonya	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
Kanada	evet	evet	evet	evet	evet	evet	hayır
Kazakistan	hayır	evet	evet	evet	evet	hayır	hayır
Lüksemburg	evet	evet	evet	evet	evet	evet	hayır
Macaristan	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
Meksika	evet	evet	evet	hayır	evet	veri yok	evet
Senegal	evet	evet	evet	evet	hayır	hayır	evet
Türkiye	evet	evet	evet	evet	evet	hayır	hayır
Ürdün	evet	evet	evet	evet	hayır	veri yok	evet
Yugoslavya	evet	evet	evet	evet	evet	evet	hayır
Yunanistan	evet	evet	evet	evet	evet	evet	evet
Zambiya	evet	evet	evet	evet	hayır	evet	evet

Kaynak: Pelizzo R, Staphurst R. (2008), Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective The International Bank for Reconstruction and Development, Rick Staphurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa von Trapp , The World Bank, Washington, s.10-12'den uyarlanmıştır.

Yukarıdaki veriler çerçevesinde, ülkelerin belli araçlara sahip olduğu belli araçlara da sahip olmadığı görülmektedir. Sahip olunan araçların sayısına göre ülkelerin verileri aşağıdaki gibi özetlenebilir;

Çizelge 3.8. 2001 Yılı Dünya Bankası ve IPU, Yasama Organları Gözetim Araçları Araştırması (Araç Sayısına Göre)

Sıfır	İki	Üç ve Altı	Dört	Beş	Altı	Yedi
Lesoto	Azerbaycan	Kongo	Angola	Avusturalya	Andora	Avusturya
	Rusya	Makedonya	Ermenistan	Bulgaristan	Belarus	Belçika
		Tacikistan	Çin	Kamerun	Benin	Kosta Rika
		Zimbabve	Fildişi Sahili	İran	Brezilya	Hırvatistan
			Kazakistan	Ürdün	Kanada	Çekya
			Lihtenştayn	Meksika	Çad	Estonya
			Ruanda	Meksika	Kıbrıs Rum Kes.	Fransa
			Uruguay	Moğolistan	Avrupa Birliği	Gabon
				Nikaragua	Almanya	Yunanistan
				Palau	Guatemala	Macaristan
				Filipinler	Gine	Endonezya
				Samao	Gine-Bisav	Japonya
				Senegal	İzlanda	Litvanya
				Singapur	İzlanda	Madagaskar
				Güney Afrika	İrlanda	Mali
				Sudan	Kore	Romanya
				Türkiye	Jamaika	İspanya
				Ukrayna	Letonya	İsveç
				Yemen	Lüksemburg	İsviçre
					Namibya	Zambia
					Hollanda	
					Nijer	
					Polonya	
					Slovakya	
					Slovenya	
					Tayland	
					Togo	
					Tunus	
					Uganda	
					İngiltere	
1 Ülke	2 Ülke	4 Ülke	8 Ülke	19 Ülke	30 Ülke	20 Ülke

Kaynak: Pelizzo R, Stapenhurst R. (2008), Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective The International Bank for Reconstruction and Development, Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa von Trapp , The World Bank, Washington, s.14.

Araştırma sonuçları, 84 ülke içerisinde, 20 ülkenin, test edilen araçların tamamına, 30 ülkenin, 7 gözetim aracının 6 tanesine sahip olduğunu, Türkiye'nin ise 7 gözetim aracının 5 tanesine sahip olan 19 ülke arasında yer aldığını göstermektedir.

2001 yılında yapılan bu araştırmada, Türkiye açısından kıyaslama yapılabilecek tek kriter, gözetim araçlarının sayıdır. Buna göre, araştırmanın gerçekleştirildiği, 2001 yılı itibarıyla, 84 ülkeden 50'si Türkiye'den daha fazla gözetim aracına sahiptir.

Öte yandan, benzer anket 2009 yılında yenilenerek tekrarlanmıştır. 2009 yılında yapılan araştırmada test edilen gözetim araçlarında bazı revizyonlar yapılmıştır. 2009 araştırmasında test edilen gözetim araçları;

- Yazılı ya da sözlü sorular,
- Gensoru,
- Tartışma için harekete geçme (motions for debate),
- Komisyon oturumları/görüşmeleri,
- Soruşturma komisyonları,
- Devlet dairelerine (verilen) görevler,
- Raporlar,
- Kamu denetçisi,

şeklindedir.

2009 yılında yasama organlarına gönderilen araştırma, 97 yasama organı tarafından yanıtlanmıştır. Araştırmada yer alan 8 gözetim aracına, ülkelerin sahip olup olmamasına bağlı olarak, elde edilen veriler konsolide edilmiştir. Sonuçlar aşağıdaki gibidir;

Çizelge 3.9. 2009 Yılı Dünya Bankası ve IPU, Yasama Organları Gözetim Araçları Araştırması (Araç Sayısına Göre)

İki	Üç	Dört	Beş	Altı	Yedi	Sekiz
Kamboçya	Fildişi Sahilleri	Kamerun	Cezayir	Andora	Antigua ve Barbuda	Bangladeş
Katar	Monako	Şili	Bahreyn	Arjantin	Avusturya	Burkina Faso
Tacikistan		Türkiye	Butan	Ermenistan	Benin	Kongo
		Yemen	Kanada	Bulgaristan	Kosta Rika	Çekya
			Orta Afrika Cumhuriyeti	Burundi	Cibuti	Jamaika
			Hırvatistan	Estonya	Finlandiya	Ürdün
			Kıbrıs Rum Kesimi	Fransa	Gabon	Kenya
			Almanya	Grenada	Gürcistan	Lihşteyayn
			Gana	Endonezya	Yunanistan	Litvanya
			İzlanda	İrlanda	Haiti	Fas
			İsrail	Liberya	Macaristan	Namibya
			Japonya	Yeni Zelanda	İran	İsveç
			Kore Cumhuriyeti	Norveç	Letonya	Tanzanya
			Lübnan	Paraguay	Malezya	Tonga
			Lesotho	Romanya	Hollanda	Ukrayna
			Lüksemburg	San Marino	Polonya	Uruguay
			Makedonya	Singapur	Senegal	Vietnam
			Marşal Adaları	Slovakya	Sırbistan	
			Mauritius	Sri Lanka	Slovenya	
			Moldovya	Trinidad Tobako	İspanya	
			Nikaragua	Tunus	İsveç	
			Palau	İngiltere	Zimbabve	
			Filipinler			
			Seyşeller			
			Tayland			
			Togo			
3 Ülke	2 Ülke	4 Ülke	27 Ülke	22 Ülke	22 Ülke	17 Ülke

Kaynak: (Pelizzo, Staphenurst,2012:45)

Bu verilere göre, 97 ülke içerisinde 17 ülke, test edilen araçların tamamına sahipken, 22 ülke, 8 gözetim aracının 7 tanesine, 22 ülke, 8 gözetim aracının 6 tanesine, 27 ülke, 8 gözetim aracının 5 tanesine sahiptir. Türkiye ise 8 gözetim aracının 4 tanesine sahip 4 ülke arasındadır.

2009 yılında yapılan araştırmada, Türkiye açısından kıyaslama yapılabilecek tek kriter yine gözetim araçlarının sayısıdır. Buna göre araştırmanın gerçekleştirildiği 2009 yılı itibariyle, 97 ülkeden 88'i Türkiye'den daha fazla gözetim aracına sahiptir.

Sonuç olarak, bu araştırmaların birincisinde, 84 ülkeden 50'si, ikincisinde ise 97 ülkeden 88'inin Türkiye'den daha fazla gözetim aracına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ancak araştırma sonuçlarının, Fish ve Kroenig'in çalışmasında olduğu gibi araçların niceliksel varlıkları üzerine bir değerlendirme ortaya koyması, bu araçların performansını ortaya koyabilecek bir niteliksel değerlendirme yapmaması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

3.4.1.6. Staphurst-Pelizzo'nun yasama gözetim endeksi (SPILO) açısından

Staphurst ve Pelizzo yasama organları için iç gözetim araçlarını tanımlamıştır. Bu araçlar; “Sorular”, “Meclis Soruşturması (impeachment)”, “Özel komisyonlar”, “Soruşturma komisyonları”, “Ombudsman”, “Yasama Organınca Atanan Ombudsman”, “Personel” başlıklarından oluşmaktadır. Çalışmada diğer araçlar “1”, personel “2” puan üzerinden değerlendirilmek üzere, iç gözetim araçları ortalaması belirlenmektedir. Tüm araçlara sahip olunması halinde, ülkelerin araçlar açısından toplam puanı “1” olmaktadır. Öneğin, Arjantin ve Benin için hesaplanacak iç gözetim kapasitesi puanları (index of IOC) aşağıdaki şekilde olacaktır.

Çizelge 3.10. Staphurst-Pelizzo Yasama Gözetim Endeksi (SPILO) Örnek IOC Hesap Tablosu

Ülkeler	Sorular	Meclis Soruşturması	Özel Komisyonlar	Soruşturma Komisyonları	Ombudsman	Yasama Organına Bağlı Ombudsman	Personel	Endeks
Arjantin	1	1	1	1	1	1	2	1
Benin	1	1	1	1	1	0	0	0,63

Kaynak: (WBI, GOPAC, 2013:27);

İç gözetim araçları puanı belirlendikten sonra, SPILO endeksi belirlenmek üzere, iç gözetim kapasitesi endeksine, demokrasi seviyesi (kalitesi) puanı dahil edilmektedir. Demokrasi seviyesi ise “Polity 2” puanı⁴⁷ üzerinden hesaplamaya dahil edilmektedir.

⁴⁷ Bkz. <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

Sonuç olarak ülkelerin, SPILO endeks puanının hesabı, aşağıdaki formül ile belirlenmektedir.

$$\text{SPILO} = \text{IOC Puanı} * \text{“Polity 2” Puanı}$$

Bu durumda, örneğin, bir ülke tüm iç gözetim araçlarına sahipse ve demokrasi seviyesi “Polity 2” puanına göre 8 olması durumunda, SPILO Endeks Puanı $= [(1+1+1+1+1+1+2)/8] * 8 = 8$ olmaktadır.

Stapenhurst ve Pelizzo’nun 24 ülkeyi kapsayan çalışmasının sonuçları aşağıdaki gibidir⁴⁸;

Çizelge 3.11. Stapenhurst-Pelizzo Yasama Gözetim Endeksi (SPILO)

Ülkeler	İç Gözetim Kapasitesi Endeksi (IOC)	Polity 2 Demokrasi Puanı	SPILO Endeks Puanı
Arjantin	1	8	8
Benin	0,63	7	4,38
Burundi	0,38	6	2,25
Şili	0,75	10	8
Kongo	0,63	-4	-3
Kosta Rika	0,875	10	8,75
Fildişi Sahili	*	*	*
Kıbrıs Rum Kesimi	0,688	10	6,88
Cibuti	0,625	2	1,25
Gürcistan	0,75	6	5
Endonezya	0,88	8	7
Kore	0,63	8	5
Liberya	*	6	*
Marşal Adaları	*	*	*
Moldova	*	8	*
Namibya	0,63	6	3,75
Nikaragua	0,5	9	5
Paraguay	0,63	8	5
Filipinler	0,75	8	6
Seyşeller	*	*	*
Sri Lanka	0,75	6	5
Tacikistan	0,44	-3	-1,31
Tunus	0,38	-4	-2
Uruguay	1	10	10

Kaynak: (WBI, GOPAC, 2013:28, 29);

Yukarıdaki araştırma verilerinde, Türkiye’ye ait bir veri bulunmadığından, araştırma dönemi itibarıyla Türkiye’nin diğer ülkeler ile karşılaştırılabilmesi olanağı yoktur.

⁴⁸ Genel olarak “Polity” puanları -10 ile +10 aralığında değişmektedir (Bkz. <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>). Dolayısıyla formülden elde edilen sonuç bu sınırlar içerisinde değerlendirilmelidir.

Öte yandan, güncel olarak Türkiye için bir SPILO puanı belirlemek mümkündür. Son olarak 2017 yılı verisi yayınlanan Türkiye'nin "Polity 2" puanı "-4"dür.⁴⁹ Türkiye'nin 2017 yılında iç gözetim kapasitesi araçlarının tamamına sahip olduğu varsayıldığında, iç gözetim kapasitesi endeksi (IOC), "1" olacaktır. Bu puanla 2017 yılı "Polity 2" puanı çarpıldığında ise 2017 yılı SPILO puanı "-4" olacaktır ki bu da Staphenurst ve Pelizzo'nun çalışmaları açısından negatif bir görünümü işaret etmektedir.

3.4.2. Türkiye'de Yasama Organı Mali Gözetim Fonksiyonu Bağlamındaki Yasal ve Fiili Uygulamaların Araştırılması

TBMM'deki yasal ve fiili uygulamalar üzerinden sonuçlar elde etmeyi hedefleyen araştırmanın bu bölümünde, uluslararası uygulamalardaki, özellikle "bilgi", "tartışma" ve "kurumsal kapasite" yi esas alan test ölçütlerinden yararlanılmıştır. Bu bağlamda, TBMM'de yazılı soru önergeleri⁵⁰, komisyonlarda gerçekleştirilen ve tutanaklara yansıyan görüşmeler ve tartışmalar, TBMM'nin bütçeyi değiştirme kapasitesi, personel yeterliliği, bütçe ile verilen yetkinin ne düzeyde kullanıldığını gösteren Kesin Hesap Kanunlarının değerlendirilmesi, yasal düzenlemelerin yeni mali sisteme uyumlaştırılma düzeyi gibi konular araştırma alanının içeriğini oluşturmuştur.

3.4.2.1. TBMM'nde milletvekillerince verilen mali hesap verme ile ilişkili soru önergelerinin analizi

Uluslararası araştırmaların hemen hemen tamamında, yasama organlarının gözetim kapasiteleri değerlendirilirken, kullanılan ölçütlerin başında, yasama organı üyelerinin sözlü ya da yazılı soru sorma olanağına sahip olup olmadığının belirlenmesi gelmektedir.

Sorular, soruların zamanlılığı ve onlara cevaplar verilmesi ile değer kazanmaktadır. Bu itibarla, zamanında soru sorma olanağı bulunması ve sorulan soruların zamanında cevaplanması önemlidir. Örneğin İngiltere'de başbakana her hafta, kıdemli bakanlara Cuma hariç her gün soru sorulabilmektedir (Azfar, 2007:268).

⁴⁹ Bkz. Demokrasi puanları için: <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>, (Erişim; 30.09.2017, 14.09.2018)

⁵⁰ 21.1.2017 tarihinde yapılan değişiklikler ile Anayasa'nın 98 inci maddesinden sözlü soru önergesi kaldırılmıştır.

Türkiye’de bu araç, öncelikle, Anayasal güvence altına alınmıştır ve TBMM’nin yürütme organının faaliyetlerini denetleme konusunda önemli araçlarından biri soru önergeleri olmuştur. Ancak 6771 sayılı Kanun çerçevesinde, Türkiye’de 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri kapsamında, Anayasa’nın 98 inci maddesinde yapılan düzenlemeler sonucu, sözlü soru sorma olanağı ortadan kaldırılmış ve soruların yazılı olması konusunda düzenleme yapılmıştır.

Diğer taraftan, mevcut fiili durum analizi bazı önemli sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, araştırmanın bu bölümünde, 1999-2017 yıllarını kapsayan 21, 22, 23, 24, 25 ve 26. Yasama dönemlerine ait 143.977 adet soru önergesi üzerinde, kamu mali yönetim sistemi, hesap verme sorumluluğu ve gözetim ile ilişkili kavramların taraması yapılmıştır. Böylelikle, TBMM’nin mali hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yürütme üzerinde yaptığı denetim görevlerinin boyutları analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çizelge 3.12. TBMM 1999-2017 Yıllarını Kapsayan Mali Yönetimle İlişkili Sorular ve Sonuçları

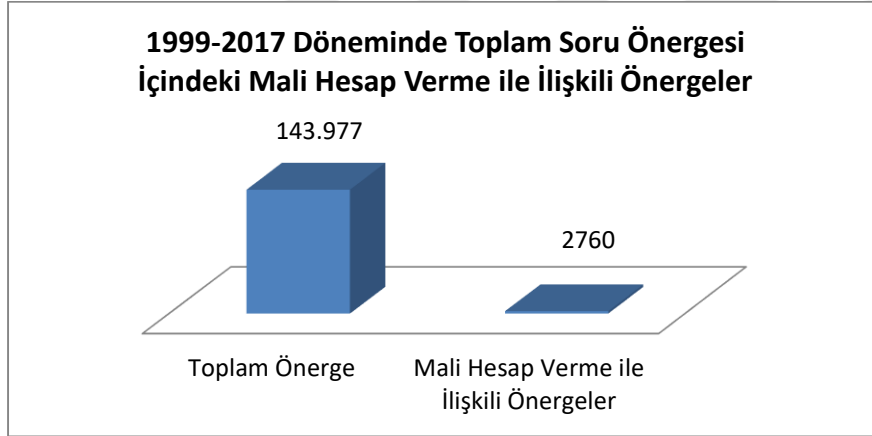
Kavram	Toplam	Süresinde Cevaplanan Sorular	Süresi Geçtikten Sonra Cevaplanan Sorular	Çeşitli Nedenlerle Cevaplanmamış Soru Sayısı	Cevaplanma Oranı
Bütçe	1197	388	170	639	47%
Kesin hesap	1	1	0	0	100%
Mali yönetim	6	5	0	1	83%
Genel uygunluk bildirimi	2	0	2	0	100%
Faaliyet raporu	11	2	5	4	64%
Mali istatistik	0	0	0	0	
Dış denetim	6	4	1	1	83%
Sayıştay	174	102	22	50	71%
Saydamlık	0	0	0	0	
Şeffaflık	12	1	2	9	25%
Hesap verme	0	0	0	0	
Ödenek	1318	858	90	370	72%
Kamu zararı	8	5	3	0	100%
Stratejik plan	8	4	1	3	63%
Orta vadeli program	13	7	3	3	77%
Orta vadeli mali plan	4	1	1	2	50%
Toplam	2760	1378	300	1082	61%

Kaynak: Tablo verileri 15.03.2017 tarihi itibarıyla,

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_baslangic adresi üzerinden yapılan sorgulamalar yoluyla elde edilmiştir.

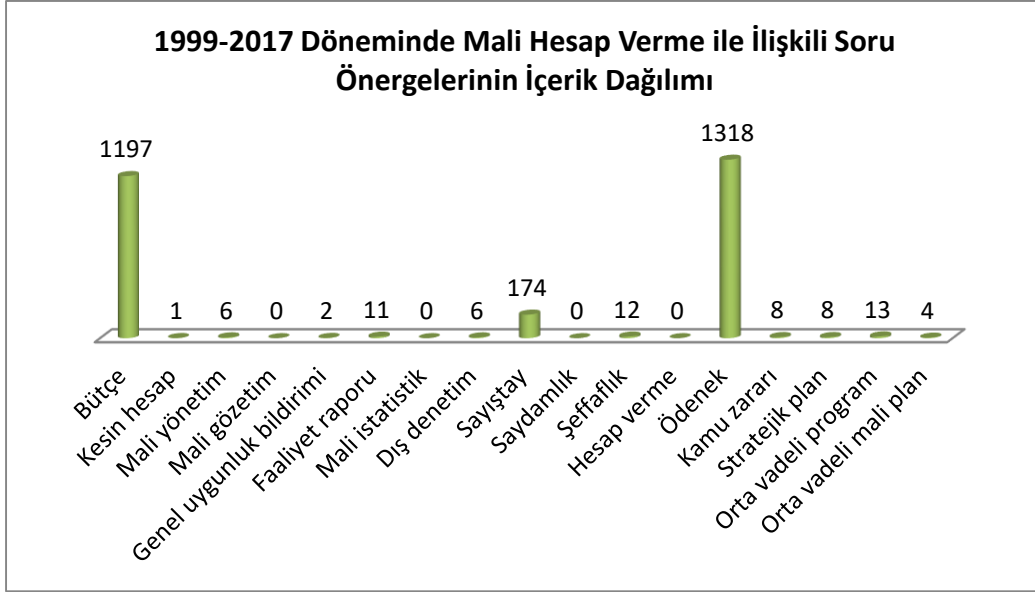
Elde edilen sonuçlara göre, söz konusu dönemde, toplam soru önergeleri içinde, mali yönetim, hesap verme sorumluluğu ve gözetim ile ilişkili olan yukarıdaki kavramların yer aldığı soru önergesi sayısı 2.760 adettir. Bu rakam toplam soru önergesinin yaklaşık %2'sine isabet etmektedir.

Yasama organlarının en önemli görevlerinden biri, devletlerin egemenlik gücüne dayanarak halktan vergi toplanmasını sağlaması ve bu kaynakları farklı kamusal mal ve hizmetlerin üretimine tahsis etmesidir. Bu görevlerin gerçekleştirilmesi ise temelde bütçeler ile olmakta ve yürütme organının kamusal kaynakları bütçeler ile belirlenen sınırlar içerisinde kullanması beklenmektedir. Yasama organı da uygulamaların izlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi yoluyla kamusal mali hesap verme faaliyetinin gözetimini gerçekleştirecektir. Bu çerçevede bakıldığında, sorulan sorular içerisinde, mali yönetim, hesap verme ve gözetim ile ilişkili soruların oranının çok yüksek olmadığı değerlendirilebilir.



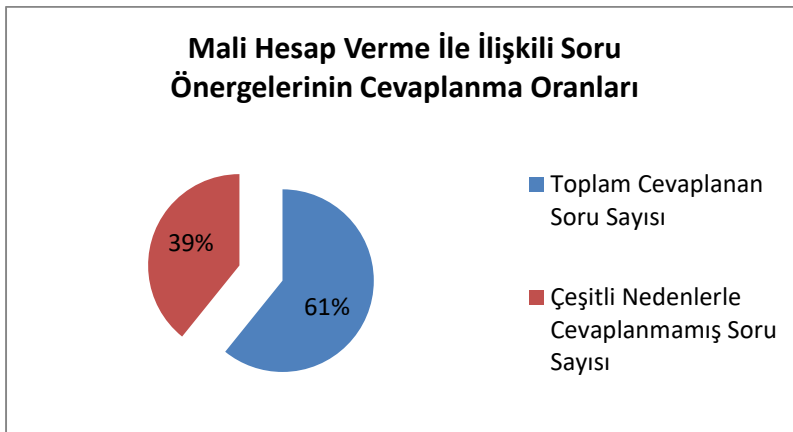
Şekil 3.1. 1999-2017 Döneminde Toplam Soru Önergesi İçindeki Mali Hesap Verme ile İlişkili Önergeleri

Aşağıda görüldüğü üzere, milletvekilleri, mali konularda çoğunlukla idarelerin bütçelerine ilişkin bilgiler ve ödeneklerle ilgili sorular sormuşlardır.



Şekil 3.2. 1999-2017 Döneminde Mali Hesap Verme ile İlişkili Soru Önergelerinin İçerik Dağılımı

Araştırma konusu kapsamında seçilen kavramlar çerçevesinde, mali alana münhasır olarak sorulan, toplam 2.760 sorunun %61'ini oluşturan 1.678 soru, sorunun muhatabı olan ilgili tarafça cevaplanmıştır. Ancak bu sorulardan 300 tanesi süresi geçtikten sonra cevaplanmıştır. Öte yandan, soruların %39'unu oluşturan 1.082 soru ise hükümsüzlük ve diğer nedenler ile cevaplanmamıştır.



Şekil 3.3. 1999-2017 Döneminde Mali Hesap Verme İle İlişkili Soru Önergelerinin Cevaplanma Oranları

İlgili taraflara kamusal mali hesap vermenin ve yasama gözetiminin bir parçası olarak sorulan soruların gecikmeli olarak cevaplanması ve hatta %39'lar düzeyindeki

önemli bir kısmının hiç cevaplanmamış olması, kamu mali hesap verme sistemi içinde yasama organının mali gözetim fonksiyonunu sınırlayan bir durum olarak görülmüştür.

3.4.2.2. Mali hesap verme ve yasama gözetimi çerçevesinde, plan ve bütçe komisyonunda bütçe ve kesin hesap kanunları ile sayıştay raporlarını içeren komisyon tutanaklarının analizi

2015, 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılları bütçeleri ve ilgili dönemlerde görüşülen kesin hesap kanunları taslaklarının, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan tartışmalarını içeren ve aşağıda yer alan yaklaşık 11.000 sayfa tutanağın taraması gerçekleştirilmiş, bu tutanaklar içerisinde, kamu mali hesap verme sorumluluğu ve gözetim çerçevesinde yapılan değerlendirmeler incelenmiştir. Böylelikle, Meclis üyelerinin, mali hesap verme sorumluluğu çerçevesindeki denetim, gözetim çabaları analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çizelge 3.13. 2015, 2016, 2017, 2018 ve 2019 Yılları Bütçeleri Kapsamında İncelenen Plan Bütçe Komisyonu Tutanakları

İncelenen Tutanaklar				
03.11.2014	10.12.2015	07.11.2016	01.11.2017	05.11.2018
04.11.2014	20.01.2016	08.11.2016	02.11.2017	06.11.2018
05.11.2014	25.01.2016	09.11.2016	03.11.2017	07.11.2018
06.11.2014	26.01.2016	10.11.2016	07.11.2017	08.11.2018
07.11.2014	27.01.2016	11.11.2016	08.11.2017	09.11.2018
11.11.2014	28.01.2016	14.11.2016	09.11.2017	12.11.2018
12.11.2014	29.01.2016	15.11.2016	10.11.2017	13.11.2018
13.11.2014	08.02.2016	16.11.2016	13.11.2017	14.11.2018
14.11.2014	10.02.2016	17.11.2016	14.11.2017	15.11.2018
17.11.2014	11.02.2016	18.11.2016	16.11.2017	16.11.2018
18.11.2014	13.02.2016	21.11.2016	20.11.2017	19.11.2018
19.11.2014	15.02.2016	22.11.2016	21.11.2017	20.11.2018
20.11.2014	16.02.2016	23.11.2016	23.11.2017	21.11.2018
21.11.2014	17.02.2016	24.11.2016	24.11.2017	22.11.2018
22.11.2014	25.10.2016	25.11.2016	30.10.2018	
23.11.2014	01.11.2016	09.12.2016	31.10.2018	
24.11.2014	02.11.2016	30.10.2017	01.11.2018	
25.11.2014	03.11.2016	31.10.2017	02.11.2018	

Bu araştırma kapsamında, “bütçe hakkı”, “saydamlık/şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “denetim”, “katılım”, “kamu hesapları komisyonu (kesin hesap komisyonu)”, “vatandaş bütçesi”, “Sayıştay denetimi ve raporları”, “ödenek üstü harcama”, “planlama”, “kamu

zararı” “zaman sorunu” gibi kamu mali sistemi ve yasama gözetimini ilgilendiren konularla ilişkili kilit kavramlar ve tartışma başlıkları üzerinden, Plan ve Bütçe Komisyonundaki tartışmalar analiz edilmeye çalışılmış, yasama organının mali gözetim faaliyetlerinin değerlendirilmesi yapılmıştır.

Analizde, özellikle komisyon üyelerinin mali hesap verme ile ilişkili kavramlara hakimiyeti, Meclisin mali denetim ve gözetim faaliyeti kapsamındaki çabaları, yürütmenin, Meclise dönük açıklayıcı bilgi sunma isteklilik ve potansiyeli, tartışmaların ne gibi sonuçlar doğurduğu, iktidar ile muhalefetin mali hesap verme konusundaki yaklaşımlarının farklılığı ya da ortaklaştıkları konular değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Bu kapsamda elde edilen bulgular aşağıdaki gibidir;

1. Gerek Komisyon üyeleri gerekse hesap verme konumunda olan bakanlar ve kamu idareleri görevlilerinin, hem kavramsal düzey hem de uygulama araçları bakımından “mali hesap verme” konusunda ilgili ve bilgili oldukları anlaşılmaktadır. Farklılaşma, tercih edilen uygulama araçlarının yeterliliği konusundadır. Örneğin, komisyon üyesi muhalefet partileri mensubu milletvekilleri, dış denetim organından gelen raporların daha fazla ayrıntıya sahip olmasını isterken, iktidar partisine mensup milletvekilleri, her türlü bilginin Meclise sunulmasının pratik olmadığını değerlendirmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No: 1, 14, 17, 35, 57, 66, 68, 72, 73, 88, 95, 111, 113, 124, 133, 137, 138, 139, 164, 166, 168, 169, 176, 186, 189, 194, 196, 213, 214, 249, 253, 262, 263, 302, 305, 313, 320, 340).
2. Komisyon üyeleri, bütçe hakkını tesis etmek bakımından en önemli faaliyetin, TBMM’ce yapılacak denetim ve gözetim görevleri olduğunun farkındadır. Bu bağlamda, üyeler, kamu hizmet üretiminin asıl finansörü olan halka, hesap verme konusunda, Meclisin kilit bir role sahip olduğunu ve bunun bir Anayasal görev ve sorumluluk olduğunun bilincindedir (Bkz. Ek1/Sıra No:1-12, 17, 18, 20, 22, 24, 25, 27, 61, 79, 8, 91, 96, 114, 115, 122, 125, 126, 128, 129, 132, 135, 136, 149, 169, 171, 175, 189, 193, 203, 208, 210, 211, 228, 232, 245, 249, 254, 264, 275, 290, 291, 308, 309, 310, 353, 356, 367, 373, 374, 375, 376).
3. Etkili bir Meclis denetim ve gözetimi için en önemli araç olarak, TBMM adına dış denetim faaliyeti yürüten Sayıştay’ın denetimleri görülmektedir. Bu bağlamda;

- a. Sayıştay tarafından yapılan denetim sonuçlarını içeren raporlardan hem yürütme organının hem de yasama organının yararlanabildiği, dolayısıyla, dış denetim organı olarak Sayıştay tarafından yapılan denetimin daha etkin olması gerektiği,
 - b. Sayıştay denetimlerinde kapsam sınırlamalarının oluşmaması gerektiği, bu anlamda kamu kaynağı kullanan tüm kamu otoritelerinin Sayıştay denetimi kapsamında yer alması gerektiği, kapsam dışına çıkma girişimlerinin engellenmesi gerektiği,
 - c. Sayıştay'ın faaliyetlerini yürütürken, daha bağımsız olarak hareket etmesi gerektiği, yürütme organı değil, Meclis adına hareket ettiğinin bilincinde olarak görev yapması ve bağımsızlıklarına dönük bir sınırlama ile karşılaşmaması gerektiği,
 - d. TBMM'nin Sayıştay'la sadece bütçe dönemlerinde iletişim kurmaması, bütçe dönemleri dışında da sistematik bir iletişim zemini kurulması gerektiği, değerlendirmeleri yapılmıştır (Bkz. Ek1/Sıra No: 15, 18, 19, 20, 23, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 43, 47, 51, 61, 62, 63, 65, 70, 71, 72, 77, 81, 82, 83, 89, 90, 94, 95, 105, 110, 120, 121, 154, 156, 165, 167, 205, 206, 207, 211, 212, 233, 239, 240, 242, 255, 268, 269, 281, 298, 311, 315, 327, 344, 351, 366, 384).
4. Komisyon üyeleri, hem yürütme kademelerinden hem de Sayıştay tarafından sunulan raporların kalitesine önem vermektedirler. Bu bağlamda;
- a. Raporların yeterli içerik zenginliğine sahip olması gerektiği, özellikle dış denetim raporlarının Meclisle, önemli bulguların detaylarını gösterecek şekilde paylaşılması gerektiği,
 - b. Raporların teknik veriler ile karmaşıklaştırılmasından ziyade anlaşılır ve analiz edilir bir yapıya sahip olması gerektiği,
 - c. Bazı kamu idarelerinin, raporların gereğini yerine getirmemelerinden dolayı, benzer sorunların her yıl tekrarlanmakta olduğu, bu nedenle özellikle dış denetimce kamu idareleri nezdinde yapılan tespitlerin, idarelerce sonuçlandırılması gerektiği,
 - d. Kamu idareleri ya da Sayıştay tarafından hazırlanan raporların, Komisyona tam ve zamanında iletilmesi gerektiği,
 - e. Komisyonda bütçeleri ya da kesin hesap kanun tasarıları görüşülen ilgili bakanların çoğu, Meclis adına denetim yapan Sayıştay'ca düzenlenen

raporlardan istifade ettiklerini ve bu raporların idarelerinin gelişimi için yol gösterici ve katkı sağlayıcı olduğu, değerlendirmeleri yapılmışlardır (Bkz. Ek1/Sıra No:20, 23, 32, 33, 34, 34, 37, 38, 44, 45, 47, 50, 60, 62, 67, 70, 71, 77, 78, 79, 81, 82, 90, 94, 97, 98, 99, 102, 104, 106, 117, 118, 119, 120, 128, 130, 131, 135, 143, 148, 150, 152, 155, 157, 158, 160, 165, 166, 172, 173, 174, 179, 180, 181, 183, 187, 188, 192, 193, 199, 202, 204, 219, 220, 231, 236, 238, 240, 244, 248, 271, 279, 284, 288, 294, 295, 301, 318, 324, 327, 339, 347, 350, 366).

5. Dünyada birçok ulusal parlamentoda, bütçeye ilişkin tahminler konusunda çalışan bir komisyon ile bütçe sonuçları üzerinde değerlendirmelerde bulunan ayrı bir komisyon (kamu hesapları komisyonu) bulunmaktadır. Komisyon üyeleri, benzer uygulamanın TBMM’de oluşturulması gerektiğini, Plan ve Bütçe Komisyonu’ndan ayrı ve özellikle bütçenin kapanışını sağlayan, kesin hesap kanun tasarıları ile dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu, genel uygunluk bildirimini gibi sonuç raporlarının görüşülebileceği bir komisyon ya da bir alt komisyon kurulması gerektiğini paylaşmaktadır. Bu düşünce, çoğunlukla muhalefet milletvekilleri tarafından olmakla birlikte, iktidar milletvekili ve bakanlar tarafından da paylaşılmıştır (Bkz. Ek1/Sıra No: 48, 49, 62, 91, 123, 147, 215, 216, 230, 243, 251, 252, 258, 259, 260, 261, 314, 319, 321, 329, 333, 336, 340, 348, 352, 359, 363, 365, 369, 370, 371, 372).
6. Gerek iktidar ve gerekse muhalefet partisi milletvekilleri tartışmalarda zamanın yetersiz kalmasından şikayetçidirler. Bu nedenle, görüşmelere daha fazla zaman ayrılarak, daha detaylı tartışma ve görüşme olanakları geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No: 16, 42, 45, 55, 56, 58, 59, 64, 74, 75, 83, 85, 86, 87, 92, 93, 100, 101, 116, 141, 142, 144, 145, 146, 159, 177, 182, 191, 201, 224, 234, 235, 237, 239, 241, 246, 265, 266, 267, 272, 274, 276, 278, 283, 285, 286, 287, 292, 293, 296, 297, 299, 300, 304, 317, 322, 323, 326, 328, 330, 331, 332, 334, 337, 338, 346, 349, 354, 355, 357, 358, 360, 361, 362, 377, 378, 379, 380, 381, 382).
7. Komisyon üyeleri, Maliye Bakanına yedek ödenek olarak tahsis edilen tutarların yüksek olduğunu, yedek ödeneğin bir aktarma aracı olarak bütçe uygulamasına esneklik sağlamanın ihtiyaç olduğunu kabul etmekle birlikte, yedek ödenek

düzeylerinin, Meclisin bütçe hakkını sınırladığını değerlendirmektedirler (Bkz. Ek1/Sıra No:103, 114).

8. Komisyon üyeleri, bütçe ile yürütme organına tanınan yetkilerin yani ödeneklerin aşılması sonucunda, Kesin Hesap Kanunlarıyla verilen tamamlayıcı ödenek ile bu eksiklerin tamamlanmaya çalışıldığı, bunun Meclisin en başta verdiği yetki sınırlarının aşılmasına neden olduğunu, bu sebeple tamamlayıcı ödenek uygulamalarının son derece sınırlı tutulması gerektiğini paylaşmışlardır (Bkz. Ek1/Sıra No:80, 200).

Bu değerlendirmenin boyutlarını daha anlaşılır kılmak üzere, aşağıda 2008-2015 yılları arasındaki Kesin Hesap Kanunlarında yer alan “Net Konsolide Bütçe Gideri” ve “Tamamlayıcı Ödenek” miktarlarının karşılaştırılması yapılmıştır. Veriler, “Net Konsolide Bütçe Giderlerinin” %6’sı dolaylarına kadar ulaşan oranlarda tamamlayıcı ödenek sarf edildiğini göstermektedir. Bu oranlar, Yılı Bütçe Kanunları ile verilen yetki sınırlarından sapma düzeylerini ortaya koymaktadır.

Çizelge 3.14. 2008-2015 Dönemi Net Konsolide Bütçe Gideri İçindeki Tamamlayıcı Ödenek Miktarı/Oranı

Yılı	Net Konsolide Bütçe Gideri	Tamamlayıcı Ödenek	Tamamlayıcı Ödenek/Konsolide Gider
2015	506.305.092.576,61	31.207.674.496,12	6,16%
2014	448.752.336.790,94	14.180.023.267,39	3,16%
2013	408.224.559.856,04	9.343.628.610,39	2,29%
2012	361.886.686.234,03	15.074.821.500,06	4,17%
2011	314.606.791.642,93	6.555.375.745,54	2,08%
2010	294.358.723.518,41	14.971.974.858,05	5,09%
2009	268.219.184.705,19	9.818.954.136,07	3,66%
2008	227.030.562.569,40	5.062.210.476,40	2,23%

Kaynak: Yılı Kesin Hesap Kanunlarından elde edilen verilerden derlenmiştir.

Öte yandan, ödeneklerin kullanımı ile ilgili yaşanan uygulamalar, Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde de konu edilmiştir. Aşağıda 5018 sayılı KMYKK’da yer alan ilgili sınırlama hükümleri ile Sayıştay’ın bu hükümlerden sapmaları gösteren değerlendirmeleri yer almaktadır;

Çizelge 3.15. 5018 sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmadığını Gösteren 2016 yılı Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi Tespitleri

5018 Sayılı Kanun İlgili Madde No	5018 Sayılı Kanun İlgili Madde Hükümü	2016 yılı Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi Tespiti
Madde 21	Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneklerin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı ...yetkilidir.	eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yıl sonu ödenek toplamlarına oranının %2'den %131'e kadar değişiklik gösterdiği (s.16)
Madde 23	Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeleyen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir.	2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiler dâhilinde yapılan ödenek aktarmaları sonucunda, yedek ödenek tutarı 5.480.714.953,00 Türk Lirasına ulaşmıştır. Bu tutar, 2.809.360.232,33 Türk Liralık genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 6,09'una tekabül etmektedir.
Madde 20/d	Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır...	Genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelere ilişkin merkezi yönetim ödenek üstü gider toplamının toplam 21.259.273.996,92 Türk Lirası olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir.
Madde 31	Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.	

9. Özellikle Maliye Bakanları mali sistemle ilgili eksikler ve geliştirilebilecek yönler olduğunu paylaşmaktadır. Bu bağlamda;

- Mali yönetim sisteminin önemli bir aktörü olarak Maliye Bakanlığı'nın Sayıştay'la uyumlu şekilde faaliyetlerini sürdürmesi gerektiği, Sayıştay tarafından istenen raporların Maliye Bakanlığınca sağlanması gerektiği, böylece Sayıştay'ın denetimlerini daha etkin şekilde yerine getirebileceği değerlendirilmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No: 108).
- Mali sistemin izlenmesi ve gözetimini yürütme organı adına gerçekleştiren Maliye Bakanlığı, yeni sistemin sürekli gelişime ihtiyacı olduğunu ve bu anlamda eğitim faaliyetlerinin Sayıştay ve kamu idareleri ile işbirliği halinde sürdürülmesi gerektiğini dile getirmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No:107).

- c. Komisyon tartışmalarında, vatandaşların daha kolay anlayıp analizler yapmasına olanak sağlayacak ve toplumsal yararı arttıracak “vatandaş bütçesi” hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No: 195, 250, 256).
- d. Mevcut bütçe sisteminin yetersizliği, program bütçe sistemine geçişle yürütme ve yasama organlarının daha sağlıklı mali yönetim ve denetim uygulamalarını gerçekleştirebileceği dile getirilmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No: 13).
- e. Maliye Bakanı kamu mali yönetim sisteminin mevcut halinin orta düzeyli bir görünüme sahip olduğunu paylaşırken, sistemin daha da güçlendirilmesi gerektiğini değerlendirmekte, bunun da demokrasinin ve hukuk devleti anlayışının güçlendirilmesine katkı sağlayacağını dile getirmektedir (Bkz. Ek1/Sıra No: 107, 108).

Sonuç olarak, tutanakların gözden geçirilmesi, Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi olan gerek muhalefet gerekse iktidar partisine mensup milletvekilleri ve ilgili bakanların, yasama organı mali gözetim fonksiyonunun öneminin farkında olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan üyeler, bu görevin yerine getirilmesi açısından, daha fazla zaman, daha kaliteli raporlama, sağlıklı tartışmalara iklim oluşturulması için kamu hesapları komisyonları gibi yeni bir organizasyona olan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

3.4.2.3. Türkiye’de yasama organının bütçeyi değiştirme kapasitesinin analizi

Yasama organlarının mali açıdan yönetimleri kontrol etme araçlarının başında bütçeler gelmektedir. Yasamanın bütçe üzerindeki güçlerini belirleyen önemli kriterlerden biri yürütme tarafından sunulan bütçenin yasama organınca ne ölçüde değiştirildiğidir. Bütçelerin yürütme organlarından taslak olarak yasama organlarına gönderilmesi sonrası, yasamanın karşı karşıya olduğu alternatif davranış biçimleri, ülke uygulamalarına göre farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler bütçe önerilerini sadece ret ya da kabul hakkına sahipken, bazılarında hiçbir değişim yapma yetkisi olmamakta, bazıları ise bütçe önerisi üzerinde sınırlı değişiklik yapma gücüne sahip bulunmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, bazı OECD ülkelerinin bütçeler üzerinde değişiklik yapma kapasitelerine ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır;

Çizelge 3.16. Yasama Organlarının Bütçeyi Değiştirme Gücü Hakkında OECD Araştırması

Ülke	Değiştirme Gücü				
	Sınırlanmış Güç	Net Değişim Yok	Sadece Mevcut Kalemlerde İndirim	Onay/Ret	Diğer
Almanya	x				
Amerika	x				
Avustralya					x
Avusturya	x				
Belçika	x				
Çekya		x			
Danimarka	x				
Estonya		x			
Finlandiya	x				
Fransa					x
Hollanda		x			
İngiltere			x		
İrlanda				x	
İspanya		x			
İsrail		x			
İsveç	x				
İsviçre	x				
İtalya		x			
Japonya	x				
Kanada					x
Kore					x
Lüksemburg	x				
Macaristan	x				
Meksika	x				
Norveç	x				
Polonya		x			
Portekiz	x				
Rusya					x
Slovakya	x				
Slovenya		x			
Şili			x		
Türkiye	x				
Yeni Zelanda	x				
Yunanistan				x	
Toplam	17	8	2	2	4

Kaynak: (OECD, 2014:158)'den uyarlanmıştır.

OECD verilerine göre, Türkiye, yasama organının bütçeler üzerinde değişiklik yapması bakımından, sınırlı kapasiteye sahip ülkeler arasındadır.

Bu değerlendirmeyi test etmek üzere, TBMM'ye sunulan bütçe tasarıları üzerinde, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonları'nca yapılan değişiklikler analiz edilmiştir. Aşağıda TBMM'ye tasarı olarak sunulan bütçe belgelerinde, Plan ve Bütçe Komisyonu'nca yapılan değişikliklerin son 5 yıllık görünümü yer almaktadır.

Çizelge 3.17. 2013-2017 Dönemi Plan ve Bütçe Komisyonunda Değiştirilen Merkezi Yönetim Kanun Tasarısı Metinleri

Plan ve Bütçe Komisyonunda Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarıları Metin Kısmı Üzerinde Yapılan Değişiklikler	
Tasarı	Yapılan Değişiklik/Eklenen Metin
2017	
(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.	Tasarının 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen hususlar, 6761 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun birinci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Ödenek Aktarmaları" başlıklı 21 inci maddesinde yeniden düzenlendiğinden söz konusu fıkra çıkarılmış ve maddenin diğer fıkraları buna göre teselsül ettirilmiştir.
2016	
....ayını amaçla kullanılmak üzere bir yandan genel bütçeye gelir, diğer yandan yukarıda yazılı idare bütçelerinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydetmeye ve bu suretle ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içinde harcanmayan kısımları ertesi yıla devretmeye yetkilidir.	Tasarının 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "yukarıda yazılı idare" ibaresi "ilgili idare" şeklinde değiştirilmiştir.
	Tasarının 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasına (b) bendinden sonra gelmek üzere 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunu uyarınca Radyo, Televizyon, Video ve Birleşik Cihazlar ile Bunların Dışında Kalan Radyo ve Televizyon Yayınlarını Almaya Yarayan Her Türlü Cihazdan Alınacak Bandrol Ücretlerine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın ilgili hükmü gereğince "c) Gümrük idarelerince tahsil edilerek Türkiye Radyo Televizyon Kurumuna intikal ettirilen bandrol ücretlerinin yüzde 2'si oranında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı hizmetleri için söz konusu Kurumca ödenecek tutarları" bendi eklenerek gümrük idarelerince tahsil edilerek Türkiye Radyo Televizyon Kurumuna intikal ettirilen bandrol ücretlerinden Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla nakden aktarılan %2'lik kısmın bütçeye ilişkisinin kurulması amaçlanmaktadır.

Çizelge 3.17. (devam) 2013-2017 Dönemi Plan ve Bütçe Komisyonunda Değiştirilen Merkezi Yönetim Kanun Tasarısı Metinleri

2015	
<p>a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile gerektiğinde “Yedek Ödenek” tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya,</p>	<p>İdare bütçelerinde yer alan ancak kullanılmayacağı anlaşılan Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri dışındaki ödeneklerin, ödenek ihtiyacı olan başka idarelerin bütçelerine doğrudan aktarılmasına imkan sağlanması amacıyla, 6 ncı maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin “diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise” ibaresinden sonraki kısmı “5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya,” şeklinde değiştirilmiştir.</p>
<p>...bütçelerinin (01.4) ekonomik kodunda yer alan ödenekleri aşmayacak şekilde yaparlar ve söz konusu ekonomik kodu içeren tertiplere ödenek eklenemez, bütçelerin başka tertiplerinden (bu ekonomik kodu içeren tertiplerin kendi arasındaki aktarmalar ile 6 ncı maddenin üçüncü fıkrası kapsamında yapılan aktarmalar hariç) ödenek aktarılamaz ve ödenek üstü harcama yapılamaz. Ancak, özelleştirme uygulamaları nedeniyle iş akitleri feshedilenlerden 657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası hükmü çerçevesinde anılan kamu idarelerinde istihdam edilecek personel ile bu ekonomik kodu içeren tertiplerden yapılması gereken akademik jüri ücreti ödemeleri için gerekli olan tutarları ilgili tertiplere aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.</p>	<p>Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan Tarımsal Üretim Kayıt Sisteminin kurulması sonrasında AB müktesabı kapsamında yapılması gerekli olan tarım istatistikleri araştırmalarına ilişkin işlerde geçici personel çalıştırılması halinde bunlara ödeme yapılabilmesi amacıyla 8 inci maddenin birinci fıkrasına “gerekli olan tutarları” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığınca tarım istatistikleri araştırmaları kapsamında çalıştırılacaklara yapılması gereken ödemeler için 15.000.000 Türk Lirasını geçmemek üzere gerekli olan tutarı” ibaresi eklenmiştir.</p>
<p>(4) 6360 sayılı Kanun uyarınca tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin bulunduğu illerdeki büyükşehir belediyeleri 2013 yılında söz konusu il özel idarelerince öz kaynakları ile gerçekleştirilen eğitim ve sağlık amaçlı yatırım tutarlarının dörtte üçünden az olmamak üzere, her derecedeki Devlet okullarının inşaat, bakım ve onarımları ile sağlık yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi için yatırım harcaması yaparlar. Bu harcamalar, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının planlamaları esas alınarak ilgili büyükşehir belediyesi ile valilik arasında yapılacak protokollere dayalı olarak yapımı devam eden projelere öncelik verilmek suretiyle gerçekleştirilir. Tamamlanan proje konusu işler ilgili Bakanlığa bedelsiz olarak devredilir. Bu kapsamda, söz konusu yatırımların valilik bünyesinde yapılmasının kararlaştırılması halinde büyükşehir belediyelerince aktarılan tutarları, bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan İçişleri Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye, kaydedilen bu ödeneklerden kullanılmayan tutarları ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanı yetkilidir.</p>	<p>Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı ile farklı tüzel kişiliklere sahip olan büyükşehir belediyeleri ve valilikler arasında eğitim ve sağlık amaçlı yatırımların planlanması ve uygulanmasında koordinasyon sağlanamadığından, “Mahalli idarelere ilişkin işlemler” başlıklı 10 uncu maddenin dördüncü fıkrası madde metninden çıkarılmıştır.</p>

Çizelge 3.17. (devam) 2013-2017 Dönemi Plan ve Bütçe Komisyonunda Değiştirilen Merkezi Yönetim Kanun Tasarısı Metinleri

	<p>Gebze’de 2.847.968,66 m² alan üzerine kurulmuş olan Muallimköy Teknoloji Geliştirme Bölgesi’nin toplam alanı içerisinde gerçek şahıslara ait arazilerin satın alma ve kamulaştırma bedellerinin Bölge Yönetici Şirketinde ortaklığı bulunan TSE, TÜBİTAK, KOSGEB VE Gebze Teknik Üniversitesi tarafından sermaye artırımı yapılarak karşılanması amacıyla 13 üncü maddeye,</p> <p>- “5) 31/12/2014 tarihi itibarıyla, Türk Standartları Enstitüsünün Türk Lirası ve döviz cinsinden kasa ve banka bakiyesinin Türk Lirası tutarı ile sahip olduğu tahvil, bono ve diğer menkul kıymetlerin değerinin Türk Lirası tutarı toplamının 100.000.000 Türk Lirasını aşmayacak kısmı, TÜBİTAK, KOSGEB ve Gebze Teknik Üniversitesinin Muallimköy Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Şirketinin sermaye artırımlarına payları oranında katılmaları amacıyla, 2015 yılı Şubat ayı sonuna kadar bu idarelerin Merkez Muhasebe Birimleri hesaplarına aktarılır. Aktarılan bu tutarlar sözkonusu idarelerin (B) işaretleri cetvellerine gelir ve münhasıran sermaye katılımına ilişkin ihtiyaçlarını karşılamak üzere (A) işaretli cetvellerine ödenek olarak kaydedilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin her türlü tedbiri almaya ve sorunları gidermeye Maliye Bakanı yetkilidir.” hükmü yeni bir fıkra olarak eklenmiştir.</p>
2014	
<p>a) (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine 428.296.493.000 Türk Lirası</p>	<p>Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin 428.296.493.000 TL olan ödeneklerine,</p> <p>-Kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ilave ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibine 50.000.000 TL,</p> <p>-“Ergene Havzası Koruma Eylem Planı (EHKEP)” çerçevesinde altyapı projelerinin desteklenmesi için Maliye Bakanlığı Yatırımları Hızlandırma Ödeneklerine 50.000.000 TL, olmak üzere toplam 100.000.000 TL eklenmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak da Tasarının 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile belirlenen genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ödenekleri 428.396.493.000 TL’ye çıkarılmıştır.</p>
2013	
<p>a) (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine 396.647.014.350 Türk Lirası,</p>	<p>Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin 396.647.014.350 TL olan ödeneklerine,</p> <p>-Kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ilave ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibine 50.000.000 TL,</p> <p>-Gümrük ve Ticaret Bakanlığının personel servisi kiralama giderleri için 7.790.000 TL,</p> <p>-TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu temsil ve tanıtma giderleri için 200.000 TL, olmak üzere toplam 57.990.000 TL eklenmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak da Tasarının 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile belirlenen genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ödenekleri 396.705.004.350 TL’ye çıkarılmıştır.</p>

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Genel Müdürlüğü ve TBMM verileri ve ilgili Bütçe Kanunları verileri üzerinden derleme yapılmıştır (www.bumko.gov.tr, www.tbmm, www.resmi.gazete.gov.tr).

Yukarıda yer alan son 5 yılın verileri, bütçe tasarılarının metin kısımlarında, yasama organınca son derece sınırlı değişiklikler yapıldığını teyit etmektedir.

Bütçe büyüklükleri yani ödenek rakamları açısından analiz edildiğinde, yine benzer sonuçlar elde edilmektedir. Aşağıda son 5 yıla ait hükümet önerisi ile komisyondan çıkan bütçe büyüklükleri yer almaktadır;

Çizelge 3.18. 2013-2017 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Gider Kalemleri

Mali yıl	Hükümet Ödenek Önerisi Toplamları	Plan ve Bütçe Komisyonu Önerisi ve Kanunlaşan Ödenek Tutarları	Değişim Oranı
2013	444.012.922.450	444.070.912.450	0,0130%
2014	479.947.818.000	480.047.818.000	0,0208%
2015	520.445.679.000	520.445.679.000	0%
2016	633.511.585.000	633.511.585.000	0%
2017	717.826.880.900	717.826.880.900	0%

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Genel Müdürlüğü ve TBMM verileri ve ilgili Bütçe Kanunları verileri üzerinden derleme yapılmıştır (www.bumko.gov.tr, www.tbmm, www.resmi.gazete.gov.tr).

Bu veriler çerçevesinde, Türkiye’de yasama organında fiili olarak, hem içerik hem de rakamsal büyüklükler bakımından sınırlı değişiklikler yapıldığı, sonuçların OECD değerlendirmesinde yer aldığı gibi “sınırlı” değişiklik yapma kapasitesine sahip bir yasama organını teyit ettiği anlaşılmaktadır. Yani bu sonuçlara göre, değişiklik yapma kapasitesi sınırlılığı, yasama organının mali anlamda, önceden (ex-ante) müdahale kapasitesinin sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır.

3.4.2.4. Kesin hesap kanunları açısından yasama organı etkinliği

Kesin Hesap Kanunu, 1982 Anayasası’nın 161 inci maddesinde düzenlenmiş bir kurumdur. 5018 sayılı KMYKK’nın 42 nci maddesinde de kesin hesabın şekil ve muhtevası gösterilerek; “Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.” denilmiştir. Bu düzenlemeye göre Kesin Hesap Kanunları, bütçe ile hükümetlere verilen yetki sınırlarının ne düzeyde gerçekleştiğinin nihai karara bağlandığı ve Meclis’ce nihai onay verildiği bir belge niteliğindedir.

1924-2015 yılları arasında yer alan Kesin Hesap Kanunlarının yasalasma süreleri ve madde sayıları aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Çizelge 3.19. 1924-2015 Dönemi Kesin Hesap Kanunlarının Analizi

İlgili Yıl	Resmi Gazete Tarihi/ Numarası	Kanun Numarası	Madde Sayısı	Kesin Hesap Kanununun Yasalasma Süresi
1924	18 Mart 1929 /1144	1405	7	5. yıl
1925	1 Mayıs 1930/ 1485	1592	7	5. yıl
1926	10 Haziran 1933/2423	2242	6	7. yıl
1927	19 Haziran 1933/ 2431	2277	6	6. yıl
1928	27 Haziran 1933/2438	2306	6	5. yıl
1929	26 Haziran 1934/2736	2513	6	5. yıl
1930	26 Haziran 1935/3038	2790	7	5. yıl
1931	23 Ocak 1936 /3213	2891	6	5. yıl
1932	26 Kasım 1936/ 3469	3063	6	4. yıl
1933	12 Ocak 1938/3806	3300	6	5. yıl
1934	10 Temmuz 1939/4254	3654	8	5. yıl
1935	24 Ocak 1940/4415	3769	8	5. yıl
1936	19 Temmuz 1940/4565	3895	8	4. yıl
1937	18 Mart 1941/4761	3982	8	4. yıl
1938	18 Haziran 1942/5135	4254	8	4. yıl
1939	11 Haziran 1943/5427	4428	8	4. yıl
1940	25 Kasım 1944/5866	4676	6	4. yıl
1941	22 Nisan 1947/6589	5033	8	6. yıl
1942	4 Nisan 1949/7173	5357	8	7. yıl
1943	23 Kasım 1949/7361	5443	7	6. yıl
1944	25 Mayıs 1951/ 7817	5767	9	7. yıl
1945	9 Nisan 1952/8081	5910	9	7. yıl
1946	11 Nisan 1952/8083	5911	9	6. yıl
1947	12 Mart 1954/8656	6317	9	7. yıl
1948	13 Mart 1954/8657	6318	9	6. yıl
1949	28 Mayıs 1955/9014	6614	9	6. yıl
1950	30 Mayıs 1955/9015	6615	9	5. yıl
1951	30 Mayıs 1955/9015	6616	9	4. yıl
1952	21 Aralık 1955/9186	6631	9	3. yıl
1953	17 Ağustos 1956/9392	6819	9	3. yıl
1954	11 Haziran 1958/9929	7124	9	4. yıl
1955	22 Eylül 1962/11213	72	9	7. yıl
1956	7 Ekim 1962/11225	74	9	6. yıl

Çizelge 3.19. (devam) 1924-2015 Dönemi Kesin Hesap Kanunlarının Analizi

1957	2 Kasım 1962/11246	116	8	5. yıl
1958	5 Kasım 1962/11248	117	8	4. yıl
1959	28 Şubat 1964/11643	412	8	5. yıl
1960	20 Kasım 1964/11861	511	8	4. yıl
1961	15 Aralık 1966/12478	790	8	5. yıl
1962	15 Aralık 1966/12478	791	8	4. yıl
1963	16 Temmuz 1968/12951	1050	8	5. yıl
1964	9 Mayıs 1969/13194	1160	7	5. yıl
1965	3 Nisan 1971/13798	1382	7	6. yıl
1966	5 Nisan 1971/13800	1383	8	5. yıl
1967	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1968	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1969	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1970	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1971	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1972	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1973	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1974	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1975	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1976	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1977	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1978	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1979	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1980	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1981	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1982	Kesin Hesap Kanunu yoktur.			
1983	10 Ocak 1985/19631	3142	8	2. yıl
1984	5 Ocak 1986/18979	3244	9	2. yıl
1985	8 Ocak 1986/19335	3325	9	1. yıl
1986	5 Mayıs 1988/19805	3426	10	2. yıl
1987	9 Ocak 1988/20044	3513	10	1. yıl
1988	5 Ocak 1990/20393	3596	10	2. yıl
1989	6 Ocak 1991/20747	3691	10	2. yıl
1990	2 Nisan 1992/21190	3791	10	2. yıl
1991	06 Ocak 1993/21457	3862	10	2. yıl
1992	06 Ocak 1994/21810	3942	10	2. yıl
1993	7 Ocak 1995/22164	4062	13	2. yıl
1994	29 Aralık 1996/22862	4220	11	2. yıl
1995	29 Aralık 1996/22862	4221	10	1. yıl

Çizelge 3.19. (devam) 1924-2015 Dönemi Kesin Hesap Kanunlarının Analizi

1996	25 Aralık 1997/23217	4317	10	1. yıl
1997	7 Temmuz 1999/23748	4394	10	2. yıl
1998	6 Ocak 2001/23928	4495	10	3. yıl
1999	8 Ocak 2001/24281	4612	10	2. yıl
2000	26 Aralık 2001/24622	4727	10	1. yıl
2001	3 Nisan 2003/25068	4834	9	2. yıl
2002	5 Ocak 2005/25337	5028	10	3. yıl
2003	6 Ocak 2005/25692	5278	10	2. yıl
2004	31 Aralık 2005/26040	5438	10	1. yıl
2005	29 Aralık 2006/26391	5566	10	1. yıl
2006	28 Aralık 2007/26740	5725	10	1. yıl
2007	31 Aralık 2008/27097	5829	9	1. yıl
2008	31 Aralık 2009/27449	5945	10	1. yıl
2009	31 Aralık 2010/27802	6092	10	1. yıl
2010	29 Aralık 2011/28157	6261	9	1. yıl
2011	31 Aralık 2012/28514	6364	7	1. yıl
2012	27 Aralık 2013/28864	6513	7	1. yıl
2013	26 Aralık 2014/29217	6584	7	1. yıl
2014	16 Mart 2016/29655	6683	7	2. yıl
2015	24 Aralık 2016/29928	6768	7	1. yıl

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebata Genel Müdürlüğü Kesin Hesap Şubesinde elde edilen verilerden derlenmiştir.

