



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 122 - Eylül/September 2021

- **The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective**
Avrupa Birliği ve İklim Değişikliği: Denetçi Perspektifi
- **Yüksek Denetim Kurumlarının Kamuda Dürüstlükle İlgili Risklerin Yönetilmesinde Rolü**
The Role of Supreme Audit Institutions in Management of Integrity Risks in Public Sector
- **Parlamente ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü**
Budgetary Power of the Legislature in Parliamentary and Presidential Systems
- **Kamu Denetçilerinin Karar Alma Mekanizmalarını Etkileyebilecek Bilişsel Unsurlar ve Bunların Olası Negatif Etkilerini Azaltmanın Yolları**
Cognitive Factors Those May Affect Decision Making Process of Public Auditors and Ways to Mitigate Potential Negative Effects
- **Türkiye'nin Cari Açık Sorunu, Nedenleri ve Kredi Genişlemesinin Cari Açık Sorununa Etkisi: Sınır Testi Yaklaşımı**
Turkey's Current Deficit Problem, Its Causes and the Effect of Credit Expansion on the Current Deficit Problem: Bound Test Approach
- **ASOSAI Onbeşinci Genel Kurulundan Yansıyanlar**
Reflections From the Fifteenth General Assembly of ASOSAI
- **Yüksek Denetim Kurumları Bağımsızlık Endeksi: 2021 Küresel Sentez Raporu**
Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report
- **Sayıştay Kararları**
Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 32 | Sayı/Issue: 122 | Eylül/September 2021

ISSN: 1300-1981 | eISSN: 2651-351X

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)

Yücel TURHAN (Başkan Yardımcısı/Vice President) - yucel.turhan@sayistay.gov.tr

Genel Yayın Yönetmeni/Chief Editor

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Uzman Denetçi/Principal Auditor) - omerkose@sayistay.gov.tr

Sorumlu Müdür/Responsible Manager

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principal Auditor) - kamileede@sayistay.gov.tr

Yayın Kurulu/Editorial Board

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Uzman Denetçi/Principal Auditor)

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principal Auditor)

Umutcan METİN (Başdenetçi/Senior Auditor) - umetin@sayistay.gov.tr

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakkaya@sayistay.gov.tr

Nihan POLAT (Başdenetçi/Senior Auditor) - nihanpolat@sayistay.gov.tr

İbrahim ÖZDEMİR (Başdenetçi/Senior Auditor) - ibrahimozdemir@sayistay.gov.tr

Mustafa KELEŞ (Denetçi/Auditor) - mustafa.keles@sayistay.gov.tr

Sorumlu Müdür Yardımcısı/Responsible Manager Asisstant

Banu KARAYAKA (İstatistikçi, Statistician) - banu.karayaka@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Vildan TAŞTEMEL

Grafik Tasarım/Designed by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

Üç ayda bir yayımlanan yaygın süreli, uluslararası ve hakemli bir dergidir.

The Journal is a double-blind peer-reviewed international journal published quarterly.

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi/Printed Date

Eylül/September 2021

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Başkanlığı Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Telefon/Telephone

+90 (312) 295 32 21

Faks/Fax

+90 (312) 295 48 03

E-posta/E-mail

dergi@sayistay.gov.tr

Web

<http://dergi.sayistay.gov.tr/>

Tarandığı İndex ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, ERIH PLUS, TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin, SOBIAD Index



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye akin-adnan@hotmail.com
Prof. Dr. Tamer AKSOY	İbn Haldun Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tamer.aksoy@ihu.edu.tr
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul, Türkiye ates.hamza@gmail.com
Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.edu.tr
Prof. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye erkanaydin@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ibrahimaydinli@ybu.edu.tr
Assoc. Prof. Mahabat BAIMYRZAEVA	Monterey Institute of International Studies, California, USA mbaimyrz@miis.edu
Prof. Dr. H. Kent BAKER	American University, Washington, DC, USA kbaker@american.edu
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye barcamehmet@gmail.com
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye gbdurgun@gmail.com
Prof. Dr. Sabri BOUBAKER	EM Normandie Business School, Paris, France sabri.boubaker@gmail.com
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nihat.bulut@medipol.edu.tr
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİK KAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Doç. Dr. İbrahim DEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye demiri@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye dilek.demirbas@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye tolga@uludag.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechsler@ucl.ac.uk
Prof. Dr. Şenol DURGUN	İstanbul Gelişim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sdurgun@gelisim.edu.tr
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye halis.ersoz@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye fedai67@yahoo.com
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Devlet İdarəçilik Akademiyası - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Prof. Dr. Bülent KENT	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye bulent.kent@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv-Mohyla Academy-Ukraine valentina_31@i.ua
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu
Assoc. Prof. Bruce MCDONALD	North Carolina State University, North Carolina State, USA bmcdona@ncsu.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakkiodabas@gmail.com
Prof. Dr. Yücel OĞURLU	İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul, Türkiye yogurlu@ticaret.edu.tr
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye monder@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye akifozer@yahoo.com
Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye davutpehlivanli@gmail.com
Prof. Dr. Abuzer PINAR	İstanbul Gedik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye abuzer.pinar@gedik.edu.tr
Prof. Dr. İdris SARISOY	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye isarisoy@marmara.edu.tr
Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tolgasaruc@gmail.com
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasan@sakarya.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye leventsahin07@gmail.com
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye yusuftekin@yahoo.com
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubcluj.ro
Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL	Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu, Türkiye rektor.ku@kastamonu.edu.tr
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye tuncel444@gmail.com
Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi, Ankara, Türkiye pelinv@hacettepe.edu.tr
Assoc. Prof. Dr. Andrey VERSHITSKY	V. I. Vernadsky Crimean Federal University, Russian Federation vershitsky@hotmail.com
Assoc. Prof. Hadeel YASEEN	University of Jordan, Amman, Jordan h.yaseen@ju.edu.jo
Prof. Dr. Sayım YORĞUN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sayimyorgun@gmail.com
Prof. Dr. Haluk ZÜLFİKAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye zulfikar@istanbul.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

ARAŞTIRMA MAKALELERİ/RESEARCH ARTICLES

The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective

Avrupa Birliği ve İklim Değişikliği: Denetçi Perspektifi

Assoc. Prof. Nikolaos MILIONIS, Assoc. Prof. Hacı Ömer KÖSE, Matteo TARTAGGIA..... 9-35

Yüksek Denetim Kurumlarının Kamuda Dürüstlük İlgili Risklerin Yönetilmesinde Rolü

The Role of Supreme Audit Institutions in Management of Integrity Risks in Public Sector

Yaşar UZUN, Prof. Dr. Murat ÖNDER..... 37-71

Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü

Budgetary Power of the Legislature in Parliamentary and Presidential Systems

Abdullah KARAER..... 73-105

Kamu Denetçilerinin Karar Alma Mekanizmalarını Etkileyebilecek Bilişsel Unsurlar ve Bunların Olası Negatif Etkilerini Azaltmanın Yolları

Cognitive Factors Those May Affect Decision Making Process of Public Auditors and Ways to Mitigate Potential Negative Effects

Murat Erinç BAYRAKCI..... 107-123

Türkiye'nin Cari Açık Sorunu, Nedenleri ve Kredi Genişlemesinin Cari Açık Sorununa Etkisi: Sınır Testi Yaklaşımı

Turkey's Current Deficit Problem, Its Causes and the Effect of Credit Expansion on the Current Deficit Problem: Bound Test Approach

Doç. Dr. Utku ALTUNÖZ..... 125-156

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

ASOSAI Onbeşinci Genel Kurulundan Yansıyanlar

Reflections From the Fifteenth General Assembly of ASOSAI

Yusuf Ziya ADA..... 159-161

Yüksek Denetim Kurumları Bağımsızlık Endeksi: 2021 Küresel Sentez Raporu

Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report

Özge AYDOĞMUŞ..... 163-169

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*..... 173-185



THE EUROPEAN UNION AND CLIMATE CHANGE: AN AUDITOR'S PERSPECTIVE

AVRUPA BİRLİĞİ VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ: DENETÇİ PERSPEKTİFİ

Nikolaos MILIONIS¹

Hacı Ömer KÖSE²

Matteo TARTAGGIA³

ABSTRACT

Combating climate change has become one of the most important policy areas at the national and international level in order to protect the world and ensure sustainability in social and economic life. With its communication on a European Green Deal of December 2019, the European Commission aimed to put the European Union (EU) at the forefront of the fight against climate change and make Europe the world's first climate-neutral continent by 2050. As the supreme audit institution of the EU, the European Court of Auditors (ECA) has increased its role in parallel with the rising leadership of the EU in the fight against climate change. This article reviews the developments in the EU's climate

¹ Assoc. Prof., Member of the European Court of Auditors, Hon. Vice President Hellenic Court of Audit, Athens Panteion University, nikolaos.milionis@eca.europa.eu, ORCID: 0000-0002-2515-2559.

² Assoc. Prof., Principal Auditor, Turkish Court of Accounts and Ankara Yildirim Beyazit University, kosehomer@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3528-8596.

³ European Court of Auditors, matteo.tartaggia@eca.europa.eu, ORCID: 0000-0002-3044-7300.

Gönderim Tarihi/Submitted: 15.05.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 13.06.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 24.09.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 25.09.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Kose, Hacı Omer

Atıf/To Cite: Milionis, Nikolaos; Kose, Hacı Omer and Tartaggia Matteo, (2021), The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective, TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32 (122): 9-35

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004744>

The views expressed in this article are those of the authors and don't represent those of the European Court of Auditors.

policy and introduces key aspects of the ECA's responses to the relevant challenges through audit reports, taking into account the ECA's future perspective. The aim of the research is to evaluate how the ECA responds to climate change related challenges in line with the EU's strengthened policy in this area. ECA's main contributions to the implementation of these climate change policies are promoting and disseminating best practices, facilitating institutional learning, and triggering a broader accountability through informing both the institutional and civil accountability actors in the EU. In parallel with the EU's performance in this area, the ECA is expected to take more initiatives in the upcoming period and contribute to the achievement of a carbon-neutral Europe.

ÖZ

İklim değişikliği ile mücadele, dünyanın korunması ve sosyal ve ekonomik yaşamın sürdürülebilir kılınması amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde en önemli politika alanlarından biri haline gelmiştir. Avrupa Komisyonu, 2019 tarihli Avrupa Yeşil Mutabakatı ile Avrupa Birliği'ni (AB) iklim değişikliği ile mücadelede ön saflara çıkarmayı ve 2050 yılına kadar Avrupa'yı dünyanın ilk iklim-nötr kıtası haline getirmeyi amaçlamıştır. AB'nin yüksek denetim kurumu olan Avrupa Sayıştayı (ECA) da AB'nin iklim değişikliğiyle mücadelede yükselen liderliğine paralel olarak daha fazla sorumluluk üstlenmiştir. Bu makale AB'nin iklim politikalarındaki gelişmeleri incelemekte; gelecekte perspektifini de dikkate alarak ECA'nın bu alandaki meydan okumalara verdiği yanıtları denetim raporları üzerinden temel boyutlarıyla ortaya koymaktadır. Araştırmanın amacı, AB'nin bu alandaki güçlendirilmiş politikası doğrultusunda ECA'nın iklim değişikliği sorununa denetim aracılığıyla nasıl çözüm üretmeye çalıştığını değerlendirmektir. ECA'nın iklim değişikliği ile mücadele politikalarının performansına temel katkıları, en iyi uygulamaları teşvik etmek ve yaymak, kurumsal öğrenmeyi kolaylaştırmak, yerel, ulusal ve AB düzeyinde hem resmi hem de sivil hesap verebilirlik aktörlerini bilgilendirerek daha geniş bir hesap verebilirliği tetiklemektir. AB'nin bu alandaki performansına paralel olarak ECA'nın da önümüzdeki dönemde daha fazla inisiyatif üstlenerek, karbonsuz bir Avrupa idealine ulaşılmasına katkı sunması beklenmektedir.

Keywords: Climate Change, Environment, European Court of Auditors (ECA), European Green Deal, Performance Audit.

Anahtar Kelimeler: İklim Değişikliği, Çevre, Avrupa Sayıştayı, Avrupa Yeşil Mutabakatı, Performans Denetimi.

INTRODUCTION

Climate change is one of the most critical environmental, social and economic threats facing the planet and continues to dominate both political and business agendas. The EU has long been a leading actor in the fight against climate change at home and around the world in close cooperation with international partners. With the European Green Deal, the European Commission aims to make Europe the world's first climate-neutral continent by 2050.

On 28 November 2019, the European Parliament adopted a resolution on the climate and environmental emergency and called on the Commission and Member States to urgently take concrete steps to combat and contain this threat. On 11 December, the Commission published a Communication setting out the European Green Deal (European Commission, 2019). The headline goal of the European Green Deal is to make the EU climate neutral by 2050 by taking concerted action in all sectors concerned, while making sure that “no one is left behind”. In January 2020, the Commission presented an investment plan which intends to mobilise one trillion euros of sustainable investments over the next decade.

Despite the recent acceleration, EU action to fight climate change is not just a topic of the past few years. The EU has been party to the Kyoto Protocol since its signature in 1997. In 2016, it signed the Paris agreement, the Kyoto Protocol's successor. To fulfil its duties under the Kyoto Protocol and the Paris Agreement, the EU has set various targets for mitigation of climate change. These targets include quantitative reductions in greenhouse gas emissions as well as specific targets for renewable energy production and increased energy efficiency.

In the past few years, the European Court of Auditors (ECA) – the EU's independent external auditor – has put climate change high on its audit agenda. After a landscape review on EU actions on energy and climate in 2017, the ECA has issued several reports covering topics such as floods, desertification, energy efficiency, and the accounting of greenhouse gas emissions.

This article will present the recent ECA findings on climate change related issues, give an overview of the European Green Deal, and discuss the challenges it poses to both policymakers and auditors. First, the climate change issue and its effects on the world and especially on the EU will be examined. Then, the ECA's audits on climate change and related issues will be evaluated. After reviewing the European Green Deal and its challenges, the ECA's response to the challenges will be analysed.

1. CLIMATE CHANGE AND THE EU

1.1. Climate Change and Tackling the Issue

According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC – the United Nations body for assessing the science related to climate change), the scale and rate of recent changes observed in the climate by the scientists are unprecedented over thousands of years and are driven by the emissions resulting from human activities. The climate changes caused by human activities are already affecting every region across the world in multiple ways and are projected to become more frequent and intense with every additional increment of global warming (IPCC, 2021).

According to the main principles set by the non-binding UN Global Compact, both private and public sector organisations should support a precautionary approach to environmental challenges; undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies. These principles are the entry point for those organisations to consider the main environmental challenges, especially to deal with significant environmental degradation issues through research, innovation, cooperation, education and self-regulation (Caliskan, 2018: 304).

In the combat against climate change, environmental accounting, that is “green accounting”, is a tangible tool towards the achievement of sustainable development (Şenol and Özçelik, 2012: 88). Another tool in combating weaknesses and threats related to climate change and increasing the effectiveness of administrations’ practices in this regard is auditing. International Auditing Standards (ISAs) have been revised accordingly in 2019. For example, in applying ISA 315 (Revised 2019), the auditor may consider the implications of climate-related risks when obtaining an understanding of the entity and its environment. Similarly, climate-related risks may affect the auditor’s determination of materiality and performance materiality in accordance with ISA 320.

Climate change is visibly damaging infrastructure and assets, threatening businesses’ reputation, and introducing a whole new level of regulatory and compliance risks that will increasingly test business resilience (Chartered Institute of Internal Auditors, 2020: 2). In view of the strategic importance for the organisation, there is also a role for the internal auditor to properly support

the organisation on this theme (IIA, 2021). Internal auditing is also a powerful tool to support efficient and effective operation and management decision making by independently assessing and contributing to improving risk management, control framework and governance processes.

In combating climate change, Supreme Audit Institutions (SAIs) play an important role through their performance audits. Audit reports are powerful tools to strengthen accountability and transparency in public administrations and to contribute to increasing effectiveness and efficiency in the implementation of public policies and programs.

1.2. The EU and Climate Change

Since the early 1990s, the EU has been one of the main international actors pushing for measures to combat climate change and has maintained its leadership in this area until today. The Union has taken an active role in the organization and coordination of the global climate policy and has made significant progress in the development and implementation of internal climate policies. The EU leadership is increasingly driven by the EU's aspirations to enhance its role as a global actor and the pursuit of multilateralism (Oberthür and Kelly, 2008: 47-48).

The first European Environmental Action Programme of the EU (1973) established that effective environmental protection requires the consideration of environmental consequences in all 'technical planning and decision-making processes' at national and Community level. As a milestone for environmental integration, the Single European Act (1987) introduced the objective of integrating environment into other Community policies. The Maastricht Treaty (1992) made a clearer emphasis on integration: "Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies". Environmental integration was one of the "Principles" of the European Community by the Treaty of Amsterdam (1997), which linked it to the promotion of sustainable development. The Cardiff process (1998) was launched to operationalise the EC Treaty (former article 6) and to raise the political profile of environmental integration.

Promotion of environmental sustainability is a fundamental component of the EU development policy. The European Community's Development Policy (2000) emphasised the importance of the environment as a cross-cutting

issue to be mainstreamed into the priority fields of cooperation. Commitment to mainstreaming was also reflected in other policy documents, such as the Cotonou Agreement covering ACP States, the Asia and Latin America Regulations and the MEDA Regulations.

The first European Consensus on Development (2006) went on to explicitly link the environment with poverty reduction – the main objective of the EU development policy – and made ‘environment and the sustainable management of natural resources’ one of nine areas where the EU would concentrate its development cooperation activities. The new European Consensus on Development, adopted in 2017, is a shared vision for action for the development cooperation of the EU and its Member States, aligned with the 2030 Agenda for Sustainable Development. The new Consensus expands the commitment for the integration of environment in development cooperation to explicitly include climate change (DG DEVCO, 2018).

The European Commission chose to mainstream climate in the EU budget, rather than creating a dedicated funding tool. This included a commitment to spend at least 20% of the 2014-2020 EU budget on climate action.

In 2018, when proposing the next multiannual financial framework (MFF), the Commission set a more ambitious goal for climate mainstreaming across all EU programmes. This new target required the dedication of 25% of the EU expenditure to climate action between 2021 and 2027.

The Commission launched the Green Deal as a part of its strategy for implementing the United Nation’s 2030 Agenda and the SDGs (Sustainable Development Goals). Of those, “SDG 13 - Climate Action” targets the adaptation and the integration of climate change measures into national policies, awareness-raising, spending commitments, and actions to combat climate change.

The EU’s international action on climate change includes the promotion of ambitious global action through international conventions and other international fora, the relations with non-EU countries, policies and initiatives at the EU and international level and finance to support developing countries in their efforts to tackle climate change (DG DEVCO, 2018).

As a result, the European Union has made significant progress in tackling key environmental stressors in recent decades (Ganzleben and Kazmierczak, 2020: 1). However, there are other significant risks to health and environment from different sources, and the effects of climate change are increasing.

1.3. Accountability Mechanism of the EU and Climate Change

With the shift from national, state-based policy-making to transnational and multi-level European governance, concerns have been raised about how democratic accountability can be achieved in the complex multi-level European governance network (Bovens et al., 2010: 5). But various institutional developments and new regulatory practices have had a significant impact on the evolution of the accountability architecture in the EU and its role in strengthening institutions (Brandsma et al., 2016: 431).

Accountability mechanisms are key to promote good governance and build public trust in any democratic system based on rule of law. In the EU system, in addition to judicial review, there is a broad set of political and financial accountability mechanisms.

The EU Treaty sets out the mechanisms for the accountability and control of EU policies and the budget. The European Parliament is an important actor in terms of accountability and control, and the ECA assists it in its supervisory role by auditing the regularity, efficiency and effectiveness of EU policies (NCA, 2021). The role that the ECA plays in the emerging EU administrative system is characterised particularly by multilevel governance (Aden, 2015: 314). The ECA plays an important role in the "verticalized" multi-level accountability system, together with the SAIs of the member states (Bovens and Wille, 2021: 868) as well. In recent decades, the strengthened political attention to budgetary oversight and the salience of good governance have made the role of the ECA more prominent in the EU.

Alongside its traditional role in relation to the reliability of the European Union's financial statements and of the legality and regularity of the underlying transactions, the ECA's special reports are gaining more importance in the accountability cycle. During the last decade, more efforts have been devoted by the ECA to conducting performance audits (Wille and Bovens, 2020: 11), and performance audits on climate change and related issues, which will be examined in the next section, have gained more importance.

The ECA's recommendations on the issue are not legally binding; but still its soft power seems to have a broad reach and has already shown itself to be able to instigate governance and legal reform. With its evolving roles, it is expected that such soft power will have a greater impact on realizing better-quality management in a multilevel governance context.

2. ECA'S AUDITS ON CLIMATE CHANGE

2.1. Role of the ECA and Its Performance Audits

There is an increasing development of direct enforcement powers in the EU with a shift from the national to the EU level, and the control over this enforcement remains separate between national and European supervisory authorities (Brenninkmeijer and van Gelder, 2017: 305). As the main accountability tool at the EU level, the ECA has a crucial role to ensure the efficient, effective and transparent operation of the EU system as well as the legality and regularity of the activities and transactions of the EU entities.

As the SAI of the European Union, the ECA attaches increasing importance to the "special reports" examining the economy, efficiency and effectiveness of EU spending. This focus on performance audit has occurred at a time when the EU is increasingly evaluating its own policies and programmes, under political pressure to demonstrate their added value. With its performance audit reports, the ECA evaluates what has been achieved with the EU budget and seeks to deliver conclusions and recommendations that will assist the co-legislators (European Parliament and Council) to carry out their scrutiny role, and in shaping better future policy (Stephenson, 2017: 79).

The ECA's performance audits can also be seen as a tool to give impetus to the European Commission to rethink certain policies or policy instruments by pointing out main weaknesses via their findings and recommendations for further developments. Audit reports that focus on climate issues have the same function and ultimately aim to strengthen climate adaptation and mitigation policies and their performance in practice.

2.2. Recent Findings of the ECA

In 2017, the ECA published a comprehensive review of EU action on energy and climate change (ECA, 2017a), setting the scene for future audits on these topics. The review showed that the ECA and the SAIs of EU Member States had conducted about 50 audits per year in relation to energy and climate change. At the time, in the most of the SAIs responding to the ECA's survey, energy and climate change were listed as a low priority area in the plans, and energy made up the largest share of reports.

The review found that some areas of energy and climate had received less audit coverage, including adaptation, EU and national greenhouse gases inventories, the third phase of the EU Emissions Trading Scheme, emissions from road transport and agriculture. Since then, the ECA has published a number of reports on these topics.

Climate change adaptation: Climate change is an aggravating factor that triggers changes in precipitation, weather patterns and sea-level rise, resulting in more frequent and severe flooding. In recent years, the number of medium to large flash floods recorded in the continent is more than twice as much when compared to the late eighties. In response to increasing flooding, the EU adopted the Floods Directive in 2007.

In the field of adaptation, the ECA published two special reports in 2018 on Floods (ECA, 2018a) and on Desertification (ECA, 2018b). The ECA concluded that while the Flood Directive has made progress in assessing risks; planning and implementation need to be improved.

The ECA also found that desertification is a growing threat in the EU. Climate change scenarios point an increasing vulnerability to desertification in the region during this century with increases in temperatures and droughts and decreased precipitation in southern Europe. Its effects will be extreme especially in Portugal, Spain, Italy, Greece, Cyprus, Bulgaria and Romania. The audit report concluded that the risk of desertification was not being addressed effectively and efficiently, and there was no shared vision about how to achieve land degradation neutrality by 2030 in the EU.

EU and national greenhouse gas inventories: The following year, in 2019, the ECA published a report on EU greenhouse gas inventories (ECA, 2019a). The Commission is responsible to review the data reported by each Member State on both current and projected emissions and to propose policies and measures to reach emission reduction targets. The audit concluded that the EU emission data are reported properly, but that the EU needs a better insight into future greenhouse gas emission reductions. The ECA made recommendations concerning the Commission review process of greenhouse gas emission data for the land use, land-use change and forestry sector, and the framework for future emission reductions, especially for international shipping and agriculture.

Emissions Trading Scheme: In 2020, the ECA looked at the EU Emissions Trading System (ECA, 2020a). The EU Emissions Trading System is an EU's core policy to mitigate climate change and it is the world's first carbon market. It aims to provide an efficient mechanism to reduce emissions. Under the System, companies are required to obtain emission permits that cover their carbon emissions. Free allocation is a transitional method for allocation of allowances in contrast to the default method, i.e. auctioning. However, free allocated allowances for both phases 3 and 4 of the EU Emissions Trading System continued to represent more than 40% of the total number of allowances available.

The ECA has identified limited targeting of free allocation of allowances. The energy sector in eight Member States also received free allowances linked to the modernisation of electricity generation. Collectively, the power sectors in these Member States have made significantly slower progress in decarbonisation: investments focused on improving power generation through coal.

Renewable energies: Both the ECA and other SAIs looked at funding to renewable energy investments. The EU had a target for a 20% share of renewable energy in final energy consumption by 2020, and currently the target is 32% by 2030⁴. At a global level, recent years have seen rapid growth and falling costs in renewable industries such as wind and solar power. However, Member State SAIs' reports on renewable energy have identified barriers to investment, lack of cost-effectiveness and problems with monitoring and evaluation (ECA, 2017a). In 2019, the ECA evaluated the progress made by the EU and Member States towards their 2020 renewables targets and examined the effectiveness of their measures to that end (ECA, 2019b). The audit revealed that significant progress that started in 2005 was followed by a slowdown in both sectors after 2014. Initial support programs heavily subsidized wind and solar photovoltaic deployment, but lowering support levels served to deter potential investment.

Final data for 2020 are not yet available, but based on the 2019 data (19.4%) that the European Environmental Agency reported, the EU as a whole was on track to achieving the 20% target (EEA, 2020). However, half of the EU Member States were at risk of not generating enough power from renewable energy sources to meet the 2020 targets. The ECA concluded that the

⁴ Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources, article 3.

promotion of auctions and the use of citizen participation are crucial to increase investment and improve distribution conditions, such as overcoming restrictive spatial planning rules, lengthy administrative procedures and grid insufficiencies.

