

Parlamento-Bütçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemi

*Mehmet Selim Bağlı**

Özet

Toplumsal tercihleri siyasal kararlara dönüştüren ve bu kararlari bütçe aracılığıyla kamu politikaları haline getiren parlamento, söz konusu işlevlerini yerine getirirken bilgiye ihtiyaç duyar. Parlamentonun ihtiyaç duyduğu bilgi, kurumlarca saydamlık ilkesi gereği hazırlanan stratejik planlar aracılığıyla sağlanırken, parlamento tarafından kararlaştırılan kamu politikalarının uygulama sonuçları hakkında bilgi edinmesi ve yürütme organı aracılığıyla bürokrasiyi denetlemesi de hesap verebilirlik ilkesi gereği kurumsallaştırılan faaliyet raporları aracılığıyla sağlanmaktadır. Saydamlık ilkesi parlamentonun bilgi edinmesini sağlarken, hesapverebilirlik ilkesi de parlamentonun edindiği bilgiler ışığında denetim yapmasını gerektirmektedir. Her iki ilkenin kurumsallaşmasının temel araçlarının başında ise, mali yönetim sisteminin iki temel dokümanı olan stratejik plan ve faaliyet raporları gelmektedir. Bu çalışmada parlamentonun bilgi edinme gereksinimi ve denetim işlevi bağlamında saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin önemi

* A.Ü. Kamu Ekonomisi Doktora Öğrencisi, TBMM İç Denetçisi.

tartışılmakta ve bu ilkelerin hayata geçirilmesinde stratejik plan ile faaliyet raporlarının üstlendiği rol ve işlevler üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Parlamento, Stratejik Plan, Faaliyet Raporu, Saydamlık, Hesapverebilirlik

Abstract

Parliament has transformed public choices into political decisions, public policies by budget process. It needs to information when working properly. Necessity of information is provided by institutional strategic plans that requires transparency principle. Parliament collects information about executive implementations and audits bureaucracy via executives considering institutionalized accountability principle in activity reports. Transparency principle accounts for information which needs for parliament. At same time, accountability principle requires usage of acquired information for parliamentary audit. Institutionalization of both principles are accomplished by the basic documents of fiscal management system which are strategic plans and activity reports. In this study, it is discussed that roles of transparency and accountability principles in the parliament's information needs audit function. To succeed that role, it was mentioned about function of strategic plans and activity reports.

Keywords: Parliament, Strategic Plan, Activity Report, Transparency, Accountability

Giriş

Tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin otoriterlikten demokrasiye doğru evrilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında, bütçeler bir sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşme aynı zamanda bir yetki devrini de içermektedir. Günümüzde bu yetki devri, ulus adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylaması yoluyla icra organına kaynak oluşturma (vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Buna karşılık, icra organı da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında devlet hesaplarının saydamlığının çok büyük bir önemi bulunmaktadır. Bir başka deyişle, toplumdaki kaynakların nasıl ve nerede kullanıldığının hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sosyal sözleşme olma niteliğinin en önemli unsurudur. Bu hesabın kaynakları kullananlar tarafından en etkili bir biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir.¹

Temsili demokrasilerde devletin temel toplumsal amacı, kamu yararına kamu mal ve hizmetlerini üretmektir. Vatandaşlar, devlet kurumlarına ve ajanlarına(önde gelen politikacılar ve bürokratlar) kamu yararına mal ve hizmet üretmeleri için yetki verirler. Burada, genel olarak, kamu politikası üretme, yani hangi mal ve hizmetlerin üretileceğine karar verme işlevinin siyasette, bu politikaları uygulama işlevinin de idareye ait olduğu söylenebilir. Ancak, devlet aktörleri aldıkları yetkiyi kamu yararı yerine kendi çıkarlarını gözetmek ve korumak amacıyla kullanabilirler. Bunu önlemek veya azaltmak için birçok denetim ve hesap verme (accountability) mekanizması oluşturulmuştur. Örneğin, seçimler, politikacı ve bürokratların davranışlarını sınırlayan yasalar, bu mekanizmalara arasında sayılabilir. Bu mekanizmaların ne kadar başarılı olduğunu belirleyen önemli etkenlerden biri, sistemdeki bilginin düzeyi ve aktörleri arasında eşit dağıtılıp dağılmadığıdır. Vatandaş politikacıların

¹ M. Ferhat Emil, Hakkı Hakan Yılmaz, Şubat 2004 Mali Saydamlık İzleme Raporu, TESEV Yayınları, Ankara, 2004, s.7.

ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak harcadığı konularında yeterli bilgiye sahip değilse sağlıklı oy veremez. Aynı şekilde politikacılar da üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini gözlemleyemediği zaman bürokrasiyi yetkin bir biçimde yönlendiremez, politikaların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayamaz. İşte saydamlık, bu denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından üretilmesidir.²

Bütçe kurumu nedeniyle parlamento ile saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri arasında güçlü bağlar bulunmaktadır. Çünkü, her iki ilke, kamudaki başarısızlığın ve bu başarısızlığa yol açan kamusal karar alma sürecindeki açmazların giderilmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadırlar. Parlamento-bütçe ilişkilerinde ortaya çıkan asil-vekil çelişkisi ile asimetrik bilgi sorunu, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde çözülebilmekte ve bu amaçla iki temel maliye belgesi olan stratejik plan ile faaliyet raporu kullanılmaktadır. Bu çalışmada, parlamento-bütçe ilişkisinde etkililiği azaltan asil-vekil çelişkisine karşı hesap verilebilirliğin faaliyet raporlarıyla asimetrik bilgi sorununun da stratejik planlarla aşılmaya çalışıldığı vurgulanmakta ve stratejik plan ile faaliyet raporlarının parlamento-bütçe ilişkiselindeki hayati önemi üzerinde durulmaktadır.

1. Parlamentosunun Bilgi Edinme ve Denetim Rol ve İşlevleri

1.1. Parlamentosunun Bilgi Edinme Yetki ve İhtiyacı

Parlamentosunun bütçe üzerindeki etkinliği, bütçe hakkının ve temsili demokrasinin vazgeçilmez ön koşullarındandır. Toplumsal tercihlerin kamusal kararlara dönüşmesi ancak halkın temsilcilerinden oluşan parlamentosunun bütçe üzerinde egemen olması ile mümkündür. Doğası gereği bütün üyeleri-

² İzak Atıyas, Şerif Sayın, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", Kamu Maliyesinde Saydamlık, editör: İzakAtıyas ve Şerif Sayın, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.27-28.

nin teknik bilgiye sahip olması beklenmeyen parlamentoların, bütçe üzerindeki etkinliğini sınırlayan en önemli husus, zamanında yeterli ve doğru bilgiye sahip olunamamasıdır. Bütün temsili demokrasilerde, parlamentoların bilgi açığı temel yapısal bir sorun olduğu gibi, kamudaki başarısızlığın gerekçelerinin başında da halkın temsilcilerinin bilgi sorunu öne çıkmaktadır. Parlamentoda bütçe komisyonlarının ve meclis tartışmalarının etkinliğinin düşük olmasının en önemli nedenlerinden birisinin, bütçe hakkında doğru bilgilere ulaşamamak ve bütçeyi yeteri kadar inceleyememek olduğu bilinmektedir.³

Demokrasiye ilişkin kuramsal/teorik tartışmalarda ve uygulamalarda; modern bilgi, enformasyon, anlayış ve uzmanlardan yararlanma sorunlarıyla başa çıkabilmek amacıyla temel değişimin zorunluluğu üzerinde durulmaktadır. Doğrudan demokrasiyi savunanlar bile, meclisteki kararların ancak eğitim, açık sorgulama, tartışma ve diğer uygun bilgilenme araçlarıyla sorunların açıklığa kavuşturulmasından sonra alınabileceğini söylemektedirler. Karmaşık temsil, vekalet, komisyonlarda uzmanlaşma ve idari yapılarda uzmanlığa sahip olan günümüz demokrasilerinde; kararlar üzerinde etkiye sahip bilginin miktarında ve niteliğinde olağanüstü büyük bir artış meydana gelmiştir.⁴

Eldeki bilgiler arttıkça, uzman ile uzman olmayan arasındaki bilgi açıklığı da artmaktadır. Demokrasinin bir gereği olarak, uzmanlar tarafından yönetilmeden, ancak önemli ölçüde uzmanların bilgilerinden yararlanmak kaçınılmazdır. Sosyal ve ekonomik yaşamın mekanizmaları karmaşıklaşıp, birbirine daha çok bağımlı devasa bir büyüklüğe eriştiğinde, uzmanın düşüncesi seçmenin verdiği oydan daha fazla önem taşımaktadır.⁵ Günümüz demokrasilerinde uzman bilgisi siyasa yapımında son derece büyük bir öneme sahiptir.⁶ Parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğini artırmaya yönelik reformların

³ Tülay Arın, "Parlamente Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Farklılaştırma" Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.67.

⁴ Robert A.Dahl, Demokrasi ve Eleştirileri, çev. Levent Köker, Türk Siyasi İlimler Derneği ile Türk Demokrasi Vakfı ortak yayını, Ankara, 1993, s.97.

⁵ Giovanni Sartori, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996,s.468.

⁶ Dahl, 1993, s.68.

başında kamusal karar alma sürecinde yeterli bilgilendirmenin sağlanması gerekmektedir.⁷

Parlamentolar kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve başarılı olabilmek için, yürütme organını denetlerler. Bu amaçlarını yerine getirebilmek için de belirli şartların sağlanması gerekmektedir. Bu şartların başında, denetim yapılacak konu hakkında bilgi sahibi olunması gelmektedir. Aksi takdirde, parlamentodan görevini istenen şekilde yapması beklenemez, yapılan çalışmaların rasyonelliği azalır.⁸ Parlamentonun sağlıklı denetim yapabilmesi yeterli ve zamanında bilgilendirilmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla, parlamentonun bütçe süreçlerini izlemesi, denetlemesi ve bu süreçler hakkında bilgi sahibi olması bütçe hakkı ile çok yakından ilgilidir. Parlamentoların bilgi sahibi olması aynı zamanda bir hak niteliğindedir. Parlamento üyeleri görüşmelere katılırken, oy verirken, karar alırken, ilgili alanlarda yeterli bilgiye sahip olmalıdırlar.⁹ Parlamentonun bilgi edinme ihtiyacı, toplumsal tercihlerin siyasal tercihlere, bunların da kamu politikalarına dönüşebilmesi için gereklidir. Aksi takdirde, toplumsal tercihler ile kamu politikaları arasındaki farkı tespit etmek bile mümkün olmaktan çıkacaktır.

Yasama organı, bütçe yasa tasarısını onaylamakla bütçe yetkisini yürütme organına devretmekte,¹⁰ yürütme de yasamanın bir aygıtı olarak bütçeyi uygulamaktadır. Dolayısıyla, bütçe uygulama sürecinde parlamentonun bilgilendirilmesi, parlamentonun devrettiği bütçe yetkisinin kaçınılmaz bir gereğidir. Bütçe uygulama sürecinde parlamento bütçe kontrolünü yürütmenin hazırlayıp parlamentoya sunduğu raporlarla yerine getirmektedir.¹¹

Parlamentoların bütçe sürecinde anlamlı bir rol oynayabilmeleri için büt-

⁷ H. Hakan Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT Yayını, Ankara, 1999, s.66

⁸ Erdal Onar, Meclis Araştırması, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1997,s.3.