Bu veriler göre;

- 1967-1982 yılları arasındaki 16 yıl boyunca, bütçe uygulamalarının onaylanması anlamına gelen Kesin Hesap Kanunları çıkarılamamıştır.
- Normal koşullarda, ilgili yıl bütçesi tamamlandıktan sonra, takip eden cari dönemin sonunda onaylanması beklenirken, Kesin Hesap Kanunları'nın zaman zaman ilgili yıl bütçesinden 7 yıl gecikmeli olarak yasalaştığı anlaşılmaktadır.
- Kesin Hesap Kanunları, tamamlanmış mali yıl bütçelerinin, son kez onaylanmasını sağlayan araçlar olarak nihai bütçe değerlendirmeleri yapan araçlardır. Ancak incelenen dönem Kesin Hesap Kanunları'nda, sınırlı nihai değerlendirmeler yapılmış, bu çerçevede, madde sayıları sınırlı olmuş ve genellikle 10 maddeyi geçmemiştir.

Sonuç olarak, bütçelerin onama aracı olarak Kesin Hesap Kanunları, bazı dönemler yasalaşmamasından da anlaşıldığı gibi zaman zaman yasama organının üzerinde tartışma yapılacak bir konu olarak ilgisini çekmemiş, metin kısımlarında yer alan madde sayıları sınırlı kalmış, dolayısıyla yasama organında tartışılma olanağı da sınırlı olmuş ve bütçeler kanunlaşırken yapılan yoğun tartışmalara, kesin hesap kanunları görüşülürken rastlanılmamıştır.⁵¹

3.4.2.5. Yasal çerçeve açısından mali yönetim bağlamındaki yasama organı gözetim kapasitesinin analizi; 5018 sayılı KMYKK gereği meclis içtüzüğünde yapılması gereken uyumlaştırmaların analizi

Türkiye’de yasama organı, kamu mali yönetim sisteminde birçok görev üstlenmektedir. Bu bağlamda, yasama organı, mali yönetim ile ilgili olarak, kararların verilmesi, izleme ve sonuçların onaylanması görevleri kapsamında, bütçe kanunu, mali raporlar, faaliyet raporları, genel uygunluk ve kesin hesap kanunları gibi araçlar ile karar, incelenme ve onaylama faaliyetlerini yürütmektedir.

Türkiye’de Anayasanın 4 üncü Kısım 1 inci Bölümünde yer alan ve 161-165 inci maddelerinde düzenlenen “Mali Hükümler” TBMM’nin yasama organı olarak dahil olduğu mali konuları düzenlemektedir. Ancak 2017 yılında yapılan Anayasal değişiklikler ile bütçenin görüşülmesi, bütçelerde değişiklik yapılması, kesinhesap ile ilgili düzenlemeler birleştirilerek, aynı kapsamı içerecek şekilde Anayasanın 161 inci maddesinde ele alınmıştır.

Öte yandan, mali sistemi düzenleyen 5018 sayılı KMYKK ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunları dikkate alındığında, yasama organının kamu mali yönetimi üzerindeki işlevselliği belirginleşmektedir. Bu çerçevede, aşağıdaki düzenlemeler değerlendirildiğinde, mali yönetim, hesap verme ve gözetim bağlamında, yasama organının kilit bir role sahip olduğu anlaşılmaktadır.

⁵¹ Bkz. Yılları bütçe kanun ve kesin hesap kanunları tutanakları.

Çizelge 3.20. 5018 ve 6085 sayılı Kanunlar Çerçevesinde Yasama Organının Mali Sistemdeki Rolünü Gösteren Düzenlemeler

İlgili Madde	Düzenleme
5018 sayılı KMYKK	
Kamu maliyesinin temel ilkeleri (Madde 5)	d) Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.
Bakanlar (Madde 10)	Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.
Bütçe ilkeleri Madde 13	i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz
Merkezî yönetim bütçe kanun tasarisının sunulması (Madde 18)	...bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur
Merkezî yönetim bütçe kanun tasarisının görüşülmesi (Madde 19)	Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar...
Faaliyet raporları (Madde 41)	...Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür...
Kesin hesap kanunu (Madde 42)	Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır...
Kesin hesap kanunu (Madde 42)	...İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür...
Genel uygunluk bildirimini (Madde 43)	Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar...
Malî istatistiklerin değerlendirilmesi (Madde 54)	Bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilir...
Dış denetim (Madde 68)	...Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar...
6085 sayılı Sayıştay Kanunu	
Sayıştayın görevler (Madde 5)	a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar... c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Çizelge 3.20. (devam) 5018 ve 6085 sayılı Kanunlar Çerçevesinde Yasama Organının Mali Sistemdeki Rolünü Gösteren Düzenlemeler

Sorumlular ve sorumluluk halleri (Madde 7)	<p>...Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Sayıştay raporlarında belirtilir...</p> <p>Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar</p>
Dış denetim genel değerlendirme raporu (Madde 38)	<p>...Dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu ve bu Kanunun 42 nci maddesinde belirtilen raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür... Kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip buldukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi, bu idarelerin denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur...</p>
Faaliyet genel değerlendirme raporu (Madde 39)	<p>...idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahallî idareler genel faaliyet raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur..</p>
Mali istatistikleri değerlendirme raporu (Madde 40)	<p>..Bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu, Sayıştay Başkanınca Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü de alındıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur...</p>
Genel uygunluk bildirimini (Madde 41)	<p>Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar...</p>
Diğer raporlar (Madde 42)	<p>Sayıştay Başkanı, bu raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar...</p>
Denetim ve raporlama (Madde 43)	<p>Denetlenen kuruluşlara ait yıllık denetim raporları, kuruluş ve bakanlık cevapları en geç ilgili olduğu yılın bitimini takip eden yılın sonuna kadar Sayıştay Başkanı tarafından, 3346 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ilgili komisyonda görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur...</p>

Diğer yandan, yasal normlar ve bu normlar çerçevesinde ortaya konulan standartlar, mali gözetim faaliyetleri açısından yasama organının sahip olduğu kapasitenin altyapısını oluşturmaktadır. Bu altyapının yasama organı adına geliştirilmesi amacıyla, 5018 sayılı KMYKK'da ilave yönlendirmeler de yapılmıştır. Bu bağlamda, KMYKK'nun geçici 4 üncü maddesinde, *"Bu Kanunda öngörülen malî yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla, Kanun kapsamındaki idarelerle ilgili mevzuatta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişiklikler, en geç 31.12.2007 tarihine kadar yapılır..."* denilmek suretiyle, mali sistemin önemli aktörü olan TBMM'nin yeni mali sistemle uyumlu bir yapılanma ve uygulamaya gitmesi için gerekli düzenlemeleri 2007 yılı sonuna kadar tamamlaması hedeflenmiştir.

Kanunun 24 Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra, TBMM İç Tüzüğünde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden sonuncusu ve en kapsamlısı 2017 yılında yapılmış olup, değişikliklerin tarihleri ve mahiyetleri aşağıda tablo halinde gösterilmektedir;

Çizelge 3.21. 2007-2017 Döneminde TBMM İç Tüzüğünde Yapılan Değişiklikler

Değiştirilen Madde	Değişiklik Tarihi	Değiştirilen Madde Başlığı
10	9.10.2007 tarihli 902 numaralı Kararla	Başkan seçimi ve süresi
11	9.10.2007 tarihli 902 numaralı Kararla	Parti gruplarının Başkanlık Divanında temsili
20	9.10.2007 tarihli 902 numaralı Kararla	Komisyonların adları
77	2.6.2007 tarihli 894 numaralı Kararla	Seçimlerin yenilenmesi halinde tasarı ve tekliflerin durumu
91	30.6.2005 tarihli 855 numaralı ve 31.1.2007 tarihli 884 numaralı Kararla	Temel kanunlar
56	13.11.2013 tarihli 1052 numaralı Kararla	Kıyafet
3	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	İlk toplantı, and içme ve göreve başlama
19	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Danışma Kurulu
37	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Komisyonlarda inceleme süresi
54	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Toplantı günleri
56	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Kıyafet
57	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Yoklama
58	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Geçen tutanak hakkında düzeltme
63	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Usul hakkında konuşma
73	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Kanun tasarıları ve komisyonlara havale
81	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi
87	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Değişiklik önermeleri
102	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Genel görüşmenin açılması
143	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Açık oylama istemi
160	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Kınama
161	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Meclisten geçici çıkarma
163	27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla	Disiplin cezalarında savunma, özür dileme ve kesinti
3	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	İlk toplantı, and içme ve göreve başlama
19	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Danışma Kurulu
21	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Parti gruplarının komisyonlarda temsili
31	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Komisyon toplantılarına girebilecek olanlar
36	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Bekleme süresi
49	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Gündem
51	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Gelen kâğıtlar listesi
59	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Gündem dışı konuşma
62	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Yürütmenin temsili

Çizelge 3.21. (devam) 2007-2017 Döneminde TBMM İç Tüzüğünde Yapılan Değişiklikler

70	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Kapalı oturumlar
77	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Seçimlerin yenilenmesi halinde kanun tekliflerinin durumu
81	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi
90	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair teklifler
92	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Genel veya özel af ilanını içeren kanun teklifleri
96	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Yazılı soru
107	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında verilen Meclis soruşturması önermeleri
109	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Meclis soruşturması komisyonunun kuruluşu
114	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu
126	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Olağanüstü hal ile ilgili kararlar
128	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin görüşülmesi
142	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Açık oylamanın zorunlu olduğu haller
183	09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararla	Sürelerin tatil ve araverme sırasında işlememesi

Not: 09.10.2018 tarihli 1200 numaralı Kararın 25 inci maddesi ile TBMM İçtüzüğü'nün çeşitli maddelerinde yer alan madde başlıkları ve madde ibarelerinde de değişiklikler yapılmıştır.

Yukarıda yer alan değişikliklerin içerikleri incelendiğinde, bunların 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde hedeflenen ve yeni mali sisteme uyumlaştırma amacı ile ilişkili olmayan değişiklikler olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, TBMM İç Tüzüğünde 5018 sayılı Kanunun geçici maddesi kapsamında, mali yönetim sistemi ile bağlantılı olarak hedeflenen herhangi bir değişiklik yapılmadığı gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak 2003 yılından bu yana yaşanan gelişmeler, hedeflenene göre, yasal altyapı olarak, yasama organının mali gözetim fonksiyonunu, güçlü şekilde yerine getirilmesini sınırlandıran bir görünüm ortaya koymaktadır. Zira uygulama pratikleri için öncelikle hukuki altyapı ve normların uyumlaştırılması ve geliştirilmesine ihtiyaç varken, bugüne kadar bu hedefe ulaşamadığı anlaşılmaktadır.

3.4.2.6. TBMM insan kaynakları kapasitesinin analizi

Uluslararası kuruluşların analizlerinde, yasama organlarının personel kapasitesi, kaynak, teknik bilgi ve zaman yetersizliği ile birlikte gözetim faaliyetlerini etkileyen önemli bir unsur olarak görülür (Power, 2012:113).

Gerek insan kaynaklarının sayısal gerekse niceliksel olarak sahip olduğu özelliklerin, yasamanın gözetim faaliyetlerini etkileyeceği değerlendirilir. Örneğin, Staphurst ve Pelizzo'nun SPILO endeksinde olduğu gibi gözetim kapasitesini değerlendiren çalışmaların bazılarında, yasama organlarının personel bakımından kurumsal yeterlilikleri önemli bir kriter olarak kullanılmıştır.

IPU ve UNDP, ülkelerin yasama organlarının personel kapasitesi bakımından analizini yapan çalışmalar yapmıştır.⁵² Bu araştırmalarda, incelenen ülkelerde her bir parlamenter başına düşen personel sayısı ortalaması 3,76 kişi olarak bulunmuştur (Power, 2012:103).

Çizelge 3.22. IPU ve UNDP, Yasama Organlarının Personel Kapasitesi Araştırması

	Ülke	Personel Sayısı	Milletvekili Başına Personel Sayısı
OECD Ülkeleri	Amerika	15.907	29,7
	Türkiye	2.696	4,9
	Fransa	2.381	2,6
	Güney Kore	1.454	4,9
	İspanya	844	1,4
	Macaristan	603	1,6
En Az Gelişmiş Ülkeler	Kamboçya	1.692	9,2
	Bangladeş	766	2,2
	Benin	300	3,6
	Malavi	151	0,8
	Ruanda	115	1,1
	Timor	91	1,4

Kaynak: Power G. (2012), Global Parliamentary Report, IPU&UNDP, Denmark, s; 101

İnsan kaynağı ihtiyacını belirleyen birçok faktör vardır. En başta organizasyonun görev tanımı, teknoloji kullanım kapasitesi gibi unsurlar, bu sayı üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olur. Bu itibarla, doğrudan bir yargı ortaya koymak güç olsa da sadece mevcut sayısal değerler üzerinden hareket edildiğinde, TBMM'nin ortalamasının üzerinde bir personel yapısına sahip olduğu söylenebilir. Ancak, Türkiye'de 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile milletvekili sayıları 600'e çıkarılmıştır. Bu duruma rağmen,

⁵² Bkz. Global Parliamentary Report

milletvekili başına düşen personel sayısı 4'ün üzerinde olmakta ve Türkiye'nin durumu yine ülkeler ortalamasının üzerinde gerçekleşmektedir.

Diğer taraftan, TBMM 2015 yılı Faaliyet Raporu esas alındığında, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatında görev yapan personel sayısının toplam 4.989 olduğu anlaşılmaktadır.⁵³ Bu veri, TBMM'de milletvekili başına personel sayısının daha da fazla olduğu sonucunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan, bazı ülke uygulamalarında, yasama organlarında, sadece bütçe araştırması ile ilgilenen özel bütçe araştırma birimleri bulunduğu bilinmektedir. OECD tarafından, ülkelerin yasama organlarında, bu görevi yürüten bir ofise sahip olup olmadığı ve varsa kapasitesini gösteren bazı araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmaların sonuçları aşağıdaki gibidir;

Çizelge 3.23. Yasama Organına Bağlı Özel Bütçe Araştırma Birimi ve Personel Sayıları (OECD Araştırması)

Ülke	Yasama Organına Bağlı Özel Bütçe Araştırma Birimi Var mı?	Personel Sayısı
Avustralya	Evet	24
Avusturya	Evet	3
Kanada	Evet	14
Fransa	Evet	40
Yunanistan	Evet	7
Macaristan	Evet	3
İsrail	Evet	30
İtalya	Evet	35
Japonya	Evet	21
Kore	Evet	125
Meksika	Evet	59
Hollanda	Evet	11
Polonya	Evet	3
Portekiz	Evet	5
İsveç	Evet	45
Türkiye	Hayır	

Kaynak: OECD (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, say.162'den uyarlanmıştır.

Araştırma sonuçları Türkiye'nin bütçe araştırması ile ilgilenen özel bütçe araştırma birimine sahip olmadığını göstermektedir. Ancak bu araştırma sonucu tartışmalıdır. Zira TBMM'de yer alan Bütçe Başkanlığı, mali konularda Plan Bütçe Komisyonunu destekleyen bir fonksiyon icra etmektedir. TBMM'deki Bütçe Başkanlığı adıyla Plan ve Bütçe Komisyonuna da destek veren bu birimde fiilen 13 uzman 6 memur görev

⁵³ Bkz. TBMM 2015 Yılı Faaliyet Raporu, sayfa:11.

yapmaktadır.⁵⁴ Sadece bu sayısal veriden hareket edildiğinde ise sayının bu nevi çalışma birimine sahip olan diğer örnek ülkelerin çoğundan az olduğu anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıdaki veriler, TBMM'nin genel personel sayısı bakımından, IPU ve UNDP'nin çalışmasında verisi bulunan emsal ülkelerle kıyaslandığında, olumlu bir görünüme sahip olduğunu, ancak OECD araştırmasında yer alan ve münhasıran mali gözetim faaliyeti yürüten komisyonlarda görev alan personel sayısı ortalamalarının altında ve çalışmaya katılan ülkelerin çoğunluğundan da az sayıda bir personel yapısına sahip olduğunu göstermektedir.

3.4.3. Yasama Organının Gözetim Fonksiyonu Konusunda Siyasi Partilerin Grupları Nezinde Yapılan Mülakat Araştırması

Literatürde yasama organlarının gözetim kapasitesi konusunda yapılan araştırmalar, genellikle ülkelerin yasal düzenlemelerinde hesap verme ya da gözetim araçlarının var olup olmadığının analizi şeklinde olmuştur. Bunun yanında doğrudan kurumsal olarak yasama organlarına sorulan soruların yanıtlarının alınması veya ilgili ülkedeki uzmanlardan anket soruları üzerinden cevaplar elde edilmesi suretiyle veri toplanması da diğer yaygın yöntemler olmuştur.

Kurumsal olarak bir aracın varlığı önemli olmakla birlikte, araçların kullanım etkinliği daha önemlidir. Bu bakımdan sadece araçların varlığı, etkili gözetimin tek başına göstergesi değildir. Örneğin -her ne kadar, çalışmanın yapıldığı tarihten sonra Türkiye'de yasal değişiklikler olduğundan sonuçlar değişmiş olsa da- Fish ve Kroenig tarafından oluşturulan parlamenter güç endeksine bakıldığında, Türkiye'nin yasama organı gücü puanı, mali hesap verme ya da yasama gözetimi konularında, aşağıda yer alan ve demokratik olarak ileri olduğu genel kabul gören bazı ülkelerin puanlarının üzerindedir.

⁵⁴ Bilgiler, 11.06.2018 günü TBMM Bütçe Başkanlığı Başkan Yardımcısı Mehmet Ali MEYDANLI ile yapılan telefon görüşmesinden elde edilmiştir. Bu sayının takip eden süreçte arttırılacağı bilgisi de elde edilmiştir.

Çizelge 3.24. Fish ve Kroenig Yasama Organı Gücü Araştırmasında, Türkiye'nin Diğer Örnek Ülkelerle Karşılaştırması

Ülke	Puanı
Türkiye	0,78
Belçika	0,75
Kanada	0,72
Norveç	0,72
İsveç	0,72
İsviçre	0,72
Yeni Zelanda	0,69
İrlanda	0,66
Japonya	0,66
Avustralya	0,63

Kaynak: (Fish, Kroenig, 2009:756-757)'den uyarlanmıştır.

Bu durumun temel nedeni, ilgili dönemde endeksin işlevsellikle değil, mevzuat düzenlemelerinin varlığına göre yapılandırılmış olmasıdır. Bu itibarla işlevselliğin analizi, gerçek bir parlamenter gözetim fonksiyonu açısından daha önemli hale gelmektedir. Dahası bu anlayış bazı araştırmalarda da benimsenmiş ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan bazı araştırmalarda, test edilen alanda, yasal düzenlemenin varlığı dışında, uygulama etkinliği de ayrıca sorgulanmaya başlamıştır (NDI, 2009:3-10).

Yasama organları için gözetim fonksiyonunun ana aktörü yasama organı üyesi olarak milletvekilleridir. Bu itibarla, uluslararası normlar çerçevesinde, belirlenen kriterler ile yapılandırılmış bir anket/mülakat araştırma çalışmasına, doğrudan milletvekillerince verilecek cevaplar daha önemli hale gelmektedir.

Yasama üyeleri nezdinde yapılan ve aşağıda sonuçları verilen araştırmalar, yasama üyelerinin yürüttükleri hangi görevleri ne düzeyde önemli buldukları hakkında fikirler ortaya koymaktadır.

Çizelge 3.25. Parlamenter Gözünde Yasama Organı Görevlerinin Önemliliği

Görev	Parlamantere Göre Önemlilik Oranı	
	Çok Önemli (%)	Oldukça Önemli (%)
Kanunların Yapılması	85,2	11
Hükümetleri Hesap Verebilir Kılmak	71,3	22,1
Mali Gözetim	66,8	23,3
Parti Siyasetinin Desteklenmesi	41,4	37
Seçmenlerin Sorunlarının Çözülmesi	60	27
Bir Seçim Bölgesi Menfaat ve Ekonomisinin Arttırılması	49,8	31,2
Sivil Toplum Kuruluşları ile Birlikte Çalışılması	47	36,1

Kaynak: (Power, 2012:112)'den uyarlanmıştır.

Bu verilere göre, yasama üyelerinin gözünde, “Hükümetleri Hesap Verebilir Kılmak” ve “Mali Gözetim” görevleri en önemli üç görev arasında yer almaktadır. Dolayısıyla, TBMM üyelerinin, bu önemli görevlerin gereklerini yerine getirirken, nasıl bir kapasite ya da etkinlik içinde bulduklarını değerlendirmeleri, araştırmanın diğer sonuçları ile karşılaştırmaya da olanak sağlayacaktır.

Yasama organı üyelerinin kanaatlerini ortaya koyacak bu araştırma, TBMM’de bulunan siyasi parti grupları nezdinde bir mülakat çalışması ile yapılmıştır. Belirlenen mülakat soruları, bütçe gözetimi bağlamında, IPU, CPA ve EC tarafından hazırlanan öz değerlendirme ve asgari standartlar içerisinde yer alan sorulardan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Mülakat çalışması, araştırmanın yapıldığı dönemde, TBMM’de grubu bulunan dört siyasi partinin, her partiden bir grup başkanvekili olmak üzere, grup başkan vekilleri ile gerçekleştirilmiştir. Mülakatlar 23.02.2017 günü Cumhuriyet Halk Partisi ile Halkların Demokratik Partisi ve 02.03.2017 günü ise Milliyetçi Hareket Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisi temsilcileri ile gerçekleştirilmiştir.

Bu mülakatlarda IPU, CPA ve EC’nin mali ve bütçesel gözetim fonksiyonu bağlamındaki, değerlendirme anketlerinde yer alan sorulardan yararlanılmıştır.

Katılımcıların soruları, 1-5 (olumsuz-olumlu yönünde) ölçeği içinde puanlaması talep edilmiş ve aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir,

Çizelge 3.26. TBMM Parti Grup Başkan Vekilleri ile Yapılan Anket/Mülakat Sonuçları

	Değerlendirme Sorusu	Referans Alınan Kaynak	k1	k2	k3	k4
Mali ve Bütçe Gözetim Fonksiyonu						
1	Parlamentonun ulusal bütçeyi her aşamada etkileme ve inceleme kabiliyeti vardır.	IPU	2	3	2	5
2	Yasama, bütçe tartışmaları ve ulusal bütçe taslağını gözden geçirecek makul zaman periyoduna sahiptir.	CPA/EC	3	3	4	5
3	Gözetim komisyonları, muhalif partilere, devlet harcamalarının etkili şekilde gözetimiyle ilgilenebilmeleri için anlamlı fırsatlar sağlamaktadır.	CPA	1	1	2	4
4	Gözetim komisyonları, uygulama birimlerinin gelir ve harcamalar konusunda yaptığı raporlamaların doğruluğunu anlamlı şekilde gözden geçirmek için uygulayıcı birimlerin muhasebe ve ilgili diğer dokümanlarına erişebilir.	CPA	2	3	2	4
5	Raporları yasama organı tarafından vaktinde tartışılan ve hükümetin hesap vermesine katkı sağlayan bağımsız bir yüksek/ulusal denetim ofisi vardır.	CPA/EC	1	1	3	5
6	Denetimlerin vaktinde gerçekleştirilmesi için yüksek/ulusal denetim ofisine yeterli kaynak ve yetki sağlanmaktadır.	CPA	1	2	3	5
7	Bütçe önceliklerinin belirlenmesinde, bakanlar parlamento komisyonlarının düşüncelerini dikkate alır.	EC	1	2	2	2
8	Bireysel olarak parlamenterler, siyasi partiler ya da komisyonların, bütçenin hazırlanmasına katkı sağlama konusunda yeterli olanakları vardır.	EC	3	2	3	2
9	Parlamentolere, hükümet/idare tarafından, tartışmaların parçası olarak sağlanan mali bilgiler yeterlidir.	EC	3	3	4	4
10	Parlamento/komisyonlar bütçe içindeki tahsisleri çeşitlendirebilmekte ya da toplam bütçe rakamlarını değiştirebilmektedir.	EC	2	1	2	3
11	Detaylı mali inceleme/denetim için yeterli yapılar ve süreçler vardır.	EC	1	3	3	5
12	Hükümetin harcamaları üzerinde kanıt edinirken, parlamento, dış uzman, sivil toplum kuruluşları ya da bireylerden verimli şekilde yararlanabilmektedir.	EC	1	2	3	4
NOT: Katılımcılar "k" ile sembolize edilmiştir.						

Çalışma yüz yüze gerçekleştirildiğinden, katılımcılardan sorular sırasında değerlendirme ve yorumlarının elde edilmesi mümkün olmuştur. Yapılan görüşmelerde, belirgin şekilde gözlemlenen sonuç; iktidar ve muhalefet arasında bakış açısının farklılaşmasıdır.

Sorular düzeyinde elde edilen görüşler aşağıdaki gibidir;

1. Soru: Parlamentonun ulusal bütçeyi her aşamada etkileme ve inceleme kabiliyetinin düzeyi nedir?

Soru IPU tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak ilgililer özellikle yasal düzenlemelerden kaynaklı olarak bütçeyi etkileme düzeyinin sınırladığını değerlendirmişlerdir.

2. Soru: Yasama, bütçe tartışmaları ve ulusal bütçe taslağını gözden geçirecek makul zaman periyoduna sahip midir?

Soru CPA ve EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. Verilen cevaplar, gözden geçirme açısından, ilgililerin, makul zaman periyoduna sahip olduğu kanaatini taşıdıklarını ortaya koymaktadır. Ancak verilen cevaplar, Plan Bütçe Komisyonu tutanaklarına yansıyan, özellikle zaman sorunu ile ilgili tartışmalar ile örtüşmemektedir.⁵⁵

3. Soru: Gözetim komisyonları, muhalif partilere, devlet harcamalarının etkili şekilde gözetimiyle ilgilenebilmeleri için anlamlı fırsatlar sağlamakta mıdır?

Soru CPA tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alanda muhalefet partilerinin yeterli fırsatlara sahip olmadıkları yönünde bir değerlendirme ortaya koymaktadır. Özellikle muhalefet parti temsilcileri, bu alandaki olumsuz görünümün fazla olduğu düşüncesindedir.

⁵⁵ (Bkz. Ek1/Sıra No: 16, 42, 45, 55, 56, 58, 59, 64, 74, 75, 83, 85, 86, 87, 92, 93, 100, 101, 116, 141, 142, 144, 145, 146, 159, 177, 182, 191, 201, 224, 234, 235, 237, 239, 241, 246).

- 4. Soru: Gözetim komisyonları, uygulama birimlerinin gelir ve harcamalar konusunda yaptığı raporlamaların doğruluğunu anlamlı şekilde gözden geçirmek için uygulayıcı birimlerin muhasebe ve ilgili diğer dokümanlarına erişebilir mi?**

Soru CPA tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyin nispeten altında olduğunu ortaya koymaktadır.

- 5. Soru: Raporları yasama organı tarafından vaktinde tartışılan ve hükümetin hesap vermesine katkı sağlayan bağımsız bir yüksek/ulusal denetim ofisi var mıdır?**

Soru CPA ve EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. Soruda ilgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyin altında olduğunu ortaya koymaktadır.

Katılımcılar yüksek denetim kurumunun varlığı konusunda bir tereddüt olmadığını bildiklerinden, sadece ilgili kurumun varlığı değil, etkinliği bağlamında görüş oluşturulmuştur. Yapılan değerlendirmeler, Plan Bütçe Komisyonu tutanaklarına yansıyan, özellikle yüksek denetim kurumu (Sayıştay) raporlarının kalitesi bağlamındaki değerlendirmeler ile de paralellik göstermektedir.⁵⁶

- 6. Soru: Denetimlerin vaktinde gerçekleştirilmesi için yüksek/ulusal denetim ofisine yeterli kaynak ve yetki sağlanmakta mıdır?**

Soru CPA tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyin nispeten altında olduğunu ortaya koymaktadır.

⁵⁶ (Bkz. Ek1/Sıra No:20, 23, 32, 33, 34, 34, 37, 38, 44, 45, 47, 50, 60, 62, 67, 70, 77, 78, 79, 81, 82, 94, 118, 119, 128, 130, 131, 135, 148, 150, 152, 157, 160, 165, 166, 174, 179, 187, 188, 192, 193, 199, 202, 204, 219, 220, 231, 236, 238, 248).

7. Soru: Bütçe önceliklerinin belirlenmesinde, bakanlar parlamento komisyonlarının düşüncelerini dikkate alır mı?

Soru EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır. Hatta bu soru özelinde, iktidar ve muhalefet partilerinin değerlendirmeleri örtüşmektedir. Öte yandan verilen cevaplar, önceki kısımlarda yapılan ve 2013-2017 döneminde, yasama organının bütçe metni ve ödenek rakamlarında yaptığı fiili değişim düzeylerinin paylaşıldığı değerlendirmeler ile de paralellik göstermektedir.

8. Soru: Bireysel olarak parlamenterler, siyasi partiler ya da komisyonların, bütçenin hazırlanmasına katkı sağlama konusunda yeterli olanakları var mıdır?

Soru IPU ve EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyin altında olduğunu ortaya koymaktadır. Bu soru özelinde, iktidar ve muhalefet partilerinin değerlendirmeleri örtüşmektedir. Verilen cevaplar yine önceki kısımlarda yapılan ve 2013-2017 döneminde, yasama organının bütçe metni ve ödenek rakamlarında yaptığı fiili değişim düzeylerinin paylaşıldığı değerlendirmeler ile de paralellik göstermektedir.

9. Soru: Parlamenterlere, hükümet/idare tarafından, tartışmaların parçası olarak sağlanan mali bilgiler yeterli midir?

Soru IPU ve EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin yeterli düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak verilen cevaplar, Plan Bütçe Komisyonu tutanaklarına yansıyan ve komisyona gelen rapor bilgilerinin sınırlı olduğu bağlamındaki değerlendirmeler ile paralellik göstermemektedir.⁵⁷

⁵⁷ (Bkz. Ek1/Sıra No:20, 23, 32, 33, 34, 34, 37, 38, 44, 45, 47, 50, 60, 62, 67, 70, 77, 78, 79, 81, 82, 94, 118, 119, 128, 130, 131, 135, 148, 150, 152, 157, 160, 165, 166, 174, 179, 187, 188, 192, 193, 199, 202, 204, 219, 220, 231, 236, 238, 248).

10. Soru: Parlamento/komisyonlar bütçe içindeki tahsisleri çeşitlendirebilmekte ya da toplam bütçe rakamlarını değiştirebilmekte midir?

Soru IPU ve EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyin altında olduğunu ortaya koymaktadır. Bu soru özelinde, iktidar ve muhalefet partilerinin değerlendirmelerinin birbirlerine yakın olduğu söylenebilir. Verilen cevaplar yine önceki kısımlarda yapılan ve 2013-2017 döneminde, yasama organının bütçe metni ve ödenek rakamlarında yaptığı fiili değişim düzeylerinin paylaşıldığı değerlendirmeler ile de paralellik göstermektedir.

11. Soru: Detaylı mali inceleme/denetim için yeterli yapılar ve süreçler var(mı)dır?

Soru CPA ve EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır. Verilen cevaplar, sadece zaman sınırlılığı bağlamında, Plan Bütçe Komisyonu tutanaklarına yansıyan tartışmalar ile örtüşmemektedir.⁵⁸

12. Soru: Hükümetin harcamaları üzerinde kanıt edinirken, parlamento, dış uzman, sivil toplum kuruluşları ya da bireylerden verimli şekilde yararlanabilmekte midir?

Soru EC tarafından hazırlanan değerlendirme ölçütlerinden yararlanılarak yapılandırılmıştır. İlgililerin verdiği cevaplar, bu alandaki kapasitenin orta düzeyin altında olduğunu ortaya koymaktadır.

Araştırma sonuçları bir bütün olarak değerlendirildiğinde, siyasi parti grup temsilcilerinin, yasama organının mali gözetim kapasitesi konusunda, hem bilgi hem de hassasiyet sahibi oldukları gözlemlenmiştir.

Elde edilen cevaplar çerçevesinde, yasama organının mali alandaki gözetim görevini yürütmesi bakımından, sahip olduğu kapasitenin, orta düzeylerin altında olduğu

⁵⁸ (Bkz. Ek1/Sıra No: 16, 42, 45, 55, 56, 58, 59, 64, 74, 75, 83, 85, 86, 87, 92, 93, 100, 101, 116, 141, 142, 144, 145, 146, 159, 177, 182, 191, 201, 224, 234, 235, 237, 239, 241, 246).

gözlemlenmektedir. Bunun kaynakları genel olarak iki ana nedene dayanmaktadır. Birincisi, mali gözetim bağlamında yürütülecek faaliyetler için yasal altyapı eksikliği (Örneğin; kamu hesapları komisyonu bulunmaması), ikincisi de kuvvetler ayrılığı yetersizliğine neden olan uygulamalardır.

Öte yandan, yasama organında yer alan partilerin grup temsilcileri ile yapılan bu çalışma sonuçları, Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanaklarına yansıyan ve önceki kısımlarda değerlendirilen üye görüşleri ile bazı konularda farklılıklar olsa da genel olarak paralellik göstermiştir.

3.4.4. Yasama Organı Gözetimi ve Yolsuzluk Arasındaki İlişkinin Araştırılması

Yolsuzluklar, siyaset bilimi literatüründe, genellikle demokrasi bağlamındaki tartışmalarda ele alınır. Sistematik yolsuzluk, kültürel, ahlaki ve tarihi bir problem olarak görülmekle birlikte, bu konu 1990'lar sonrası, siyasal ve kurumsal bir problem olarak da görülmeye başlamış (Galtund ve Pope/Andvig ve diğerleri, 2000:60) ve kamuda önlenmesi gereken bir olgu olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede özellikle, yasama organları gibi demokratik kurumların güçlendirilmesi, medya dahil sivil toplumun güçlendirilmesi, genel kamu reformları, yolsuzlukların kontrolü konuları, önemli üç mekanizma olarak düşünülmüştür (Andvig ve diğerleri, 2000:52, 53).

Yasama organlarının özellikle bütçe bağlamında gerçekleşen mali gözetim faaliyetleri, yürütme üzerinde, egemenliğin asıl sahibi olan halk adına gerçekleştirilen denetim çabalarını ifade etmektedir. Bu itibarla, yasama organı mali gözetim performansı ile yolsuzluklar arasında bir ilişki bulunup bulunmadığının anlaşılması, böyle bir ilişki varsa, yolsuzlukların sınırlanması için yasama organlarının mali gözetim kapasitelerinin geliştirilmesi önemli olacaktır.

Önceki bölümlerde ele alındığı gibi dünya üzerinde yolsuzlukları ve yasama organları gözetim düzeylerini ölçen birçok organizasyon bulunmaktadır. Ancak araştırmanın bu kısmında, aşağıda açıklanacağı gibi avantajları nedeniyle, IBP yasama organı gözetim gücü puanları ile Transparency International tarafından yayınlanan yolsuzluk endeksi (CPI) puanlarından yararlanılmış ve bu iki veri arasında korelasyon analizi yoluyla ilişki bulunup bulunmadığı belirlenmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın bu aşamasında, IBP tarafından 2015 yılında “yasama organı gözetimi”, 2012 yılında ise aynı içeriği esas alan, ancak “yasama organı gücü” adıyla tanımlanan, ülke puanları ile TI tarafından yayınlanan, yolsuzluk endeksi (CPI) puanları arasında korelasyon analizi gerçekleştirilecektir. Böylece, bu iki değişken arasında, bir ilişki bulunup bulunmadığı belirlenecek ve eğer ilişki varsa bu ilişkinin yönü (pozitif/negatif) ve gücü anlaşılmasına çalışılacaktır.

3.4.4.1. International Budget Partnership (IBP) Yasama organı gözetim gücü puanlarının yapısal analizi

Yasama organlarının mali gözetim gücü konusunda, doğrudan ya da dolaylı veri sunan birçok organizasyon bulunmaktadır. Ancak bu organizasyonlar tarafından yapılan çalışmalar arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bazı çalışmaların ölçütleri, doğrudan yasama organlarının mali gözetim kapasitesi ile ilgili olmayıp, genel gözetim gücü ile ilgilidir. Bazı çalışmalar ise istikrarlı olmamış yani süreklilik göstermemiş ya da güncelliklerini kaybetmişlerdir.

IBP tarafından yapılan araştırmalar ise hem güncel ve periyodik yani istikrar kazanmış şekilde gerçekleştirilmiş hem de özellikle yasama organlarının mali gözetim kapasitesine odaklanmış ve dahası karşılaştırma yapmaya elverişli bir içeriğe sahip olmuştur. Ayrıca anket ile elde edilen sonuçlar, 3-6 altı aylık dönem boyunca IBP uzmanlarınca analiz edilmekte, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlara ait benzer raporlarla karşılaştırılmaktadır.

IBP, gelişmekte olan ülkelerde yönetim ve hizmet sunumunu iyileştirmek, şeffaf ve kapsayıcı devlet bütçe süreçlerini desteklemek amacıyla 1997 yılında kurulmuştur. IBP bugün dünya üzerinde 100’ün üzerinde ülkede varlık gösteren ve bütçe incelemesi ile ilgilenen bağımsız kuruluşlarla işbirliği halindedir.⁵⁹

IBP endeks puanı ortalaması bazı alt puanlardan oluşur. 2012 yılında endeks, “Halk Katılımı (Public Engagement)”, “Yasama Organı Gücü (Legislative Strength)” ve “Yüksek Denetim Organı Gücü (SAI Strength)” alt puanlarından oluşmuştur.

⁵⁹Bkz. (<http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history>, Erişim:17.06.2017).

IBP 2012 anketinde yasama organı gözetim fonksiyonu yasama organı gücü şeklinde (legislative strength) tanımlandığından, aşağıdaki ilişkisel model analizinde, “Yasama Organı Gücü (Legislative Strength)” puanı kullanılmıştır. IBP’nin yasama organı gözetim fonksiyonu açısından yaptığı incelemeler, aşağıda yer alan konuların değerlendirilmesini içermektedir;

- Yürütmenin bütçe önerisi sunulmadan önce, bütçe süreçlerine yasama tarafından dahil olunması,
- Araştırma ve analitik kapasiteye erişim,
- Bütçe üzerindeki değişiklik yetkileri ile bütçe onaylanmadan önce bu değişiklikleri tartışma zamanı,
- Bütçelerin uygulanması, ek bütçeler ve ihtiyati fonların (ödeneklerin) değişimlerini onaylama yetkileri (IBP, 2012:37).

2012 araştırma soruları içerisinde “Yasama Organı Gücü” ile ilgili sorular, 97-108 arasında yer alan 12 sorudan oluşmaktadır (IBP Questionnaire, 2012:150-169).

2015 IBP endeksi de bazı alt puanlardan oluşur. Bunlar, “Şeffaflık (Transparency)”, “Kamu Katılımı (Public Participation)”, “Yasama Organı Gözetimi (Oversight by Legislature)” ve “Yüksek Denetim Organı Gözetimi (Oversight by Supreme Audit Institution)” şeklindedir. Dolayısıyla, araştırmamızın ilişkisel model analizinde, 2015 yılı için kullanılacak puan, “Yasama Organı Gözetimi (Oversight by Legislature)” puanıdır.

2015 araştırma sorularında, gözetim kurumlarının gücünü araştıran sorular, 103-118 arasındaki 16 sorudan oluşmaktadır. Bu sorular arasında gözetim kurumları olarak yasama organı ve yüksek denetim organı (Sayıştay) ayrı ayrı ele alınmıştır. Bu itibarla 2015 korelasyon analizini dahil edilen “yasama organı gözetimi puanı”, yüksek denetim organı etkisinden soyutlanmış, bir yasama organı kapasitesini yansıtmaktadır.

Öte yandan, sorular, her yeni araştırmada revize edilebilmektedir. 2012 ile 2015 araştırmasına ait soruların bazıları aynen korunurken, bazıları revize edilmiş, bazıları ise yeni sorular olarak araştırmaya dahil edilmiştir.

3.4.4.2. Transparency International (CPI) puanlarının yapısal analizi

Yasama organı gözetim fonksiyonu ile yolsuzluklar arasındaki korelasyon analizi için en kullanışlı yolsuzluk verisinin tespiti kolay değildir. Zira yolsuzluk konusunda yapılan araştırmaların sonuçları, doğrudan gerçekleşen yolsuzluk sayısı, miktar vb. nicel veriler üzerinden değil, anketler üzerinden elde edilmektedir. Çünkü yolsuz faaliyetler önemli ölçüde gizli kalmaktadır.

Yolsuzluklarla ilgili olarak, Business International Endeksi, Rüşvet Ödeyenler Endeksi (BPI), Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators (WGI)), Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası Çalışmaları, Uluslararası Ülke Risk El Kitabı (The International Country Risk Guide (ICRG)), GALLUP International tarafından hazırlanan endeks, Küresel Rekabet Edebilirlik Anketi (The Global Competitiveness Survey (GCS)), Ülke Risk Değerlendirmesi (Country Risk Review (CRR-DRI)) gibi dünya üzerinde birçok çalışma yapılmaktadır.

Bu araştırmalar doğrudan ya da dolaylı olarak yolsuzlukla ilgili bulgular ortaya koymaktadır. Ancak araştırmalar birbirlerinden farklı özelliklere sahiptir. Örneğin, yapılan çalışmaların bazıları süreklilik göstermemiş, bir kısmı yolsuzluğun sadece rüşvet boyutuna odaklanmış, bir kısmı, ülkelerin durumundan ziyade yolsuzluğa etki eden unsurlar üzerinde durmuş, bir kısmı da güncelliklerini kaybetmişlerdir.

Öte yandan, diğer endekslerin taşıdığı yukarıdaki handikaplar karşısında, TI tarafından hazırlanan, CPI endeksi bazı avantajlara sahiptir. Öncelikle, 1993 yılında kurulan TI, bugün 100'den fazla ülke tarafından temsil edilmektedir.⁶⁰ Kuruluş tarafından ilk yolsuzluk algılama endeksi, 1995 yılında oluşturulmuştur. Son endeks ise 2016 yılında 176 ülke verisini içerecek şekilde tamamlanmıştır.⁶¹ Dolayısıyla, endeks 1995-2016 yılları arasında sürekli olarak gerçekleştirilmiştir. Bir diğer avantaj organizasyonun yapısıdır. TI bağımsız bir değerlendirme kurumudur ve dünyada yolsuzlukla mücadele organizasyonu olarak en fazla bilinen kurumdur (Fisman, Golden, 2017:25).

⁶⁰ Bkz. <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/> (Erişim:23.09.2017)

⁶¹ Bkz. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (Erişim:23.09.2017)

Öte yandan CPI Endeksi nicel verileri değil, yolsuzlukla ilgili algıyı ölçmektedir. Zira daha önce belirtildiği gibi yolsuzluk gizlenmiş eylemlerin sonucudur ve gizlenmiş eylemlerin nicel olarak tespiti de güçtür.

Diğer yandan, CPI Endeksi oluşturulurken birçok veri kaynağından yararlanılmaktadır. Örneğin 2015 yılı endeksinin oluşturulması aşamasında, aşağıda yer verilen 12 ayrı veri kaynağından yararlanılmıştır;

- African Development Bank Governance Ratings 2014,
- Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators 2015,
- Bertelsmann Foundation Transformation Index 2016,
- Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2015,
- Freedom House Nations in Transit 2015,
- Global Insight Country Risk Ratings 2014,
- IMD World Competitiveness Yearbook 2015,
- Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2015,
- Political Risk Services International Country Risk Guide 2015,
- World Bank - Country Policy and Institutional Assessment 2014,
- World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2015,
- World Justice Project Rule of Law Index 2015.

Endeksin kaynağı olarak gösterilen ve yukarıda yer verilen veri setleri, yeni koşullara göre sürekli bir ayarlamaya tabi tutulmakta ve güncellenmektedir.

Ülkelerin yayınlanan endeks puanları 0-100 arasında olmaktadır. “0” puanı en yüksek yolsuzluk puanını, 100 puanı ise en düşük yolsuzluk puanını temsil etmektedir. Dolayısıyla puanın yüksek olması, o ülkenin daha düşük yolsuzluğa sahip olduğunu ve tersi durumda yani puanın düşük olması durumunda, ülkenin yolsuzluk açısından olumsuz bir görünüme sahip olduğunu göstermektedir.

3.4.4.3. Yasama gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki korelasyon analizi ve ulaşılan sonuçlar

Korelasyon analizi çalışmamızın istatistiksel analizleri için MS Office Excel ve SPSS 21.0 (IBM Inc., Chicago, IL., USA) programları kullanılmıştır.

Analize dahil olan değişkenler için tanımlayıcı ölçüler hesaplanmış, endekslere ait serideki değerlerin normal dağılıma uygunluğu “skewness” ve “kurtosis” değerleri esas alınarak test edilmiş,⁶² elde edilen sonuçlar endeks değerlerinin normal dağılıma uyduğunu göstermiştir.⁶³

Normal dağılıma sahip endeks değerleri arasındaki ilişkinin tespit edilmesi amacıyla, Pearson korelasyon yöntemi kullanılmıştır. Test hipotezi, “IBP yasama gözetim puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında ilişki vardır” şeklindedir ve bu hipotez 2012, 2015 yıllarına ait verilerde ayrı ayrı test edilecektir.

Elde edilen sonuçların anlamlılığı p (sig.) $>0,05$ esas alınarak yorumlanacak ve bu değerlerin üzerindeki değerler “anlamsız” olarak kabul edilecektir.⁶⁴

Ayrıca aşağıda, ülkelerin yönetim sistemlerinin yasama gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki ilişki üzerinde etkisi olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, yönetim sistemlerine bağlı olarak değişimlerin gözlemlenmesi amacıyla ilave testler gerçekleştirilecektir.

2012 yılı IBP yasama gözetimi ve CPI yolsuzluk puanları ilişkisi

IBP ve CPI tarafından gerçekleştirilen 2012 yılı anketlerinde yer alan ülkeler arasında, her iki çalışmada da bulunan ortak ülkeler aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

⁶² Normal dağılım kriterleri için; (Demir, Saatçioğlu, İmrol, 2016:133)'den yararlanılmıştır.

⁶³ Bkz. Ek: 2

⁶⁴ Anlamlılık düzeyi (p/sig.); SPSS yazılımında, test sonucunda “sig” olarak ortaya çıkan değer anlamlılığı gösterir. Bu değer yaygın olarak 0,05'in altında bir değer olarak gözlemlenmek istenir (İslamoğlu, Alınacı, 2016:323), ancak bazı çalışmalarda, $0,05 \leq p < 0,10$ aralığındaki değerler, anlamlılık eğilimi (sınırdan anlamlılık) olarak da değerlendirilmektedir (Kul S. 2014:12). Bundan sonraki değerlendirmeler de bu açıklamaya uygun olarak yapılacaktır.

Çizelge 3.27. 2012 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)

Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2012)	CPI Yolsuzluk Endeksi (2012)
Afganistan	48	8
Almanya	82	79
Amerika	87	73
Angola	18	22
Arjantin	30	35
Arnavutluk	52	33
Azerbaycan	39	27
Bangladeş	58	26
Benin	45	36
Bolivya	45	34
Bosna Hersek	42	34
Botsvana	58	65
Breziya	61	43
Bulgaristan	30	41
Burkina Faso	76	38
Cezayir	21	34
Çad	46	19
Çekya	76	49
Çin	12	39
Dominik Cumhuriyeti	64	32
Ekvator	41	32
Ekvatorial Gine	9	20
El Salvador	55	38
Endonezya	85	32
Fas	33	37
Filipinler	36	34
Fransa	85	71
Gana	79	45
Guatemala	42	33
Güney Afrika	88	43
Güney Kore	79	56
Gürcistan	82	52
Hırvatistan	67	46
Hindistan	76	36
Honduras	67	28
Irak	51	18
İngiltere	49	74

Çizelge 3.27. (devam) 2012 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)

İspanya	40	65
İsveç	91	88
İtalya	70	42
Kamboçya	39	22
Kamerun	21	26
Kazakistan	67	28
Kenya	64	27
Kırgızistan	47	28
Kolombiya	70	36
Kongo	45	21
Kosta Rika	70	54
Liberya	51	41
Lübnan	36	30
Makedonya	55	43
Malavi	57	37
Malezya	52	49
Mali	70	34
Meksika	52	34
Mısır	58	32
Moğolistan	67	36
Mozambik	36	31
Myanmar	12	15
Namibya	30	48
Nepal	39	27
Nijer	64	33
Nijerya	76	27
Nikaragua	46	29
Norveç	88	85
P.Yeni Gine	48	25
Pakistan	51	27
Peru	61	34
Polonya	48	58
Portekiz	58	63
Romanya	58	44
Ruanda	73	53
Rusya	85	28
Sao Tome ve Principe	51	42
Senegal	30	36
Sırbistan	49	39
Sierra Leone	27	31

Çizelge 3.27. (devam) 2012 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)

Slovakya	37	46
Slovenya	79	61
Sri Lanka	47	40
Şili	67	72
Tacikistan	39	22
Tanzanya	43	35
Tayland	70	37
Timor-Leste	48	33
Trinidad Tobago	70	39
Tunus	21	41
Türkiye	27	49
Uganda	73	72
Ukrayna	73	26
Ürdün	64	48
Venezualla	39	19
Vietnam	76	31
Yemen	33	23
Yeni Zelanda	61	90
Zambia	33	37
Zimbabve	23	20

Kaynak: İlgili dönemlerdeki IBP “Açık Bütçe” ve TI’nın CPI Endekslerinden uyarlanmıştır⁶⁵.

Türkiye verisinin de yer aldığı her iki araştırmada, toplam 97 ülkeye ait yasama gözetimi ve yolsuzluk puanları yer almaktadır. Bu 97 örneklem ile Pearson korelasyon yöntemi gerçekleştirilmiştir. Elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibidir;⁶⁶

Çizelge 3.28. 2012 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları

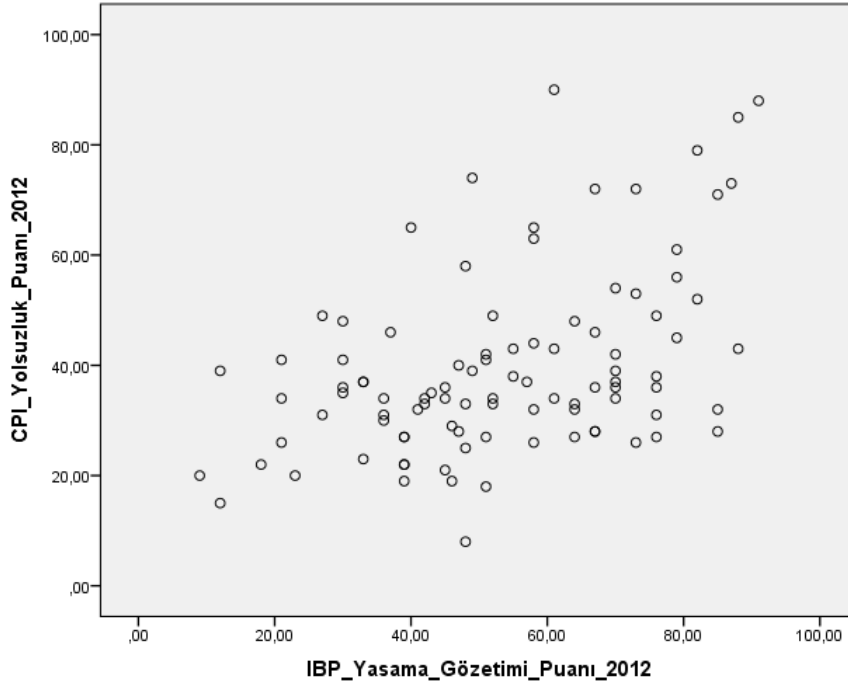
Correlations			
		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012	Pearson Correlation	1	,462**
	Sig. (2-tailed)		0
	N	97	97
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012	Pearson Correlation	,462**	1
	Sig. (2-tailed)	0	
	N	97	97

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

⁶⁵ IBP puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumlu, CPI puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumsuz anlam ifade etmektedir.

⁶⁶ Bkz. Tüm test sonuçları için Ek:3

Analiz sonucuna göre elde edilen verilerin grafiksel görünümü yani dağılımı aşağıdaki gibidir;



Şekil 3.4. 2012 Yılı Korelasyon Analizinin Dağılımı

Korelasyon analizi sonucunda, r : 0,462 ve p :0,000 (0,001 olarak gösterilebilir) bulunmuştur. Buna göre, 2012 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları arasında, (r) değerinin (+) değerde olması sebebiyle, pozitif yönde bir ilişki olduğu söylenebilir. (r) değerinin 0,3-0,5 aralığında olması, iki değişken arasında orta kuvvette bir ilişki olduğunu⁶⁷ göstermektedir. Anlamlılık değeri (p /sig.) de 0,05'in altında olduğundan, bu ilişkinin anlamlı olduğu gözlemlenmiştir.

2015 yılı IBP yasama gözetimi ve CPI yolsuzluk puanları ilişkisi

IBP ve CPI tarafından gerçekleştirilen 2015 yılı anketlerinde yer alan ülkeler arasında, her iki çalışmada da bulunan ortak ülkeler aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

⁶⁷ Korelasyon katsayısı (r); -1 ve +1 aralığında bir değer alır. (+) pozitif yönde bir ilişkiyi yani iki değişkenin aynı yönde arttığını ya da azaldığını, (-) ters yönde ilişki olduğunu yani değişkenlerden biri artarken diğerinin azaldığını ve tersini gösterir. Bu değer 1'e yaklaştıkça iki değişken arasındaki ilişki düzeyi artar, uzaklaştıkça ilişki düzeyi azalır. Genellikle 0,1-0,3 arasındaki değer zayıf ilişkiyi, 0,3-0,5 arasındaki değer orta kuvvette korelasyonu, 0,5-0,8 arasındaki değer güçlü korelasyonu ve 0,8'in üzerindeki değer ise çok güçlü bir korelasyonu gösterdiği değerlendirilir (İslamoğlu, Alınacı, 2016:353; Samuel M., Okey L.E. 2015, 24). Bundan sonraki değerlendirmeler de bu açıklamaya uygun olarak yapılacaktır.

Çizelge 3.29. 2015 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)

Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2015)	CPI Yolsuzluk Endeksi (2015)
Afganistan	36	11
Almanya	88	81
Angola	20	15
Arjantin	30	32
Arnavutluk	49	36
Azerbaycan	37	29
Bangladeş	49	25
Benin	27	37
Bolivia	58	34
Bosna Hersek	37	38
Botsvana	70	63
Brezilya	80	38
Bulgaristan	39	41
Burkina Faso	39	38
Cezayir	36	36
Çad	52	22
Çekya	82	56
Çin	3	37
Dominik Cumhuriyeti	70	33
Ekvator	21	32
El Salvador	79	39
Endonezya	82	36
Fas	21	36
Filipinler	36	35
Fransa	91	70
Gana	54	47
Guatemala	58	28
Güney Afrika	85	44
Gürcistan	73	52
Hırvatistan	27	51
Hindistan	39	38
Honduras	70	31
Irak	27	16
İngiltere	45	81
İspanya	43	58
İsveç	85	89
İtalya	79	44
Kamboçya	43	21

Çizelge 3.29. (devam) 2015 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)

Kamerun	24	27
Katar	0	71
Kazakistan	70	28
Kenya	49	25
Kırgızistan	70	28
Kolombiya	83	37
Kongo	39	22
Kosta Rika	73	55
Liberya	33	37
Lübnan	17	28
Macaristan	58	51
Malavi	67	31
Malezya	15	50
Mali	70	35
Meksika	45	35
Mısır	0	36
Moğolistan	70	39
Mozambik	33	31
Myanmar	27	22
Namibya	17	53
Nepal	18	27
Nijer	73	34
Nijerya	67	26
Nikaragua	61	27
Norveç	94	87
P.Yeni Gine	36	25
Pakistan	27	30
Peru	67	36
Polonya	52	62
Portekiz	70	63
Romanya	54	46
Ruanda	52	54
Rusya	79	29
Sao Tome ve Principe	40	42
Senegal	67	44
Sırbistan	42	40
Sierra Leone	36	29
Slovakya	33	51
Slovenya	67	60
Sri Lanka	37	37

Çizelge 3.29. (devam) 2015 Yılı IBP Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları (97 Ülke)

Sudan	24	12
Suudi Arabistan	0	52
Şili	67	70
Tacikistan	70	26
Tanzanya	39	30
Tayland	30	38
Timor-Leste	45	28
Trinidad Tobago	67	39
Tunus	33	38
Türkiye	17	42
Uganda	55	25
Ukrayna	79	27
Ürdün	45	53
Venezuela	39	17
Vietnam	61	31
Yemen	27	18
Yeni Zelanda	45	88
Zambia	27	38
Zimbabwe	21	21

Kaynak: İlgili dönemlerdeki IBP “Açık Bütçe” ve TI’nın CPI Endekslerinden uyarlanmıştır⁶⁸.