Energy efficiency: Energy efficiency is another field where the EU has set targets for itself in light of the challenge of mitigating climate change. EU leaders have committed to saving 20% of EU Member States' projected energy consumption by 2020 and 32.5% by 2030⁵. The latest assessment of Member States' progress towards energy efficiency targets showed that the EU 2020 target is unlikely to be met as the EU energy consumption has increased again since 2014 (ECA, 2020a, 2020b). In 2020, the ECA evaluated whether EU-funded energy efficiency investments in buildings are cost-effectively helping the EU towards its 2020 energy savings target (ECA, 2020b). It concluded that operational programs and project selection were not driven by a cost-effectiveness logic. While Member States required buildings to be renovated to achieve minimal energy savings and improve their energy ratings, this has sometimes come at a high cost. Projects that provided higher energy savings or other benefits at lower cost were not prioritised.

The ECA also addressed Ecodesign and Energy labelling (ECA, 2020c). The Ecodesign legislation works by setting minimum energy efficiency and environmental requirements for household and industrial products. EU energy labels provide consumers with information on the energy consumption and environmental performance of products and help them make informed decisions. The ECA found that EU actions have effectively contributed to the achievement of the Ecodesign and Energy Labeling policy objectives, but that effectiveness has been reduced due to significant delays in the regulatory process and non-compliance by manufacturers and retailers.

The ECA is also currently examining whether EU cohesion funds for energy efficiency in enterprises were well spent.

⁵ Directive (EU) 2018/2002 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency, article 1.

3. THE EUROPEAN GREEN DEAL AND MAIN CHALLENGES

The European Green Deal is a comprehensive policy with ambitious goals that should be an inclusive, visionary social contract and a comprehensive plan for the coming decades. The success of the Deal will be marked not only by reducing carbon emissions in the EU but also by helping other countries to incorporate cleaner production cycles and sustainable development (Grabe and Lehne, 2019: 11). The main components of the Deal, such as tools, actions and financing model, which will be discussed in this section, are key to its success.

The headline goal of the European Green Deal is to make the EU climate neutral by 2050. The Commission proposed the so-called "European Climate Law" (European Commission, 2020a) to turn this political commitment into a legal obligation. The proposed EU Regulation establishing the framework for achieving climate neutrality was subject to challenging tripartite negotiations (the so-called "trilogue") between Parliament, Council and Commissions: a provisional agreement was reached in April 2021 and the regulation was adopted in June 2021⁶.

3.1. The Actions of the European Green Deal

As a reaction to mounting concerns about the adequacy of the EU's response to climate change and in an attempt to turn climate and environmental challenges into opportunities, in December 2019, the Commission published a communication on the European Green Deal (European Commission, 2019). The Green Deal aims at making the EU a resource-efficient and competitive economy, restoring biodiversity and cutting pollution, while making sure that the transition is just and inclusive for all. In order to reach the target of the Green Deal, the Green Deal action plan lays down a number of actions, which the Commission has or is expected to translate into strategies and legislative proposals. As discussed later, they pose a number of challenges.

As of June 2021, the Commission presented the following main strategies:

- An EU industrial strategy to address the green and digital transformation (European Commission, 2020b).

⁶- Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law').

- A new circular economy action plan (European Commission, 2020c), including measures to allow consumers to choose reusable, durable and repairable products. The first legislative initiative in this field was a proposal in December 2020 for Regulation concerning new mandatory requirements for all batteries⁷.
- The "Farm to fork strategy" (European Commission, 2020d). This includes a new focus for CAP funds, which should promote the use of sustainable practices, organic farming, stricter animal welfare standards, and a development of precision agriculture. Such goals should be detailed in the CAP strategic plans that Member States need to draw up, and they should become operational by the beginning of 2023. The strategy also aims at giving consumers better information of the food they eat in order to encourage sustainable food consumption.
- An EU methane strategy setting out measures to cut methane emissions in Europe and on the global scale.
- A "renovation wave" (European Commission, 2020e) strategy to improve the energy performance of private and public buildings.

The other main actions that the Commission set out in its communication on the Green Deal are as follows, and most of them are covered in the 'Fit for 55' package of legislative proposals adopted by the Commission in July 2021:

- A reform of the EU Emissions Trading System, including a possible extension to new sectors and the phasing out of free allowances, and of the Effort Sharing Regulation for sectors not covered by the ETS.
- A carbon border adjustment mechanism for selected sectors, in order to reduce the risk of carbon leakage, i.e. that production is transferred in other countries with lower ambition, or EU products are replaced by imports from such countries.
- A new strategy on climate adaptation, including resilience building, prevention and preparedness.
- Further decarbonising the energy system, which should lead to a revised target for share of renewables.

⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning batteries and waste batteries, repealing Directive 2006/66/EC and amending Regulation (EU) No 2019/1020; COM/2020/798 final.

- A revised target for energy efficiency.
- Accelerating the shift to sustainable mobility: transport accounts for a quarter of EU greenhouse gas emissions, and the Commission projects a 90% reduction in transport emissions by 2050 is needed to achieve carbon neutrality.

The Green Deal also includes boosting action for biodiversity, the improvement of the EU's forested areas and oceans, as well as for reducing pollution.

3.2. Financing the European Green Deal

Tackling climate change obviously requires substantial investment. Therefore, in addition to a new strategic and regulatory framework, the Green Deal was accompanied by the so-called "Sustainable Europe Investment Plan" (EC, 2020e). The initial plan presented in January 2020 had the ambition to mobilise, through the EU budget and related instruments, around 1 trillion euros of public and private investments over a decade. Half of this amount (around 500 billion euros) was expected to be financed through the allocation of at least a quarter of the EU budget to climate investment.

National co-financing for structural and investment funds would bring an additional 114 billion, and a new "Just Transition Mechanism" would bring some 143 billion split between grants, guarantees and loans. The Mechanism aims to provide targeted support to regions and sectors which are most affected by the transition towards the green economy.

Private and public investments for around 280 billion were expected to be mobilised by guarantees under the InvestEU Programme, which backs the investment of implementing partners such as the European Investment Bank Group and other financial institutions. Finally, around 25 billion would come from the Innovation and Modernisation Fund under the ETS.

This plan was published just before the COVID pandemic hit Europe and the rest of the world. The new challenges brought by the pandemic led to the launch of a temporary recovery instrument⁸, additional to the budget, worth 750 billion euros. The so-called "Next Generation EU" aimed at supporting a green, digital and resilient recovery. At the same time, the total size of the long-

⁸ COUNCIL REGULATION (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 Establishing a European Union Recovery Instrument to Support the Recovery in the Aftermath of the COVID-19 Crisis.

term budget was reduced by some 60 billion compared to the original 2018 Commission proposal, with a final budget adopted by Parliament and Council amounting to 1074 billion (in 2018 prices). Next Generation EU will considerably increase the amount of available funds, as it adds 70% more funds to the MFF 2021-2027. In fact, since funds from the Next Generation EU will have to be committed in the first few years of this period, during these years the amount of funds available will double the normal MFF funding.

Next Generation EU is financed by the EU borrowing from the markets. The long-term budget will instead be financed by the traditional own resources (customs duties, contributions from Member States based on VAT and gross national income), plus a new contribution based on non-recycled plastic packaging waste⁹. The Commission is expected to propose in 2021 new own resources, which would help repay the borrowing under Next Generation EU, linked to ETS allowances auctioning and possibly the carbon border adjustment mechanism, and a digital tax. Additional proposals should follow in 2024.

Finally, the Communication on the EU green deal highlights the key role to be played by the private sector and by national budgets. In this respect, the legislators adopted in June 2020 a taxonomy for classifying environmentally sustainable activities¹⁰. The Taxonomy Regulation entrusts the Commission with establishing the actual list of environmentally sustainable activities by defining technical screening criteria for each environmental objective through delegated acts.

The Commission also plans to work together with the Member States to identify and promote green budgeting practices, as well as to integrate the sustainable development goals in the European Semester.

4. ECA'S AUDIT RESPONSE TO CHALLENGES

For a fair transition to a sustainable, low-carbon economy, the EU has taken a major step forward with the European Green Deal, a comprehensive policy that could become a significant driver of deeper European integration, if handled well. A weak policy implementation capacity, on the contrary, can

⁹- COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the System of Own Resources of the European Union and Repealing Decision 2014/335/EU, Euratom.

¹⁰- Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the Establishment of a Framework to Facilitate Sustainable Investment, and Amending Regulation (EU) 2019/2088.

deepen the divide between the EU and other national, local and civil actors, and regions and social classes (Grabe and Lehne, 2019: 2-3). Under these circumstances, the ECA can play an important role by assessing the EU actions and providing recommendations for an effective implementation of the policy and further improvement.

There are several big challenges that policymakers will face when implementing the Green Deal, and the ECA is planning its work in this respect.

4.1. Adoption of Legislation

First of all, moving from communications, strategies and action plans to actual binding legislation is important. Hereafter are two examples of regulations whose adoption has been delayed due to long negotiations between the co-legislators. Similar situations are likely to occur with future proposals.

As mentioned earlier, the proposed EU Regulation establishing the framework for achieving climate neutrality was subject to challenging tripartite negotiations between the Parliament, the Council and the Commission. The European Council, in its conclusions of 12 December 2019, agreed on the objective of achieving a climate-neutral EU by 2050, in line with the objectives of the Paris Agreement. A year later, the Council supported a new EU target of reducing greenhouse gas emissions of at least 55% by 2030 compared to 1990, after long discussions, providing the Council Presidency with a mandate for further discussions with the European Parliament on the Commission proposal. On a number of core issues of the climate law – including the climate target for 2030, the ban on fossil subsidies, negative emissions, access to justice – the Parliament's position was more ambitious, leading to long discussions. A provisional agreement was only reached in April 2021 and the final vote took place in June.

Another example is the new CAP. The initial proposals date back to 2018 under the Juncker Commission, and after lengthy tripartite discussions, a deal was reached at the end of June 2021. As of September 2021, the final vote is yet to take place, and the new policy will not come into force before 2023. Whether the policy will be able to address the goals of the "farm to fork strategies" will especially depend on the commitment of Member States' CAP strategic plans.

4.2. Absorption

When it comes to funds, an immediate challenge that Member States will face in the coming years is the capacity to commit and spend the additional funding made available under Next Generation EU. As previously mentioned, in the next few years this fresh money will double the normal MFF funding. Member States need to have sufficient time and appropriate administrative capacity to absorb funds allocated by the Commission through different programmes. Some Member States are already struggling to use funds normally available under the various EU structural and investment funds, and some of those with the lowest absorption in the current programming period (such as Italy and Spain) will be receiving substantial additional support under NGEU.

This increases the risk that Member States either will not use the funding or will use it without achieving the required results. Significant additional resources to be spent in a short time also increase the risk of fraud and irregularities. All these risks, in turn, represent a challenge for the public auditors.

4.3. Ensuring that Funds Allocated to Climate Actually Achieve the Intended Results

The ultimate challenge to be addressed is ensuring that funds allocated to climate actually achieve the intended results. Let's look at the common agricultural policy as an example. According to the Commission's Communication on the Green Deal Investment Plan, the future CAP would direct 40% of its total envelope to support climate-related objectives. After reviewing the programming period 2014-2020, the ECA reported last year that some of the assumptions underlying the contribution of the CAP to the climate objectives were questionable, likely leading to overestimations (ECA, 2020d). This was particularly the case for the non-greening component of direct payments, but also for some spending under rural development.

The ECA also reported that the method used to track the CAP's contribution to tackling climate change did not take account of its support for agricultural activities with a potentially negative impact on climate change (such as livestock breeding and fertiliser application). For the upcoming CAP reform, the Commission further increased the estimated contribution coefficient of direct payments to climate change from 20% to 40%. The Commission justified the increased contribution through the new "enhanced conditionality". In its opinion

on the Commission proposals (ECA, 2019c), the ECA found such new estimated contribution to be unrealistic. The ECA recognised that the proposal included tools for addressing environmental and climate-related objectives. However, Member States would be responsible to prioritise the types of interventions to finance in their CAP strategic plans, and it is unclear how the Commission would check the plans to ensure environmental and climate ambition.

Another example is the Just Transition Fund. This fund will focus on regions and sectors that are most affected by the transition to green economy to ensure that "no one is left behind". The ECA reported that the linkage between performance and funding is relatively weak, and there is a significant risk that the use of these funds will not end the heavy reliance of some regions on carbon-intensive activities, so that transition would need to be financed again (ECA, 2020e). As for the national CAP strategic plans, the policy interventions under the Just Transition Fund will heavily depend on the choices Member States make in their just transition plans and the Commission's approval of these plans. When analysing the method for allocating JTF resources to the Member States, the ECA highlighted that performance conditionality was weak. Thus, two Member States with similar transition needs would hypothetically receive a similar level of funding, although one Member State could commit to – and succeed in – closing down carbon-intensive operations, while another could just downsize them, even temporarily. The allocation method, while targeting affected regions, provides weak incentives for the deep and significant, structural change needed to achieve the EU's climate objectives.

4.4. The ECA's Audit Response

The ECA will be closely monitoring how the Commission and Member States will deal with these challenges. In its work programme for 2021, the ECA has already planned audits on topics such as climate change and agriculture, on forestry's contribution to biodiversity and climate change mitigation, and on climate mainstreaming.

The ECA will also look at how funds have been spent in the past to support the transition of coal regions towards the end of the coal industry in order to present useful recommendations for the use of future funds. Given the importance of private investments, it will analyse the effectiveness of the EU's actions in promoting and regulating sustainable finance. Finally, taking into

account the fact that climate change is indeed a global issue, it also plans to assess the effectiveness of the EU initiatives and development aid to help the most vulnerable countries to mitigate risks and adapt to climate change.

These are just some of the topics that the ECA already agreed to cover in the next couple of years, and more will be added in view of the developments in the implementation of the Green Deal. In its newly revised strategy for the period 2021-2025 (ECA, 2021), the ECA has in fact identified "climate change, the environment and natural resources" as one of the four strategic areas for its performance audits in the coming years.

CONCLUSION

As one of the most important global challenges that has significant effects on our lives, climate change is and will be at the forefront of the global political agenda for the decades to come. Since the early 1990s, the EU has been one of the main actors worldwide in the fight against climate change. To meet its international commitments, it set for itself a number of quantified targets aimed at reducing emissions, backed by multifaceted instruments and policies such as the Emissions Trading Scheme and the Energy Efficiency Directive.

With the European Green Deal, the European Commission intends to take a number of actions to step up its efforts in order to make the EU climate neutral by 2050, accompanied by a significant amount of public spending. In recent years, the ECA has identified high policy ambitions, but there is need for more and improved action and better insight into future emission reductions. In this context, the Green Deal will be a litmus test on whether the EU is able to take climate action to the next level and effectively deal with the weaknesses the ECA has identified in the past.

After a number of Commission communications laying down strategies and action plans, an upcoming challenge will be the adoption of binding legislation. When it comes to funds, an immediate challenge that Member States will face in the coming years is the capacity to commit and spend the additional funding made available under the temporary recovery instrument "Next Generation EU".

The COVID-19 crisis had tremendous effects on the global economy and national public finance systems. The pandemic may alter political priorities, shifting the focus towards handling public health threats, boosting economies,

or reorganisation of policy services delivery systems. Nevertheless, climate change will remain a global challenge and a main concern for the people, policymakers and stakeholders.

With a longer-term perspective, the biggest challenge to be addressed is ensuring that funds allocated to climate actually achieve the intended results. The ECA will be closely monitoring how the Commission and Member States will deal with these challenges, having identified "climate change, the environment and natural resources" as one of the four strategic areas for its performance audits in the coming years.

Tackling climate change requires bringing together different interests in a democratically inclusive way. It is therefore vital for the EU to build deeper connections between the various levels of government, effectively manage the strong interaction between the EU and national politics, build public support for climate action and strengthen democratic participation.

The ECA is a key actor in promoting the sound implementation of climate policies, inspiring further policy development and building public confidence and participation for effective management of climate-related issues. By supporting the European Parliament and Council in their role as co-legislators and budgetary authorities, empowering the citizens through objective and reliable information and disseminating best practices at the local and national levels, the ECA will help promote the effective implementation of the EU climate action framework as well as the democratic legitimacy of climate policies.

REFERENCES

- Aden, Hartmut (2015), *The European Court of Auditors and Its Relationship with National Independent Audit Institutions: The Evolving Audit Function in the EU Multilevel System*, The Palgrave Handbook of the European Administrative System (ed. M. W. Bauer and J. Trondal), Palgrave Macmillan UK, London, pp. 313–328.
- Bovens, Mark; Deirdre Curtin and Paul T. Hart (2010), *The Real World of EU Accountability: What Deficit?*, Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, Mark and Anchrit Wille (2021), *Indexing Watchdog Accountability Powers: A Framework for Assessing the Accountability Capacity of Independent Oversight Institutions*, *Regulation & Governance*, 15: 856–876.
- Brandsma, Gijs Jan; Eva Heidbreder and Ellen Mastenbroek (2016), *Accountability in the post-Lisbon European Union*, *International Review of Administrative Sciences*, 82 (4): 621–637.
- Brenninkmeijer, Alex and Emma van Gelder (2017), *The European Court of Auditors: The Guardian of EU Finances*, *Law Enforcement by EU Authorities: Implications for Political and Judicial Accountability* (Ed. M. Scholten and M. Luchtman), Edward Elgar Publishing, pp. 305–329.
- Caliskan, A. Ozsozgun (2018), *UN Global Compact and Code of Conduct: The Case of Turkey*, in *Regulations and Applications of Ethics in Business Practice*, edited by Jing Bian, Kıymet Tunca Çalıyurt, Springer.
- Chartered Institute of Internal Auditors (2020), *Organisations' Preparedness for Climate Change: An Internal Audit Perspective*, Chartered Institute of Internal Auditors Climate Group.
- DG DEVCO (2018), *Environment and Climate Change Mainstreaming in EU Development Cooperation*, The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), Brussels, September 2018.
- European Commission (2019), *The European Green Deal*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf (Retrieved: 19.07.2021).
- European Commission (2020), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law); COM/2020/80 final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0080>, (Retrieved: 19.07.2021).

- European Commission (2020b), Communication from the Commission: A New Industrial Strategy for Europe; COM/2020/102 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX:52020DC010>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX:52020DC0102>.
- European Commission (2020c), Communication from the Commission: A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe; COM/2020/98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN> (Retrieved: 25.06.2021).
- European Commission (2020d), Communication from the Commission: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system; COM/2020/381 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>, (Retrieved: 25.06.2021).
- European Commission (2020e), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions: A Renovation Wave for Europe - Greening Our Buildings, Creating Jobs, Improving Lives, COM(2020) 662 final, 14.10.2020.
- European Commission (2020f), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions: Sustainable Europe Investment Plan, European Green Deal Investment Plan, COM/2020/21 final, 14.01.2020.
- ECA (2017a), Review No 01/2017: EU action on energy and climate change (Landscape Review), Review No 01/2017: EU action on energy and climate change (Landscape Review) (europa.eu) (Retrieved: 12.05.2021).
- ECA (2018a), Special Report No 25/2018: Floods Directive: Progress in Assessing Risks, While Planning and Implementation Need to Improve, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47211> (Retrieved: 18.06.2021).
- ECA (2018b), Special Report No 33/2018: Combating Desertification in the EU: A Growing Threat in Need of More Action, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=48393>, (Retrieved: 18.06.2021).
- ECA (2019a), Special Report No: 18/2019: EU greenhouse gas emissions: Well reported, but better insight needed into future reductions, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=51834>, (Retrieved: 18.06.2021).
- ECA (2019b), Special Report No 08/2019: Wind and Solar Power for Electricity Generation: Significant Action Needed If EU Targets to Be Met, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=50079>, (Retrieved: 18.06.2021).

- ECA (2019c), Opinion No 7/2018 Concerning Commission Proposals for Regulations Relating to the Common Agricultural Policy for the Post-2020 Period, Official Journal of the European Union, C 41, Vol. 62, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_EN.pdf, (Retrieved: 14.07.2021).
- ECA (2020a), Special Report No 18/2020: The EU's Emissions Trading System: Free Allocation of Allowances Needed Better Targeting, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54392>, (Retrieved: 18.06.2021).
- ECA (2020b), Special Report No 11/2020: Energy Efficiency in Buildings: Greater Focus on Cost-effectiveness Still Needed, par. II., <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53483>, (Retrieved: 15.07.2021).
- ECA (2020c), Special Report No 01/2020: EU Action on Ecodesign and Energy Labelling: Important Contribution to Greater Energy Efficiency Reduced by Significant Delays and Non-compliance, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=52828>, (Retrieved: 12.6.2021).
- ECA (2020d), Review No 01/2020: Tracking Climate Spending in the EU Budget, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54194>, (Retrieved: 17.07.2021).
- ECA (2020e), Opinion No 5/2020 on the Commission's 2020/0006 (COD) proposals of 14 January 2020 and of 28 May 2020 for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Just Transition Fund (COM(2020) 22 final and COM(2020) 460 final), Official Journal of the European Union, C 290/1, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP20_05/OP20_05_EN.pdf, (Retrieved: 18.06.2021).
- EEA (2020), Trends and Projections in Europe 2020: Tracking Progress towards Europe's Climate and Energy Targets, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020>, (Retrieved: 17.07.2021).
- ECA (2021), The 2021-25 Strategy of the European Court of Auditors, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/Strategy.aspx>. (Retrieved: 17.06.2021).
- Ganzleben, Catherine and Aleksandra Kazmierczak (2020), Leaving No One Behind – Understanding Environmental Inequality in Europe, *Environmental Health*, 19 (57): 1-7.
- Grabe, Heather and Stefan Lehne (2019), *Climate Politics in a Fragmented Europe*, Carnegie Europe.
- IIA (2021), *Climate Change and Environmental Risk: Challenges and Tools for Internal Audit*, The Institute of Internal Auditors, <https://iaa.no/product/climate-change-and-environmental-risk/> (Retrieved: 30.08.2021).

- IPCC (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press.
- NCA (2021), *How is the EU organised and what mechanisms exist for the democratic control and accountability of EU policy?*, Netherlands Court of Audit, <https://english.rekenkamer.nl/publications/frequently-asked-questions/european-union/how-is-the-eu-organised-and-what-mechanisms-exist-for-the-democratic-control-and-accountability-of-eu-policy>, (Retrieved: 18.08.2021)
- Oberthür, Sebastian and Claire Roche Kelly (2008), *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, *The International Spectator*, 43 (3): 35-50.
- Saurer, Johannes (2009), *The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, *American University International Law Review*, 24 (3): 429-488.
- Stephenson, Paul (2017), *Reconciling Audit and Evaluation? The Shift to Performance and Effectiveness at the European Court of Auditors*, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 6, No. 1 (2015), pp. 79-89
- Şenol, Hasan and Hakan Özçelik (2012), *Environmental Accounting in the Context of Sustainable Development and Within IFRS Evaluation*, 3rd International Symposium on Sustainable Development, May 31 - June 01 2012, Sarajevo, pp. 81-89.
- Wille, Anchrit and Mark Bovens (2020), *Watching EU Watchdogs Assessing the Accountability Powers of the European Court of Auditors and the European Ombudsman*, *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2020.1852229.

AVRUPA BİRLİĞİ VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ: DENETÇİ PERSPEKTİFİ

Nikolaos MILIONIS

Hacı Ömer KÖSE

Matteo TARTAGGIA

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

İklim değişikliği, gezegenimizin tarih boyunca karşı karşıya kaldığı en kritik çevresel, sosyal ve ekonomik tehditlerden biridir. 1990'ların başından itibaren bu tehditle mücadelede etkili rol üstlenen Avrupa Birliği (AB), 2019 yılında kabul ettiği Avrupa Yeşil Mutabakatı ile kendisine bu alanda iddialı hedefler belirlemiş ve Avrupa'ya 2050 yılına kadar dünyanın ilk iklim nötr kıtası yapmayı sağlayacak politikalar benimsemiştir. Mutabakatın hedefine ulaşması için AB Komisyonu Ocak 2020'de, on yıl içinde bir trilyon Avroluk sürdürülebilir yatırımı harekete geçirmeyi amaçlayan ve ilgili tüm sektörleri kapsayan bir yatırım planını onaylamıştır. AB'nin bu şekilde gündeminin ilk sıralarına yerleştirdiği ve önemli miktarda kamu harcaması yapmayı planladığı iklim değişikliği ile mücadele, AB'nin bağımsız dış denetim organı olan Avrupa Sayıştay'ının (ECA) da temel öncelikleri arasında ilk sıralara yerleşmiştir. Son yıllarda AB'de hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi çabalarının da katkısıyla genişleyen rolleri ile bir tür "yumuşak güç" haline gelen ECA'nın, önümüzdeki dönemde çok düzeyli bir yönetim sisteminde daha büyük bir etkiye sahip olması beklenmektedir.

ECA'nın özellikle performans denetimleri sonucu hazırladığı özel raporlarda politika, strateji ya da uygulamalara ilişkin yer verdiği bulgular ve daha fazla gelişme için yaptığı öneriler, Avrupa Komisyonu'nun belirli politikaları veya politika araçlarını yeniden düşünmesi ve geliştirmesine imkan sağlayan bir araç olarak işlev görmektedir. İklim sorunlarına odaklanan denetim raporları da aynı işleve sahiptir ve iklim değişikliği uyum (adaptation) ve azaltım (mitigation) politikalarını ve uygulamadaki performanslarını geliştirmeyi amaçlamaktadır.