⁹ Emin Fersoy, Yasama Denetimi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984, s.10.

¹⁰ Allen Schick, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy", Budget: Towards a New Role for the Legislature, OECD, Senate-Paris, 2001, s.21.

¹¹ OECD, The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison(ed. Ian Lienertand Moo Kyung), OECD Journal on Budgeting Volume 4-No.3, Paris, 2004, s.27.

çeyle ilgili bağımsız analizlerle güçlendirilmeleri gerekmektedir. Yasama organı hukuki ve siyasi açıdan bütçeyi şekillendirme imkanına sahip olsa bile, bütçesel tercihler yapabilmeleri için güçlü analitik kapasiteye ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle, parlamentonun kendi kaynaklarıyla bağımsız bilgi ve analizlere ulaşabilmesi hayati önem taşımaktadır. Yasamanın karar alması, yürütme tarafından kapsamlı, güncel, uygun ve zamanında verilen bilgi ile mümkündür. Bütçe ile birlikte sunulan raporlar kritik önemdedir. Birçok ülkede bütçeyle birlikte vergilendirme ve harcama politikalarıyla ilgili sınırlı düzeyde bilgi sunulduğu için parlamento, sadece bütçe sürecindeki konuşmalarla yetinebilmektedir. Bu da parlamenterlerin bütçenin gerekçesindeki politikayı değerlendirebilmelerini ve bütçenin hükümetin yürüttüğü politikaları ne kadar yansıttığını görebilmelerini zorlaştırmaktadır.¹²

Bütçenin hesap verme-sorma ve politik rekabeti artırma aracı¹³ olabilmesi, bütçenin karar vericilere sağladığı bilginin miktarı ve kalitesiyle doğrudan ilgilidir. Schick'e göre parlamentoların bütçe sürecindeki yeni rolü kontrolden ziyade politika yapıcılığına dönüşmüştür. Bu değişim kamu kaynak tahsisinde etkinliği artırmak için program perspektifi ile olaya yaklaşmayı, düşük öncelikli ve daha az etkin faaliyet ve projelerden yüksek öncelikli ve daha etkin faaliyet ve projelere kaynak yönlendirebilmeyi ve bütün bunları gerçekleştirebilmek için iyi bilgilendirmeyi içermektedir.¹⁴

Parlamentoların bütçe sürecindeki rol ve etkinlikleri esasında iki aşamada ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, parlamentonun bütçe hazırlık aşamasında politika ve talimatlarıyla bütçe hazırlıklarını yönlendirme ve etkileme; diğeri de hesap verebilmeyi sağlamak amacıyla bütçe uygulamalarını izleme ve uygulama sonuçlarını başlangıçta belirlenen amaç ve hedefler ile mevzuata uygunluk açısından denetlemesidir. Yasamanın bütçe hazırlık sürecindeki etkinliği; yürütme tarafından yasamaya sunulan bilgilerin içeriği ve zamanla-

¹² J.Weher, W.Byanyima, Parliament, The Budget and Gender, Handbook for Parliamentarians, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM, 2004, s.75,78..

¹³ V.J.Hagen, "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance", içinde Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series (ed. Anwar Shah), The World Bank, Washington D.C, 2007, s.37.

¹⁴ Schick, 2001, s.35.

ması ile kurumların bütçe hazırlıklarından önce yasamanın sektörel düzeyde ödenek teklif tavanları belirlemesine bağlıdır.¹⁵ Dolayısıyla, parlamentonun bütçe hazırlık aşamasındaki etkinliği yeterli düzeyde ve zamanında bilgilendirilmesi ile kaynak tahsis sürecini yönlendirebilmesine bağlı olarak değişmektedir.

Bütçenin parlamentonun yürütme ve idareyi denetleme ve kontrolde bir araç olarak kullanılabilmesi ve yasama organının harcama birimlerinin performansını gözetleyerek değerlendirebilmesini kolaylaştırmak için, bütçe formatı geleneksel bütçenin maliyet-girdi odaklı yapısının ötesine geçmek zorundadır. Bununla birlikte, stratejik amaçlar ve hedeflenen çıktılar hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi olma gerekmektedir.¹⁶ Birçok ülkede bütçeyle birlikte vergilendirme ve harcama politikalarıyla ilgili sınırlı düzeyde bilgi sunulduğu için parlamento, sadece bütçe sürecindeki konuşmalarla yetinebilmektedir. Bu da parlamenterler için bütçenin gerisindeki politikayı değerlendirebilmeyi ve bütçenin hükümetin yürüttüğü politikaları ne kadar yansıttığını görebilmeyi zorlaştırmaktadır.¹⁷

Yapısal nedenlerden kaynaklanan bilgi açığını gidermek ve saydamlığı tesis ederek parlamentonun hesap sorma imkânını temin etmek amacıyla; yürütmenin bütün politikaları kapsayan tek bir bütçe dokümanı sunması, yasamanın ve vatandaşların tek bir belgede bütün mali olguyu görebilmesi, bütçenin sadece merkezi yönetimi değil bütün kamu kesimini kapsaması, mali tahminlerin özerk kurumlarca, tercihan kamu dışı kurumlar tarafından yapılması veya değerlendirilmesi, sadece bütçe tahmininin değil, harcama ve gelirlerdeki önemli değişikliklerin etkileri konusunda da hükümetin yaptığı tahminlerin değerlendirilmesi¹⁸ gibi bütçe yapma ve değerlendirme süreçlerine ilişkin reform talepleri dile getirilmektedir.

¹⁵ K.Barraclough, B. Dorotinsky, "The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review", *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, WPI Development Studies, The World Bank, Washington, D.C, 2008, s.99-100.

¹⁶ Wehner ve Byanyima, 2004, s.17.

¹⁷ Wehner ve Byanyima, 2004, s.78.

¹⁸ Arın, 2000, s.68.

2.1. Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme Görev ve Gerekliliği

Hükümetin parlamento tarafından denetlenmesi gereği, seçmenler tarafından işaret edilen politika ve programlara uymayı temin etmek ve uygulamakla mükellef olan bir organın bunlara uyup uymadığının kontrol edilmesi ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu teorik temele dayanan parlamenter denetimin yaptırımı, hükümetin parlamento önündeki sorumluluğudur. Siyasal sorumluluğun sonucu ise güvensizlik oyu gibi araçlarla görevden düşürme veya istifa biçiminde ortaya çıkabilmektedir.¹⁹

Parlamentolar, denetimini yaptıkları yürütmeyi, güvenoyu vererek göreve getirmişlerdir. Güvenoyu verirken temel aldıkları kriter, yürütmenin programıdır. Dolayısıyla hükümetin programı çerçevesinde hareket edip etmediğini izlemek, parlamentoların sahip olduğu anayasal bir haktır. Bu hakkın gereğini de denetim yollarını kullanarak yerine getirmektedirler. Bunu yaparken, yasama organının nesnel davranabilmesi ve yerinden karar alabilmesi, denetim alanı ile ilgili ayrıntılı bilgi edinmesine bağlıdır. Parlamento, yürütmenin programını tam olarak uyguladığını görse bile, başarı ya da başarısızlığının ortaya çıkarılabilmesi, görev ve yetkilerin kötüye kullanılıp kullanılmadığının anlaşılabilmesi için etkin bir denetim yapmak zorundadır. Bütçe bunun en etkin yollarından biridir. Çünkü hükümet, programının yıllık dilimlerini bütçe aracılığıyla parlamento onayına sunmaktadır. Bütçe denetimi de, parlamento tarafından, bütçe kanunu ile yürütme organına verilen gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının araştırılması biçiminde yürütülür.²⁰

Bütçenin denetimi, bütçenin kendisinden kaynaklanan doğal bir sonuç ve zorunluluktur. Bütçe kurumu, niteliği, ilkeleri ve fonksiyonları itibarıyla bütçenin denetimini gerektirmektedir. Bütçenin kontrolsüz/denetimsiz düşünülmesi mümkün değildir. Bütçenin hukuki, mali, iktisadi, idari ve siyasi fonksiyonları olduğu bilinmektedir. Yönetim aracı olan bütçenin üstlendiği bu fonksiyonları ne düzeyde yerine getirebildiği hususunun açıklığa kavuşması

¹⁹ Çiftçınar, 2007, s.137

²⁰ Mehmet Ali Aydın, "Türkiye'de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe", Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.127.

ancak bütçe uygulama sonuçlarının denetimi ile mümkündür. Bu yönüyle bütçenin kontrol/denetim fonksiyonunun diğer bütün bütçe fonksiyonlarının tamamlayıcısı olduğu kabul edilmektedir.²¹

Bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesi, bütçenin niteliği ve fonksiyonu kadar bütçe ilkeleri ile de yakından ilgilidir. Bütçenin yasallığı ilkesi gereği bütçe kanunu, her kanun gibi uygulanır ve uygulama sonuçları da kanun koyucu tarafından denetlenir. Bütçenin, yasama organınca gelirlerin toplanması ve giderlerin ödenmesi hakkında yürütme organına izin ve yetki verilmesini düzenleyen bir kanun olması nedeniyle, bu izin ve yetkinin kanunlara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve belirlenmesi gerekir.²² Bu yönüyle bütçe denetiminin varlık nedeni, yasama organı tarafından yürütmeye verilen “bağlı yetki”dir.

Denetim ve kontrol, temelde, birinin ya da bir kesimin, başka birine ya da birilerine yetki devrederek yaptırdığı faaliyetlerin, devredilen yetkinin, devir kriterleri çerçevesinde kullanılmasının temini amacına hizmet eder. Bu nedenle, başkalarına ait kaynağı ya da yetkiyi kullanmanın var oluşundan beri kontrolün veya denetiminde var olduğu ya da var olması gerektiği söylenebilir. Denetimin veya kontrolün etkinliği ise, devredilen yetkinin amacına uygun olarak kullanılması derecesidir. Bu bağlamda, TBMM’nin bütçe denetimi yasama organı ile yürütme organı arasındaki organik ilişkinin doğal sonucudur. Anayasal bir ilke olan “idarenin kanuniliği”, idarenin bütün iş ve işlemleri gibi mali iş ve işlemlerinin de (kamu geliri toplama ve kamu harcaması yapma) kanuni dayanağa sahip olmasını gerektirir. Yasama organı bütçe kanunu ile yürütmeye bu olanağı vermektedir. Yetkiyi veren yasama organı, hukuk devletinin gereği olarak da yürütmeyi denetler.²³

Bütçenin uygulama dönemi, yasama organının onaylamasıyla başlamakta, aynı organın denetimi ve uygulama sonuçlarını ibra etmesiyle sona ermekte-

²¹ Bedi N. Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Sermet Matbaası, İstanbul, 1965, s.9.