Türkiye verisinin de yer aldığı her iki araştırmada toplam 97 ülkeye ait yasama gözetimi ve yolsuzluk puanları yer almaktadır. Bu 97 örneklem ile Pearson korelasyon yöntemi gerçekleştirilmiştir. Elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibidir;

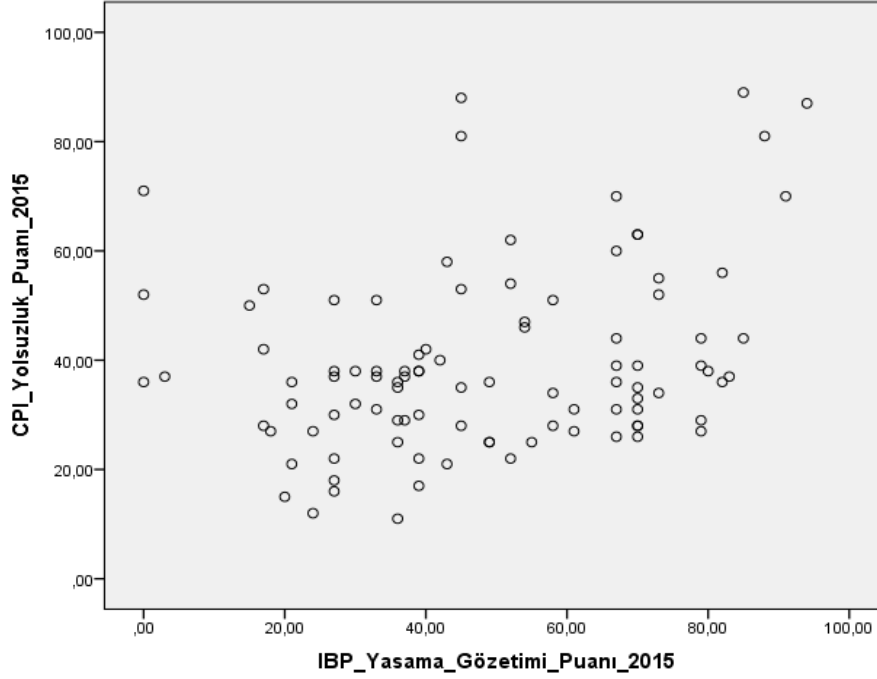
Çizelge 3.30. 2015 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları

Correlations			
		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015	Pearson Correlation	1	,288**
	Sig. (2-tailed)		0,004
	N	97	97
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015	Pearson Correlation	,288**	1
	Sig. (2-tailed)	0,004	
	N	97	97

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

⁶⁸ IBP puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumlu, CPI puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumsuz anlam ifade etmektedir.

Analiz sonucuna göre elde edilen verilerin grafiksel görünümü yani dağılımı aşağıdaki gibidir;



Şekil 3.5. 2015 Yılı Korelasyon Analizinin Dağılımı

Korelasyon analizi sonucunda, $r: 0,288$ ve $p:0,004$ bulunmuştur. Buna göre, 2015 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları arasında, (r) değerinin $(+)$ değerinde olması sebebiyle, pozitif yönde bir ilişki olduğu, (r) değerinin $0,3$ 'ün altında olması sebebiyle, ilişkinin zayıf olduğu, (p) değeri de $0,05$ 'in altında olduğundan, ilişkinin anlamlı olduğu gözlemlenmiştir.

Yukarıdaki iki analiz, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında 2012 yılında orta, 2015 yılında düşük olsa da bir ilişki olduğunu göstermiştir. Bu ilişki her iki yılda da pozitif yönlüdür ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Yani IBP yasama organı gözetim kapasitesi puanları arttıkça, CPI yolsuzluk puanları da artmakta ya da tersi gerçekleşmektedir. CPI anketinde, puanın yüksek olması yolsuzluğun az olması anlamına geldiğinden, veriler arasındaki pozitif yönlü bu ilişki olumlu olarak değerlendirilebilir. Yani gözetim kapasitesinin artması ile yolsuzluğun azalması (ya da tersi) aynı yönde gerçekleşmektedir.

Yukarıda, ortak anketlerin yer aldığı iki yılda da varlığı test edilen ve gösterilen bu ilişkinin, ülkelerin yönetim sistemlerine göre değişip değişmeyeceği önemlidir. Pelizzo ve Stapenhurs tarafından, hükümet sistemleri ile gözetim etkinliği arasında istatistiksel bir ilişki olmadığı gösterilmiş (Pelizzo, Stapenhurs, 2014:8) olmakla birlikte, aşağıda yönetim sistemlerinin yukarıda belirlediğimiz yasama organı gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki ilişkiye bir etkisi olup olmadığı anlaşılmaya çalışılacaktır. Zira yasama gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki ilişki yönetim sistemlerine bağlı olarak değişiyorsa, etkili bir yolsuzlukla mücadele stratejisi, en başından uygun bir yönetim sistemi ihtiyacını gerektirir. Bu itibarla, aşağıdaki analizler ile yönetim biçimlerine bağlı olarak yasama gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki ilişkinin ne yönde değişeceği belirlenmeye çalışılacaktır.

Yönetim sistemleri esas alınarak yapılan korelasyon analizleri

Aşağıda, 2012 ve 2015 yıllarında, IBP ve TI tarafından yapılan araştırmalarda yer alan ülkelerin, başkanlık ya da parlamenter sistemlere sahip olup olmadıklarına bağlı olarak sınıflandırılması⁶⁹ yapılmıştır. Böylece ülkelerin yönetim biçimlerinin, yasama gözetimi ile yolsuzluklar arasındaki ilişkisini etkileyip etkilemediği, etkiliyorsa ise hangi yönde etkileyeceği konusu analiz edilmeye çalışılacaktır.

2012 yılı IBP yasama gözetimi ve CPI yolsuzluk puanları arasındaki ilişkinin yönetim sistemleri çerçevesindeki analizi

IBP tarafından hazırlanan yasama gözetimi endeksi ile TI tarafından hazırlanan CPI yolsuzluk endeksi 2012 yılı verilerinde yer alan ülkelerin, yönetim sistemlerine göre ayrımları aşağıdaki gibidir;

⁶⁹ Bkz. Ülkelerin yönetim biçimleri için; (Bağcı, 2017:8-11).

Çizelge 3.31. Başkanlık ve Parlamenter Sistem Ayırımına Göre 2012 Yılı IBP Yasama Gözetimi Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları

Başkanlık Sistemleri			Parlamenter Sistemler		
Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2012)	CPI Yolsuzluk Endeksi (2012)	Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2012)	CPI Yolsuzluk Endeksi (2012)
Afganistan	48	8	Arnavutluk	52	33
Angola	18	22	Bangladeş	58	26
Arjantin	30	35	Bosna Hersek	42	34
Azerbaycan	39	27	Botsvana	58	65
Benin	45	36	Bulgaristan	30	41
Bolivya	45	34	Kamboçya	39	22
Brezilya	61	43	Hırvatistan	67	46
Çad	46	19	Çekya	76	49
Kolombiya	70	36	Almanya	82	79
Kosta Rika	70	54	Hindistan	76	36
Kongo	45	21	Ürdün	64	48
Dominik Cumhuriyeti	64	32	Kenya	64	27
Ekvator	41	32	Kırgızistan	47	28
El Salvador	55	38	Lübnan	36	30
Gana	79	45	Makedonya	55	43
Guatemala	42	33	Malezya	52	49
Honduras	67	28	Fas	33	37
Kazakistan	67	28	Nepal	39	27
Kenya	64	27	Yeni Zelanda	61	90
Liberya	51	41	Norveç	88	85
Malavi	57	37	Pakistan	51	27
Meksika	52	34	P.Yeni Gine	48	25
Mozambik	36	31	Slovakya	37	46
Myanmar	12	15	Slovenya	79	61
Nikaragua	46	29	Güney Afrika	88	43
Nijerya	76	27	İspanya	40	65
Filipinler	36	34	İsveç	91	88
Sierra Leone	27	31	Tayland	70	37
Güney Kore	79	56	Trinidad Tobago	70	39
Tacikistan	39	22	İngiltere	49	74
Türkiye	27	49			
Uganda	73	72			
Amerika	87	73			
Venezualla	39	19			
Zambia	33	37			
Zimbabve	23	20			

Kaynak: İlgili dönemlerdeki IBP "Açık Bütçe" ve TI'nın CPI Endekslerinden uyarlanmıştır⁷⁰.

⁷⁰ IBP puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumlu, CPI puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumsuz anlam ifade etmektedir.

Bu verilere göre, hem IBP yasama gözetimi endeksi hem de TI tarafından hazırlanan CPI yolsuzluk endeksinde yer alan ortak ülkelerin, 36 tanesi başkanlık sistemi ile 30'u ise parlamenter sistem ile yönetilmektedir.

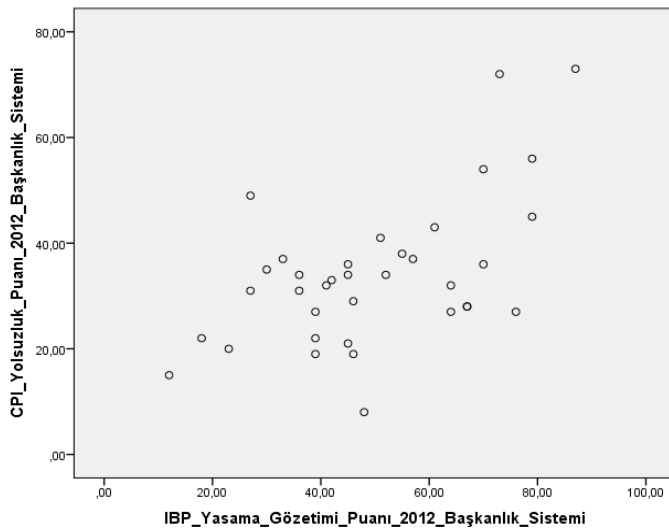
Başkanlık sistemi ile yönetilen 36 ülkenin 2012 yılı IBP yasama gözetimi ve CPI yolsuzluk puanları arasındaki ilişkiyi belirlemek üzere korelasyon testi gerçekleştirilmiştir. Elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibidir;

Çizelge 3.32. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkelerin 2012 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları

Correlations			
		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	1	,563**
	Sig. (2-tailed)		0
	N	36	36
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	,563**	1
	Sig. (2-tailed)	0	
	N	36	36

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Analiz sonucuna göre elde edilen verilerin grafiksel görünümü yani dağılımı aşağıdaki gibidir;



Şekil 3.6. 2012 Yılı Korelasyon Analizinin Dağılımı (Başkanlık Sistemi)

Korelasyon analizi sonucunda, $r = 0,563$ ve $p:0,000$ (0,001 olarak gösterilebilir) bulunmuştur. Buna göre, 2012 Yılı IBP Yasama Gözetimi ve CPI Yolsuzluk Puanları arasında, (r) değerinin (+) değerinde olması sebebiyle, pozitif yönde bir ilişki olduğu, (r) değerinin 0,5'in üzerinde olması sebebiyle, ilişkinin güçlü olduğu, (p) değeri de 0,05'in altında olduğundan, ilişkinin anlamlı olduğu söylenebilir. Dahası 2012 verileri esas alındığında, IBP Yasama Gözetimi ve CPI Yolsuzluk Puanları arasındaki ilişki düzeyi de artmıştır.

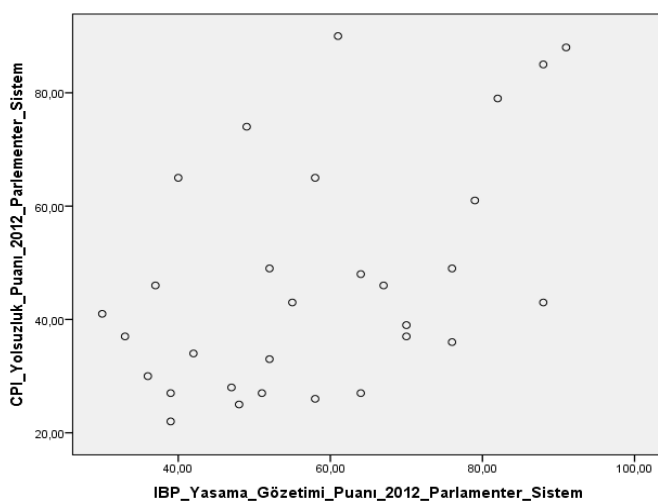
Aynı dönemde parlamenter yönetim sistemi ile yönetilen ülkelerin korelasyon test sonuçları ise aşağıdaki gibidir;

Çizelge 3.33. Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkelerin 2012 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları

Correlations			
		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	1	,486**
	Sig. (2-tailed)		0,006
	N	30	30
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	,486**	1
	Sig. (2-tailed)	0,006	
	N	30	30

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Analiz sonucuna göre elde edilen verilerin grafiksel görünümü yani dağılımı aşağıdaki gibidir;



Şekil 3.7. 2012 Yılı Korelasyon Analizinin Dağılımı (Parlamenter Sistem)

Korelasyon analizi sonucunda, $r: 0,486$ ve $p:0,006$ bulunmuştur. Buna göre, 2012 Yılı IBP Yasama Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları arasında, (r) değerinin $(+)$ değerinde olması sebebiyle, pozitif yönde bir ilişki olduğunun, (r) değerinin $0,3-0,5$ aralığında olması, iki değişken arasında orta kuvvette bir ilişki olduğunu, (p) değeri de $0,05$ 'in altında olduğundan, ilişkinin anlamlı olduğunu göstermektedir.

Parlamente yönetim sistemlerini benimseyen ülkelere göre yapılan bu analiz de yukarıda yapılan genel analizin üzerinde bir korelasyon katsayısı ortaya koymuş olmakla birlikte, başkanlık sistemine sahip ülkelerin gösterdiği ilişki düzeyinin altında bir sonuç gözlemlenmiştir.

Sonuç olarak, hem başkanlık hem de parlamente sistemde, 2012 yılı verileri esas alındığında, IBP yasama gözetim ve CPI yolsuzluk puanları arasında ilişki bulunduğu ve her iki yönetim modelinde de ilişkinin pozitif yönde bir görünüme sahip olduğu, başkanlık sisteminde ilişki gücünün ($r: 0,563$), parlamente yönetim modeline göre ($r: 0,486$) bir miktar ($0,077$) fazla olduğu gözlemlenmiştir.

Ancak, yönetim modellerinin dönemsel olarak benzer bir istikrarı gösterip göstermediğinin anlaşılması için benzer analiz aşağıda 2015 yılı verilerinde de test edilmiştir.

2015 yılı IBP yasama gözetimi ve CPI yolsuzluk puanları arasındaki ilişkinin yönetim sistemleri çerçevesindeki analizi

IBP ve CPI'nın 2015 yılı verilerinde yer alan ülkelerin, yönetim sistemlerinin başkanlık ya da parlamente oluşuna göre ayrımları aşağıdadır;

Çizelge 3.34. Başkanlık ve Parlamenter Sistem Ayırımına Göre 2012 Yılı IBP Yasama Gözetim Puanları ve CPI Yolsuzluk Puanları

Başkanlık Sistemleri			Parlamenter Sistemler		
Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2015)	CPI Yolsuzluk Endeksi (2015)	Ülkeler	IBP Yasama Organı Gözetim Puanı (2015)	CPI Yolsuzluk Endeksi (2015)
Afganistan	36	11	Arnavutluk	49	36
Angola	20	15	Bangladeş	49	25
Arjantin	30	32	Bosna Hersek	37	38
Azerbaycan	37	29	Botsvana	70	63
Benin	27	37	Bulgaristan	39	41
Bolivia	58	34	Kamboçya	43	21
Brezilya	80	38	Hırvatistan	27	51
Çad	52	22	Çekya	82	56
Kolombiya	83	37	Almanya	88	81
Kosta Rika	73	55	Hindistan	39	38
Kongo	39	22	Ürdün	45	53
Dominik Cumhuriyeti	70	33	Kırgızistan	70	28
Ekvator	21	32	Lübnan	17	28
El Salvador	79	39	Malezya	15	50
Gana	54	47	Fas	21	36
Guatemala	58	28	Nepal	18	27
Honduras	70	31	Yeni Zelanda	45	88
Kazakistan	70	28	Norveç	94	87
Kenya	49	25	Pakistan	27	30
Liberya	33	37	P.Yeni Gine	36	25
Malavi	67	31	Slovakya	33	51
Meksika	45	35	Slovenya	67	60
Mozambik	33	31	Güney Afrika	85	44
Myanmar	27	22	İspanya	43	58
Nikaragua	61	27	İsveç	85	89
Nijer	73	34	Tayland	30	38
Nijerya	67	26	Trinidad Tobago	67	39
Filipinler	36	35	İngiltere	45	81
Sierra Leone	36	29			
Tacikistan	70	26			
Türkiye	17	42			
Uganda	55	25			
Venezuela	39	17			
Zambia	27	38			
Zimbabve	21	21			

Kaynak: İlgili dönemlerdeki IBP "Açık Bütçe" ve TI'nın CPI Endekslerinden uyarlanmıştır⁷¹.

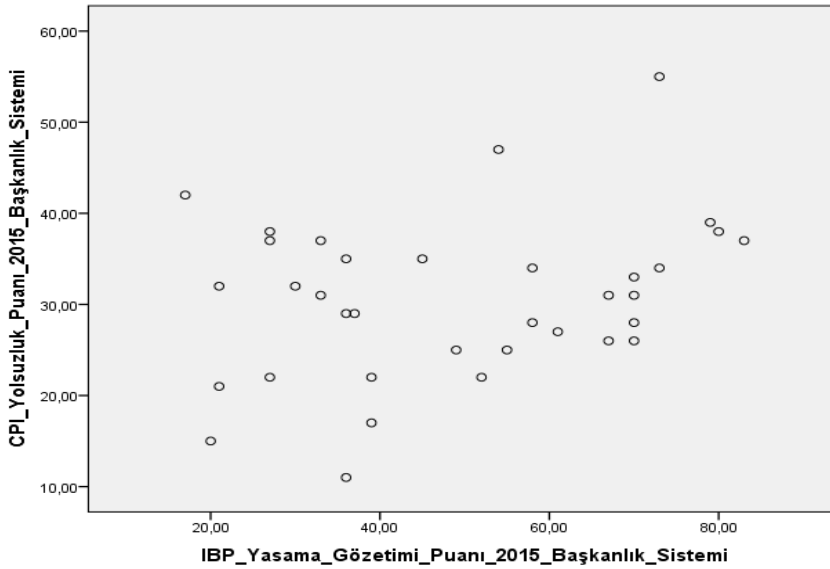
⁷¹ IBP puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumlu, CPI puanları 0-100 arasında, puan yükseldikçe olumsuz anlam ifade etmektedir.

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeleri içeren korelasyon test sonuçları aşağıdaki gibidir;

Çizelge 3.35. Başkanlık Sistem ile Yönetilen Ülkelerin 2015 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları

Correlations			
		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	1	0,283
	Sig. (2-tailed)		0,099
	N	35	35
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	0,283	1
	Sig. (2-tailed)	0,099	
	N	35	35

Elde edilen verilerin grafiksel görünümü yani dağılımı aşağıdaki gibidir;



Şekil 3.8. 2015 Yılı Korelasyon Analizinin Dağılımı (Başkanlık Sistemi)

Korelasyon analizi sonucunda, r : 0,283 ve p :0,099 bulunmuştur. Buna göre, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde, 2015 Yılı IBP Yasama Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları arasında, (r) değerinin (+) değerinde olması sebebiyle, pozitif yönde bir ilişki olduğu, (r) değerinin 0,3'ün altında olması sebebiyle iki değişken arasında zayıf

kuvvette bir ilişki olduğu görülmüştür. Ancak bu analiz sonucunda bulunan, (p) değeri 0,05'in üzerinde, 0,099 bulunduğundan, ilişki anlamlı bulunmamıştır.⁷²

Öte yandan, 2012 yılında başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler için yapılan çalışmada, korelasyon ilişki değeri, yüksek bir ilişkiyi gösteren 0,563 olarak belirlenmiş iken 2015 yılında aynı ilişki hakkında elde edilen test sonuçlarında, hem iki değişken arasındaki ilişki düzeyinin belirgin şekilde azaldığı hem de sonuçların anlamlılığını kaybettiği gözlemlenmiştir.

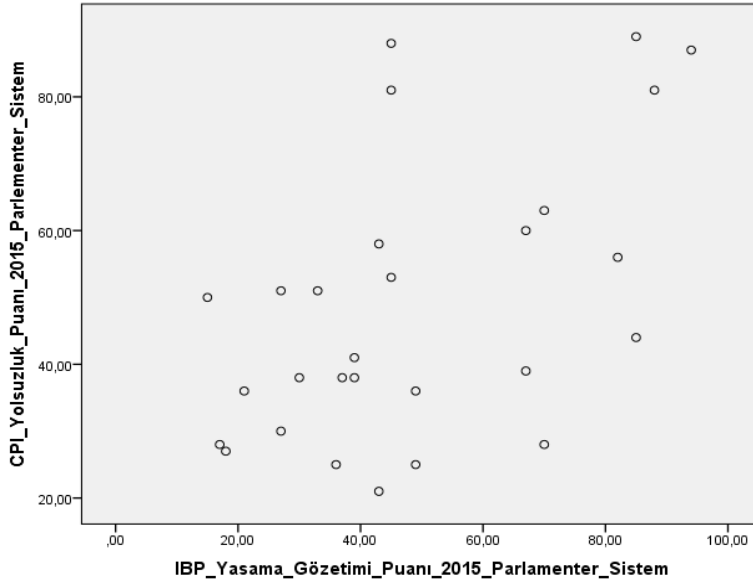
Parlamentar yönetim sistemi ile yönetilen ülkelerin 2015 yılı verilerinin korelasyon test sonuçları ise aşağıdaki gibidir;

Çizelge 3.36. Parlamentar Sistem ile Yönetilen Ülkelerin 2015 Yılı IBP ve CPI Puanlarının Korelasyon Analizi Sonuçları

Correlations			
		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	1	,532**
	Sig. (2-tailed)		0,004
	N	28	28
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	,532**	1
	Sig. (2-tailed)	0,004	
	N	28	28
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).			

Analiz sonucuna göre elde edilen verilerin grafiksel görünümü yani dağılımı aşağıdaki gibidir;

⁷² Bazı çalışmalarda, $0,05 \leq p < 0,10$ aralığındaki değerler, anlamlılık eğilimi (sınırdan anlamlılık) olarak da değerlendirilmektedir (Kul S. 2014:12).



Şekil 3.9. 2015 Yılı Korelasyon Analizinin Dağılımı (Parlamenter Sistem)

Korelasyon analizi sonucunda, r : 0,532 ve p :0,004 bulunmuştur. Buna göre, parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde, 2015 Yılı IBP Yasama Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları arasında, (r) değerinin (+) değerinde olması sebebiyle, pozitif yönde bir ilişki olduğu, (r) değerinin 0,5'in üzerinde olması nedeniyle de iki değişken arasında güçlü bir ilişki olduğu görülmüştür. Ayrıca analiz sonucunda bulunan, (p) değeri de ilişkinin anlamlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan, 2012 yılında parlamenter sistem ile yönetilen ülkeler için yapılan analizde, korelasyon ilişki değeri, orta bir ilişki düzeyini gösteren 0,486 iken 2015 yılında elde edilen test sonuçları, ilişki düzeyi bakımından artış olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, 2012 ve 2015 yıllarına ait IBP yasama gözetim (güç) puanları ile CPI yolsuzluk endeks puanlarının korelasyon yöntemi ile analiz edilmesi sonucunda, aşağıdaki genel sonuçlar elde edilmiştir.

Çizelge 3.37. 2012-2015 Yılları IBP ve CPI Puanları ile Gerçekleştirilen Korelasyon Analizi Sonuçlarının İcmali

İlişkisi Araştırılan Veriler	r (Korelasyon/İlişki Değeri)	P (Anlamlılık Değeri)	Değerlendirme
2012 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları	0,462	0,000	2012 yılı verilerine göre, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki vardır. Yani her iki puan, aynı yönde artmakta ve azalmaktadır. (r) değeri ilişkinin orta düzeyde olduğunu göstermektedir.
2015 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları	0,288	0,004	2015 yılı verilerine göre, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki vardır. Yani her iki puan aynı yönde artmakta ve azalmaktadır. (r) değeri ilişkinin zayıf düzeyde olduğunu göstermektedir.
2012 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları (Başkanlık Sistemleri)	0,563	0,000	2012 yılı verilerine göre, başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki vardır. Yani her iki puan, aynı yönde artmakta ve azalmaktadır. (r) değeri ilişkinin güçlü düzeyde olduğunu göstermektedir.
2012 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları (Parlamentar Sistemler)	0,486	0,006	2012 yılı verilerine göre, parlamenter sistem uygulayan ülkelerde, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki vardır. Yani her iki puan, aynı yönde artmakta ve azalmaktadır. (r) değeri ilişkinin orta düzeyde olduğunu göstermektedir.
2015 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları (Başkanlık Sistemleri)	0,283	0,099	2015 yılı verilerine göre, başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında pozitif yönde ancak (p) değerinden <u>anlamlılık yoktur</u> (ya da sınırlı anlamlı bir ilişki vardır). Yani her iki puan, aynı yönde artmakta ve azalmaktadır ancak anlamlılığı sınırlılık taşımaktadır. (r) değeri ilişkinin zayıf düzeyde olduğunu göstermektedir.
2015 Yılı IBP Gözetim ve CPI Yolsuzluk Puanları (Parlamentar Sistemler)	0,532	0,004	2015 yılı verilerine göre, parlamenter sistem uygulayan ülkelerde, IBP yasama gözetimi puanları ile CPI yolsuzluk puanları arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki vardır. Yani her iki puan, aynı yönde artmakta ve azalmaktadır. (r) değeri ilişkinin güçlü düzeyde olduğunu göstermektedir.

Özetle, 2012 ve 2015 yıllarına ait IBP yasama gözetim (güç) puanları ile CPI yolsuzluk endeks puanları arasında, 2012 yılında orta ve 2015 yılında zayıf olsa da bir ilişki tespit edilmiş ve araştırma hipotezimiz doğrulanmıştır. Sonuçlar her iki değerinde de pozitif yönde ilişki olduğunu göstermektedir. CPI yolsuzluk puanının yüksek olması yolsuzluğun az olması anlamına geldiğinden, yasama gözetim puanındaki artış ile yolsuzlukların azalışının birlikte gerçekleştiğini (veya tersi) göstermektedir.

Öte yandan, yukarıda yönetim sistemlerinin başkanlık ve parlamenter olmasına bağlı olarak, sonuçların ne yönde farklılaşacağı test edilmiştir. Elde edilen sonuçlar, 2012 yılında başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde, yasama gözetim puanı ile yolsuzluk puanı arasındaki ilişkinin parlamenter sistemlere göre daha fazla olduğunu, 2015 yılında ise parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde ilişkinin başkanlık sistemlerine göre daha fazla olduğunu göstermiştir. Diğer taraftan, 2015 yılında başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin test sonuçlarında anlamlılığın ortadan kalktığı (azaldığı) da gözlemlenmiştir. Dolayısıyla, sadece elde edilen bu verilere bakıldığında, yasama gözetimi ve yolsuzluk puanları arasında ilişki bulunduğu, ancak bu ilişkinin yönetim sistemlerinden istikrarlı bir şekilde etkilenmediği sonucuna varılmıştır.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Modern devletlerin varlıklarını sürdürebilmesi, ürettikleri mal ve hizmetlerin maliyetinin finanse edilebilmesine bağlıdır. Borçlanma hariç tutulduğunda, finansmanın ana aktörü halktır. Halkın parası ise halk adına hareket edenlerce kullanılır. Dolayısıyla kamu parasını kullananların, halk adına hareket ederek, ona ait parayı en yüksek performansla kullanılma konusunda sorumlulukları vardır.

Kamu mali yönetimi, literatürde, geleneksel olarak, harcama ve bütçe odaklı şekilde tanımlanmaktadır (USAID, 2014:2; CIPFA, 2009:16; Allen, Hemming, Potter, 2013:2; Brazier, Ram, 2006/Bacon:233). Oysa bütçe, sadece 1 yıllık dönemde, kamu otoritelerince üretilecek mal ve hizmetler ile bunların kaynakları olan gelirler konusunda bilgi sunar. Dolayısıyla, bütçe özelliği gereği ilgili olduğu yıla odaklanır. Bütçeye odaklanan yaklaşımlar, kamu mali yönetimi tanımında da eksik anlayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Benzer eksiklik, Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK’da da karşılık bulmuştur. Kanunun tanımları arasında yer alan “kamu mali yönetimi” kavramı, tamamen kamu kaynaklarının kullanımına odaklanmak suretiyle, “*Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri*” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak mali yönetim ne sadece kamu kaynaklarının kullanılması ne de elde edilmesiyle ilgilidir. Mali yönetim, tüm kamu kaynaklarının yönetimini kapsar. Dolayısıyla, halk adına yetki kullananlar, sadece cari dönemde, halktan aldığı paranın kullanımı konusunda sorumlu değildir. Bu para, cari dönemlerde “hizmet” görülmesini sağladığı gibi, kamunun edindiği “varlıklar” için de kullanılır. Dolayısıyla, daha önce yine halk parası ile edinilmiş olan varlıkların, cari dönemlerdeki yönetimi de mali alandaki sorumluluğun bir parçasıdır. Dahası, halkın parası ihtiyaçları karşılamıyor ise devletler yine halk adına borçlanırlar yani yükümlülük altına girerler. Bu yükümlülükler de halk adına yapıldığından, halk adına yetki kullananlar, halkın lehine olacak en uygun koşullarda (daha az maliyetli vb.) yükümlülük altına girmek konusunda sorumluluk taşımalıdır. Özetle, halk adına hareket edenler, sadece cari yıl bütçeleri için değil, halka ait varlık ve yükümlülüklerin tamamının yönetimi konusunda da halka hesap vermek durumundadırlar.

Dünyada ulusal ekonomilerin zaman içinde sürekli olarak büyüyor olması, devlet tarafından yapılan harcamaların da büyümesine ve bu harcamaların finanse edilmesi

amacıyla gelir arayışlarının da artmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla modern kamu mali yönetimi, kamu gelirlerinin ve harcamalarının, ekonominin geneline etkileri (ekonomik), gelirlerin hukuki dayanağa bağlanma zorunluluğu (hukuki), harcama kararlarının alınması ve uygulanması (kamu yönetimi, yönetim), harcamaların toplumsal ihtiyaçlar gözetilerek (siyasi, toplumsal) ve performansla dayalı olarak kullanılması (karar alma), tüm bu girişimlerin halk adına gerçekleştirilmesi (siyaset bilimi, temsil) gibi birçok alanla ilişkili disiplinler arası bir yapıya sahiptir.

Diğer yandan yasama organları geleneksel olarak gücü kontrol ve dengeleme görevi üstlenirler. Bu halkın ve yönetenler arasındaki ilişkinin sürdürülebilir bir denge içinde olması için de gereklidir. Zira güç her zaman kötüye kullanılabilir ve kontrolsüz güç ise daha fazla suitimal edilebilir (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:225). Bu çerçevede, kamu mali yönetimi alanında, yasama organı kilit bir role sahiptir. Çünkü yasama organları mali hesap verme yapısı içinde iki temel rol üstlenir. Birincisi halktan yetki alarak görev yürüten vekil konumundadır ve dolayısıyla halka hesap vermelidir. İkincisi, aldığı yetkiyi, mal ve hizmetlerin üretimini sağlayacak olan hükümete/idareye devreden asıl konumları ile de devrettikleri yetkilerin hesabını soran konumundadır. Yani yasama organları bir yandan vekil, diğer yandan da asıldır.

Bu araştırmanın inceleme alanı, yasama organlarının, özellikle asıl konumu ile hükümetlere/idareye devrettiği mali yetkilerin gözetimini nasıl ve hangi araçlarla gerçekleştireceği, bunun kuramsal arka planı, Türkiye’de yasama gözetiminin hem uluslararası kuruluşların değerlendirmelerine hem yasal ve fiili uygulama kapasitesine hem yasama üyelerinin görüşlerine bağlı olarak, etkinlik düzeyinin belirlenmesini içermektedir. Yasama organlarının gözetim kapasiteleri ile yolsuzluklar arasındaki ilişki olup olmadığının belirlenmesi, araştırmanın diğer inceleme alanını oluşturmuştur.

“Türkiye’de mali yönetim bağlamında yasama organı gözetim kapasitesi düşüktür, gözetim kapasitesinin yolsuzluklarla ilişkisi vardır” şeklinde özetlenebilecek ana hipotezimiz, araştırma sonucunda hem uluslararası ölçütler hem Türkiye uygulamalarının yasal ve fiili sonuçları hem de yasama organı üyelerinin (milletvekilleri) tutanak ve mülakatlara yansıyan değerlendirmeleri çerçevesinde doğrulanmıştır. Yani Türkiye’de mali hesap verme bağlamında yasama organı gözetim kapasitesi düşük bulunmuştur.

Gözetim kapasitesi ile yolsuzluklar arasındaki ilişki ise IBP (International Budget Partnership) açık bütçe endeksinde yer alan yasama gözetimi ile TI (Transparency International) yolsuzluk endeksi (CPI) puanları arasında korelasyon analizi yapılmak suretiyle belirlenmeye çalışılmıştır. Korelasyon analizi, istikrarlı şekilde benzer sonuçları gösterip göstermediğinin belirlenmesi için hem 2012 hem de 2015 yılı verileri üzerinde gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca yasama gözetimi ve yolsuzluklar arasındaki ilişki analizinin yönetim sistemlerinden etkilenip etkilenmediğinin belirlenmesi için, IBP ve CPI puanına sahip ülkeler, başkanlık ve parlamenter ülke ayrımına tabi tutulmuş ve 2012 ile 2015 yıllarında ilişkinin yönetim sistemlerine bağlı olarak ne yönde değişim gösterdiği gözlemlenmiştir.

Yolsuzluklar, politik rejim, seçimler, mali yönetim yapısı, denetim, yasal çerçeve, yargı bağımsızlığı, sivil toplum, medya gibi birçok unsurla ilişkilidir. Ancak çok fazla faktörden etkilendiği halde, yasama gözetimi ile arasındaki ilişkinin ve bunun düzeyinin belirlenmesi oldukça önemli olmaktadır. Zira yolsuzluklar kamu yönetimini olumsuz etkileyen sapmalardır. Yolsuzlukların dünyada yaklaşık GSMH'nin %3'ünün yok olmasına neden olduğu (Yüksel, 2010:72) düşünüldüğünde, yolsuzlukların ekonomilere verdiği tahribatın boyutları kolaylıkla anlaşılabilir.

Araştırma sonucunda, korelasyon analizi ile elde edilen sonuçlar, yasama organları gözetim düzeyi ve yolsuzluk puanlarının (puanın yüksek olması düşük yolsuzluk seviyesini ifade eder) birlikte ve aynı yönde hareket ettiğini göstermektedir.⁷³ Bu itibarla, yasama organı gözetim etkinliğinin artırılması yönündeki çabalara ihtiyaç vardır. Böylece, halk için daha sağlıklı bir mali hesap verme kapasitesi tesis edilebileceği gibi yolsuzlukların azalmasına da katkı sağlanabilecektir.

Öte yandan, bu ilişkinin yönetim sistemlerinden etkilenip etkilenmediğinin belirlenmesi için yapılan korelasyon analizi sonuçları ise yasama gözetimi ve yolsuzluk puanları arasında ilişki bulunduğu, ancak bu ilişkinin yönetim sistemlerinden istikrarlı bir şekilde etkilenmediğini göstermiştir.

⁷³ CPI yolsuzluk puanları arttıkça olumlu, azaldıkça olumsuz bir yolsuzluk düzeyini gösterdiğinden, yasama gözetim puanları ile yolsuzluk puanlarının aynı yönde hareket etmesi olumlu bir duruma karşılık gelmektedir.

Sağlıklı bir mali hesap verme sistemi ve bu bağlamda yasama organlarının etkili bir gözetim faaliyeti yürütmesi, uygun kurumsal yapıların inşasına bağlıdır. North, kurumları, toplumdaki oyunun kuralları olarak tanımlarken (North, 1990:3), oyun içindeki tüm taraflar için belirsizliği kaldıran, öngörülebilir karar ve uygulamaların geliştirilmesine imkan veren kılavuzlar olarak ortaya koyar. Dolayısıyla, kurumlar yani normlar, standartlar, kurallar vb. yoluyla, mali sistemlere dahil edilecek yeni uygulamalar ile daha sağlıklı bir mali hesap verme ve gözetim iklimi geliştirilebilir.

İyi uygulamalar geliştirmenin en pratik yolu, dünyadaki iyi uygulamalardan yararlanmaktır. Günümüzde iyi uygulama yerine, “yeterli iyi uygulama” kavramından söz edilmektedir. Yani uygulamalar statik olmadığından ve ülkelerin kendi özgün özellikleri de olduğundan, iyi bir uygulamayı, başka bir ülkeye o ülkenin kapasite ve yönetim sistemlerini dikkate almadan transfer etmek de güçtür (Allen, Hemming, Potter, 2012:4). Bu itibarla belki de “esinlenilebilir iyi uygulama” dan söz etmek gerekir. Bu çerçevede, Türkiye pratiklerine, yasama organı mali hesap verme bağlamındaki gözetim performansına katkı sağlayacak uygulamaları, ülke yönetim kültürüne ve kapasitesine uygun olarak dahil etmek gerekir.

Butler, Nietzsche üzerinden yaptığı değerlendirmede, sadece talep edildiğinde ve bu talep güçle desteklendiğinde hesap verildiğini paylaşmaktadır (Butler, 2005/Lindberg, 2009:7). Hesap verme konusu uzunca bir zamandır anayasa ilminin önemli bir konusu olmuştur (Smith ve Hague, 1971/ Lindberg, 2009:7). Dolayısıyla, hesap verme ile ilgili yaklaşımların yasal çerçeveye kavuşturulması ve en başta anayasa içinde düzenlenmesi gerekir.

Türkiye’de hesap verme, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda düzenlenmiş olmasına karşın, Anayasa’da bu konuda bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Oysa en azından “kamu (mali) yönetiminde hesap verme esastır” gibi bir cümle ile kamu adına egemenlik gücü kullanan tüm yetki sahiplerinin, içsel olarak bu yetki ile birlikte sorumluluk taşıdığı yani yetki ve sorumluluğun ayrılamaz olduğu, anayasal teminat altına alınmalıdır. Bu anlayış, aynı zamanda tüm paydaşlar için de anlamlı bir mesaj oluşturacaktır. Bu çabalar, ayrıca TBMM İçtüzüğünde yapılacak gerekli uyumlaştırma düzenlemeleriyle de desteklenmelidir.

Etkili bir hesap verme ilişkisinin, bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırım temelinde üçlü bir sistem içinde gerçekleşmesi birçok bilim insanınca değerlendirilmiştir (Day ve Klein 1987, Braithwaite 1997, Romzek ve Dubnick 1998, Lerner ve Tetlock 1999, Mulgan 2003/ Brandsma ve Schillemans, 2012:3). Dolayısıyla mali hesap verme konusunda geliştirilecek ilave önerilerin, bilginin nitelik, zamanlılık, kalite ve erişimini güçlendiren, bilgi üzerinde çok boyutlu tartışmaların yapılabildiği ve elde edilen sonuçların/çıktıların karşılık bulduğu bir yapıyla desteklemesi gerekir.

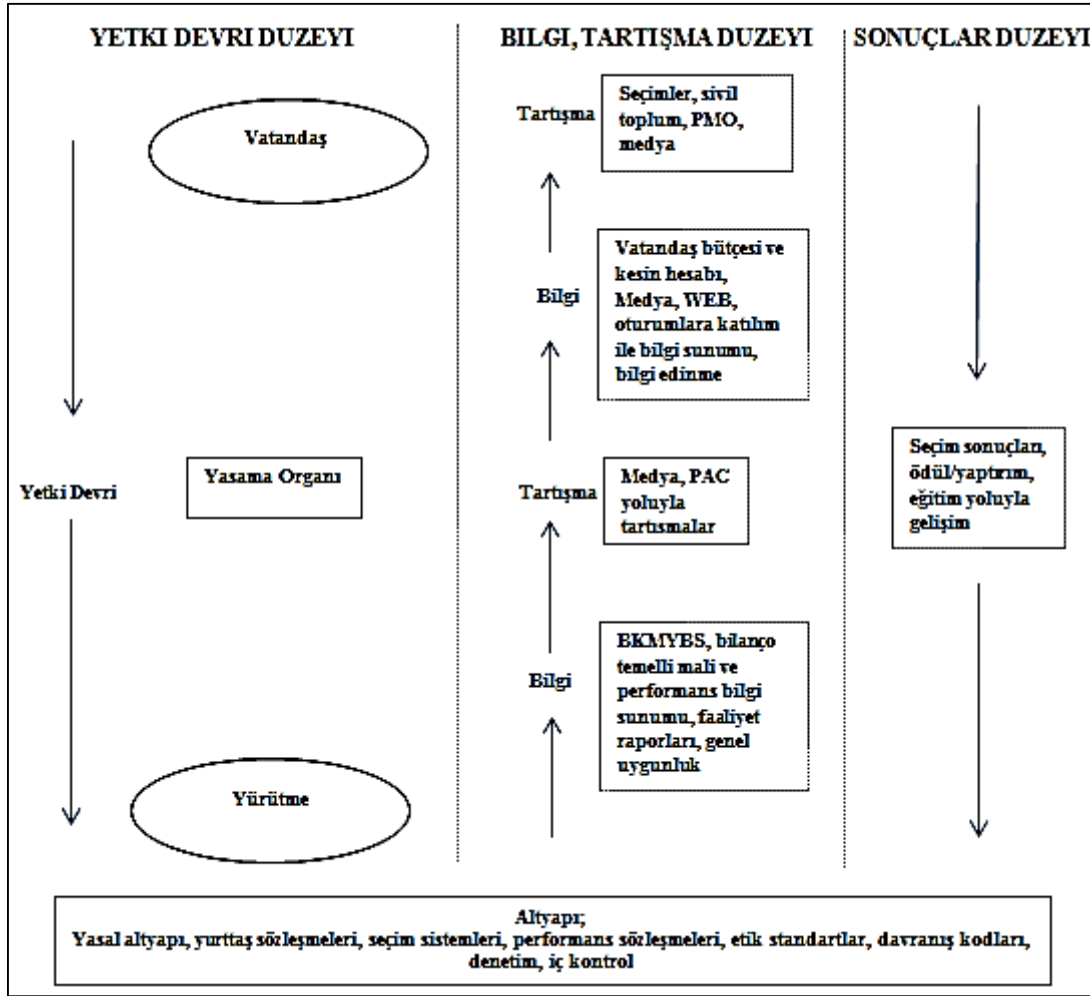
Öte yandan, aşırı hesap verme uygulamalarının, bazen kamu yararından ziyade daha çok kırtasiye ortaya çıkarması (Bovens, Schillemans, Hart, 2008:228), geliştirilecek modellerin, karmaşık ve fazla hesap verme araçları ile donatılması yerine, optimum, basit ve işlevsel olmasını gerekli kılmaktadır.

Bu bağlamda;

- Bilgi İçin;
 - Mali bilginin niteliği bütçe odağından çıkarılmalı, mali bilgi, kamu idarelerinin tüm varlık ve yükümlülüklerini kavrayan, dün bugün ve yarını birleştirecek bir boyut içinde sunulmalıdır. Bu çerçevede, bütçe temelli değil, bilanço temelli mali hesap verme anlayışı geliştirilmelidir. Mordacq da bu konuya dikkat çekmiş ve yasamadaki ilgili komisyonların yetki alanlarının sadece bütçe değil, kamu maliyesinin tamamı olması gerektiğini değerlendirmiştir (Mordacq, 2009:146).
 - Ham bilgi de dahil olmak üzere, bilgiye yasama organı üyelerince, tam ve zamanında erişim sağlanabilmelidir. Yani kamu idareleri veya Sayıştay tarafından sunulan özet raporların ham bilgisine, ihtiyaç duyan yasama üyeleri zamanında ulaşabilmelidirler. Bu itibarla tüm kamunun mali bilgisinin yer alacağı bütünsel kamu mali yönetim bilgi sistemi bir paydaşı da TBMM olarak tanımlanmalıdır.
 - Bilginin paylaşım etkinliği için elektronik ve web sistemleri yoğun şekilde kullanılmalıdır.

- Tartışma Ortamı İçin;
 - Bilgi elde edildikten sonra bunun, zaman, teknik imkanlar vb. koşullardan soyutlanmış bir biçimde tartışılabilmesi gerekir.
 - Yasama organında çoğunlukla bütçe tahminlerine odaklanan Plan ve Bütçe Komisyonu dışında, sonuçlara odaklanan kamu hesapları komisyonu (PAC), fonksiyonunu yürütecek, yürütmeden gelen raporların ve sonuçların tartışıldığı bir komisyon oluşturulmalıdır. Bu komisyonlar, sadece mali hesap vermenin etkinliği değil, kamu yönetimine ve demokrasiye olan güveni de arttıran ilave bir değer katabilecektir.
 - Tartışmaların kamuoyu tarafından da izlenebilmesi için medya olanaklarından yararlanılmalı, tartışma aktörleri sivil toplumun dahil olduğu daha geniş bir boyutta gerçekleştirilmelidir.
- Sonuçlar İçin;
 - Kamu mali bilgisi üzerinde yapılan tartışmalar sonucunda, elde edilen çıktılar olumlu ise olumlu teşvik, olumsuz faaliyet sonuçları için yaptırım geliştirilmesi gerekir.
 - Ancak olumsuz sonuçların karşılığı bir ceza anlayışından ziyade gelişime hizmet edecek şekilde, ilave eğitim vb. uygulamalar içinde yapılandırılmalıdır.

Bu bağlamda, içinde bilgi, tartışma ve sonuçlar/yaptırım ilişkilerini içeren aşağıdaki basit model, kapsamlı modellemelerin bir parçası olarak kullanılabilir.



Şekil S.1. Mali Hesap Verme Bağlamında Yasama Gözetimi Kapasitesine Katkı Sağlayacak Modelleme

Yukarıdaki model, vatandaş, yasama organı ve yürütmeden oluşan bir yapıdaki hesap verme ilişkilerini göstermektedir. Bu modelde tüm araçların gösterilmesinden ziyade, ilgili araçların işlevselliğini sağlayacak kurumlara yer verilmiştir.

Model, dört düzeyde ele alınmıştır. Birincisi, yukarıdan aşağı, dikey yapıda vatandaş-yasama organı-yürütme arasındaki “yetki devri” düzeyi, ikincisi, aşağıdan yukarı yani yürütme-yasama organı-vatandaş yönünde “bilgi akışı”, üçüncü düzey, aynı yönde bilgiye dayalı yapılan “tartışma” düzeyi ve son olarak da elde edilen sonuçlara bağlı olarak, vatandaş-yasama organı-yürütme yönünde “sonuçlar/yaptırım düzeyidir.

Modeli destekleyen ve sürdürülebilir kılan koşullar, modelin altyapısını oluşturmaktadır. Bunlar, başta anayasadan başlamak üzere, yasalar, yasama organları çalışma esaslarını belirleyen düzenlemeler, seçim sistemleri, performans taahhütlerinin

oluşması ve izlenmesini sağlayan performans sözleşmeleri gibi uygulamalar, etik ve davranış kuralları, denetim ve iç kontrol gibi kurumlardan oluşmaktadır.

Devredilen yetkilerin, belirlenen yetki sınırları içerisinde, performansa dayalı olarak yerine getirilip getirilmediği, yetkiyi devralanlar tarafından sunulacak bilgiler çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulacak, yetkiyi devredenler uygulamaları tartışacak ve elde edilen sonuçlar tekrar yetkiyi devralanlara yönlendirilecektir.

Doğru, ilgili, zamanlı, erişilebilir ve kaliteli bilgi, bir yandan demokrasinin iyi işlemesine katkı sağlarken (Gant, Turner-Lee, 2011: 36), diğer yandan demokratik yasama organlarının fonksiyonelliği için de önemlidir. Zira bilgi, hükümetlerin tercih, karar ve politikalarının daha iyi anlaşılmasına hizmet eder. Demokratikleşen ve gelişen ülkelerde bu ihtiyaç daha da anlamlı hale gelmektedir (WBI, GOPAC, 2013:19). Bu itibarla, yürütme ve yasama organı arasında, yetki paylaşımı konusunda, modele özellikle iki temel kurum dahil edilmektedir. Birincisi, ham mali bilgilerin dahi yasama organına sunulmasına imkan verecek şekilde, tüm kamu mali bilgisinin bulunacağı bütünleşik kamu mali yönetim bilgi sistemi (BKMYBS) üzerinden, yasama organına bilgi sunulmasını sağlayacak altyapının oluşturulmasıdır.

Modele “bilgi” bağlamında sağlanan ikinci katkı, üretilen mali bilginin niteliği ile ilgilidir. Kamu idarelerine ait mali bilgiler genellikle bütçe odaklı gelir ve harcama bilgilerini içermektedir. Oysa, kamu idareleri cari olmayan yani geçmiş dönemlerde de kamu kaynağı kullanmış, bu kaynakların bir kısmı ile varlık edinmiş ya da öz kaynakları yetersiz kaldığı için yükümlülük altına girmiştir. Bu varlık ve yükümlülükler halen kamu idarelerinin, mali yönetim uygulamalarının kapsamındadır ve bilançolarında yer almaktadır. Dolayısıyla kamu idarelerinden, yasama organına ulaşacak bilginin, bütçe odaklı olmaktan çıkarılması ve daha geniş bir kapsamı ifade eden bilanço esaslı olarak geliştirilmesi ve sunulması gerekir.

Vatandaşa dönük olarak sunulacak bilginin ise hem bilgi sunum araçları hem de bilginin niteliği bakımından geliştirilmesi gerekir. Bilgi, vatandaşlara, doğrudan yasama organında oturmaya katılma imkanı sağlanarak sunulabilir. Ancak bu fiziksel olarak sınırlılık taşıdığından, medya yoluyla oturumlar vatandaşa aktarılabilir veyahut teknolojik

gelişmelerin sağladığı olanaklar sayesinde, internet tabanlı uygulamalar ile vatandaşın bilgi edinmesine olanak sunan yöntemler uygulamaya konulabilir.

Diğer taraftan, vatandaşa sunulan bilginin basitleştirme yoluyla anlaşılabilirliğinin sağlanmasına ihtiyaç vardır. Zira bütçeler çok fazla kalem içermesi sebebiyle hem kapsamlı hem de teknik niteliktedir. Bu açıdan vatandaşların daha kolay kavrayacağı şekilde, vatandaş raporları üretilmesi gerekir. Bu raporlar, uluslararası sistemlerde yaygın olarak kullanılan, vatandaş bütçesi (citizen budget), vatandaş kesin hesabı vb. şekillerde yapılandırılabilir.

Modele “tartışmalar” çerçevesinde de önemli ilaveler getirilmesi gerekir. Öncelikle yürütmeden yasamaya aktarılan bilgilerin, yeterli bir zaman içinde ve etkili biçimde tartışılabilmesi amacıyla, yasama organında “Kamu Hesapları Komisyonu (public accounts committee; PAC)” gibi bir komisyon kurulmalı ve bu komisyonda yapılan tartışmalar yoluyla kamuoyu güveni de geliştirilmelidir. Vatandaş yönündeki tartışmalara hizmet etmesi bakımından ise sivil toplum veya parlamento izleme organizasyonları (PMO)⁷⁴ üzerinden, izleme ve tartışma iklimi genişletilmeli, medya üzerinden yapılacak tartışmalar zenginleştirilmelidir.

Öte yandan, elde edilen çıktılar yani sonuçların bir karşılığı olmalıdır. Geleneksel olarak bu durum, ödül-ceza sistemleri üzerinden gerçekleştiriliyor olsa da ödül-ceza yaklaşımlarının, eksikliklerin, sürekli gelişimi esas alan bir eğitsel anlayışla ortadan kaldırılmasına hizmet edecek şekilde yapılandırılması gerekir. Bu bakımdan, sonuçların özellikle “eğitsel” bir geri bildirim ve gelişim yapısı içerisinde değerlendirilmesi gerekir.

Bu öneriler dışında, diğer norm, araç ya da operasyonel uygulamalar ile yasama organı mali gözetim kapasitesine ve dolayısıyla etkin bir hesap verme sistemine katkı sağlanabilir. Bunlar;

- Saydamlık: Açık devlet ve hesap vermenin çerçevesini ortaya koyan bütünsel bir yasal altyapı geliştirmeye ihtiyaç vardır. Bazı ülkelerde bu çeşit düzenlemeler vardır ve çağdaş ihtiyaçlara göre revize edilmektedir (Gant, Turner Lee, 2011: 33).

⁷⁴ Günümüzde 90’dan ülkede faaliyet gösteren 220’den fazla izleme kurumu vardır (Mandelbaum ve Swislow, 2016:155)

- Hesap verme ve gözetim konusunda kültür oluşturulması: Söylem tekrarı, söylenen konunun doğruluğuna olan inancı beslediğinden (Hasher, Goldstein, Toppino, 1977:112), hesap verme konusuna olan inanç, bu bağlamda yasama organı gözetim fonksiyonunun önemi ve yolsuzluğun önlenmesi yönündeki katkısı sürekli gündemde tutulmalıdır. Kural setlerinin tekrarlanması ile hesap verme bağlamında alışkanlık geliştirilmeli ve böylece kuralların kurumsal kültürün bir parçası kılınması sağlanmalıdır. Bu anlamda kurumsal kültür, bir yapay kurallar seti (insan eliyle) olarak sürekli yaratılıp, geliştirilebilecektir.
- Vatandaş ve sivil toplumun katılımının artırılması: Demokrasilerde, yönetenleri vatandaşa karşı hesap verebilir kılmak için seçime dayalı katılım ana araçtır. Ancak sadece seçime dayalı bir katılım, hesap verme için yeterli olmadığından, vatandaş katılımını sağlayan ilave ve doğrudan kanallara ihtiyaç vardır (Damgaard ve Lewis, 2014:258). Dahası günümüzde artık halk da doğrudan katılımcı olma eğilimindedir (Jenkins, 2007:171). Bu durum yönetim yaklaşımlarına da uygundur. Zira yönetim, kararların oluşturulması ya da uygulanması süreçlerinin kamu aktörlerinin dahil olduğu bir ağ içerisinde gerçekleşmesidir (Papadopoulos, 2014:273). Bu bağlamda; bilgi kayıtları ve yönetim sistemleri, devlete ait web siteleri ve portallar, televizyon, radyo, resmi gazete, raporlar, broşürler, internet yayınları, veri analiz yazılımları, iletişim kurulacak kişilerin iletişim adresleri, anketler, kamuoyu yoklamaları, halka açık celseler, odak gruplar, vatandaş panelleri, danışma rehberleri, online sohbetler, fikir birliği toplantıları, vatandaş jürileri, kamu diyalogları, online tartışma olanakları, bağımsız web siteleri, iletişim listeleri (Russel-Einhorn, 2007:189, 190), kullanılacak araçlar arasındadır. Bu araçlar sayesinde, kapalı kapılar ardında, sınırlı sayıda kişi tarafından alınacak kararlar yerine, kamuoyu bir kontrol aracına dönüştürülebilecektir (Schmitt, 2006:59).
- E-devlet uygulamalarının artırılması: E-devlet uygulamaları bir taraftan vatandaşların karar alma süreçlerine katılmasını, diğer yandan da vatandaşların bilgiye ulaşımını kolaylaştırır. Örneğin; Güney Kore ve Şili gibi ülkelerde dış denetim kurumu vatandaşlardan online olarak girdiler toplayabilmektedir (Paolo, 2016:17).

- Gelişimi sürekli hale getiren bir yaklaşım geliştirilmesi: Yasama organındaki görüşme tutanaklarına yansıdığı üzere, eğitim konularında, sürekli gelişime uygun bütünsel bir model yoluyla yasama organının, mali konulara daha yatkın ve yeni araçları talep ve inşa eden bir anlayış içinde olması sağlanmalıdır.
- Milletvekilleri sorularının cevapsız kalmaması: Yasama organının mali gözetim araçlarından en önemlileri, milletvekilleri tarafından sorulan soruların muhatapları tarafından yanıtlanmasıdır. Bu itibarla soruların, bazı usul hatalarından dolayı ya da sair nedenlerle cevaplanmaması ya da gecikmeli cevaplanmasının önüne geçecek yasal ve uygulama altyapısı geliştirmeye ihtiyaç vardır.
- Davranış ve etik kurallar geliştirilmesi: Kamu görevlileri ve yasama üyelerinin davranışlarını ortaya koyan kurallar farklı yasal düzenlemelerin konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda, dünyada birçok yasama organında yer aldığı gibi yasama üyelerinin uyacakları bütünsel bir davranış ve etik kural belgesi geliştirilmesi gerekir.
- Sayıştay'ın kapasitesinin gelişimi: Yasama organlarının etkin mali gözetim gerçekleştirmesi konusundaki en önemli araçlarından biri, kendilerine bağlı denetim yapan, yüksek denetim organlarının performansıdır. Bu itibarla yüksek denetim organlarının, çoğunlukla bütçe dönemlerinde yoğunlaşan yasama organı ile olan iletişiminin, diğer dönemleri de kapsayacak şekilde zenginleştirilmesi, Sayıştay'dan zamanında, ihtiyaca uygun yeterlilikte bilgi sunumunun sağlanması gerekir.
- Yasama organındaki bütçe birimlerinin katkısının geliştirilmesi: Yasama organlarına bütçe bağlamında son derece teknik belgeler sunulmaktadır. Örneğin, Türkiye'de yasama organı, 40.000 kalemi aşan bir bütçe belgesi ile karmaşık ve bir anda anlaşılması zor bir belge ile karşı karşıya kalmaktadır. Birçok yasama organında yer alan bütçe birimleri, yasama organlarını bu karmaşık ve teknik yapıdan kurtaran destek sağlamaktadır. Türkiye'de de yasama organında yer alan Bütçe Başkanlığı'nın, bu fonksiyonu etkili şekilde yerine getirecek bir yapıda desteklenmesi ya da kurulacak olası kamu hesapları komisyonunda yeterli uzman desteği ile bunun sağlanması gerekir.