2017'de ECA, enerji ve iklim değişikliğine ilişkin AB faaliyetlerinin kapsamlı bir incelemesini yaparak, gelecekteki denetimleri için bir zemin oluşturdu. İnceleme, ECA ve üye devlet YDK'larının enerji ve iklim değişikliği ile ilgili olarak yılda yaklaşık 50 denetim gerçekleştirdiğini, ancak birçok önemli konunun yeterince denetim kapsamına alınmadığını ortaya koydu. Bu tespitler doğrultusunda ECA, ulusal YDK'ların denetim kapsamına yeterince almadıkları iklim değişikliğine uyum, AB ve ulusal sera gazı envanterleri, AB Emisyon Ticareti Planının üçüncü

aşaması, enerji verimliliği, ekodizayn ve enerji etiketleme politikası, karayolu taşımacılığı ve tarımdan kaynaklanan emisyonlar gibi enerji ve iklimi ilgilendiren alanlarda bir dizi rapor yayımladı.

Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsayıcı, vizyoner bir sosyal sözleşme ve önümüzdeki on yıllar için kapsamlı bir plan ortaya koyan, iddialı hedeflere sahip kapsamlı bir politika olmakla birlikte, politika yapımcıların bu Mutabakatı uygularken karşılaşacakları bazı önemli güçlükler söz konusudur. ECA, bu güçlüklerle başa çıkılmasına katkı sağlamak amacıyla yürütülmesi gereken denetim çalışmalarına, planlarında özel olarak yer vermektedir.

Bu bağlamda ön plana çıkan ve etkin sonuç alınması gereken konuların başında, mevzuatın Mutabakat ile uyumlu hale getirilmesi ve halihazırda var olan iletişim, strateji ve eylem planlarından, fiili olarak bağlayıcı niteliği haiz mevzuata geçişin sağlanması gelmektedir. Keza üye devletlerin, Komisyon tarafından farklı programlar aracılığıyla tahsis edilen fonları amacı doğrultusunda kullanmak için yeterli zamana ve uygun idari kapasiteye sahip olması önemli olup, aksi bir durum üye devletlerin sağlanan finansmanı ya hiç ya da amacı doğrultusunda kullanmama riskini; kısa sürede harcama eğilimi ise dolandırıcılık ve usulsüzlük riskini artıracaktır. Bu da ECA'nın meydan okuması gereken bir alanı oluşturmaktadır.

ECA yaptığı denetimlerde, iklim değişikliği ile mücadeleyi (de) kapsayan birtakım program, politika, fon ya da faaliyetlerin performansını değerlendirerek, birbiri ile çelişen hedefleri ya da hedeflerle çelişen faaliyet ve stratejileri, program ve politikadaki boşluklar ile muhtemel zaafı ortaya koymakta; gerekli düzeltici önlemler ve daha fazla geliştirme için önerilerde bulunmaktadır. Denetim programlarını giderek artan ölçüde bu alanlara kaydırmaktadır. Örneğin 2021 çalışma programında iklim değişikliğinin yanısıra tarım ve ormancılığın biyolojik çeşitliliğe ve iklim değişikliğinin azaltılmasına katkısı ve iklimin ana akımlaştırılması gibi konulara yer vermiştir. Özel yatırımların önemini de göz önüne alarak, AB'nin sürdürülebilir finansmanı teşvik etme ve düzenleme konusundaki eylemlerinin etkinliğini analiz etmeyi, ayrıca sorunun kendisi gibi çözümünün de küresel ölçekte sağlanabileceğini dikkate alarak, en savunmasız ülkelerin risklerini azaltmalarına ve iklim değişikliğine uyum sağlamalarına yardımcı olmak için AB girişimlerinin ve kalkınma yardımlarının etkinliğini değerlendirmeyi de planlamıştır.

Daha uzun vadeli bir bakış açısıyla ele alınması gereken en büyük zorluk, iklime tahsis edilen fonların gerçekten istenen sonuçlara ulaşmasını sağlamaktır. ECA, önümüzdeki 5 yıllık dönemde performans denetimleri için "iklim değişikliği, çevre ve doğal kaynaklar"ı dört stratejik alandan biri olarak belirlemiş, Komisyon ve üye devletlerin bu alandaki güçlüklerle nasıl başa çıkacaklarını yakından izlemeyi ve uygulamalara değer katmayı planlamıştır.

ECA, iklim politikalarının güçlü bir şekilde uygulanmasını teşvik etmede, politika geliştirilmesine daha fazla ilham vermede ve iklimle ilgili sorunların etkin yönetimi için halkın güvenini ve katılımını sağlamada kilit bir aktördür. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ni destekleyerek, vatandaşları nesnel ve güvenilir bilgi ile güçlendirerek ve yerel ve ulusal düzeylerde en iyi uygulamaların yaygınlaşmasını sağlayarak ECA, AB iklim politikalarının demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesine ve etkili bir şekilde uygulamaya geçirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.



YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KAMUDA DÜRÜSTLÜKLE İLGİLİ RİSKLERİN YÖNETİLMESİNDE ROLÜ

THE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN MANAGEMENT OF INTEGRITY RISKS IN PUBLIC SECTOR

Yaşar UZUN¹
Murat ÖNDER²

ÖZ

Dürüstlük, hem bireysel hem de kamusal alanda saygın bir hayat sürdürmenin olmazsa olmaz bir koşuludur. Kamuda dürüstlük; kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunun her aşamasında kamu yönetici ve görevlilerinin, kamuyla etkileşimde bulunan kişilerin kamu etik değerlerine uygun davranış sergilemeleriyle mümkün olabilecektir. Dürüstlüğün gözetilmediği kamusal alanda; hata, usulsüzlük, yolsuzluk, rüşvet, menfaat çatışması, israf, adam kayırmacılık, ayrımcılık vb. gibi etik dışı davranışların yaygınlaşması ve kanıksanmasıyla kamuya duyulan güven azalabilecek; kamu kaynakları iyi yönetilemeyecek; kamu hizmetleri kamu yararına uygun ve etkili bir şekilde üretilip sunulamayacaktır. Kamuda dürüstlüğün korunması ve gözetilmesi, dürüstlük ihlaline yol açabilme potansiyeline sahip durumların, diğer bir deyişle dürüstlük risklerinin iyi şekilde yönetilmesini gerektirmektedir. Yüksek denetim kurumları, bağımsız ve tarafsız kurumlar olarak kamu kaynaklarının verimli, etkin, etkili ve etik olarak yönetilmesi için yapılması gereken plan, program ve faaliyetler hakkındaki denetim ve raporlarıyla parlamentoların,

¹ Sayıştay Uzman Denetçisi, yasaruzun@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3803-0611

² Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, muratondere@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8300-862X

Gönderim Tarihi/Submitted: 24.05.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 15.06.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 10.08.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 14.08.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Uzun, Yaşar

Atıf/To Cite: Uzun, Yaşar ve Önder, Murat (2021), Yüksek Denetim Kurumlarının Kamuda Dürüstlikle İlgili Risklerin Yönetilmesinde Rolü, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 37-71

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004556>

kamuoyunun ve kamu idarelerinin dikkatlerini çekebilmektedirler. Ulusal dürüstlük sistemlerinin temel yapı taşlarından olan yüksek denetim kurumları, gerçekleştirdikleri denetim ve denetim dışı faaliyetler ile kamuda dürüstlük risklerinin yönetilmesi için önemli bir işlevi yerine getirirler. Bu çalışmanın amacı, kamu yönetimlerinde dürüstlikle ilgili risklerin iyi şekilde yönetilebilmesi bağlamında yüksek denetim kurumlarının uygulama yaklaşımları hakkında farkındalık geliştirmek ve kamu sektöründe dürüstlük risklerinin etkin şekilde yönetilmesine yönelik alternatif öneriler geliştirerek katkı sunmaktır.

ABSTRACT

Integrity is an indispensable condition for sustaining a dignified life in public life as well as in individual life. Integrity in the public sector can only be possible through the ethical behaviors of public managers, public officials and those who interact with the public, at every stage of producing and delivering public services. In a public sphere where integrity is not maintained, public trust may decrease; public resources will not be well managed; and public services will not be produced and delivered in an effective and efficient manner for the public interest because of the prevalence and adoption of unethical behaviors such as fraud, corruption, bribery, conflict of interest, nepotism etc. Protecting and observing integrity in the public sector requires good management of situations or integrity risks that have the potential to lead to breach of integrity. Supreme audit institutions, as independent and impartial institutions, can attract the attention of parliaments, the public and public administrations with their audits and reports on the plans, programs and activities to maintain efficient, effective, and ethical management of public resources. Supreme audit institutions, one of the basic building blocks of national integrity systems, carry out an important function for the management of integrity risks in the public sector with their audit and non-audit activities. Thus, the purpose of this study is to raise awareness about the practices of supreme audit institutions in terms of promoting effective management of integrity risks in public sector organizations and to contribute to the development of perspectives regarding the effective management of integrity risks by providing alternative policy recommendations.

Anahtar Kelimeler: Kamu Dürüstlüğü, Dürüstlük Riskleri, Yüksek Denetim Kurumları, Kamu Yönetimi, Risk Yönetimi

Keywords: Public Integrity, Integrity Risks, Supreme Audit Institutions, Public Management, Risk Management

GİRİŞ

Kamu idareleri ve kamu görevlilerinin temel sorumluluklarından birisi, hiç şüphesiz kamu itibarını, diğer bir deyişle kamu yönetimine duyulan güveni korumak ve gözetmektir. Kamu itibarının korunması ise etik değerlerinin ihlal edilmesine yol açabilecek durumların farkında olunması ve bu durumların kamu yararı açısından en uygun şekilde yönetilebilmesini gerektirir. Etik

değerler, yalnızca kavramsal düzeyde tanımlanan bir metin veya ideal, ulaşılamaz bir durum olarak değil aksine kamunun günlük iş ve işleyişinde uygulamaya konulmak, kamunun bir düzen içerisinde devamını sağlamak ve bu düzene duyulan güveni sürdürmek üzere vardır. Kamu kurumlarında dürüstlük ihlaline yol açabilecek potansiyel durumların farkında olunmaması ve iyi yönetilememesi, usulsüzlük, yolsuzluk, işgücü kaybı, verimsizlik, çıkar çatışmaları, rüşvet ve benzeri gibi istenilmeyen durumların, telafisi imkânsız etkilerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, kamu sektöründe dürüstlük ihlaline yol açma potansiyeli olan alan ve durumların iyi yönetilmesi için geliştirilecek yönetim yaklaşım ve uygulamalarının önemi daha da artmaktadır. Burada temel sorumluluk başta siyasal liderler, politika yapıcıları ve kamu yöneticileri olmak üzere, kamu sektörünü oluşturan tüm paydaşlara düşmektedir (Aydın vd., 2020: 730).

Kamu dürüstlüğünün korunması ve gözetilmesinde önemli sorumluluğu olan kurumlardan birisi de yüksek denetim kurumlarıdır. Yüksek denetim kurumları, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu, şeffaflığı ve dürüstlüğü güçlendirerek kamu hizmetlerinin niteliğini artırır (INTOSAI, 2019a: 6). Bundan dolayı, kamu yönetiminde dürüstlüğün sağlanması ve ihlallere neden olabilecek olası riskli durumların yönetilmesi önemli bir denetim alanı olarak yüksek denetim kurumlarının gündeminde yer almaya devam etmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde dürüstlikle ilgili risklerin iyi bir şekilde yönetilebilmesi için yüksek denetim kurumlarının uygulamaları hakkında farkındalık oluşturmak ve bu risklerin etkin şekilde yönetilmesi için bazı politika önerileri geliştirerek katkı sunmaktır. Önce temel kavramlar açıklanarak kamu yönetiminde dürüstlük risklerinin neden yönetilmesi gerektiği üzerinde durulacaktır. Sonra kamu sektöründe dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesini teşvik etmek amacıyla yüksek denetim kurumlarının uyguladığı yaklaşımlara dair ülkeler düzeyinde farklı örnek uygulamalar hakkında karşılaştırmalı bilgi verilerek kamu yönetimlerinde bu tür riskleri yönetebilmek üzere politika önerileri geliştirilecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Dürüstlük farklı kültür ve bağlamda farklı anlamlar kazanabilen ve farklı kullanılabilen karmaşık bir kavramdır (McFall, 1987: 5). Dürüstlük (integrity), Latince'den türetilmiş bir kelime olarak "kirlenmemiş, bozulmamış, zarar görmemiş olan şey ya da kişi (OECD, 2009: 9), doğru olma ve güçlü ahlaki ilkelere sahip olma niteliği" (Oxford Lexico, 2021) şeklinde tanımlanmaktadır. Farsça'dan dilimize geçen dürüst kelimesi "sözünde ve davranışlarında doğruluktan ayrılmayan, doğru (kimse)" olarak tanımlanır (TDK, 2021). Kamu yönetimi bağlamında dürüstlük (kamu dürüstlüğü), genel kabul görmüş kamu etik değer ve normlarının kamu örgütlerinde uygulanmasını ifade eder ve genel kabul görmüş etik değer, ilke ve normlara bağlı kalınarak kamu sektöründe kamu yararını güçlendirmeyi ve özel çıkarlardan öncelikli hale getirmeyi (OECD, 2017) amaçlar. Kamuda dürüstlüğü yönetmek; kamu sektöründe dürüstlüğü teşvik etmek ve uygulamak, dürüstlük ihlallerini önlemek üzere gerekli faaliyetleri koordinasyon içerisinde yerine getirmektir (OECD, 2009: 9).

Kamu sektöründe dürüstlüğü yönetmenin temel bileşenlerinden birisi, dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesidir. Dürüstlikle ilgili risk, idarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasını olumsuz etkileyebilecek dürüstlük dışı (etik olmayan) davranışın gerçekleşme ihtimali olarak tanımlanabilir. Dürüstlük riskleri, bir örgütün dürüstlük ihlallerine maruz kalabilme düzeyini artıran davranışlar ve şartlardan oluşmaktadır. Bir örgütte dürüstlüğü etkin olarak yönetilebilmesi, dürüstlük risklerine yol açabilecek faktörlerin tanımlanmasını, izlenmesini ve gerekli tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir (Molina, 2016:6).

Dürüstlük risklerinin yönetilmesi, gerçekleşmesi olası ve gerçekleştiğinde idarenin amaçlarına ulaşmasını etkileyebileceği değerlendirilen dürüstlük dışı davranış, olay veya durumlarının tanımlanması, değerlendirilmesi ve bunlara uygun cevapların verilmesi için politika, prosedür ve süreçler ile ilgili tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Diğer bir deyişle, kamu idarelerinde dürüstlüğü (etik değerlerin ve normların) korunduğuna ilişkin makul güvenceyi elde etmek üzere potansiyel hile ve yolsuzlukla ilişkili riskleri tespit etmek, analiz etmek, değerlendirmek ve izlemek için gerekli faaliyet ve yöntemleri uygulamak ve koordine etmektir (OECD, 2013: 107). Kamu dürüstlüğü bağlamında ortaya çıkabilecek risk türleri olarak; "yolsuzluk", "hile", "gücün kötüye kullanılması", "rüşvet", "adam kayırma", "çıkar çatışması", "politika sapması" (OECD, 2017: 4, OECD, 2020: 45), "itibar kaybı", "psikolojik taciz", "ayırıcılık", "bilgi sızdırma" gibi risk örnekleri verilebilir.

Dürüstlük risklerine yol açabilen faktörlerden bazıları şunlardır (Molina, 2016:8-9):

- Örgüt içerisinde etik dışı davranışların rutin ve yaygın olduğu, yaptırım uygulanmadığı ve karşılıksız kaldığı bir örgüt kültürü ve iklimi,
- Davranış ve kararlarda sorumluluğun olmayışı ya da önemsenmemesi,
- Birden fazla üstlenilen roller arasında çatışma olabilmesi,
- Görev ve yetki dağılımının dengeli şekilde oluşturulmaması,
- Kamu değerlerini ihmal eden, gerçekçi olmayan amaç ve hedeflere ulaşmanın önemli olduğunu öne çıkaran eksik performans yönetim anlayışı (Özgür ve Aydın, 2020:14-15),
- Kişisel hırs ve menfaatlerin ön plana çıkması,
- Kurum içi ve kurum dışındaki paralel ilişkilerin karar ve davranışları olumsuz etkilemesi,
- Karar, işlem ve faaliyetlerde şeffaflık ve hesap verebilirliğin olmaması (Ozdemir vd., 2010: 4),
- İç kontrol sisteminin bütün unsurlarıyla birlikte oluşturulmaması ve/veya etkin şekilde işletilmemesi,
- Karar alma ve uygulamalarında etik değerlerin korunmasına yönelik kontrollerin göz ardı edilmesi,
- Dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair mevzuat altyapısının eksik olması,
- Dürüstlük risklerinin yönetilmesine ilişkin mevcut kontrollerin teknolojik gelişmeler (yapay zeka, büyük veri, e-hizmet vb.) karşısında yetersiz kalması.

Dürüstlük ile ilgili risklerin gelişebileceği alanlara bakıldığında; kamu ihale ve sözleşmelerinin uygulanması, kamu altyapı yatırımları ve bazı kamu politikalarının yüksek riskli alanlar olduğu görülür (OECD, 2017: 4). Bununla birlikte; kamuda insan kaynaklarının, bilgi güvenliğinin yönetilmesi, kamu iş sağlığı ve güvenliği, kamu mali kaynaklarının yönetimi, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması, lisans ve sertifika haklarının verilmesi gibi alanlar da dürüstlük ile ilgili risklerin olabileceği önemli alanlardır (Minkova, 2015:12; Onder ve Nyadera, 2020).

2. KAMU YÖNETİMLERİNDE DÜRÜSTLÜKLE İLGİLİ RİSKLER NEDEN YÖNETİLMELİDİR?

Kamu yönetimlerinde dürüstlüğün korunması ve gözetilmesi, kamu hizmeti üretim ve sunumunun kamu etik değer, ilke ve kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Dürüstlük risklerinin yönetilmesi, kültürel kaynaklarımızda yer alan yönetim anlayışı, kamu yönetimine sağlayacağı yararlar ile mevzuat ve standartlar çerçevesinde değerlendirilecektir.

2.1. Dürüstlük İlgili Risklerin Yönetilmesinde Kültürel Temeller

Dürüstlük risklerinin yönetilmesi günümüz kamu yönetimleri için tanımlanmış bir ihtiyaç gibi görünse de, bunun aynı zamanda kültürel temelleri olan ve her dönemin önemli ve temel bir yönetim değer ve ilkesi olduğunu söylemek mümkündür. Birçok kültürel kaynağımızda özel ve kamu yaşamında risklere karşı uyanık olunması ve uygun şekilde yönetilmesi ihtiyacına vurgu yapıldığı görülmektedir.

Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî'nin Mesnevî'si ve Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig'i gibi çok sayıda siyasetname ve eserler hem bu dünyada hem de ahirette mutlu ve huzurlu olmanın sırlarını bizlere ve gelecek nesillere anlatmaktadırlar (Önder ve Memiş, 2017). Eserlere göre mutlu ve huzurlu yaşamın temel şartı; bireysel ve toplumsal hayatta ve kamu yönetiminde değer odaklı bir yaşam sürdürmekten geçmektedir. Örneğin Mesnevî'de risklere karşı uyanık olma ve tedbir alma gerekliliği, "ihtiyatlılık" değeri üzerinden anlatır. İhtiyatlılık, "gelebilecek bir belayı görmek" (Rûmî, 1995: 3/201), "insanı doğru yolundan alıkoymayacak en uygun tedbire uygun davranmaktır" (Rûmî, 1995: 3/2842). Mesnevî, bireysel ve kamusal yaşamda atılacak her adımda işin sonunun düşünülerek hareket edilmesini öğütler: "Her adımımı nereye atacaksam görür de öyle atarım. Bu yüzden de sürçmekten, düşmekten kurtulurum" (Rûmî, 1995: 3/1746-1754). Kamu yönetimi açısından bakıldığında, yönetimde muhtemel riskler önceden öngörülebilir ve akıllıca davranmak bunu gerektirmektedir: "Akıllı kişiye, sonda görülecek şey önceden görünür, gönlüne doğar; bilgisi az kişiye sonunda!" (Rûmî, 1995: 3/3572). Risklere karşı dikkatli olmamak, tehlikelere adeta davetiye çıkarmaktır. Mesnevî bu hakikati şöyle hatırlatır: "Çoban uyudu mu, kurt emin olur. Çoban uykuya daldı mı dikkati elden gider" (Rûmî, 1995: 3/1193).

Yusuf Has Hacib'in XI. yüzyılda kaleme aldığı, devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği, yöneticinin rol ve sorumlulukları, yönetilenlerle ilişkileri gibi

hususları ele aldığı, dönemin yöneticilerine ve sonraki nesillere öğüt niteliği taşıyan eseri Kutadgu Bilig'de devlet yönetiminde tedbirli davranmanın önemine vurgu yapmaktadır. Devletin bekası açısından yöneticilerin uyanık olmaları ve kamu düzenini bozabilecek muhtemel risklerin zamanında sezilerek uygun tedbir alınması önerilmektedir. Keza yöneticilerin doğru yasa/düzenleme yaparak uygulamalarının, muhtemel risklere karşı alınabilecek önemli bir tedbir olduğuna işaret edilmektedir (Uzun, 2020a: 120).

Büyük Selçuklu Devletinin veziri Nizamülmülk'ün kaleme aldığı ve Sultan Melikşah'a sunduğu meşhur Siyasetnamesinde, muhtemel risklere karşı devlet yönetiminde alınması gereken tedbirlere şu şekilde yer vermektedir (Nizamülmülk, 2017: 17, 29, 127):

- “Zalimlerin dehşete kapılması, ayaklarını denk almaları ve cezaya çarptırılmaktan korkarak hiç kimsenin haksızlık ve yolsuzluk yapmaya yeltenmemesi için, padişahın haftada iki gün divan-ı mezalime oturup mazlumun hakkını zalimden alarak mazluma vermesi, konuyu aracısız bir şekilde tebaadan bizzat kendisinin dinleyip ona hükmetmesi gerekir.”
- “Memlekete telafisi ve tedavisi imkânsız hasarların verilmemesi ve karışıklıkların zuhur etmemesi amacıyla, görevlerini noksansız yerine getirip getirmediklerini görmek için padişahın vezirleri ve mutemetleri gizlice sürekli denetlemesi lazımdır.”
- “Devlet işlerinde takip edilecek siyaset, âlimler ve cihan görmüşlerle istişare edilerek tespit edilmelidir: Zira birisi kıvrak zekalı ve basiretli iken bir diğèrinin anlayışı kıt olabilir.”

Ünlü şair ve İslam âlimi Sa'dî-i Şîrâzî de “Bostan” ve “Gülîstan” adlı eserlerinde özel ve kamu yaşamında risk yönetiminin önemini sıklıkla vurgulamaktadır. Sa'dî'ye göre devlet yöneticileri risklere karşı uyanık kalmalıdır. “Kavmin büyüğü için uyku haramdır” (Şîrâzî, 1988: 64). Risklere, tehlikelere karşı uyumak, onları umursamamak felakete yol açacaktır (Şîrâzî, 1991: 90). Sahip olunan kapasite ölçüsünce bütün risklerin farkında olunmalı, riskler küçümsenmemeli ve zamanında doğru tedbire dayalı yaklaşımlarla karşılık verilmelidir: “Görmez misin, karıncalar toplanınca cenk aslanlarının hakkından nasıl gelirler?” (Şîrâzî, 1988: 50).

Bu ve benzeri örnekler, kamu yönetimi anlayışımız ile bireysel ve toplumsal yaşamımıza ilişkin sorunların kendi ihtiyaç ve değerlerimize uygun olarak çözümünde, kültürel kaynaklarımıza başvurmanın önemini ortaya koyar (Uzun, 2020b: 67).

2.2. Dürüstlikle İlgili Risklerin Yönetilmesinin Kamu Yönetimine Katkıları

Dürüstlikle ilgili risklerin iyi bir şekilde yönetilmesi ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuz durumların önlenmesine veya etkilerinin azaltılmasına önemli katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda riskleri yönetmenin sağlayabileceği temel yararlarından bazıları şu şekilde sıralanabilir (BÜMKO, 2014: 24):

- Kamu itibarının korunması ve gözetilmesine destek sağlar,
- Dürüstlikle ilgili olanlar da dâhil stratejik amaç ve hedeflerin doğru şekilde belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılmasına, performansın geliştirilmesine katkı sağlar,
- Kamu idarelerinin sunduğu hizmetlerin sürekliliğini ve kalitesinin geliştirilmesini sağlar,
- Dürüstlikle ilgili risklerin yönetiminde fayda-maliyet, maliyet-etkinlik veya diğer analiz yöntemlerinin kullanılması ile kaynak tahsisinde etkinliği artırır,
- Olası kayıplar ve etkilerinin kontrol altında tutulmasını sağlar,
- Mevzuata uygunluğu sağlar,
- Karar alma mekanizmalarının kanıtlara ve dürüstlikle ilgili risklere dayalı bir yaklaşımla güçlendirilmesini ve “etik karar” alınmasını destekler,
- Dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların açık şekilde belirlenmesini destekleyerek şeffaflık ve hesap verebilirliği artırır,
- Çalışanların sahiplenme ve aidiyet duygusunu artırır,
- Dürüstlikle ilgili risklerin türüne (hile, yolsuzluk, menfaat çatışması, adam kayırmacılık, psikolojik taciz, fırsat eşitsizliği vb.) göre gerçekleşmesi halinde doğabilecek kamu zararı, kamu borçlanması, kamu kaynaklarının israfı, çalınması, kaybolması, can ve mal kaybı, ulusal güvenliğin tehlikeye düşmesi, kamu görevlilerinin sağlık durumlarının bozulması vb. gibi olumsuz sonuçlar önlenir veya azaltılır,
- Kamu yönetimlerinin dürüstlikle ilgili risklere karşı duyarlı hâle gelmesiyle, yönetim kültürünün risk odaklı gelişimine katkı sağlanır. Bu bağlamda, olumsuz sonuçlarını önlemek açısından her türlü dürüstlük riskinin kamu kurumlarında konuşulabildiği “açık çalışma ortamı” gelişir.