²² Akif Erginay, Kamu Maliyesi (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri-Devlet Bütçesi-Maliye Politikası-Kamu Borçları), Turhan Kitabevi, Ankara, 1985, s.243.

²³ Özer 1999, s.30.

dir. Bütçeyi onaylayan yasama organının yaptığı denetime “yasama denetimi” adı verilmektedir.²⁴Türkiye’de yasama denetimi, yasama organı olan TBMM tarafından yapılmaktadır. Bu denetim, esas itibariyle bütçenin uygulanmasından sonra yapılmakla beraber, bütçenin uygulanması sırasında da yapılabilir. Bu denetimin bir bölümü siyasal denetim araçları vasıtasıyla doğrudan TBMM tarafından yerine getirilirken, bir bölümü de parlamento adına denetim yapan bir kurum olan Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. TBMM, uygulama aşamasında Anayasa ve kendi çalışma kuralları çerçevesinde sadece gerekli gördüğü durumlarda denetim yapmaktadır. Bununla birlikte, bütçenin uygulamasından sonra kesin hesaplarda yapılacak olan yasama denetimi anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁵

Parlamento, bütçe ile muayyen giderlerin yapılmasına, muayyen gelirlerin toplanmasına ve bunlarla ilgili olarak hazineye ve sair mali hizmetlere ait işlerin ifasına izin vermektedir. Bütçeyi onamak suretiyle uygulanmasına yetki verdiği bu muamelelerin ne şekilde icra edildiğini, sonuçlarının ne olduğunu araştırmaması halinde parlamentonun başlangıçta böyle bir izin vermesinin mana ve değeri kalmayacaktır. Bütçe kontrol ve denetimlerinin esas önemi parlamentonun haklarına riayeti temin, yani bütçenin siyasi fonksiyonunun tahakkukuna imkan vermektir. İkinci olarak bütçenin iktisadi-mali ve hukuki fonksiyonları da ancak bütçenin kontrol edilmesi ve denetlenmesi sayesinde hakkıyla ifa olunabilecektir. Keza, ülkenin umumi mali ve iktisadi faaliyeti ve siyaseti, iç ve dış itibarı ve hatta diğer devletler ve uluslararası kuruluşlar karşısındaki mali bağımsızlığının güçlendirilmesi bakımından da bütçe kontrol ve denetimlerinin mühim bir yeri ve rolü bulunmaktadır.²⁶

Millet egemenliğine dayalı devlet anlayışının yerleşmesi ile birlikte bütçelerin hukuki ve siyasal önemleri artmıştır. Bütçenin onaylanması ve bütçe sonuçlarının denetlenmesi, millet temsilcilerinden oluşan parlamentoların yürütüme organlarına karşı olan konumlarını güçlendirmiştir. Bütçe uygulaması-

²⁴ Şeref İba, *Parlamentar Denetim (Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği)*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997, s.117.

²⁵ Çiftçin, 2007, s.148.

²⁶ Feyzioğlu, 1965, s.13.

nın denetimi halk iradesine dayalı devlet yönetimine koşut bir gelişme göstermiş, günümüzde kamu maliyesinin güncelliğini koruyan bir konusu olmuştur. Bütçe denetimi parlamentoların hükümetin ve yürütme organının faaliyetlerini kontrol altında tutma amacının vazgeçilmez bir aracı olarak nitelendirilmektedir. Bütçe uygulamaları ile ilişkili olarak mali denetimin konusunu mali işlemler, kamu hesapları ve raporlar oluşturur.²⁷

Parlamentolar anayasal olarak sahip oldukları “bütçe hakkı”nın en görünür olduğu süreç; bütçenin onama ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi sürecidir. Bu süreçlerde egemenliğin hangi organda olduğu ve milletin hangi makam ve mercilerce temsil edildiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bütçelerin parlamento tarafından denetlenmesi “milli irade” ilkesinin temel gerekleri arasında ilk sırada yer almaktadır. Bütçe denetiminin amacı, parlamentonun haklarını kullanmasını sağlamak, bütçenin siyasi işlevini yerine getirmek, bütçenin ekonomik, mali ve hukuki işlevlerinin sonucu olarak uygulamanın denetlenmesi olarak belirtilmektedir.²⁸

Yasama organı olan parlamento, yürütme organı olan hükümete bütçe kanunuyla harcama ve gelir toplama yetkisi vermekte ve bu yetkinin şekil, kapsam ve süresini önceden açıkça belirtmektedir. Bu yönüyle bütçe denetimi, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktır.²⁹

Bütçe denetimi ile demokrasi genel teorisi arasındaki ilişki de; bütçe denetiminin siyasal zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Halkın karar alma süreçlerine katılması, katılımcı ve çoğulcu bir yönetim modelinin kurumsallaşması için, bütçe denetimi özel önem taşımaktadır. Bütçe denetimi, halka kendilerinden toplanan vergilerin temsilcilerince nasıl kullanıldığının gösterilmesi, bütçe uygulama sonuçlarının kamuoyunca izlenmesi ve tartışılmasının sağ-

²⁷ Kenan Bulutoğlu, Kurtuluş Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Kent Basımevi, İstanbul, 1981, s.221.

²⁸ Coşkun, 1978, s.95.

²⁹ Ömer Faruk Batırel, Kamu Bütçesi, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı, İstanbul, 1996.

lanması, hukuk kuralları dışında kalan kişi ve uygulamaların tespit edilmesi ve müeyyideye tabi tutulması, doğru işlemlerin onaylanarak yasalarla kendilerine sorumluluk yüklenen kişilerin aklanması ve kamu vicdanının rahatlatılması yönünden de önemlidir.³⁰ Sonuç itibariyle bütçe denetiminin gerekliliği ve önemini aşağıdaki beş temel gerekçeye dayandırılmaktadır.³¹

1. Parlamentonun haklarına riayetinin temin edilmesi,
2. Kamuoyu ve kamu harcamalarını finanse eden vergi mükelleflerinin tatmin edilmesi,
3. Sağlam bir maliye, para ve kredi rejimine kavuşmasının sağlanması,
4. Bütçenin iktisadi-mali fonksiyonu ile hukuki fonksiyonunun gerçekleştirilmesinin temini,
5. Uluslararası mali münasebetlerin ve kredi ilişkilerinin gerektirdiği koşulların temin edilmesi.

Teoride birçok tanımı olmakla birlikte bütçe denetimi, ağırlıklı olarak “yürütme organının, yasama organından aldığı yetkiyle gerçekleştirdiği gelir toplama ve harcama yapma faaliyetlerinin alınan yetki çerçevesinde yapılıp yapılmadığının denetimi” şeklinde tanımlanmaktadır. Parlamento bütçe kanunu ile hükümete harcama yapma ve gelir toplama yetkisi vermektedir. Söz konusu yetkiye bağlı olarak, Parlamento tarafından bütçe kanunları ile hükümete verilen harcama yapma yetkisinin, nasıl kullanıldığının yine parlamento tarafından denetlenmesi gerekmektedir.³² Parlamento, bütçe uygulama sonuçlarını denetlemekle bütçe kanunu ile yürütme organına vermiş olduğu yetkinin nasıl kullanıldığını tayin ve tespit etmektedir.

Bütçe denetiminin temeli kesin hesaptır. Çünkü yasama organı mali yıl başında verdiği harcama yetkisinin ne şekilde kullanılmış olduğunu bu belge

³⁰ Hasan Bek, “Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap”, Maliye Dergisi, S. 119, Mayıs-Ağustos 1995, Ankara, s.41.

³¹ Feyzioğlu, 1965, s.4-10.

³² Baki Kerimoğlu, “Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi”, Mali Kılavuz Dergisi, S.23, Ankara, 2004, s.19.

aracılığıyla kontrol eder.³³ Yürütüme organı tarafından hazırlanarak Parlamento'ya sunulan kesin hesap kanun tasarısı, ilgili olduğu yılın bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir. Bütçe denetiminin son evresi olan Parlatentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi, bütçe uygulamaları tamamlandıktan sonra gerçekleştirilmektedir. Bu yönüyle bütçenin asıl denetlendiği evre, bütçe uygulama sonuçlarının Parlamento tarafından denetlendiği evredir denilebilir. Yasama organı dışında bütçe üzerinde idari ve yargısal açılardan yapılan denetimler yasama denetiminin hazırlayıcısı veya yardımcı nitelikte olması yönüyle tali denetimlerdir.³⁴

Parlamento, hükümete bir mali yılda harcama yapma ve gelir toplama yetkisini verdikten sonra mali yılın bitiminden itibaren geçecek makul bir süre sonunda vermiş olduğu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemesi bütçe hakkının bir gereğidir. Parlamento bu denetim yetkisini kesin hesap kanunu ile yerine getirmektedir. Hukuki dayanağını anayasadan alan kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir.³⁵

Parlatentonun bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimini kurumsallaştıran kesin hesap kanunu, bütçe kanunun uygulama sonucudur. Bu yönüyle bütçenin ayrılmaz bir parçasıdır. Bütçe soyut bir plan ve tahminler bütünü olduğu halde, kesin hesap uygulama sonuçlarını gösteren somut durum raporudur. Çağdaş demokrasilerde parlamento tarafından kesin hesaplar üzerinde yapılan denetim büyük önem taşımakta ve kamuoyunda daha fazla ilgi görmektedir. Çünkü bütçe kanunu esas itibarıyla bir tahmin olmasına karşın, kesin hesap kanunu gerçekleşmiş somut sonuçları göstermektedir.³⁶

³³ Hikmet Tosun, A. Uğur Cebeci, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2006, s.113.

³⁴ Ekrem Candan, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2007, s.181.

³⁵ Mutluer vd, 2006, s.484.

³⁶ Aziz Konukman, "Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", Kamu Maliyesinde Saydamlık, editör: İzakAtiyas-Şerif Sayın, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.145.

Bütçe uygulama sonuçları belirli şartlarla yargı ve idarenin denetimine açık olmakla birlikte, bütçe devresinin sona ermesinden sonraki denetleme esas itibariyle Sayıştay'ın yardımıyla parlamento tarafından ifa edilmektedir.³⁷ Dolayısıyla yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi ağırlıklı olarak Sayıştay aracılığıyla gerçekleştirilen ve "Kesin Hesap Kanunu" üzerinde yapılan görüşmeler ile ortaya çıkmaktadır.

Parlamento bütçe uygulama sonuçları üzerinde yapacağı bütçe denetiminde iki hususu araştıracaktır. Birincisi, yapılan iş ve işlemlerin yerindeliği, ikincisi ise bu işlemlerin hukuka uygunluğudur. Bunlardan birincisi siyasi bir denetimi, ikincisi ise teknik manada hukuki bir denetim yapılmasını ifade eder. Parlamento birinci denetimi yani siyasi denetimi yapma konusunda en yetkin ve donanımlı mercidir. Ancak teknik bir uzmanlık gerektiren ikinci denetimi yani tüm işlemlerin hukuka uygunluk yönünden denetiminin yapılması konusunda aynı durumda olduğunu söylemek mümkün değildir.³⁸ Parlamento, teknik manada hukuki denetimi kendi adına Sayıştay'a yaptırmakta ve kesin hesap kanunu görüşmelerinde Sayıştay tarafından kendisine hazırlanan raporlardan da yararlanmaktadır. Bu yönüyle, kesin hesap görüşmelerinde Sayıştay'dan gelen raporlara bağımlılık doğal bir zorunluluktur.