- Parlamento izleme organizasyonlarının (PMO) oluşması: Yasama organlarının mali gözetimine etki edecek önemli araçlardan biri de yasama organlarını izlemeye tabi tutan sivil organizasyonların oluşmasıdır. Günümüzde 90'dan fazla ulusal yasama organını izleyen 220'den fazla izleme kurumu bulunmaktadır (Mandelbaum ve Swislow, 2016:155). Türkiye'de de bu nevi organizasyonların kurulması, kamu otoritelerinin de destekleri ile sağlanabilir.

Özetle, modern demokrasiler için bir araç olmaktan çıkıp kendisi başlı başına bir amaç olmaya başlamış olan hesap verme, kamusal kaynakların performansına dayalı yönetimi bakımından, zorunlu bir anlayış ve yönetim aracıdır. Mali hesap verme konusunda, vatandaş ve hükümetler (yürütme) arasında yer alan yasama organları, hem bu iki aktörle ilişkisi hem de güçler ayrılığı bakımından kilit bir rol üstlenmektedir. Yasama organları, vatandaştan yetki almakta ve bu yetkiyi, sınırları belirlenmiş koşullarda yürütme organına devretmektedir. O halde devredilen bu yetkinin gözetime tabi tutulması ve izlenmesi gerekir. Dünya'da bunu sağlayacak araçlar geliştirilmekte ve revize edilmektedir. Ancak tüm bu araçların işlevsel olması etkili bir ekosistemin varlığına bağlıdır. Bu itibarla, etkili yasama organı mali gözetim fonksiyonu için yasal altyapı ile güvence altına alınmış, vatandaş, yasama organı, yürütme, sivil toplum kuruluşları, medya gibi aktörlerden oluşan entegre ve çoğulcu bir ağa ihtiyaç vardır. Bu ağ içinde "bilgi", teknolojiye de yararlanarak, zamanlı, yeterli ve kaliteli şekilde dolaşabilmelidir. Dahası yasama organına münhasır olarak, mali bilgi, gerekirse ham olarak da temin edilebilir olmalıdır.

Elde edilen bilgiler konusunda, vatandaş katılımı, medya destekli, yeterli zaman kullanabilen kamu hesapları komisyonları gibi bir komisyon aracılığı ile tartışmalar sürdürülmeli, bu komisyonlara yeterli teknik destek sağlanabilmelidir. Tartışmalar sonucunda elde edilen çıktılar da muhataplarına yönlendirilmelidir.

Tüm bunlar, kurumlar (normlar) yoluyla oluşturulacak bir dönüşümün, tekrar eden uygulamalar ile kültür haline gelmesi, tüm taraflarca, genel kabul içinde uygulanır kılınması ve hayatın dinamiğine uygun olarak yenilenmesine bağlıdır.

Sonuç olarak, oluşturulacak kurumlar yoluyla, etkili hale getirilen yasama gözetim kapasitesi, araştırma sonuçlarında da ortaya konulan ilişki çerçevesinde, yolsuzlukların

azaltılması yönündeki çabaları da destekleyecektir. Dahası bu araçlar, saydamlık ve iyi yönetim yoluyla demokrasinin gelişimine de katkı sağlayacaktır.





KAYNAKLAR

- Achen, C., Bartels, L.M (2002), *Blind Retrospection: Electoral Responses to Droughts, Flu and Shark Attacks*. Boston, MA: APSA Annual Meeting, [Gailmard S. (2014), “Accountability and Principal-Agent Theory”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, 90-105]
- Akçakaya, M., Hasanoğlu, M. (2009). *21. Yüzyılda Kamu Personeli: Etik Sorunlar ve Yeni Arayışlar*. Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, 569-586
- Akdoğan, A. (2007) “Habermas’ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4).
- Allen, R., Hemming, R., Potter, H.B. (2013). *Introduction: The Meaning, Content and Objectives of Public Financial Management*. NY, USA: The International Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan, 1-16.
- Anderson, B. (2009). The Changing Role of Parliament in the Budget Process, SSN 1608-7143 *OECD Journal on Budgeting*, 2009, 1.
- Andvig, J. C., Fjeldstad, O.H. Amundsen, I., Sissener, T., Soreide, T., (2000), *Research on Corruption, A policy oriented survey*, Commissioned by NORAD, Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Arslan, N. T. (2010). “Klasik –Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 2010.
- Aucoin, P. (1990). “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Gouemunce*, 115-137 [Hood C. (1995), *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme, Accounting Organizations and Society*, 20, 93-109].
- Azfar, O. (2007), “Disrupting Corruption”, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank, 255-283.
- Bağce, H. E. (2017). “Parlamente ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Gelir Dağılımı Eşitsizliği ve Yoksulluk”, *İnsan & İnsan*, 4(11), 5-39. e-ISSN: 2148-7537, www.insanveinsan.org
- Bağlı, M. S. (2010), *Mali Saydamlık ve Hesapverebilirlik Açısından TBMM’nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye’de Parlamento-Sayıştay İlişkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bağlı, M. S. (2014), *TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanım Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bakhtaki, B. (2007). “The role of accountability in promotion quality of public services”. *Accounting Knowledge and Research*, 9, 35 [Fatemi M. and Behmanesh M.R. (2012), “New Public Management Approach and Accountability”, *International Journal of Management, Economics and Social Sciences*, 1(2), 42 –49]

- Barracough, K., Dorotinsky, B. (2008). The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review. Pelizzo R., Stapenhurst R., Olson D.M., Trapp L.V., *Legislative Oversight and Budgeting*. Washington, USA: World Bank Institutes, 99-110.
- Bayramoğlu, S. (2014), *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press Boston [Bovens M. (2006), *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV].
- Berman, E.M. (1998), *Productivity in Public and Nonprofit Organizations: Strategies and Techniques*. Thousand Oaks, CAL: Sage, [Ömürganülşen U., Öktem M.K., Bilgin K.U. (2009), “Kamu Yönetiminde Performansa Etik Yansımalar”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.587-598].
- Biçer, M., Şahin, M. (2008, Ekim), *Editorial Not, Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlatentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler*. Ankara: TBMM Basımevi, 19-24.
- Birinci, G. (2009). *Etik, İnsan Hakları ve Kamu Yönetimi*. Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, 149-164.
- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi.
- Boesch, H., (2009). *Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri*, Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlatentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, 8-9 Ekim 2008, TBMM Basımevi, Ankara, 67-86.
- Bolat, Ö. (2016). *Beni Ödülle Cezalandırma*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Borins, S. (1995). “The New Public Management is here to stay”. *Canadian Public Administration*, 38, 122–132 [Gruening G. (2001), *Origin and theoretical basis of New Public Management*, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1–25].
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press [Gruening G. (2001), *Origin and theoretical basis of New Public Management*, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1–25].
- Bovens, M. (2005), *From Financial Accounting to Public Accountability*, H. Hill (ed.) *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements*, Baden Baden: Nomos Verlag 2005: 183-193.
- Bovens, M. (2006). “*Analysing and Assessing Public Accountability*”, A Conceptual Framework, European Governance Papers, No.C-06-01, EUROGOV.

- Bovens, M. (2007). "Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, 13, 447-68 [Koch C. And Wüstemann J. (2014), "Experimental Analysis", *Studying Accountability*, The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.127-142].
- Bovens, M., Schillemans, T. (2011), *The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?*, Published in *Accountable Governance: Problems and Promises*, p.3-21 (Open Access version via Utrecht University Repository, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/319030>, Erişim;19.04.2018).
- Bovens, M., Schillemans, T., Goodin, R.E. (2014). *Public Accountability*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 1-20.
- Bovens, M., Schillemans, T., Hart, P.T., (2008). "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool". *Public Administration*, 86, 1, 225-242.
- Brandsma, G. J. (2010). *Backstage Europe: Comitology, Accountability and Democracy in the European Union Dissertation*. Utrecht: Utrecht University [Brandsma G. J. (2014), "Quantitative Analysis", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.143-158].
- Brandsma, G. J. (2014). *Quantitative Analysis*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 143-158.
- Brazier, A., Ram, V. (2006). "The Fiscal Maze: Parliament, Government and Public Money, *Hansard Society* [Bacon R. (2008), *Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi*, Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, 8-9 Ekim 2008, TBMM Basımevi, Ankara, s.229-246].
- Brehm, J., Gates, S. (1997). *Working, Shirking and Sabotage: Bureacratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. [Brandsma G. J. (2014), "Quantitative Analysis", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.143-158].
- Brennan, G. (1999). "Institutionalising Accountability: A Commentary", *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), 94-97. [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86, 1, 225-242].
- Broadbent, J., Laughlin, R. (2003). "Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK". *Critical Perspectives on Accounting*, 14, 3-48, <http://dx.doi.org/10.1006/cpac.2001.0525> [Kluvers R., Tippett J. (2012), *The NPM: The Trojan Horse in Accountability*, *International Journal of Business and Management* Vol. 7, No. 3].
- Brousseau, E., Glachant, M. (2004), "The economics of Contracts: Theories and Applications", *The Economics of Contracts and the Renewal of Economics*. London: Cambridge University Press, 3-30. [Çetin T. (2012), *Yeni Kurumsal İktisat*, *Sosyoloji Konferansları*, No: 45 (2012-1) / 43-73].

- Buchanan, J. M (1954). "Individual Choice in Voting and the Market". *Journal of Political Economy*, 62, 334-43 [http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-kamu-tercihi.htm, Erişim:19.05.2018].
- Bundt, J. (2000). "Strategic Stewards: Managing Accountability, Building Trust". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 757-778
- Buschor, E. (1994). *Introduction: from advanced public accounting via performance measurement to New Public Management*. In: E. Buschor, & K. Schedler, Perspectives on performance measurement and public sector accounting (pp. vii–xviii). Bern: Haupt [Gruening G. (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1–25].
- Butler, J. (2005). *Giving Account of Oneself*. New York: Fordham University Press [Lindberg I. S. (2009), Accountability: the core concept and its subtypes, Africa Power and Politics Programme (APPP) by the Overseas Development Institute, London].
- Buzaljko, K., Kanis, A.M., Tamasan, A., Verkaart, F. (2010). *Public Financial Oversight, A Comparative Analysis of Parliamentary Committees Across Europe*, Maastricht Graduate School of Government, Maastricht University.
- Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi, Politika Belgesi ve Eylem Planı (2017-2020),
- Callahan, D. (1981). U.S. Congress, Senate Select Committee on Ethics, *Hearings, Revising the Senate Code of Official Conduct Pursuant to Senate Resolution 109*, 97. Cong. 2.Sess., Washington DC: Printing Office s.79 [Yüksel C. (2010), Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul]
- Carlo, B., Cappiello, C., Francalanci, C., Maurino, A. (2009). "Methodologies for Data Quality Assessment and Improvement". *ACM Computing Surveys*, 41(3), 16.
- CCAF-FCVI. (2006). *Parliamentary Oversight-Committees and Relationships*. A Guide to Strengthening Public Accounts Committees, Kanada.
- Chavance, B. (2009). *Institutional Economics*. New York: Routledge, [Kama Ö. (2011), Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2 (2011). 183-204].
- Christensen T. and Lægreid P. (2002). "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens". *The Journal of Political Philosophy*, 10(3), 267-295.
- Christensen T. and Lægreid P. (2007). *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- CIPFA and IFAC. (2013), *Good Governance in the Public Sector*, Consultation Draft for an International Framework.
- CIPFA. (2009). *Public Financial Management and the PFM International Architecture*. UK: A Whole System Approach, Consultation Draft.

- Colson, E. (1974). *Tradition and Contract: Th problem of Order*. Chicago: Adeline [North D.C. (2010), Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans, Çeviren: Güven G.Ç., Sabancı Üniversitesi, İstanbul]
- Considine, M. (2002). “Rhe End of the Line?, Accountable Governance in the Age of Networks”. *Partnerships and Joined-Up Services, Governance*, 15(1), 21-40 [Bovens M., Schillemans T. (2011), The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?, Published in *Accountable Governance: Problems and Promises*, p.3-21 (Open Access version via Utrecht University Repository, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/319030>, Erişim;19.04.2018)]
- Cook, K.S. (2001). *Trust in Society*. New York: Russell Sage Found
- Corder, H., Jagwanth, S., Soltau, F. (1999). *Report on Parliamentary Oversight and Accountability*. Cape Town: University of Cape Town
- CPA. (2006). *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*. London, UK: Commonwealth Parliamentary Association Secretariat.
- Çağan, N. (1986). *Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü*, Ankara: Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, 107-224.
- Çetin, T. (2012). *Yeni Kurumsal İktisat*, Sosyoloji Konferansları, No: 45 (2012-1) / 43-73.
- Çiçen ,Y.B. (2015). *Türkiye’de Ekonomik Performansın Kurumsal Temelleri: Yeni Kurumsal İktisat Perspektifi*. Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Dahl, R.A. (1993). *Demokrasi ve Eleştirisi* (Çev. L. Köker). Ankara: Yetkin Basımevi.
- Damgaard, B. and Lewis, J.M. (2014), “*Accountability and Citizen Participation*”, The Oxford Handbook of Public Accountability. UK: Oxford University Press, p.258-272
- Davies, H.M., Hashim, A., Talero, E. (1993), *Information Systems Strategies for Public Financial Management*. Washington:The World Bank.
- Day, P. and Klein, R. (1987), *Accountabilities: Five public sectors*. London: Tavistock [Brandsma G. J. and Schillemans T. (2012). “The Accountability Cube:Measuring Accountability”. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 23, pp. 953–975 (<https://www.researchgate.net/publication/274999940>, Erişim; 06.04.2018)]
- De Vires, M.S. (2002). “Can You Afford Honesty? A Comparative Analysis of Ethos and Ethics in Local Government”, *Administration&Society*, 11, 73-88 [Genç F.N., Özgür H., Kılınç G. (2009), “Seçilmiş Uluslararası Kamu Yönetimi Dergilerinde Etik İlgili Kuramsal ve Kavramsal Tartışmalar”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE*, Ankara, s.76-99]
- Demir, E., Saatçioğlu, Ö., İmrol, F. (2016). “*Uluslararası Dergilerde Yayımlanan Eğitim Araştırmalarının Normallik Varsayımları Açısından İncelenmesi*”. *Ankara Üniversitesi, Araştırma Makalesi, Curr Res Educ*, 2(3), 130-148

- Dener, C., Watkins, J.A., Dorotinsky, W.L. (2011), *Financial Management Information Systems*, The International Bank for Reconstruction and Development Washington: The World Bank.
- Diamond, J. (1999), *Gun, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: W.W.Norton [Bovens M., Schillemans T., Goodin R.E. (2014), "Public Accountability, The Oxford Handbook of Public Accountability, " p.1-20, Oxford University Press, UK]
- Diamond, J. (2013), "*Policy Formulation and the Budget Process*", *The International Handbook of Public Financial Management*. NY: Palgrave Macmillan, 193-2018
- Diamond, J., Khemani, P. (2005), *Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries*, WP/05/196, Washington: IMF Working Paper.
- Dobler, C. (2011), *The Impact of Formal and Informal Institutions on Economic Growth: A Case Study on the MENA Region*. Frankfurt: Peter Lang Publishing [Çiçen Y.B. (2015) Türkiye’de Ekonomik Performansın Kurumsal Temelleri: Yeni Kurumsal İktisat Perspektifi, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi]
- Drüke, H. (2007). *Can E-Government Make Public Governance More Accountable*, p.59-87, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank,
- Dubnick, M. (2005). "Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms". *Public Performance and Management Review*, 28(3), 376 – 417 [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86, 1, 225-242].
- Dubnick, M. J. (2002). *Seeking Salvation for Accountability*. Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston [Bovens M. (2006), Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, *European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV*]
- Dubnick, M.J. (1998), Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework, s.68-81, C.Sampford, (eds.). *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*, N.preston, C.A.Bois. Leichhardt, NSW: The Federation Press/Routledge
- Dubnick, M.J. (2003), "Accountability And Ethics: Reconsidering the Relationships", *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 6(3), 405-441.
- Dubnick, M.J. (2007). *Situating Accountability: Seeking Salvation for the Core Concept of Modern Governance*, Unpublished paper [Bovens M., Schillemans T., Goodin R.E. (2014), "Public Accountability", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.1-20]
- Dubnick, M.J. (2014), "*Accountability as a Cultural Keyword*". UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 23-38
- Dubrow, G. (2001). "*Systems of Governance and Parliamentary Accountability*" in *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarians Handbook*, Washington, DC and Ottawa: World Bank Institute and Parliamentary Centre.

- Dunleavy, P. J. (1989), The United Kingdom: paradoxes of an ungroimded statism, pp.242-91 in F. G. Castles (ed.) *The comparative history of public policy*. Cambridge: Polity Press [Hood C., (1991), A Public Management for All Seasons, Public Administration Vol. 69 Spring 1991].
- Dunsire A. and Hood C.C. (1989). *Cutback management in public bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press [Hood C., (1991), A Public Management for All Seasons, Public Administration Vol. 69 Spring 1991].
- Dunsire, A. (1999), "Then and Now Public Administration: 1953-1999", *Political Studies*, 47, 360-378 [Özdemir M. (2008) Kamu Yönetiminde Etik, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, 2008, ss. 179-195.].
- Duverger, M. (1986), *Siyasal Rejimler*. İstanbul: Sosyal Yayınlar [Özer A. (2009), "Yolsuzluk Ekonomisinin Temelleri, Sistem ve Siyaset", Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.513-533].
- Dye, M. K. (2007). Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions, 303-321, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank.
- Eakin, H., Eriksen, S., Eikeland, Per-Ove, Oyen, C. (2011). "Public Sector Reform and Governance for Adaptation: Implication of New Public Management for Adaptive Capacity in Mexico and Norway", *Environmental Management*, 47(3), 338-351.
- Ebrahim, A. (2003). "Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits", *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), 191 - 212. <http://dx.doi.org/10.1002/nml.29> [Kluvers R., Tippet J. (2012), The NPM: The Trojan Horse in Accountability, International Journal of Business and Management Vol. 7, No. 3]
- Eisenhardt, K.M. (1989). "Agency Theory". *An assessment and Management Review*, 14(1), 57-74
- Emil, M.F., Yılmaz, H.H. (2006). *Mali Saydamlık İzleme Raporu IV*, Ankara: TEPAV.
- Ercan, Ü. (2016). *Şirketlerin Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğinin Vekalet Kuramı Bağlamında İncelenmesi: OYAK Örnek Olayı*. Doktora Tezi, Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik". *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7).
- European Parliament – OPPD (2012), *Benchmarking for Parliaments, Self-Assessment or Minimum Criteria*. Brussels: OPPD Publisher: Dick Toornstra, Research and manuscript produced by Anthony Staddon, say.21
- Fama, E.F. ve Jensen, M.C. (1983). "Separation of ownership and control". *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Fandt, P.M. and Ferris, G.R. (1990). "The Management of Information and Impression. When Employees Behave Opportunistically". *Organizational Behavior and*

- Human Decision Processes*, 45, 140-58 [Koch C. And Wüstemann J. (2014), "Experimental Analysis", *Studying Accountability*, The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.127-142]
- Fard, H.D., Rostamy, A.A.A. (2007), "Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability", *Public Organization Review*, 7, 331–344
- Fatemi, M. and Behmanesh, M.R. (2012). "New Public Management Approach and Accountability". *International Journal of Management, Economics and Social Sciences*, 1(2), 42–49
- Fearon, j. (1999), *Electoral Accountability and the Control of Politicians*, pp.55-97. A. Przeworski, S.C.Stokes and B Manin (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferlie, E. et al. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Finer, H. (1940). "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administrative Review*, 1, 225-50 [Peters B.G. (2014), "Accountability in Public Administration", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.211-225]
- Fish, M.S. (2006). "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". *Journal of Democracy*, 17(1), 5-20.
- Fish, M.S., Kroenig, M (2009). *The Handbook of National Legislatures A Global Survey*. NY: Cambridge University Press,
- Fisher, E. (2004). "The European Union in the Age of Accountability". *Oxford Journal of Legal Studies*, 24(1), 495-515. [Bovens M. (2006), *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Fisman, R., Golden, M.A. (2017). *Corruption, What Everyone Needs to Know*. USA: Oxford University Press,
- Foss, N. J. (1995). "The Theory of the Firm: The Austrians as Precursors and Critics of Contemporary Theory", *Review of Austrian Economics*, 7, 31-64 [Kama Ö. (2011), *Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2 (2011). 183-204]
- Franklin, M.N., Soroka, S. and Wlezien, C. (2014). "Elections", *The Oxford Handbook of Public Accountability*. UK: Oxford University Press, 389-404.
- Friedrich, C.J. (1940). *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, pp.3-24 in *Public Policy*, eds. C.J. Friedrich and E.S.Mason. Cambridge:Harvard University Press [Peters B.G. (2014), "Accountability in Public Administration", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.211-225]

- Fukuyama, F. (2011), *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. USA: Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, A., Weil, D. (2010). “*Open Government and Open Society*”, 105-113, *Open Government*, Daniel Lathrop and Laurel Ruma, USA: O’Reilly Media, Inc.
- Funnell, W. (2001). *Government by Fiat: the Retreat from Responsibility*. Sydney: University of New South [Kluvers R., Tippet J. (2012), *The NPM: The Trojan Horse in Accountability*, *International Journal of Business and Management* Vol. 7, No. 3]
- Galtung, F., Pope, j. (1999). The global coalition against corruption: Evaluating Transparency International, chapter 16 (pp. 257-282) in A. Schedler, L. Diamond and M.F. Plattner (Eds.) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers [Andvig J. C., Fjeldstad O.H. Amundsen I., Sissener T., Soreide T. (2000), *Research on Corruption, A policy oriented survey*, Commissioned by NORAD, Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)]
- Gant, J., Turner-Lee, N. (2011). *Government Transparency: Six Strategies for More Open and Participatory Government*. USA: The Aspen Institute Communications and Society Program.
- Geeta, M., Pooja, J., Mishra, P.N. (2016). Ethical Behaviour in Organizations: A Literature Review, *Quest Journals Journal of Research in Business and Management*, 4(1), 01-06.
- Goddard, A. (2005), “Accounting and NPM in UK Local Government – Contributions toward Governance and Accountability”. *Financial Accountability and Management*, 21(2), 191-214. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0408.2005.00215.x> [Kluvers R., Tippet J. (2012), *The NPM: The Trojan Horse in Accountability*, *International Journal of Business and Management* Vol. 7, No. 3]
- Goodhart, M. (2014). *Accountable International Relations*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 289-304.
- Goodin, R.E. (2008). *Innovation Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford, Oxford University Press [Olsen J.P. (2014), “Accountability and Ambiguity”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.106-123]
- Gore, A., Jr. (1994). “The new job of the federal executive”. *Public Administration Review*, 54, 317–321. 132 [Gruening G. (2001), *Origin and theoretical basis of New Public Management*, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1–25]
- Göze, A. (1986), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. İstanbul: Beta, (http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/magna-carta/fransiz_insan.htm, Erişim:31.05.2017)
- Granovetter, M. (1985). “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”. *American Journal of Sociology*, 91(1), 481-510.

- Gruening, G. (2001). "Origin and theoretical basis of New Public Management". *International Public Management Journal*, 4(2001), 1–25.
- Gustavo, B. (2010), "Herbert A.Simon and concept of rationalizty: Boundaries and procedure", *Brazilian Journal of Political Economy*, 30(119), 455-472.
- Güney, T. (2013). *Yolsuzluk ve Refah*. Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. Ankara: AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi.
- Halachmi, A. (2002a). "Performance Measurement: A Look at some Possible Dysfunctions", *Work Study*, 51(5), 230 – 39 [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, Public Administration, 86, 1, 225-242]
- Halachmi, A. (2002b). "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance", *Public Performance and Management Review*, 25(4), 370 – 4 [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, Public Administration, 86, 1, 225-242]
- Hammer, M., Lloyd, R. (2011). *Pathways to Accountability II: The 2011 Revised Global Accountability Framework: Report on the Stakeholder Consultation and New Indicator Framework*. London: One World Trust. [Brandsma G. J. (2014), "Quantitative Analysis", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.143-158].
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, Public Administration, 86, 1, 225-242]
- Harlow, C. (2014). *Accountability and Constitutional Law*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 196-210.
- Hart, P. 't. (2001), *Verbroken Verbindingen. Over De Politisering Van Het Verleden En De Opkomst Van Een Inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie OUP [Bovens M. (2006), Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Hasher, L., Golstein, D., Toppino, T. (1977), Frequency and the Conference of Referential Validity, *Journal of Verbel Learning and Verbal Behavior*, 16, 107-112
- Hayek, F.A. (1944). *The Road to Serfdom*. London: Routledge [Harlow C. (2014), "Accountability and Constitutional Law", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.196-210]
- Hayne, C. and Salterio, S.E. (2014), "Accounting and Auditing". UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 421-440
- Heald, D. (2013), "Strengthening Fiscal Transparency", The International Handbook of Public Financial Management, NY:Palgrave Macmillan, 711-741

- Healy, A., Malhotra, N. (2010), “Random Events, Economic Losses and Retrospective Voting: Implications for Democratic Competence”, *Quarterly Journal of Political Science*, 5, 193-208 [Gailmard S. (2014), “Accountability and Principal-Agent Theory”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.90-105]
- Heath, J. (2009), The uses and abuses of agency theory. *Business Ethics Quarterly*, 19(4), 497-528 [Ercan Ü. (2016), *Şirketlerin Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğinin Vekalet Kuramı Bağlamında İncelenmesi: OYAK Örnek Olayı*, Doktora Tezi, Ankara,]
- Heeks, R. (1998), *Information Systems for Public Sector Management*. Manchester: Working Paper Series, Paper No. 1, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Precinct Centre,
- Hemming, R. (2013). “The Macroeconomic Framework for Managing Public Finance”, NY: *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, s.17-37
- Hitt, W.D. (1990). *Ethics and Leadership*. Columbus Richland: Battle Press, [Güz H., Akçakaya M. (2009), *Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar ve Etik Algılaması: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2*, TODAİE, Ankara, s.457-479]
- Hoek, F., Motfort van, C. and Vermeer, C., (2005), “Enhancing Public Accountability in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 69-86.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69.
- Hood, C. (1995). “The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme”. *Accounting Organizations and Society*, 20(U3), 93-109.
- Hood, C., James, O., Peters, B.G., Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government Variety*. USA: Commonality and Change, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Hope, Kempe Ronald, Sr. (2000): “*Corruption and development in Africa*”, chapter 1 (pp. 17-39) in Kempe Ronald Hope, Sr. and Bornwell C. Chikulu (eds.) *Corruption and Development in Africa. Lessons from Country Case-Studies*. New York: St. Martin’s Press [Andvig J. C., Fjeldstad O.H. Amundsen I., Sissener T., Soreide T., (2000), *Research on Corruption, A policy oriented survey*, Commissioned by NORAD, Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)]
- Hudson, A. and GOVNET (2009). “*Background Paper for the Launch of the Workstream on Aid and Domestic Accountability*”, OECD DAC GOVNET, OECD, Paris [OECD (2014), *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing., s.23]
- Hyman, E., Kambour, F.P. ve Daum, LK. (2014). *Guide to Public Financial Management*, USA: USAID.
- IBP (2012). Open Budget Questionnaire, 2012
- IBP (2012). Open Budget Survey, 2012

IBP (2015). *Guide to the Open Budget Questionnaire: an Explain of the Questions and the Response Options*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington.

IBP (2015). Open Budget Questionnaire, 2015

IBP (2015). Open Budget Survey 2015, Washington

IBP (2015). Open Budget Survey, 2015

IBP (2017). *Guide to the Open Budget Questionnaire: an Explain of the Questions and the Response Options*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington.

IMF (2012). *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*, Fiscal Affairs Department in collaboration with the Statistics Department, Approved by Carlo Cottarelli

IMF, (2012). Data Quality Assessment Framework (DQAF) for Government Finance Statistics and Public Sector Debt Statistics, Washington, D.C.

IPU (2008). *A Self-assessment Toolkit for Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland

İnternet: Braithwaite, J. (1997). On speaking softly and carrying big sticks: Neglected dimensions of a republican separation of powers. University of Toronto, *Law Journal* 47 (3): 305–61 [Brandsma G. J. and Schillemans T. (2012). “The Accountability Cube:Measuring Accountability”. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Universiteitsbibliotheek Utrecht on September 19, 2012, <https://www.researchgate.net/publication/274999940>, Son Erişim Tarihi: 06.04.2018.

İnternet: Brandsma, G. J. and Schillemans, T. (2012). “The Accountability Cube:Measuring Accountability”. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Universiteitsbibliotheek Utrecht on September 19, 2012, <https://www.researchgate.net/publication/274999940>, Son Erişim Tarihi: 06.04.2018.

İnternet: Desai, P J. (2009), *The Power of Public Accountability*, (http://online.wsj.com/public/resources/documents/mum_accountability.pdf, Erişim:21.09.2016), s.27)

İnternet: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, (Erişim;28.12.2017).

İnternet: <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>, Son Erişim Tarihi: 29.11.2017.

İnternet: <https://freedomhouse.org>, Freedom House Freedom of the Press 2015 Son Erişim Tarihi: 17.06.2017.

İnternet: <https://www.transparency.org/about> Son Erişim Tarihi: 21.12.2017.

İnternet: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
Son Erişim Tarihi: Erişim; 30.12.2017.

İnternet: IMF (2007), Code of Good Practices on Fiscal Transparency (<https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>, Son Erişim Tarihi:27.02.2018)

İnternet: OECD. STAT, National Accounts at a Glance URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>, Erişim; 1.7.2018

İnternet:
www.tuik.gov.tr/PreIstatistikMeta.do%3Bjsessionid%3DLJLcYtDbLhRltymlDDlqSR8FcrHs1GCtLwQvWwrFBDVQpk8G8SwG!126231087%3Fistab_id%3D9006+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=tr, Son Erişim Tarihi: 10.06.2017.

İslamoğlu, A.H., Alnaçık, Ü. (2016). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. İstanbul: Beta Bas.Yay.Dağ.A.Ş.

Jacops, K. (2008), “Budgets- An Accountant’s Perspective” *Legislative Oversight and Budgeting*, Pelizzo R., Stapenhurst R., Olson D.M., Trapp L.V., World Bank Institutes, Washington, USA, s.67-78

Jarvis, M.D. (2014). “Hierarchy”, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 403-420.

Jenkins, R. (2007). The Role of Political Institutions in Promoting Accountability, 135-181, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank.

Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976). “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.” *Journal of Financial Economics* 3, 305-360, North-Holland Publishing Company Kofman F., Lawarree J. (1993), Collusion in hierarchical agency. *Econometrica*, 61(3), 629–56 [Aktaran; Sarr B. (2015), Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?, IBP, Washington DC]

Johnson, K.J, Stapenhurst, F.R. (2007). “The Growth of Parliamentary Budget Offices”. 359-378, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, The World Bank, Washington

Johnston, N. (2007), *Financial Oversight: A Handbook for Parliamentarians*, GOPAC. Canada: World Bank Institute.

Jos, P.H. and Tompkins, M.E. (2004), “The Accountability Paradox in an Age of Reinvention”, *Administration and Society*, 36(3), 255–81 [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86, 1, 225-242]

Justice, J.B., Melitski, J., Smith D.L. (2006). E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners Employ the Best

Practices? *The American Review of Public Administration*, 36(3), 301-322 (<https://www.researchgate.net/publication/258125813>, say.17)

Kalaycıoğlu, E., Sarıbay, A.Y, (1986), *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*. İstanbul: Beta Yayınları, 313-314 [Özkan M.B. (2010), Demokrasinin Kurumsallaşması Üzerine Bir Deneme: 1982'den Sonra Türkiye'de Demokrasi, Pamukkale Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi]

Kama, Ö. (2011). "Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 183-204.

Kanis, A.M. (2012). *Parliamentary Control of Budget Implementation*. EU, Brussels: Directorate General For Internal Policies.

Kaptein, M., Huberts, L., Lasthuizen, K. (2005). "Demonstrating Ethical Leadership by Measuring Ethic: A Survey of U.S. Public Servant", *Public Organization Review*, 6, 3-20 [Uluğ F. (2009), "Yönetim ve Etik", Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara s.3-15]

Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*, London: S&S [Olsen J.P. (2014), "Accountability and Ambiguity", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.106-123]

Kernaghan, K. (1974). Codes of ethics and administrative responsibility. *Canadian Journal of Public Administration*, 1(7), 524-541 [Plant J.F. (2001), "Codes of Ethics"s.309-331, *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry L. Cooper, Marcel Dekker, Inc., New York]

Kesik, A. (2008, 8-9 Ekim). *Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi*. Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, Ankara, 67-86.

Khalil, M., Ellaboudy, S., Denzau, A. (2007). "The Institutions and Economic Development in the OECD". *International Research Journal of Finance and Economics*, 12, 67-79 [Çiçen Y.B. (2015) Türkiye'de Ekonomik Performansın Kurumsal Temelleri: Yeni Kurumsal İktisat Perspektifi, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi].

Kluvers, R., Tippett, J. (2012). "The NPM: The Trojan Horse in Accountability". *International Journal of Business and Management*, 7, 3.

Koch, C. And Wüstemann, J. (2014). "*Experimental Analysis*", *Studying Accountability*, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 127-142

Kofman, F., Lawarrée, J. (1996). "On the optimality of allowing collusion". *Journal of Public Economics*, 61(3), 383-407 [Aktaran; Sarr B. (2015), Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?, IBP, Washington DC]

- Koppell, J. (2005). "Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder". *Public Administration Review* 65(1), 94–109 [Brandsma G. J. and Schillemans T. (2012a). "The Accountability Cube:Measuring Accountability". In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Universiteitsbibliotheek Utrecht on September 19, 2012]
- Köseoğlu, Ö. (2013). "*Kamu Politikası Sürecinde Karar Modelleri*", *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları, 244-264.
- Krambia-Kapardis, M. (2016). *Corporate Fraud and Corruption*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kuçuradi, İ. (2003), "Etik ve Etkiler", *Türkiye Mühendislik Haberleri*, 423-2003/1 [Bicer İ. (2009), "Kamu ve Özek Sektör Kuruluşlarında Etik Değerlerin Uygulanması", *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE*, Ankara, s.689-698]
- Kuçuradi, İ. (2007), *İnsan Hakları Kavramları ve Sorunları*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, [Birinci G. (2009), "Etik, İnsan Hakları ve Kamu Yönetimi" , *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE*, Ankara, s.149-164]
- Kul, S. (2014), *İstatistik Sonuçlarının Yorumu: P Değerini ve Güven Aralığı Nedir?*, Türk Toraks Derneği DOI:10.5152/pb.2014.003, (<http://www.toraks.org.tr/uploadFiles/book/file/1832014154715-113.pdf>, Erişim;27.06.2018)
- Lægreid, P. (2014). "*Accountability and New Public Management*", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.324-338
- Lane, J.E. (2005), *Public Administration and Public Management, The principal-agent perspective*. New York: Routledge.
- Lathrop, D., Ruma, L. (2010). *Open Government*. USA: O'Reilly Media, Inc.
- Lederman, D., Loayza, N.V., Soares, R.R. (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter, *Economics & Politics*, 0954-1985, 17.
- Lenz, G. (2012). *Follow the Leader: How Voters Respond to Politicians' Performance and Policies*, Chicago: University of Chicago Press, [Gailmard S. (2014), "Accountability and Principal-Agent Theory", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.90-105]
- Lerner, J. and Tetlock, P. (1999), "Accounting for the effects of accountability". *Psychological Bulletin*, 125(2), 255–75. [Brandsma G. J. and Schillemans T. (2012). "The Accountability Cube:Measuring Accountability". In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Universiteitsbibliotheek Utrecht on September 19, 2012, (Erişim; <https://www.researchgate.net/publication/274999940>, 06.04.2018)]
- Lienert, I. (2010). *Role of the Legislature in Budget Processes*. IMF Fiscal Affairs Department.

- Lienert, I. (2013a). *Role of the Legislature in Budget Processes*. NY, USA: The International Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan,
- Lienert, I. (2013b). *The Legal Framework for Public Finances and Budget Systems*. NY, USA: The International Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan,
- Lienert, I. and Fainboim, I. (2010). *Reforming Budget System Laws*. IMF Technical Notes and Manuals No. 2010/01.
- Lienert, I., and Jung, M.K.. (2004). “The Legal Framework for Budget Systems – An International Comparison,” *OECD Journal of Budgeting, Special Issue*, 4(3).
- Lim, H.H. (2006). “Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation”. *Public Administration Review* 66(2), 193–204 Peacock [Brandsma G. J. and Schillemans T. (2012). “The Accountability Cube:Measuring Accountability”. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Universiteitsbibliotheek Utrecht on September 19, 2012, (Erişim; <https://www.researchgate.net/publication/274999940>, 06.04.2018)]
- Lindberg, I. S. (2009). *Accountability: the core concept and its subtypes, Africa Power and Politics Programme (APPP)* by the Overseas Development Institute, London.
- Lindberg, I. S. (2013). “Mapping Accountability:Core Concept and Subtypes”, *International Review of Administrative Science*, 79, 2.
- Locke, J. (1690/1980). *Second Treatise of Government*. Edited by. C. B. Macpherson. Hackett: Indianapolis, [Lindberg I. S. (2009), *Accountability: the core concept and its subtypes, Africa Power and Politics Programme (APPP)* by the Overseas Development Institute, London].
- Locke, J. (2012). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme* (Çev. F. Bakırcı). İstanbul: Ebabel Yayınları.
- Lupia, A. And McCubbins, M. (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*, New York: Cambridge University Press, [Gailmard S. (2014), “Accountability and Principal-Agent Theory”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.90-105]
- Lupia, A., (2003). *Delegation and its Perils*. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, edited by K. Strom et al. Oxford: OUP [Bovens M. (2006), *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Luttbeg, N. (1974). *Public opinion and public policy: Models of political linkage*, 3rd ed. Ithaca, NY: F. E. Peacock [Brandsma G. J. and Schillemans T. (2012). “The Accountability Cube:Measuring Accountability”. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Universiteitsbibliotheek Utrecht on September 19, 2012, (Erişim; <https://www.researchgate.net/publication/274999940>, 06.04.2018)]

- Maffio, R. (2002). "Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata", *Quaderni di Scienza Politica*, 9(2), 333-383 [Pelizzo R., Stapenhurst R. (2006), "Democracy and Oversight", Parliamentary Oversight for Government Accountability, World Bank Institutes, Washington, USA, s.6-22]
- Magnette, P. (2000). "Towards Accountability Independence? Parliamentary Control of the European Central Bank and the Rise of a New Model", *European Law Journal*, 6, 326-40 [Olsen J.P. (2014), "Accountability and Ambiguity", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.106-123]
- Makhado, R. (2016). "The Role of PAC in Enhancing Oversight and Accountability by the State-Owned Enterprises in South Africa". *African Politics & Policy*, 2(3), 2016.
- Mandelbaum, A.G., Swislow, D.R. (2016). *The Role of Parliamentary Monitoring Organization, Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*, Washington: International Bank for Reconstruction and Development, s.155-174
- Mansbridge, J. (2014). "A Contingency Theory of Accountability", UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 55-68.
- McEldowney, J. and Lee, C. (2005). "Parliament and Public Money", in The Future of Parliament Issues for a New Century edited, P Giddings, Palgrave Macmillan [Bacon R. (2008), "Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi, Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, 8-9 Ekim 2008, TBMM Basımevi, Ankara, s.229-246]
- Meijer, A. (2014). "Transparency", UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 507-524.
- Menzel, D.C. (1993). *The Ethics Factor in Local Government: An Empirical Analysis*. In Ethics and Public Administration (H.G. Frederickson, ed.). 191-204. Armonk, NY: M.E. Sharpe. [Frederickson H. G., Walling J.D. (2001), "Research and Knowledge in Administrative Ethics", s.37-59, Handbook of Administrative Ethics, edited by Terry L. Cooper, Marcel Dekker, Inc., New York]
- Mordacq, F. (2009, 8-9 Ekim). "Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi", Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, 2008, Ankara, 135-150.
- Mulgan, R. (1997), "The Processes of Public Accountability", *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 25-36
- Mulgan, R. (2000). "Accountability". *An ever expanding Concept? Public Administration* 78, 555. [Bovens M. (2006), *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Mulgan, R. (2000a), "Accountability". *An ever expanding Concept? Public Administration* 78, 555-573.

- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke: Palgrave [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86, 1, 225-242]
- Mutluer, M.K., Öner, E., Kesik, A. (2016), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 185, Hukuk 11.
- Naschold, F., Oppen M., Tondorf K., Wegener. A. (1995). *Neue staedte braucht das land—Public governance: strukturen, prozesse und wirkungen kommunaler innovationsstrategien in Europa—eine projektskizze*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin Haupt [Gruening G. (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1–25]
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs), (1999), *Legislative Ethic: A Comparative Analysis*, Legislative Research Series Paper 4, Washington, D.C.
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs), (2009), *Standards-based Questionnaire*, Based on National Democratic Institute’s Toward the Development of International Standards for the Functioning of Democratic Legislatures
- Norris, P. (2014). “*Warchdog Journalism*”, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 525-541.
- North D.C. (2010). *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans* (çev. G.Ç. Güven). İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, And Economic Performance*, St Louis: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1991). “Institutions”. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 97-112.
- North, D.C. (1993). “Institutions and Credible Commitment”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 1-23.
- O’ Loughlin, M. (1990). “What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?”, *Administration and Society*, 22(3), 275 – 302 [Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86, 1, 225-242].
- O’Brien, M., Stapenhurst, R., Trapp, L.V. (2016). *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*. International Bank for Reconstruction and Development.
- O’Connel, L. (2005). “Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program’s Field”. *Public Administration Review*, 65(1), 85-93 [Bovens M., Schillemans T. (2011), The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?, Published in *Accountable Governance: Problems and Promises*, p.3-21 (Open Access version via Utrecht University Repository, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/319030>, Erişim;19.04.2018)]
- O’Kelly, C., Dubnick, M. (2014). *Accountability and its Metaphors, From Forum to Agora and Bazaar*, Germany: PSG VII: Quality and Integrity of Governance The European Group of Public Administration, Speyer.

- O'Meally, S.C. (2013). *Mapping Context for Social Accountability: A Resource Paper*. Washington: World Bank,
- OECD Report (1996). *Ethics in Public Service* [Yüksel C. (2010), *Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye'de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul]
- OECD. (2007). "Budget Practices Survey" OECD Surveys. Available via the internet at: <http://www.oecd.org/gov/budget/database> [Lienert I. (2010), *Role of the Legislature in Budget Processes*, IMF Fiscal Affairs Department]
- OECD. (2014). *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing
- OECD. (2014). *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris
- OECD. (2017). *Budget Transparency Toolkit, Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in Public Financial Management*, OECD Public Governance Directorate
- Oldroyd, D. (1995). "The Role of Accounting in Public Expenditure and Monetary Policy in the First Century AD Roman Empire", *Accounting Historians Journal*, 22, 117-29 [Hayne C. and Salterio S.E. (2014), "Accounting and Auditing", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.421-440]
- Olsen, J.P. (2014). *Accountability and Ambiguity*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 106-123.
- Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge [Klijn E.H. and Koppenjan J.F.M. (2014), "Accountable Networks", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.242-257]
- Önkal, G., Sümer, O., (2014). *Etik Açısından Kamu Yararı Kavramının Olanaksızlığı*. F. Uluğ, K. Akkoyunlu Ertan, vd., (Ed.). *Kamu Etiği, Seçilmiş Kamu Etiği Birileri*, Ankara: TODAİE Yayınları, , ss. 42-60.
- Paolo, R. (2016). *Creating Incentives for Budget Accountability and Good Financial Governance Through an Ecosystem Approach, What Can External Actors Do?*, International Budget Partnerships,
- Papadopoulos, Y. (2014). *Accountability and Multi-Level Governance*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 273-288.
- Pasquino, G and Pelizzo, R. (2006), *Parlamenti democratici. Il mulino*, Bologna [Makhado R. (2016), *The Role of PAC in Enhancing Oversight and Accountability by the State-Owned Enterprises in South Africa*, *African Politics & Policy*, vol. 2, n. 3, 2016.]
- Patil, S.V., Vieider, F., Tetlock, P.E. (2014). *Process Versus Outcome Accountability*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 69-89

- PEFA. (2006). *Kamu Harcamaları ve Mali Sorumluluk, Kamu Mali Yönetimi Performans Ölçüm Çerçevesi*. Washington DC, USA: PEFA Secretariat,
- PEFA. (2016). *Framework for Assessing Public Financial Management*. Washington DC, USA: PEFA Secretariat.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, F. R. (2007). Strengthening Public Accounts Committees by Targeting Regional and Country-Specific Weaknesses, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington: The World Bank.
- Pelizzo, R., Stanpenhurst, F. (2014b). *Corruption and Legislature*. USA: Routledge.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (2004). *Legislatures and Oversight*, Washington, USA: Parliamentary Oversight for Government Accountability, World Bank Institutes, 1-8.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (2006). “*Democracy and Oversight*”, Washington, USA: Parliamentary Oversight for Government Accountability, World Bank Institutes, 6-22.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (2008). *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. Pelizzo R., Stapenhurst R., Olson D.M., Trapp L.V., *Legislative Oversight and Budgeting*, Washington, USA: World Bank Institutes, 9-28
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (2012). *Parliamentary Oversight Tools, A Comparative Analysis*, NY, USA: Routledge.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (2014a). *Government Accountability and Legislative Oversight*, NY, USA: Routledge.
- Peter, B.G. (2007). “*Performance-Based Accountability*”, 15-32. Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank.
- Peters, B.G. (2014). “*Accountability in Public Administration*”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, UK: Oxford University Press, 211-225.
- Pieper, A. (1999). *Etiğe Giriş*, (Çev.V.Ataman ve G.Sezer), İstanbul: Ayrıntı Yayınları, [Güz H., Akçakaya M. (2009), “Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar ve Etik Algılaması:Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.457-479]
- Plant, J.F. (2001). “*Codes of Ethics*”s.309-331, *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry L. Cooper, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services:The Anglo-American Experience*, 2nd Edn, Oxford: Blackwell [Hood C. (1995), *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme, Accounting Organizations and Society*, Vol. 20, No. U3, pp. 93-109]
- Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*. London: Open University Press/McGraw-Hill Boston [Bovens M. (2006), *Analysing and Assessing Public*

- Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Pollitt, C., Hupe, P. (2011), "Talking About Government", *Public Management Review*, 13, 641-58 [Dubnick M.J. (2014), "Accountability As an Cultural Keyword", p.23-38, The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK
- Posner, P.L., Shahan, A. (2014). "*Audit Institutions*", UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 488-506.
- Power, G. (2012). *The Changing Natura of Parliamentary Respresentataion*, Global Parliamentary Report, IPU, UNDP, Denmark.
- Pring, C. (2016). *People and Corruption: Europe and Central Asia*, Seventh Framework Programme for Research and Technological Development of the European Union, <http://www.transparency.org>
- Provan, K.G., Kenis, P. (2008), "Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-52 [Klijn E.H. and Koppenjan J.F.M. (2014), "Accountable Networks", The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.242-257]
- Reich, B. (2010). "*Citizens' View of Open Government*", p.131-138, D. Lathrop and L. Ruma, *Open Government*, USA: O'Reilly Media, Inc,
- Reichard, C. (1992). *Kommunales management im internationalen vergleich*. Der Staedtetag, 843-848 [Gruening G. (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1-25]
- Remington, T.F. (2004). Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia, R. Pelizzo and R.Stapenhurst, (Ed.). *Legislatures and Oversight*, Washington, USA: WBI.
- Renzio de, P. (2013). "*Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence*", The International Handbook of Public Financial Management, NY, USA: Palgrave Macmillan, 137-160
- Renzio de, P. (2016), *Creating Incevtives for Budget Accountability and Good Financial Governance Through an Ecosystem Approach, What Can External Actors Do?*, Washington: International Budget Partnerships, 3.
- Rodin-Brown, E. (2008), *Integrated Financial Management Information Systems*, Washington: A Practical Guide, USAID.
- Romzek, B. and Dubnick, M., (1998) . "Accountability", in J. Shafritz (Ed.), *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*, Vol. 1 . Boulder, CO: Westview Press Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., (2008), Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86, 1, 225-242]
- Romzek, B.S., Dubnick, M.J. (1987). "Accountability in the Public Sector:Lessons from the Challenger Tragedy". *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.

- Russel-Einhorn, M. (2007). Legal and Institutional Frameworks Supporting Accountability in Budgeting and Service Delivery Performans, 183-232, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington: The World Bank,
- Russell, B. (2014). *Etik, Toplum, Siyaset*. (Çev. F.Sezer), İstanbul: Say Yayınları.
- Russell, B. (2017). *Batı Felsefesi Tarihi, İlk Çağ Tarihi*, (1. Cilt). (Çev: A.Fethi). İstanbul: Alfa Bas.Yay.Ltd.Şti,,
- Rutherford, M. (2001). "Institutional Economics: Then and Now", *Journal of Economic Perspectives*, 15, 173-194 [Kama Ö. (2011), Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2 (2011). 183-204]
- Sahgal, V. (2008, 8-9 Ekim). *Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması&Uygulanması ve Dış Denetim&Kontrol*, Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, Ankara, 173.
- Samons, II L.J. (2013). *Demokrasinin Nesi Var? Atina'daki Uygulamalardan Amerikan İbadetine*, (Çev. Y. Erdemli). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Samuel, M., Okey, L.E. (2015). The Relevance and Significance of Correlation in Social Science Research, *International Journal of Sociology and Anthropology Research*, 1(3), 22-28. Published by European Centre for Research Training and Development UK (www.eajournals.org).
- Sargut, A.S. (2015). *Kültürler arası farklılaşma ve yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Schedler, A., L. Diamond et al (eds.) (1999). *The Self-restraining State:Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, London [OECD (2014), Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing]
- Schick, A. (1976), "Congress and the details of administration", *Public Administration Review*, 36, 516-528. [Pelizzo R., Stapenhurst R. (2006), "Democracy and Oversight", Parliamentary Oversight for Government Accountability, World Bank Institutes, Washington, USA, s.6-22]
- Schick, A. (1998). *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. Washington: The World Bank Research Observer, 123-131 [USAID (2014), Guide to Public Financial Management, Bureau of Economic Growth, Education and the Environment, Washington, D.C.Shapiro, S.P. (2005). Agency theory. Annual Review of Sociology. 31 (1), 263-284]
- Schillemans, T. (2013). *The Public Accountability Review*, A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines, Working Paper, Utrecht University School of Governance.
- Schmitt, C. (2006). *Parlamenter Demokrasinin Krizi* (çev. A.E. Zeybekoğlu) Ankara: Dost Kitabevi.

- Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen and Unwin. [Thomassen J. (2014), "Representaiton and Accountability", *Elections and Democracy*, Oxford University Press, UK, p.1-19]
- Scott, C. (2014). *Independent Regulators*. UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 472-487.
- Searle, J.R. (1995). *The Construction of Social Reality*. London: Penguin [Olsen J.P. (2014), "Accountabilty and Ambiguity", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.106-123]
- Shah, A. (2007). Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances, 233-254, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank.
- Shapiro, S.P. (2005). "Agency theory", *Annual Review of Sociology*. 31(1), 263-284.
- Shugart, M.S. (2005). "Semi-Presidentialism: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", *French Politics*, 3(3), 323-351 [Stapenhurst R., Pelizzo R., O'Brien M. (2012), *Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Commitees and Parliamentar Budget*, OECD Conference Centre, Paris
- SIGMA. (2016). *The Principle of Public Administration*, France.
- Siegel-Jacobs, K. and Yates, J.F. (1996). "Effects of Procedural and Outcome Accountability on Judgment Quality" *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 65, 1-17 [Koch C. And Wüstemann J. (2014), "Experimental Analysis", *Studying Accountabiliry*, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.127-142]
- Smith, B. and Hague, D.C. (1971). *The Dilemma of Accountability in Modern Government: Independence versus Control*. London: Macmillan [Lindberg I. S. (2009), *Accountability: the core concept and its subtypes*, Africa Power and Politics Programme (APPP) by the Overseas Development Institute, London]
- Sørensen, E. (2012). Measuring the accountability of collaborative innovation, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 9.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: *Edward Elgar* [Klijn E.H. and Koppenjan J.F.M. (2014), "Accountable Networks", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.242-257]
- Spiller, P. (1996). "Institutions and Commitment", *Industrial and Corporate Change*, 5, 421-452. [Çetin T. (2012), *Yeni Kurumsal İktisat, Sosyoloji Konferansları*, No: 45 (2012-1) / 43-73]
- Stapenhurst, R., Pelizzo, R., O'Brien, M. (2012). *Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit*, Paris: Public Accounts Commitees and Parliamentar Budget, OECD Conference Centre.

- Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W.R. and Pelizzo, R. (2005), “*Scrutinising public expenditures: Assessing the performance of Public Accounts*”, Singapore Management University Research Collection School of Social Sciences, Paper 62.
- Stewart, J., Walsh, K. (1992). Change in the management of public services. *Public Administration*, 70, 499–518 848 [Gruening G. (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4 (2001) 1–25]
- Stroll, A.A., Long, A.A., Bourke, V.J., Campbell, R. (2014). *Etik Kuramları*, (Çev. M. Türkeri). İstanbul: Lotus Yayınevi.
- Strom, K. (2000). “Delegation and accountability in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, 37, 261-289 [Bovens M. (2006), Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Strom, K. (2003). *Parliamentary Democracy and Delegation*. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, edited by K. Strom et al. Oxford: OUP [Bovens M. (2006), Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]
- Stuart, G.M. (1996) “*The Cost of Grand Corruption: Economic Reform Today*”, *Center for International Political Economy*, 4 [Yüksel C. (2010), *Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul]
- Sundelson, J. W. (1935). “Budgetary Principles,” *Political Science Quarterly*, 50(2), 236–63 [Renzo de P. (2013), “Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence”, *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, NY, USA., s.137-160]
- Tanzi, V. (1998). “*Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*”, Washington D.C.: IMF Working Paper 98/63.
- Tanzi, V., Davoodi, H. (1998). “*Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth?*”, Washington DC.: IMF Economic Issues, no:12.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2010), “*Public Spending in the 20th Century, A Global Perspective*”, UK: Cambridge University Press.
- TBMM 2015 yılı Faaliyet Raporu
- TBMM İç Tüzüğü
- TC Anayasası
- Tepe, H. (1992). *Etik ve Metaetik-20.Yüzyıl Etiğinde Normatiflik Tartışması*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, [Toprak Z.İ. (2009), “Meslek “Etik”leri Etikten Bağımsız mıdır?”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE*, Ankara, s.375-382]

- Tepe, H. (2004). “Bir Felsefe Dalı Olarak Etik: ‘Etik’ Kavramı, Tarihçesi ve Günümüzde Etik” *Doğu Batı*, 1(4), [Toprak Z.İ. (2009), “Meslek “Etik”leri Etikten Bağımsız mıdır?”, Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, s.375-382]
- Tetlock, P.E. (1992). “The Impact of Accountability on Judgment and Choice: Toward a Social Contingency Model.” *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 331-76 [Koch C. And Wüstemann J. (2014), “Experimental Analysis”, Studying Accountability, The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, UK, p.127-142]
- The OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU (2013), Ethics Training for Public Officials, (file:///C:/Users/Admin/Downloads/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf (Erişim:19.01.2017)
- The OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU (2013), Ethics Training for Public Officials
- Thynne, I., Goldring, J. (1987). *Accountability and control: Government officials and the exercise of power*. Sydney: Law Book Company, [Mulgan R. (1997), “The Processes of Public Accountability”, Australian Journal of Public Administration, 56(1): 25-36]
- TISA. (2012). *Oversight Role of Parliament*, The Institute for Social Accountability (TISA), Nairobi
- TI-Turkey (2016). *The National Integrity System Assessment-Turkey*, Uluslararası Şeffaflık Derneği.
- Tirole, J. (1999). Incomplete Contracts: Where Do We Stand? *Econometrica*, 67(4), 741-781 [Çiçen Y.B. (2015) Türkiye’de Ekonomik Performansın Kurumsal Temelleri: Yeni Kurumsal İktisat Perspektifi, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi]
- Tommasi, D. (2013). “*The Coverage and Classification of the Budget*”, The International NY, USA: Handbook of Public Financial Management, Palgrave Macmillan, 164-192.
- Toornstra, D. (2011). *Parliamentary Ethics*, European Parliament – OPPD, Begium.
- Toptan, K. (2008, 8-9 Ekim). *Açılış Konuşması*, Uluslararası Sempozyum, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü, Bildiri ve Makaleler, 2008, Ankara.
- Tornell, A. (1997). “*Economic Growth and Decline with Endogenous Property Rights*”. *Journal of Economic Growth*, 2(3), 219-250 [Çiçen Y.B. (2015) Türkiye’de Ekonomik Performansın Kurumsal Temelleri: Yeni Kurumsal İktisat Perspektifi, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi]
- Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012, <https://www.transparency.org/cpi2012/results> (Erişim;23.09.2017)

- Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015: Technical Methodology Note, <https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2016/01/Technical-Methodology-Note-Corruption-Perceptions-Index-2015.pdf> (Erişim;23.09.2017)
- Trapp Von, L. (2006). “*Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Parliaments*”, Washington: Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, say.7-59
- Uhr, J. (1993). “Redesigning Accountability”, *Australian Quarterly*, 65, 1-16 [[Mulgan R. (1997), “The Processes of Public Accountability”, *Australian Journal of Public Administration*, 56(1): 25-36]
- Uluğ, F. (2009). *Yönetim ve Etik*. Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1-2, TODAİE, Ankara, 3-15.
- USAID (2014), *Guide to Public Financial Management, Bureau of Economic Growth, Education and the Environment*, Washington, D.C.
- Üstüner, Y. (2000). *Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 21-22.
- Van de Steeg, M.W. (2009). *Public Accountability in the European Unison: Is the European Parliament Able to Hold the European Council Accountable?* European Integration Online Papers, No:33 [Brandsma G. J. (2014), “Quantitative Analysis”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.143-158]
- Walle Van de, S. and Cornelissen, F. (2014), “*Performance Reporting*”, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, p.441-455
- Warren, M.E. (2014). “*Accountability and Democracy*”, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, ” p.39-54, Oxford University Press.
- Warren, M.E. (2016). “*Accountability and Democracy*”, s. 39-54, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability.
- WBI (2011). *Trends in Corruption and Regulatory Burden in Eastern Europe and Central Asia*. Washington, DC.
- WBI, GOPAC (2013). *Improving Democratic Accountability Globally*.
- Weber, M. (1994). *Parliament and Government in Germany*, pp.130-271 in Weber: Political Writings, eds.P.Lassman and R.Speirs. Cambridge Unizversity Pres. [Uhr J. (2014), “Accountable Civil Servants”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.226-241]
- Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları*. (çev. Taha Parla), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Wehner, J. (2006). “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions”, *Political Studies*, 54, 767-785.