2.3. Mevzuat ve Standartlar Açısından Dürüstlük İlgili Risklerin Yönetilmesi

Kamu sektöründe dürüstlük ile ilgili risklerin yönetilmesinde temel şartlardan birisi de mevzuat altyapısının oluşturulmasıdır. Mevzuat altyapısının, dürüstlük ile ilgili riskleri açıklayıcı olması; riskleri tespit etme, değerlendirme ve karşılık verme yaklaşımlarını öngören bir çerçeveye sunması; rehberlik de dâhil gerekli yapı, süreç, rol ve sorumluluklara açıklaması beklenir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu idarelerinde iç kontrol yapısının ve bunun bir unsuru olarak risk yönetiminin hayata geçirilmesini öngören hükümler içermektedir (Md.55-67). Bu Kanun'a dayalı olarak düzenlenen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde (RG: 26.12.2007/26738), geliştirilen standartların COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) modeli, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlendiği; kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü olduğu vurgulanmıştır. Tebliğ, iç kontrolün kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak kamu iç kontrol standartlarını açıklamıştır. Buna göre idareler, hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek (dürüstlük ile ilgili olanlar da dâhil) riskleri tanımlamalı, analiz etmeli ve gerekli önlemleri belirlemelidir. Ayrıca, hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla gerekli politika ve prosedürleri oluşturup uygulamaya koymalıdır.

Daha iyi bir yönetim için karar alma ve uygulama süreçlerini desteklemek, böylece kamu kaynaklarının rasyonel kullanımına katkı sağlamak amacıyla hazırlanan Kamu İç Kontrol Rehberi'nde şu temel konular ele alınmıştır (BÜMKO, 2014: 4-5):

- Kontrol ortamının yapı taşları olan etik değerler ve dürüstlük, misyon, örgüt yapısı ve görevler, personelin yeterliliği ve performansı, yetki devri konularına ilişkin kavramsal açıklamalar, mevzuat ve uygulama araçları,
- Risk yönetiminin önemi ve amaçları, risk yönetimi sürecinin aşamaları ve süreçte yer alan aktörlerin rol ve sorumlulukları, Risk Stratejisi Belgesi ile kullanılacak iletişim ve raporlama araçları,

- Risk yönetimi ile yakından ilişkili olan kontrol faaliyetleri kapsamında, kontrol stratejileri ve yöntemleri, prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi, görevler ayrılığı ilkesi, hiyerarşik kontroller, faaliyetlerin sürekliliği ve bilgi işlem kontrolleri, kontrol faaliyet örnekleri (onay, yetkilendirme, doğrulama, hesapların mutabakatı vb.),
- Bilgi ve iletişim bileşeni çerçevesinde, bilgi kavramı ve yönetimi, yönetim bilgi sistemlerinin işleyişi, kurum içi ve dışı iletişim araçları ile raporlama mekanizmaları,
- İç kontrol sisteminin düzenli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında, yapı, rol ve sorumluluklar ile izleme yöntem ve araçları.

3. YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KAMUDA DÜRÜSTLÜK RİSKLERİNİN YÖNETİLMESİNDE UYGULADIĞI YAKLAŞIMLAR

Kamu hizmeti üretim ve sunumu, kamu kaynaklarının şeffaf ve hesap verilebilir şekilde yönetildiği bir ortamda, adalet, doğruluk ve dürüstlük içerisinde, hukukun üstünlüğü ve kamu yararı doğrultusunda gerçekleştirilmelidir. Bu ilkelerin ihlali kamunun dürüstlüğüne gölge düşürerek, kamuya duyulan güvenin kaybına yol açacaktır (Önder, 2011). Kamu mali yönetiminde disiplinin korunması ve gözetilmesinde rol ve sorumluluğu olan bir kurum olarak yüksek denetim kurumları da, yürüttüğü faaliyetler ile kamu yönetimlerinde kamu dürüstlüğüne tehdit edebilecek risklerin yönetilmesi gerekliliğini parlamentoların, kamu idarelerinin ve kamuoyunun dikkatine sunmaktadırlar. Yüksek denetim kurumlarının bu bağlamda gerçekleştirdiği faaliyetlerin örneklendirilmesi, hem bu kurumların ve işlevlerinin daha iyi anlaşılması hem de kamuda dürüstlüğün korunması ve sürdürülmesi için yapılması gerekenlere ilişkin farkındalığın artması açısından yararlı olacaktır. Bu çalışmaya konu uygulama örnekleri, “denetim faaliyetleri” ve “denetim dışı farkındalık geliştirici faaliyetleri” olmak üzere iki alt başlık altında ele alınacaktır.

3.1. Kamuda Dürüstlük Risklerinin Yönetilmesine Dair Denetim Uygulamaları

Kamu sektörü denetimi, bilgilerin veya fiili koşulların belirlenen kriterlere (denetim standartlarına) uygun olup olmadığının tespit edilmesi için kanıtların tarafsız şekilde elde edilmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistematik bir süreç

olarak tanımlanmaktadır (INTOSAI 2019b:10; Önder ve Meydanlı, 2019:126). Yüksek denetim kurumlarının kamuda dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair denetim uygulamalarından bazı örnekler şu şekildedir:

Arnavutluk Sayıştay'ının "Arnavutluk Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi" Üzerine Yaptığı Performans Denetimi Çalışması: Kamuda dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde stratejik bir yöntem uygulanması genel kabul görmüş uluslararası iyi uygulama örneğidir (OECD, 2020: 44). Arnavutluk Sayıştay'ı (State Supreme Audit of Albania: SSAA), dürüstlük riski olan "yolsuzluk" ile mücadele bağlamında bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Bu çalışma, Arnavutluk hükümetinin AB'ye uyum için öncelik verilmesi gereken beş temel politika alanından birisi olan yolsuzlukla mücadele konusunda uygulamaya koyduğu "Yolsuzlukla Mücadelede Sektörel Strateji (2015-2020)" belgesini ve bağlı eylem planını esas almıştır (EUROSAI, 2018).

Bu Strateji'nin "A.11. Mahalli idarelerde yolsuzlukla mücadele politikalarının benimsenmesi" hedefine ulaşılma düzeyini tespit etmeye yönelik yapılan performans denetimi çalışmasında, söz konusu hedefe ulaşılmasında uygulanan sürecin etkinliği değerlendirilmiş; Arnavutluk'ta yolsuzluğu önlemekten sorumlu mevcut kurumsal yapı ve etkinliği ortaya konulmaya çalışılmış; yolsuzluğa dair sivil toplum ve kamunun algısı tespit edilmiştir. 2015-2017 yıllarını kapsayan denetimin kapsamına Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörü olan Mahalli İşlerden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı ile mahalli idareler alınmıştır. Denetimde tespit edilen hususlardan bazıları şöyle özetlenebilir (EUROSAI, 2018):

- Yolsuzlukla Mücadelede Sektörel Strateji yol haritası ve Eylem Planı amaca uygun şekilde tasarlanmamış, yeterli paydaş katılımı sağlanamamış, amaç ve hedeflerin nasıl hayata geçirileceğine dair uygun bir metodoloji geliştirilmemiştir.
- Strateji ve Eylem Planı'nı tasarlamak, uygulamak ve izlemekten sorumlu Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörü, temel görev ve sorumluluklarını yerine getirmemiş, bu durum ise hazırlanan politika belgelerinin sahiplenilmemesine, izlenmemesine ve başarı/başarısızlığın raporlanmamasına yol açmıştır.
- Stratejinin uygulanmasının önemli taraflarından olan mahalli idareler ise, bu süreçte aktif olmamış, ilgili plan takvimine uygun çalışma sergilememiş ve gerekli raporlamalar yapılmamıştır.

- Yolsuzlukla mücadele konularında kendilerine kaynak sağlanan sivil toplum kuruluşları ise söz konusu planların tasarlanması sürecine ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarına dâhil olmamışlardır.

Arnavutluk Sayıştay, bu denetim çalışmasıyla, bahse konu "A.11" amacı ile stratejinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasını, Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörlüğü veya diğer rollerin devrolunması halinde bile yapılması gereken çalışmaların devam ettirilmesini güvenceye almak üzere Yolsuzlukla Mücadele Ulusal İdaresi'nin kurulması önerisini, ayrıca yolsuzlukla mücadelede izlenmesi gereken yöntem ve kurumsal çerçeveye dair özel denetim önerilerini Parlamento'ya sunmuştur (EUROSAI TFAE, 2019).

Bu denetim çalışması, kamuda dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde tüm kamu idarelerinin izlemesi gereken bir yol haritasına (stratejik planlamaya) ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Üst yönetimden en alt kademelere kadar tam bir kabullenme ve benimsenme gerektiren planlama ve uygulama çalışmaları (Aydın vd., 2020), kamu idareleri ve paydaşların motivasyonu, farkındalığı ve başarıları açısından hayati önem taşımaktadır.

Finlandiya Sayıştay'ının "Merkezi Yönetimde İç Kontrolün ve Risk Yönetiminin Mevcut Durumu" Konulu Denetim Çalışması: Kamuda dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesini güvenceye almanın önemli bir yöntemi de kamu idarelerinde "iç kontrol ve risk yönetimi" anlayışını güçlendirmektir. Finlandiya Sayıştay (The National Audit Office of Finland: NAOF), merkezi idarelerde iç kontrol ve risk yönetiminin gelişim durumunu değerlendirmek amacıyla bir uygunluk denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Denetimde mevzuatın, merkezi idarelerde iç kontrol ve risk yönetiminin geliştirilmesini yeterince destekleyip desteklemediği araştırılmıştır. İç kontrol ve risk yönetimine dair mevzuatın birçok açıdan yeterli olduğu, ancak Bütçe Kanunu'nda yapılan birtakım değişikliklerin merkezi idarelerde iç kontrolü zayıflatma riski taşıdığı sonucuna varılmıştır. Denetimde, vergi yasaları ve ödenek aktarmaya ilişkin yasa hükümleri de gözden geçirilmiş ve bu düzenlemelerin etkin bir iç kontrol için iyi bir temel sağladığı sonucuna varılmıştır (NAOF, 2017).

Denetimde "merkezi idarenin yönlendirme veya liderliğinin iç kontrol ve risk yönetiminin etkin şekilde gelişimini destekleyip desteklemediği" sorusu üzerinde de durulmuştur. Maliye Bakanlığı ile Hazine İdaresi'nin iç kontrol sistemi için temel oluşturan "kontrol ortamını" şekillendirmede önemli bir rol oynadığı, ancak

son yıllarda Hazine İdaresi'nin iç kontrole dair yönlendirme faaliyetlerini azalttığı tespit edilmiştir. Kamu idarelerinde iç kontrol ve risk yönetiminin düzgün şekilde geliştirilmesi için Bakanlığın ve Hazine İdaresi'nin iç kontrolün yönlendirilmesinde daha koordineli ve odaklanmış bir yaklaşım sergilemesi gerektiği sonucuna varılmıştır (NAOF, 2017).

Denetim çalışmasında Finlandiya Mali ve İnsan Kaynakları Hizmet Merkezi'nin müşteri hizmet süreçleri de incelenerek iç kontrolün düzgün şekilde organize edilip edilmediği de değerlendirilmiştir. Bu denetim çalışmasıyla geliştirilen denetim önerilerinden bazıları şunlardır (NAOF, 2017):

- Maliye Bakanlığı, Hazine İdaresi ve Devlet Mali Kontrolörü, merkezi idare mali yönetiminin temel bir alanı olan iç kontrolün işlevsel olmasına ve geliştirilmesine daha fazla önem vermelidir,
- Kamu idarelerinde süreçlerin, fonksiyonların ve bilgi sistemlerinin geliştirilmesinde, idare işlem ve faaliyetlerinin planlanmasında ve yenilenmesinde, yasal değişiklik durumlarında "iç kontrol ve risk yönetimi" sürekli göz önünde bulundurulmalıdır,
- Risk yönetiminin geliştirilmesi, Devlet Mali Kontrolörünün "İdare" düzeyinde geliştirdiği "risk yönetimi politika modeli" esasına uygun şekilde sürdürülmelidir.

Bu denetim çalışması, ülke kamu yönetimlerinde iç kontrol ve risk yönetiminin geliştirilmesinde "rehberlik fonksiyonu" olan idarelerin etkin bir şekilde bu fonksiyonu icra etmeleri, merkezi rehberliğin kamu idarelerinde bir uyum ve tutarlılık içerisinde sürdürülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Avustralya Sayıştay'ının "Kamu Sektöründe Risk Yönetimi" Konulu Denetim Çalışması: Avustralya Sayıştay (Australian National Audit Office: ANAO), Kamu Yönetişim, Performans ve Hesap Verebilirlik Kanunu'nun (2013) uygulanmasına yönelik olarak "kamu sektöründe risk yönetimi" üzerine bir performans denetimi yapmıştır. Bu denetim konusu, Kamu Hesapları ve Denetimi Karma Komitesi'nin bu Kanun'un uygulanmasını Parlamento'nun öncelikli konularından birisi olarak belirlemiş olması dolayısıyla tercih edilmiştir. 2017-2018 dönemlerinde gerçekleştirilen bu performans denetiminin temel amacı; denetim kapsamına alınan kamu idarelerinde risklerin ne kadar etkin yönetildiğini değerlendirmektir. ANAO (2017) bu denetim çalışması için şu denetim kriterlerini esas almıştır:

- Denetime alınan idarelerin risk yönetimine dair politika ve çerçeveleri, Kamuda Risk Yönetim Politikasını da içeren Milletler Topluluğu (Commonwealth) Kaynak Yönetim Çerçevesi gereksinimlerini karşılamaktadır,
- Denetime alınan idarelerin işleri ve temel iş süreçleri, riskler dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir,
- Denetime alınan idareler, risk yönetimini destekleyici bir kültür oluşturmuşlardır.

Bu denetim çalışması için dört idare belirlenmiştir: İstihdam Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Avustralya İletişim ve Medya Otoritesi (ACMA) ve Avustralya Balıkçılık Otoritesi (AFMA). Denetim sonucunda ulaşılan sonuçlardan bazıları şunlardır: Denetime alınan kurumların bir kısmı, Milletler Topluluğu Risk Yönetim Politikasının 22 gerekliliğini tamamen, bazılarını ise çoğunlukla ya da kısmen karşılamaktadır. Ancak Politikanın "risk yönetimini kurum kültürünün parçası haline getirme" amacının tam olarak yerine getirilmesi için Sağlık Bakanlığı, ACMA ve AFMA tarafından yapılması gereken bazı çalışmalar vardır. Denetimde tespit edilen hususlardan bazıları şunlardır (ANAO, 2017):

- İstihdam İdaresi, risklerin tespit edilmesi ve yönetilmesi için "gelişmiş" ve "bütüncül" bir yaklaşıma sahiptir. İdare, risk yönetim kabiliyetini geliştirmek üzere kurumsal risk yönetim sistemini de içeren çeşitli tedbirleri hayata geçirmiştir. İdarenin İç Yönetişim Komitesi aracılığıyla Yönetim Komitesi'ne risk yönetim çerçevesinin ve bağlı süreçlerinin yeterliliğine dair düzenli raporlama yapılmakta, böylece risk yönetim politikası ve çerçevesinin işleyişine dair kurumsal düzeyde kontrol ve gözetim sağlanmaktadır.
- Sağlık İdaresi, risk yönetim çerçevesini güçlendirmek ve tam olarak uygulamaya geçirebilmek üzere bir program takip etmektedir. Temel riskler, idarenin Yönetim Komitesi tarafından birimlerin stratejileri ve planları kapsamında düzenli olarak dikkate alınmaktadır. Ancak kurumsal düzeydeki riskleri, risk kontrollerini, tedbirlerin statülerini raporlamaya ve bunları gözden geçirmeye yönelik daha yapılandırılmış bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.
- ACMA'nın temel riskleri üst yönetim tarafından yılın çeyrek dönemleri itibarıyla; risk yönetim politikası da düzenli olarak gözden

geçirilmektedir. ACMA'nın risk yönetim rehberi, risk yönetimine dair üst düzey tanımlama yapmakta, ama personelin riski nasıl yöneteceğine dair sınırlı rehberlik sağlamaktadır.

- AFMA, Sağlık İdaresi'nde olduğu gibi, kurumsal düzeydeki riskleri ve risk kontrolleri ile tedbirlerin statülerini raporlamaya ve bunları gözden geçirmeye yönelik daha yapılandırılmış bir yaklaşıma ihtiyaç duymaktadır. Kurum intranetinde risk yönetimine dair rehberlikle ilgili çok az düzeyde bilgi vardır ve güncel değildir. Ayrıca, personele risk yönetimi konusunda eğitim ve geliştirme program desteği sağlanmamaktadır.

Denetim raporu, ulaşılan denetim sonuçları çerçevesinde denetlenen idarelerde risk yönetiminin güçlendirilmesi için özel ve ayrıca diğer kamu idarelerinin de uygulayabileceği genel öneriler sunmaktadır (ANAO, 2017). Bu denetim çalışması, dürüstlikle ilgili olan riskler de dâhil risk yönetiminin kurum kültürünün bir parçası haline getirilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

Yeni Zelanda Sayıştay'ının "Sosyal Kalkınma Bakanlığı: Sosyal Yardımlarda Hileyi Önleme, Tespit Etme ve İnceleme" Konulu Denetim Çalışması: Yeni Zelanda Sayıştay (Office of the Auditor-General of New Zealand: OAGNZ), 2007/2008 yıllarında 13 milyar dolardan daha fazla sosyal güvenlik yardımı ödemesi yapması beklenen Sosyal Kalkınma Bakanlığı'nın söz konusu yardım sistemi üzerinde bir denetim çalışması yapmıştır. Bu performans denetiminin amacı, sosyal yardım temini ile ilgili hileleri önleme, tespit etme ve inceleme açısından Bakanlığın sistemlerinin, politikalarının ve prosedürlerinin etkinliğini değerlendirmektir. Bu denetimde, Bakanlığın sosyal yardımlarda hileyi önleyecek ve azaltacak şekilde sistemin doğru çalışmasından sorumlu birimi ve paydaşlarla düzenli iletişim aracılığıyla sosyal yardım hilesinin önlenmesine katkı sunan diğer birimleriyle görüşmeler yapılmıştır.

Yapılan denetimde, sosyal yardım temini ile ilgili hileleri önleme, tespit etme ve inceleme açısından Bakanlığın genel olarak uygun sistem, politika ve prosedürlere sahip olduğu tespit edilmiş; ancak daha fazla gelişme için şu önerilere yer verilmiştir (OAGNZ, 2008):

Sosyal yardımlarla ilgili hile riskini önleme konusunda;

- Sosyal güvenlik yardım sisteminde ortaya çıkan risklere dair risk değerlendirme çalışmalarını periyodik olarak yapmalı, ulaştığı bulgulardan hile önleme faaliyetlerinin yönetilmesine değer katacak şekilde yararlanmalıdır.

- Yardım teminindeki hileleri önleme faaliyetlerini düzenli ve resmi şekilde değerlendirmeli, bu değerlendirmeleri “yardım hileleri” tespitine ve inceleme çalışmalarına değer katmalıdır.

Sosyal yardımlarla ilgili hile riskini tespit etmek üzere;

- Veri karşılaştırma faaliyetlerinin etkinliğini düzenli ve resmi olarak değerlendirmelidir.
- Veri karşılaştırma faaliyetlerini değerlendirmeye katkı sunmak üzere, ortaya çıkan yardım temininde hile risklerine dair “hile risk değerlendirmelerinden” yararlanmalıdır.
- Yardım hileleri tespit programlarının risk alanlarını ortaya çıkarmasını güvenceye almak üzere, İstihbarat Biriminin müşteri veri tabanlarını periyodik olarak analiz etmesi sağlanmalıdır.

Sosyal yardımlarla ilgili hile riskini incelemek üzere;

- İncelemeye alınmayan yardım hile iddialarının gerçekten düşük öncelikli olup olmadığını teyit amacıyla, yardım hile iddialarına ilişkin değerlendirmeye katkı sunacak örnekleme çalışmalarını belirli aralıklara yapmalıdır;
- Yardım sisteminin genel işlerliğini ve kullanılabilirliğini geliştirmek üzere yardım hileleri vaka yönetimi elektronik sisteminin seviyesi yükseltilmelidir;
- Yardım sisteminde herhangi bir riski veya eğilimi tespit amacıyla bireysel yardım ile ilgili hile vakalarının sonuçlarını düzenli olarak gözden geçirmelidir.

Bu denetim çalışması, devletin yaptığı sosyal yardımların verilmesi süreçlerinde “hile riskinin” göz önüne alınması, bu riski yönetebilmek ve gerekli kontrolleri yapabilmek üzere sistem odaklı çalışmalar yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Avustralya Sayıştay’ının “Avustralya Kamu İdarelerinde Hile Kontrolü” Konulu Performans Denetim Çalışması: Avustralya Sayıştay’ının (Australian National Audit Office: ANAO) 2009-2010 yıllarında gerçekleştirdiği bu denetim çalışmasının arka planına bakıldığında şu hususlar öne çıkmaktadır (ANAO, 2010):

- Kamu sektöründe yapılan hilelerin niteliğinin değiştiği, idarelerin hizmet sağlanmasında yeni yaklaşımlar benimsediği ve internet dâhil e-ticaret kullanımına geçildiği; toplumun beklentilerini karşılamaya dönük esnek programlara odaklanmanın artmasıyla hilenin Milletler Topluluğu'na yönelik devam eden bir risk olduğu ve bu riskin yönetilmesinin zaruri olduğu,
- Avustralya hükümetinin hileyle mücadele amacıyla 1987 yılında hile kontrol politikasını yayımladığı, 2002 yılında Adalet ve Gümrük Bakanlığının Milletler Topluluğu "Hile Kontrol Rehberlerini" hazırladığı ve yayımladığı,
- Adalet Bakanlığının Milletler Topluluğunda hile kontrol düzenlemeleri konusunda hükümete üst düzey politika tavsiyesi sunma görevinin olduğu, rehberlere konu politikaların içeriği ve uygulanmasına dair kamu idarelerine önerilerde bulunmakla sorumlu olduğu,
- Rehberler çerçevesinde, Avustralya Kriminoloji Enstitüsü'nün Avustralya kamu idarelerinde "yıllık hile tarama" çalışması yapma görevinin olduğu, ayrıca Milletler Topluluğu'na karşı işlenen hilelere ve Avustralya kamu idarelerindeki hile kontrol düzenlemelerine dair yıllık bir rapor üretmekten de sorumlu olduğu,
- ANAO'nun, 2002 yılında yeni rehberlerin idarelerin hile kontrol düzenlemelerine dâhil edilme düzeyini belirlemek üzere bir tarama çalışması yaptığı ve bu çalışmaya dayalı olarak Avustralya kamu örgütlerinde hile kontrol düzenlemeleri üzerine bir denetim çalışması gerçekleştirdiği, bu denetimin sonucunda hilenin tanımlanması ve ölçülmesi, risk değerlendirmelerinin yapılması, hile kontrol planlamasının yapılması, hile kontrol işlemleri ve raporlama gibi alanlarda çoğu idarelerin Rehberlere uymadığının tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Avustralya Sayıştayının "Avustralya Kamu İdarelerinde Hile Kontrolü" denetim çalışmasının amacı, Milletler Topluluğu Hile Kontrol Rehberleri'nde öngörüldüğü üzere, hileyi etkin şekilde önleme, tespit etme ve karşılık verme bağlamında Avustralya kamu idarelerinin hile kontrol düzenlemelerini değerlendirmektir. 173 kamu idaresinin dâhil edildiği denetimde "hile kontrol tarama" çalışması yapılmış ve idarelerden araştırmada iddia ettikleri hususları kanıtlamak üzere destekleyici bilgi ve belgeleri sunmaları talep edilmiştir. Denetimde ulaşılan sonuçlardan bazıları şunlardır (ANAO, 2010: 26-27):

- Hilenin önlenmesi, tespiti ve yönetimi kamu sektörü için önemini korumaktadır. İdareler, program tasarımı ve işleyişinin bir parçası olarak program dürüstlüğü ve hile kontrol tedbirlerini düşünmeye ihtiyaç duymaktadırlar.
- Genel olarak idareler, yönetim yapılarını kurduklarını; hile kontrolüne dair özel politika oluşturdıklarını ve sorumlu personel görevlendirdiklerini; hile kontrol planlarını desteklemek için son iki yılda hile risk değerlendirmesi yaptıklarını; hile risk değerlendirmelerine dayalı olarak hile kontrol planı hazırladıklarını; çalışanlarına hile farkındalığı ve buna ilişkin eğitimi sağladıklarını raporlamışlardır. Beyan kontrolü de yapılan az sayıdaki idarede hile kontrol planlarına konu hile riski yönetim stratejilerini uygulama ve izlemede önemli gelişim sağlandığı tespit edilmiştir.

Denetim sonucu geliştirilen önerilerden bazıları şunlardır (ANAO, 2010: 26-27):

- Adalet Bakanlığı, rehberleri gözden geçirirken idarelere hile kontrol tavsiyesi ve bilgi sağlanmasına dair bir yaklaşım geliştirmeyi düşünmelidir.
- Adalet Bakanlığı rehberleri gözden geçirirken Avustralya Kriminoloji Enstitüsü ile istişare ederek, hile eğilim verilerini daha uygun şekilde toplama, analiz etme ve paylaşmaya imkân sağlayacak yaklaşımları göz önünde bulundurmalıdır.
- Avustralya idareleri hile risklerini tekrar değerlendirmeli; yapısal ve işlevsel olarak üstlenilen rollerde ciddi değişimlerin olduğu durumlarda, yeni ve önemli bir programın uygulanmasında, hizmet sunumlarında mevcut hile kontrol stratejilerinin etkinliği gözden geçirilmelidir.

Bu denetim çalışması, hile riskinin yönetilmesi zorunluluğundan hareketle, risk yönetiminin "stratejik" bir bakışla ele alınmasının önemini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda kamu idareleri, dürüstlük risklerini yönetmek üzere gerekli yapı ve sistemlerini, merkezi rehberlikle uyumlu şekilde hile kontrolüne dair özel politika, plan ve programlarını oluşturmalı, uygulamaya koymalı ve değerlendirmelidir.