Kesin hesap kanun tasarısı görüşmelerinde, bütçe uygulama sonuçları ve ilgili bütçe yılında gerçekleştirilen faaliyetler denetlenmektedir. Teorik olarak, bir yandan yürütüme organının yasama organından aldığı yetkiyi ne şekilde kullandığı denetlenirken, bir yandan da kullanılan bu yetkinin bütçe boyutu (parasal maliyeti) inceleme konusu edilmektedir. Bütçe uygulama sonuçları üzerinde parlamento'nun kesin hesap kanun tasarısı ile gerçekleştirdiği denetim; yürütüme organı ile yasama organı arasındaki en temel denetim şeklidir. Çünkü bu denetimlerde, yürütüme organının bütün iş ve işlemleri görüşülmekte ve sonuçta yasama organı, yürütmenin iş ve işlemleri hakkında görüş belirtmektedir. Bu yönüyle bu denetimler esas olarak hukuka uygunluk denetimi ve siyasi denetim biçiminde icra edilmektedir.³⁹

³⁷ Ömer Faruk Batirel, Kamu Bütçesi, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı, İstanbul, 1996, s.115..

³⁸ Feyzioğlu, 1965, s.12-13.

³⁹ Candan, 2007, s.183.

Hukuki olduğu kadar siyasal nitelik de taşıyan kesin hesap yasa tasarısı aracılığıyla bütçe denetimi, siyasal iktidarların performansını ortaya koymaktadır. Yasama organı, kesin hesap kanun tasarısını görüşürken, bütçe yılının başında yürütme organına verdiği yetkinin ne şekilde kullanılmış olduğunu, yapılmasına izin verdiği giderlerin ne derecede gerçekleştirildiğini, tahsiline yetki verdiği gelirlerin ne kadarının tahsil edildiğini ve yürütme organının başarı veya başarısızlığını tespit edebilir.⁴⁰ Kesin hesap yasa tasarısı ile, yürütme organı olan siyasal iktidarın ve onun emrindeki idare teşkilatının bütçe yılı içindeki bütün iş ve işlemlerinin mali boyutu (parasal boyutu), yasama organının bilgisine sunulmaktadır. Yasama organı, kesin hesap yasa tasarısı ile “bütçe hakkı”ndan kaynaklanan bilgilenme ve sonuçtan haberdar olma imkânına kavuşmaktadır.

Anayasal bir kurum olan “Kesin Hesap Kanunu”, yukarıda belirtildiği üzere pür hukuki bir metin olmanın ötesinde işlevlere sahiptir. Yasama organının bütçe uygulama sonuçları üzerinde gerçekleştirdiği denetim de, salt hukuki ya da siyasal bir denetim olarak değerlendirilemez. Her şeyden önce, kesin hesap kanunu, hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının da bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir.⁴¹ Kesin hesap yasa tasarısının görüşmeleri, hükümetin mali, iktisadi, diplomatik, idari ve siyasi performansının denetlenmesi anlamına gelmektedir. Yasama organının, yürütmenin hazırladığı kesin hesap yasa tasarısını kanunlaştırması, en azında siyasi olarak daha önce verilen bütçe kanunu ile verilen icra yetkisinin yerinde ve uygun kullanıldığı anlamına gelmektedir.

Bütçe sürecinde yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler bütçe denetimi bakımından temel mekanizmalardır. Bütçe denetimi bütçe harcamalarının ve dağılımının farklı olmasını isteyenler arasında bir çatışma ve büyüklük ve dağılımı farklı kılmak üzere güç ve yetki kullanma anlamına gelir.⁴²

⁴⁰ Hasan Bek, “Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap”, Maliye Dergisi, S. 119, Mayıs-Ağustos 1995, Ankara, s.68.

⁴¹ Kerimoğlu, 2004, s.19.

⁴² Arın, 2000, s.34.

Parlamente demokrasilerde bütçe hukukunun esası, önce bütçelerin parlamento tarafından onaylanması, diğer bir ifadeyle yürütmeye gelir toplama ve harcama yapma yetkisi verilmesi, bütçe uygulaması sona erdikten sonra da uygulama sonuçlarının denetim yetkisinin yine parlamentoya ait olmasıdır. Bu nedenle, parlamentoların bütçe üzerindeki denetim yetkisi sadece ön izin vermeyi değil, aynı zamanda uygulama sonuçlarının denetimini de kapsamaktadır.⁴³

Bütçe ile kontrol ve denetim arasındaki bu münasebet bütçenin niteliğinden ve fonksiyonlarından kaynaklanmaktadır. Parlamento bütçe hakkı tabiatı icabı bütçenin onanması yanında denetlenmesini de ihtiva etmektedir. Bunun yanında, idarelerin, parlamento bütçeyle verdiği harcama yetkisini amacına, usulüne ve mevzuata uygun bir şekilde kullanabilmesi, ayrıca bütçe ile finanse edilecek hizmetlerin gereği gibi ifa edilebilmesi ve kurumsal amaç ve hedeflere tam ve zamanında ulaşılabilmesi için de bütçe uygulaması ve sonrasında kurumsal kontrol ve denetimlerin yapılması zorunludur.⁴⁴

Parlamento bütçe üzerindeki denetiminden genellikle bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetim anlaşılabilir, bütçe uygulaması esnasında da parlamento bütçeyi çeşitli yollardan denetlemektedir. Ancak, yasama organının bütçe uygulamalarını uygulama sırasında denetlemesi zorunlu ve düzenli bir nitelik taşımaz. Oysa idari denetim ve Sayıştay denetimi belli süreler ve yöntemler içinde düzenlilik ve süreklilik gösterir.⁴⁵ Hukuki ve siyasi bir zorunluluk olduğu kadar parlamente demokrasilerde parlamentoların temel fonksiyonlarından olan parlamente denetim, zorunlu olarak mali saydamlık ve hesapverebilirlik ilkelerinin kurumsallaştırılmasını gerektirmektedir.

⁴³ Mutluer vd., 2006, s.385.

⁴⁴ Candan, 2007, s.32.

⁴⁵ Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981, s.230-231.

2. Saydamlık ve Hesapverebilirlik İlkelerinin Parlamentonun Bilgi Edinme ve Denetim Sürecindeki Rollerini

2.1. Saydamlık İlkesi

Kamu kaynaklarını kullanan ve toplumsal tercihleri kamusal kararlara dönüştürerek bu kararları uygulamak zorunda olan kamu yönetimi (siyasetçi ve bürokratlar), asıl hak ve yetki sahibi olan halkı bilgilendirmek ve aydınlatmak zorundadır. Bu bilgilendirme bir sonraki aşamada, hesap sorma/hesap verme sürecinde, kullanılacak argümanların ve kriterlerin üretilmesinde yardımcı olacaktır. Saydamlık hesap sorma için gerekli olan bilgiyi sağlamaktadır.

Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikasının hedefleri, kamu sektörünün mali görünümü hakkında, kamuya açık olmak şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığı bilgisinin mevcut olması demektir. Mali saydamlığın temeli, etkili raporlamaya dayanır. Etkili raporlamanın sağlanabilmesi için de, hedeflerin baştan bilinmesi ve belirlenmesi, bu hedeflere ilişkin uygulama ve sonuçların gözlenmesi ve hedeflerle karşılaştırılması ile raporlanması yoluyla sistemin denetlenmesi gerekir. Ayrıca mali saydamlık açısından; kamuda rollerin ve sorumlulukların, bilginin, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin kamuya açık olması, denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması gerekir.⁴⁶ Mali saydamlık, kamusal karar alma süreçlerindeki tüm aktörlerin her türlü davranışı ile bu süreçteki tüm işlemsel aşamaların vatandaşların bilgisi dahilinde olmasıdır. Bu yönüyle saydamlık, kamuya açıklık ve aleniyet ilkelerinin modernize edilmiş/geliştirilmiş versiyonu olarak algılanabilir.

Mali saydamlığı, “devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikaları konusundaki niyetlerinin, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olması” olarak tanımlamamız mümkündür. Ya da bu tür teknik tanımları bir kenara bırakarak saydamlığı, halk diliyle “devletin millettten aldığı

⁴⁶ M. Kamil Mutluer v.d.. Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.139.

kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması” olarak da tanımlayabiliriz.⁴⁷

Saydamlık, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımda iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Tanıma göre sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma olanağı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra bu davranışları ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. İkincisi, bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin güvenilir olması ise objektif olarak doğru olmasını içerir ama bununla sınırlı değildir. Güvenilirlik aynı zamanda bilgiyi kullananların da bilginin doğruyu yansıttığına inanmasını, bu ise inandırıcılığı sağlayan “kalite kontrol” mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir. Bu kalite kontrol genelde bağımsız dış denetim ile sağlanır.⁴⁸

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika ve planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu mali yönetiminin yapısı, fonksiyonları, plan ve hedefleri hakkında tam bir bilgi setinin kamuya sunulması ve sonuçta bu bilginin sistemli bir şekilde değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle kamuda etkinliğin artırılması mali saydamlığın temel ilkesi olmaktadır.⁴⁹

⁴⁷ TEPAV, Mali Saydamlık İzleme Raporu III, Aralık 2005, s.7.

⁴⁸ Atiyas ve Sayın, 2000, s.28.

⁴⁹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s.13.

2.1.1. Saydamlık İlkesinin İşlevi

Temsili demokrasilerde vatandaşların yönetenler üzerindeki en temel yaptırım gücü, yönetiminden memnun olmadıkları siyasetçileri seçim yoluyla iktidardan uzaklaştırabilmesi, programını en fazla beğendiği siyasetçileri ise aynı yolla iktidara getirebilmesidir. Saydamlığın en önemli sonucu, bu mekanizmanın etkin bir şekilde işlemesine katkıda bulunmaktır. Saydam bir mali sistem, iktidardakilerin kamusal kaynakları nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı, bu kullanımın ne tür sonuçlar yarattığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara sunar. Buna bağlı olarak, saydam bir mali sistem, kamu hiyerarşisi içinde kimin hangi tür sonuçlardan sorumlu olduğu, yani kamu içinde sorumluluk dağılımı konusunda da vatandaşların bilgilendirir. Bu bilgilerin varlığı, ve vatandaşların oy kullanırken bu bilgileri de göz önünde bulundurması (veya göz önünde bulundurma fırsatının mevcut olması), siyasetçilerin iktidarı kamu yararına aykırı bir biçimde kullanmalarını zorlaştıran, onların vatandaşların tercihlerine en azından duyarlı kılan en önemli etkenlerden biridir.⁵⁰ Bu yönüyle saydamlık, temsili demokrasilerde kamusal karar olma süreçlerinin en önemli sorunlarından biri olan bilgi asimetrisini ortadan kaldırmada hayati bir rol üstlenmektedir.