- Wehner, J. (2006). “*Parliament and the Budget Process*”, unpublished slides used in World Bank Institute course on parliament an budget, Bagkok [Stapenhurst R., Pelizzo R., O’Brien M. (2012), *Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees and Parliamentary Budget*, OECD Conference Centre, Paris
- Wehner, J. (2008). “*Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*”. *Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective*, Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Lisa von Trapp, WBI
- Wehner, J. (2010). *Legislatures and the Budget Process, The Myth of Fiscal Control*. New York: Palgrave Macmillan.
- Welch, E.W. and Wong, W. (2001), “Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness.”, *Journal for Public Administration Research and Theory*, 11, 509-38 [Brandsma G. J. (2014), “Quantitative Analysis”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK, p.143-158]
- West Darrell, M. (2008). *State and Federal Electronic Government in the United States*, Washington, D.C.: Brookings Institution [Gant J., Turner-Lee N. (2011), *Government Transparency: Six Strategies for More Open and Participatory Government*, The Aspen Institute Communications and Society Program, USA]
- West, J.P., Berman, E. (1993) “*Ethics in Municipal Workplace*”, *Municipal Year Book*. [Aktaran: Öztürk N.K. (1998), “Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31;2, Ankara]
- West, W., Cooper, J. (1989). “Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control”, *Political Science Quarterly*, 104, 581-606 [Pelizzo R., Stapenhurst R. (2006), “Democracy and Oversight”, *Parliamentary Oversight for Government Accountability*, World Bank Institutes, Washington, USA, s.6-22]
- Wiehen, M.H. (2000). “*Citizens Against Corruption: Calling Governments to Account*”, OECD Report [Yüksel C. (2010), *Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul]
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* [Renzio de P. (2013), “Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence”, *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, NY, USA., s.137-160]
- Williamson, O. (1990). “A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, 61-71. [Çetin T. (2012), *Yeni Kurumsal İktisat, Sosyoloji Konferansları*, No: 45 (2012-1) / 43-73]
- Witteveen, W.J. (1991). *Evenwicht van machten. Zwolle: Tjeenk Willink* [Bovens M. (2006), *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers No. C-06-01, EUROGOV]

- Wolman, H. (1992). “*Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of British and the United States*,” *Governance*, [Aktaran: Övgün B. (2007) Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 62-3 Cilt: 62 Sayı: 3 Sayfa: 233-255].
- Wong, W., Welch, E. (2004). Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17, No. 2, April 2004 (pp. 275–297). © 2004 Blackwell Publishing.
- World Bank. (2000). “*Helping countries combat corruption. Progress at the World Bank since 1997*”. Operational Core Services & Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.: World Bank.
- Yamamoto, H. (2007), *Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Geneva, Switzerland: Inter Parliamentary Union,
- Yay, E. (2016), *Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği*, IV. Sosyal Bilimler Araştırmaları Konferansı, Bildiri, Adana.
- Yıldıran, M., Eşgünoğlu, M., Bolat, S. (2010), *Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamantonun Rolü*. Uluslararası Sempozyum, Sivas, Ndiaye A.M.’un Bildirisi, 34-39.
- Yılmaz, H.H., Biçer, M. (2010). “Parlamantonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 158, 201-225.
- Yüksel, C. (2010). *Siyasette Etik, Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu



EKLER

EK-1. Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

Sıra No	Toplantı Günü	İfade Sahibi	Konusu	İçerik
1	01.11.2016	MALİYE BAKANİ NACİ AĞBAL	Bütçe hakkı	...Bütçe hakkı kavramı, bildiğiniz üzere Magna Carta'ya kadar giden, tarih içerisinde de demokrasinin gelişimiyle eşdeğer tutulan bir hukuki norm, siyasi norm da aslında aynı zamanda. Burada bizim anayasalarımıza bütçe hakkı kavramı açıkça ifade edilmemekle birlikte bütçe hakkı kavramının çerçevesine ilişkin bazı temel düzenlemeler de yapılmıştır...
2	01.11.2016	MALİYE BAKANİ NACİ AĞBAL	Bütçe hakkı	...Anayasa Mahkememiz kural olarak yasama organının harcama yetkisi verilmesi konusunda temel, tek yetki sahibi organ olduğunu tespit etti yani tescil etti...
3	01.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Bütçe hakkı	...Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararının maddelerinde uzun uzun bunu ortaya koymuş. Yani burada bütçe hakkının ihlali olduğu kesinlikle doğru . Yani yüzde 10 çok küçük bir rakam değil Sayın Bakanım. O zaman aynı mantıkla gidersek siz bize iki kalem olarak getirin bütçeyi -gelirler bütçesi, giderler bütçesi onun içinden istediğiniz gibi harcama yapın...
4	01.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	...Anayasa Mahkemesinin kararlarında birçok bütçe kanunundan sonra söz edilmiştir. "Her defasında bütçe hakkını devredemezsiniz, alt ve üst sınırları belirlenmemiş herhangi bir yetkiyi kişi veya kurumlara veremezsiniz." Bunu çok net olarak söylüyor...
5	01.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	...Şimdi, daha önceki düzenlemelerinde yüzde 5 olan kurumun kendi ödenekleri içerisindeki aktarma yapma yetkisini, yüzde 5'i birden yüzde 20 diye değiştirseniz orada yetki devretmiş olmazsınız, olduğu gibi "Sen ne istersen bunu yap." diye vermiş olursunuz, o da istediği gibi bunu yapmaya kalkar. Bu da bütçe hakkının kullanılması ilkesiyle bağdaşmaz...
6	01.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bütçe hakkı- Demokrasi	...Bir de çok açık, net, Türkiye Büyük Millet Meclisinin en temel görevlerinden bir tanesi bütçe yapmaktır, bütçe hakkı. Bütçe hakkı yoksa demokrasi falan yoktur değerli arkadaşlar. Demokrasi, önce bütçe hakkı tartışılarak gelmiş , etmiş. Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir." cümlesinin yarısı, büyük kısmı bütçe hakkından kaynaklanıyor, bütçe hakkıdır. Dolayısıyla, bu bütçeyi yaparken ciddi davranmak gerekiyor. Hiç kimse Anayasa'dan almadığı bir yetkiyi kullanamaz. Kullanıyorsunuz değerli arkadaşlarım, kusura bakmayın...
7	01.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Bütçe hakkı	O zaman bu Meclis ne yapacak? En önemli konudur bütçe hakkı. En önemli konusudur Meclisin . Bu Meclisin yapacağı işlerin en başında bu geliyor...
8	01.11.2016	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı- Demokrasi	Halkın temsilcileri yani parlamentolar, mutlak egemen monarka karşı önce bütçe hakkını elde etmiş, bütçe hakkından elde ettiği siyasal güçle de yasama yetkisine kavuşmuştur.

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

9	01.11.2016	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı-Demokrasi	Temsili demokrasilerin halkın temsilcilerinin bütçe hakkından doğduğu tarihsel bir gerçektir. Anayasa Mahkemesi bütçe hakkını şöyle tanımlamaktadır: “Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirlenmiş yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine ‘bütçe hakkı’ denilmektedir.
10	01.11.2016	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı	...bütçe hakkını, yılları merkezi yönetim bütçe kanunları ile Maliye Bakanına devretmekte ve bütçe kanunlarına bütçeyle ilgisi olmayan hükümler koyarak diğer kanunlarda değişiklikler yapmaktadır...
11	01.11.2016	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı-Demokrasi	Parlamentonun bütçe hakkını, hukukun üstünlüğünü ve özgürlüklerimizin teminatı olan kuvvetler ayrılığını korumakla yükümlüdür...
12	01.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Bütçe hakkı	...öncelikle bütçe hakkı konusunda ve bütçe uygulamaları konusunda sayın vekillerimizin ifade ettikleri duyarlılıklar son derece önemli...
13	01.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Bütçenin yapısı	...Değerli vekillerim, şu anda oyladığımız bütçede hiçbir program görmüyorsunuz, sadece ekonomik tasnif bazında mal, hizmete kaç lira veriyoruz... Peki, o mal, hizmete para veriyorum da o nerede kullanılacak, hangi amaçla kullanılacak? Bütçe bunu göstermeye imkân vermiyor. Onun için bana göre bir reformdur program bazlı bütçelemeye geçmek...
14	01.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Bütçenin yapısı	...Maliye Bakanlığının buradaki hesap verme sorumluluğu ne? Bu bütçeyi başlangıçtaki hedefine uygun bir şekilde gerçekleştirmek, kamu kurumlarının harcamaları üzerinde kontrol yapmak, olabildiğince onları sınırlamak. Dolayısıyla, bu kadar detaylı bir bütçe hazırlamamızın arkasında yatan neden de aslında, Parlamentonun da önem verdiği harcamaların kontrol etmesine yardımcı olmak. Onun için, burada, ortaya koyduğumuz oranlar bütçenin bu kadar detaylı olmasından kaynaklanıyor...
15	02.11.2006	GARO PAYLAN	Toplantılara katılım	Burada yasama var, yürütme var, bir de yargı var. Nerede yargı? Sayıştay. Nerede?...Bu salonu daha uygun bir hâle getirmek için bir tartışma yürütelim; yani, Sayıştay açısından ve basın açısından daha iyi bir hâle getirebilir miyiz?...Arka köşeye koymuşsunuz.
16	02.11.2006	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Tartışmalarda zaman sorunu	Zamanımız yetmeyebilir.
17	02.11.2006	MUSTAFA KALAYCI	Hesap verme	...Hesap verebilir, şeffaf, Parlamentonun bütçe hakkına riayet eden ve iyi denetlenen bir bütçe sistemi mutlaka kurulmalıdır.

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

18	02.11.2006	MEHMET BEKAROĞLU	Sayıştay denetimiBakın, bütçe hakkının –süre kısa- en önemli şeyi de denetimdir. Yani biz hem bütçeyi yaparız –biz derken Türkiye Büyük Millet Meclisini kastediyorum arkadaşlar- hem de Hükümetin bu bütçeyi nasıl kullandığını denetleriz. E, nasıl yapıyoruz denetlemeyi? ...Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına bir denetim yapmıyor, böyle bir denetim yok...
19	02.11.2006	MEHMET GÜNAL	Mali bilginin yetersizliği	...O zaman biz bütçenin ucunu kaybediyoruz, <u>bu sefer "Ayrıntısına bakalım." diyoruz, Sayıştay diyor ki: "O ayrıntılar bize gelmiyor."</u> ...Ben demedim, Sayıştay diyor ve sonuç olarak diyor ki: "Söz konusu bilgilere yer verilmemesi, kamu idarelerinin bütçe tasarılarında her bir hizmet birimi itibarıyla yer verilen bütçe hizmet gerekçesi ve hedefleriyle kesin hesap gider açıklamalarının hedefler ve gerçekleşen değerler açısından karşılaştırılmasını imkânsız kılmaktadır."
20	02.11.2006	MEHMET GÜNAL	Bütçe hakkı	...Bütçe hakkı, nasıl denetleyeceğiz? Sayıştayın raporuyla. Kuşa çevrilmiş olanda bile kibar bir şekilde diyor ki: "Sizin tahsis ettiğiniz amaçlara uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını biz bu verilerle sağlıklı denetleyemiyoruz." Özeti bu...
21	02.11.2006	BÜLENT KUŞOĞLU	Kesin hesap	...Kesin hesap ayrı bir Komisyonda görüşülmesi gereken bir konu ama biz kesin hesap için ayrı bir oturum dahi yapmıyoruz; tek bir oturum yapmamız lazımdı, bunu bile yapmıyoruz...
22	02.11.2006	BÜLENT KUŞOĞLU	Bütçe hakkı	...Sayıştayın tespit ettiği hususlarla ilgili neler olmuş, bunları bilmiyoruz, bunun muhakkak yapılması lazımdı. Bu Meclisin bu denetim konusunu, vatandaşın bütçe hakkını ya da Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkını küçümsemesini, Sayın Bakanım başta sizden başlamak üzere, Komisyon Başkanımızın da küçümsemesini anlayamıyorum.
23	02.11.2006	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Sayıştay denetimi/Raporlardan yararlanma	...Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan denetimler son derece önemli. Ben, Sayıştay raporlarının, Sayıştay denetiminin ülkemizde kamu mali yönetimi ve kontrol istemimize çok önemli katkılar sağladığına inanan bir insanım...
24	02.11.2006	KADİM DURMAZ	Bütçe hakkı	...Demokrasi tarihi vatandaşların bütçe hakkını elde edebilmek için yaptıkları mücadelelerle yazılmıştır. Mali hukuk, anayasa hukukundan daha eski, daha köklü ve daha temel bir huktur. Bu hakkı layıkıyla ve hukuk kuralları çerçevesinde teslim etmek en önemli görevimizdir...
25	02.11.2006	MEHMET	Bütçe hakkı	...Demokrasinin en temeli bütçe hakkıdır

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

		BEKAROĞLU		değerli arkadaşlarım. Yani bütçe hakkının hakkıyla kullanılmadığı bir ülkede demokrasiden filan söz edemeyiz. Şeklen kullanıyoruz, burada Komisyon toplanıyor, konuşuyoruz, tartışıyoruz...Bu kendinize haksızlıktır, size oy veren seçmeninize haksızlıktır, doğru değil. Bütçe hakkını hakkıyla burada kullanmamız gerekiyor.
26	02.11.2006	LALE KARABIYIK	Gözetim görevi	...Ben geçen sene -dün de ifade ettim konuşmamda- sorduğum sorulara hiç yanıt alamadım Sayın Bakan...Ben bunların cevabını alamamışken şimdi neyin bütçesini yapacağız Sayın Bakan ben hâlâ bu soruları bekliyorum ve vatandaş için bekliyorum...
27	02.11.2006	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı	...Bütçe hakkı, bütçe ödeneklerinin kanunla verilmesini yani Meclis tarafından verilmesini ifade ediyor. 5018 sayılı Yasa'nın 21'inci maddesinin mevcut hâli bütçe hakkının gereğidir. Şimdi, yasanın bu maddesini değiştirerek Maliye Bakanına hiç kimseye hesap vermeden yaklaşık 50 milyar liralık bir bütçe yapma hakkı vermek istiyorsunuz...Kamu mali yönetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmesi bir zorunluluktur. Bu ödeneklerin nasıl kullanıldığının hesabını bile tam olarak vermiyor Hükümet. Hiçbir şeffaflık söz konusu değil...
28	02.11.2006	LALE KARABIYIK	Şeffaflık	...Biz şeffaflık istiyoruz, biz bilgi almak istiyoruz...
29	02.11.2006	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Şeffaflık	Ama biz mali şeffaflık konusunda çok hassasız.
30	02.11.2006	KADİM DURMAZ	Katılım	...kendi geleceğini belirlemede hak sahibi olmak için bütçede katılımcılık ve denetimde açıklık esas alınmalıdır...
31	03.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Kamu hesapları komisyonu	...Sürekli olarak, kesin hesap kanunu tasarılarının denetlenmesi için Mecliste bir alt komisyon kurulması gerektiğini, bunun birçok gelişmiş ülkede genellikle muhalefet partilerinden birisinden başkan seçilerek çalışmalarını yürüttüğünü ama bizim anayasamızda henüz öyle bir olay olmadığı için şimdilik yine Meclisimizden seçilecek bir alt komisyonunda veya komisyonun tamamının katılımıyla bu hesapları kesinlikle ve kesinlikle incelememiz gerektiğini -bu, son bir olgu olarak ortada kalsingerçekleştirilelim. Yoksa <u>denetim yapmıyorsunuz.</u> <u>Görevimizi ihmal ediyoruz.</u> Bir defa daha söylüyorum: Bu, bir görev ihmalidir. Bunun altında kesin olarak hepimiz kalırız. Böyle şey olmaz. Böyle şeyin olması mümkün değildir...
32	03.11.2016	MEHMET GÜNAL	Sayıştay raporları	...Plan ve Bütçe Komisyonuna en azından Sayıştay olarak yapmanız lazım çünkü

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				bazı şeyleri biliyoruz. Burada " <u>rapor değerlendirme kurulu</u> " değil de " <u>raporları kuşa çevirme kurulu</u> " diyorum yıllardır. Ee, zaten buraya gelen, bize gelen de üç satırlık bir kurumdur. "Efendim, hesaplar şeye uygun." Bu klasik, demeklerle yaptığımız denetim kurulu faaliyet raporu gibi, geçen senekini alıp, yılını değiştirip üzerine yazıp, arkadaşlar getirip Genel Kurula sunar...
33	03.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Kamu hesapları komisyonu	...Dünyada Sayıştay denetim raporlarının görüşüldüğü, karara bağlandığı yer parlamento komisyonları. Yalnız, verimli bir görüşme yapabiliyor muyuz? Yapamıyoruz. Sayın Komisyon Başkanımızın ifade ettiği gibi, bir özel komisyon oluşturulması gerekiyor. Yalnız orada da, o görüşe katılıyorum ama ayrı bir komisyon olması daha da doğru olur düşüncesindeyim...
34	03.11.2016	MEHMET GÜNAL	Kamu hesapları komisyonu	...Yani özellikle Sayıştayla ilgili kısımda, bize bunların biraz daha ayrıntılı olarak ve gerekirse kapalı oturum şeklinde gelip veya bir şekilde bizim adımıza denetim yapıldığına göre biraz daha ayrıntılarını... Az önce Sayın Temizel'in söylediği zaman süresince belki komisyon kurulmasa bile fiilen bunun yapılması lazım...
35	03.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Hesap verme	...Sayıştay denetimiyle ilgili daha önce de dile getirdiğim bazı hususları burada da dile getirmek istiyorum. Kamu yönetiminde hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerinin önemi her geçen gün artmaktadır. Vatandaşların kendilerinden toplanan vergilerin nerelere, ne kadar harcandığından gitgide artan ölçüde haberdar olma istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri de Sayıştayların önemini artırıyor...
36	03.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Sayıştay raporları	...Sayıştay, AKP iktidarının yoğun baskısı altında görev yapmaktadır. Sayıştay susturulmuştur. Sayıştay denetimine susturucu takılmıştır. Kamu idarelerine ilişkin Sayıştay denetim elemanlarının emekle hazırladığı denetim <u>raporlarının içeriği daraltılmış</u> , kamu zararına ilişkin tespitleri çıkarılmış olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmektedir. Sayıştay raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sözde gelmektedir. Bu raporlar üzerinde Sayıştayın adı olduğu için ve üzerinde "denetim raporu" yazdığı için resmen denetim raporudur ama içeriği maalesef rapor mahiyetinde değildir...
37	03.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Sayıştay raporları	...“Ekte sunulan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir olduğu kanaatine varılmıştır.” deniyor. Şimdi, ekteki tablolara bakıyoruz -ki bazı arkadaşlarımız da gündeme getirdiler- bazı harcamalarla

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				ilgili, bazı gelirlerle ilgili hakikaten, <u>eski bir denetim elemanı olarak benim dahi çözemediğim hususlar var...</u>
38	03.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Sayıştay raporları	...Hakikaten, denetçi arkadaşlarımız yoğun mesai sarf ediyor, raporlar hazırlıyor ama Meclise gelen rapor farklı...Hiç olmazsa raporlar biraz daha dolu gelir...
39	03.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Sayıştay denetimi	...Sayıştay gerçekten Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan bir kurumdan çok, <u>idarenin eksikliklerini, hatalarını, yanlışlarını örten bir kuruma dönüşmüştür...</u>
40	03.11.2016	ERGÜN TAŞCI	TBMM-Sayıştay ilişkileri	...Sayıştay Meclis ilişkileri sadece belli günlerde Plan ve Bütçe Komisyonundaki toplantılarla sınırlı kalmamalı...
41	03.11.2016	İSMAİL FARUK AKSU	Sayıştay denetimi	...Burada en önemli husus Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan <u>Sayıştayın denetiminin siyasallaştığı algısıdır</u> ki bu durum kurumun ve yapılan denetimlerin etkinliğini ve saygınlığını azaltmaktadır...
42	03.11.2016	MUSA ÇAM	Tartışmalarda zaman sorunu	...4 kurumun bütçesini görüşüyoruz, ortalama her kurum için iki buçuk dakika düşer yani. Şimdi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçesine iki buçuk dakika, <u>Sayıştaya iki buçuk dakika, Cumhurbaşkanlığının bütçesine iki buçuk dakika, Sayın Kamu Başdenetçiliğine de iki buçuk dakika. Bu olabilecek bir iş değil tabii</u> yani. Burada belli ki Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma tarzı, biçimi, yasa yapma, kanun yapma tekniği açısından baktığımızda başarılı bir çalışma yapmıyoruz arkadaşlar...Meclisin çalışmasını, Parlatonun ve Komisyonun çalışma şeklini yeni baştan gözden geçirmemiz gerekiyor...
43	03.11.2016	SAYIŞTAY BAŞKANI SEYİT AHMET BAŞ	Sayıştay denetimi	...Sayıştay denetiminin kamu yönetiminde <u>arzulanan etkiyi doğurabilmesi için kalkınma planlarında öngörülen amaçlardan başlayarak stratejik planların, yıllık performans programlarının ve faaliyet raporlarının yasal gereklere uygun olarak hazırlanması ve iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasının önemli olduğunu belirtmek istiyorum...</u>
44	03.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay tarafından bize gönderilen raporlar var, bu sene de gönderildi, gayet güzel raporlar. Biz bu görüşmeler sırasında tek tek kurumlarla ilgili Sayıştay raporlarını ele alıyoruz, görüşüyoruz, tartışıyoruz olabildiği kadarıyla...
45	03.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştaydan gelen bu raporların burada görüşülmesi için ayrı bir oturum gerekirdi. Bunlar görüşülüyor, kaç dönemdir görüşülüyor, büyük bir eksiklik. Geçen dönem de söyledim, şimdi de söylüyorum....

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

46	07.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Kesin hesap	...kesin hesap tasarısının buralardan kabul ve ibrayla geçmesini bu hâliyle ve bu hâlleriyle -çünkü, Sayıştayın raporlarında bile dünya kadar eleştiri var- geçmesini vicdani bulmuyorum, kesinlikle vicdani bulmuyorum...
47	07.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Sayıştay denetimi	...Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine geliş şekli ve biçimini yeterli bulmuyoruz. Gerçek anlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapmadığı, yapamadığı kanaatindeyiz...
48	07.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Kamu hesapları komisyonu	...Bu şekilde yaptığımız bütçe görüşmelerinde bu denetim görevimizi yapamıyoruz maalesef. O nedenle, Türkiye Büyük Millet Meclisinde bağımsız bir kesin hesap komisyonunun kurulması...
49	07.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Plan Bütçe Komisyonunun Güçlendirilmesi	...Plan ve Bütçe Komisyonuna -alt komisyon olarak değil- yeteri kadar süre verilmesi, uzmanlarla takviye edilmesi ve gerçekten onaylayıp verdiğimiz bu milletin vergilerinin nereye, nasıl gittiğinin ciddi bir şekilde soruşturulması gerekiyor, ciddi bir şekilde denetlenmesi gerekiyor.
50	07.11.2016	BAŞBAKAN YARDIMCISI VEYSİ KAYNAK	Raporlardan yararlanma	...2015 yılı kesin hesabına ilişkin sunumumuzda bir şey yoktu. Doğru bir uyarıdır ve yine benim için yol gösterici olan <u>Sayıştay raporlarını incelemediğimi anladım</u> . Bu da, benim için doğru bir uyarıdır. Teşekkür ediyorum...
51	07.11.2016	BAŞBAKAN YARDIMCISI MEHMET ŞİMŞEK	Denetimin önemi	...Sayıştay denetimi önemli bir husustur. Ben Maliye Bakanlığına de bu konuları çok tartıştık. Ben her zaman şuna inanmışımdır: <u>Sayıştay denetimi kurumlara yol göstericidir ve inanılmaz da katkısı vardır...</u>
52	07.11.2016	BAŞBAKAN YARDIMCISI MEHMET ŞİMŞEK	Sayıştay raporları	... <u>Sayıştayın yazdığı her şey doğru değil arkadaşlar</u> . Bakın, az önce çok açık ve net olarak Maliyeye ait, İstanbul Defterdarlığına ait bazı ziynet eşyalarının nasıl bir değerlendirmeye tabi tutulduğunu sizinle paylaştım, yani Sayıştay yazdı diye her şey yüzde 100 doğru tespittir anlamına gelmiyor ve çoğu kez de kendilerine açıklanmasına rağmen, zaman zaman düzeltmeler yapmadığı durumlar da ortaya çıkıyor...
53	07.11.2016	BAŞKAN	Komisyonun yaptırım gücü	...Komisyon olarak da Sayıştay denetim raporunda yer verilen bulgular hakkında <u>Plan ve Bütçe Komisyonu olarak doğrudan herhangi bir yaptırım yetkimiz de bulunmamaktadır...</u>
54	07.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Komisyonun yapısı	...denetim görevini yapacak olan kurullarda ve komisyonlarda Türkiye Büyük Millet Meclisinde bulunan siyasi partilerin eşit bir şekilde temsil edilmeleri

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				gerekir. Netice itibarıyla, onların yazacakları raporların bir yaptırımı olacaksa Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna gelecektir, orada görüşülecektir ve çoğunluk yine ne istiyorsa o olacaktır ama o insanların, o kurumların yapacağı denetimler bağımsız denetim diye hem Türkiye’de hem de dünyanın her tarafında saygıyla karşılanacaktır.
55	07.11.2016	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...Konu çok, burada bir sürü şey var ama maalesef onlara bakma zamanımız olmadı...
56	07.11.2016	BAŞBAKAN YARDIMCISI MEHMET ŞİMŞEK	Tartışmalarda zaman sorunu	Bakın, zamanımız sınırlı.
57	08.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bakanların hesap vermesi	...Hükümet, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, milletvekillerinin denetim görevlerini yapmalarına asla izin vermiyor. Sorduğumuz sorulara ya zamanında cevap verilmiyor ya hiç cevap verilmiyor ya da verilen cevaplar gerçeği yansıtmıyor...
58	08.11.2016	AHMET AKIN	Tartışmalarda zaman sorunu	...Ben Dışişleri Komisyonu üyesiyim, onun için zamanımız kısıtlı, beş dakika...
59	08.11.2016	DIŞİŞLERİ BAKANİ MEVLÜT ÇAVUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Hepsine tek tek cevap vermek isterim ama çok görüşler, sorular oldu, keşke zamanımız daha fazla olsa...
60	09.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçenin ibrası	...Sayıştay raporlarını doğru dürüst inceleyip “Orada dile getirilen sorunlar, bunlar çözülmeden bu bütçeleri ibra etmiyoruz.” ya da “Bununla ilgili olarak araştırma hakkımız saklı olmak üzere bunu yapıyoruz.” dememiz gerekiyor; bunu demiyoruz, bu yanlış...
61	09.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Sayıştay-Bütçe hakkı ilişkisi	...Niye Sayıştay diye bir kurum kuruldu? Sayıştay bu milletin bütçe hakkının kullanılmasının en önemli ayağıdır. Sayıştay bu işleri denetleyecek, ciddi bir şekilde buraya gelecek, tartışılacak, hiç kimse okumuyor...
62	09.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Sayıştay denetimi/kesin hesap komisyonu	...O zaman, ya Sayıştay’ı kapatalım ya “Denetim filan yok, biz bildiğimiz gibi yaparız.” diyelim ya da ciddi ciddi bu <u>Sayıştay raporlarını daha fazla zamanda konuşalım</u> , üç hafta değil, altı haftada konuşulsun... <u>kesin hesap komisyonu kurulsun</u> , ciddi bir şekilde yapılsın arkadaşlar. Bunlar bizim görevimiz...
63	09.11.2016	MUSA ÇAM	Sayıştay denetiminin kapsamı	...kamu-özel iş birliği projelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi ve onun adına Sayıştay denetimine alınmasında gecikilmemeli...
64	09.11.2016	GÜLAY YEDEKÇİ	Tartışmalarda zaman sorunu	Bir de önerim var, onu burada detaylı anlatmayayım, zaten beş dakikalık bir zamanımız var...
65	09.11.2016	ULAŞTIRMA,	Denetimin önemi	...Sayıştayımıza da Sayıştay

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

		DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANI AHMET ARSLAN		çalışanlarımıza da teşekkür ediyoruz, gerçekten yol gösterici öneriler, tespitler yapıyorlar...
66	09.11.2016	FAİK ÖZTRAK	Saydamlık/hesap verebilirlik	...saydamlık ve hesap verir olmak şart...
67	10.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Sayıştay raporları	...Sayıştay raporlarında da çok yüzeysel bir şekilde gidiyoruz, <u>kimse onlara bakmıyor bile...</u>
68	10.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bakanların hesap vermesi	...Tüm bakanlıkların bütçesini, kurumların bütçesini konuşurken Sayıştay raporları diye bitiriyoruz biz ama bu konuyla ilgili neler yapılıyor, maalesef bakanlarımız bir açıklama da –en azından tatmin edici bir açıklama da- yapmıyorlar...
69	10.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Raporların görüşülme yöntemi	...Defalarca söylediğimiz şeyi tekrarlamayayım. Bu hesapların böyle bir ortamda görüşülmesi, tartışılması, neticeye bağlanması ve Hükûmete “Size iki sene evvel vermiş olduğumuz bütçeyi denetledik, şu şekilde yanlışınız, eksiginiz var ya da şunlar doğru, şunları düzeltin.” diyecek durumda değiliz. <u>Parmak kaldırıyoruz, iktidar partisinin çoğunluğuyla ibra ediliyor</u> , geçiyor...
70	10.11.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların eksikliği	...Sayıştay denetimini önemsiyoruz. Her ne kadar eksik bile olsa...
71	10.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay raporları bu sene daha güzel içerik olarak, daha güzel çalışmalar var...
72	10.11.2016	MEHMET GÜNAL	Denetimin önemi	...yaptığımız işin kaydının tutulması, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından birinci derecede önemli. Biz nasıl denetleyeceğiz doğru olduğunu? Siz “Doğru yapıyoruz.” diyorsunuz ama ancak yapılan kayıtlarda yapmış olduğumuz incelemelerde, bizim adımıza Sayıştayın yapmış olduğu denetimde; sizin adımıza iç denetiminin veya denetim birimlerinin, teftiş birimlerinin yapmış olduğu denetimlerde göreceğiz.
73	10.11.2016	MEHMET GÜNAL	Şeffalık/hesap verebilirlik	...biraz daha şeffaf ve hesap verebilir hâle gelelim, bundan kaçınmayalım. Siz de o zaman rahat edersiniz...
74	10.11.2016	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayın Bakanım, biliyorsunuz ama zamanımız yok, şimdi onu anlatmayayım...
75	10.11.2016	GÜLAY YEDEKÇİ	Tartışmalarda zaman sorunu	...Ben ana başlıklarıyla söyleyeceğim çünkü zamanımız kısıtlı...
76	11.11.2016	BİHLUN TAMAYLIGİL	Denetimin önemi	...buradaki en önemli görevlerden biri denetim ve Sayıştay raporlarının görüşülmesi...
77	11.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Raporların görüşülme yöntemi	...Aynen KİT Komisyonundaki gibi Sayıştayın denetim raporunda yer alan önerileri, uyarıları mutlaka Komisyon olarak görüşmemiz lazım, hepimizin yapılan işlemlerden bilgisi olması lazım.

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				Ben şunu kesinlikle kabul edemiyorum...
78	11.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Raporların görüşülme yöntemi	...hem Sayıştaydan hem Bakanlıktan gerekli bilgileri alalım, hepimiz ne olduğunu ne bittiğini bilelim; Anayasa'nın bize yüklemiş olduğu denetim sorumluluğumuzu layıkıyla yerine getirelim diyorum...
79	11.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Raporların sonuçsuz kalması	...Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkının ihlal edildiği açık dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olduğu açık. Sayıştay da "Sürekli uyardım." diyor ama uyulmuyor...
80	14.11.2016	MEHMET GÜNAL	Bütçe hakkı/Ödenek üstü harcama	...Bir de bizim burada tartıştığımız bütçe hakkı açısından bütçe üstü ödenekler var. Yine, sizin Bakanlığınkine de baktığımız zaman burada farklı şey çıkıyor... Nasıl olacak bu, o zaman bizim verdiğimiz bütçe hakkı nereye gitti.....Bütçede bu kadar sapma olursa o zaman bizim yaptığımız denetimin, işin, buradaki verdiğimiz bütçenin ne anlamı kalır...
81	14.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Raporların görüşülme yöntemi	...Sayıştay raporlarında yer alan öneriler mutlaka yerine getirilmeli. Aslında, bu raporların -bütün bakanlık bütçelerinde genelde hep konuşuyoruz- ayrı bir gündem maddesi olarak görüşülmesi daha doğru olacak...
82	14.11.2016	KADİM DURMAZ	Raporların sonuçsuz kalması	...Sayıştay raporlarının ciddi ve dikkatlice irdelenip bu eksiklerin bir bir giderilmesinin gerektiğine inanıyorum...
83	14.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	Siz yine raporunuzdakileri söylediniz ama Sayıştay raporlarında yazılan tespitleri dikkate almadan tartışmış olduk. Vaktimiz olsa da onu ayrıca tartışabilsek.
84	14.11.2016	MEHMET GÜNAL	Mali bilginin yetersizliği	...Bakın Sayın Bakan, bilgi kirliliğinin olduğu her yerde herkes her şeyi söyler...
85	14.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Tartışmalarda zaman sorunu	Sayın Bakan, değerli milletvekilleri; biz genellikle bütçelerde sistem tartışmasına pek giremeyiz, daha doğrusu zamanımız olmaz...
86	14.11.2016	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...Ben şimdi tamamını okudum, ben tek tek uzun uzun anlatmıyorum, siz biliyorsunuz diye, zamanımız yok...
87	14.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Zamanımız çok kısıtlı, şey yapmayacağım...
88	16.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bakanların hesap vermesi	...verdiğimiz bütçeyi iki sene sonra burada... 2019 bütçesini görüşürken 2017 bütçesinin denetimini yapacağız Sayın Bakan ama hiçbir bakan, siz dâhil hiçbir bakan bu denetimle ilgili iki satır bir şey söylemiyor...
89	18.11.2016	MUSA ÇAM	Sayıştay denetimi	...Stratejik plan olmadığı için Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisine performans raporu sunamıyor. Böyle bir idarenin kendisine verilen kamu kaynaklarını yerinde ve doğru kullanıp

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				kullanmadığını bilmiyoruz...
90	21.11.2016	ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANI MEHMET MÜEZZİNOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay raporlarındaki duyarlılığımız ve bu seneki raporlardaki aksayan yönleri ve eleştiri yönlerini de mimimize etme çalışmalarımız olacak...
91	22.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bütçe hakkı/Kamu hesapları komisyonu	...Bu bütçede -baştan beri söylüyoruz, yıllardan beri de söylüyoruz- biz gerçekten milletin bütçe hakkını kullanmıyoruz, kullanamıyoruz. Bir <u>kesin hesap komisyonunun kurulması gerektiği</u> , bu komisyonda başkanlık divanının, başkanının muhalefetten oluşması gerektiği ve ciddi bir şekilde Türkiye’de toplanan her bir kuruş verginin nasıl harcandığının millet adına denetlenmesi gerektiğini söylüyoruz ama bunları yapmıyorsunuz...
92	22.11.2016	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...zamanımız olmadığı için girmiyorum ama o konuda bir çalışma var mı...
93	22.11.2016	MEHMET PARSAK	Tartışmalarda zaman sorunu	...fiziki koşullarla ilgili pek çok şey söylemek mümkün ama zamanımızın da sınırlı olduğunu biliyorum. Bu ana vurguyu yaptıktan sonra belli başlı bazı başlıklarla ilgili de yaklaşımlarımızı ifade etmek isterim...
94	23.11.2016	MEHMET GÜNAL	Sayıştay raporları	...Peki, kimin adına denetleme yapıyorsun?” “Meclisin adına.”...“Peki, Meclise niye göndermiyorsun?” diyoruz. Kanun’un verdiği görevi tüzükle, yönetmelikle, genelgeyle başka bir yere veremezsiniz ey Sayıştaycı arkadaşlar...
95	23.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bakanların hesap vermesi	...Sayın Bakanım, Sayıştay raporlarında kanaati etkileyen, etkilemeyen çok ciddi problemler var ve bu problemlerle ilgili bir tek kelime söylemediniz, hiçbir bakan da söylemedi...
96	23.11.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	...Denetim de yok. Dolayısıyla, buradan ortaya çıkacak olan sorunları tahmin edebiliyor musunuz? Devlet bütçesinden verilen bir kaynağın devlet tarafından denetlenmemesinin daha önceden mümkün olmadığını, Anayasa Mahkemesinin defalarca karar verdiğini hep beraber biliyoruz burada...
97	24.11.2016	BİHLUN TAMAYLIGİL	Raporlardan yararlanma	...Bu raporu inceledim ki gerçekten bir denetim raporu ötesinde çok iyi bir uzman gözüyle bakılmış, değerlendirilmiş ve vizyonel bir gelecek bakış açısını ortaya koyan mevcut istatistikler ve “Ortaya çıkmış olan sonuçlardan gelecek için nasıl tedbirler alınması gerekir?” konusunda da yapıcı eleştirileri ve tavsiyeleri içeren bir rapor...
98	24.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Bihlun Hanım özellikle belirtti ama Bakanlığımızla ilgili Sayıştay raporu, onun da belirttiği gibi güzel bir rapor...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

99	24.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay tarafından eleştiriliyor ve bunları kurallarına göre mevzuata uygun yürütmediğinizi söylüyor. Çok da güzel bir şekilde işlemişler. Bunun dikkate alınması gerekir bundan sonraki uygulamalarla ilgili olarak.
100	24.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Çok ayrıntılı bilgi vermiş, zamanımız yok, bunları okuyamayacağız...
101	24.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Bakın, denetim görevimizi Meclis olarak halk adına bu görevimizi yerine getiremiyoruz vakit yokluğundan çünkü bir taraftan bütçe yapacağız 2017'nin, 2015'in de denetimini yapacağız, ikisini bir arada yürütemiyoruz...
102	25.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Raporlardan yararlanma	...Bunların bir an önce Sayıştay önerilerine uygun bir şekilde yerine getirilmesi gerekir...
103	25.11.2016	KADİM DURMAZ	Denetimin sınırlanması	...Bütçede Sayıştayın dış denetimi fiili olarak ortadan kaldırılmış, yedek ödenekler sınırın çok üstünde...
104	25.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayın Bakanım, bu sene Sayıştay raporları daha iyiydi. Herhâlde murakıp arkadaşlar da daha fazla adapte olmuşlar, bizler de raporları daha iyi tanımaya başladık...
105	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Sayıştay denetimi	...Sayıştay, dış denetim organı olarak bütün bu eksiklikleri tespit ederek uygulamaya yön verecek, hesap verebilirliği güçlendirecek, şeffaflığı artıracak...
106	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Raporlardan yararlanma	...Bakan olarak ben gerçekten Maliye Bakanlığıyla ilgili yapılan eleştirilerden dolayı Sayıştaya teşekkür ediyorum...Sayıştay raporlarının bana göre en önemli fonksiyonlarından bir tanesi mevcut durumu tespit etmesi, ileriye dönük yapılacaklar konusunda bir yapılacaklar listesi oluşturması.
107	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Mali sistem değerlendirmesi	...on yıllık karnemize ben baktığım zaman, hem kamu idareleri hem de Maliye Bakanlığı bakımından <u>karneye ben de orta veriyorum</u> yani o kadar pekiyi veremiyorum. Ama burada hep beraber, Sayıştayıyla, kamu idareleriyle, Maliyesiyle beraber bu sistemi mutlaka geliştirmemiz lazım...
108	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Mali sistem değerlendirmesi	...Maliye Bakanlığının görev ve fonksiyonları, Sayıştayın görev ve fonksiyonları arasında uyumsuzluklar var...Onun için, önümüzdeki dönemde <u>Maliye Bakanlığını kendisini yeniden dönüştürecek</u> , yeniden yapılandırarak yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sistemine uygun bir kamu idaresi sistemini oluşturacağız...
109	25.11.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Denetim eksikliği	...kamu mali yönetim sistemimizin en önemli zaafı, denetim olmaması. Hemen

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				hemen hiçbir kurumda denetim yok...
110	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Sayıştay denetimi	...Zaten Sayıştay denetiminin amacı da bu. Yani kamu idarelerinin mükemmel olması beklenemez ama Sayıştay, dış denetim organı olarak bütün bu eksiklikleri tespit ederek uygulamaya yön verecek, hesap verebilirliği güçlendirecek, şeffaflığı artıracak...
111	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Saydamlık/hesap verebilirlik	...Bakanlık olarak diğer kuruluşlarda yeni sistemin yaygınlaşması, idari kapasitenin oluşturulması ve kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması yönünde de önemli uygulama ve düzenleme çalışmalarını yürütüyoruz...
112	25.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Şeffaflık/saydamlık	...Kanunda yazmasa bile Sayın Bakanım, "şeffaflık" diyoruz, "saydamlık" diyoruz yani niye Sayıştayın uyarısına rağmen bu değer tespit sonuçlarını kamuoyuna duyurmuyoruz, anlamak mümkün değil...
113	25.11.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Saydamlık/hesap verebilirlik	...Muhasebe hesaplarında birtakım kayıt hataları var ama şundan gönülüm rahat, burada siyasi irade olarak sonuna kadar saydamlığı ve hesap verebilirliği artırma noktasında irademiz tam. Bu konuda da almamız gereken her türlü yasal ve idari tedbirleri aldık, almaya da devam edeceğiz, bunları güçlendireceğiz...kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması yönünde de önemli uygulama ve düzenleme çalışmalarını yürütüyoruz...
114	25.11.2016	MEHMET BEKAROĞLU	Bütçe hakkı	...Bana öyle geliyor ki gerçekten bu milletin bütçe hakkını yani Türkiye Büyük Millet Meclisine devretmiş olduğu bütçe hakkını sağlıklı bir şekilde yapamıyoruz. Türkiye'de gerçek bir bütçe denetimi yapılamıyor ve bunun önemli yapısal şeyleri var. Sayıştayla ilgili problemler devam ediyor, dış denetim gerçek şekilde fiilen yapılamıyor. Yedek ödenek meselesi ciddi bir şekilde duruyor...
115	25.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Bütçe hakkı	...Meclisin iradesinden kaçırılmış gibi görünmüş oluyor. Yani, netice itibarıyla baktığımız zaman bütçe hakkının ihlalini net bir şekilde ortaya koyuyor...
116	25.11.2016	MUSTAFA KALAYCI	Tartışmalarda zaman sorunu	Tek tek girmeye zamanımız yok, aslında tek tek değinilebilir...
117	20.01.2016	MEHMET GÜNAL	Raporlardan yararlanma	...Bize gelen Sayıştay raporları bütçe hakkımızla ilgili en önemli konudur...
118	20.01.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların eksikliği	...Sayıştayda 482 tane kamu idaresi denetim raporuna görüş vermiş, bu görüşlerin hiçbirinin özeti bile bize gelmedi...Sayıştayın raporları gelmeden biz bu hesaplara nasıl bakacağız...Sayıştaydan biz gerekli raporları alamıyoruz. Onlar olmadan bu kesin hesabın görüşülmesi, bütçe kanununun görüşülmesi doğru değildir...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

119	20.01.2016	AYKUT ERDOĞDU	Raporların eksikliği	...Sayıştay raporlarını buraya getirmediniz, kendinize güvenmiyorsunuz...Sayıştay raporu geldi.” diyor. Budandığını bütün âlem biliyor, silindiğini biliyor, üç yıl gelmediğini de, bunun Komisyona getirilmediğini...
120	20.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Raporlardan yararlanma	...Maliye Bakanlığı özelinde söyleyeyim: Sayıştayın yaptığı denetimlerde ortaya çıkarttığı bazı eksiklikleri gördüğüm zaman ben de ziyadesiyle memnun oluyorum, diyorum ki: Gayet güzel, demek ki bu alanda eksikiz, kanunun getirdiği yükümlülükleri gereği kadar yerine getirememişiz. O zaman ne yapmamız lazım? İdare olarak büyük bir gayret içerisinde olmamız lazım ve bu eksiklikleri gidermemiz lazım...Sayıştay denetiminin ülkemizde kamu yönetimine, kamu maliyesine, hesap verebilirliğe, şeffaflığa, saydamlığa katkı vereceğine inanıyorum. Bunu yapma noktasında da hepimizin gayret göstermesi lazım...
121	20.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Sayıştay'ın bağımsızlığı	...raporun içeriğinin ne olması gerektiği konusu, o, Sayıştayın kendi bağımsız alanıdır. Sayıştayın -biliyorsunuz- fonksiyonel olarak bağımsızlığı vardır. Zaman zaman da bu tür kurumların kurumsal bağımsızlığına, fonksiyon bağımsızlığına hepimizin ne kadar önem verdiğini birlikte biliyoruz...Bağımsız kurumların bağımsızlıklarına dikkat etmek lazım. Onların yaptığı denetimler, düzenledikleri raporlar daha kaliteli olabilir, daha iyi olabilir, içerikleri daha zengin olabilir...
122	20.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Bütçe hakkı	...Bütçe hakkı ve bu bağlamda bütçe denetiminin güçlendirilmesinin demokrasimizin ve hukuk devleti anlayışımızın güçlendirilmesi anlamına geldiğine yürekten inanıyorum...
123	20.01.2016	BİHLUN TAMAYLIGİL	Kamu hesapları komisyonu	...Sayın Başbakan. Peki, açıklık ve hesap verilebilirlik varsa neden kesin hesap komisyonu kurulmuyor...
124	20.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Katılım	...daha şeffaf, daha hesap verebilir bir kamu maliyesi sistemini birlikte oluştururuz...
125	20.01.2016	ÖZGÜR ÖZEL	Bütçe hakkı	Parlamentolar açısından en temel işlev ve insanlığın temsili demokrasi noktasında kazandığı ilk ve şüphesiz en önemli haktan bahsediyoruz. Bu, bütçe hakkı...Bütçe hakkında en temel prensip, bütçe kanununun tasarısı ve cetvellerinin ve eklerinin anayasal ve yasal kuralların uygun gördüğü süreler içinde Meclise sunulması . İkincisi, Meclisin, bütçeyi, anayasal ve yasal kurallara göre müzakere edip kabul etmesi ve yürütme organına yeni bir bütçe yapma hakkı vermemesidir. Yani bütçe hakkının devredilemez olması ...Yürütme

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				organının, bütçeyi, yasama organının verdiği yetki çerçevesinde yürütmesi, yetki aşımının yapılmaması ve nihayet <u>bütçe uygulama sonuçlarının Meclis tarafından denetlenilebilirliği</u> de, başta saydığımız üç madde gibi, birbirinden ayrılmaz ve bütçe hakkının en temelinde olan maddeler...
126	20.01.2016	AYKUT ERDOĞDU	Sayıştay'ın bağımsızlığı	...Benim bu bütçeyi denetleyebilmem için bütçe hakkında Anayasa'nın profesyonel yetki verdiği bir kurum var; Sayıştay. O, hiçbirinizden korkmadan, hiçbiriniz ona baskı yapmadan, o kurumun başkanı kendini özgür hissederek...raporu yazabilmesi lazım, yazıyor mu? Yazamıyor...
127	20.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Katılım	...Huzurlarınızda bütün sivil toplum örgütlerine, özel sektör kuruluşlarına teşekkür ediyorum, her gün yeni yeni görüşler geliyor, yeni yeni değerlendirmeler geliyor. İnşallah, Vergi Usul Kanunu'nu önümüzdeki dönemde bütün görüşleri almak suretiyle katılımcı bir anlayışla huzurlarınıza getirmeyi hedefliyoruz...
128	25.01.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların eksikliği	...Sayıştay raporlarının nasıl kuşa çevrildiğini maalesef yine görüyoruz. Bu olmadığı zaman bizim bütçe hakkımız maalesef engellenmiş oluyor, denetim hakkımız engellenmiş oluyor...
129	25.01.2016	KADİM DURMAZ	Bütçe hakkı/katılım	...Denetim hakkımız elimizden alındı. Komisyon Parlamento'ya saygınlık kazandıracak katkılarını bir türlü veremedi ve kabul görmedi. Meclisin iradesi de hiçe sayılıyor. Unutulmamalıdır ki, rakamlar ortadayken bunları ortak anlayışla tartışıp değerlendirmeden bu ülkeye yararlı olacak gerçek bütçeyi yapamayız ve yapılamaz...
130	25.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Raporların eksikliği	Değerli arkadaşlar, Sayıştay raporlarının daha da geliştirilmesi ve kalitesinin artırılması hususu hepimizin beraber sahip çıkacağı bir şeydir...
131	25.01.2016	MUSA ÇAM	Raporların görüşülme yöntemi	...Meclisten istediğiniz yasayı istediğiniz şekilde geçiriyorsunuz. Sırf bir şekle uymak için bu kadar uzun bir mesai yapmamıza bana göre de gerek yok...
132	25.01.2016	KADİM DURMAZ	Bütçe hakkı	...Bugün halk, bu bütçe hakkını parlamentolar aracılığıyla yani bizlerin aracılığıyla kullanmaktadır. Bu nedenle Bütçe Komisyonu üyeleri ve milletvekilleri olarak bütçeyi denetlemek ve hakça bölüşümünü sağlamak için, vebal ve sorumluluğumuz büyüktür. "...
133	25.01.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Hesap verme/ şeffaflık/saydamlık	...Sayıştay Kanunu'yla yapılan bu düzenlemelerle kamu maliyesinde hesap verebilirlik güçlenmiştir, şeffaflık güçlendirilmiştir, saydamlık

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				güçlendirilmiştir...
134	25.01.2016	KADİM DURMAZ	Katılım	Bu yüzden kendi geleceğini belirlemede hak sahibi olmak için bütçede katılımcılık esas alınmalıdır...önümüze koyulan kalın kitaplardan öte katılım sağlayamadığımız bütçelendirme süreci...
135	26.01.2016	MEHMET GÜNAL	Bütçe hakkı/Raporların yetersizliği	...bizi temsil eden makam olarak bütçe hakkımızı savunması gereken Başkanımız sizsiniz ve Sayıştay da Türkiye Büyük Millet Meclisi adına bu denetimleri yapıyor ama maalesef bize gelen raporlar kuşa çevriliyor...
136	26.01.2016	ERHAN USTA	Bütçe hakkı	...Meclisin bütçe hakkını hiçe sayarak, istediği şekilde Maliye Bakanlığı veya Hükümet, ödenekler arası aktarma yapıyor; hiçbir programı olmayan parayı aktarıyor...
137	26.01.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Hesap verme	...Hükümetin de çatır çatır hesap vermesi lazımdır, hiçbir şekilde hesap verilmiyor...
138	26.01.2016	BİHLUN TAMAYLIGİL	Demokrasi/hesap verme/şeffaflık/ katılım	...Biz eğer şeffaflık içerisinde bir demokrasiyi işleteceksek -ki şeffaflık demokrasinin olmazsa olmaz şartıdır, hesap verebilirlik olmazsa olmaz şartıdır- ve biz bunu gerçekleştirebilirsek çok önemlidir ama maalesef bunu hem uygulamalarda denetim açısından hem de kamuoyuyla paylaşım açısından ortaya koymakta büyük zafiyetler yaşanıyor...
139	26.01.2016	BAŞBAKAN YARDIMCISI LÜTFİ ELVAN	Hesap verme/şeffaflık/ katılım	...şeffaflığın ve hesap verebilirliğin esas alındığı bir toplum olma yolunda var gücümüzle çalışmaya devam edeceğiz...İyi işleyen, şeffaf ve hesap verme sorumluluğu olan kamu yönetimi aynı zamanda ekonominin ve sivil toplumun da gelişimine öncülük eder...
140	26.01.2016	HAMZA DAĞ	Katılım	...Meclis çalışmalarının kalitesi artırılmalı ve hızlandırılmalı, görüşmelerde demokratiklik, çoğulculuk ve katılımcılık teşvik edilmeli...
141	26.01.2016	NİMETULLAH ERDOĞMUŞ	Tartışmalarda zaman sorunu	...İkinci bir husus -zamanımız kısıtlı...
142	26.01.2016	ERHAN USTA	Tartışmalarda zaman sorunu	...şimdi, ben, tabii zamanımız çok sınırlı olduğu için sadece birkaç konu üzerinde durmak istiyorum...
143	28.01.2016	AYKUT ERDOĞDU	Raporlardan yararlanma	...bu milletvekilleri denetim görevini yapamayacağı için -teknik bilgi, zaman, uzmanlık gibi sebeplerden- Sayıştay diye bir kurum kuruyorum. Bu Sayıştay bütün bu harcamalara bakacak, tarafsız, bağımsız, bütün etkilerden uzak, sonra getirecek Türkiye Büyük Millet Meclisine bunu raporlayacak.” Biz de ona bakacağız. Bu bütçesini getiren insanlar doğru işler yapmışlar mı, eksikler nerelerde diye...
144	28.01.2016	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...8 tane KİT raporu var yani oraya girmeyelim. Şimdi zamanımız yok ama...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

145	28.01.2016	BAŞBAKAN YARDIMCISI MEHMET ŞİMŞEK	Tartışmalarda zaman sorunu	...keşke zamanımız olsa, şimdi benim sekiz dakikam kaldı...zaten zamanımız da sınırlı ama o konulara bakarız...
146	28.01.2016	MUSTAFA SAVAŞ	Tartışmalarda zaman sorunu	...söyleyeceğimiz çok şey vardı ama teşekkür ediyorum, zaman yetersiz...
147	28.01.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Kamu hesapları komisyonu	...Kesin hesap komisyonu olsaydık daha ayrıntıya girecektik, o raporlara göre işlem yapacaktık...
148	28.01.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların yetersizliği	...Sayıştay raporundan nedense bu Genel Kurul daha fazla bize bilgi sızmasını mı istedi yoksa hakikaten çok daha fazla var da bu kadarını mı özetleyebildiler, anlayamıyorum. Diğer kurumların hiçbirinde bu kadar ayrıntılı bilgi vermemişlerdi...
149	29.01.2016	BAŞKAN	Bütçe hakkı	...bu Sayıştay raporlarının da ciddi bir şekilde ele alınması gereği bütçe hakkı ve denetim meselesini de sadece muhalefetin değil, bütçe hakkı çerçevesinde denetimi, Parlamentonun bütününün bir görevi olarak düşünüyoruz...
150	29.01.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Sayıştay raporları/raporlardan yararlanma	...Sayıştay raporları hiçbir şekilde değerlendirilmeye alınmış olmuyor...Sayıştay raporlarının dikkate alınmadan geçmesi de büyük bir usulsüzlük oluyor, yanlışlık oluyor, eksiklik oluyor, sıkıntı oluyor...
151	29.01.2016	BAŞKAN	Kamu hesapları komisyonu	...Plan ve Bütçe Komisyonunun altında iki tane daimi alt komisyonun oluşturulması ve Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinden önce bu daimi alt komisyonlarda -ki bütçe ve kesin hesap olarak- burada Sayıştay raporlarının görüşülmesi ve bunun bir rapor olarak üst komisyona ve bir özet olarak da, bir rapor olarak da buradan Genel Kurula gönderilmesi noktasında bir düşünce var...
152	29.01.2016	AYKUT ERDOĞDU	Raporların yetersizliği	...bu Sayıştay raporları gerçekten kâğıt israfıdır. İçinde stratejik planla ilgili falan filan, kriterlerin belirlenemediği gibi bir şeyler, işte, performansta bilmem ne oldu gibi son derece ayrıntı, mevcut duruma göre önemsiz, kâğıt israfıdır...
153	08.02.2016	AYKUT ERDOĞDU	Raporların yetersizliği	...bir Sayıştay raporu olmadan, bütçe hakkında bilgi sahibi olmadan bir denetim yapmaya çalışıyoruz...Sayıştay raporları yok, sorularımıza cevap alamıyoruz...
154	08.02.2016	MEHMET GÜNAL	Sayıştay denetimi	...Sayıştay denetiminden bir kaçırma var...
155	08.02.2016	ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANI BİNALİ YILDIRIM	Raporlardan yararlanma	...Arkadaşlar gayet iyi niyetle bizim yaptığımız işleri inceliyorlar. Esasında görevleri, bu işler daha nasıl güzel yapılır, yol göstermek, bundan sonraki işlerde onlara dikkat edilmesi, işin mantığı bu. Ve bunu da yapıyorlar, tespitlerini de rapora dönüştürüyorlar, bu da güzel ama benim bir önerim oldu. Tamam bunları yapın ama bence rapora dönüştürmeden,