Viktorya Sayıştay “Sağlık Sektöründe Zorbalık ve Taciz” Konulu Denetim Çalışması: Avustralya Viktorya Eyaleti Sayıştay’ının (Victorian Auditor-General’s Office: VAGO) yapmış olduğu “Sağlık Sektöründe Zorbalık ve Taciz” konulu denetim çalışması da dürüstlük risklerinin yönetilmesine ilişkin bir uygulama örneğidir. Viktorya Sayıştay’ının 2015-16 döneminde yapmış olduğu bu denetim çalışmasının amacı, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarının işyerlerinde zorbalık ve taciz riskinin etkin bir şekilde yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilmesidir. Denetim çalışmasının arka planına bakıldığında aşağıdaki hususların söz konusu çalışmanın yapılmasında etken olduğu anlaşılmaktadır (VAGO, 2016):

- Zorbalık ve psikolojik taciz, mağdurlarına ve bunlara şahitlik edenlere fiziksel, psikolojik ve mali zararlar verilebilmektedir.
- Verimlilik Komisyonu, işyerlerindeki toplam işyeri zorbalığının Avustralya ekonomisine etkisinin yıllık 6-36 milyar dolar arasında olduğunu tahmin etmektedir.
- Zorbalık ve taciz eylemleri, sağlık sektöründe personel devir oranının yüksekliği ve buna bağlı işe alma ve eğitim giderlerinde artış, çalışanlarda bozulan moraller nedeniyle verimlilik azalışı, personeli işe alma ve kurumda tutmada zorluklar, ciddi yasal maliyetler, itibar kaybı vb. olumsuz etkilere yol açmaktadır.
- Güncel araştırmalar, sağlık sektöründe zorbalık ve psikolojik tacizin yaygın olduğunu göstermektedir.
- Mesleki sağlık ve güvenlik mevzuatı, işverenlere, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini ortadan kaldırma veya en aza indirme sorumluluğu vermektedir.

Denetim çalışmasına, Viktorya Ambulans İdaresi ve dört kamu sağlık servisi -iki anakent sağlık birimi, bir büyük bölgesel sağlık birimi ve bir küçük kırsal sağlık birimi- dâhil edilmiştir. Denetim kapsamına Sağlık ve İnsan Hizmetleri Departmanı, Viktorya İş Güvenliği ve Viktorya Kamu Sektörü Komisyonu da dâhil edilmiştir. Denetim çalışması sırasında kapsamlı mülakatlar, yöneticiler ve personel ile odak grup toplantıları düzenlenmiş, belge ve dilekçelerin analizleri yapılmıştır. Denetimde, denetlenen kurumların (VAGO, 2016);

- Zorbalık ve psikolojik tacizin nedenlerini, önemini ve etkilerini anlayıp anlamadıkları,
- İşyeri zorbalığı ve psikolojik taciz vakasını tespit etmek ve yönetmek üzere etkin kontroller uygulayıp uygulamadıkları,
- İşyeri zorbalığı ve psikolojik taciz vakasına ve bunlara yönelik şikâyetlere etkin şekilde karşılık verip vermedikleri,
- İşyeri zorbalığı ve psikolojik tacize neden olan etkenleri azaltma yolunda performans gösterip göstermedikleri,
- Çalışanların pozitif davranışlarını teşvik etmek üzere sektör genelinde işbirliği yapıp yapmadıkları ve uygulanması gereken çalışmalara destek verip vermedikleri değerlendirilmiştir.

Denetimin sonucunda, denetlenen kurum yönetimlerinin kurumlarındaki zorbalık ve psikolojik tacizin azaltılması konusuna yeterli önceliği vermediği ve özveride bulunmadığı; özellikle bunların nedenleri, önemi, yaygınlığı ve etkileri konusunda yeterli farkındalıklarının olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca sağlık sektörünün, zorbalık ve psikolojik tacizi de içeren uygunsuz davranışları önleme veya azaltma için etkin kontrollere sahip olduklarını gösteremediği; bu tür davranışların yönetimini geliştirmek üzere gerekli rehberlik ve desteğin bulunmadığı; sektörün önemli kamu idareleri arasında bu sorunu çözme konusunda işbirliğinin zayıf olduğu saptanmıştır. Sağlık sektöründeki idareler için yapılan önerilerden bazıları şu şekildedir (VAGO, 2016: xiv, xv):

- Uygunsuz davranışları, zorbalık ve psikolojik tacizi önlemek ve karşılık vermek üzere risk yönetim yaklaşımı uygulamalı, bunları tespit etmeli ve yönetim kurullarına bunların nedenleri, yaygınlığı, önemi ve etkileri raporlanmalıdır,
- Zorbalık ve psikolojik taciz dâhil uygunsuz davranışları tespit etmek ve karşılık vermek üzere politika ve prosedürlerinde sorumlulukları ve hesap verebilirlik yükümlülüklerini detaylı şekilde tarif etmelidirler,
- Zorbalık ve psikolojik taciz dâhil uygunsuz davranışları önlemek ve karşılık vermek üzere sektör için geliştirilen politika çerçevesini uygulamalıdır.

Kamu dürüstlüğü, kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarını hiçbir baskı ve yönlendirme olmaksızın kamu etik değerleri doğrultusunda yerine

getirmelerine bağlıdır. Bu denetim çalışması, kamu sektöründe yol açabileceği olumsuz etkiler nedeniyle işyeri zorbalığı ve taciz riskinin etkin şekilde yönetilmesi gerekliliğini bizlere hatırlatmaktadır.

3.2. Kamuda Dürüstlük Risklerinin Yönetilmesine Dair Denetim Dışı Farkındalık Geliştirici Faaliyetler

Yüksek denetim kurumları gerek mevzuat gerekse de uluslararası denetim standartları ve rehberleri çerçevesinde kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak, kamu görevlileri ve kamu idarelerinin iş, işlem, faaliyet ve uygulamalarının normlara, etik ilke ve standartlarına uygun olmasını güvenceye almak üzere farkındalık geliştirici çalışmalar da yerine getirmektedir. Bu çalışmaların amaçlarından birisi, ulusal dürüstlük sistemlerinin önemli bir unsuru olmaları nedeniyle kamu yönetimlerinde dürüstlük kültürünün gelişimine katkı vermek ve bu bağlamda kamu yönetimlerinde dürüstlük risklerinin etkin şekilde yönetilmesi için Parlamentolar, kamu idareleri ve kamuoyu nezdinde farkındalık sağlamaktır. Aşağıda, Yüksek denetim kurumlarının bu doğrultuda uygulamaya koydukları yöntem ve araçlardan bazı örnekler verilmektedir.

Macaristan Sayıştay Dürüstlük Projesi: Macaristan Sayıştay'ının (The SAO of Hungary) 2009 yılında başlattığı bu projenin amacı; kamu sektöründeki yolsuzluk risklerini araştırmak, sınıflandırmak ve analiz etmek, denetim uygulamasında ve bir bütün olarak idarelerde dürüstlük yaklaşımını geliştirmek, işleyiş eksikliklerine çözümler bulmaktır (SAOH, 2010). Bu kapsamda, kamu yönetiminde dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirliği teşvik amacıyla her yıl gönüllü katılıma dayalı "öz değerlendirme tarama" araştırması yürütülmektedir. Sayıştay'ın bu projesinin kamu yönetiminde sağladığı kazanımlardan bazıları şunlardır (Pulay ve Németh, 2021):

- Proje çalışmasına katılan idareler, öz değerlendirme araştırmasındaki bilgiler çerçevesinde kendi bünyelerinde iç düzenlemelerin mevzuat gereklerine uyumlu olup olmadığını test edebilmekte; kendileriyle ilgili ortaya çıkan dürüstlikle ilgili risklerin farkına varıp bu riskleri iyi yönetme fırsatı bularak kendilerini sonraki denetimlere hazırlamakta,
- İdareler, tarama araştırmasına katılarak dürüstlük bağlamında risk yönetimi ve risk türlerine dair bilgilerini zenginleştirme fırsatı bulmakta,
- Tarama araştırması, kamu idarelerinin kendi risklerini ve kontrol zayıflıklarını araştırmada tanımlamaları nedeniyle Sayıştay'a, denetim konu ve alanlarını risk analizine dayalı olarak etkin şekilde planlama imkânı sağlamaktadır.

Macaristan Sayıştay'ının Dürüstlikle İlgili Uluslararası Seminerleri:

Macaristan Sayıştay, 2013 yılından itibaren başlattığı bu inisiyatifle, kültürler arası bir platform ortamı sağlayarak, katılımcı Sayıştayların mensuplarına dürüstlük ve dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair genel kavramlar, metodolojiler, öğrenilen dersler, yeni yol haritaları gibi alanlarda bilgi kazanımı sağlamaktadır. Seminerler; kamu idarelerinde dürüstlük yönetimi, dürüstlikle ilgili kontroller, kamu ihale ve sözleşmelerinde dürüstlük yönetimi gibi konularda ortak bilinçlenme sağlanmasına, katılımcılar tarafından dürüstlikle ilgili projelerin geliştirilmesine katkı sunmaktadır (Pulay ve Németh, 2021).

Türkiye Sayıştay'ının Kamuda Stratejik Yönetim, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi Analiz Çalışması: Sayıştay Başkanlığı, kamu kurumlarında stratejik yönetim, kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerindeki değişim ve gelişimin yıllar itibarıyla karşılaştırmalı olarak ortaya konulmasını amaçlayan "Kamuda Stratejik Yönetim, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sistemi" isimli bir analiz çalışması yapmaktadır. Bu çalışma, mali yönetim alanındaki gelişmeleri izlemek üzere değerlendirme prosedürlerinden gelen bilgi ve verileri istatistiksel bir değerlendirmeye analiz ederek kamu idarelerinin genel bir fotoğrafını ortaya koymaktadır. Söz konusu çalışmanın, kamu yönetiminde bu konulara ilişkin farkındalık düzeyini artıracak ve paydaşlarına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2020).

Sayıştay, kamu idaresi raporları ile Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirme ve tespitlere yer vermektedir. Bunlara ilave olarak yapılan bu analiz çalışmasıyla, kamu idareleri nezdinde etik kodlar, etik eğitimler, yazılı insan kaynakları yönetim prosedürleri, ihbar ve şikâyet bildirim mekanizmaları vb. etik ve dürüstlikle ilgili unsurları da kapsayan iç kontrol sistemleri ve risk yönetim anlayışının güçlendirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmektedir.

ABD Sayıştayı Yüksek Risk Listesi Uygulaması: ABD Sayıştayı (the U.S. Government Accountability Office: GAO), 1990 yılında "yüksek riskli" olarak değerlendirdiği yönetim uygulamaları hakkında ABD Kongresi'ne raporlama yapmaya başlamıştır. Uygulama çerçevesinde; her iki yılda bir Kongre'ye yüksek riskli alanlardaki gelişmelerin statüsü hakkında bilgi verilmekte, güncellenen "Yüksek Risk Listesi" sunulmaktadır. Bu liste, büyük dönüşüm ihtiyacı gerektiren veya özellikle israf, hile, suistimal, kötü kullanım, kötü yönetim risklerini içeren bazı yönetim alanlarını Kongre'nin gündemine taşımakta; kalıcı çözüm için

öneriler geliştirmektedir (Köse, 2019: 21). Bu uygulamayla, önemli tutarda kaynak kullanılan ve kamuya önemli hizmetler sunulan alanlardaki ciddi zayıflıkların tespit edilmesi; bunlara çözüm bulunmasına destek sağlanması; risklerin iyi yönetilmesi gerekliliğine dikkat çekilmesi amaçlanmıştır. GAO'nun (2021) hazırladığı bu liste ile halkın sağlık, güvenlik ve huzurunu korumak, geliştirmek, kamu bütçesinde tasarruf sağlamak açısından en çok dikkat edilmesi gereken faaliyet alanları Kongre'nin, kamu kurum ve kuruluşlarının, hükümetin ve kamuoyunun bilgisine sunulmuş olmaktadır. GAO'nun listeye aldığı bir alanın liste dışına çıkarılması için; Kongre'nin listeye konu alanla ilgili gerekli mevzuat ve gözetim sorumluluklarını yerine getirmesi, hükümetin ve idare üst yöneticilerinin aşağıdaki kriterlerle ilgili gerekli gayret ve hassasiyeti göstermesi gerektiği vurgulanmaktadır (GAO, 2021):

- Liderlik taahhüdü (ilgili alanda güçlü liderlik desteği ve uygulamaları),
- Kurum veya kuruluşun riskleri iyi yönetebilmesi açısından yeterli kapasiteye sahip olması,
- Listeye konu alandaki riskleri iyi yönetebilmek ve gerekli karşılığı en uygun şekilde verebilmek açısından eylem planına sahip olunması,
- Alınan tedbirlerin etkinliğini ve sürdürülebilirliğini gözlemlmek ve doğrulamak üzere uygulamaya konulan bir izleme programının var olması,
- Alınan tedbirleri uygulamaya koymada ve riskli alanla ilgili riskleri bertaraf etmede gelişim kaydedilmesi.

GAO'nun hazırladığı listeden çıkarılan bir faaliyet alanı, bütün risklerin kalktığı anlamına gelmemektedir, etkin şekilde yönetildiği anlamına gelmektedir. GAO tarafından da konuyla ilgili gerekli izleme, değerlendirme ve denetimler devam ettirilmektedir.

Yeni Zelanda Sayıştay'ının "Kamu Sektöründe Hile Farkındalığı, Hile Önleme ve Tespit Etme" Konulu Web Temelli Tarama Çalışması: Yeni Zelanda Sayıştay'ının 2011 yılında Pricewaterhouse Coopers (PwC) aracılığıyla yaptırmış olduğu bu çalışmanın temel amacı; kamu sektöründe hile kavramı, hilenin önlenmesi ve tespit edilmesine dair anlayışın güçlendirilmesidir. Bu çalışmada; hile risk faktörleri, bunlara ilişkin önleme, tespit etme ve karşılık verme farkındalığı, hile riskini yönetebilmek için gerekli mekanizmalar ile özel hile olayları üzerine kamu sektöründe çalışan görevlilerin (katılımcıların) algıları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Farklı sektörlerde (merkezi idareler, yerel kurum ve kuruluşlar ile okullar) çalışan farklı düzeylerdeki görevlilerle birlikte yürütülen tarama araştırması, kamu sektöründe kaynakların hile risklerinden korunması gerekliliği hususunda güçlü bir kabulün olduğunu ortaya koymuştur. Katılımcılar, kurumlarının genelde hilenin yönetilmesine dair gerekliliklere (hile risklerini azaltmak üzere olgun, bağlantılı ve tutarlı politika ve yaklaşımlar, hilenin önlenmesi için üst yönetimin liderliği, hile yapılmasına karşı tavır takınan bir kurum kültürü vb.) sahip olduğunu ifade etmişlerdir. Yapılan tarama araştırmasıyla, Yeni Zelanda kamu sektöründe hilenin en sık görülen türleri olarak; paranın, araç ve gereçlerin çalınması, harcırah beyanı hileleri, maaş hesabı hileleri, fatura hileleri gibi fiiller ifade edilmiştir. Kurum mensubuna güveniyor olmanın tek başına hile kontrolü sayılamayacağını ortaya koyan çalışma; hile riskleri, kamu idaresinin hileden nasıl korunabileceği ve hileli durum tespitinde ne yapılması gerektiği hakkında personelin bilgilendirilmesinin hile vakalarını azaltacağı kanaatinde de güçlendirmiştir. Hile vakalarının raporlanması ve yetkililere aktarılmasının hile girişimlerinden caydıracağı ve güçlü iç kontroller aracılığıyla desteklendiğinde dürüstlük kültürünün etkin olacağı da tarama araştırmasıyla tespit edilmiştir.

Tarama araştırması sonuçları ile birlikte hilenin azaltılması ve önlenmesi için tavsiyeler de Parlamento'ya ve kamu kurumlarına sunulmuştur. Kamu idarelerinden, risklerin azaltılması ve kayıpların az olması amacıyla hile olaylarını paylaşmaları, hile şüphesiyle karşılaştıklarında durumu kendi denetçilerine bildirmeleri istenilmiştir (OAGNZ, 2012).

Kanada Sayıştay'ının Hile Risklerini Yönetme Rehberi: Kanada Sayıştay (Office of the Auditor General of Canada: OAGC) "hile"nin herhangi bir kamu dairesinde kamu malı veya mülkünde kayba, çalışan moralinde bozulmaya, kamuoyunun kamu yönetimine duyacağı güvende kayıplara yol açabileceği düşüncesiyle kendi bünyesinde "hile risklerini" yönetmek üzere Hile Risk Yönetim Çerçevesi Rehberi'ni geliştirmiş ve internet üzerinden kamuoyu ile paylaşmıştır. Kamu idarelerinin de yararlanabileceği bu modelde "hile riski", bir organizasyonun iç ve/veya dış kaynaklı olarak karşılaşılabileceği çeşitli hile türlerinin (gerçekleşme) riski olarak tarif edilmektedir. Rehber'e göre "hile" kavramı; çalışanlar, yönetişimi sağlamakla görevli kurum yöneticileri veya (kurum dışı) üçüncü kişiler arasından bir ya da daha fazla kişi tarafından gerçekleştirilen kasıtlı bir fiildir ve haksız ya da yasa dışı avantaj elde etmek üzere aldatici davranışta bulunmayı içermektedir (OAGC, 2021). Rehber,

yüklenicilerin alınmayan mal/hizmet için fatura düzenlemesi, çalışanların görevlerini yerine getirmek üzere rüşvet ya da menfaat kabul etmesi, kurumun hassas bilgilerinin kazanç elde etmek üzere yetkisiz ve ilgili olmayan kurum dışındaki kişilere verilmesi gibi hile davranış örneklerini de sunmaktadır.

Hile Riski Yönetim Çerçevesi uyarınca kurumda hile riski yönetişimine dair bir altyapı oluşturulması önerilmektedir. Bunu sağlayacak temel gereklilikler olarak da aşağıdaki unsurların varlığı ve etkin şekilde uygulanmaları önem taşımaktadır (OAGC, 2021):

- Üst yönetimin kurumda hile riski yönetim süreçlerine katılımı ve gözetimi,
- Kurum mensuplarının değerler, etik ve çıkar çatışmalarına dair sorularına cevap vermek üzere "etik danışmanlık" ihdas etme,
- Kurum mensupları, danışmanlar ve yüklenicilerin uymaları gereken davranış beklentilerini açıklayan etik kodlar,
- Çıkar çatışması ve kurumdan ayrılma sonrası yapılmayacak işlere dair sınırlamaları içeren kurumsal politikalar,
- Riske dayalı iç denetim planları,
- Hile iddialarını inceleme süreci,
- Kurum hile önleme politikasının varlığı.

Rehber uyarınca, kurumun iç ve dış hilelere maruz kalabileceği alanların/ durumların tespitini ve bunlara uygun karşılık verilmesini kapsayan hile risk değerlendirme süreci etkin şekilde uygulanmalıdır. Bu bağlamda kurum, tespit edilmiş hile risklerine karşılık vermek üzere kontrol süreç, prosedür ve faaliyetlerini geliştirmelidir. Ayrıca, kurumda hileli davranışların raporlanması, incelenmesi, soruşturulması ve sonucuna göre uygun yaptırımla karşılığının verilmesini sağlayan etkin bir süreç işletilmelidir. Rehber, bulunduğu çevredeki değişimler nedeniyle kurumun hile risk yönetim çerçevesini etkinlik açısından belirli dönemler itibarıyla yeniden gözden geçirmesi gerekliliğini de hatırlatmaktadır (OAGC, 2021).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliğin teminatı olan yüksek denetim kurumları, aktarılan uygulama örneklerinden de anlaşılacağı üzere kamu yönetimlerinde dürüstlük sistemlerinin teşvik edilmesi ve geliştirilmesinde de rol ve sorumluluk üstlenmektedir. Kamu dürüstlüğü risklerinin yönetilmesiyle ilgili konuların denetimlerde ele alınması ve bu alanda geliştirilecek öneriler, kamu yönetimlerinin bu yöndeki gelişimlerine katkı sağlayacaktır (Uzun, 2018). Bir idarede veya kamu yönetiminin bütününde kamu dürüstlüğü risklerinin yönetimine yönelik denetimler sonucunda geliştirilecek öneriler, parlamentolar, kamu yöneticileri, kamu idareleri ve kamuoyu nezdinde farkındalığı artırarak kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik önemli ve yararlı çalışmaların yapılmasına vesile olacaktır.

Söz konusu denetim çalışmalarının ve konuyla ilgili diğer farkındalık geliştirici çalışmaların kamu yönetimlerinde etkili karşılık bulmasında önemli bir etken de yüksek denetim kurumlarının kendi bünyelerinde dürüstlikle ilgili riskleri nasıl yöneteceklerine dair yöntem ve yaklaşımları geliştirmeleridir. Mevzuatla tanınan yetkiler ve uluslararası emsal kurum iyi uygulama örnekleri de dikkate alınarak, bu kurumların üst yönetimleri tarafından dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair politika, yapı, prosedür ve süreçlerin belirlenip iç ve dış paydaşlarla paylaşılması, kurumsal uygulama rehberlerinin geliştirilmesi, öz değerlendirme ve iç denetim çalışmalarının yapılması, kurum mensuplarının bu konudaki farkındalıklarının geliştirilmesi gibi uygulamalar, bu kurumlardaki risk yönetim kültürünün gelişimine de katkı sağlayacaktır.

Gerek kadim kültürümüzün bize sunduğu örnekler ve gerekse de farklı ülke yüksek denetim kurumlarının belirtilen uygulamaları çerçevesinde kamu yönetimlerinde dürüstlük risklerinin etkin şekilde yönetilebilmesine yönelik temel politika önerileri şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu sektöründe kurumsallaşmaya ve kurallara önem veren ulusal ve küresel değerleri yücelten ve vurgulayan bir yönetim yaklaşımı kurgulanmalıdır.
- Dürüstlikle ilgili risklerin ve etkilerinin neler olabileceğinin, yönetilememeleri durumunda kamu yönetiminde, günümüz ve gelecek nesillerin yaşamında ne tür zararlara yol açılabileceğinin farkında olunmalıdır. Bu farkındalıkla birlikte, risklerle mücadele etme gerekliliği

kamu yöneticilerinin yönetim felsefelerinin odağında ve temel öncelikleri arasında yer almalıdır. Dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesi gerekliliğine inanarak başlanacak bir yönetim yolculuğunda, profesyonel yöneticilerin (Köylü ve Önder, 2017) “yol arkadaşları” olan kamu görevlilerinin de aynı motivasyona sahip olmalarını sağlayacak yöntem ve uygulamaları geliştirmek gerekir.

- Uluslararası genel kabul görmüş yaklaşımlara bakıldığında, dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde stratejik bir yönetim yaklaşımı izlenmesi gerekliliği öne çıkmaktadır. Dürüstlikle ilgili riskleri azaltmayı hedefleyen stratejiler (örneğin yolsuzlukla mücadele stratejisi, psikolojik tacizle mücadele stratejisi, hile ile mücadele stratejisi vb.), gerek kamu sektörünün tamamında gerekse kamu idaresi nezdinde (faaliyet, işleyiş, program ve projelerinde) kapsamlı ve uyumlu bir mücadele sistemi geliştirmek açısından zorunlu görülmektedir (OECD, 2020: 44). Söz konusu stratejilerin başarılı olabilmesi için; dürüstlikle ilgili amaç ve hedeflerin açık şekilde tarif edilmesi, rol ve sorumlulukların tayin edilmesi, uygulama, izleme ve raporlama süreçlerinin belirlenmesi, uygulamanın bunlara uyumlu olması ve süreç bütününde tam bir sahiplenmenin olması esastır.
- Dürüstlüğün güçlendirilmesine yönelik stratejiler de dâhil kamuda geliştirilecek stratejilerin etkin şekilde uygulanması için, dürüstlikle ilgili risklerin (hile, yolsuzluk, gücün suistimali vb.) yönetilmesine hitap edecek politika, süreç ve faaliyetleri de içeren “iç kontrol ve risk yönetimi” yaklaşımının bütün unsurlarıyla birlikte hayata geçirilmesi önem taşımaktadır (OECD, 2020: 152).
- Kamu yönetiminin genelinde ve kamu idarelerinde iç kontrol ve dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde rehberlik yapacak idarelerin, merkezi uyumlandırma birimlerinin, sistemi kontrol ederek/denetleyerek iyileştirmeye yönelik öneriler sunacak yapıların (denetim kurumları, yolsuzlukla mücadele idareleri vb.) ve süreçlerin varlığı; işlevlerini etkin, zamanlı ve tutarlı şekilde yerine getirmeleri, dürüstlük risklerinin yönetilmesine değer katacaktır (OECD, 2020: 153).

- Dürüstlükle ilgili risklerin yönetilmesinde her bir kamu idaresinin kendi kültürüne has şekilde söz konusu riskleri nasıl yöneteceğine dair kurumsal yaklaşımını tarif edebilmesi elzemdir. Bu çerçevede, kamu genelinde tarif edilecek dürüstlükle ilgili risklerin yönetilmesine dair yaklaşımla uyumlu kurumsal uygulamanın belirlenmesi ve etik kodlar ile birlikte personele tanıtılması gerekir.
- Üst yönetim olarak dürüstlüğün gündemde tutulması için gerekli rehberlik sağlanmalı ve rol model olunmalıdır. Bu bağlamda iç kontrol ve risk yönetim gerekliliklerinin kurum içerisinde uygulanması için gerekli çalışmalar teşvik edilmeli, ilgili süreçlere gerekli katılım sağlanmalıdır.
- Dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair kurumsal uygulamalar öz değerlendirme, kontrol ve denetim aracılığıyla değerlendirilip sistem güçlendirilmelidir (OECD, 2020: 152-165).
- Mevzuat altyapısı, dürüstlük risklerinin yönetilmesinin temel bir gerekliliğidir. Bu bağlamda, mevzuatın söz konusu risklerin yönetilmesinde (risklerin etkin şekilde önlenmesi, tespit edilmesi ve karşılık verilmesinde) ihtiyaç duyulan hususlara (yapı, süreç, sistem, rol ve sorumluluklar, kaynak vb.) açıklık getirmesi önemlidir.
- Dürüstlükle ilgili riskler özelinde kamuda risk yönetim çerçeveleri belirlenmeli, kamu idarelerinin genel çerçevelerle uyumlu olacak şekilde kendi kültürümüze uygun uygulama rehberleri geliştirmeleri teşvik edilmelidir.
- Kamu idarelerine dürüstlükle ilgili risklerin yönetilmesinde ihtiyaç duyacakları rehberlik ve danışmanlık desteği sağlanmalıdır.