Saydamlık talebi önemli ölçüde bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir. Vergi ödeme bilinci ile de ilintili olan bu husus bir kaç noktadan hareketle ele alınabilir. Bütçe başta da belirttiğimiz gibi bir sosyal sözleşmedir. Bu sosyal sözleşmenin tarafları olarak vatandaşın ve onun temsilcileri olan milletvekillerinin bu sözleşmeden doğan hak ve yükümlülüklerini doğru değerlendirebilmeleri için icra organının önlerine getirdiği bütçe teklifini değerlendirebilecek bilgi ve kapasiteye ihtiyaçları vardır. Vatandaşların tek tek bütçe uzmanı olmaları beklenemez. Ancak hiç olmazsa bütçe belgelerini ve raporlarını onlar için yorumlayacak; sade ve basit bir biçimde hükümetlerin kendilerinden topladıkları kaynaklarla geçmişte ne gibi işler yaptıkları ve gelecekte ne gibi işler yapacaklarını açıklayabilecek oluşumlara (sivil toplum örgütleri, sendikalar, meslek odaları gibi) ihtiyaçları vardır. Bu kuruluşların bütçe süreçlerinin her aşamasını (hazırlık, parlamentoda görüşme,

⁵⁰ Atiyas ve Sayın, 2000, s.29.

uygulama sonuçları, denetim) izlemeye yönelik yapılar geliştiremediği ve vatandaşların bu sürece katılmasına imkan sağlayacak mekanizmaları hayata geçiremediği ortamlarda saydamlık talebi için gerekli bir önkoşul yerine gelmemiş demektir.⁵¹

Saydamlık, vatandaşların devlete emanet edilen kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemelerini sağlar. Saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasını özendirir. Saydamlığın yokluğu mali disiplin ve harcama kontrollerinin başarılı olmasını zorlaştırır.⁵²Kamu kesimi ile ilgili bilgilenmenin denetim açısından ve kamu kuruluşlarından hesap sorma bakımından önemli olduğunu kabul eden reformlar, kamu kesiminin saydamlığını artırmayı hedeflemiştir. Saydamlık, hem yürütmenin hem de yasamanın birbirini denetlemesi ve her ikisinin de toplum tarafından daha iyi denetlenmesini mümkün kılmaktadır.⁵³

Devletin başarısızlık nedenlerinden birisi de politikada şeffaflık olmamasıdır.⁵⁴ Devletin başarısızlığına yol açan asimetrik bilgi ve asil-vekil çelişkisi etkin mali saydamlık sayesinde azalmaktadır. Çünkü saydamlık, her şeyden önce kamu yönetiminin en önemli sorunu olan kamusal karar ve işlemlerin gizlilik içerisinde yürütülmesi olgusunu ortadan kaldıran bir ilke ve uygulamadır. Saydamlık ilkesinin kurumsallaştığı bir ortamda kamusal karar ve işlemleri vatandaşın bilgisinden sakınma ve vatandaşları ya da siyasetçileri bilgi asimetrisine dayalı olarak yanıltma imkanı ortadan kalkmaktadır. Temsili demokrasilerde en önemli sorun, bürokratların siyasetçilere, siyasetçilerin de vatandaşlara karşı bilgi tekeline sahip olması dolayısıyla, rasyonel karar almanın her zaman mümkün olmamasıdır. Kamusal hesap, işlem ve süreçlerin şeffaf ve aleni olması, bürokrat ve siyasetçilerin söz konusu bilgi tekeli zayıflatan önlemlerin başında gelmektedir.

⁵¹ TEPAV, Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, Temmuz 2006, s.12.

⁵² Gülay Coşkun, Kamu Mali Yönetimi, TODAİ Yayınları, Doğan Basımevi, Ankara, 1978, s.111.

⁵³ Arn, 2000, s.67.

⁵⁴ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, "Demokrasi Eleştirileri ve Kamu Tercihi Perspektifinden Demokrasinin Başarısızlığı", Modern Politik İktisat Kamu Tercihi, editörler; Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.76.

Yönetimde şeffaflık sağlanması, seçmenlerin bilgisizliğini azaltabilecek bir etkidir. Gerek bürokraside gerekse siyasal iktidarın faaliyetlerinde şeffaflık sayesinde, seçmenler ilgili kurumlar ve faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkı sağlamış olurlar. Sınırlı bazı hizmetler dışında (örneğin; milli savunma hizmetlerinin bazı alanlarında) tüm kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri seçmenlere açık olmalıdır. Bunun için kamu kurum ve kuruluşlarının belirli aralıklarla faaliyetlerini ve mali yapılarını açıklayan istatistikleri yayınlamaları zorunlu hale getirilmeli, bu kurum ve kuruluşların özel denetim birimleri aracılığıyla denetimi sağlanmalı ve bu denetim sonuçları halka açıklanmalıdır.⁵⁵

Bu bağlamda politika uygulamalarının şeffaflığı ve politika uygulayıcılarının hesap verilebilirliği demokratik sistemlerin en önemli öğelerinden biri olmaktadır.⁵⁶Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır.⁵⁷Bu kavram, performans esaslı bütçeleme sisteminin zorunlu kıldığı hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Yeni bütçeleme sistemi, kamu yöneticilerinin yürüttükleri faaliyetlerinden dolayı hesap verilebilir kılınmalarını esas almakta, bu husus ise tüm mali işlemlerin düzenli olarak kayıt altına alınmasını gerektirmektedir.⁵⁸Mali saydamlığın kurumsallaştırılmadığı bir ortamda hesap sorma ve hesap verme sisteminin etkin çalışması teknik olarak imkansızdır. Hesapverilebilirliğin temini ancak saydamlık ilkesinin kurumsallaştırılması ile mümkündür. Çünkü tam ve doğru bilgi setine sahip olmaksızın sonuç verecek şekilde hesap sorma mümkün olmadığı gibi, neyin hesabının kimlerden ve nasıl sorulacağını tayin ve tespit etmekte kolay olmayacaktır.

⁵⁵ Aktan ve Dileyici, 2007, s.115.

⁵⁶ Nazım Öztürk, Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007, s.186.

⁵⁷ DPT, 2000, s.13.

⁵⁸ M. Akif Özer, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", Sayıştay Dergisi, S.33, Ankara, 1999, s.41.

2.2. Hesapverebilirlik İlkesi

Saydamlıkla doğrudan ilgili bulunan ve saydamlık ilkesinin hem bir soruncu hem de nedeni olarak nitelenebilen hesap verme sorumluluğu, üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki şeklinde tanımlanması mümkündür. Böyle bir sorumluluk yüklenmesi hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığının ve geçmiş deneyimler ışığında nelerin iyi gittiğinin nelerin gitmediğinin öğrenilip öğrenilmediğinin sorgulanmasını gerektirir. Bu bağlamda sağlıklı ve etkin bir hesap verme sorumluluk sistemi bürokratik kontrol ihtiyacını giderdiği gibi kamu kaynaklarını yönetenlerin hükümet programlarının etkinliğini belirlerken spekülasyonlara değil, sağlıklı ve güvenilir bilgilere dayanmalarını sağlar. Bu mekanizmanın,

- Siyasal hesap verme sorumluluğu
- Yönetmel hesap verme sorumluluğu
- Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu

gibi çeşitli boyutları bulunmaktadır. Kaba hatlarıyla siyasal hesap verme sorumluluğu, yürütmenin parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade ederken; yönetmel hesap verme sorumluluğu, bürokrasinin bakanlara karşı olan sorumluluğunu göstermektedir. Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu ise daha kompleks nitelikler taşımakta ve hem seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu bulunduğuna işaret etmektedir.⁵⁹

Webster sözlüğünde, hesap verme yükümlülüğünün iki anlamına işaret edilmektedir. Bunlardan birincisi (yapılan bir iş için) “cevap verme zorunluluğunda” olma durumudur. Bu tanım, hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde tarihsel gelişme içerisinde nasıl algılanıp uygulandığını da gösterir. Tanımın taşıdığı olumsuz anlam, hesap verme yükümlülüğünün geçmişte

⁵⁹ Safiye Kaya, Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay, 2. Kamu Mali Yönetim Arenası sunum metni, Ankara, 2003, s.1.

“birinin kellesini cellada teslim etmek” biçiminde anlaşıldığına işaret etmektedir. Doğaldır ki bu tarz hesap verme yükümlülüğü anlayışına uygun olarak yapılanmış bir mali yönetim sisteminde mali raporlar ile faaliyet raporları, temel olarak, kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak harcanmış olduğunu göstermeye odaklanmıştır. Daha olumlu olan ikinci anlam ise “açıklayabilir/açıklanabilir olma”dır. Kamu faaliyetlerinin, elde edilen sonuçlar anlamında yeterince açıklanması yeni hesap verme yükümlülüğü anlayışına daha yakındır ve kamu kaynaklarının sadece nasıl harcandığının cevabını vermekten de daha geniştir. Bu anlamdaki hesap verilebilirlik, rakamla ifade edilebilir program ve hizmet performansı ölçütlerini, performans ölçütü analizlerini ve denetlenmiş mali tablolarda, bütçe taleplerinde ve performans raporlarında daha kapsamlı, daha tutarlı ve daha anlamlı bir mali raporlamayı gerektirmektedir. Bu anlayış değişikliğinin bir sonucu olarak ABD’de kamu kurum ve kuruluşları harcadıkları vergiler karşılığında elde ettikleri sonuçlar için giderek kamuya karşı daha fazla hesap verme (açıklama yapma) durumunda kalmaktadırlar.⁶⁰

Temsili demokrasilerin diğer rejimlerden en önemli farkı hesap verme sorumluluğunun bulunmasından ziyade bu sorumluluğun halka karşı olması ve sorumluluk sonuçlarının seçimler gibi sonuç doğurtucu kurumlarla takviye edilmesidir. Yöneten-yönetilen ilişkisinin olduğu tüm rejimlerde, asil-vekil ilişkisinin olduğu tüm kurumsal yapılarda hesap verme/hesap sorma mekanizmaları vardır. Temsili demokrasilerin ayırt edici özelliği, hesap sorma hakkını halka vermesidir. Temsili demokrasilerde erkin asıl kaynağı olan millet/halk, hesap sorma yetkisine sahiptir ve bu yetkisini etkin/sonuç doğurtucu araçlarla kullanır. Bu yetkinin kullanılabilmesi için saydamlık ilkesinin gereklerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Çağdaş anlayışa göre, kamu kurumlarının başında bulunan ve kendilerine yönetimle ilgili kararlar alma yetkisi verilen kamu görevlileri, başında buldukları kurumlarda, günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikleri taşıyan bütçe ve muhasebe sistemlerini yapılandırmak, kamu paralarını ve borçlarını etkin bir şekilde yönetmek, tüm sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi için ge-

⁶⁰ Gören, 20000, s.116-117.

rekli olan iç kontrolleri kurarak onları amaçlarına uygun olarak işler halde tutmakla görevli ve kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarının hesabını vermekle yükümlüdürler.⁶¹ Bu yükümlüklerin yerine getirilmesi için sisteme mali, cezai, idari ve siyasi müeyyideler konulmuştur.