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				arkadaşları çağırın karşılıklı bunu tartışın...
156	08.02.2016	BAŞKAN	Sayıştay denetimi	Sayıştay denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Anayasa'da öngörülen denetim fonksiyonunu yerine getiriyor kuşkusuz...
157	08.02.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların yetersizliği	...Sayın Bakanım, Sayıştay raporlarına bugün çok fazla arkadaşımız değinmedi...
158	08.02.2016	FAHRETTİN OĞUZ TOR	Raporlardan yararlanma	...Sayıştayın denetim raporunu okudum, güzel bulgular var...
159	09.02.2016	AYKUT ERDOĞDU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştay raporlarıyla belgelemeye hazırım ama vaktim olmadığı için...
160	09.02.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların yetersizliği	...Sayıştayda raporları kuşa çevirme kurulu var; içinden cımbızla bir tane alıyorlar en az zararlı, bir de gariban buluyorlar böyle, onu yazıyorlar...
161	10.12.2015	ZEKERİYA TEMİZEL	Komisyonun sorumluluğu	...Komisyonun bir görevi daha vardır, denetleme görevi...denetim konusunda bu Komisyonunda bulunan insanlardan hiçbir tanesinin “Ya, bu denetimi de aceleyle getirelim, ivedi olarak buradan çıkartalım.” deme hakkı olamaz. Muhalefet, bu hakkını sonuna kadar izlemek zorundadır, kullanmak zorundadır ve uygulamak zorundadır...muhalefetin denetim hakkından vazgeçmesi gibi bir kararı olamaz. Bu bir Anayasa hükmüdür...
162	10.12.2015	ZEKERİYA TEMİZEL	Kamu hesapları komisyonu	...Anayasa“mızda yer alan kesin hesapla ilgili olarak özel bir komisyon kuralım.” dedi. “Bu komisyonu yasada bir maddelik bir değişiklik yaparak ya da İç Tüzük“te bir maddelik bir ekleme yaparak çok rahatlıkla bunu gerçekleştirebiliriz...
163	10.12.2015	BÜLENT KUŞOĞLU	Denetimin önemi	...denetim sadece muhalefetin görevi değil, bütün Meclisin görevi...Denetim görevi hep beraber yapılması gereken bir görev...
164	10.12.2015	AYKUT ERDOĞDU	Bakanların hesap vermesi	...denetim fonksiyonunu nasıl yapacağım milletvekili olarak...Ben Sayın Bakan veya Sayın Bakan gibi bakanlara kendi görev alanlarıyla ilgili soru soracağım ve ben hep Şunu gördüm: Ben bunlara zor soru sorduğumda hiç cevap vermiyorlar...
165	10.12.2015	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Denetimin önemi	...Sayıştay raporları ve Sayıştay denetimi, gerçekten yönetimin kalitesini artıran, idareler üzerinde aslında -sadece Meclise değil bana göre- hükümet organına da yol gösteren, tavsiyede bulunan, varsa açıklar onları ortaya koyan, sistematik riskleri ortaya koyan raporlar...
166	10.12.2015	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Raporların yetersizliği	...Raporların içeriği eksik olabilir. Bu, Meclise doğrudan doğruya bağlı olarak çalışan Sayıştayın sorumluluğu. Sayıştay, Meclise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Meclis adına yaptığı denetimin hesabını da Meclise ve

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				Komisyonla mutlaka vermesi gerekir...
167	10.12.2015	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Denetimin önemi	...bu raporlar aynı zamanda Hükümetin de sahiplendiği raporlar ve bunlara hepimizin sahip çıkması lazım...
168	10.12.2015	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Şeffaflık/hesap verebilirlik	...Kamu maliyesinde şeffaflık, hesap verebilirlik, kamu maliyesinin temel kamu maliyesi ilkelerine uygun olarak kurgulanması ve uygulanması hepimizin öteden beri arzu ettiği, her zaman üzerinde titizlendiğimiz konulardır...
169	10.12.2015	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Hesap verme/bütçe hakkı	...İlkel olarak hepimizin bütçenin hesap verebilirliğini ve bütçe hakkını önemsememiz gerekir....
170	10.12.2015	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Bütçe Kanunlarının önemi	...Bütçe kanunları, her şeyin, vatandaş ilgilendiren, toplumu ilgilendiren her konunun rahatlıkla görüşüldüğü, görüşülmesi gereken, bütün siyasi meselelerin bütçe üzerinden tartışılması gereken bir kanun. Dolayısıyla burada gerek iktidar partisi milletvekillerinin gerek muhalefet partisi milletvekillerinin bütçe üzerinde, bütçe üzerinden siyasetle ilgili olarak her türlü eleştiri yapması bizi ziyadesiyle memnun eder...
171	10.02.2016	ERHAN USTA	Bütçe hakkı	...Parlamentoda denetim fonksiyonumuzun gereği -özellikle muhalefet olarak- tabii ki kaynakların kullanımıyla ilgili bir sıkıntı varsa veya hizmette bir aksama varsa onları bizim söylememiz de normal...
172	10.02.2016	SAMİ ÇAKIR	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay raporlarında dikkat çekilen hususlarda alınacak önlemlerle hizmetin kalitesi, verimi, daha iyi bir konuma getirilerek aynı zamanda düşüncelerdeki olumsuz kanaatleri de bertaraf edebilecektir...
173	10.02.2016	DIŞİŞLERİ BAKANI MEVLÜT ÇAVUĞOĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayıştayın incelemelerinden ve bulgularından faydalanıyoruz...başta ben olmak üzere, Sayıştayın bulgu ve tavsiyelerini yerine getirme konusunda tüm arkadaşlarımızla birlikte büyük bir hassasiyet gösteriyoruz...
174	10.02.2016	ERHAN USTA	Raporların yetersizliği	...Sayıştay raporları genelde, bize gelen raporlar, kuşa çevrilmiş olarak geliyor...
175	10.02.2016	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı	...bütçe hakkı tabii, 80 milyon insanın ödemiş olduğu vergilerle oluşan bir bütçe ve herkesin burada kendini ifade edebilmesi gerekir...
176	10.02.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Bakanların hesap vermesi	...Sayın Bakanlarımızın buraya geldiklerinde bir önceki yılla ilgili hesap vermesi ve yeni bütçe istemeleriyle ilgili daha detaylı bilgiye sahip olmaları lazım...
177	10.02.2016	ZEKERİYA TEMİZEL	Tartışmalarda zaman sorunu	Önüne gelen herkesin bütçede konuşması gibi bir iddia olamaz ama bütçede kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar gelirler taleplerini dile getirirler beş dakika içerisinde. Ha, bunu burada yapmayalım,

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				zamanımız yok...
178	11.02.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Denetimin yetersizliği	...Sayıştay denetçilerinin yapması gereken denetim bile tam olarak yapılamıyor çünkü belge, bilgi, mali tablolar yeterince ulaşmıyor...
179	11.02.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların yetersizliği	...Sayıştayın daha sonra bize gönderdiği raporda eksiklik var..
180	12.02.2016	ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANI VEYSEL EROĞLU	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay raporlarına özellikle dikkat ediyoruz, varsa eksiklikler bunları mutlaka ele alıyoruz...
181	12.02.2016	EKONOMİ BAKANI MUSTAFA ELİTAŞ	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay denetçilerinin önerileri doğrultusunda gerekli düzenlemeler yapılmaktadır...
182	13.02.2016	FAHRETTİN OĞUZ TOR	Tartışmalarda zaman sorunu	...denetim raporuna göre -söylenecek çok laf var ama zaman darlığı nedeniyle aradaki şeyleri atlıyorum...
183	13.02.2016	FAHRETTİN OĞUZ TOR	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay raporu güzel bir rapor, ben geçen konuşmamda da söyledim...
184	13.02.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Kamu hesapları komisyonu	...Sayıştay raporlarını takip edecek teknik alanda uzmanlığa sahip bir komisyonun olmayışından ötürü kamu harcamalarının denetlenmesi yüzeysel kalmıştır...
185	13.02.2016	AVRUPA BİRLİĞİ BAKANI VOLKAN BOZKIR	Kamu hesapları komisyonu	...ilerleme raporunda Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde değerlendirilmesine ilişkin eleştiride bunun Meclis İç Tüzü'ünde bir değişiklik giderilebileceği sonucuna varılıyor ve bir alt komisyon kurulması gerekiyor bu tavsiyede. Tabiiyle bu da Meclisimizin takdirinde...
186	13.02.2016	GARO PAYLAN	Bakanların hesap vermesi	...Siz sorumluluk makamında olan birisiniz, elbette milletvekilisiniz ama Hükümet üyesisiniz yani siz sorumluluk makamındasınız ve buraya hesap vermek için geldiniz. Bakın, biz de milletvekiliyiz, size hesap sormak için buradayız...
187	14.02.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların yetersizliği	...dış denetim sorumluluğu gereği Sayıştayın görevidir." Ey Sayıştay, ya bu mahalli idarelerin raporları nerede...
188	15.02.2016	MEHMET GÜNAL	Raporların yetersizliği	...Önce bizim Sayıştayla ilgili hesaplarımızın buraya gelmesi lazım. Kuşa çevrilmeden gelmesi lazım...
189	15.02.2016	BAŞKAN	Bütçe hakkı/hesap verme	...bütçe hakkı gereği bütçeden pay alan bütün kurumların gelip Meclise harcamalarıyla ilişkili olmak üzere yetki almaları ve hesap vermelerinden daha tabii de bir şey olamaz.
190	15.02.2016	AYKUT ERDOĞDU	Katılım	...katılımcıların şube müdürü düzeyine inmesi, bütçenin ciddiye alınmaması Türkiye demokrasisi açısından iyi bir şey değildir...
191	16.02.2016	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...ama bizim zamanımız sınırlı olduğu için biz işin hassas tarafına gelelim Sayın Bakanım...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

192	17.02.2016	MUSA ÇAM	Denetimin/Raporların yetersizliği	...Sayıştay çalışanlarının büyük emek vererek hazırladıkları raporlar, tespit ettikleri usulsüzlük ve hukuksuzluklar, yeteri denetim yapılmadan ya da büyük bölümü makaslanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmektedir...Sayıştay hem de Türkiye Büyük Millet Meclisi denetim yapmamakta, yapmamakta, denetim yapıyormuş gibi gözükerek halkı aldatmaktadır
193	17.02.2016	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların yetersizliği/bütçe hakkı	...Sayıştayın denetim raporlarındaki bulguların yerli yerine oturtulması, kurumlarda olumlu etki yaratması için gereken uyarıları yapamadık, hatta Sayıştay ile ilgili kamu kurumu arasında problem olduğunda bile, bizim Meclis adına karar vermemiz gereken noktalarda karar da veremedik...
194	17.02.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Saydamlık/hesap verebilirlik	...kaynakların ülkemiz önceliklerine göre daha etkin bir şekilde tahsis edilmesi ve kullanılmasını; açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik süreçlerinin daha da güçlendirilmesini amaçlıyoruz....
195	17.02.2016	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Vatandaş bütçesi	...kamuoyu denetimini güçlendirmek amacıyla, vatandaş bütçe raporunun hazırlanması ve kamuoyuna yayımlanması sağlayacak ve böylece saydamlık ve hesap verebilirlik güçlendirilecektir...
196	17.02.2016	GARO PAYLAN	Bakanların hesap vermesi	...bakanlar bize, yasamaya hizmet etmekle ve hesap vermekle sorumlu...
197	03.11.2014	MEHMET GÜNAL	Raporlara erişim sınırı	...buradaki denetimimize esas teşkil eden Sayıştay raporları da kesin hesap incelemelerine esas teşkil eden raporlar da maalesef Meclisten kaçırılıyor....
198	03.11.2014	ADNAN KESKİN	Denetimin yetersizliği	...Sayıştayın aslında yaptığı denetlemelerin çok geniş kapsamlı olması gerekmekte...
199	03.11.2014	ADNAN KESKİN	Raporların yetersizliği	...Sayıştay, denetim raporlarını mali tablolara indirgemekle kalmamış, bu tabloların sadece ikisine görüş vermişti...
200	03.11.2014	MEHMET GÜNAL	Tamamlayıcı ödenek	...Sayıştay da işte şu şu maddeleri gereği tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususunu bize arz ediyor. Şimdi diyelim ki “vermiyoruz” dedik, ne olacak bu? Yani Meclis “vermiyorum” dedi..
201	03.11.2014	MÜSLİM SARI	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştay raporlarına ilişkin söyleyeceklerimiz var. Bunların hepsini yirmi dakika içinde toparlamak çok mümkün değil..
202	03.11.2014	ADNAN KESKİN	Raporların yetersizliği	...Sayıştay raporlarının yasalara uygun bir şekilde hazırlanmadığına sabahki konuşmamda kısaca değinmiştim...Yine Sayıştay raporlarında, sanki bütün merkezî idare bütçelerinin denetlendiği yolunda bir algı, bir izlenim görülmektedir. Hâlbuki fiiliyatta bu böyle gerçekleşmemiştir...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

203	03.11.2014	MUSA ÇAM	Bütçe hakkı	...Sayıştay raporlarını bir takım ayak oyunlarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisinden saklayarak yüce Meclisin bütçe hakkı elinden alınmıştır. Meclis hiçe sayılmıştır...
204	03.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların yetersizliği	...Bu sene bu raporlar var ama bu sefer de Sayıştay raporlarının içerikleri yetersiz...tarafından uygunluk verilsin, bunu anlayamıyorum, onun için ben Sayıştay'ı eleştiriyorum...
205	03.11.2014	ERKAN AKÇAY	Denetimin yetersizliği	...Sayıştay denetimi sağlıklıysa mali sistem de sağlıklı işliyor demektir...Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay denetimi de büyük önem kazanıyor...
206	03.11.2014	ERKAN AKÇAY	Denetimin bağımsızlığı	...Sayıştayın Bağımsızlığının mutlak surette sağlanması gerekir diyorum...
207	03.11.2014	MALİYE BAKANİ MEHMET ŞİMŞEK	Denetimden yararlanma	...ben şahsen Maliye Bakanlığıyla ilgili tespitlerin bu boyutlarda olduğunu bilmiyordum. Yani birçok konuda benim için hakikaten çok yol gösterici, çok eğitici ve burayı düzeltme noktasında bana imkân sağlıyor...Sayıştay denetimi, bakın, yine tekrarlıyorum kendimi, benim için ve bütün kamuoyu için olmazsa olmazdır, yol göstericidir...
208	03.11.2014	MEHMET GÜNAL	Bütçe hakkı/denetimin yetersizliği	...bütün denetim kurumlarını etkisizleştirdiği gibi, bizim bu bütçe denetimimize, Meclisin bütçe denetimine, en temel hakkı olan bütçe hakkına riayet edilmeden geçiyor...
209	03.11.2014	BAŞKAN	Kamu hesapları komisyonu	...önümüzdeki yıldan itibaren bütçe kesin hesap kanununun ve Sayıştay raporlarının daha verimli denetiminin yapılabilmesi açısından şu anda İç Tüzük'e hiç ihtiyaç duymadan, mevcut İç Tüzük'te görüştüğümüz kanunlarla ilgili bir alt komisyon kurma yetkimiz var. Dolayısıyla, böyle bir alt komisyonu oluşturalım ve bizden önce yani bütçe görüşmeleri başlamadan önce Komisyonumuzda, bu alt komisyon daha teknik, daha dar çerçevede bu kesin hesaplar üzerinde daha yoğunlaşsın, denetimini yapsın diye anlaştık...
210	03.11.2014	ADİL ZOZANİ	Bütçe hakkı/denetimin yetersizliği	...Elbette ki denetim yetkimizi kullanacağız, kullanma arzusu içerisindeyiz ama o imkânım yok, bir milletvekili olarak öyle bir imkâna sahip değilim, hiçbir milletvekili buna sahip değil...
211	03.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Bütçe hakkı	...Sayıştay denetiminin hiçbir anlamı kalmadı artık. Böyle bir denetim olamaz, böyle bir bütçe hakkı olamaz...
212	03.11.2014	ERKAN AKÇAY	Denetimin önemi	...Sayıştay denetimleri ülkemizde demokrasinin gelişimi, yolsuzluğun önlenmesi bakımından da önem arz ediyor ve demokratik yönetimin en önemli ilkesi

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin halkın denetimine açık olmasını gerektiriyor...
213	03.11.2014	MALİYE BAKANI MEHMET ŞİMŞEK	Saydamlık/hesap verebilirlik	...inşallah hep birlikte çok daha fazla yani kamuda hem saydamlığı hem hesap verilebilirliği artıracak düzenlemeler yapalım. Bu çerçevede inşallah beraber yeni reformlar yapalım...
214	03.11.2014	ALİ SERİNDAĞ	Şeffaflık/hesap verebilirlik	...bütçe ne hesap verilebilirlik ilkesine uygun ne de şeffaflık ilkesine uygun...
215	03.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Kamu hesapları komisyonu	...-daha önce de söyledik- kesin hesap komisyonunun kurulmasıdır. Yani Plan ve Bütçe Komisyonu bütçeyle ilgilenmeli. Bütçe sonuçlarını, iki yıl öncesinin bütçesinin sonuçlarını uygulayacak -içinde plan bütçe de olabilir, karma da olabilir gerekirse, onun formülü bulunur- bir kesin hesap komisyonu kurulması. Ama kurulmuyorsa da en azından şu anda sorunu çözmek için bir alt komisyon kuralım dedik...
216	03.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Kamu hesapları komisyonu	...bir kesin hesap komisyonu da oluşturulması gerekli ama henüz oluşturulmadı...
217	04.11.2014	AYDIN AĞAN AYAYDIN	Denetimin bağımsızlığı	...Parlamento adına denetleme görevi olan Sayıştay maalesef planlı ve bilinçli bir şekilde tabela kurumu hâline getirilmiştir, o da âdeta yürütmenin emrine girmiştir...
218	04.11.2014	AYDIN AĞAN AYAYDIN	Denetimin yetersizliği	...kamu kaynaklarının ne yapıldığını incelemenin Sayıştay Başkanının ilgi alanında olmadığını görmek üzücüdür. O kamu kaynakları ki vatandaşın cebinden alınan vergilerdir, vatandaşın kendisinden esirgediği paralardır. Sayıştayın bu görev ve yetkilerine rağmen böylesi bir vebal altına girmesi de hesabı verilemeyecek bir durumdur.
219	04.11.2014	ADNAN KESKİN	Raporların yetersizliği	...Sayıştay, dostlar alışverişte görsün diye raporlar düzüyor, şu kadar rapor var elimde, bugün sabahleyin aldım baktım. Ya, mübarek, bir tanesinde bir olumsuz bir şey yaz ya, bir tanesinde, bir tanesinde. Her şey güllük gülistanlık mı bu ülkede...
220	04.11.2014	AYKUT ERDOĞDU	Raporların yetersizliği	...Sayın Başkan, bu sonuçlar bize gelmiyor ve gördüğüm kadarıyla sizler bu sonuçların bir kısmını da Meclise iletmiyorsunuz. Sayıştay Başkanlığında denetim yapan denetçilerin birtakım denetim raporlarının Sayıştay içerisinde rapor okuma komiteleri tarafından budandığı, Türkiye'de artık herkesin bildiği bir gerçek hâline geldi...
221	04.11.2014	AYKUT ERDOĞDU	Denetimin engellenmesi	...Sayıştay denetçilerinin, Maliye Bakanlığında vergi tarhiyatı öncesi uzlaşma komisyonunda denetlemek istemeleri ve bu belge ve bilgilerin Sayıştay denetçilerine verilmemesi, özellikle iktidara ve Hükûmete yakın bazı

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				iş adamlarının milyarlarca liralık vergi borcunu kanuna ve hukuka aykırı olarak silinmesiyle alakalı bir durum mudur...
222	04.11.2014	MUSA ÇAM	Kamu hesapları komisyonu	...Sayıştay raporlarının ise Türkiye Büyük Millet Meclisi raporu hâline gelebilmesi için Mecliste Sayıştay raporlarının görüşüleceği bir komisyonun kurulması gerekir...
223	04.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Kamu hesapları komisyonu	...Elbette Sayıştay da bu sürecin içinde olacak ama Mecliste de Plan Bütçe Komisyonu gibi bir komisyonun oluşturulmasının uygun olacağını düşünüyorum...
224	04.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştay Başkanı zaten dünden beri konuşuyoruz, size de aktarılmıştır, zamanımız yeterli değil...
225	04.11.2014	HURŞİT GÜNEŞ	Medya katkısı	Meclisin tam bir denetim yapabilmesi için, Meclis halk adına bu işi yaptığına göre ve halkın temsilcileri olduğunu göre, Meclis Televizyonu da olması gerekir... Niye Türkiye'de Türkiye Büyük Millet Meclisi halka tam anlamıyla yayınlarıyla kendini göstermiyor, tam bir şeffaflık sağlamıyor...
226	04.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Katılım	...Neden iktidar partisi milletvekilleri konuşmuyor?" dedi. Çünkü, sonuç itibarıyla sizin de denetim göreviniz var. Siz de önümüzdeki bütçe nedir, neler yanlıştır, gördüğünüz yanlışlıkları söyleyeceksiniz, eleştiri hakkınız sizin de var. Yapmadığımız zaman o zaman fiilen işlemiyor. O zaman neye geliyor iş? İktidar-muhalefet ayrımına geliyor, onun üzerinden işliyor...
227	04.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Denetimin yetersizliği	...Denetim faaliyetleri zaten tam evlere şenlik. Arkadaşlarım söyledi, yazılı soru önergelerine ya hiç cevap alamıyoruz ya da son derece yüzeysel, sorularla ilgisi olmayan cevaplar alıyoruz...
228	04.11.2014	TBMM BAŞKAN VEKİLİ AYŞE NUR BAHÇEKAPILI	Bütçe hakkı/medya katkısı	...Belirtmek isterim ki TBMM yasama ve denetim faaliyetlerini milletimiz adına yapmaktadır. Bu çatı altında gerçekleştirilen yasama ve denetim faaliyetleri ile yönetsel çalışmalar gerek yazılı ve görsel basın yoluyla, gerekse basın toplantıları ve sosyal medya aracılığıyla kamuoyuyla paylaşılmaktadır...
229	04.11.2014	AYDIN AĞAN AYAYDIN	Medya katkısı	...Meclis TV'nin karanlığa bürünerek, Meclis çalışmalarının televizyondan takip edilmesinin engellenmesi 24'üncü Dönem'in ayıbı olarak tarihe geçecektir...
230	04.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Kamu hesapları komisyonu	...Aslında esas hikâye şu: Sayın Meclis Başkanına da bu görev düşüyor, Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kesin hesap komisyonu kurulmak zorunda. Biz Plan Bütçe Komisyonu olarak, aynı zamanda hem bütçeyi hem de iki yıl öncesi bütçesinin kesin hesabını görüşemiyoruz,

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				zamansal olarak da görüşemiyoruz, mümkün değil zaten böyle bir şey...
231	06.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların yetersizliği	...Henüz Sayıştay raporları gerekli etkinlikte, verimliliği ölçen, performansı ölçen, ortaya çıkan hataları net bir şekilde gösteren tarzla gelmedi, bunları göremedik....
232	07.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Bütçe hakkı	...Sayın Başkan, size de duyuruyorum- bu Sayıştay raporlarına, bütçe hakkına özellikle daha fazla hassasiyet göstermelisiniz...
233	07.11.2014	ERKAN AKÇAY	Denetimin sınırlanması	...Uygulamada bir kamu geliri ve gideri olarak değerlendirilen iç ticaret hizmetlerini geliştirme payının Sayıştay denetiminden âdeta kaçırıldığı ifade ediliyor...
234	07.11.2014	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...özetini söylüyorum çok zamanımız olmadığı için...
235	07.11.2014	İZZET ÇETİN	Tartışmalarda zaman sorunu	...Zamanımız da çok fazla değil. Ben, o nedenle, sınırlı sürede...
236	11.11.2014	MEHMET GÜNAL	Raporların yetersizliği	...Biz hep Sayıştay raporlarının eksik geldiğinden, bize verilmediğinden şikâyetçiyiz...
237	11.11.2014	HASİP KAPLAN	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştayda usulsüzlükler var Sayın Bakan, tek tek saymaya vaktimiz yok...
238	11.11.2014	ERKAN AKÇAY	Denetimin/raporların yetersizliği	...Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına ilişkin hususlar bunların düzgün olmadığını, şeffaflıktan ve hesap verebilirlikten son derece uzak olduğunu göstermektedir...
239	11.11.2014	ERKAN AKÇAY	Tartışmalarda zaman sorunu	...Yani, zamanımız da olmadığı için ayrı bir metin hâlinde...
240	12.11.2014	BİLİM, SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANI FİKRİ İŞİK	Raporlardan yararlanma	...Değerli arkadaşlar, Sayıştay denetimi konusunda biz de büyük bir hassasiyetle duruyoruz...
241	12.11.2014	MEHMET GÜNAL	Tartışmalarda zaman sorunu	...tutanaklar da elimizde var, ayrıntısına zamanımız yok diye girmiyorum...
242	13.11.2014	HASİP KAPLAN	Denetimin yetersizliği	...Hükümet, Sayıştay denetimini göstermelik bir duruma indirdi...
243	13.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Kamu hesapları komisyonu	...bu sene de bunları yeteri kadar tartışmadık, aslında yapmamız gereken bir alt komisyon kurmaktır ve bunun için de Sayıştay raporları ayrıca konuşulmalıydı, hatta en ideali, ayrıca, Plan ve Bütçe Komisyonunun dışında bir kesin hesap komisyonu kurmak ve onun içinde tartışılması...
244	18.11.2014	ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANI LÜTFİ ELVAN	Raporlardan yararlanma	...Sayıştay Başkanlığımız Bakanlığımızın, Bakanlığımızla ilgili olan, ilişkili olan, bağlı olan kuruluşlarımızın performansının daha da yukarı çekilmesi yönünde onlar da çaba, gayret sarf ediyorlar...
245	20.11.2014	MEHMET GÜNAL	Bütçe hakkı	...Bu nasıl bütçe hakkı, bu nasıl Sayıştay denetimi, bu nasıl Meclisin Plan ve Bütçe

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				Komisyonu? Yani, ne anlamı kalıyor bizim burada yaptığımız bütçenin...
246	20.11.2014	MÜSLİM SARI	Tartışmalarda zaman sorunu	...biz genellikle bu on dakikalık konuşmalar içinde hep gelecek yıl bütçesi ya da ilgili bakanlığın politikalarını konuşurken genellikle arada kayıyor ve Sayıştay raporlarına yeterli zamanı sunamıyoruz...
247	23.11.2014	ADİL ZOZANI	Kamu hesapları komisyonu	...Sayıştay raporlarının en azından bütçe görüşmeleri öncesinde değerlendirilecek bir alt komisyonda bu sürecin verimlendirilmesine dönük değerlendirmeler, prensip kararları vardı...
248	23.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Raporların yetersizliği	...geçen sene Sayıştay raporları geldi ama rapor demeye bin şahit ister diye çok ayrıntılı biçimde bunları tartıştık, rapor olma niteliğinden yoksun bir kısım belgelerdi, bilgilerdi. Ondan önceki sene de Sayıştay raporu gelmemişti. Buna dayalı olarak aslında ilk defa bu sene Sayıştay raporlarını inceleyeceğiz...
249	23.11.2014	MEHMET GÜNAL	Bütçe hakkı	...Sayın Bakan her zaman söylüyor "Hesap verebilir, şeffaf bütçe." diyoruz ama bütçenin denetim kısmıyla ilgili kısımlar maalesef o kadar şeffaf olmuyor. Biz, denetim yetkisi açısından bunların da bize ayrıntılı olarak gelmesinin doğru olduğunu düşünüyoruz...
250	23.11.2014	MALİYE BAKANI MEHMET ŞİMŞEK	Vatandaş bütçesi	...bütçemizi daha şeffaf ve halkımız tarafından daha iyi anlaşılabilen bir yapıya kavuşturmayı hedefliyoruz...
251	23.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Kamu hesapları komisyonu	...Geçen sene de bir kesin hesap komisyonu toplanacağını söylediniz, bu sene de söylüyorsunuz. Bu komisyon toplanmadıktan sonra Sayıştay raporlarının da bir akıbeti, bir sonucu, yararlı bir sonucu söz konusu olmayacak. Bunu bir an önce yapmamız lazım...
252	23.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Kamu hesapları komisyonu	...bir kesin hesap komisyonu kurulmasına ilişkin zaten önerilerimiz, kanun tekliflerimiz de var...
253	24.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Şeffaflık/hesap verebilirlik	...demokrasi açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik rejimi demek...
254	25.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Bütçe hakkı	...Birkaç seneden beri özellikle Sayıştay, Maliye Bakanlığı ilişkileri; Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi ilişkileri; bütçe hakkı; bu konularla ilgili maalesef çok önemli sıkıntılar var, sorunlar var...
255	25.11.2014	BÜLENT KUŞOĞLU	Denetimin yetersizliği	...AB İlerleme Raporu'nda çok önemli tespitler var. Sayıştay sürecinin iyi çalışmadığını söylüyor, eleştiriyor. Çok önemli olarak görüyorum...
256	25.11.2014	MALİYE BAKANI MEHMET ŞİMŞEK	Vatandaş bütçesi	...kamu kaynağıyla topluma sağlanan yararlar arasındaki ilişkiyi güçlendiren, vatandaşa yönelik, daha şeffaf ve anlaşılır bütçeler hazırlamayı hedefliyoruz...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

257	25.11.2014	MALİYE BAKANI MEHMET ŞİMŞEK	Şeffaflık	...Anglosakson ülkelerinde olduğu gibi... Çünkü o standartta istiyor muyuz? O standartta da şeffaflık istiyorsunuz benden değil mi? O standartlarda benden işte, bütün ülkeler için bütün hesap verilebilirliği istiyorsunuz değil mi? Ben de âlâsını istiyorum ve takdir ediyorum ve saygı duyuyorum, çok teşekkür ediyorum böyle bir yaklaşımınız için...
258	25.11.2014	RAHMİ AŞKIN TÜRELİ	Kamu hesapları komisyonu	...bir kesin hesap komisyonunun kurulması Mecliste ama en azından böyle bir komisyon yeniden teşkil edilmese de Plan Bütçe Komisyonu altında bir alt komisyon kurularak ve öncesinden de başlayarak, bütçe sürecinin öncesinde bunların ayrıntılı bir biçimde tartışılmasına ihtiyaç var çünkü bu bütçe hakkı açısından ve Meclisin daha önceki bütçe uygulamalarını denetlemesi açısından hayati bir sorundur...
259	25.11.2014	MEHMET GÜNAL	Kamu hesapları komisyonu	...kesin hesap komisyonu da kurulacak, bu şekliyle OVMP'yi de zamanında açıklayacağız ve çalışma şartları da daha iyi olacak inşallah haziran seçimlerinden sonra diyorum...
260	25.11.2014	ADİL ZOZANI	Kamu hesapları komisyonu	...Kesin hesap komisyonunun kurulmasına dair fikre biz de katılıyoruz, geçen sene de dillendirilmişti. Umarım önümüzdeki dönemlerde gerçekleşir...
261	25.11.2014	MALİYE BAKANI MEHMET ŞİMŞEK	Kamu hesapları komisyonu	...kesin hesap komisyonunun kurulması veya Plan ve Bütçe Komisyonunun altında bir alt komisyon kurulmasını şahsen ben de tercih ederim.Yani, konular ne kadar iyi bir şekilde, detaylı bir şekilde tartışılırsa hem ülkeye faydalı olacağı kanısındayım hem de gerçekten kamuoyunun da bilgilendirilmesi açısından daha faydalı buluyorum...
262	01.11.2017	BÜLENT KUŞOĞLU	Hesap verme	...Yani en azından burada Sayıştaya ve bize, Meclise bu hesabın verilmesi lazım, kimsenin de bundan imtina etmemesi lazım...
263	01.11.2017	MUSA ÇAM	Hesap verme	...devletin hesap vermediği bir ortamda kimse uzun vadeli taahhüde giremez...
264	01.11.2017	GARO PAYLAN	Bütçe hakkı	...Meclisin en birinci hakkı bütçe hakkıdır...
265	01.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Zaman kısıtı	...Değerli arkadaşlar, son olarak da -zaman kısıtını da göz önünde bulundurarak...
266	01.11.2017	EJDER AÇIKKAPI	Zaman kısıtı	...bu kısıtlı zamanda saymakla bitiremeyeceğimiz önemli faaliyetlerinden sadece birkaçını örnek vererek...
267	01.11.2017	MEHMET BEKAROĞLU	Zaman kısıtı	...on bir tane ayrı kuruluşun bütçesini konuşuyoruz, on dakika da zamanımız var, dolayısıyla arkadaşların değinmediği konulara değinmeye çalışarak kısa tutacağım...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

268	02.11.2017	BİHLUN TAMAYLIGİL	Sayıştay denetiminin önemi	...Sayıştayı gerçekten kutlamak istiyorum. Hem mali analiz açısından hem performans analizi açısından hem de Türkiye’de şu andaki tarım konusunda - yani bunu hayvancılık ve tarım açısından da aldığınızda- çok değerli tespitler yapılmış...
269	03.11.2017	ALİ ÖZCAN	Sayıştay denetiminin önemi	...Tabii, denetleme mekanizmalarının da şeffaf, güçlü ve adil bir şekilde olması lazım. Özellikle Sayıştayın bir an evvel, geçmişte olduğu gibi aktif bir biçimde yeniden ödev alması lazım...
270	03.11.2017	MUSA ÇAM	Sayıştay denetiminin önemi	...bakanlıkların bütçeleri ve bağlı kurumların bütçeleriyle ilgili Sayıştayımızın çok değerli elemanlarının yapmış olduğu bu raporlar, bizim ve kurumlarımızın hata yapmasını önlemeye yönelik önemli tespitler...
271	03.11.2017	AYKUT ERDOĞDU	Denetimin/raporların yetersizliği	...Ve Sayıştay bunları çok ürkek yazıyor. Sayıştayın şu yazdığı raporlara bakıyorsunuz, yarın öbür gün Sayıştay içinde... Çok üzülerek söylüyorum, meslektaşız, denetçiyiz, mevcut koşulları biliyorum ama arkadaşlar size de görevi ihmalden gelecekle, “Bu kadar şey oluyorken...” diyecekler.
272	03.11.2017	ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANI AHMET ARSLAN	Tartışmalarda zaman sorunu	...Onu da artık hızlı geçeyim, zaman darlığımı da dikkate alarak.
273	07.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	...bir taraftan Meclisin bütçe hakkı nedeniyle yeniden ödenek vermesi ve bunun hesabını sormasıyla ilgili olayın önüne geçiyorsunuz...Meclisin bütçe hakkı elinden alınıyor...
274	07.11.2017	LALE KARABIYIK	Zaman kısıtı	Sayın Bakan, müfredat konusuna keşke zamanım olsa da girsem...
275	08.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	Etrafınızdaki değerli “staff”ınızın da hiçbir tanesinin bu düşüncede olduğu düşünmem ama bütçe hakkı ciddi bir haktır..
276	08.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Zaman kısıtı	...gittikçe zorluyor zaman bizi ama bir-iki konuya değinmeden bu olayı bitirmek istemiyorum...
277	09.11.2017	BEDİA ÖZGÖKÇE ERTAN	Bütçe hakkı	...Ek bütçe için Meclisten yetki istemek yerine torba yasada bir maddeyle Meclisin bütçe hakkını gasbediyoruz...
278	09.11.2017	LALE KARABIYIK	Zaman kısıtı	...Son olarak şunu ifade edeceğim, daha çok şey vardı ama zamanım kalmadı..
279	09.11.2017	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların önemi	...Sayıştay raporu bu konuyla ilgili tartışma zeminini çok güzel bir şekilde yaratıyor...
280	10.11.2017	ZEKERİYA	Bütçe hakkı	...Israrla söylüyoruz: Bütçe hakkı, bu

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

		TEMİZEL		Meclisin hakkıdır, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından verilir...Bütçe hakkının kullanılması sırasında verilen her hak, devredilen her yetki denetlenmek zorundadır...
281	10.11.2017	LALE KARABIYIK	Şeffaflık/denetimin önemi	...Burada şeffaflığın olması gerekiyor yani Sayıştay denetiminin burada yapılması gerekiyor...
282	10.11.2017	MEHMET ALİ CEVHERİ	Tartışmalarda zaman sorunu	...zamanımızın darlığı itibarıyla saymak istemiyorum...
283	10.11.2017	MUSTAFA KALAYCI	Tartışmalarda zaman sorunu	...Şimdi tek tek bulgulara girsem diğer söyleyeceklerime zaman kalmayacak.
284	10.11.2017	MUSTAFA KALAYCI	Raporların önemi	Sayıştay raporlarıyla ilgili ayrı bir gündem yapılması hususunu ben de destekliyorum çünkü çok önemli bulgular var, ayrı görüşmemiz lazım...
285	13.11.2017	LALE KARABIYIK	Zaman kısıtı	...Bir örnek vereceğim sadece, çok zamanım yok...
286	13.11.2017	ŞENAL SARIHAN	Zaman kısıtı	...Şimdi, zamanımın darlığı ve bana verilen önceliğin de değerini bilerek birkaç konuda Sayın Bakana sorular yöneltmek istiyorum...
287	13.11.2017	NURETTİN DEMİR	Zaman kısıtı	...Ben çok az zamanım kaldığını düşünüyorum...
288	13.11.2017	YAKUP AKKAYA	Raporların önemi	...Sayıştay Raporlarında da yer almasına rağmen ayın Bakanlık iki dönemdir bu uyarıyı, Sayıştayın bu uyarısını niye dikkate almıyor...
289	14.11.2017	SAĞLIK BAKANI AHMET DEMİRCAN	Bütçe hakkı	...yapacağı harcamaları ve nerelere yapacağını Meclise sunması bütçe hakkı nedeniyle ve Meclisin onayını alması gerekmektedir...
290	14.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	“Bütçe hakkı”yla başladı ve burada olma nedenini açıkça, net bir şekilde belirten de ilk Sayın Bakan oldu. Onun için Komisyon olarak teşekkür edemesem de en azından grubum adına sizlere teşekkür ediyorum.
291	14.11.2017	SEYİT TORUN	Bütçe hakkı	Madem bütçe hakkı, yetim hakkı diyoruz, hepimizin görevi bu yetim hakkını kimseye yedirmemek...
292	16.11.2017	ÖZTÜRK YILMA	Tartışmalarda zaman sorunu	Lütfen kesmeyin, benim zamanım az. Siz iktidar partisisiniz, zamanınız çok.
293	16.11.2017	GÜRSEL EROL	Tartışmalarda zaman sorunu	...Zamanım dar olduğu için ben özet olarak bunları ifade etmek isterim...
294	16.11.2017	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların önemi	Sadece Sayıştay raporunu burada zikretmek olmuyor; aslında bu Sayıştay raporunun tartışılması lazım, diyalog olması lazım...
295	16.11.2017	BİHLUN TAMAYLIGİL	Raporların önemi	Sayıştay gerçekten çok güzel bir rapor hazırlamış...
296	20.11.2017	FARUK ÇATUROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Değerli arkadaşlar, fazla da zamanımız kalmadı, öyle anlaşılıyor ama diğer bir iki

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				şeye değinmek istiyorum... de
297	20.11.2017	AHMET AKIN	Tartışmalarda zaman sorunu	...arkadaşlarım bir sürü konular anlattılar, ayınlarını tekrar etmeyeceğim, zaten zamanım da yok...
298	20.11.2017	MUHAMMET RIZA YALÇINKAYA	Denetimin önemi	Sayın Bakanım, lütfen, Sayıştay denetçilerinin sorduğu sorulara cevap verin.
299	21.11.2017	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Bu raporların tek tek ele alınması lazım. Burada yetmeyecek zamanımı...
300	21.11.2017	ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANI VEYSEL EROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	Efendim, tabii zamanım sınırlı olduğu için, Sayın Başkanım eğer müsaade ederseniz bu önemli olduğu için izah edeyim...
301	21.11.2017	MUSTAFA KALAYCI	Raporların önemi	Bu Sayıştay önerilerinin mutlaka ayrı bir gündem hâlinde görüşülmesi lazım. Burada da gerek Bakanlık gerekse diğer kuruluşlarımızla ilgili Sayıştayın çok önemli tespit ve bulguları var...
302	23.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Hesap verme	Bütçe görüşmelerinin iki tane mantığı vardır temelde. Bir tanesi performanstır, bir tanesi hesap vermedir...
303	23.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	...biz burada yıllık bütçelerimizi yapıyor ve Meclisin bütçe hakkının ilk adımını iktidar partisi aracılığıyla burada kullanıp...
304	23.11.2017	MEHMET GÖKDAĞ	Tartışmalarda zaman sorunu	...bunları tek tek burada anlatmak zamanımız için müsait değil...
305	24.11.2017	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Hesap verme	...yepyeni bir harcama sistemi kurulacak ve burada kamu harcamalarının daha şeffaf, daha hesap verebilir bir şekilde yapılabilmesinin önü açılmış olacak...
306	24.11.2017	ŞAHAP KAVCIOĞLU	Şeffaflık	...Bu bile bütçemizin ne kadar şeffaf, sosyal adaleti sağlayan ve herkesi kucaklayan bir bütçe olduğunu göstermektedir...
307	24.11.2017	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Büçe hakkı/Hesap verme	...Hâlbuki, gerek bütçe hakkını kullanan parlamentonun hangi kaynaklara harcama yapılması noktasında, bilgi dâhilinde olarak bu kararları erebilmesi hem de bütçelerin daha hesap verebilir olması için mutlaka program bazlı bütçeye Türkiye olarak geçmemiz gerekiyor...
308	24.11.2017	GARO PAYLAN	Bütçe hakkı	...O açıdan katılımcı bir demokrasi diyeceksek bütçe hakkına sahip çıkmamız lazım arkadaşlar...
309	24.11.2017	MEHMET BEKAROĞLU	Bütçe hakkı	...Türkiye'nin bütçe görüşmeleri, özellikle kesin hesap görüşmeleri kesinlikle yapılmıyor ve vatandaşın, seçmenin bize devretmiş olduğu bütçe hakkını layıkıyla kullanmıyoruz...
310	24.11.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Bütçe hakkı	...Bütçe hakkının Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu 87'nci maddede net olarak belirtildiğine göre buna aykırı

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				hüküm getirilemez...
311	24.11.2017	MALİYE BAKANI NACİ AĞBAL	Denetimin önemi	...Sayıştay konusunu çok önemsiyorum. Yani Bakanlığımızla ilgili, eleştirilerle ilgili Sayıştay Başkanlığımıza teşekkür ediyorum....
312	30.10.2017	BİHLUN TAMAYLIGİL	Hesap verme/saydamlık	...hesap verebilirlik ve mali saydamlık var ki hedeflerde, bu konuda da gerçekten soru işaretlerim giderek artıyor...
313	30.10.2017	BEDİA ÖZGÖKÇE ERTAN	Hesap verme/saydamlık	...Hükümetin önceliğinin neye verildiğini de böylesi bir bütçelemeye görmemiz çok mümkün. Bu, aynı zamanda hesap verebilirlik ilkesiyle de doğrudan bağdaşır...hesap verebilirlik, şeffaflık aslında bu tarz bir bütçelemeyi benimsemekle doğrudan alakalıdır...
314	31.10.2017	MEHMET BEKAROĞLU	Kesin hesap komisyonu	...Ayrı bir komisyon kurulması gerekir, bir kesin hesap komisyonu. Belki de o kesin hesap komisyonunun başkanının da - yasayla hazırlanıp- muhalefetten olmasa gerekiyor ki tam bir denetim yapılsın...
315	31.10.2017	SAYIŞTAY BAŞKANI SEYİT AHMET BAŞ	Denetimin önemi/hesap verme	...biz de Meclisin hesap sorma işlevine, hesap verilebilirliğine, şeffaflığa katkı sağlamak üzere raporlarımızı Meclise sunuyoruz...
316	31.10.2017	ZEKERİYA TEMİZEL	Hesap verme/kesin hesap görüşmeleri	Hesap vermeyen bir devletin bütçesinin ibrasının Anayasa'ya aykırı olduğunu söylüyoruz...kesin hesap kanun tasarılarının bu Komisyonunda incelenmesi gerekir...
317	31.10.2017	MEHMET BEKAROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Değerli arkadaşlarım, birçok kurum var, çok kısa da zamanımız var...
318	01.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların önemi	...Sayıştay raporları güzel raporlar, eleştiriler var...
319	02.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Kesin hesap komisyonu	...Sayın Başkanım, kesin hesap komisyonu kursaydık bunları çok detaylı olarak tartışacaktık...
320	05.11.2018	SAMİ ÇAKIR	Hesap verme/şeffaflık	...kaynakların kullanımında etkin, iktisadi, verimli ve mevzuata uygun bir hesap verilebilirliği şeffaf bir şekilde kullanması ve kamu adına yapılan bu harcamaların ve yatırımların kamunun bilgisine zaman zaman sunulması dayanışmanın ve toplumla iletişimin getireceği fayda açısından da son derece önemli gözükmektedir...
321	05.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Kesin hesap komisyonu	...kesin hesapların ve Sayıştay raporlarının birçok ülkede olduğu gibi ayrı bir komisyon tarafından görüşülmesi ve denetimin sağlıklı ve etkin bir şekilde yapılmasının sağlanması gerektiğini ifade ediyorum...
322	05.11.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştay raporlarını uzun uzun konuşmaya vaktimiz yok...
323	05.11.2018	BÜLENT	Tartışmalarda zaman	...çok enteresan rakamlar var burada,

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

		KUŞOĞLU	sorunu	vaktimiz olsa girmek isterim...
324	05.11.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Raporların önemi	...Bakın, Sayıştaya çok teşekkür ediyorum, bu raporu yazan insanlara da teşekkür ediyorum...
325	06.11.2018	SAFFET SANCAKLI	Tartışmalarda zaman sorunu	...devam edeyim, çok vaktimiz de yok...
326	07.11.2018	TULAY HATIMOĞULLARI ORUÇ	Tartışmalarda zaman sorunu	...Bu verileri zamanımız yetmediği için hızla geçiyorum...
327	07.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Denetimin/Raporların önemi	...Sayıştay denetim raporu çok güzel bilgiler içeriyor...Sayıştay denetim raporu dikkate alınması gereken güzel bilgiler içeriyor...
328	07.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayın Bakanım, Sayıştay raporlarına da kısaca değineceğim çünkü konuşma süremizi tümüyle Sayıştay raporlarına ayırsak yetmez...
329	07.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay raporlarının ayrı bir komisyon kurularak orada görüşmesinin daha doğru olacağını, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim görevini bu şekilde daha uygun şekilde yapacağını tekrar burada da ifade ediyorum...
330	08.11.2018	YAŞAR KIRKPINAR	Tartışmalarda zaman sorunu	...Tabii, zamanımız kısa olduğu için ben almış olduğum notlar üzerinden izninizle ilerlemek istiyorum....
331	08.11.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Rakamlara filan girecek vakit yok, o kadar vaktimiz yok.
332	08.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Tartışmalarda zaman sorunu	Sayıştay raporlarında çok önemli bulgular var, mevzuata aykırı uygulamalar ve usulsüz işlemler tespit edilmiş. Ayrıntıya girmeyeceğim çünkü süre yetmez...
333	08.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay denetim raporlarının, birçok ülkede olduğu gibi, ayrı bir komisyon kurularak orada görüşülmesi gerektiğini bugün de tekraren ifade ediyorum.
334	09.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Ben hepsine girmek istemiyorum, zaten vaktimiz yok...
335	09.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Denetimin etkisizliği	...Demek ki Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay dinlenmiyor...
336	09.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...denetim görevimizin layıkıyla yerine getirilebilmesi için ayrı bir komisyon kurulması gerektiğini bugün de ifade ediyorum...
337	12.11.2018	OKAN GAYTANCIOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Zamanım az olduğu için sadece 2 kurumdan bahsedeceğim...
338	12.11.2018	EMİNE GÜLİZAR	Tartışmalarda zaman	...Çok fazla var, hepsini burada paylaşacak

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

		EMECAN	sorunu	vaktim yok...
339	12.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların önemi	...Bunlar için ayrılan çok güzel bir rapor var, Sayıştay denetçilerini kutluyorum...
340	12.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay raporlarının birçok ülkede olduğu gibi ayrı bir komisyon kurularak orada görüşülmesi görüşünderiz...
341	13.11.2018	SAMİ ÇAKIR	Şeffaflık	...daha net şeffaf bilgilendirilmesi hem kamuoyu açısından hem de ilgilenenler açısından doğru bilgiye ulaşma adına çok doğru ve faydalı olacaktır...
342	13.11.2018	İSMAİL TATLIOĞLU	Şeffaflık	...bütün toplum bunu ister: Bu ihalelerle ilgili işlemler şeffaf ve bizim ulaşabileceğimiz bir şekilde olsun. Eğer Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi buna ulaşamıyor ise ve bu konuda yeterince bilgi sahibi değilse bu işler sağlıklı yürümese de öyle anlaşılır, töhmet sizi bırakmaz...
343	14.11.2018	AHMET ÜNAL ÇEVİKÖZ	Hesap verme	...Bu fonların kimler tarafından, ne çerçevede kullanıldığı konusunda sadece Avrupa Birliğine değil Türkiye Büyük Millet Meclisine de hesap verilmelidir...
344	14.11.2018	BURCU KÖKSAL	Denetimin etkisizliği	...İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile icmal cetveli niçin Sayıştaya gönderilmemiştir, niçin denetimden geçirilmek istenmemiştir...
345	15.11.2018	EMİNE GÜLİZAR EMECAN	Bütçe hakkı	...burada bütçe hakkını konuştuğumuz için biraz bütçe üzerine, biraz da faaliyetlerin uygulanması, faaliyetler üzerine konuşmamız gerekiyor...
346	15.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Çok vaktim yok, girmiyorum ama bunların değerlendirilmesi lazım...
347	15.11.2018	EMİNE GÜLİZAR EMECAN	Raporların önemi	...Sayıştay raporlarını bu kadar yoğun şekilde bu bulgularla gördüğüm zaman da... Yani daha önce de takip ediyorduk, inceliyorduk ama belki bu kadar yoğun odaklanmıyorduk...
348	16.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay raporlarının, birçok ülkede olduğu gibi, ayrı bir komisyon kurularak orada görüşülmesi gerektiği görüşünderiz...
349	16.11.2018	EMİNE GÜLİZAR EMECAN	Tartışmalarda zaman sorunu	...Bu önerileri burada zamanım olmadığı için paylaşamayacağım...
350	16.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Raporların önemi	...Sayıştay tarafından güzel raporlar düzenlenmiş...
351	16.11.2018	MURAT ÇEPNİ	Denetimin önemi	Sayıştay raporları, bildiğiniz gibi, devletin hangi kurumunun ne yaptığını, bütçesini neye kullandığını, kâr mı zarar mı ettiğini, kurum hesaplarında bir yolsuzluk, usulsüzlük yapılmış mı; bütün bunları denetlemekle mükellef...
352	19.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay raporlarının birçok ülkede olduğu gibi ayrı bir komisyon kurularak orada görüşülmesi gerektiği görüşümüzü bugün de

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				yineliyorum...
353	19.11.2018	DURMUŞ YILMAZ	Bütçe hakkı	...biz de Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak milletten aldığımız bütçe hakkı çerçevesinde bunu denetleyebilelim...fakat bütçe hakkı olarak biz bu güzel işlerin yapılması için harcanan paranın nasıl etkin kullanıldığını bilmek zorundayız...
354	19.11.2018	DURMUŞ YILMAZ	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayıştay raporlarıyla ilgili bir iki şey söyleyecektim ama zamanım kalmadı...
355	19.11.2018	SALİHA SERA KADIGİL SÜTLÜ	Tartışmalarda zaman sorunu	...Ama çok az zamanımız var, o yüzden ben kısaca üç beş hususa dikkatinizi çekmek istiyorum...
356	20.11.2018	SALİH CORA	Hesap verme/şeffaflık	...Bu manada inşallah bu kurum da son zamanlarda yaptığı tanıtım faaliyetleriyle, farkındalık faaliyetleriyle, her bir vatandaşımızın kişisel verisine karşı oluşan riskleri zapturapt altına alacak, şeffaf ve hesap verilebilir bir yöntem içerisinde denetleyen, düzenleyen bir kuruluş olma yolunda emin adımlarla ilerlemektedir...
357	20.11.2018	FETİ YILDIZ	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayın Başkanım, biliyorum, vaktim de bitti, birkaç şey söylemek istiyorum...
358	20.11.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Yani ben şimdi girmeyeyim, vaktimiz yok...
359	21.11.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay raporlarının birçok ülkede olduğu gibi ayrı bir komisyon kurularak orada müzakere edilmesi görüşündeyiz...
360	21.11.2018	EMİNE GÜLİZAR EMECAN	Tartışmalarda zaman sorunu	...ben bir tanesine sadece değineceğim zamanım kısıtlı olduğu için...
361	21.11.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	Zamanım olsaydı daha fazlasını söyleyecektim.
362	22.11.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...vaktim olmadığı için zikretmiyorum...
363	30.10.2018	GARO PAYLAN	Kesin hesap komisyonu	...geleceğe dair bütçe hakkını kullanıyoruz, geçmişe dair de kesin hesaplarla denetim hakkımızı kullanıyoruz Sayın Başkan. Her ikisi bir arada, maalesef bir kesin hesap komisyonumuz olmadığı için...
364	30.10.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Kesin hesap komisyonu	...Bunun için yeni bir kesin hesap komisyonu kurulsun ya da Plan ve Bütçe Komisyonunun alt komisyonu ayrı zamanda bunları tartışsın. Dünyada da bunların örnekleri var...
365	30.10.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...kesin hesap kanun teklifi ve Sayıştay denetim raporlarının oluşturulacak ayrı bir komisyon tarafından görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde gerekli düzenleme mutlaka yapılmalıdır...
366	30.10.2018	MUSTAFA KALAYCI	Raporların önemi ve yetersizliği	...Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkını gerçek anlamıyla kullanılabilmesi için Sayıştayın doğru, açık ve güvenilir

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

				raporlar sunması zorunludur. O nedenle, Sayıştayın raporları tüm denetim sonuçlarını içeren hâliyle Meclise gönderilmelidir...
367	30.10.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Bütçe hakkı	...Değerli arkadaşlarım, 1982 Anayasası Meclisin bütçe hakkını çok açık bir şekilde, sarih bir şekilde teslim eder...
368	30.10.2018	İSMAİL FARUK AKSU	Raporların önemi	...bütçe hakkının gerçek anlamıyla kullanılabilmesi için, Sayıştayın Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, açık ve güvenilir raporlar sunması zorunludur...
369	31.10.2018	MEHMET BEKAROĞLU	Kesin hesap komisyonu	...Bir kesin hesap komisyonu kurulsun...
370	31.10.2018	SİBEL ÖZDEMİR	Kesin hesap komisyonu	...Eğer gerçekten bir adım atılacaksa, bir kesin hesap komisyonunun, eşit Parlamento temsili olan, bütün partilerin eşit temsiliyle ve belki idaresinin, başkanlığının da muhalefet partilerinden birine teslim edilmesiyle...
371	31.10.2018	MUSTAFA KALAYCI	Ayrı komisyon kurulması	...Sayıştay raporları ve kesin hesapların görüşülmesinin ayrı bir komisyon tarafından yerine getirilmesinin doğru olacağını...
372	31.10.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Ayrı komisyon kurulması	...Bu bulguları bugün vaktimiz olsa ya da kesin hesapla ilgili ayrı bir komisyon oluşturulsa şurada otursak, inceleysek...
373	31.10.2018	SİBEL ÖZDEMİR	Bütçe hakkı	...Tartışmanın odak noktası da aslında Meclisin en temel hakkı olan bütçe hakkının elinden alınması...
374	31.10.2018	İSMAİL TATLIOĞLU	Bütçe hakkı	...bu anlamda bütçe hakkına, dolayısıyla millete gereken saygının ve bu sürece gereken önemin verilmesi gerektiğini düşünüyorum...
375	31.10.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Bütçe hakkı/denetimin	...Denetim, bütçe hakkı, bunların ne kadar önemli kavramlar olduğunu hepimiz biliyoruz, siz de çok iyi biliyorsunuz...
376	31.10.2018	CAVİT ARI	Bütçe hakkı	...Bütçe hakkı dünya tarihinde demokrasi için vazgeçilmez bir kurum olarak çetin mücadelenin ürünüdür...
377	31.10.2018	HÜSEYİN KAÇMAZ	Tartışmalarda zaman sorunu	...sadece birkaç örnek vermek istiyorum, belki zamanımız da yetmeyebilir...
378	31.10.2018	ABDÜLLATİF ŞENER	Tartışmalarda zaman sorunu	Diğer bir konu da -zamanımız çok yetersiz olduğu için, denetim görevlerimizi yeterli sürede de yerine getirmekte zorluk çektiğimiz için...
379	31.10.2018	BÜLENT KUŞOĞLU	Tartışmalarda zaman sorunu	...Vaktimiz yok, çok fazla konuya giremeyeceğim ama...çok vaktimiz yok ama onlara girmek isterim...
380	31.10.2018	CUMHURBAŞKANI YARDIMCISI FUAT OKTAY	Tartışmalarda zaman sorunu	...Vaktim sınırlı olduğu için, müsaadenizle, burada kalmak istemiyorum...

EK-1. (devam) Plan bütçe komisyonu tutanaklarının çözümlemesi

381	31.10.2018	BAŞKAN	Tartışmalarda zaman sorunu	...Sayın Cumhurbaşkanı Yardımcım, vaktimiz bayağı az, vaktimiz bayağı sınırlı...
382	31.10.2018	GARO PAYLAN	Tartışmalarda zaman sorunu	...bunlara vaktim olmadığı için kısaca geçiyorum...
383	31.10.2018	ABDÜLLATİF ŞENER	Denetim/şeffaflık	...Şeffaflık ve denetim her işin özüdür, esastır...
384	31.10.2018	EMİNE GÜLİZAR EMECAN	Denetim/şeffaflık/hesap verebilirlik	...Sayıştay denetimi demokratik ülkelerde şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından çok önemli...

EK-2. Normal dağılım sonuçları

```

EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012
/PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT
/COMPARE GROUPS
/STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME
/CINTERVAL 95
/MISSING LISTWISE
/NOTOTAL.