Kamu yönetimlerinin etik dışı davranışlardan uzak kalmasında ve değerlere dayalı kamu yönetimi kültürü oluşturulmasında etik değerlere tehdit oluşturacak risklerin etkin şekilde yönetilmesi önem taşımaktadır. Kamu itibarının korunması ve halkın hak ettiği hizmeti alabilmesi açısından bu tür risklerin saptanması, mücadele yollarının belirlenmesi ve etkin bir mücadelenin sürdürülmesi, kültürel kaynaklarımızda da öngörüldüğü üzere temel bir zorunluluktur. Bu nedenle, kamu yöneticileri ve görevlileri başta olmak üzere kamu ile etkileşimde bulunan herkesin söz konusu risklerin bertaraf edilmesinde elinden geleni yapması, bugünün ve gelecek nesillerin hak ettiği yaşam şartlarına kavuşması için zorunludur.

KAYNAKÇA

- ANAO (2010), Fraud Control in Australian Government Agencies, Attorney-General's Department Australian Institute of Criminology, https://www.anao.gov.au/sites/default/files/ANAO_Report_2009-2010_42.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- ANAO (2017), The Management of Risk by Public Sector Entities, <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-risk-public-sector-entities>, (Erişim: 23.05.2021).
- Aydın, G., Nyadera, I. N. ve Önder, M. (2020), Strategic Management in Turkey's Public Sector: Reforms and Application Issues, *Public Organization Review*, 20(4): 719-734.
- BÜMKO (2014), Kamu İç Kontrol Rehberi, Versiyon:1.0, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol genel Müdürlüğü, Ankara. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/8227kamuickontrolrehberi1versiyon12.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.05.2021).
- EUROSAI (2018), Anti Corruption Strategy, <https://www.eurosai.org/en/databases/audits/Anti-corruption-Strategy/> (Erişim: 23.05.2021).
- EUROSAI TFAE (2019), Presentation on Anticorruption Draft Audit report, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Meetings/Meetings/9thMeeting/Other%20documents/Item%208-%20Working%20session%20on%20Encourage%20SAIs%20to%20promote%20integrity%20in%20the%20public%20sector/04_ALSAI%20report%20presentation%20pptx.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- GAO (2021), High Risk List, <https://www.gao.gov/high-risk-list>, (Erişim: 23.05.2021).
- INTOSAI (2019a), The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- INTOSAI (2019b), ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- Köse, H.Ö. (2019), Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlatonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, *Sayıştay Dergisi*, 114: 7-31

- Köylü, M. ve Önder, M. (2017), "Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği", *Strategic Public Management Journal*, 3: (Özel Sayı), 83-100.
- McFall, L. (1987), *Integrity, Ethics*, 98(1), 5-20.
- Minkova, M. (2015), *Manual On Integrity Planning And Integrity Management*, <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/undp-manual-layout-english-version.pdf>, (Erişim: 23.05.2021).
- Molina, Anthony D. (2016), *Ten Recommendations for Managing Organizational Integrity Risks*, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Ten%20Recommendations%20for%20Managing%20Organizational%20Integrity%20Risks.pdf>, (Erişim: 23.05.2021).
- NAOF (2017), *Current state of internal control and risk management in central government*, <https://www.vtv.fi/en/publications/current-state-of-internal-control-and-risk-management-in-central-government/>, (Erişim: 23.05.2021).
- NAOF (2017), *Conclusions and recommendations of the National Audit Office: Current state of internal control and risk management in central government*, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/13143316/current-state-of-internal-control-and-risk-management-in-central-government.pdf>, (Erişim: 07.08.2021).
- Nizamülmülk (2017), *Siyasetnâme*. (Çev: Ayar, M.T), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- OAGC (2021), *Guide on Managing Fraud Risks at the Office of the Auditor General of Canada*, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/acc_rpt_e_42986.html#hd2b, (Erişim: 23.05.2021).
- OAGNZ (2008), *Ministry of Social Development: Preventing, detecting, and investigating benefit fraud*, <https://oag.parliament.nz/2008/benefit-fraud/summary>, (Erişim: 23.05.2021).
- OAGNZ (2012), *Fraud awareness, prevention, and detection in the public sector*, <https://oag.parliament.nz/2012/fraud-awareness/docs/fraud-awareness>, (Erişim: 23.05.2021).
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, Paris, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1), (Erişim: 23.05.2021).

- OECD (2013), OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>, (Erişim: 23.05.2021).
- OECD (2017), OECD Recommendation of The Council On Public Integrity, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>, (Erişim: 25.09.2019).
- OECD (2020), OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>, (Erişim: 23.05.2021).
- Onder, M. ve Nyadera, I. N. (2020), The Role of Non -Economic Drivers in Development Planning: The Case of South Korea and Turkey, *International Journal of Public Administration*, 43(4), 283-293.
- Oxford Lexico (2021), Integrity, <https://www.lexico.com/definition/integrity> (Erişim: 15.7.2021).
- Ozdemir, S., Bulbul, M. ve Acar, M. (2010), Challenges Associated with Administrative and Professional Accountability in the Turkish Educational System, *State and Administration in A Changing World*, 271-282.
- Önder, M. ve Memiş, Z. (2017), "Abdusselam El-Amasî'nin Siyasetnamesi: Tuhfetü'l Umera ve Minhatü'l Vüzera/Siyaset ve Yönetim Ahlakı" *Uluslararası Amasya Alimleri Sempozyumu*, (Amasya, 21-22 Nisan: 253-266).
- Önder, M. ve Meydanlı, M. A. (2019), "TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştayın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi" *Amme İdaresi Dergisi*, 52(3), 123-154.
- Önder, M. (2011), "What Accounts for Changing Public Trust in Government? A Causal Analysis with Structural Equation Model", *Journal of US-China Public Administration*, 8(2): 154-165.
- Özgür, H. ve Aydın, G. (2020), *Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965-2018*, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(3): 6-35.
- Pulay, G. Z. and Németh, E. (2021), Leading By Example Creates Culture Shift: SAO Hungary Employs Mechanisms To Enhance Transparency, Accountability And Integrity, *International Journal of Government Auditing—Winter 2021*.
- Rûmî, M. C. (1995), *Mesnevî*, (Çev. V. İzbudak), Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul.

- SAOH (2010), Mapping Corruption Risks - Strengthening Integrity Based Administration, <https://www.asz.hu/en/mapping-corruption-risks-strengthening-integrity-based-administration>, (Erişim: 07.03.2021)
- Sayıştay Başkanlığı (2020), Kamuda Stratejik Yönetim Kurumsal Risk Yönetimi İç Kontrol Sistemi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/2019%20Analiz%20Kitab%C4%B1-27_01_2021.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- Şîrâzî, S. (1988), Bostân (çev. H. İlaydın), MEB Yayınları, İstanbul.
- Şîrâzî, S. (1991), Gülistân, (çev. H. İlaydın), MEB Yayınları, İstanbul.
- TDK (2021), Dürüst, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim:15.7.2021).
- Uzun, Y. (2018), "Yüksek Denetim Kurumları Etik Denetim Uygulamaları", Sayıştay Dergisi, Sayı: 111.
- Uzun, Y. (2020a), "Etik Yönetim Penceresinden Kutadgu Bilig Değerlendirmesi", Journal of Analytic Divinity, 4(2): 99-126.
- Uzun, Y. (2020b), "Mesnevî'den Günümüze Işık Tutan Etik Yönetim Düsturları", Sayıştay Dergisi, Sayı: 118.
- VAGO (2016), Bullying and Harassment in the Health Sector, <https://www.audit.vic.gov.au/sites/default/files/20160323-Bullying.pdf>, (Erişim: 23.05.2021).

THE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN MANAGEMENT OF INTEGRITY RISKS IN PUBLIC SECTOR

**Yaşar UZUN
Murat ÖNDER**

EXTENDED ABSTRACT

One of the main responsibilities of public administrations and public officials is undoubtedly to protect public dignity, in other words, the trust in public administration. Protection of public dignity requires being aware of situations that may lead to violation of ethical values and managing these situations in the most appropriate way for public interest. Not being aware of and not managing the potential situations that may lead to breach of integrity in public administrations can lead to the emergence of undesirable situations such as irregularity, corruption, loss of workforce, inefficiency, conflicts of interest, bribery, and irreparable effects.

The main responsibility for the protection and observance of public integrity lies with all stakeholders that make up the public sector, especially political leaders, policy makers and public administrators. However, Supreme Audit Institutions (SAIs) emerge as a critical institution that strengthens accountability, transparency and integrity in public administration. Therefore, ensuring integrity in public administration and managing possible risky situations that may cause violations are always on the agenda of SAIs as an important audit issue.

The aim of this study is to raise awareness about the practices of SAIs to successfully manage integrity risks in public administrations and to contribute to this area by developing policy recommendations for the effective management of these risks for public administration. To this end, basic concepts are first explained and why integrity risks should be managed in public administration is emphasized. Then, policy recommendations are developed to manage such risks in public administrations by providing comparative approaches and best practices applied by SAIs across the world in order to encourage effective management of integrity risks in the public sector.

A key component of managing integrity in the public sector is managing integrity-related risks effectively. Integrity risks consist of behaviors and conditions that increase an organization's exposure to integrity violations. Management of integrity risks includes all activities related to policies, procedures and processes for identifying, evaluating and responding to dishonest acts, events or situations that are likely to occur and that, when they occur, are considered to affect the achievement of the objectives of the administration. Although the management of integrity risks seems to be an important need and topic for today's public administrations, it has been an important and fundamental management value and principle in every period and everywhere in the world. However, our administrative history has unique cultural foundations about integrity going back to Mevlana, Yusuf has Hacı, Nizamülmülk and is found in other politics books. In the most of these works, there are cultural references to integrity risks in private and public life and how to manage them appropriately is emphasized.

One of the basic conditions for managing integrity risks in the public sector is the establishment of a legislative infrastructure. The regulatory framework is expected to be illustrative of integrity risks; to provide a framework for identifying, assessing and responding to risks; to define necessary structures, processes, roles and responsibilities, including guidance. The Public Financial Management and Control Law No. 5018 includes provisions that envisage the implementation of the internal control structure and risk management in public administrations (Article.55-67).

As an institution that has a role and responsibility in maintaining and observing discipline in public financial management, SAIs through their activities also attract the attention of parliaments, public administrations and the general public about the necessity of managing risks that may threaten public integrity in public administrations. Exemplifying the activities carried out by SAIs in this context will be useful both for a better understanding of these institutions and their functions, and for raising awareness of what needs to be done to protect and maintain integrity in the public management. The cases of different countries that form the subject of this study are discussed under two sub-headings as "audit activities" and "non-audit awareness-raising activities".

The main policy recommendations for the effective management of integrity risks in public administrations, both within the framework of the examples presented by our own culture and the practices of SAIs, can be listed as follows:

- A collaborative governance approach emphasizing national and global values that attach significance to institutionalization should be established in the public sector.
- By considering the effects and damages that integrity risks can cause in public management if they are not managed well, the necessity of combating risks should be at the center and be the main priorities of the management philosophies of public administrators.
- For strategies aiming to manage integrity risks effectively; it is essential that the aims and objectives related to dignity are clearly determined; roles and responsibilities are defined; implementation, monitoring and reporting processes are clarified.
- It is important to implement the “internal control and risk management” approach with all its elements in order to successfully implement strategies to strengthen integrity.
- In the management of integrity risks, the institutional approach of each public administration on how to manage these risks in accordance with its own culture should be determined and implemented together with all personnel and in line with the ethical codes.
- In order to keep integrity on the agenda, top management should provide guidance and role models, and participation should be ensured.
- Institutional practices regarding the management of integrity risks should be evaluated through self-assessment, control and audit. The auditing system should be strengthened.
- The legislation should clarify the issues (structure, process, system, roles and responsibilities, resources, etc.) needed in managing these integrity risks.
- Comprehensive risk management frameworks in the public sector should be determined in consideration of respective cultural experiences along with recent developments.
- Public administrations should be provided with the guidance and consultancy support in managing integrity risks.



PARLAMENTER VE BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜ

BUDGETARY POWER OF THE LEGISLATURE IN PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL SYSTEMS

Abdullah KARAER¹

ÖZ

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde bütçe yürütme tarafından hazırlanıp uygulanmakta, yasama organı ise bütçe sürecinde yürütmeyi dengeleyen ve denetleyen bir görev üstlenmektedir. Yasama bu görevini sahip olduğu bütçe gücü ile yerine getirmektedir. Yasamanın bütçe gücü, yürütmenin bütçeyi halkın iradesine, yürürlükteki mevzuata ve hesap verilebilirlik ve mali saydamlık gibi bütçe ilkelerine uygun bir şekilde hazırlamasını ve uygulamasını sağlamaktadır. Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler birbirinden farklı şekilde kurulduğundan bu durum yasamanın bütçe gücünü de etkilemiştir. Hükümet sistemleri dışında çeşitli siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler de yasamanın bütçe gücünün kullanımını ve bu gücün içeriğinin şekillenmesini etkilemektedir. Bu çalışmada farklı hükümet sistemlerinde yasamanın bütçe gücü incelenmiş ve ülkeye özgü siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin hükümet sistemine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olduğu sonucuna varılmıştır. Ayrıca çalışmanın son bölümünde Türkiye’de yasamanın bütçe gücünün artırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Yasama Uzmanı, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi SBF Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, akaraer2001@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-2142-6954

Gönderim Tarihi/Submitted: 15.05.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 25.05.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 19.08.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 21.08.2021

Atıf/To Cite: Karaer, Abdullah (2021), Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 73-105

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004569>

ABSTRACT

In countries governed by democracy, while the budget is prepared and implemented by the executive, the legislature undertakes a task that checks and balances the executive in the budget process. The legislature fulfills this duty with its budgetary power. The budgetary power of the legislature ensures that the executive prepares and implements the budget in accordance with the will of the people, applicable legislation, and budgetary principles such as accountability and financial transparency. Since the relations between the legislative and executive powers in parliamentary and presidential systems are established differently from each other, this situation has also affected the budgetary power of the legislature. Apart from government systems, various political, legal and institutional/structural factors also affect the use of the budgetary power of the legislature and the shaping of the content of this power. In this study, the budgetary power of the legislature in different government systems is examined and it is concluded that country-specific political, legal and institutional/structural factors are more decisive in shaping the budgetary power of the legislature compared to the government system. In addition, in the last part of the study, proposals are submitted for increasing the budgetary power of the legislature in Turkey.

Anahtar Kavramlar: Başkanlık, Parlamento Sistem, Bütçe Hakkı, Bütçe Gücü, Bütçe Uygulaması.

Keywords: Presidency, Parliamentary System, Power of the Purse, Budgetary Power, Budget Implementation

GİRİŞ

Bütçe, bir devletin belli bir dönemde yapacağı harcamalara ve elde edeceği gelirlere ilişkin tahminleri içeren ve bu tahminlere göre uygulanacak hususları düzenleyen belgedir. Bütçe aynı zamanda devlet ve halk arasında yapılan bir tür sözleşmedir (Yaşa ve Tüğen, 2019: 746). Bu sözleşmede halk kendisine kamu hizmeti sunulması karşılığında kamu harcamalarını finanse etmeyi ve vergi ödemeyi taahhüt etmekte ve bu taahhüdünü kendi içinden temsilciler seçerek oluşturduğu parlamentolar vasıtasıyla ifade etmektedir. Bütçenin bir kanun şeklinde parlamentoda görüşülüp onanması ve yürürlüğe girmesi ile devlet ve halk arasındaki bütçe sözleşmesi uygulamaya konulmaktadır.

Halk, kendisinden ne kadar gelir toplanacağını ve gelirlerin nasıl harcanacağını bütçe kanununda belirleme hakkına sahiptir. Halkın parlamentolar aracılığıyla kullandığı bu hakka bütçe hakkı adı verilmektedir. Bütçe hakkı tarihte ilk kez 1215 yılında İngiltere Kralı John'un kabul ettiği Magna Carta (Büyük Ferman) ile gündeme gelmiş ve zamanla hem İngiltere'de hem de diğer ülkelerde

demokrasi bilincinin ve arayışının ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Nitekim pek çok ülkede demokrasinin doğuşu ve parlamentoların ortaya çıkması halkın bütçe hakkını talep etmesi sayesinde olmuştur.

Öte yandan bütçe hakkının tetiklemiş olduğu demokrasi arayışları, ABD’de ve Fransa’da halkın monarşiye başkaldırışını hızlandırmış ve sonrasında Amerika ve Avrupa’daki pek çok ülkede devrimler gerçekleşmeye başlamıştır. Amerika kıtasındaki devrim hareketleri, Amerika’daki sömürgelerini Avrupa’dan yöneten krallara karşı yapılmıştır. Örneğin ABD devrimi İngiltere Kralına karşı, Latin Amerika devrimleri ise İspanya Kralına karşı yapılmıştır. Devrim hareketlerinin başarılı olmasıyla bağımsızlıklarına kavuşan Amerika kıtasındaki ülkeler, devlet başkanının parlamento yerine doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemini benimsedi. Böylece Amerika kıtasındaki pek çok ülkede günümüzde tam başkanlık sistemi adı verilen sistem ortaya çıktı.

Avrupa kıtasındaki ülkelerde ise (Fransa hariç) devrim hareketleri Amerika kıtasına göre daha yumuşak bir şekilde sonuca ulaşmıştır. Zira halkın giderek artan demokrasi talebi ve baskısı karşısında kaybedeceklerini anlayan krallar, sembolik düzeyde de olsa devlet başkanı unvanlarını koruyabilmek için sırasıyla yasama yetkilerini parlamentoya, asli yürütme yetkilerini de parlamento tarafından seçilen başbakan ve bakanlara devretmeyi kabul ettiler. Böylece günümüzde parlamente sistem adı verilen sistem ortaya çıkmış oldu. Daha sonra parlamente sistemle yönetilen pek çok ülkede kralların yetkilerini devretmeleri yeterli görülmedi ve onlar yerine cumhurbaşkanları devlet başkanı olarak seçilmeye başlandı. Başkanlık sistemi Amerika kıtasından, parlamente sistem ise Avrupa’dan dünyaya yayıldı.

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler birbirinden farklı şekilde kurgulandığından bu durum yasamanın bütçe gücünü de etkilemiştir. Yasamanın bütçe gücü, yasama erkinin bütçe sürecinde sahip olduğu yetkilerin toplamını ifade etmektedir. Dolayısıyla yasama erkinin bütçe sürecine ilişkin yetkileri arttıkça yasamanın bütçe gücü de artmaktadır. Yasamanın bütçe gücü (budgetary power of legislature) ve bütçe hakkı (power of the purse) birbiri ile yakın ilişkisi bulunan ancak içerik açısından birbirinden farklı olan kavramlardır.

Bütçe hakkı, parlamentonun halk adına bütçenin içeriğini belirleme hakkı olup parlamentonun bütçe sürecine ilişkin olarak asgari iki yetkiye

sahip olması durumunda bütçe hakkını kullandığı sonucuna varılmaktadır. Bu yetkiler bütçenin yürürlüğe girebilmesi için parlamentonun onayı şartına bağlanması ve bütçe onaylanıp uygulandıktan sonra uygulama sonuçlarının parlamentonun onayına sunulmasıdır. Eğer bir parlamento sadece bu iki yetkiye sahip ise o parlamentonun bütçe hakkını sınırlı düzeyde de olsa kullandığı kabul edilmektedir. Yasamanın bütçe gücü ise bu iki yetkiye ilaveten parlamentonun bütçe sürecine ilişkin diğer yetkilerini, örneğin bütçe teklifinin parlamento tarafından hazırlanması, parlamentonun bütçe teklifinde gelir azaltıcı veya gider artırıcı değişiklikler yapabilmesi, hükümetin bütçe ödenekleri arasında aktarma yaparken parlamentodan onay alması gibi başka yetkilerini de kapsamaktadır.

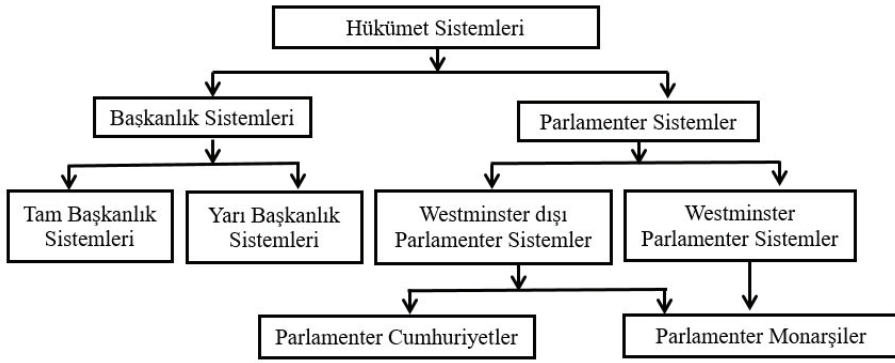
Yasamanın bütçe gücü ve bütçe hakkı arasındaki fark, ABD ve Kanada örnekleri üzerinden şu şekilde açıklanabilir: Yasama erki bütçe hakkını ABD’de ve Kanada’da da kullanmakta; zira her iki ülkede de bütçenin yürürlüğe girebilmesi için parlamentonun onayı alınmakta, bütçe uygulandıktan sonra bütçe sonuçları parlamentoların onayına sunulmaktadır. Bununla birlikte ABD’de yasamanın bütçe gücü yüksek iken Kanada’da yasamanın bütçe gücü daha düşüktür. Zira ABD’de bütçe kanun teklifi Kongre tarafından hazırlanmakta, Kongre’nin bütçe komisyonu ve Genel Kurul bütçe kanununda herhangi bir anayasal veya yasal sınırlamaya tabi olmaksızın değişiklik yapabilmektedir. Kanada’da ise bütçe kanunu hükümet tarafından hazırlanıp Parlamenta sunulmakta, bütçe komisyonunun bütçe kanun teklifinde herhangi bir değişiklik yapma yetkisi bulunmamakta, Genel Kurul da harcama artırıcı değişiklik yapamamakta, bütçe kanun teklifini genellikle bir bütün olarak kabul etmekte veya reddetmektedir (OECD, 2004: 72 ve 98). Dolayısıyla ABD’de yasama organı bütçe hakkını yüksek bir bütçe gücü ile daha aktif bir şekilde kullanırken, Kanada’da yasama organı bütçe hakkını daha düşük bir bütçe gücü ile kullanmaktadır.

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücünü inceleyen bu çalışmanın ilk bölümünde farklı hükümet sistemlerinde parlamentonun bütçe sürecindeki rolü örnekler üzerinden açıklanmış; ardından yasamanın bütçe gücünü etkileyen siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler ortaya konmuş ve bu faktörlerin hükümet sistemine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha etkili olduğunu gösteren bazı akademik çalışmaların sonuçlarına yer verilmiştir. Son iki bölümde ise yasamanın bütçe gücünü etkileyen faktörlere ilişkin genel değerlendirme yapılmış ve Türkiye’de yasamanın bütçe gücünün artırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

1. FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE PARLAMENTONUN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ ROLÜ

Demokratik hükümet sistemleri, parlamente ve başkanlık sistemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başkanlık sistemleri, tam başkanlık (pure presidential) ve yarı başkanlık (semi-presidential) şeklinde iki alt kategoriye ayrılırken parlamente sistemler de Westminster modeli parlamente sistemler ve Westminster dışı parlamente sistemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Şekil 1: Hükümet Sistemlerinin Türleri



Demokratik hükümet sistemlerinde bütçe süreci; bütçenin hazırlanması, kanunlaşması (onanması), uygulanması ve kapatılması ile denetimi olmak üzere 4 temel aşamadan oluşmaktadır (Akdoğan, 2020: 348). Bütçenin hazırlanması ve uygulanması hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Parlamento ise bütçe sürecinin onama ve denetim aşamalarında görev almaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 209). Hükümet sistemlerinde bütçe süreci genellikle bu kapsamda ve birbirine benzer bir şekilde gerçekleşmektedir. Parlamento, kanunlaşma aşamasında bütçe kanununda değişiklik yapmak suretiyle bütçe kalemlerine ve miktarlarına müdahalede bulunmakta ve bütçe kanununu kendi uygun gördüğü şekilde onaylamaktadır. Parlamento, bütçe denetimini ise bütçe kanununun uygulama sonuçları konusunda yürütme tarafından sunulan kesin hesapları inceleyerek ve uygun bulması halinde onaylayarak gerçekleştirmektedir. Bütçe, hükümet tarafından bir kanun teklifi şeklinde parlamentoya sunulurken kesin hesaplara ilişkin bilgiler bazı ülkelerde bir kanun şeklinde, bazı ülkelerde ise mali rapor şeklinde parlamentoya sunulmaktadır. Kesin hesap bilgileri her iki şekilde de parlamento denetimine tabi tutulmaktadır. Parlamentolar adına bütçe uygulaması üzerinde denetim yapan Sayıştayların hazırlamış oldukları denetim

raporları ve yaptıkları denetim faaliyetleri, kesin hesapların parlamento tarafından incelenmesine ve denetlenmesine büyük bir katkı sağlamaktadır.