Hesap verme yükümlülüğü, kamu yönetimine can veren, onu yönlendiren bir unsurdur ve bir anlamda toplumsal öğeler (vatandaşlar-politikacılar-bürokrasi) arasındaki karşılıklı ilişkiler ve beklentiler yumağıdır.⁶² Vatandaşların politikacılardan hesap sorma yetkisi aynı zamanda politikacıların da bürokratlardan hesap sorma yetkisinin nedenini oluşturmaktadır. Vatandaşların asil politikacıların vekil olduğu birincil düzeyde hesap sorma mekanizması daha çok siyasi kurumlar aracılığıyla şekillenir. Siyasetçilerin asil, bürokratların vekil olduğu ikincil düzeyde ise hesap sorma mekanizması idari usul ve esaslar çerçevesinde şekillenen yönetsel sorumluluk olarak ortaya çıkar. Bu yönüyle hesap sorma mekanizmaları asil-vekil çelişkisinin bir gereğidir. Vekillerin asil beklentilerine uygun davranmalarını sağlayan hesapverilebilirlik sisteminin kurumsallaşmasıdır. Kurumsal hesap verme sistemi sayesinde asiller vekilleri yönlendirme imkanına ve araçlarına sahip olurlar.

Demokratik ülkelerde kamu kaynaklarının kullanımında karar sahibi olan, seçilmiş veya atanmış olsun, her yöneticinin yönetimlerinden ötürü hesap vermesi asıldır. Hesap verme yükümlülüğü, demokratik ülkelerde bir dizi yetki devrinin bir sonucu olarak da açıklanmaktadır.⁶³ Seçmenlerin seçilenlere devrettiği yetkiye dayalı olarak seçilenler de bürokratlara yetki devretmektedirler. Demokratik sistemlerin ayırt edici yönü, geniş halk kesimlerinin bürokratları atayan ve kamusal kararları veren siyasi elitten hesap sorma yetki ve imkanına sahip olmasıdır. Temsili demokrasiler, seçmenlerin karar alma süreçlerinde etkili olduğu ve bu etkinin güçlü hesap sorma mekanizmaları ile hayata geçirildiği siyasal yapılanmalar olarak dikkat çekmektedirler.

Hesap verme yükümlülüğünün, tevdi edilen bir görevden ötürü cevap ver-

⁶¹ İhsan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.87.

⁶² Gören, 2000, s.113.

⁶³ Gören, 2000, s.114.

me zorunluluğu biçimindeki tanımı kamu yönetimi literatüründe geniş bir kullanım alanı bulunmuştur. Çünkü bu tanımda hesap verme yükümlülüğü kolay anlaşılır bir şekilde sokulmuştur. Eşit olmayan iki taraf mevcuttur; taraflardan biri diğerine görev tevdi eder, diğeri de bu görevden ötürü cevap verme (sorumlu olma) durumundadır. Bu tanım kamu yönetimindeki yeni gelişmelerle tam anlamıyla çakışmasa da meselenin özünü açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Hesap verme yükümlülüğünün, üzerinde anlaşılan beklentiler uyarınca ifa etmek üzere görev alma ve bu görevi ifa ettiğini gösterme mecburiyetine dayanan bir ilişki olarak tanımı çağdaş kamu yönetiminin amaçlarına daha uygun bulunmaktadır. Çünkü bu tanım, başarılı (veya başarısız) şey için cevap verme yükümlülüğünü daha canlı kılar ve çağdaş hesap verme yükümlülüğünün hiyerarşik olmayan kimi ilişkilerinin özünü daha kolay yakalar.⁶⁴

Yalın bir ifadeyle hesap verme yükümlülüğü, genel olarak, kendisine emanet edilen para veya malları yöneten ya da bu görevi ifa eden bir kişinin, başkalarına, bu para veya malları yönetme veya bu görevleri yerine getirme tarzı hakkında açıkça cevap vermesi görevidir.⁶⁵

Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir, demokrasiler bakımında doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın, kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerden (siyasiler) ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevleri ifası ve kamu kaynaklarının kullanımını konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Demokrasilerde bu yetkinin temel biçiminin ve asgari sınırlarının anayasa veya yasalarla düzenlenmesinin bile yersiz olacağı iler sürülmektedir.⁶⁶

Üst yönetimin hesap verme yükümlülüğü zinciri, demokratik rejimlerde, şu sırayı izler⁶⁷:

⁶⁴ Gören, 2000, s.117

⁶⁵ Gören, 2000,s.118.

⁶⁶ Gören, 2000, s.122.

⁶⁷ Gören, 2000, s.113.

- Parlamento ülkenin topyekun yönetiminden ötürü siyasi asile (vatan-daşlara) karşı hesap verme yükümlülüğü taşır. (siyasal sorumluluk).
- Bakanlar kendi eylemlerinden ve bakanlıkları altındaki tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden parlamentoya karşı ferdi olarak sorumludurlar. Bakanların, aynı zamanda, bakanlar kurulunun kararlarından ötürü kolektif sorumlulukları da vardır. (siyasal sorumluluk).
- Bakanın altındaki bakanlık üst yönetimi, teşkilatlarının faaliyetlerinden ötürü özünde parlamentoya karşı değil, bakana karşı sorumludurlar. (idari sorumluluk).

Demokratik rejimlerde parlamentoların temel görevleri; yasa yapma, bütçeyi kabul etme ve hükümetin faaliyetlerini izleyip denetlemektir. Hükümetlerin parlamentoya karşı hesap verme mecburiyeti tartışılmaz bir modern yönetim ilkesidir. Milleti temsil eden parlamento, talep edilen kamu mallarının/hizmetlerinin üretilmesini, kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılmasını hükümetten millet adına talep etmektedir. Parlamento-hükümet ilişkilerinde doğal olarak bir hesap verme-hesap sorma ilişkisi sürekli var olmaktadır.

Hükümet, parlamento ve kamuoyuna karşı hesap vermek zorundadır. Bu hesap verme, yürütme tarafından hazırlanan faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimini ile yerine getirilir.⁶⁸

Vekilin verdiği iki tür hesap vardır, bunların biri mali sorumluluğu, diğeri performans sorumluluğu boyutunu kapsar. Mali sorumluluğu ortaya çıkaran hesaplar, bilanço ve diğer mali tablolar çerçevesinde düzenlenir. Performansa yönelik bilgiler ise faaliyet raporları ve iş programları ile açıklanır.⁶⁹

Hesap verme sorumluluğu; kişinin görevlerini yerine getirip getirmediğinin hesabını verme zorunluluğudur. Yönetim açısından bakıldığında hesap verme sorumluluğu ise, böyle bir sorumlulukla birlikte yöneticilerin programla-

⁶⁸ Mutluer vd, 2006, s.141.

⁶⁹ İzakAtiyas, Şerif Sayın, Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi: Bir yeniden yapılanma önerisine doğru, TESEV Yayınları, İstanbul, 1997, s.10.

rını geleceğe yönelik olarak bildirme taahhüdünü de içermektedir. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu, kaynakları yönetenlerin programlarının etkinliğini ortaya koyarken sağlam bir bilgi sistemine sahip olmalarını da gerektirmektedir.⁷⁰

Asillerin vekillerden hesap sorabilme imkanına sahip olabilmesi için, vekillerin tam ve doğru bilgi ile donatılması yanında, hesap sorma mekanizmalarının sonuç doğurtucu özelliklere sahip olması gerekmektedir. Eksik bilgi (asimetrik bilgi) asillerin vekillerden hesap sormasını imkansızlaştırmasa bile hesap sormanın rasyonel bir zeminde gerçekleşmesini engeller. Hesap sorma sisteminin yeterli ve etkin kurumsal yapılara sahip olmaması durumunda ise hesap sorma fiilen imkansız duruma gelmektedir. Bu açıdan mali raporlamanın ve siyasi-idari-mali sorumluluk üçlüsünün iyi bir şekilde tasarlanmış olması kaçınılmaz bir zorunluluktur.

2.2.1. Hesapverilebilirlik İlkesinin İşlevi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hesap verebilirlik ile ilgili maddesinin gerekçesine, “Hesap verebilirlik kamu harcamalarının can damarını meydana getirmektedir. Çağdaş kamu mali yönetiminin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını verme anlamına gelmektedir. Bu çerçevede, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlamasının sağlanması, ayrıca kötüye kullanımın önlenmesi için görevli ve yetkili kılınmış mercilere bu Kanun hükümleri çerçevesinde hesap vermeleri öngörülmüştür” biçiminde ifade edilmiştir.

Kamu yönetiminin “emanet yönetimi” olarak algılanmasının bir sonucu olan hesap verme yükümlülüğü, bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevi yerine getirme tarzları hakkında açıklamada bulunma mecburiyetidir.

⁷⁰ Mutluer vd, 2006, s.140.

Hesap verme yükümlülüğü, şeffaflık ve demokrasi birbirleriyle karşılıklı etkileşim içerisinde olan kavramlardır. Hesap verme sürecine inanırlık ve güvenilirlik kazandıran denetim, hesap verme zincirinin önemli bir halkasını oluşturur, demokrasinin pekişmesinde aktif bir rol oynar.⁷¹

Hesap verme yönetim olgusunun özünde vardır ve bu nedenle de kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Muhasebeciler kaynak kullanımı gerektiren işlemleri belgelendirmek ve kaydetmekten ve bu işlemleri özetleyen mali raporları hazırlamaktan sorumludur. Bu nedenle muhasebe, birçok kaynağın kullanıldığı mali hesap verme süreci için bir temel unsur olma özelliğini taşır.⁷² Mali saydamlık ile hesapverilebilirlik ilkeleri arasındaki doğal bağlantının en görünür olduğu alan, mali raporlamadır. Saydamlık ilkesine uygun olarak düzenlenmiş mali raporlama sistemi sayesinde, mali sorumluluğu intaç edecek şekilde hesap sorma mümkün olacaktır.

Hesap verme yükümlülüğü parlamenter sistemimizin çalışma prensibidir ve onun etkili işleyişi demokratik yönetimimiz için vazgeçilmez bir süreçtir. Hesap verme yükümlülüğü, yani kendilerine emanet edilen görev ve sorumlulukları ifa etme tarzlarını açıklama yükümlülüğü, yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik yönetim şeklimizin özüdür. Hesap verme, bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür.

Etkin demokrasi etkin hesap verme süreci gerektirir. Etkin hesap verme süreci hükümet faaliyetlerinin vatandaşlara raporlanmasını ister ve zorunlu kılar. Ortalama vatandaşlara hitabeden anlaşılabilir, tarafsız denetim raporları hükümetle parlamento arasındaki hesap verme ilişkisine katkılarda bulunur. Şeffaflık, iyi yönetim ve hesap verme süreci demokrasinin temellerini oluşturur. Ve demokrasi iyi bilgilendirilmiş bir toplumla sürdürülebilir. Sistemde performans için hesap verilebilirliğin yerleştirilmesi ile devlet, vatandaşlar ile bir tür sözleşme imzalamaktadır. Böylece vatandaşlar hükümete kamu

⁷¹ Gören, 2000, s.81.