```

Explore**Notes**

Output Created		28-JUN-2018 17:14:23
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values for dependent variables are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on cases with no missing values for any dependent variable or factor used.
Syntax		EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012 /PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT /COMPARE GROUPS /STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME /CINTERVAL 95 /MISSING LISTWISE /NOTOTAL.
Resources	Processor Time	00:00:01,25
	Elapsed Time	00:00:01,18

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012	97	100,0%	0	0,0%	97	100,0%
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012	97	100,0%	0	0,0%	97	100,0%

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Descriptives			Statistic	Std. Error	
IBP_Yasama_Gözetimi_P uani_2012	Mean		53,4948	2,01013	
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	49,5048		
		Upper Bound	57,4849		
	5% Trimmed Mean		53,7675		
	Median		52,0000		
	Variance		391,940		
	Std. Deviation		19,79748		
	Minimum		9,00		
	Maximum		91,00		
	Range		82,00		
	Interquartile Range		31,00		
	Skewness		-,114	,245	
	Kurtosis		-,707	,485	
	CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12	Mean		39,7010	1,68511
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	36,3561	
Upper Bound			43,0459		
5% Trimmed Mean			38,6019		
Median			36,0000		
Variance			275,441		
Std. Deviation			16,59641		
Minimum			8,00		
Maximum			90,00		
Range			82,00		
Interquartile Range			18,00		
Skewness			1,143	,245	
Kurtosis			1,145	,485	

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Extreme Values			Case Number	Value
IBP_Yasama_Gözetimi_P uanı_2012		1	81	91,00
		2	61	88,00
	Highest	3	77	88,00
		4	92	87,00
		5	30	85,00 ^a
		1	29	9,00
		2	54	12,00
	Lowest	3	19	12,00
		4	4	18,00
		5	87	21,00 ^b
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12		1	57	90,00
		2	81	88,00
	Highest	3	61	85,00
		4	32	79,00
		5	91	74,00
		1	1	8,00
		2	54	15,00
	Lowest	3	38	18,00
		4	93	19,00
		5	17	19,00

a. Only a partial list of cases with the value 85,00 are shown in the table of upper extremes.

b. Only a partial list of cases with the value 21,00 are shown in the table of lower extremes.

Tests of Normality

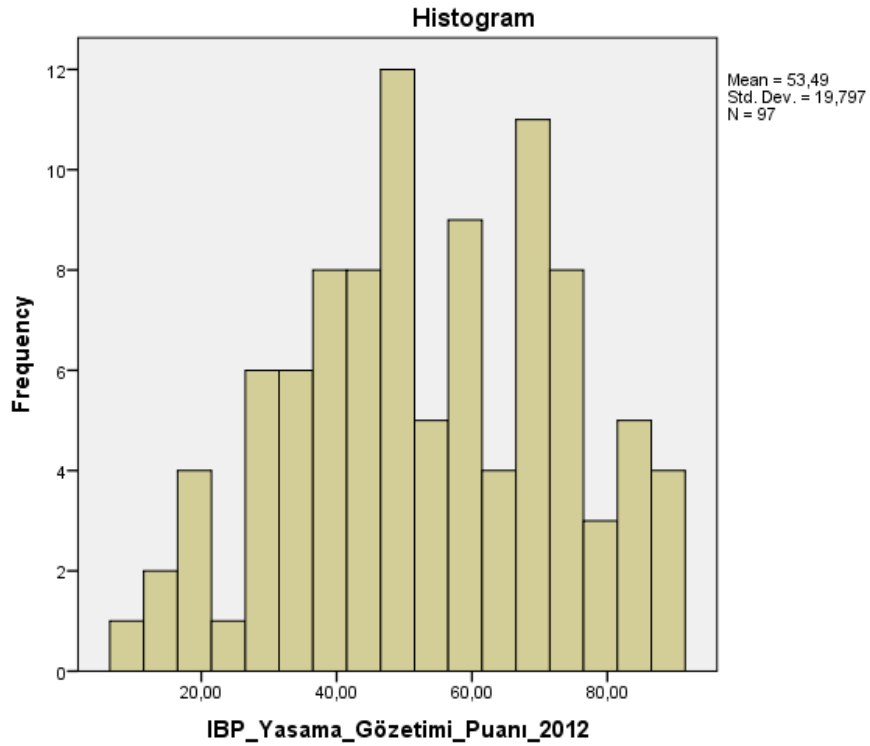
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
IBP_Yasama_Gözetimi_ Puanı_2012	,072	97	,200*	,982	97	,194
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12	,146	97	,000	,908	97	,000

*. This is a lower bound of the true significance.

a. Lilliefors Significance Correction

IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 Stem-and-Leaf Plot

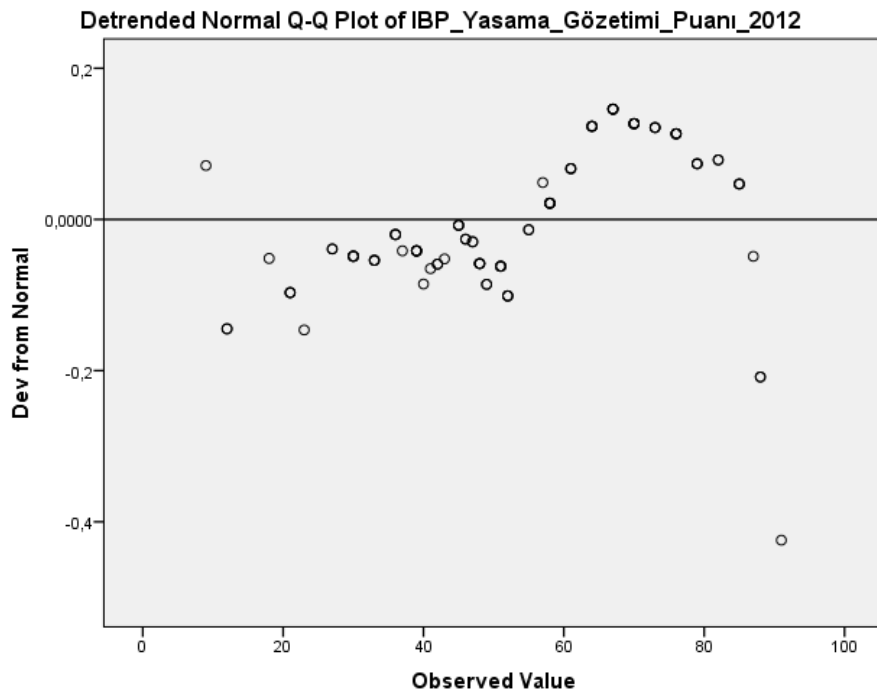
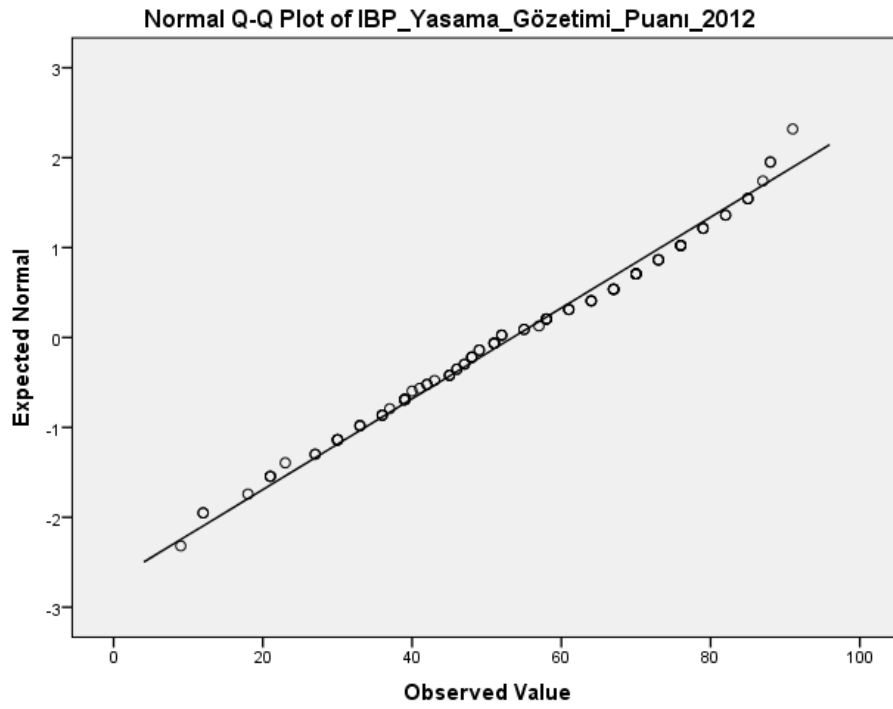
Frequency Stem & Leaf

1,00	0 . 9
3,00	1 . 228
6,00	2 . 111377
16,00	3 . 0000333666799999
18,00	4 . 012235556677888899
15,00	5 . 111122255788888
12,00	6 . 111444477777
17,00	7 . 00000033366666999
8,00	8 . 22555788
1,00	9 . 1

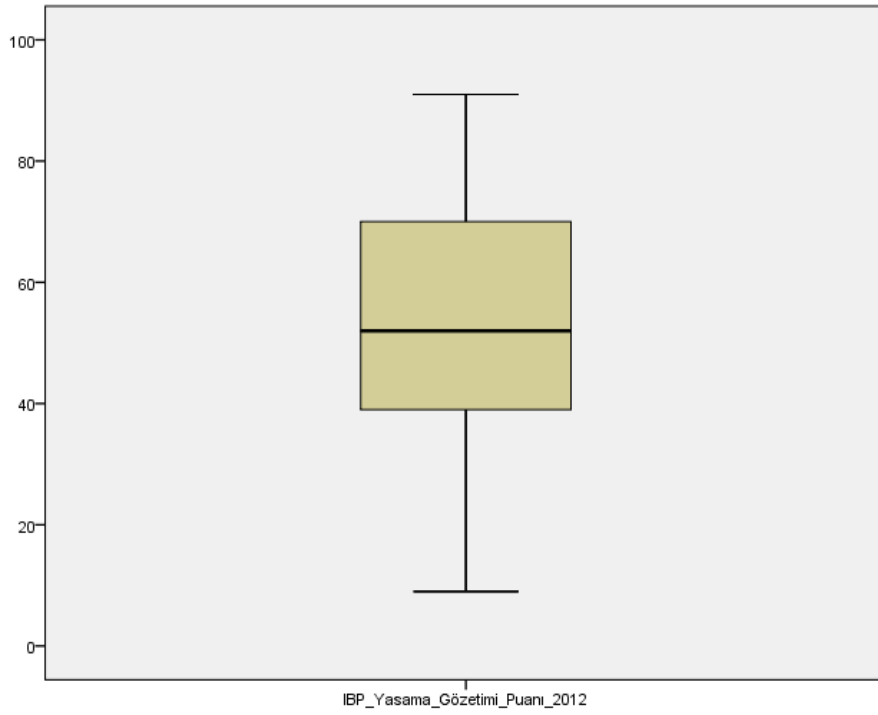
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)

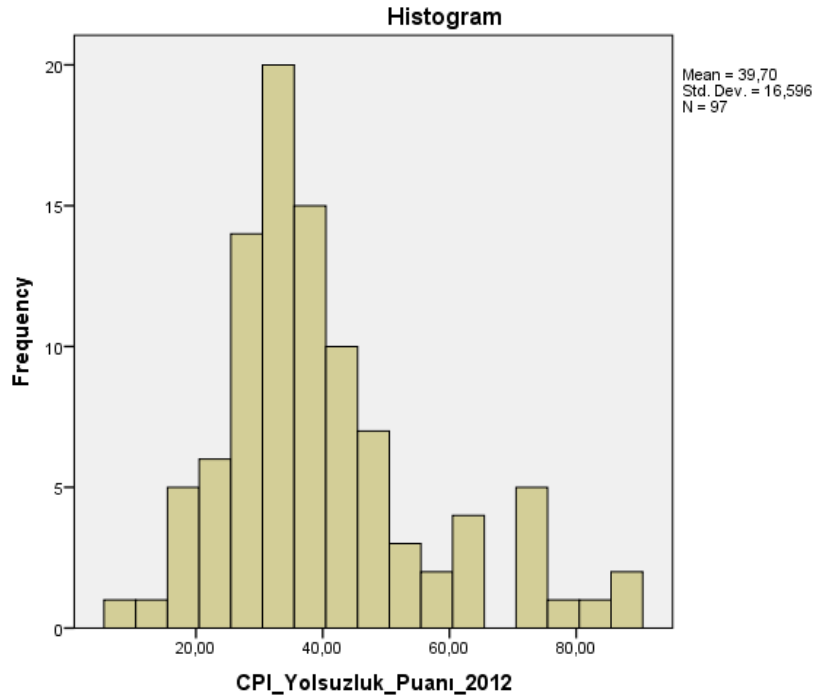
EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

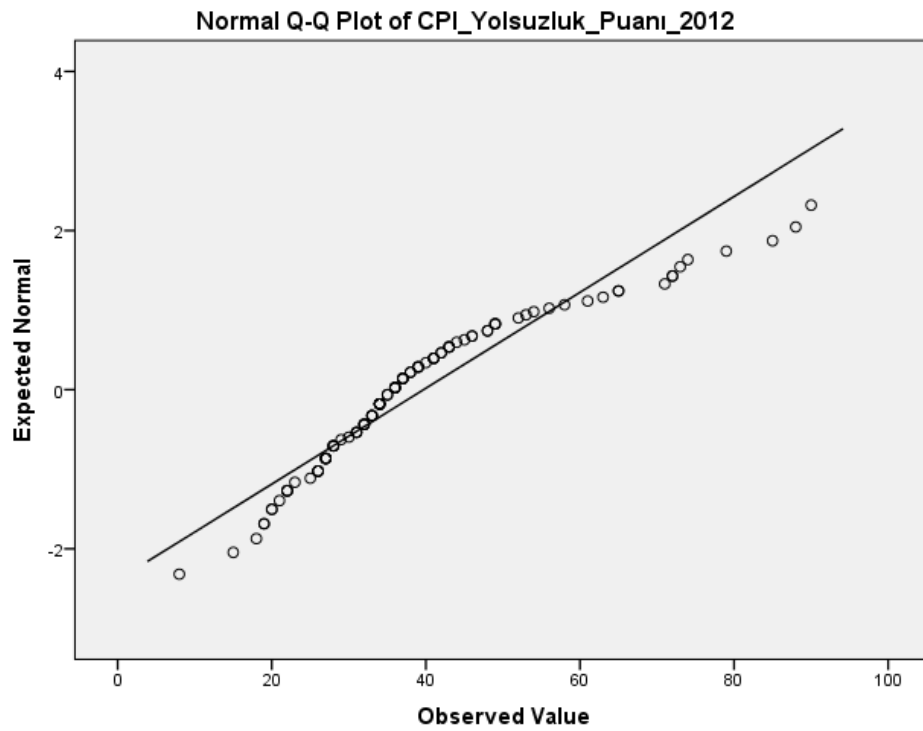
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012 Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

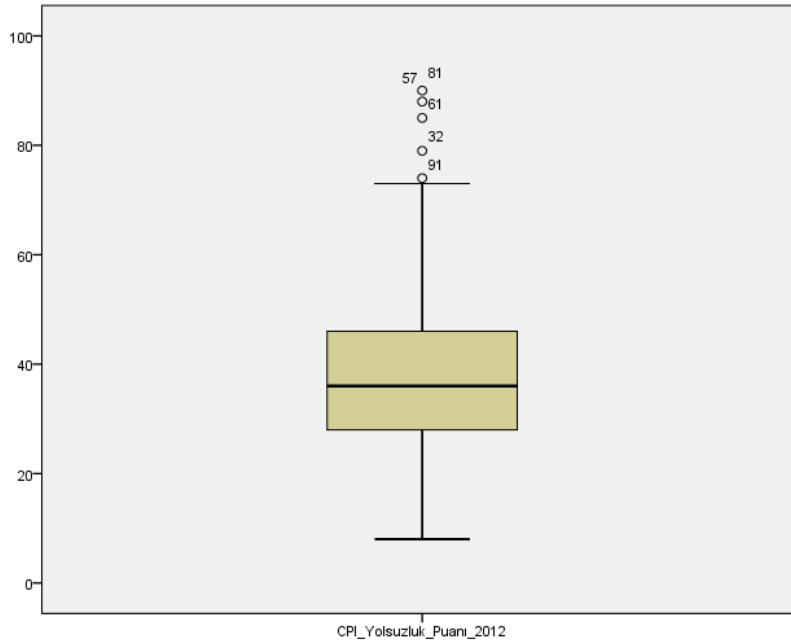
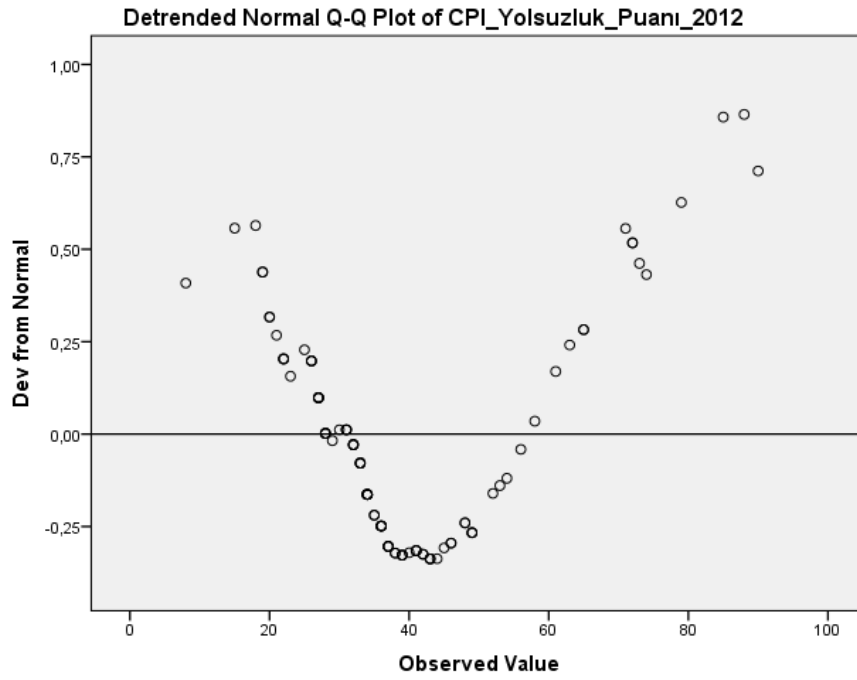
1,00	0 . 8
4,00	1 . 5899
21,00	2 . 00122235666777788889
35,00	3 . 0111222233334444445566666777788999
18,00	4 . 011122333456688999
5,00	5 . 23468
4,00	6 . 1355
4,00	7 . 1223
5,00	Extremes (>=74)

Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



```
EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015
/PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT
/COMPARE GROUPS
/STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME
/CINTERVAL 95
/MISSING LISTWISE
/NOTOTAL.
```

Explore

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Notes		28-JUN-2018 17:14:53
Output Created		
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values for dependent variables are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on cases with no missing values for any dependent variable or factor used.
Syntax		EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015 /PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT /COMPARE GROUPS /STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME /CINTERVAL 95 /MISSING LISTWISE /NOTOTAL.
Resources	Processor Time	00:00:01,17
	Elapsed Time	00:00:01,17

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015	97	100,0%	0	0,0%	97	100,0%
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015	97	100,0%	0	0,0%	97	100,0%

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Descriptives			Statistic	Std. Error	
IBP_Yasama_Gözetimi_P uani_2015	Mean		48,2784	2,33105	
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	43,6513		
		Upper Bound	52,9054		
	5% Trimmed Mean		48,5338		
	Median		45,0000		
	Variance		527,078		
	Std. Deviation		22,95818		
	Minimum		,00		
	Maximum		94,00		
	Range		94,00		
	Interquartile Range		38,50		
	Skewness		-,017	,245	
	Kurtosis		-,820	,485	
	CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15	Mean		39,5155	1,69622
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	36,1485	
Upper Bound			42,8824		
5% Trimmed Mean			38,3814		
Median			36,0000		
Variance			279,086		
Std. Deviation			16,70586		
Minimum			11,00		
Maximum			89,00		
Range			78,00		
Interquartile Range			20,50		
Skewness			1,112	,245	
Kurtosis			1,198	,485	

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Extreme Values

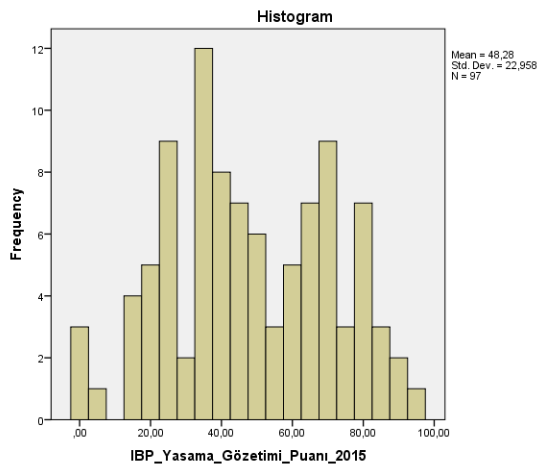
		Case Number	Value
IBP_Yasama_Gözetimi_P uanı_2015	1	60	94,00
	2	29	91,00
	Highest 3	31	88,00
	4	78	85,00
	5	82	85,00
	1	72	,00
	2	67	,00
	Lowest 3	27	,00
	4	19	3,00
	5	47	15,00
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15	1	82	89,00
	2	56	88,00
	Highest 3	60	87,00
	4	31	81,00
	5	92	81,00
	1	1	11,00
	2	81	12,00
	Lowest 3	4	15,00
	4	38	16,00
	5	93	17,00

Tests of Normality

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
IBP_Yasama_Gözetimi_ Puanı_2015	,122	97	,001	,971	97	,033
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15	,172	97	,000	,914	97	,000

a. Lilliefors Significance Correction

IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

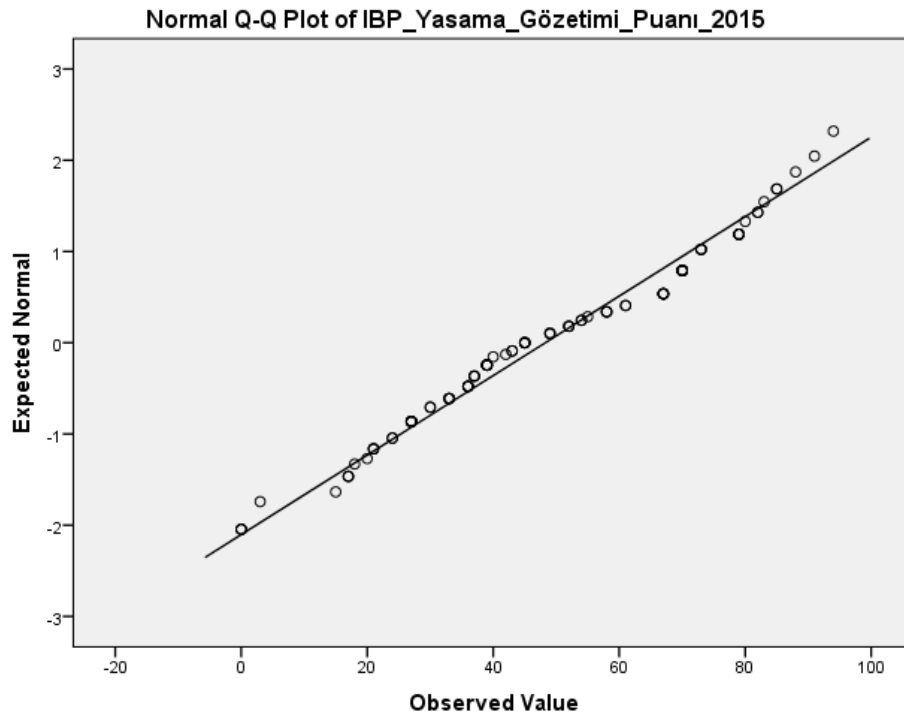
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

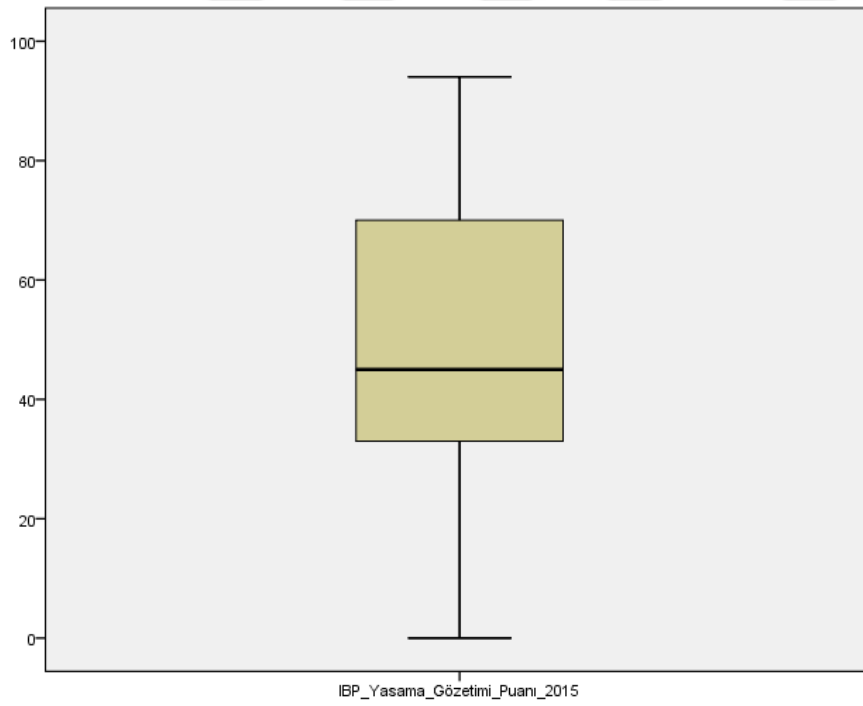
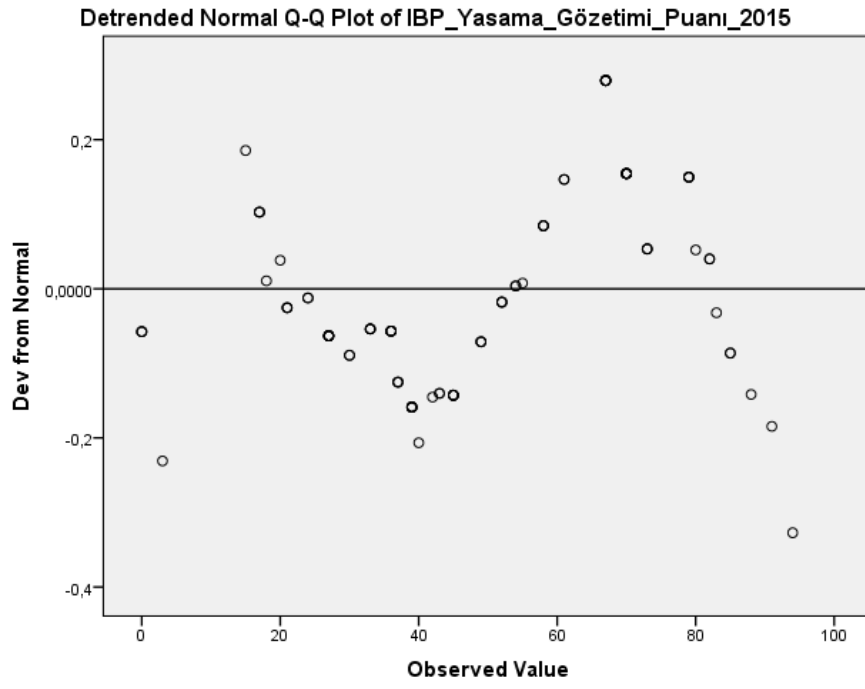
4,00	0 . 0003
5,00	1 . 57778
13,00	2 . 011144777777
20,00	3 . 0033336666677799999
12,00	4 . 023355555999
9,00	5 . 222445888
9,00	6 . 117777777
16,00	7 . 0000000003339999
7,00	8 . 0223558
2,00	9 . 14

Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)

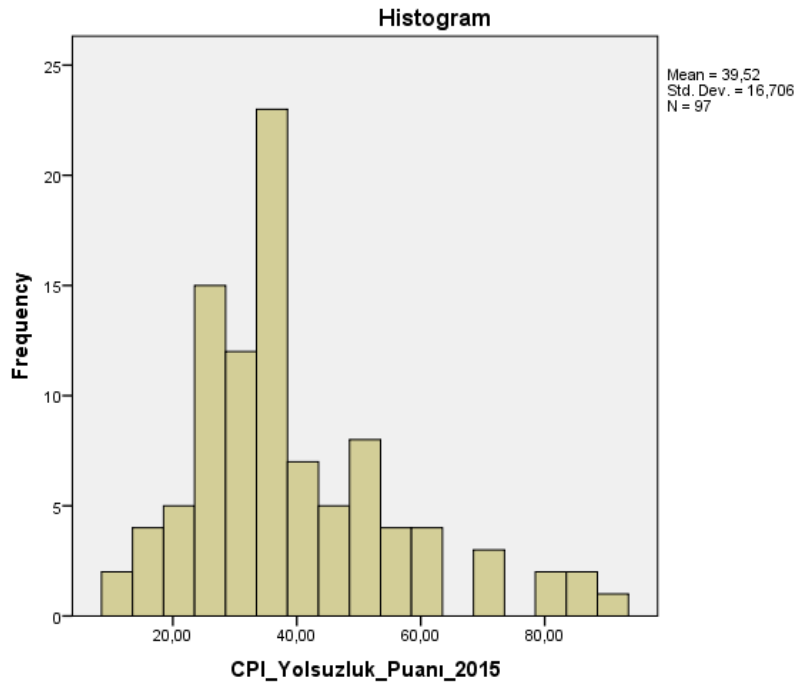


EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015 Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

```

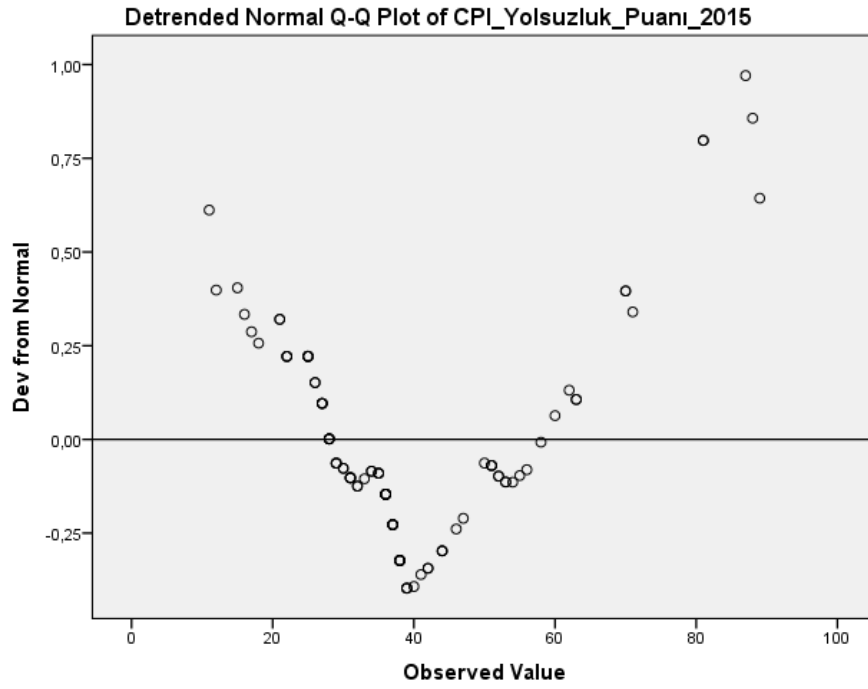
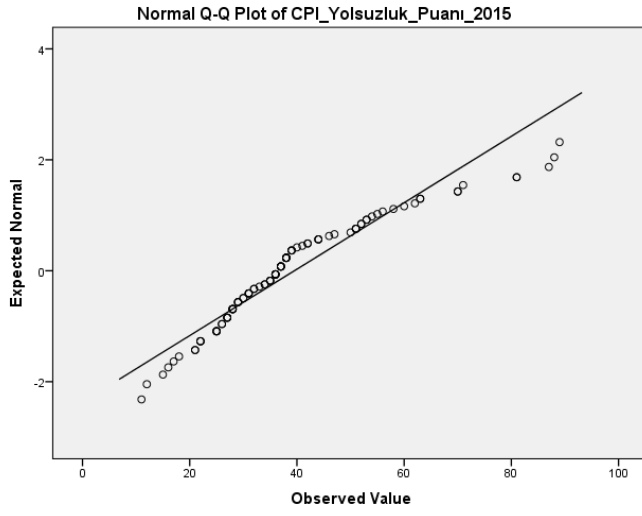
6,00  1 . 125678
23,00  2 . 112225555666777788888999
35,00  3 . 001111223445556666667777888888999
9,00   4 . 012244467
12,00  5 . 011122334568
4,00   6 . 0233
3,00   7 . 001
5,00 Extremes (>=81)

```

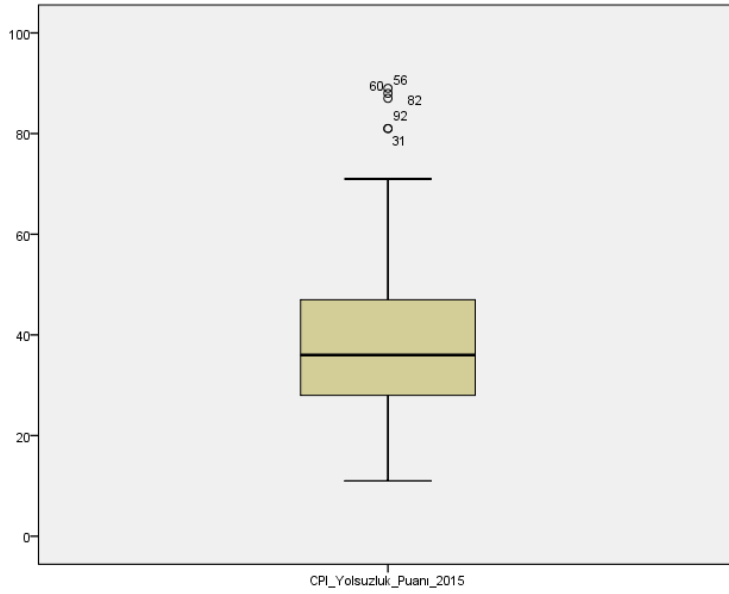
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



```
EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi  
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi  
/PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT  
/COMPARE GROUPS  
/STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME  
/CINTERVAL 95  
/MISSING LISTWISE  
/NOTOTAL.
```

Explore

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Notes

Output Created		28-JUN-2018 17:15:47
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values for dependent variables are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on cases with no missing values for any dependent variable or factor used.
Syntax		EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi /PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT /COMPARE GROUPS /STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME /CINTERVAL 95 /MISSING LISTWISE /NOTOTAL.
Resources	Processor Time	00:00:01,19
	Elapsed Time	00:00:01,20

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	36	37,1%	61	62,9%	97	100,0%
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	36	37,1%	61	62,9%	97	100,0%

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Descriptives

			Statistic	Std. Error
IBP_Yasama_Gözetimi_P uani_2012_Başkanlık_Sis temi	Mean		49,6944	3,10882
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	43,3832	
		Upper Bound	56,0057	
	5% Trimmed Mean		49,7654	
	Median		46,0000	
	Variance		347,933	
	Std. Deviation		18,65295	
	Minimum		12,00	
	Maximum		87,00	
	Range		75,00	
	Interquartile Range		29,50	
	Skewness		,082	,393
	Kurtosis		-,691	,768
	CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12_Başkanlık_Sistemi	Mean		34,0278
95% Confidence Interval for Mean		Lower Bound	29,3189	
		Upper Bound	38,7366	
5% Trimmed Mean			33,1605	
Median			32,5000	
Variance			193,685	
Std. Deviation			13,91707	
Minimum			8,00	
Maximum			73,00	
Range			65,00	
Interquartile Range			10,75	
Skewness			1,088	,393
Kurtosis			1,846	,768

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Extreme Values

		Case Number	Value
	1	33	87,00
	2	15	79,00
	Highest 3	29	79,00
	4	26	76,00
	5	32	73,00
IBP_Yasama_Gözetimi_P uanı_2012_Başkanlık_Sis temi	1	24	12,00
	2	2	18,00
	Lowest 3	36	23,00
	4	31	27,00
	5	28	27,00
	1	33	73,00
	2	32	72,00
	Highest 3	29	56,00
	4	10	54,00
	5	31	49,00
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12_Başkanlık_Sistemi	1	1	8,00
	2	24	15,00
	Lowest 3	34	19,00
	4	8	19,00
	5	36	20,00

Tests of Normality

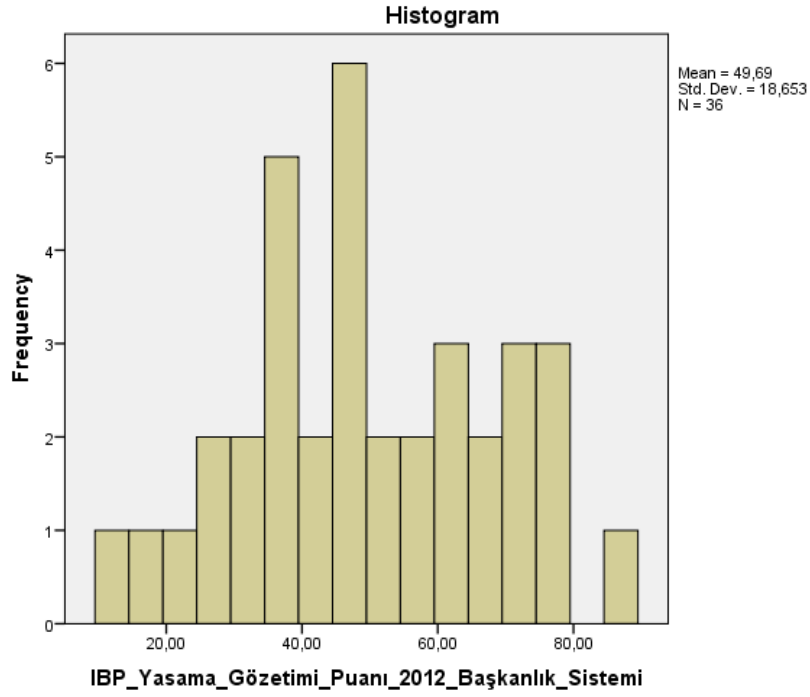
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
IBP_Yasama_Gözetimi_ Puanı_2012_Başkanlık_ Sistemi	,106	36	,200*	,981	36	,765
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12_Başkanlık_Sistemi	,165	36	,014	,919	36	,012

*. This is a lower bound of the true significance.

a. Lilliefors Significance Correction

IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi Stem-and-Leaf Plot

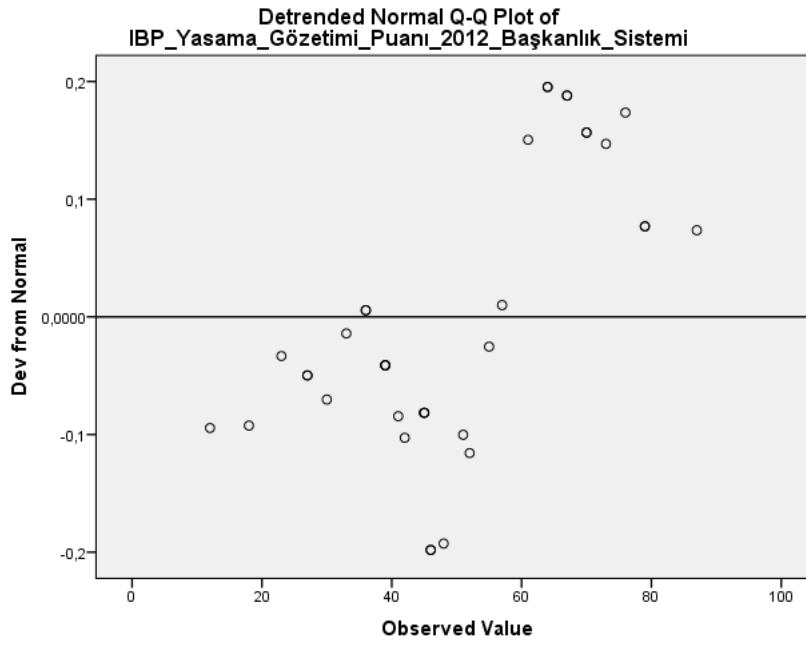
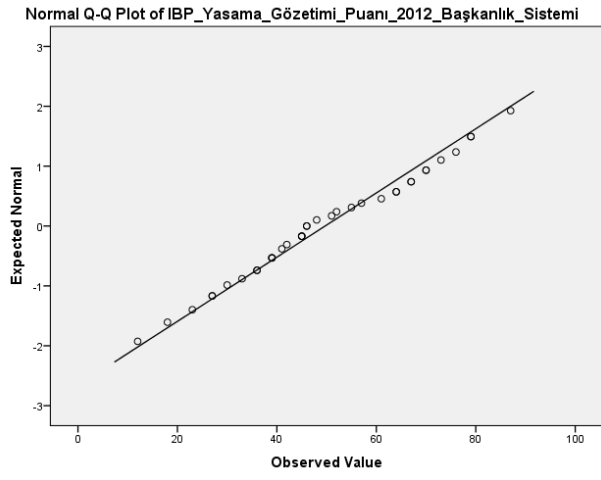
Frequency Stem & Leaf

2,00	1 . 28
3,00	2 . 377
7,00	3 . 0366999
8,00	4 . 12555668
4,00	5 . 1257
5,00	6 . 14477
6,00	7 . 003699
1,00	8 . 7

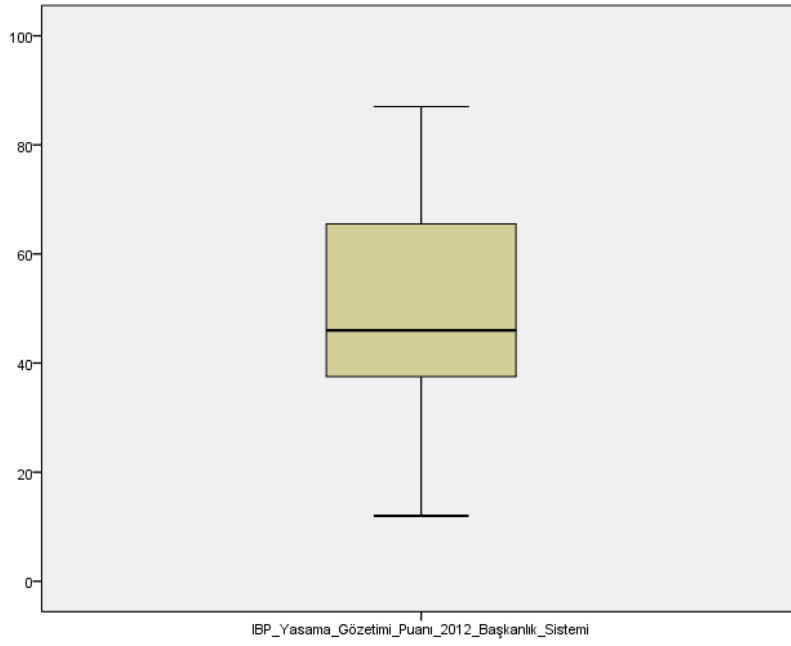
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)

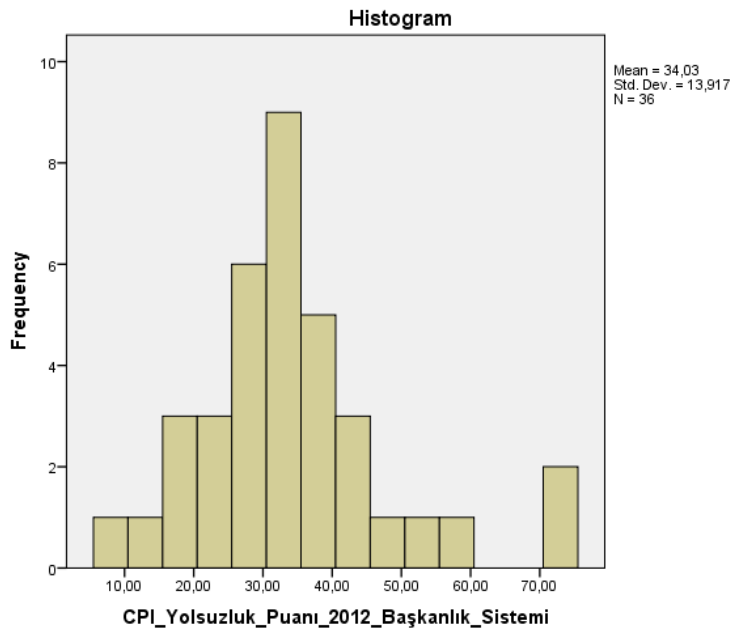
EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puani_2012_Başkanlık_Sistemi



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

1,00 Extremes (= <8)

,00 1 .

3,00 1 . 599

4,00 2 . 0122

6,00 2 . 777889

8,00 3 . 11223444

6,00 3 . 566778

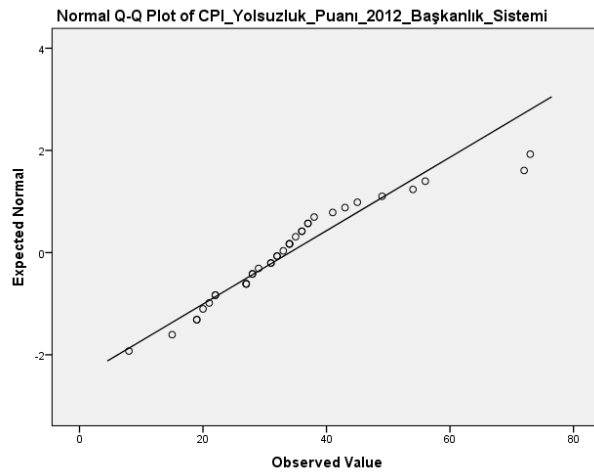
2,00 4 . 13

2,00 4 . 59

4,00 Extremes (>=54)

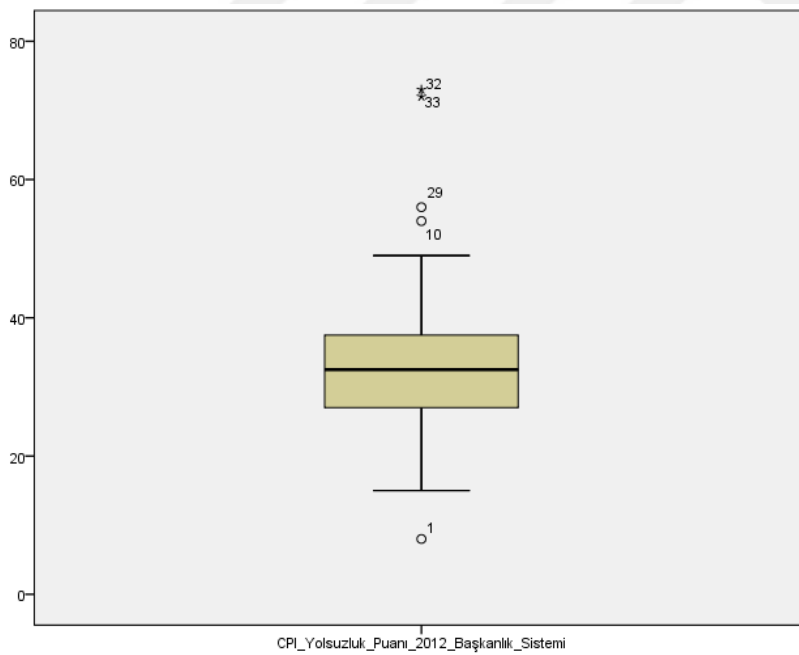
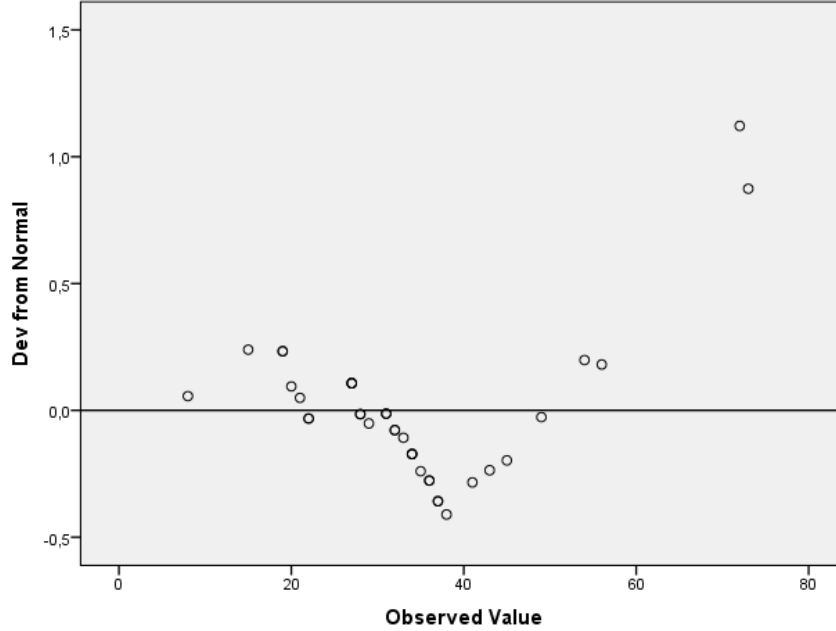
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Detrended Normal Q-Q Plot of CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi



```

EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem
/PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT
/COMPARE GROUPS
/STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME
/CINTERVAL 95
/MISSING LISTWISE
/NOTOTAL.

```

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Explore

		Notes
Output Created		28-JUN-2018 17:16:07
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values for dependent variables are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on cases with no missing values for any dependent variable or factor used.
Syntax		EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem /PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT /COMPARE GROUPS /STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME /CINTERVAL 95 /MISSING LISTWISE /NOTOTAL.
Resources	Processor Time	00:00:01,23
	Elapsed Time	00:00:01,23

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	30	30,9%	67	69,1%	97	100,0%
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	30	30,9%	67	69,1%	97	100,0%

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Descriptives

			Statistic	Std. Error
IBP_Yasama_Gözetimi_P uani_2012_Parlamenter_ Sistem	Mean		58,0667	3,22915
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	51,4623	
		Upper Bound	64,6710	
	5% Trimmed Mean		57,7963	
	Median		56,5000	
	Variance		312,823	
	Std. Deviation		17,68680	
	Minimum		30,00	
	Maximum		91,00	
	Range		61,00	
	Interquartile Range		30,00	
	Skewness		,284	,427
	Kurtosis		-,961	,833
	Mean		46,6667	3,68231
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12_Parlamenter_Sistem	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	39,1355	
		Upper Bound	54,1978	
	5% Trimmed Mean		45,6111	
	Median		42,0000	
	Variance		406,782	
	Std. Deviation		20,16883	
	Minimum		22,00	
	Maximum		90,00	
	Range		68,00	
	Interquartile Range		32,50	
	Skewness		,908	,427
	Kurtosis		-,251	,833

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Extreme Values

		Case Number	Value
	1	27	91,00
	2	20	88,00
	Highest 3	25	88,00
	4	9	82,00
IBP_Yasama_Gözetimi_P uanı_2012_Parlamenter_ Sistem	5	24	79,00
	1	5	30,00
	2	17	33,00
	Lowest 3	14	36,00
	4	23	37,00
	5	18	39,00 ^a
	1	19	90,00
	2	27	88,00
	Highest 3	20	85,00
	4	9	79,00
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12_Parlamenter_Sistem	5	30	74,00
	1	6	22,00
	2	22	25,00
	Lowest 3	2	26,00
	4	21	27,00
	5	18	27,00 ^b

a. Only a partial list of cases with the value 39,00 are shown in the table of lower extremes.

b. Only a partial list of cases with the value 27,00 are shown in the table of lower extremes.