Bütçe sürecinin dört aşamasından her biri, kendine özgü ve vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Bununla birlikte bütçenin hazırlanması aşaması, diğer aşamalara kıyasla bütçenin içeriğini daha çok belirleyici bir role sahiptir. Zira her ne kadar onama aşamasında parlamento tarafından bütçe kanununda birtakım değişiklikler yapılıyor olsa da, kısa bir süre sonra başlayacak olan yeni mali yılda yürürlüğe girmesi gerektiğinden, bütçe kanunu çoğu kez temel parametreleri itibarıyla yürütmenin bütçe teklifine uygun bir şekilde kabul edilmektedir. Bu sebeple hükümet sistemlerinde bütçe sürecinde karar almada egemenlik bakımından vurgu genellikle yasamanın bütçe gücü üzerine değil yürütmenin bütçe gücü üzerine olmuştur. Başka bir ifadeyle bütçe sürecinde karar alma bakımından yasamaya kıyasla yürütmeye genellikle daha fazla yetki verilmiştir. Yürütmeye bütçeyi verimli ve doğru bir şekilde uygulamak gibi büyük bir sorumluluk verildiğinden bütçeyi hazırlama yetkisi de yürütmeye verilmiş böylelikle yürütmenin bütçe konusundaki sorumluluk ve yetkileri arasında bir denge kurulmak istenmiştir. Buna karşılık bütçenin yasamanın onayına ve denetime tabi olması, bütçeyi halkın ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda hazırlaması ve uygulaması açısından yürütmeyi disipline eden bir durum olmuş ve yasama organı yürütme karşısında bütçe sürecindeki en önemli denge ve denetim (checks and balances) unsuru olarak işlev görmüştür (Santiso ve Vares, 2013: 4).

1.1. Tam Başkanlık Sistemlerinde Parlamantonun Bütçe Sürecindeki Rolü

Başkanlık sistemi, parlamantonun ve başkanın birbirinden bağımsız bir şekilde doğrudan halk tarafından seçildiği ve yürütme organının asli yetkilerinin sadece başkan tarafından kullanıldığı hükümet sistemidir.

Başkanlık sisteminin bir alt türü olan tam başkanlık sisteminde yürütmenin erkini sadece başkan temsil etmektedir. Bu sistemde bakanların sadece başkana karşı sorumlulukları bulunmakta olup parlamentoya karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili gibi çoğu Latin Amerika ülkesi, ABD, Türkiye, Endonezya, Nijerya, Kazakistan, Özbekistan ve Azerbaycan tam başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasındadır. ABD’de parlamantonun bütçe sürecindeki rolü, tam başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelere önemli ölçüde farklılık göstermektedir.

1.1.1. ABD’de Parlatentonun (Kongre’nin) Bütçe Sürecindeki Rolü

Bütçe sürecinde “Karar almada egemenlik bakımından, Avrupa’da vurgu, yürütmenin mali gücü üzerindeyken, ABD’de yasamanın mali gücü üzerinde olmuştur” (Arın, 1999’dan aktaran Kızıltaş, 2004: 10 ve Karahanoğulları, 2011: 270). Esasen bu farklılık sadece ABD ve Avrupa arasında değil, ABD ile ABD dışında tam başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkeler açısından da geçerlidir.

ABD’de bütçe sürecinde karar almada egemenlik bakımından vurgunun yasamanın bütçe gücünde olmasını sağlayan en temel neden, bütçe kanununun yürütme tarafından değil Kongre, yani yasama organı tarafından hazırlanıyor olmasıdır. Esasen ABD’de 1921 ile 1973 arasındaki dönemde yürütme, bütçeyi hazırlama sürecinde daha üstün bir durumdaydı. Ancak 1973’ten sonra Kongre, bütçeyi hazırlama sürecinde karar alma inisiyatifiyi yeniden eline almıştır. Zira Başkan Nixon’un, Kongre tarafından onaylanmış bütçe programları için ayrılmış bazı fonları harcamayı reddetmesi ve bu fonları alıkoyması üzerine Kongre ve Başkan arasında bütçe konusunda yetki tartışması başlamıştır. Kongre bu tartışmayı kendi lehine sonuçlandırmak için 1974 yılında Bütçe ve Ödeneklerin Alikonulmasını Kontrol Kanununu kabul etmiştir (Lienert, 2005: 12). Bu kanun ile bütçeyi hazırlama sürecindeki üstünlük, Kongre’ye geçmiştir ve bu durum günümüzde de devam etmektedir. Bütçe sürecinde Başkana bağlı bir kamu kurumu olan Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget), yürütmenin bütçeye ilişkin önerilerini Şubat ayının ilk pazartesi günü Kongreye iletmektedir (Karahanoğulları, 2011: 273). Ancak bu önerilerin Kongre açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır ve Kongre Şubat ayından 30 Eylül tarihine kadar geçen sekiz aylık süre içerisinde bütçe görüşmelerini tamamlayıp bütçe kanununu onaylamaktadır.

ABD’de Kongre, bütçe kanun teklifini herhangi bir yasal sınırlama olmaksızın düzenleyebilmektedir. Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır ve bu iki meclis eşit statüdedir. Bununla birlikte gelir artırıcı kanun tasarıları sadece Temsilciler Meclisinde sunulabilmektedir (Kocabaş, 2008: 97). Bütçe kanununun Başkan tarafından onaylanması durumunda bütçe kanunu yeni mali yılın başlangıç tarihi olan 1 Ekim’de yürürlüğe girmektedir. Ancak Başkan ve Kongre arasında anlaşmazlık yaşanması ve bu anlaşmazlığa bağlı olarak bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi halinde federal hükümetin kepenk kapatması (shutdown), yani federal hükümete bağlı kamu kurumlarının ödenek yokluğu nedeniyle faaliyetlerine ara vermesi

gerekmektedir. Ara verme, yeni bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar devam etmektedir. Zira ABD Anayasasında (md.1, bölüm 9, paragraf 7) kanunla yetki verilmedikçe kamu hazinesinden harcama yapılamayacağı hükme bağlanmıştır ve bu sebeple bütçe kanunu ile yetki verilmedikçe federal hükümet kamu harcaması yapamamaktadır.

ABD tarihinde Başkan ve Kongre arasındaki anlaşmazlığa bağlı olarak pek çok defa geçici süreli kapanma yaşanmıştır. Bunlardan en uzununu 2018 yılında ABD'nin 45'inci Başkanı Donald Trump yönetiminin talebine rağmen Meksika sınırında inşa edilmek istenen duvar için Kongre'nin bütçeden ödenek ayırmak istememesi ve bunun üzerine bütçenin yürürlüğe girmemesidir. Bu süreçte federal hükümete bağlı kamu kurumları 35 gün kapalı kalmıştır (Köse, 2019: 14). ABD'de Kongre'de kabul edilen bütçe kanununun yürürlüğe girmemesi durumunda federal hükümetin harcama yapamaması, bütçe sürecinde nihai kararları alma açısından Kongre'ye önemli bir avantaj kazandırmaktadır.

1.1.2. ABD Dışındaki Tam Başkanlık Sistemlerinde Parlamantonun Bütçe Sürecindeki Rolü

ABD'deki durumun aksine tam başkanlık sistemini uygulayan diğer ülkelerde, örneğin Arjantin, Brezilya, Meksika, Nijerya ve Türkiye'de bütçe tasarısı yürütme tarafından hazırlanıp parlamantonun onayına sunulmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin çoğunda, ABD'deki sistemden farklı olarak Başkanın parlamentoya pek çok alanda kanun teklifi sunma yetkisi bulunmaktadır. Nijerya ve Türkiye'de ise başkanın parlamentoya sadece bütçe kanun tekliflerini sunma hakkı bulunmaktadır. Bütçe tasarısı genellikle mali yılbaşından 2 ila 4 ay önce parlamentoya sunulmaktadır. Bütçe tasarısının mali yılbaşından önce parlamentoya sunulma süresi Brezilya'da 4 ay, Arjantin, Meksika ve Endonezya'da 3,5 ay, Türkiye'de 75 gün, Azerbaycan'da ise 77 gündür.

ABD anayasasında olduğu gibi Endonezya ve Bolivya anayasalarında da parlamantonun bütçe tasarısında değişiklik yapmasını sınırlandıran düzenlemeler bulunmamaktadır. Bununla birlikte bazı ülkelerin anayasalarında parlamantonun bütçe kanununda değişiklik yapmasını sınırlayan hükümlere rastlanmaktadır. Örneğin Azerbaycan Anayasasında (md.95) parlamentoya başkanın rızası olmaksızın bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisi tanınmamıştır. Şili Anayasasında (md. 67) parlamantonun bütçe kanununda belirtilen gelir kalemlerinde değişiklik yapamayacağı, gider kalemlerini ise sadece

azaltılabileceği belirtilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında (md. 161) bütçe kanun teklifi, TBMM’de görüşülürken milletvekillerinin gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunmayacakları hükme bağlanmıştır. Ancak Genel Kurul öncesinde bütçe kanunu, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülürken milletvekillerinin gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunma yetkisi bulunmaktadır. ABD, Brezilya ve Arjantin anayasalarında bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi durumunda hükümetin bir önceki yılın bütçe kanununu uygulayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında (md. 161) ise bu tür bir durumda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanacağı belirtilmiştir. Endonezya Anayasasında da (md. 23) parlamentonun bütçe kanun teklifini onaylamaması durumunda yürütmenin bir önceki yıl bütçesini uygulayacağı belirtilmiştir.

1.2. Yarı Başkanlık Sistemlerinde Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Rolü

Başkanlık sisteminin bir diğer alt türü olan yarı başkanlık sisteminde başkan yürütmenin asli yetkilerine sahip olmakla birlikte, bakanların başkana karşı sorumlulukları dışında parlamentoya karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde başkan yardımcılığı değil, başbakanlık bulunmaktadır ve hükümet adına parlamento ile olan ilişkiler genellikle başbakan tarafından yürütülmektedir. Bu sistemde başkana kıyasla başbakanın bütçe konularında genellikle daha fazla yetki verilmektedir (Lienert, 2005: 5). Fransa, Portekiz, Rusya, Güney Kore, Ukrayna, Romanya, Gürcistan, Cezayir ve Tunus yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasındadır.

Yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde bütçe tasarısı hükümet tarafından hazırlanmakta ve genellikle mali yılbaşından önce 2,5 ila 4 ay arasında değişen süreler içinde parlamentoya sunulmaktadır. Bütçe tasarısının mali yılbaşından önce parlamentoya sunulma süresi Rusya’da 4 ay, Fransa’da 3 ay, Portekiz ve Romanya’da 75 gün, Güney Kore’de 90 gündür. Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen pek çok ülkenin anayasasında parlamentonun bütçe tasarısında değişiklik yapmasını sınırlayan düzenlemelere yer verilmiştir. Örneğin Fransa Anayasasında (md. 40) ve Portekiz Anayasasında (md. 167) kamu gelirlerinde azalışa ya da harcamalarda artışa yol açacak kanun tekliflerinin, parlamentoda kabul edilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Romanya Anayasasında (md. 138) finansman kaynağı belirlenmedikçe hiçbir bütçe harcamasının parlamentoda onaylanamayacağı belirtilmiştir. Güney Kore Anayasasında ise (md. 57)

parlamentonun yürütmenin onayı olmaksızın bütçede herhangi bir harcama kaleminin toplamını artırmayacağı veya yeni bir bütçe kalemi ekleyemeyeceği düzenlenmiştir. Anayasalarda yer alan ve yasamanın bütçe tasarısında değişiklik yapmasını kısıtlayan bu tür hükümler yürütmenin bütçe konusunda elini rahatlatmakta ve yürütme ve yasama arasındaki olası anlaşmazlıkları azaltmaktadır. Zira yarı başkanlık sisteminde bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmakta olup bu sorumluluğun bir sonucu olarak bütçe kanununun parlamentodaki oylaması, bakanlar kurulu için pratikte bir güven oylamasına dönüşmektedir.

Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen bazı ülke anayasalarında bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi halinde yürütmenin kamu faaliyetlerini ara vermeden sürdürebilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Fransa Anayasasında (md. 47) ve Güney Kore Anayasasında (md. 54) bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi durumunda hükümetin yeni bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar bir önceki yılın bütçe kanununu uygulamasına imkân veren hükümler bulunmaktadır.

1.3. Westminster Parlamento Sistemlerinde Parlamento'nun Bütçe Sürecindeki Rolü

Parlamente sistem, biri sorumlu (başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu) ve diğeri sorumsuz (devlet başkanı) olmak üzere yürütmenin iki başlı bir yapıdan oluştuğu ve bakanlar kurulunun göreve başlamak ve varlığını sürdürülebilme için parlamentonun güvenoju desteğine devamlı muhtaç olduğu hükümet sistemidir.

Parlamente sistemin iki alt türünden biri Westminster tipi (İngiltere modeli) parlamente sistemidir. Bu sistemin en dikkat çekici özelliği, bu sistemi benimseyen ülkelerin parlamento seçimlerinde temsilde adalet ilkesini çok da gözetmeyen çoğunlukçu seçim sistemini uygulamalarıdır. Çoğunlukçu (dar bölgede basit çoğunluğa dayanan) seçim sistemi büyük partilere yaramakta, büyük partilerin parlamentoya daha çok sayıda milletvekili, küçük partilerin ise daha az sayıda milletvekili göndermelerine yol açmaktadır. Nihayetinde seçim sistemi genellikle iki büyük partinin öne çıkmasına neden olmaktadır. Bu sebeple Westminster tipi parlamente sistemlerde parlamento çoğunluğunu genellikle tek bir parti kazanmaktadır. Bu sistemde ülke genellikle tek parti hükümetleri tarafından yönetilmektedir ve bu sebeple yürütme çok güçlüdür. İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda Westminster tipi parlamente sistemini uygulayan ülkeler arasındadır.

Westminster tipi parlamente sistemi uygulayan ülkelerde bütçe süreci, diğer hükümet sistemleriyle yönetilen ülkelerdeki bütçe süreçlerinden 3 temel açıdan farklılık göstermektedir. Birinci farklılık bu sistemi uygulayan ülkelerde bütçe sürecinin oldukça geç başlaması ve bütçe kanununun mali yıl başladıktan sonra parlamentoda onaylanmasıdır. İngiltere ve Kanada'da bütçe teklifinin sunulma tarihi ile ilgili olarak hukuki metinlerde bir düzenleme yapılmamıştır (OECD, 2004: 91). Ancak zaman içindeki uygulamalar neticesinde hükümetin mali yıl başlangıcından 1 veya 2 ay önce bütçe teklifini parlamentoya sunması gelenek haline gelmiştir. Yeni Zelanda'da ise mali yıl başladıktan sonra en geç bir ay içinde bütçe kanununun parlamentoya sunulmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır. İngiltere'de yeni mali yıl 1 Nisan'da başlamakta, bütçe kanununun parlamentoda kabulü yaz aylarını bulmaktadır. Bu sebeple her yıl yeni bütçe kanunu parlamentoda kabul edilene kadar mali yılbaşından itibaren geçici bütçe (vote on account) uygulanmaktadır. Geçici bütçe, yeni mali yılın başlamasından 4-5 ay önce rutin olarak, Avam Kamarası tarafından onaylanmakta ve geçici bütçenin büyüklüğü genellikle cari yıl için harcama tahminlerinin % 45'i kadar olmaktadır (Karahanoğulları, 2014: 97).

İkinci önemli farklılık, bütçe teklifi sunulduğunda parlamentoda bütçe teklifini inceleyen bir bütçe komisyonunun bulunmaması veya bulursa dahi bu komisyonun bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisinin olmamasıdır. Örneğin İngiltere'de bütçeyi inceleyen bir bütçe komisyonu bulunmamaktadır. Bununla birlikte Hazine Komisyonu adlı başka bir komisyon yıllık bütçeyi incelemekte ve ön bütçe raporu hazırlamaktadır (OECD, 2004: 414). Ancak bu komisyonun diğer hükümet sistemlerindeki bütçe komisyonlarının aksine bütçe kanun teklifinde bir değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. Hazine Komisyonu hazırladığı raporlar vasıtasıyla bütçe konusunda kendi tespit ve önerilerini sunmaktadır. Kanada ve Yeni Zelanda parlamentolarında, İngiltere'den farklı olarak, ön inceleme yapan bütçe komisyonları bulunmaktadır. Ancak bu komisyonların bütçe kanununda değişiklik yapma yetkileri bulunmamaktadır ve bu sebeple yetkileri oldukça sınırlıdır (OECD, 2004: 72).

Üçüncü farklılık, diğer ülkelere kıyasla Westminster ülkelerinde parlamentonun bütçe kanununu değiştirme yetkisini kısıtlayan daha sert düzenlemelerin bulunmasıdır. Örneğin İngiltere Parlamentosunun alt kanadı olan Avam Kamarasının, bütçe kanunundaki toplam harcamaları artırmak, harcama yapısını değiştirmek veya gelirleri azaltmak için kanun değişikliği önerme hakkı

bulunmamaktadır (OECD, 2004: 424). Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda'da, bütçeye ilişkin değişiklik önerileri çok küçük olmadıkça veya toplam harcamalar azaltılmadıkça, Parlamente'nun bütçe kanun teklifini bir bütün olarak kabul etmesi ya da reddetmesi gerekmektedir (OECD, 2004: 98).

1.4. Westminster Dışı Parlamento Sistemlerinde Parlamento'nun Bütçe Sürecindeki Rolü

Parlamente sistemle yönetilen ülkelerin büyük bir kısmı, Westminster dışı parlamente ülkelerden oluşmaktadır. Bu tür ülkelerde genellikle çoğunlukçu seçim sistemi yerine temsilde adalet ilkesini gözeten nispi temsil seçim sistemi uygulanmakta ve seçim sonrasında daha fazla sayıda siyasi parti parlamentoda temsil edilmektedir. Hükümet, çoğu kez parlamentoda çoğunluğu oluşturan iki veya daha fazla sayıda siyasi partinin yaptıkları koalisyonlarla kurulmaktadır. Almanya, İtalya, İspanya, İsveç gibi Avrupa ülkelerinin çoğu, ayrıca Malezya ve Japonya gibi bazı Asya ülkeleri ve Güney Afrika ve Fas gibi az sayıdaki Afrika ülkesi Westminster dışı parlamente sistemini uygulayan ülkeler arasındadır.

Westminster dışı parlamente sistemlerde bütçe süreci ve takvimi, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdeki bütçe sürecine benzemektedir. Bu benzerliğin sebebi Fransa ve Portekiz gibi yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ve yarı başkanlık sisteminin dünyada yayılmasına önyak olan ülkelerin geçmişte parlamente sistemle yönetilmeleridir. Bu ülkeler yarı başkanlık sistemine geçerken mevcut bütçe süreçlerini değiştirmedikleri için parlamente sistemle yönetilen ülkelerle bu konudaki benzerlikleri devam etmiştir.

Bu sistemle yönetilen ülkelerde bütçe tasarısının parlamentoya mali yılbaşından önce sunulma süresi genellikle 2 ila 4 ay arasında değişmektedir. Bu süre Almanya'da 4 ay, İspanya'da 3 ay, Avusturya'da 10 hafta, İtalya'da 77 gün, Japonya'da 3 ay, Macaristan'da ise 8 aydır. Westminster dışı parlamente sistemler, yasamanın yürütme karşısında en güçlü olduğu sistemlerdir. Zira bu sistemlerde yürütme yasamanın içinden çıkmakta ve yürütme, varlığını sürdürebilmek için devamlı yasamanın desteğine ihtiyaç duymaktadır.

Bütçe kanununun parlamentodan daha kolay geçebilmesi ve yasama ve yürütme arasında bütçe konusunda muhtemel çatışmaların önlenmesi için bu sistemle yönetilen bazı ülkelerde yasamanın bütçedeki rolünü sınırlayan bazı anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Almanya Anayasasına göre (md. 113) parlamento tarafından bütçe kanun tasarısında giderleri artırıcı veya gelirleri

azaltıcı değişiklikler yapılabilmesi için hükümetten onay alınması gerekmektedir. İspanya Anayasasında (md. 134) devletin alacağı kredilerde bir artış veya bütçe gelirinde azalma öngören bir kanunun değişikliği teklifinin parlamentoda kabul edilebilmesi için bu teklifin hükümet tarafından önceden onaylanmış olması gerekmektedir. İtalya Anayasasında (md. 81) yeni bir harcama yapılmasını veya mevcut bir harcama kaleminin artırılmasını öngören kanunlarda, bu harcama artışını karşılayacak mali kaynakların gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan parlamente sistemle yönetilen bazı ülkelerde bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi durumunda hükümetin yeni bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar bir önceki yıl bütçe kanununu uygulamasına imkân verilmektedir. Örneğin Almanya Anayasasında (md. 111) ve Avusturya Anayasasında (md. 51a) bütçe kanununun yeni mali yılda yürürlüğe girmemesi halinde hükümete bütçe kanununun yürürlüğe gireceği tarihe kadar devlet faaliyetlerini sürdürebilmesi için önceki yıl bütçesindeki ödenek miktarı kadar harcama yapabilme yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye ilave olarak Almanya'da hükümete önceki yıl bütçesinin dörtte birine kadar, Avusturya'da ise önceki yıl bütçesinin yarısına kadar borçlanabilme yetkisi tanınmıştır. Polonya Anayasasında (md. 219) ise bütçe kanununun mali yılbaşında yürürlüğe girmemesi halinde hükümetin parlamentoya teklif etmiş olduğu taslak bütçenin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Polonya Anayasasında (md. 225) ayrıca bütçe kanun taslağının parlamentoya sunulduğu günden 4 ay geçtikten sonra parlamento tarafından kabul edilmemesi veya Cumhurbaşkanına imzaya sunulmaması halinde parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanı kararı ile yenilenebileceği belirtilmiştir. Macaristan Anayasasında (md. 3) ise parlamentonun, bütçe kanununu yeni mali yılın ilk 3 ayı içerisinde kabul etmemesi halinde parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanı kararı ile yenilenebileceği öngörülmüştür. Polonya ve Macaristan Anayasalarında yer alan bu hükümlerle bütçe kanununun parlamentoda reddi zorlaştırılmıştır.

2. YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücünü etkileyen faktörleri siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler olarak üçe ayırmak mümkündür. Bir hükümet sisteminde yasamanın bütçe gücü; siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin etkilerinin bileşiminin bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır.

2.1. Yasamanın Bütçe Gücünü Etkileyen Siyasi Faktörler

Yasamanın bütçe gücünü etkileyen siyasi faktörler şu şekildedir:

- i. Siyasi partiler ve seçim sistemi,
- ii. Parlamento sistemlerinde çoğunluk ve azınlık hükümetleri,
- iii. Başkanlık sistemlerinde muhalefetin Kongre’de çoğunluğa sahip olup olmaması,
- iv. Tek meclislilik veya çift meclislilik (Bikameralizm),
- v. Siyasi partiler arasında yapılan anlaşmalar.

Bir ülkedeki siyasi parti sistemi, yasanın bütçe gücünü ve hükümetin hesap verebilirliğini belirgin bir şekilde etkilemektedir. Ayrıca siyasi partilerdeki parti içi demokrasi ve parti disiplini anlayışı da yasanın bütçe gücüne etki etmektedir. Eğer bir ülkedeki seçim kanunu, iki partili bir siyasi sistemi (örneğin İngiltere’de uygulanan seçim sistemi) veya iki ana parti bloğuna sahip bir sistemi destekliyorsa bu durumda parlamento üyeleri üzerindeki parti disiplini artmakta, yürütme daha güçlü olmakta ve nihayetinde o ülkede yasama organının bütçe yetkilerini azaltan yasal düzenlemeler yapılabilmektedir.

Öte yandan eğer bir parlamento sistemde azınlık hükümeti iktidardaysa, bütçe kanununun kabul edilmesini sağlamak için diğer siyasi partilerin desteğine ihtiyaç duyacaktır. Böyle bir ihtiyaç iktidar ve muhalefet partileri arasındaki müzakere ve anlaşmayı zorunlu hale getirmektedir. Dolayısıyla azınlık hükümetleri olduğunda, yasama organı, çoğunluk hükümetine sahip dönemlere kıyasla daha fazla bütçe gücüne sahip olmaktadır.

Başkanlık sisteminde Kongre üyelerinin çoğunluğunu muhalefet partilerinin oluşturması halinde de parlamento sistemdeki azınlık hükümetine benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir durumda, başkan tarafından veto edilen kanunlar, Kongre’deki muhalefet üyeleri tarafından tekrar kabul edilebilmekte ve veto edilen kanunlar nihayetinde kanunlaşabilmektedir. Dolayısıyla bu tür durumlarda Kongre’nin bütçe sürecindeki gücü artmaktadır.

Parlamentonun alt ve üst olmak üzere iki, yani çift meclisten oluşması da parlamento bütçe gücünü artıran bir siyasi faktördür (Lienert, 2005: 10). Zira parlamento bütçe gücünü artıran bir siyasi faktördür (Lienert, 2005: 10). Zira parlamento bütçe gücünü artıran bir siyasi faktördür (Lienert, 2005: 10). Zira parlamento bütçe gücünü artıran bir siyasi faktördür (Lienert, 2005: 10). Zira parlamento bütçe gücünü artıran bir siyasi faktördür (Lienert, 2005: 10). Zira parlamento bütçe gücünü artıran bir siyasi faktördür (Lienert, 2005: 10).

gösterebilir. Parlamentonun iki meclisinde siyasi partilerin üye dağılımının farklı olması, bu meclislerin bütçe kanun teklifleri üzerinde farklı görüşlere sahip olmasına neden olabilmektedir. Bu tür durumlarda, üst meclis kendisine tanınan anayasal ve yasal yetkilere bağlı olarak, yürütme tarafından teklif edilen ve parlamentonun alt meclisi tarafından kabul edilmiş olan bütçe kanun teklifini reddedebilmektedir.