⁷² Gören, 2000, s.119.

kaynaklarını kullanma hakkını ve yönetim sorumluluğunu vermekte, karşılığında ise yasal olarak performans için hesap verilebilir olmasını beklemektedir.⁷³ Hesap verme sorumluluğunun yasal dayanağa kavuşturulması sayesinde, kamu yönetiminin her kademesinde görev alanlar ve yetki kullananlar yapıp yapmadıkları tüm iş ve işlemlerden sorumlu kılınmaktadır. Bu sorumluluk ise sorumluluğun çeşidine bağlı olarak yeterli ve gerekli müeyyidelerle bağlanmış durumdadır. Örneğin siyasal sorumluluk sonucu itibariyle etkin siyasi sonuçlar doğurtan bir sorumluluk çeşididir. Bu yönüyle sorumluluk, her zaman ve her yerde hukuki olması gerekmeyen müeyyideler ve hesap sorma birbirleriyle doğrudan ilgili, birbirlerini içeren müesseselerdir. Sorumluluk, hesap sorma ve müeyyideyi bir üçgenin köşeleri olarak tanımlama mümkündür. Bu köşelerden oluşan üçgen, modern kamu yönetimini en açık şekilde tanımlamakta ve çevrelemektedir.

3. Saydamlık ve Hesapverebilirlik Açısından Stratejik Plan ve Faaliyet Raporları

3.1. Stratejik Plan Aracılığıyla Saydamlığın Tesisi

Stratejik plan, kuruluşun stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyan ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirleyen bir süreçtir. Bu kapsamda plan, geleceğe yönelik bir bakış açısı taşır. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır. Hükümetlerin öncelikleri, stratejik planlarda kendini bulur. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına gelmektedir. Ancak, daha fazla kaynak alabilmek için stratejik planların, idarelerin gerçek stratejik amaç ve hedeflerinin de ötesinde fazla bilgiyi içermesi, stratejik planları amacından saptırabilir ve stratejik amaç ve hedeflere odaklanması gereken stratejik planlar işlevsiz hale gelebilir. Ancak stra-

⁷³ Özer, 2008, s.41.

tejik planların, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun bir gereği olarak kamu idareleri tarafından hazırlandığının altını çizmekte yarar vardır.⁷⁴

Kamu kuruluşlarının hazırlayacakları stratejik planlar; kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması hususunda makro, sektörel ve bölgesel kriterler ile birlikte yönlendirici/referans dokümanlar olacaktır. Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif etmektedir. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısını taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.⁷⁵ Stratejik planlar, mali saydamlığı sağlamaya yönelik önemli araçlardır.⁷⁶ Çünkü stratejik planlar, karar alma aşamasında kamu idareleri ile ilgili ihtiyaç duyulan tüm bilgileri içermek zorundadırlar.

Performansa dayalı bütçe tekniğinin temel farkı, mali disiplini sağlamayı hedeflemesidir. Bu sistemde, analitik bütçe sınıflandırmasının ilk bölümünü oluşturan kurumsal sınıflandırma sayesinde, siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi temel kriter kabul edilerek, kurumun performansından kimin sorumlu olacağının ortaya konulması mümkün olacaktır. Orta vadeli harcama planlarını içeren stratejik planlara dayalı olarak, genel hedeflere ulaşmada ara aşamaları kapsayan yıllık bütçeler hazırlanacaktır. Böylece, yasamanın stratejik plandaki orta vadeli hedefleri değerlendirme imkanı yaratılmış olacak hükümet politikalarının bütçelere yansımaları sağlanacak ve orta vadeli program ile bütçe ilişkisi kurulacaktır.⁷⁷ Yasama organı, güvenoyu vererek programını onayladığı siyasal iktidarın emrindeki bürokrasinin hazırladığı stratejik planlar aracılığıyla, vermiş olduğu yetkiye ne düzeyde uyulduğunu kontrol edebilmektedir. Aynı şekilde siyasal iktidarda stratejik planlar aracılığıyla emrinde-

⁷⁴ Mutluer vd.2006, s.46, 147.

⁷⁵ Remzi Çiftelinar, Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği, TBMM, Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2007, s.236.

⁷⁶ Mutluer vd., 2006, s.140.

⁷⁷ Çiftelinar, 2007, s.237.

ki bürokrasinin hedef ve amaçlarını kendi hedef ve amaçları ile karşılaştırma ve hükümet programının bürokrasi aracılığıyla hayata geçirilmesini sağlama imkanına sahip olmaktadır.

İdarelerin hazırladıkları stratejik planlar, kamusal kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması hususunda yönetici belgeler haline gelmektedir. İdarenin stratejik planında iki düzey görülür. Birinci düzeyde misyon, vizyon ve ilkeler yer alırken, ikinci düzeyde stratejik amaç ve hedefler yer almaktadır.⁷⁸ Stratejik planlar içerdikleri bu bilgiler sayesinde, öncelikle parlamentonun bu planları hazırlayan kamu kurum ve kuruluşları başındaki Bakanları denetlemesine olanak sağlamaktadırlar. Çünkü kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemlerinin toplumsal tercihlere uygun olması, bir başka ifade ile toplumsal tercihlerin kamusal kararlara dönüşebilmesi ancak bu tercihlerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik amaç ve hedeflerine dönüşmesi ile mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşları hazırladıkları stratejik planların içinde yer alan amaç ve hedefleri ile, halkın temsilcilerine, toplumsal tercihler ile kamusal kararlar arasında mukayese yapma olanağı tanımaktadırlar.

Stratejik plan kamu kurumları için bir yol haritası niteliği taşımaktadır. Planda kamu kurumları misyon ve vizyonlarını ortaya koymakta ve hükümetin uzun vadeli politikalarına uygun stratejik amaç ve hedeflerini belirlemektedir.⁷⁹ Kamu kurumlarının takip ettiği yol haritası ile hükümetin parlamentoya karşı takip etmeyi taahhüt ettiği yol haritasının çakışıp çakışmadığı, stratejik planlar aracılığıyla anlaşılmaktadır. Dolayısıyla stratejik planlar idare için bir pusula, ilgili bakan ve parlamento için de bir açı ölçer niteliğindedir. Hükümetlerin uzun vadeli politikaları ancak ayrı ayrı kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik amaç ve faaliyetleri ile realize edilmektedir. Bu yönüyle soyut olan hükümet programları, stratejik planlar aracılığıyla somut bir zemine kavuşmaktadır. Parlamento, başlangıçta onayladığı hükümet programını realize eden stratejik planlar hakkında sahip olduğu bilgi sayesinde; bu planlara dayalı olarak kendisine karşı sorumlu olan bakanlardan hesap sormak için gerekli olan tüm belge ve bilgilere kavuşma imkanı elde etmektedir.

⁷⁸ Mutluer vd., 2006, s.147.

⁷⁹ M. Akif Özer, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", Sayıştay Dergisi, S.33, Ankara, 1999, s.313.

3.2. Faaliyet Raporları Aracılığıyla Hesap Verebilirliğin Tesisi

Temsili demokrasilerde siyasetçiler vatandaşlara, bürokratlarda siyasetçilere karşı sorumludurlar. Hesap verme sisteminin gereği olan bu sorumluluk, ilgili idarenin performans programının, faaliyet raporunda yer alan çıktı ve sonuçlarla kıyaslanması suretiyle yerine getirilir. Faaliyet raporunda üst yönetici, idaresine ilişkin performans değerlendirmesini yapar. Bu değerlendirmede, önceden belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ilişkin yıllık uygulama sonuçlarına yani performans hedeflerine ulaşmış olmadığını ve başarı ya da başarısızlıklarını ortaya koyar.

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.⁸⁰ Faaliyet raporları, bakanların kendi faaliyetleri ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmeleri ve ayrıca kamuoyunu idare faaliyetleri hakkında bilgilendirmeleri bakımından birer araç oldukları kadar parlamentonun bilgi edinmesi ve hesap sorabilmesinin de temel araçlarındandır. Çünkü, hükümetin parlamento ve kamuoyuna karşı hesap verme zorunluluğu, yürütüme tarafından hazırlanan faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimleri ile yerine getirilir.⁸¹ Faaliyet raporları, stratejik planlarda öngörülen hedef ve amaçların ne düzeyde gerçekleştiği, gerçekleşmediyse bunun neden ve sonuçları hakkında bilgi verirler.

Faaliyet raporları, taahhüt sözleşmesine benzer nitelik taşımakta ve başarılabilen hedeflere ne zaman ulaşılacağı hususunda topluma hesap vermektedir.⁸² Birinci aşamada siyasetçiler bürokrasinin hazırladığı faaliyet raporları aracılığıyla emrindeki bürokrasi aygıtını kontrol ve takip etme imkânına sahip olurken, seçmenler faaliyet raporları aracılığıyla siyasetçileri denetleme imkânına sahiptirler. Faaliyet raporları hesap verme sisteminin gereği olan dene-

⁸⁰ Mutluer vd., 2006, s.141.

⁸¹ Mutluer vd., 2006, s.141.

⁸² Özer, 2008, s.79.

tim için gerekli olan nesnel zemini sağlamaktadırlar. İçerdiği bilgiler itibariyle faaliyet raporları parlamentonun yürütme üzerindeki yasama denetimini ve siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki gözetim ve denetimini mümkün kılmaktadırlar. İdarelerin performansını ortaya çıkaran faaliyet raporları, performans denetimi için de gerekli olan bilgi setini içermektedirler. Performans yönetiminin, faaliyet raporlarının hazırlanması gerektirmesi de bu özelliğinden dolayıdır.

Kesin hesap kanun tasarısına eklenmesi öngörülen faaliyet raporları 5018 sayılı kanunun 41 inci maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İdare tarafından bir yıl içerisinde gerçekleştirilen mali işlemlerin raporlanmasını öngören bu düzenleme, kamuoyunu ve yasama organını kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçları hakkında bilgilendirmektir. Yasama denetiminin daha etkin yerine getirilmesinde katkıda bulunmak amacıyla 41 inci maddede birim faaliyet, idare faaliyet ve genel faaliyet raporlarının düzenlenmesi ve bu raporların Sayıştay aracılığıyla TBMM'ye sunulması öngörülmüştür.⁸³

Faaliyet raporlarını düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesine göre; Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının

⁸³ Tosun ve Cebeci, 2006, s.109.

bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir.