Tests of Normality

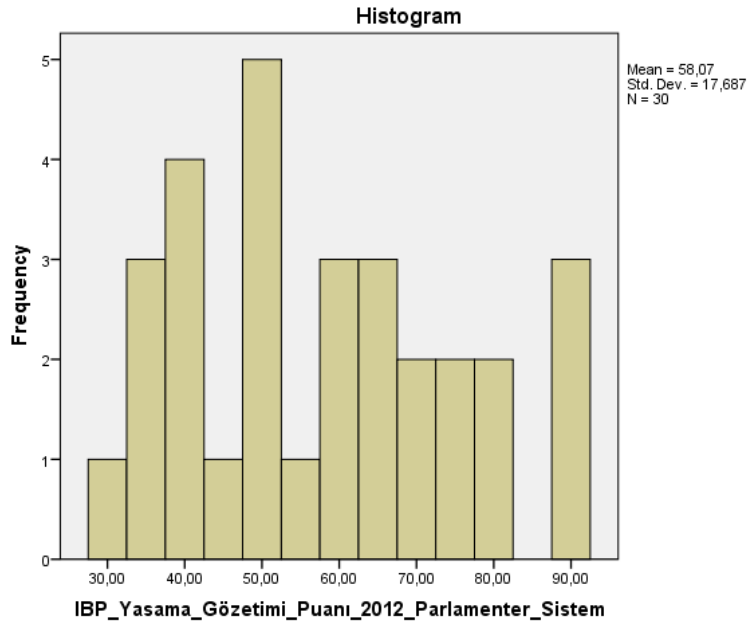
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
IBP_Yasama_Gözetimi_ Puanı_2012_Parlamenter_ Sistem	,101	30	,200*	,958	30	,280
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 12_Parlamenter_Sistem	,187	30	,009	,886	30	,004

*. This is a lower bound of the true significance.

a. Lilliefors Significance Correction

IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem Stem-and-Leaf Plot

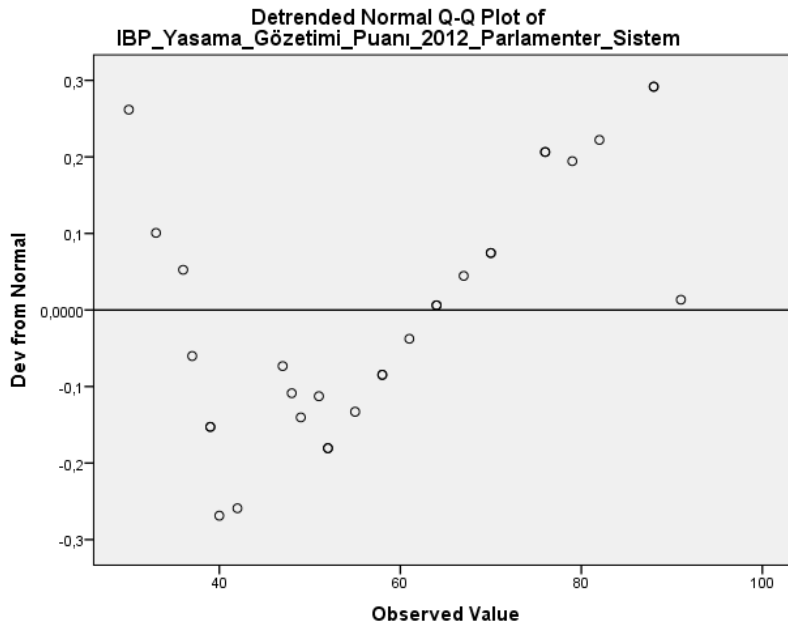
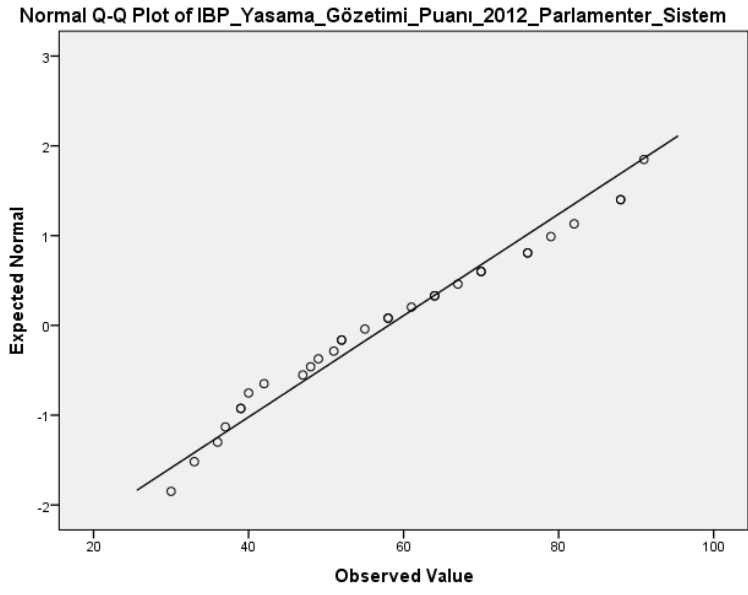
Frequency Stem & Leaf

6,00	3 . 036799
5,00	4 . 02789
6,00	5 . 122588
4,00	6 . 1447
5,00	7 . 00669
3,00	8 . 288
1,00	9 . 1

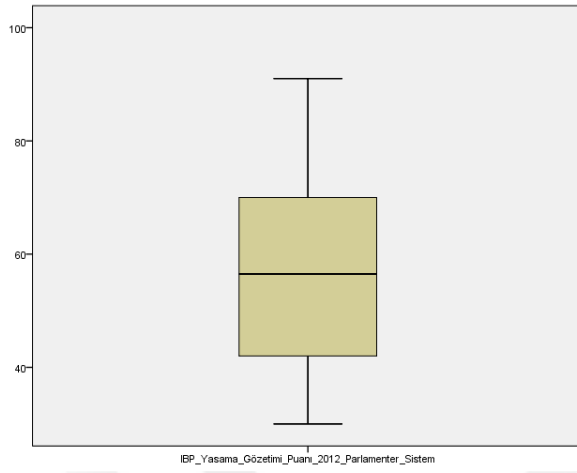
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)

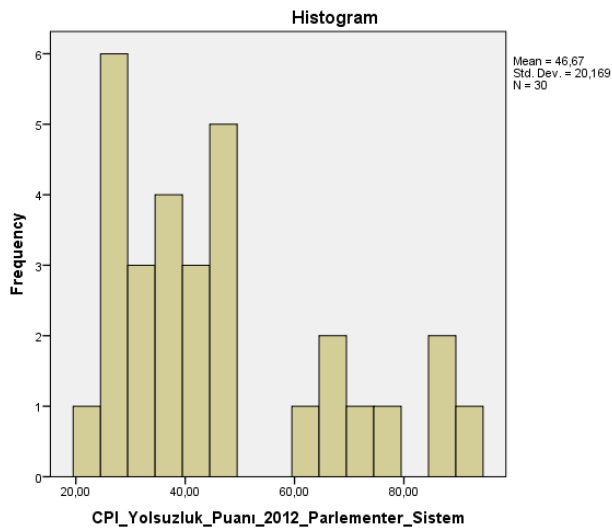
EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puani_2012_Parlamenter_Sistem



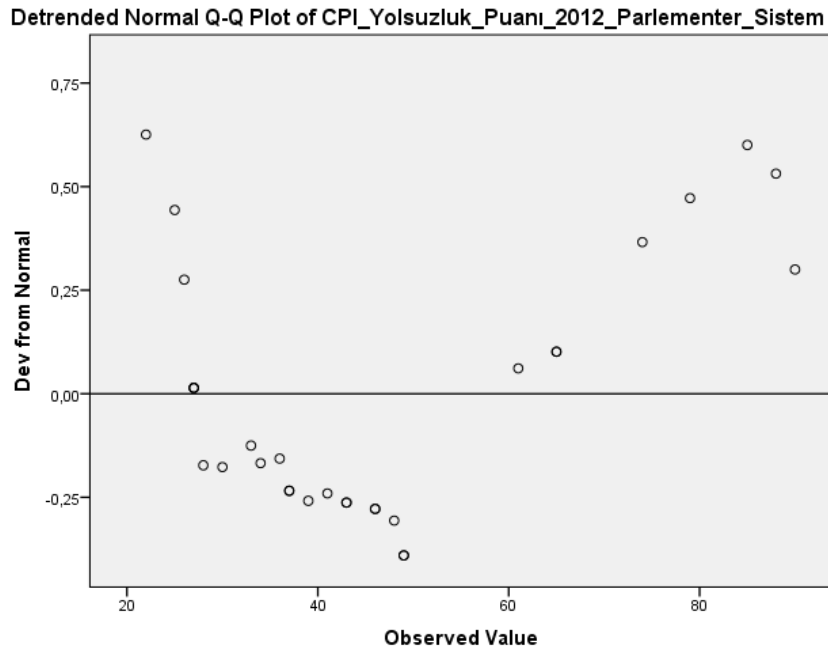
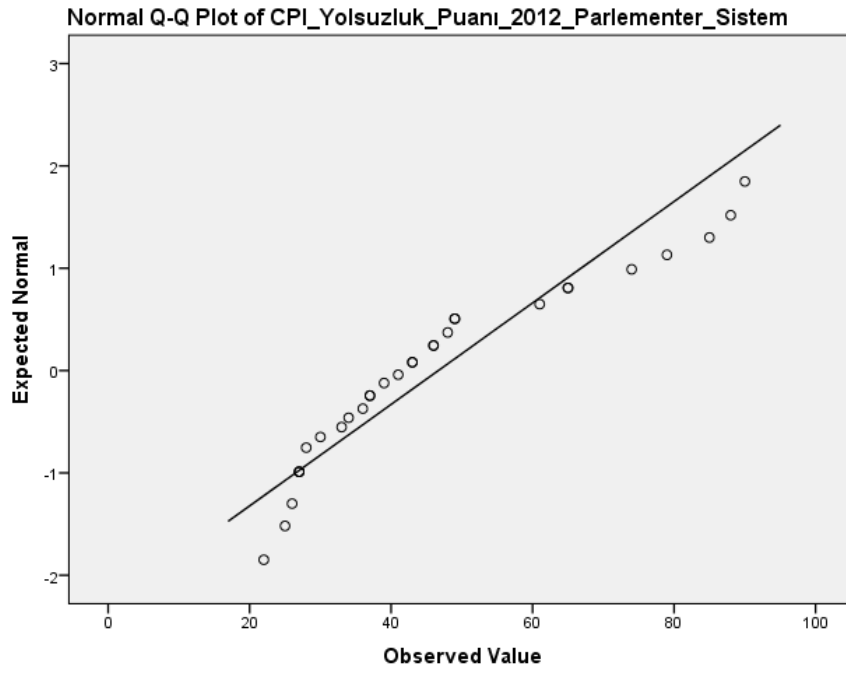
CPI_Yolsuzluk_Puani_2012_Parlamenter_Sistem Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

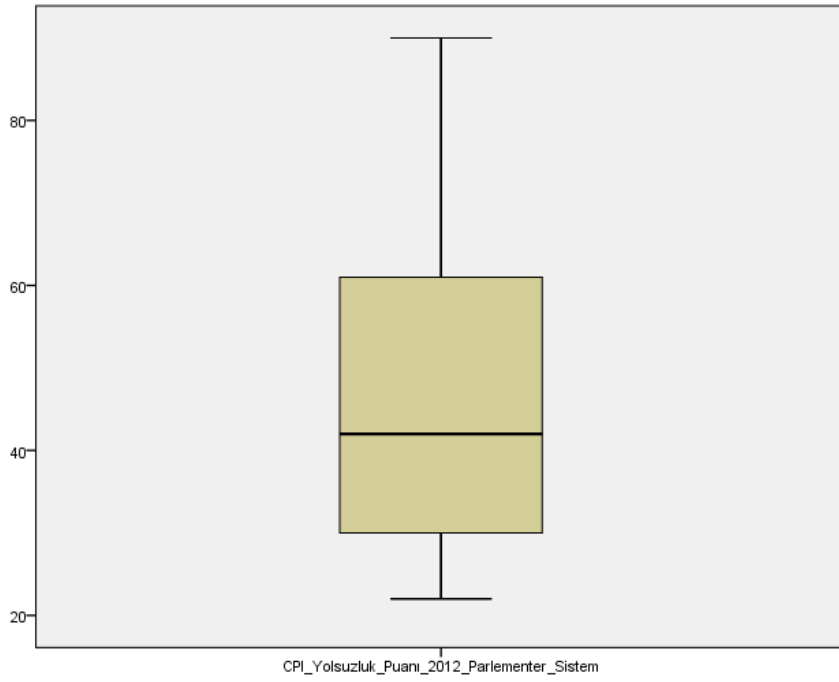
7,00 2 . 2567778
7,00 3 . 0346779
8,00 4 . 13366899
,00 5 .
3,00 6 . 155
2,00 7 . 49
2,00 8 . 58
1,00 9 . 0

Stem width: 10,00
Each leaf: 1 case(s)

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



```
EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puani_2015_Başkanlık_Sistemi  
CPI_Yolsuzluk_Puani_2015_Başkanlık_Sistemi  
/PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT  
/COMPARE GROUPS  
/STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME  
/CINTERVAL 95  
/MISSING LISTWISE  
/NOTOTAL.
```

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Explore

		Notes
Output Created		28-JUN-2018 17:16:39
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values for dependent variables are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on cases with no missing values for any dependent variable or factor used.
Syntax		EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi /PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT /COMPARE GROUPS /STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME /CINTERVAL 95 /MISSING LISTWISE /NOTOTAL.
Resources	Processor Time	00:00:01,04
	Elapsed Time	00:00:01,06

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	35	36,1%	62	63,9%	97	100,0%
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	35	36,1%	62	63,9%	97	100,0%

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Descriptives

			Statistic	Std. Error
IBP_Yasama_Gözetimi_P uani_2015_Başkanlık_Sis temi	Mean		48,9429	3,37836
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	42,0772	
		Upper Bound	55,8085	
	5% Trimmed Mean		48,8254	
	Median		49,0000	
	Variance		399,467	
	Std. Deviation		19,98668	
	Minimum		17,00	
	Maximum		83,00	
	Range		66,00	
	Interquartile Range		37,00	
	Skewness		,078	,398
	Kurtosis		-1,341	,778
	Mean		30,6000	1,48731
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15_Başkanlık_Sistemi	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	27,5774	
		Upper Bound	33,6226	
	5% Trimmed Mean		30,4286	
	Median		31,0000	
	Variance		77,424	
	Std. Deviation		8,79906	
	Minimum		11,00	
	Maximum		55,00	
	Range		44,00	
	Interquartile Range		12,00	
	Skewness		,257	,398
	Kurtosis		,988	,778

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Extreme Values

		Case Number	Value
IBP_Yasama_Gözetimi_P uanı_2015_Başkanlık_Sis temi	1	9	83,00
	2	7	80,00
	Highest 3	14	79,00
	4	10	73,00
	5	26	73,00
	1	31	17,00
	2	2	20,00
	Lowest 3	35	21,00
	4	13	21,00
	5	34	27,00 ^a
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15_Başkanlık_Sistemi	1	10	55,00
	2	15	47,00
	Highest 3	31	42,00
	4	14	39,00
	5	7	38,00 ^b
	1	1	11,00
	2	2	15,00
	Lowest 3	33	17,00
	4	35	21,00
	5	24	22,00 ^c

a. Only a partial list of cases with the value 27,00 are shown in the table of lower extremes.

b. Only a partial list of cases with the value 38,00 are shown in the table of upper extremes.

c. Only a partial list of cases with the value 22,00 are shown in the table of lower extremes.

Tests of Normality

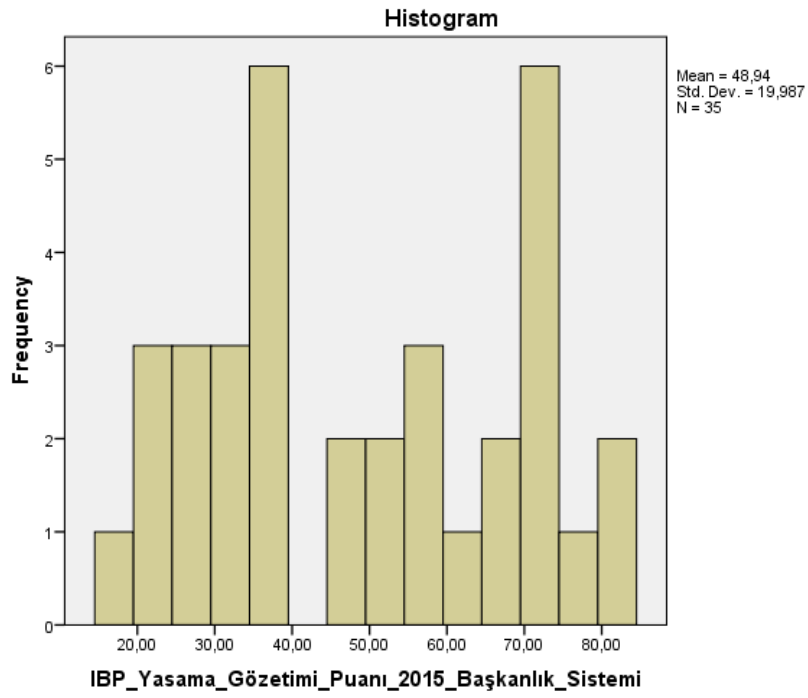
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
IBP_Yasama_Gözetimi_ Puanı_2015_Başkanlık_ Sistemi	,148	35	,051	,937	35	,046
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15_Başkanlık_Sistemi	,086	35	,200*	,982	35	,811

*. This is a lower bound of the true significance.

a. Lilliefors Significance Correction

IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



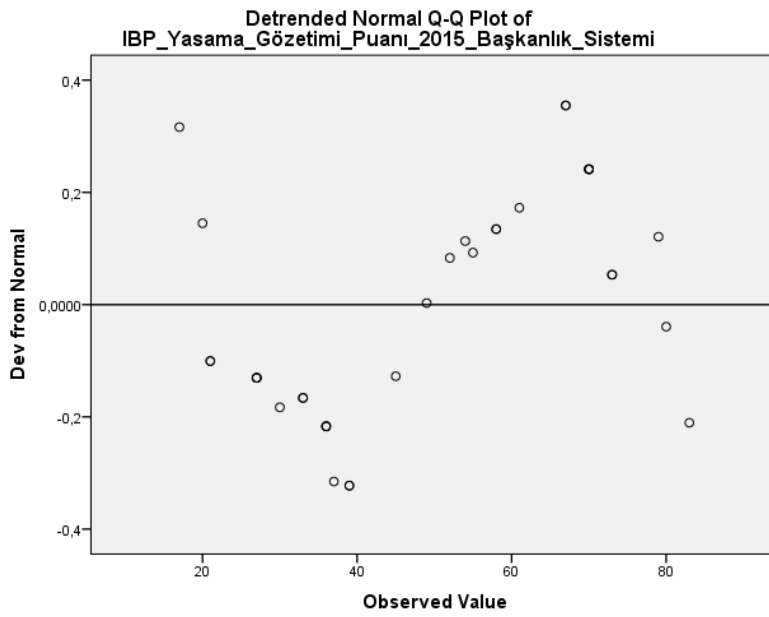
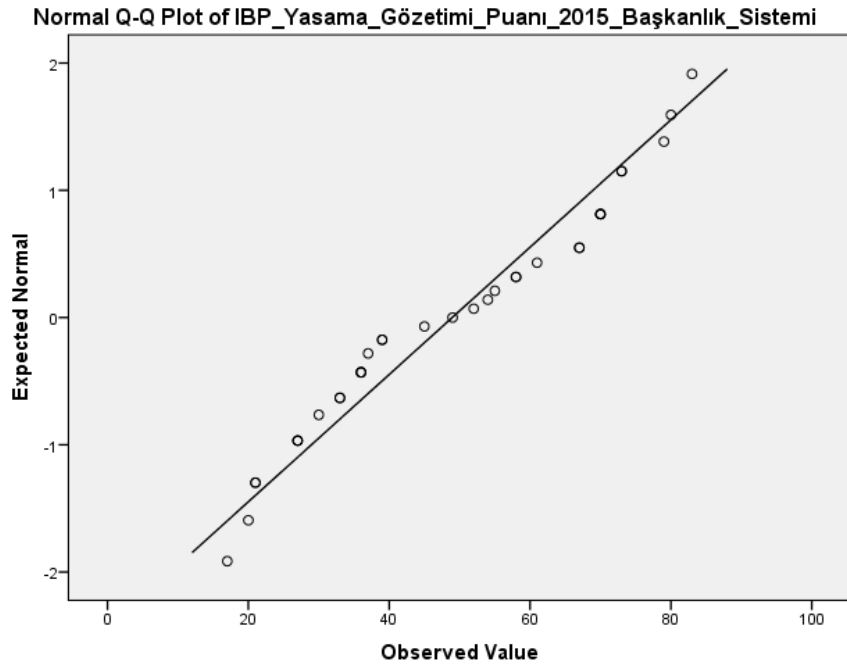
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

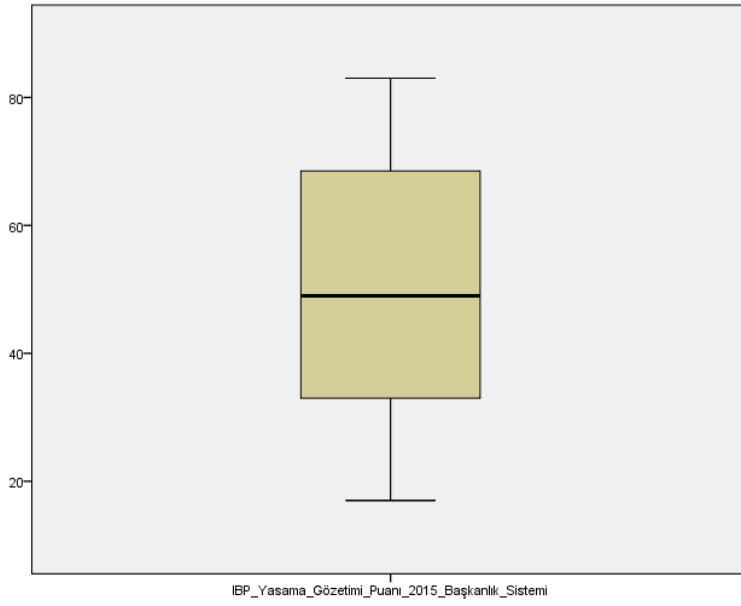
1,00	1 . 7
6,00	2 . 011777
9,00	3 . 033666799
2,00	4 . 59
5,00	5 . 24588
3,00	6 . 177
7,00	7 . 0000339
2,00	8 . 03

Stem width: 10,00
Each leaf: 1 case(s)

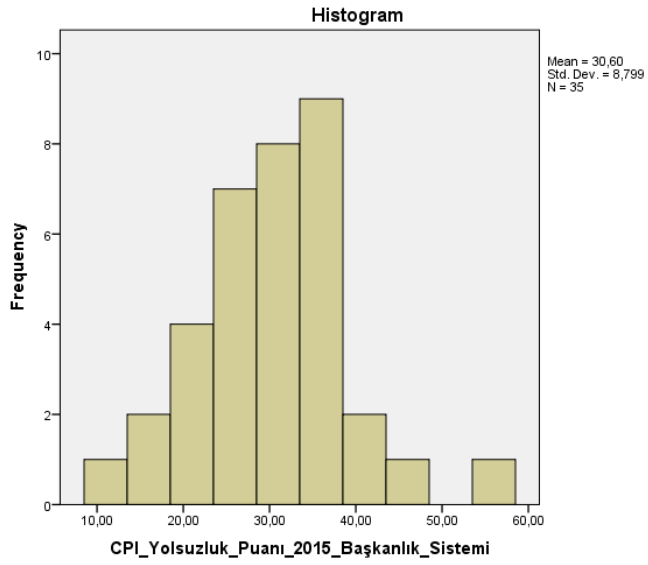
EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

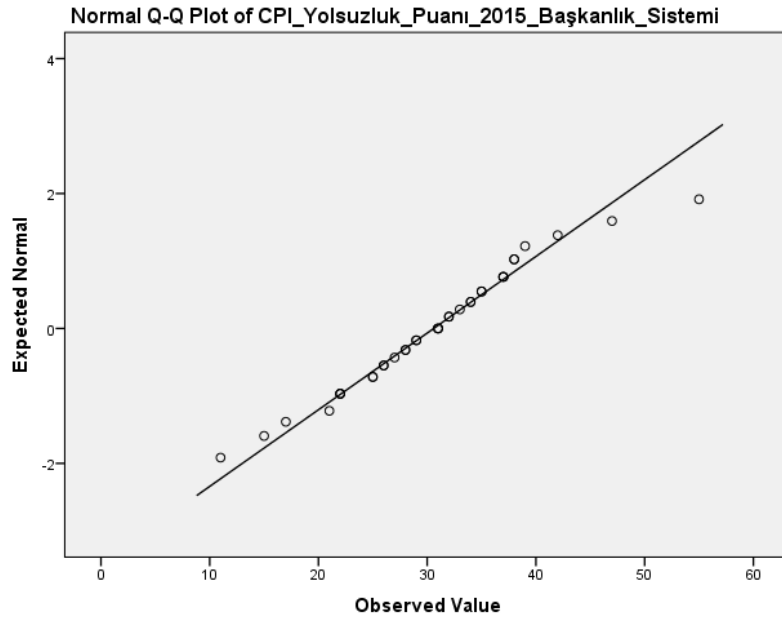
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

1,00	1 . 1
2,00	1 . 57
4,00	2 . 1222
9,00	2 . 556678899
8,00	3 . 11122344
8,00	3 . 55777889
1,00	4 . 2
1,00	4 . 7
1,00	Extremes (>=55)

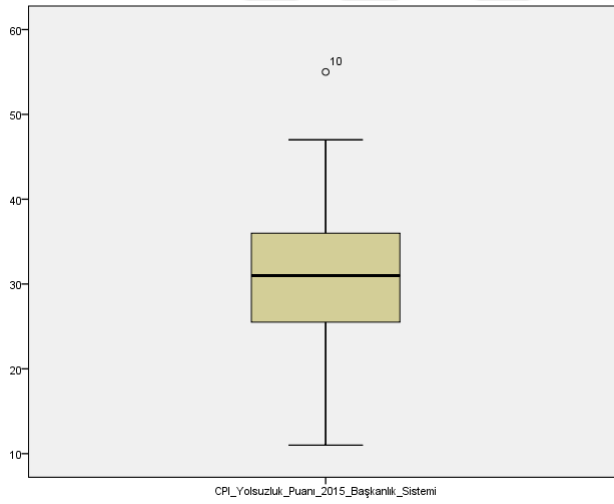
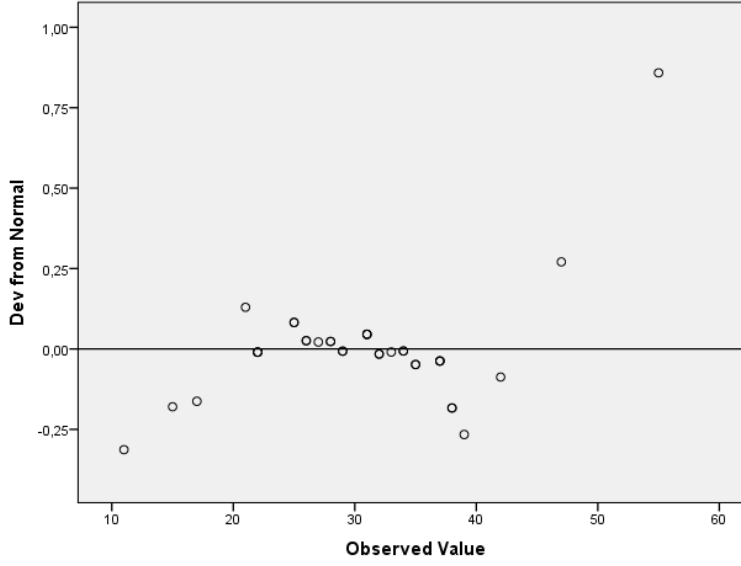
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Detrended Normal Q-Q Plot of CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi



```

EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
/PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT
/COMPARE GROUPS
/STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME
/CINTERVAL 95
/MISSING LISTWISE
/NOTOTAL.

```

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Explore

		Notes
Output Created		28-JUN-2018 17:17:13
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values for dependent variables are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on cases with no missing values for any dependent variable or factor used.
Syntax		EXAMINE VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem /PLOT BOXPLOT STEMLEAF HISTOGRAM NPLOT /COMPARE GROUPS /STATISTICS DESCRIPTIVES EXTREME /CINTERVAL 95 /MISSING LISTWISE /NOTOTAL.
Resources	Processor Time	00:00:01,12
	Elapsed Time	00:00:01,15

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon korelasyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	28	28,9%	69	71,1%	97	100,0%
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	28	28,9%	69	71,1%	97	100,0%

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Descriptives

			Statistic	Std. Error
IBP_Yasama_Gözetimi_P uani_2015_Parlamenter_ Sistem	Mean		48,7857	4,43929
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound	39,6770	
		Upper Bound	57,8944	
	5% Trimmed Mean		48,2143	
	Median		44,0000	
	Variance		551,804	
	Std. Deviation		23,49051	
	Minimum		15,00	
	Maximum		94,00	
	Range		79,00	
	Interquartile Range		38,50	
	Skewness		,483	,441
	Kurtosis		-,880	,858
	CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15_Parlamenter_Sistem	Mean		48,6429
95% Confidence Interval for Mean		Lower Bound	40,5936	
		Upper Bound	56,6921	
5% Trimmed Mean			47,8889	
Median			42,5000	
Variance			430,905	
Std. Deviation			20,75825	
Minimum			21,00	
Maximum			89,00	
Range			68,00	
Interquartile Range			28,00	
Skewness			,739	,441
Kurtosis			-,501	,858

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Extreme Values

		Case Number	Value
	1	18	94,00
	2	9	88,00
	Highest 3	23	85,00
	4	25	85,00
	5	8	82,00
IBP_Yasama_Gözetimi_P uanı_2015_Parlamenter_ Sistem	1	14	15,00
	2	13	17,00
	Lowest 3	16	18,00
	4	15	21,00
	5	19	27,00 ^a
	1	25	89,00
	2	17	88,00
	Highest 3	18	87,00
	4	9	81,00
	5	28	81,00
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15_Parlamenter_Sistem	1	6	21,00
	2	20	25,00
	Lowest 3	2	25,00
	4	16	27,00
	5	13	28,00 ^b

a. Only a partial list of cases with the value 27,00 are shown in the table of lower extremes.

b. Only a partial list of cases with the value 28,00 are shown in the table of lower extremes.

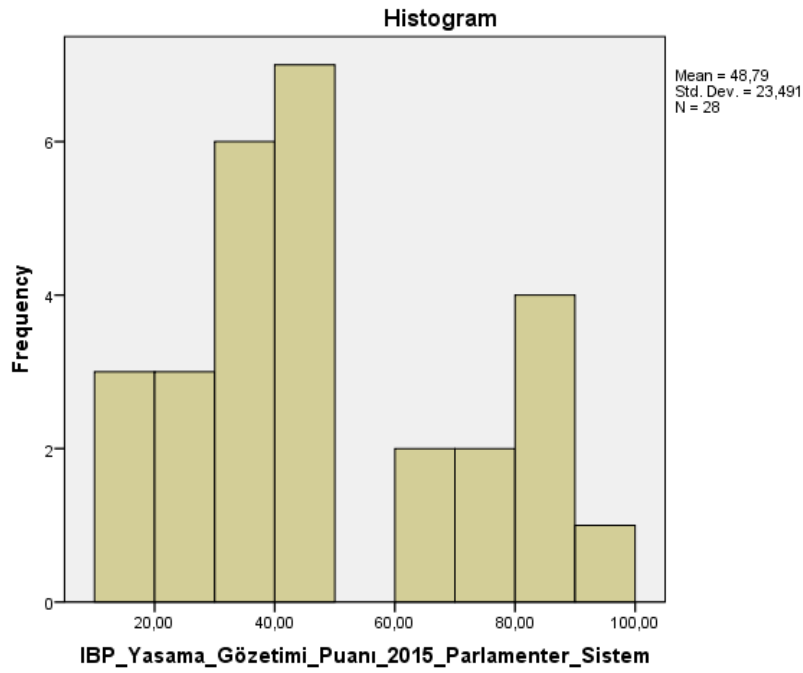
Tests of Normality

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
IBP_Yasama_Gözetimi_ Puanı_2015_Parlamenter_ Sistem	,175	28	,028	,928	28	,056
CPI_Yolsuzluk_Puanı_20 15_Parlamenter_Sistem	,144	28	,145	,903	28	,013

a. Lilliefors Significance Correction

IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem

EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem Stem-and-Leaf Plot

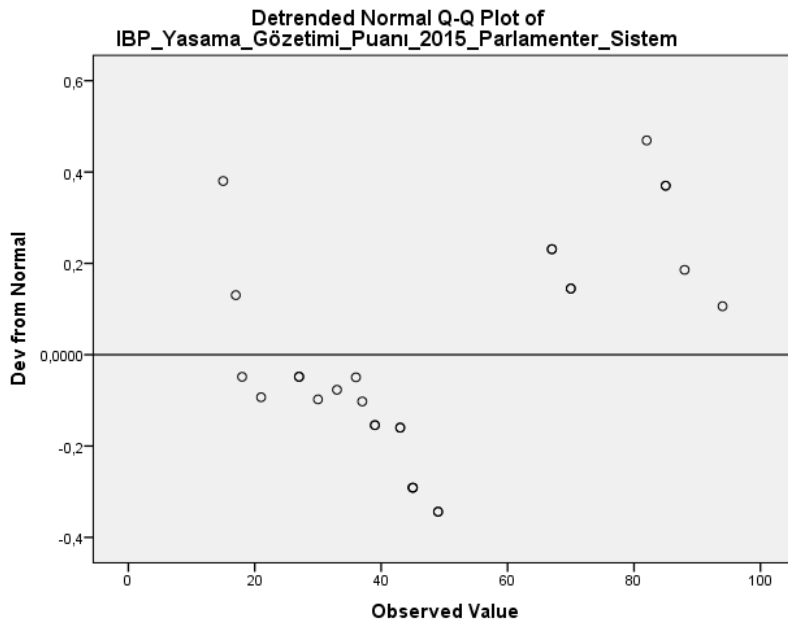
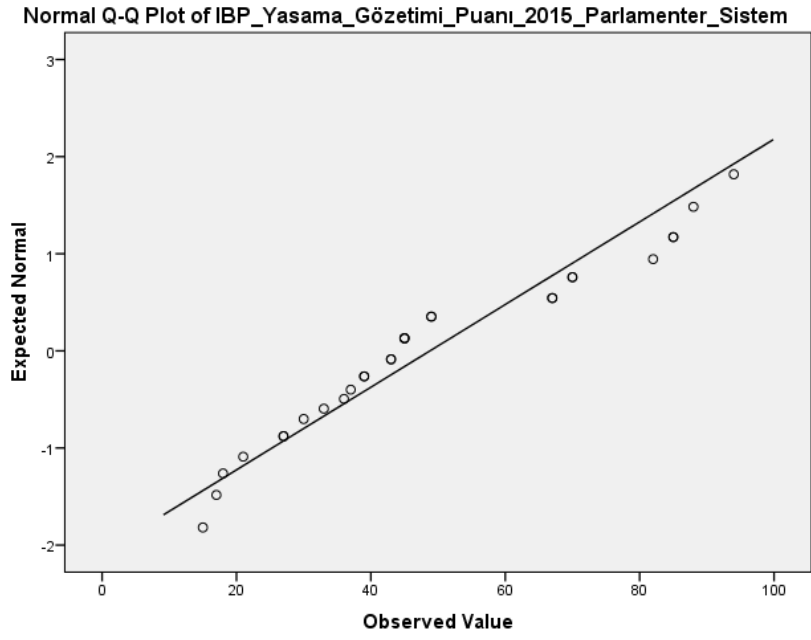
Frequency Stem & Leaf

3,00	1 . 578
3,00	2 . 177
6,00	3 . 036799
7,00	4 . 3355599
,00	5 .
2,00	6 . 77
2,00	7 . 00
4,00	8 . 2558
1,00	9 . 4

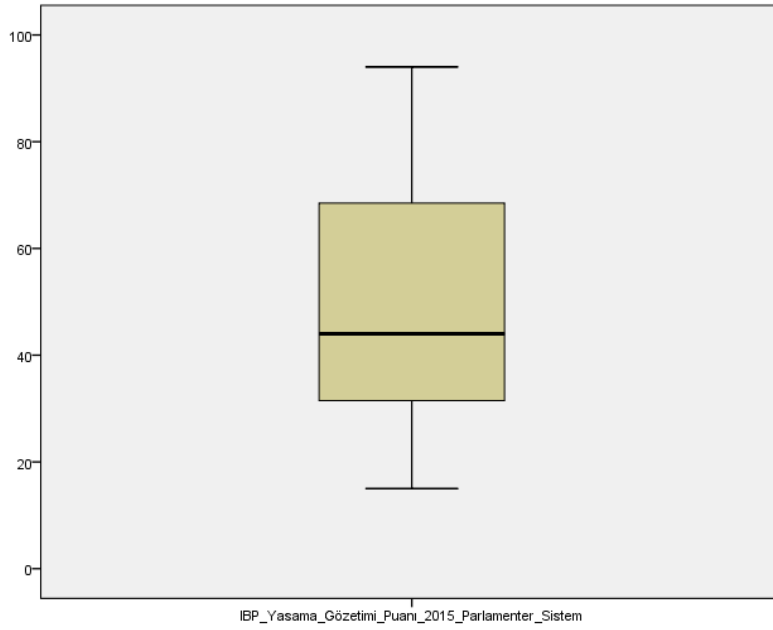
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)

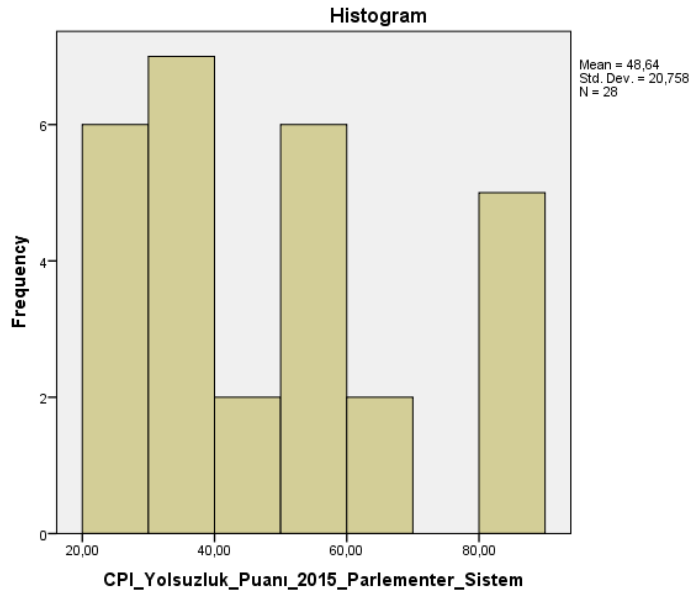
EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları



CPI_Yolsuzluk_Puani_2015_Parlamenter_Sistem



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

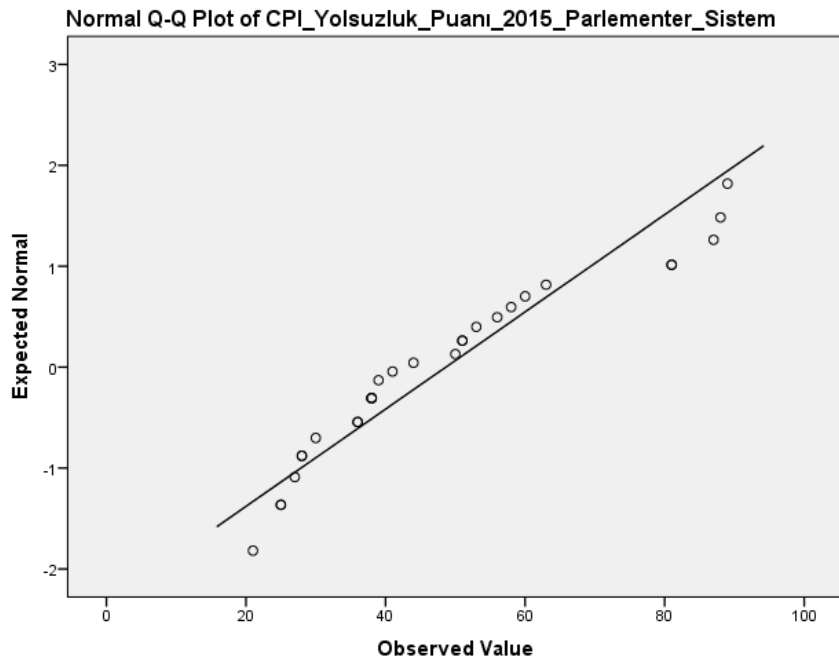
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlementer_Sistem Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

6,00	2 . 155788
7,00	3 . 0668889
2,00	4 . 14
6,00	5 . 011368
2,00	6 . 03
,00	7 .
5,00	8 . 11789

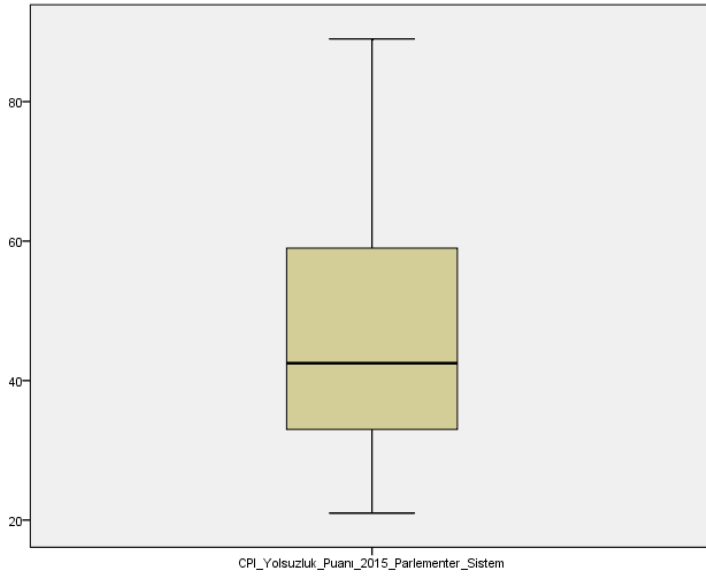
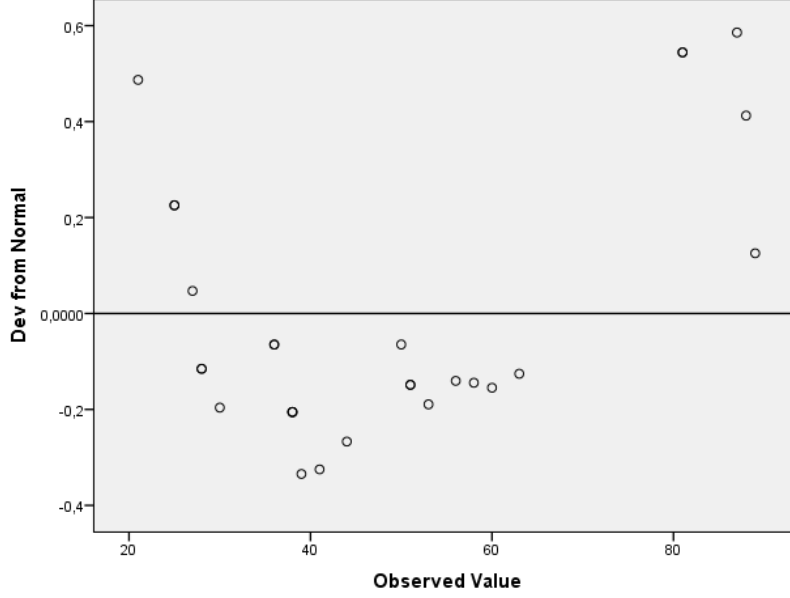
Stem width: 10,00

Each leaf: 1 case(s)



EK-2. (devam) Normal dağılım sonuçları

Detrended Normal Q-Q Plot of CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlementer_Sistem



EK-3. Korelasyon analizleri

GET

FILE='C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav'.

DATASET NAME DataSet1 WINDOW=FRONT.

CORRELATIONS

/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012

/PRINT=TWOTAIL NOSIG

/MISSING=PAIRWISE.

Correlations

		Notes
Output Created		28-JUN-2018 14:05:41
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each pair of variables are based on all the cases with valid data for that pair.
Syntax		CORRELATIONS /VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012 /PRINT=TWOTAIL NOSIG /MISSING=PAIRWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,03
	Elapsed Time	00:00:00,01

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Correlations

		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012	Pearson Correlation	1	,462**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	97	97
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012	Pearson Correlation	,462**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	97	97

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

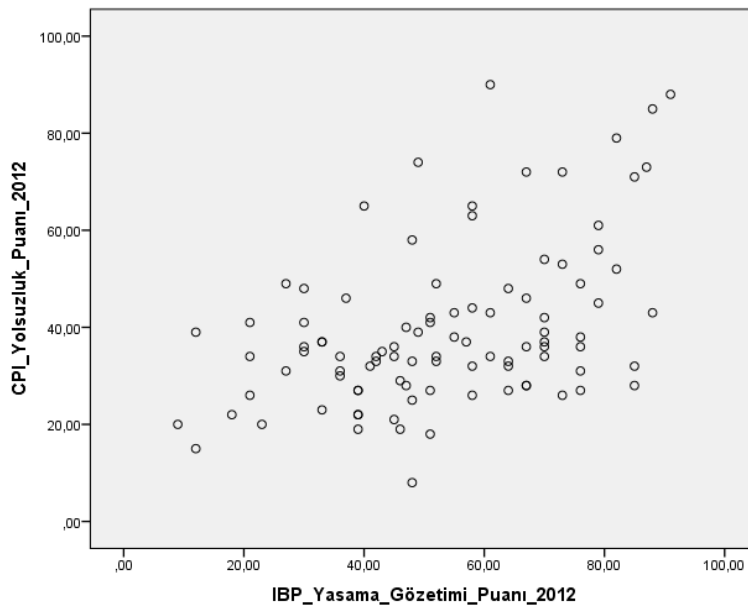
GRAPH

/SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012
/MISSING=LISTWISE.

Graph

Notes		28-JUN-2018 14:07:25
Output Created		
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk resesyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Syntax		GRAPH /SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012 WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012 /MISSING=LISTWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,87
	Elapsed Time	00:00:00,55

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk resesyon IBP CPI.sav



EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

CORRELATIONS

```

/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015
/PRINT=TWOTAIL NOSIG
/MISSING=PAIRWISE.

```

Correlations

		Notes
Output Created		28-JUN-2018 14:07:42
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each pair of variables are based on all the cases with valid data for that pair.
Syntax		CORRELATIONS /VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015 /PRINT=TWOTAIL NOSIG /MISSING=PAIRWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,00
	Elapsed Time	00:00:00,02

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Correlations

		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015	Pearson Correlation	1	,288**
	Sig. (2-tailed)		,004
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015	N	97	97
	Pearson Correlation	,288**	1
	Sig. (2-tailed)	,004	
	N	97	97

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

GRAPH

```

/SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015
/MISSING=LISTWISE.

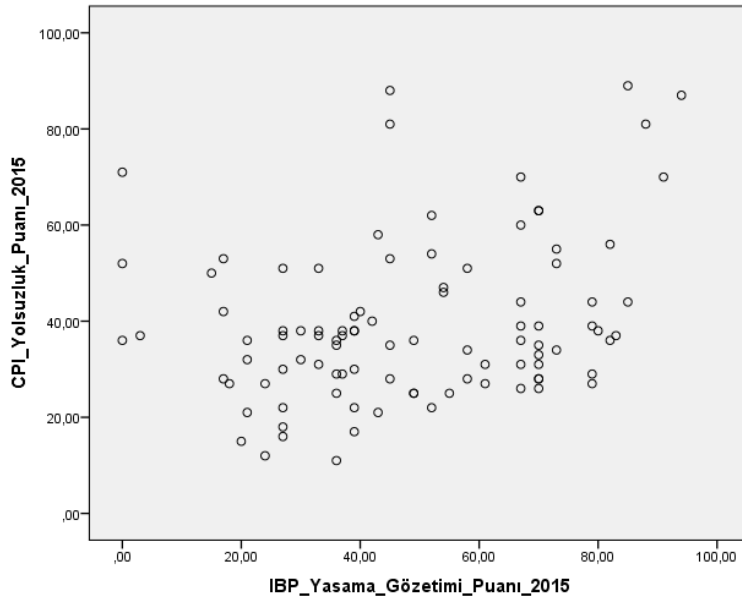
```

Graph

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes		
Output Created		28-JUN-2018 14:08:06
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Syntax		GRAPH /SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015 WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015 /MISSING=LISTWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,20
	Elapsed Time	00:00:00,20

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav



CORRELATIONS

```

/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi
/PRINT=TWOTAIL NOSIG
/MISSING=PAIRWISE.

```

Correlations

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes		28-JUN-2018 14:08:43
Output Created		
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAIE\Tez için\istatistiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each pair of variables are based on all the cases with valid data for that pair.
Syntax		CORRELATIONS /VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi /PRINT=TWOTAIL NOSIG /MISSING=PAIRWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,02
	Elapsed Time	00:00:00,03

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAIE\Tez için\istatistiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Correlations		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	1	,563**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	36	36
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	,563**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	36	36

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

GRAPH

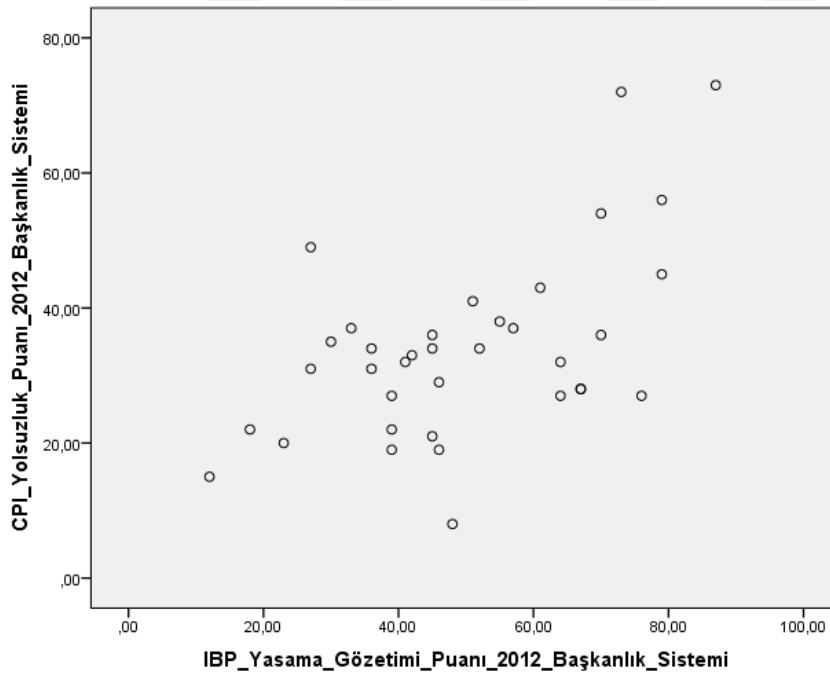
/SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi WITH
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi
/MISSING=LISTWISE.

Graph

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes	
Output Created	28-JUN-2018 14:09:39
Comments	
Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
Input	DataSet1
Filter	<none>
Weight	<none>
Split File	<none>
N of Rows in Working Data File	97
Syntax	GRAPH /SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Başkanlık_Sistemi /MISSING=LISTWISE.
Resources	Processor Time 00:00:00,23 Elapsed Time 00:00:00,20

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav



CORRELATIONS

```

/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem
/PRINT=TWOTAIL NOSIG
/MISSING=PAIRWISE.

```

Correlations

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes		28-JUN-2018 14:10:12
Output Created		
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatistiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk resesyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each pair of variables are based on all the cases with valid data for that pair.
Syntax		CORRELATIONS /VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem /PRINT=TWOTAIL NOSIG /MISSING=PAIRWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,00
	Elapsed Time	00:00:00,01

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatistiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk resesyon IBP CPI.sav

Correlations		IBP_Yasama_G özetimi_Puanı_ 2012_Parlamen ter_Sistem	CPI_Yolsuzluk_ Puanı_2012_Pa rlementer_Siste m
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	1	,486**
	Sig. (2-tailed)		,006
	N	30	30
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	,486**	1
	Sig. (2-tailed)	,006	
	N	30	30

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

GRAPH

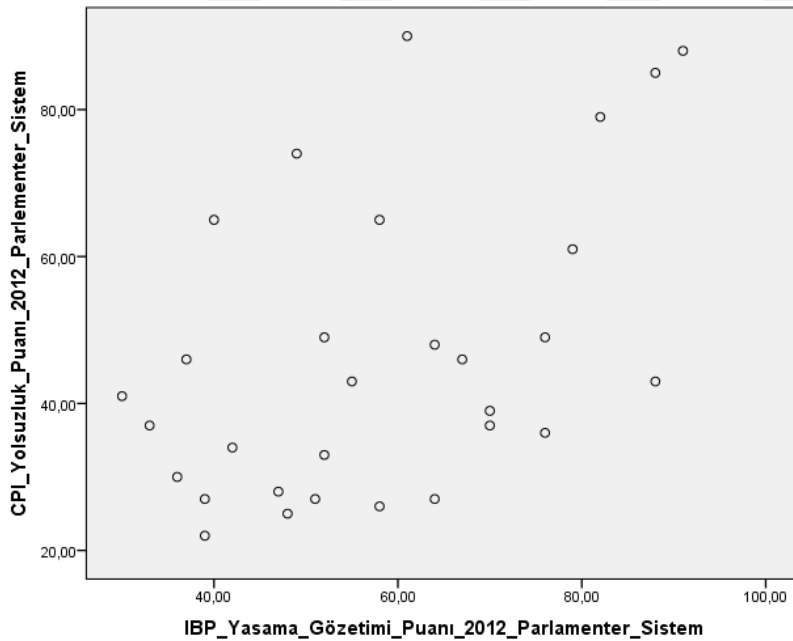
/SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem WITH
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem
/MISSING=LISTWISE.

Graph

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes		
Output Created		28-JUN-2018 14:10:33
Comments		
Data		
Input	Active Dataset	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Filter	DataSet1
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Syntax		GRAPH /SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2012_Parlamenter_Sistem /MISSING=LISTWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,25
	Elapsed Time	00:00:00,25

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav



CORRELATIONS

```

/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi
/PRINT=TWOTAIL NOSIG
/MISSING=PAIRWISE.

```

Correlations

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes		28-JUN-2018 14:10:54
Output Created		
Comments		
Input	Data Active Dataset Filter Weight Split File N of Rows in Working Data File	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav DataSet1 <none> <none> <none> 97
Missing Value Handling	Definition of Missing Cases Used	User-defined missing values are treated as missing. Statistics for each pair of variables are based on all the cases with valid data for that pair. CORRELATIONS
Syntax		/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi /PRINT=TWOTAIL NOSIG /MISSING=PAIRWISE.
Resources	Processor Time Elapsed Time	00:00:00,02 00:00:00,02

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Correlations		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	1	,283
	Sig. (2-tailed)		,099
	N	35	35
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi	Pearson Correlation	,283	1
	Sig. (2-tailed)	,099	
	N	35	35

GRAPH

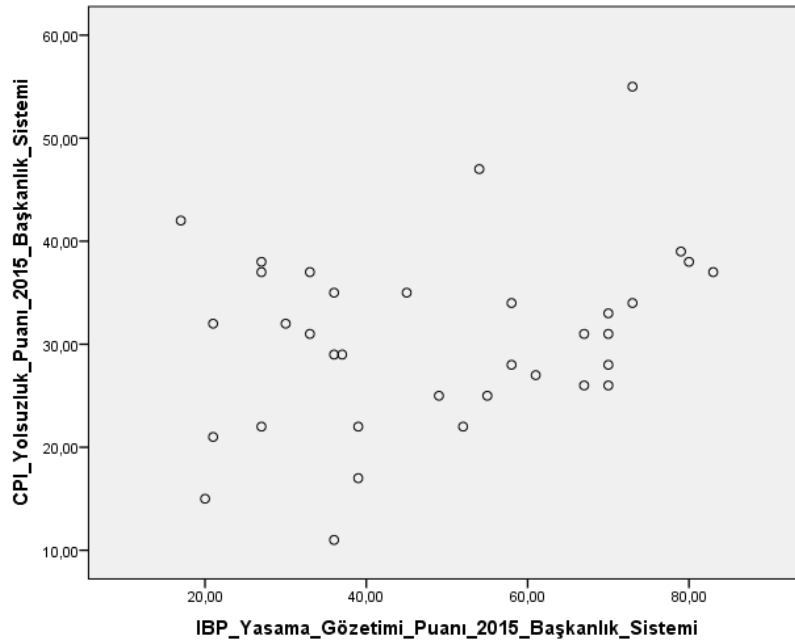
/SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi WITH
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi
/MISSING=LISTWISE.

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Graph

Notes		28-JUN-2018 14:11:21
Output Created		
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk regresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Syntax		GRAPH /SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Başkanlık_Sistemi /MISSING=LISTWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,16
	Elapsed Time	00:00:00,20

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk regresyon IBP CPI.sav



CORRELATIONS

```

/VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
/PRINT=TWOTAIL NOSIG
/MISSING=PAIRWISE.

```

Correlations

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes

Output Created		28-JUN-2018 14:11:46
Comments		
Input	Data	C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatistiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each pair of variables are based on all the cases with valid data for that pair.
Syntax		CORRELATIONS /VARIABLES=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem /PRINT=TWOTAIL NOSIG /MISSING=PAIRWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,03
	Elapsed Time	00:00:00,04

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatistiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav

Correlations

		IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	1	,532**
	Sig. (2-tailed)		,004
	N	28	28
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem	Pearson Correlation	,532**	1
	Sig. (2-tailed)	,004	
	N	28	28

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

GRAPH

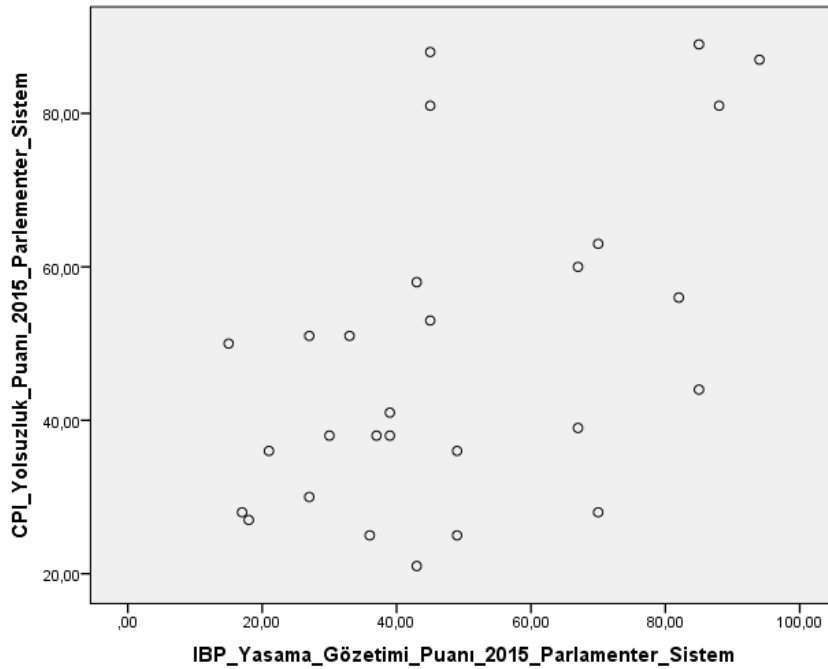
/SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem WITH
CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem
/MISSING=LISTWISE.

Graph

EK-3. (devam) Korelasyon analizleri

Notes		
Output Created		28-JUN-2018 14:12:11
Comments		
Data		
Input	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	97
Syntax		GRAPH /SCATTERPLOT(BIVAR)=IBP_Yasama_Gözetimi_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem WITH CPI_Yolsuzluk_Puanı_2015_Parlamenter_Sistem /MISSING=LISTWISE.
Resources	Processor Time	00:00:00,20
	Elapsed Time	00:00:00,20

[DataSet1] C:\Users\Admin\Desktop\TODAİE\Tez için\istatissiksel çalışmalar\mk regresyon çalışması\mk reresyon IBP CPI.sav



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Koçdemir, Mehmet
 Uyruğu : T.C.
 Doğum tarihi ve yeri : 21.03.1973, Bursa
 Medeni hali : Evli
 Telefon : 0505 458 6944
 e-mail : mehmetkocdemir@hotmail.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	University of Illinois, Bussines School, TM	2012
Lisans	Uludağ Üniversitesi, İİBF, İktisat	1996
Lise	Maliye Meslek Lisesi	1990

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2018-	Ankara	Hazine ve Maliye Uzmanı
2011-2018	Ankara	Maliye Uzmanı
2009-2011	Ankara	Muhasebet Başkontrolörü
2002-2009	Ankara	Muhasebet Kontrolörü
1999-2001	Ankara	Stj.Muhasebet Kontrolörü
1999	Ankara	Gelir Uzman Yrd.
1991-1998	Bursa	VHKİ, Bilgisayar Programcısı
1990-1991	Ankara, Bursa	Muhasebe Memuru

Yabancı Dil

İngilizce

Yayımlar

Kitaplar:

Mali Yönetim Mevzuatı (2007), MUKDER

Açıklamalı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (4 yazarla), (2015), MUKDER

Makaleler:

Yayınlandığı Yer	Sayı	Konusu
Mali Kılavuz	10	Hakedişlerde İhzarat Uygulaması
Mali Kılavuz	17	Kefalet Kanunu Uygulamaları ve Değerlendirilmesi
Mali Kılavuz	24	Yeniden Düzenlemeler ve Uluslar arası Tanımlarıyla Mali Denetim ve Performans Denetimi
Mali Kılavuz	26	Yeni TCK'da Kamu Görevlilerine İlişkin Suçların Karşılaştırılması ve Değerlendirilmesi
Mali Kılavuz	27	5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun TBMM'ne Yansımaları
Mali Kılavuz	29	Bilişim Teknolojilerinin Denetimi
Mali Kılavuz	31	5018 Sayılı Kanunun Öngördüğü Denetim Sisteminin Taşıdığı Riskler
Mali Kılavuz	31	İç Denetim Faaliyetinin Kalite Güvencesi Kapsamında Değerlendirilmesi
Mali Kılavuz	33	Stratejik Planlamaya İlişkin Esas ve Usuller
Mali Kılavuz	34	Fransa Maliye Bakanlığında Muhasebat Genel Müdürlüğünün Görevleri ve Yapısı
Mali Kılavuz	37	Denetim Üzerine Kavram Kargaşaları: Ülke Örnekleri
Mali Kılavuz	38	Devlet Muhasebe Standartlarının Uyarlanması
Mali Kılavuz	40	Stratejik Planlama İçin Kritik Başarı Faktörleri
Mali Kılavuz	43	Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporu ve Ulusal Programda Mali Yönetime İlişkin Değerlendirmeler
Güncel Mevzuat	44	Kefalet Kanununda Yapılan Değişiklikler
Mali Kılavuz	Güncel Mali Sorunlar	İç Denetim
Mali Kılavuz	59	Kamusal Hesap Verebilirlik: Kavramsal Çerçeve
Mali Kılavuz	61	Muhasebat Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılanmasında ve Sürekli Gelişiminde Katkı Sağlayabilecek Noktalar
Mali Kılavuz	63	Avrupa Birliği Ülkelerinde Mali Denetim Uygulamaları
Mali Kılavuz	66	Yerel Katılımcılık Örneği; Kent Konseyi
Mali Kılavuz	69	Kamu Muhasebesi Alanında Bir Uygulama Örneği Olarak Avusturya Federal Muhasebe Kurumu
Mali Kılavuz	71	Yeni Kamu İşletmeciliği ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
Mali Kılavuz	75	Dünyada Maliye Bakanlıklarının İşlev ve Organizasyonları
Mali Kılavuz	76	Weberyen Bürokrasi Yaklaşımı
Mali Kılavuz	77	SIGMA Kamu Yönetim Prensipleri Çerçevesinde Mali Yönetim İlkeleri
Mali Kılavuz	78	Gerçek Zamanlı ve Kaliteli Kamu Muhasebesi İçin Sürekli Denetim
Mali Kılavuz	79	Muhasebe İç Kontrolleri



le.ahbv.edu.tr