Yukarıdaki yasal düzenlemeye göre düzenlenecek faaliyet raporlarının türü, hazırlayacak birim, hazırlama zamanı ve sunulacak merci aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Faaliyet Raporları

Türü	Hazırlayan	Zaman	Sunulacak Mercî
Birim Faaliyet Raporu	Harcama yetkilisi	Mart Sonu	Üst yönetici
İdare Faaliyet Raporu	Üst yönetici	Nisan Sonu	Sayıştay, Maliye Bakanlığı
Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu	İçişleri Bakanlığı	15 Haziran	Sayıştay, Maliye Bakanlığı
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı	Haziran sonu	Sayıştay
– Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu	Sayıştay	13 Eylül	TBMM

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. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve

kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usûl ve esaslar, 5018 Sayılı Kanununun 41 inci maddesine dayanılarak çıkarılan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”le belirlenmiştir. Yönetmeliğin Raporlama İlkeleri başlıklı İkinci Bölümünde faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 14 ve 15 inci maddelerine göre merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde Maliye Bakanlığınca hazırlanan Genel Faaliyet Raporunda;

- Merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri,
- Kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler,
- Yıl sonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler,
- Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel,
- Bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Bakanlık tarafından yapılan faaliyetler,
- İdarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,
- Mahalli idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler,
- Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler,
- Bakanlıkça gerekli görülen diğer bilgiler, yer alır.

Yönetmeliğin 16 ve 17 inci maddelerinde de faaliyet raporlarının

TBMM'ye sunulması ve görüşülmesi düzenlenmiştir. Buna göre mahalli idarelerin faaliyet raporları hariç olmak üzere idare faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimini ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Böylece her düzeyde hazırlanarak Sayıştay'a gönderilen faaliyet raporları hakkında Sayıştay hem bir genel değerlendirme yapma imkanına sahip olmakta hem de Sayıştay'da toplanan faaliyet raporları Sayıştay aracılığıyla TBMM'ye verilmektedir. Sayıştay'ın bu süreçteki rolü salt bir sevk makamı değildir. Çünkü Sayıştay, 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesi hükmüne istinaden dış denetim sonuçlarını dikkate alarak kendisinde toplanan faaliyet raporları hakkında görüş belirtmektedir. Dış denetim, bir anlamda Sayıştay'ın faaliyet raporları hakkında vereceği görüşün alt yapısını oluşturmaktadır.

Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin komisyonlarda öncelikle görüşülmesi gerekmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Sayıştay tarafından sunulan raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşüldüğü için, bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendirildiği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. 5018 Sayılı Kanunla getirilen düzenlemeye göre TBMM'de bütçe uygulama sonuçları üzerinde görüşme yapılırken, Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanun tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarılarının birlikte görüşmesi gerekmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Temsili demokrasilerde kamusal karar alma sürecindeki açmazların en önemlilerinin asil-vekil çelişkisi ile asimetric bilgi sorunudur. Kamu sektörünün başarısızlığını ortaya çıkaran olgu da temelde bu sorunlardan kaynaklanmaktadır. Temsili demokrasilerde, seçilenlerin seçenlerin tercihleri doğrultusunda karar alıp bu kararları sosyal fayda fonksiyonu çerçevesinde uy-

gulamayışı, kamu başarısızlığı olgusunu ortaya çıkartmaktadır. Toplumsal tercihleri kamusal kararlara dönüştürme aracı olan bütçe kurum da kamu başarısızlığına yol açan nedenlerle karşı karşıyadır. Bütçenin doğası gereği maruz kalma riski taşıdığı bu arızaların kısmen dahi olsa giderilmesinde saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri önemli rol oynamaktadırlar. Bundan dolayı, bütçe kurumu ile saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri arasında güçlü bağlar bulunmaktadır. Çünkü her iki ilke, kamu başarısızlığının ve bu başarısızlığa yol açan kamusal karar alma sürecindeki açmazların giderilmesine yardımcı olma özelliği taşımaktadırlar.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü şeffaflığı sağlamanın vazgeçilmez bir aracı; şeffaflık da hesap verme yükümlülüğünü layığı veçhile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz bir ön koşuludur.⁸⁴ Kamu yönetimi reformunun bir alt unsuru olarak gündeme getirilen ve giderek kamusal karar alma süreçlerinde rasyonalizasyonu sağlama amacına yönelik bütçe sistemi reformları son yıllarda saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

Temsili demokrasilerdeki sistemsel arızaları gidermek, siyasal katılımı nitel ve nicel olarak artırmak, toplumsal tercihleri rasyonel bir şekilde ortaya çıkararak bu tercihler doğrultusunda rasyonel kamusal kararlar alarak bunları uygulamak ancak bütçe süreç ve sistemleriyle birlikte kamu yönetimi ve siyaset anlayış ve yaklaşımında köklü değişiklikler ile mümkündür. Bahse konu anlayış ve yaklaşım değişikliği ise katımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, performans, etkinlik, ekonomiklik ve etkililik gibi kavramları gündemin ilk sıralarına koymaktadır. Saydamlık ve hesap verilebilirlik bu kavramların büyük bir kısmını içeren ve/veya bunların hayata geçirilmesi için gerekli yapıyı oluşturan araçlardır.

⁸⁴ Gören, 2000, s.122.

Parlamentonun kamu kaynakları ve bunların kullanımı hakkında bilgi sahibi olması ve bu bilgiye dayalı olarak hesap sorabilmesi, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kurumsallaştırılması ile mümkündür. Faaliyet raporları ile stratejik planlar saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kurumsallaşmasına aracılık ederek parlamentonun bilgi edinme ve denetleme görev ve yetkisini etkin bir şekilde yerine getirmesine yardımcı olacak temel metinlerdir. Meclis denetiminin etkinleşmesi ve kamuda saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi, ancak meclisin tam bilgi sahibi olması ile mümkündür. Parlamento ve onu seçen halkın tam bilgi ile donatılmasında faaliyet raporları ve stratejik planlar önemli roller üstlenmektedir. Çünkü bu raporlar sayesinde hem kamu yönetiminin tüm işlem ve kararları hakkında bilgi sahibi olunmakta hem de yapılan, yapılması gereken, yapılmayan iş ve işlemlerin neler olduğu, nedenleri ve gerekçeleriyle birlikte ortaya konulmaktadır. Kamu idarelerinin hedefleri ve bunların gerçekleştirme düzeyi hakkında sistematik bilgi veren bu belgeler, mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun gereği oldukları kadar, parlamentoya yeterli ve doğru bilgiyi zamanında ve sistematik olarak vermenin de araçlarıdır.

Yürütme organı, parlamentoya hesap verme sorumluluğu gereği, emrindeki idareyle birlikte yeterli bilgi vermekle yükümlüdür. Hesap verme mekanizması ancak yeterli düzeyde bilgilenme ve söz konusu bilgiye dayalı olarak gerçekleştirilen etkin denetimle mümkün olur. Parlamentonun bilgi edinme ihtiyacı ile sahip olduğu bütçe denetimi, hesap verme sorumluluğunun ayrılmaz unsurudur. Bilgi edinme ve denetimi sağlayan en önemli kurumlar ise stratejik plan ve faaliyet raporlarıdır. TBMM'nin bütçe uygulama sonuçlarını denetlemesinde önemli bir işleve sahip olan faaliyet raporlarının TBMM'de görüşülmesi ile ilgili olarak şu ana kadar bir hukuksal düzenleme yapılmaması ve kurumsal çerçevede çizilmemesi⁸⁵ TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliğini kısıtladığı gibi saydamlık ve hesap verebilirliği de zorlaştırmaktadır.

⁸⁵ Aydın, 2007, s.192.

KAYNAKÇA

- Ahmet Özen, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2008.
- Akif Erginay, Kamu Maliyesi (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri-Devlet Bütçesi-Maliye Politikası-Kamu Borçları), Turhan Kitabevi, Ankara, 1985.
- Allen Schick, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy”, Budget: Towards a New Role for the Legislature, OECD, Senate-Paris, 2001.
- Ayşe Günay, Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007.
- Aziz Konukman, “Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, editör: İzak Atıyas-Şerif Sayın, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- Baki Kerimoğlu, “Harcama Reformu, Kesin Hesap ve Parlamento Denetimi”, Mali Kılavuz Dergisi, S.23, Ankara, 2004.
- Bedi N. Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Sermet Matbaası, İstanbul, 1965.
- Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, “Demokrasi Eleştirileri ve Kamu Tercihi Perspektifinden Demokrasinin Başarısızlığı”, Modern Politik İktisat Kamu Tercihi, editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT Yayınları, Ankara, 2000.
- Ekrem Candan, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2007.
- Emin Fersoy, Yasama Denetimi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984.
- Erdal Onar, Meclis Araştırması, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1997.
- Giovanni Sartori, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- Gülây Coşkun, Kamu Mali Yönetimi, TODAİE Yayınları, Doğan Basımevi, Ankara, 1978.
- Hasan Bek, “Bütçe Denetimi Açısından Kesinhesap”, Maliye Dergisi, S. 119, Mayıs-Ağustos 1995, Ankara.
- H. Hakan Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT Yayını, Ankara, 1999.
- Hikmet Tosun, A. Uğur Cebeci, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Muhasebat Kontrolörleri Der-

- neği Yayını, Ankara, 2006.
- İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- İzak Atiyas, Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, editör: İzak Atiyas ve Şerif Sayın, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- İzak Atiyas, Şerif Sayın, Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi: Bir yeniden yapılanma önerisine doğru, TESEV Yayınları, İstanbul, 1997.
- J. Wehner, W. Byanyima, Parliament, The Budget and Gender, Handbook for Parliamentarians, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM, 2004.
- K.Barraclough, B. Dorotinsky, “The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review”, Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective, WPI Development Studies, The World Bank, Washington, D.C, 2008.
- Kenan Bulutoğlu, Kurtuluş Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Kent Basımevi, İstanbul, 1981.
- M. Akif Özer, “Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları”, Sayıştay Dergisi, S.33, Ankara, 1999.
- M. Ferhat Emil, Hakkı Hakan Yılmaz, Şubat 2004 Mali Saydamlık İzleme Raporu, TESEV Yayınları, Ankara, 2004.
- Mehmet Ali Aydın, “Türkiye’de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- M. Kamil Mutluer v.d.. Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- Nazım Öztürk, Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007.
- OECD, The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison(ed. Ian Lienertand Moo Kyung), OECD Journal on Budgeting Volume 4-No.3, Paris, 2004.
- Ömer Faruk Batirel, Kamu Bütçesi, İstanbul, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı, İstanbul, 1996.
- Remzi Çiftçinâr, Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu’nun Yeri ve Etkinliği, TBMM, Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 2007.
- Robert A.Dahl, Demokrasi ve Eleştirileri, çev. Levent Köker, Türk Siyasi İlimler Derneği ile Türk Demokrasi Vakfı ortak yayını, Ankara, 1993.
- Safiye Kaya, Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay, 2. Kamu Mali Yönetim Arenası sunum metni, Ankara, 2003.
- Şeref İba, Parlamenter Denetim (Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği), Bilgi

Yayınevi, Ankara, 1997.

TEPAV, Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, Temmuz 2006.

TEPAV, Mali Saydamlık İzleme Raporu III, Aralık 2005.

Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Farklılaştırma” Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

V.J.Hagen, “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance”, Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability Series (ed. AnwarShah), The World Bank, Washington D.C, 2007.