Son olarak, siyasi partiler arasında bütçenin parlamentodan geçirilmesine yönelik olarak yapılan anlaşmalar da yasamanın bütçe gücünü etkileyen siyasi faktörler arasında yer alır. Hükümet iki veya daha fazla sayıda siyasi partinin bir araya gelmesi ile kurulan bir koalisyondan oluşuyorsa, iktidar partileri bütçe kanununu parlamentodan geçirebilmek için aralarında bir koalisyon anlaşması yapmaktadır. Eğer ülke azınlık hükümeti ile yönetiliyorsa, azınlık hükümetini oluşturan parti, bütçeyi parlamentodan geçirebilmek için muhalefet partileriyle yıllık bütçe anlaşmaları adı verilen anlaşmalar yapabilmektedir. Parlatente sistemde görülen koalisyon ve bütçe anlaşmalarının yasamanın bütçe gücünü artırdığı kabul edilmektedir (Lienert, 2013: 118).

2.2. Yasamanın Bütçe Gücünü Etkileyen Hukuki Faktörler

Yasamanın bütçe gücünü etkileyen temel hukuki faktörler şu şekildedir:

- i. Yasamanın bütçe yetkilerini azaltan yasal sınırlamalar,
- ii. Yasamanın bütçe gücünü artıran düzenlemeler,
- iii. Bütçe sürecine ilişkin kritik zaman ve tarihlere ilişkin düzenlemeler.

OECD ülkelerinin yarısında parlamentolara bütçe taslağını değiştirmek için sınırsız yasal yetki verilmiştir (Lienert, 2010: 12). Bununla birlikte daha önce belirtildiği üzere birçok ülkede yasama organının bütçe yetkilerini sınırlayan düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler özetle şu şekildedir:

- i. Yasamanın bütçede harcamaları artırıcı veya bütçe gelirlerini azaltıcı değişiklikler yapamaması veya bu değişiklikleri ancak yürütmenin onayıyla yapabilmesi,
- ii. Başkanlık sistemlerinde, başkanın parlamentoda kabul edilen bütçe değişikliklerini geri çevirmek için kısmi veto veya tam veto yetkisini kullanması,

- iii. Bütçenin parlamentoda kabul edilmemesi durumunda anayasada yeni bütçe kanunu kabul edilene kadar hükümete bir önceki yılın bütçesini uygulama yetkisi verilmesi,
- iv. Bütçenin parlamentoda kabul edilmemesi durumunda belli bir süreden sonra Cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi,
- v. Parlamentonun bütçe kanununu kabul ederken anayasada veya yasalarda yer alan mali kurallara uymakla yükümlü olması (Fölscher, 2006: 14),
- vi. Yürütmeye bütçe ödenekleri arasında aktarma yetkisi verilmesi ve bu yetkinin kapsamının geniş tutulması (Kıral ve Akdemir, 2019: 127),

Yasamanın bütçe yetkilerini artıran düzenlemeler özetle şu şekildedir:

- i. Parlamentonun bütçe taslağını değiştirme konusunda hiçbir sınırlamaya tabi tutulmaması,
- ii. Parlamento tarafından bir bütçe kanununu veya geçici bütçe kabul edilmedikçe yürütmenin herhangi bir kamu harcaması yapamaması ve anayasada bu tür durumlarda yürütmeye bir önceki yılın bütçesini uygulama yetkisi tanınmaması,
- iii. Parlamentonun kabul ettiği bütçe kanununda yürütmenin kanun hükmünde kararname, başkanlık kararnamesi veya bir idari düzenleme yoluyla değişiklik yapamaması,
- iv. Bütçe sürecinde mali saydamlığı, hesap verilebilirliği ve verimliliği artıran mali reformlar yapılması.

Bütçe sürecine ilişkin kritik zaman ve tarihler konusunda yasamanın bütçe gücünü artıran düzenlemeler ise şu şekildedir:

- i. Yürütmenin bütçe teklifini sunduğu tarih ile mali yılbaşı tarihi arasındaki sürenin uzatılması böylelikle parlamentonun bütçe teklifini incelemek ve değerlendirmek için daha fazla süreye sahip olması,
- ii. Parlamentonun kesin hesaplara ilişkin inceleme süresinin uzatılması,
- iii. Geçici bütçe süresinin kısaltılması,

- iv. Yürütmenin bütçe takviminin başında gelecek mali yıla ait bütçe hedefleri ve politika önceliklerini içeren mali planı açıkladığı tarih ile yeni mali yılın başlangıcı arasındaki sürenin uzatılması ve bu sayede parlamentonun gelecek mali yıla ait bütçe hedeflerini ve politika önceliklerini daha uzun bir sürede inceleyip tartışabilmesi.

2.3. Yasamanın Bütçe Gücünü Etkileyen Kurumsal/Yapısal Faktörler

Yasamanın bütçe gücünü etkileyen üç temel kurumsal/yapısal faktör, parlamento komisyonları, Sayıştay ve parlamento bütçe ofisleridir.

2.3.1. Parlamento Komisyonları

Yasama organları görevlerini etkili bir şekilde yapabilmek için güçlü komisyonlara ihtiyaç duyarlar. Zira parlamento komisyonları, yasamanın "makine dairesi" gibidir (Wehner ve Winnie, 2004: 79). Yasama organının bünyesinde bütçe süreciyle ilgili olarak en çok öne çıkan parlamento komisyonları bütçe komisyonu (Budget Committee) ve kamu hesapları komisyonudur (Public Accounts Committee). Bütçe komisyonu, bütçe taslağının incelenmesinde, tartışılmasında ve onaylanmasında görev alırken kamu hesapları komisyonu bütçe sonuçlarını ve kesin hesap bilgilerini analiz etme, denetleme ve analiz sonuçlarına göre yeni teklifler oluşturma görevlerini yerine getirir.

Bütçe komisyonu, bütçe politikaları oluşturulması konusunda hükümete önerilerde bulunur ve parlamento üyelerine genel kurul aşamasında karar vermelerine katkı sağlayacak bilgi ve görüşler sunar. OECD ülkelerinin % 40'ında hükümetin bütçe taslaklarını gözden geçiren ve bütçenin şekillenmesi sürecinde parlamento adına hükümet ile olan ilişkileri yürüten bir bütçe komisyonu bulunmaktadır (Lienert, 2010: 14). Bütçe komisyonu başkanı genellikle parlamentoda iktidar partisine mensup milletvekilleri arasından seçilmektedir. Bununla birlikte Almanya'da parlamento denetimine verilen önemi göstermek amacıyla Bütçe komisyonu başkanlığı görevi daima ana muhalefet partisinden bir üyeye verilmektedir (Candan, 2017: 46). Fransa, Macaristan, Portekiz ve İspanya'daki bütçe komisyonlarında da aynı uygulama benimsenmiştir (OECD, 2019a: 90).

Kamu hesapları komisyonu; bütçe sonuçlarını, devlet kurumlarının mali yönetimlerini ve bütçe harcamalarını, kesin hesap bilgilerini ve bütçenin uygulanmasına ilişkin Sayıştay raporlarını incelemektedir. İngiltere'deki Kamu Hesapları Komisyonu, parlamentodaki en etkili komisyonlar arasında yer

almaktadır. Komisyon üyeleri, siyasi partilerin Avam Kamarasındaki sandalye dağılım oranına göre siyasi partilerden seçilen 16 milletvekilinden oluşmaktadır. 1862'de alınan Parlamento kararı gereğince Kamu Hesapları Komisyonuna daima bir muhalefet milletvekili başkanlık etmektedir. Kamu Hesapları Komisyonunun görevi, "Kamu harcamalarını karşılamak için Parlamento tarafından onaylanan bütçe ödeneklerinin harcanmasına ilişkin kamu hesaplarını incelemek" şeklinde tanımlanmıştır (OECD, 2004: 415). İngiltere'de Sayıştay, Kamu Hesapları Komisyonu ile yakın bir şekilde çalışmakta ve Komisyon, gündemine aldığı konular hakkında Sayıştay tarafından bilgilendirilmektedir (Posner ve Park, 2007: 14). Komisyon, kamu görevlilerini rapor vermeye çağırma yetkisine sahiptir ve bakanlıklar, komisyonun bütçe sonuçlarıyla ilgili sorularını yanıtlamakla yükümlüdür. İngiltere dışındaki diğer Westminster ülkelerinde de bütçe sonuçlarını inceleyen kamu hesapları komisyonları bulunmaktadır (Lienert, 2010: 14). Bu komisyonlara da İngiltere'de olduğu gibi bir muhalefet milletvekili başkanlık etmektedir (Posner ve Park, 2007: 14).

Westminster olmayan ülkelerde kamu hesapları komisyonuna benzer şekilde görev yapan gözetim komisyonları bulunmaktadır. Örneğin ABD'de Temsilciler Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonu (Committee on Oversight And Government Reform) yürütmenin faaliyetlerinin verimliliğini ve etkililiğini incelemekte ve Sayıştay raporlarından faydalanarak genel kurula önerilerde bulunmaktadır. Bu komisyon ayrıca denetim görevi kapsamına giren konularda soruşturma açıp bulgularını ilgili parlamento komisyonlarıyla paylaşmaktadır (Çeliker ve Türer, 2019: 279).

Almanya'da Bütçe Komisyonunun bir alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonu da bir kamu hesapları komisyonu gibi görev yapmaktadır. Her yıl Kasım ayında veya Aralık başında Sayıştay Başkanı, parlamentoya ve hükümete Sayıştay'ın yıllık raporunu sunmaktadır. Bu raporda Sayıştay'ın en önemli bulguları ve önerileri açıklanır (OECD, 2014: 49). Parlamentoda bu rapor önce Bütçe Komisyonuna, daha sonra Bütçe Komisyonunun bir alt komisyonu olan Denetim Alt Komisyonuna (Subcommittee on Audit) sevk edilir. Denetim Alt Komisyonunun görüşmelerine bakanlar, bakanlık yetkilileri, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay temsilcileri katılır. Sayıştay, rapor kapsamında komisyonda gündeme gelen her konu için bir öneri taslağı hazırlar. Denetim Alt Komisyonunda Sayıştay'ın önerileri incelenip tartışılır ve genellikle bu önerilerin %90'ı Alt Komisyon tarafından onaylanır. Hükümet, Denetim Alt Komisyonu tarafından onaylanan önerileri uygulamakla yükümlüdür. Sayıştay, Denetim Alt Komisyonunca onaylanan önerilerin uygulanmasını takip eder (OECD; 2014: 50).

2.3.2. Sayıştay'ın Parlamento Adına Yürütmeyi Denetlemesi

Başta OECD ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede yasama adına kamu idarelerinin hesaplarını inceleyip denetleyen ve denetim sonuçlarını yasama organına sunan Sayıştaylar bulunmaktadır. Sayıştay'ın yürütmenin yıllık hesaplarına ilişkin denetim raporları, yasanın önceki yıl bütçesinin uygulama sonuçlarını incelemesini ve devlet kurumlarını, özellikle de Maliye Bakanlığının bütçe uygulamalarını yakından takip etmesini sağlar. Çoğu OECD ülkesinde yıllık mali hesaplara ilişkin dış denetim raporları, mali yılın bitiminden sonraki altı ay içinde kamuoyuna açıklanmaktadır (Lienert, 2013:129).

Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporları, bütçe komisyonu ve kamu hesapları komisyonları gibi parlamento komisyonlarında görüşülür ve denetim raporlarındaki mevzuat önerileri değerlendirilir. Birçok OECD ülkesi, Sayıştayın tavsiyelerinin uygulanmasını izlemek için bir sistem kurmuştur (Lienert, 2013: 129). Örneğin ABD'de Sayıştay Başkanı faaliyetleri ile ilgili olarak Kongre'ye bir rapor sunmakta ve bu raporda kamu idarelerinin verimliliğini ve etkililiğini artıracak mevzuat önerilerine yer vermektedir. Söz konusu rapor, Temsilciler Meclisindeki Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonuna, Senato'daki İç Güvenlik ve Yönetim İşleri Komisyonuna (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) ve talep etmesi halinde ABD Başkanına gönderilmektedir. Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonu, Sayıştay raporunda yer alan mevzuat önerilerini ilgili kamu idarelerine göndermekte, kamu idareleri de en geç 60 gün içinde mevzuat önerilerine ilişkin görüşlerini Komisyona bildirmektedir. Süreç sonunda uygun görülen öneriler doğrultusunda mevzuat değişiklikleri yapılmaktadır ve Sayıştayca sunulan mevzuat önerilerinin %76'sı hayata geçirilmektedir (Çeliker ve Türer, 2019: 280).

2.3.3. Parlamento Bütçe Ofisleri

Parlamento bütçe ofisi (parliamentary budget office), parlamentoya bağlı olarak çalışan, yürütmeden bağımsız olan ve siyasi partilerle herhangi bir bağı olmayan bir kurumdur. Parlamento bütçe ofisi, bütçenin yasa koyucular açısından daha kolay anlaşılabilir, incelenebilir ve analiz edilebilir olmasına yardımcı olur ve bu sebeple faaliyet gösterdikleri ülkede hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın artmasına katkı sağlarlar (Wehner, 2006: 771). Parlamento bütçe ofisleri ayrıca parlamentonun bütçe gözetimine yardımcı olurlar ve bütçe komisyonunun çalışmalarını desteklerler (Dikmen, 2019: 62). OECD üyesi olan

ABD, Avusturya, Avustralya, İrlanda, İtalya, Kanada, Güney Kore, Meksika ve Yunanistan'da yasama organına bağlı olarak çalışan bir parlamento bütçe ofisi bulunmaktadır (OECD, 2019b). Parlamento bütçe ofislerinin temel faaliyetleri şu şekildedir (Lienert, 2013: 129):

- i. Parlamentoda temsil edilen iktidar ve muhalefet partileri ve bütçe komisyonu ve ihtisas komisyonları için bütçe analizleri yapmak ve öneriler hazırlamak,
- ii. Parlamenta, hükümetin hazırladığı bütçeden farklı olabilecek orta veya uzun vadeli mali projeksiyonlar ve senaryolar hazırlamak,
- iii. Yeni vergi ve harcama politikalarının bütçe üzerindeki etkilerini araştırmak ve bu konuda parlamenta bilgi vermek.

ABD'nin Kongre Bütçe Ofisi (Congress Budget Office) dünyada en çok bilinen parlamento bütçe ofisi olup, 1974 yılında Kongre tarafından kabul edilen Bütçe ve Ödeneklerin Alınmasını Kontrol Kanunu ile kurulmuştur. Kongre, 1974 yılında bütçe kanun teklifini hazırlama sorumluluğunu kendi üzerine aldıktan sonra bu sorumluluğunu Kongre Bütçe Ofisinin desteği ile yerine getirmiştir. Ofis, bütçe yasalaşmadan önce alternatif bütçe kararlarının muhtemel ekonomik sonuçlarını ortaya koyan analizler yapmakta ve bütçe yasalaştıktan sonra bütçe uygulamasının Kongre tarafından takip edilmesine yardımcı olmaktadır (Bilgin ve Şencan, 2019: 187). Ofis başarılı çalışmaları nedeniyle Meksika'da kurulan parlamento bütçe ofisine model olmuştur (Lienert, 2013: 129).

3. YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜ ENDEKSLERİ

Literatürde bazı araştırmacılar yasamanın bütçe gücünü sayısal açıdan ölçebilmek ve farklı ülkelerdeki parlamentoları bütçe güçleri açısından karşılaştırmak amacıyla yasamanın bütçe gücü endeksi veya bütçe endeksi adı verilen endeksler oluşturmuşlar ve yaptıkları analiz sonuçlarını bu endeksler üzerinden açıklamaya çalışmışlardır. Bunlardan Lienert (2005: 22) tarafından geliştirilen yasamanın bütçe gücü endeksi, şu beş soruyu temel almıştır:

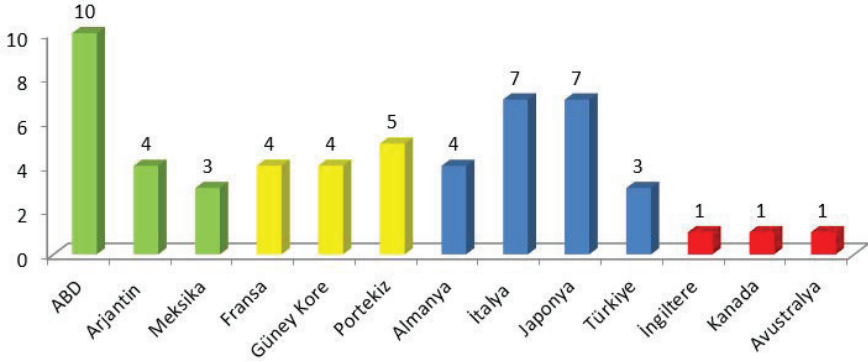
- 1) Orta vadeli mali plan parlamentonun onayına sunuluyor mu?
- 2) Parlamentonun bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisi var mı?
- 3) Bütçenin parlamentoda görüşülme süresi ne kadardır?

4) Yasamaya bağılı bir bütçe ofisi var mı?

5) Yürütme bütçeyi uygularken ne tür kısıtlamalara tabi? Ne kadar bir esnekliğe sahip?

Lienert, bu soruların cevaplarına göre büyük bir kısmı OECD üyesi olan 28 ülkeyi puanlamaya tabi tutarak bir endeks oluşturmuştur. Bu endekse dahil edilen 13 ülkeye ilişkin veriler aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:

Grafik 1: Lienert'in Hazırladığı Yasamanın Bütçe Gücü Endeksi (13 ülke)



Kaynak: Lienert (2005: 23).

Lienert tarafından hazırlanan endekse göre ABD, yasamanın bütçe gücü en yüksek olan ülkedir. Westminster tipi parlamenter sistemlerde yasamanın bütçe gücü ise oldukça düşük düzeydedir. Yarı başkanlık sistemleri ile Westminster dışı parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde yasamanın bütçe gücü, Westminster ülkelerindekinden daha yüksektir. Öte yandan endeksteki bulgulara göre hükümet sistemi ile yasamanın bütçe gücü arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Zira aynı hükümet sistemine sahip ülkelerde yasamanın bütçe gücü birbirinden çok farklı olabilmektedir. Örneğin tam başkanlıkla yönetilen ABD'nin bütçe gücü endeksi 10 iken, aynı sisteme sahip Meksika'nın endeks değeri 3, Arjantin'in ise 4'tür. Parlamenter sistemle yönetilen Japonya'nın bütçe gücü endeksi 7 iken, aynı sisteme sahip Almanya'da endeks değeri 4 olarak belirtilmektedir. Bu itibarla aynı hükümet sistemine sahip ülkeler için bir genelleme yapılamamakta, genelleme yapılamadığı için de farklı hükümet sistemleri arasında anlamlı bir karşılaştırma yapılamamaktadır. Bu durum parlamentoların bütçe güçlerinin şekillenmesinde hükümet sistemlerinden ziyade siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin daha etkili olduğunu göstermektedir. Söz konusu faktörlerin etki düzeyi ise her

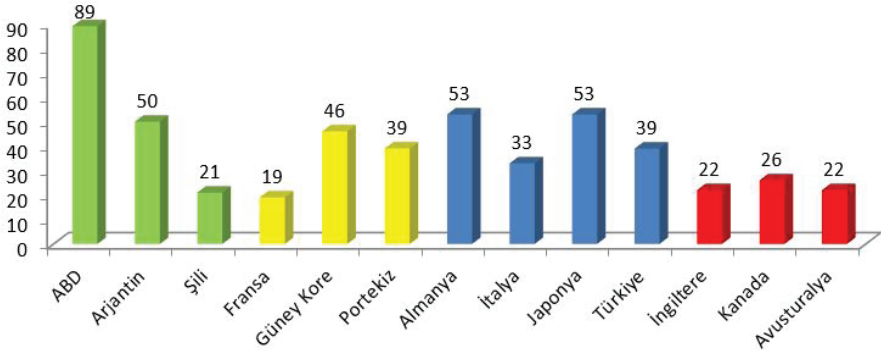
ülkenin kendine özgü tercihlerinden, örneğin parlamentoya bağlı bir bütçe ofisi kurup kurmamasından veya yasanın bütçe yetkilerini kısıtlayıcı veya artırıcı düzenlemeler yapmasından kaynaklanmaktadır.

Çeşitli ülkelerdeki parlamentoların bütçe gücüne ilişkin bir başka endeks çalışmasında ise Wehner (2006: 767), büyük bir kısmı OECD üyesi olan 36 ülkeyi kapsayan endeksini şu altı parametreye dayandırmıştır:

- i) Parlatonun bütçe kanununda değışiklik yapma yetkileri,
- ii) Hükümetin geçici bütçe uygulamaları,
- iii) Bütçe uygulaması sırasında yürütmenin sahip olduğu esneklik düzeyi,
- iv) Bütçenin parlatonda görüşülme süresi,
- v) Parlato komisyonlarının etkinliği,
- vi) Hükümetin bütçe gerçekleşmeleri konusunda yaptığı bilgilendirme.

Wehner'in bütçe endeksinde geçen ülkeler arasından 13 ülkeye ilişkin veriler aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

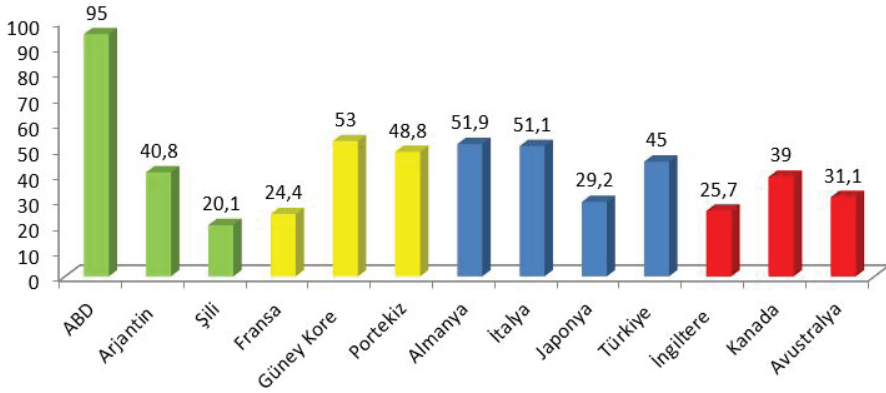
Grafik 2: Wehner'in Hazırladığı Bütçe Endeksi (13 ülke)



Kaynak: Wehner (2006: 781)

Yasamanın bütçe gücü hakkında Kim (2019: 767) tarafından 70 ülkenin 2011 ve 2018 yılı verilerinden yararlanarak oluşturulan bütçe endeksi çalışmasında da Wehner'in çalışmasında yer alan aynı parametrelerden yararlanılmıştır. Kim'in endeksinde geçen ülkeler arasından 13 ülkeye ilişkin 2018 yılı verileri aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 3: Kim'in Hazırladığı Bütçe Endeksi (13 ülke)



Kaynak: Kim (2019: 135-136).

Wehner ve Kim tarafından hazırlanan bütçe endekslerinde yer alan bulgular, hükümet sistemi ile yasamanın bütçe gücü arasında doğrudan bir ilişki bulunmadığını teyit etmektedir. Ayrıca Wehner ve Kim'in endeks çalışmasında Westminster ülkeleri, Lienert'in endeksindeki durumun aksine, endeks puanı açısından Fransa ve Şili'yi geride bırakmıştır. Bu durum Wehner ve Kim'in çalışmalarında Lienert'in çalışmasında olmayan "parlamento komisyonlarının etkinliği" ve "hükümetin bütçe gerçekleştirmeleri konusunda yaptığı bilgilendirme" parametrelerini kullanmasından kaynaklanmıştır. Nitekim Westminster ülkelerinde kamu hesapları komisyonları etkin bir şekilde çalıştıklarından "parlamento komisyonlarının etkinliği" parametresinde bu ülkelerin endeks değerlerini yükseltmiştir.

4. YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLERE İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Parlamente ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücü hükümet sistemlerindeki farklılıklardan etkilenmekle birlikte bu etki, siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin etkisi karşısında zayıf kalabilmekte hatta bu faktörler yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olmaktadır. Örneğin tam başkanlık sistemi ile yönetilen ABD'de Başkan oldukça güçlü yetkilere sahiptir. Nitekim ABD başkanları bu güçleri nedeniyle 1921 ile 1974 arasındaki dönemde bütçenin hazırlanma sürecinde karar alma bakımından daha belirleyici

olmuşlardır. Ancak 1974'te kabul edilen bir kanun ile Kongre, Başkanın bütçe üzerindeki yetkilerini sınırlandırmış ve Kongre'nin bütçenin hazırlanmasındaki üstünlüğünü tekrar güçlendirmiştir (Çeliker ve Türer, 2019: 236). Bu örnekte görüldüğü üzere kanuni bir düzenleme, yani ülkeye özgü hukuki bir faktör, yasamanın bütçe gücünün artmasında yürürlükteki hükümet sistemine kıyasla daha belirleyici olmuştur.

İngiltere gibi Westminster tipi parlamente sistemle yönetilen ülkelerde ise genellikle uzun süreli tek parti iktidarları söz konusu olduğundan yürütme, yasama karşısında çok güçlü bir konuma sahiptir ve parlamento, hükümet tarafından hazırlanmış olan bütçe kanununu genellikle çok az değişiklik yaparak kabul etmektedir. Parlamente sistemlerde genellikle yasama yürütmeden daha güçlü bir konuma sahip iken ülkeye özgü siyasi bir faktör olan dar bölge esasına dayalı seçim sistemi nedeniyle yürütme yasama karşısında güçlenmiş ve bu durum bütçe sürecine yansımıştır. Bununla birlikte Westminster ülkelerinde etkin çalışan kamu hesapları komisyonlarının kurulmuş olması ve bu komisyonlara daima muhalefete üye bir milletvekilinin başkanlık etmesi, bu ülkelerde yasamanın bütçe gücünü artırmıştır. Sonuç olarak yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde siyasi bir faktör (çoğunlukçu seçim sistemi) yasamanın bütçe gücünü azaltıcı bir etki gösterirken kurumsal/yapısal bir faktör (kamu hesapları komisyonu) artırıcı bir etki göstermiştir.

Bu örneklerden de görüldüğü üzere siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler, hükümet sistemine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olmakta; sadece hükümet sisteminden yola çıkarak bir ülkedeki yasamanın bütçe gücü hakkında kesin bir fikre ulaşmak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle "Başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücü yüksek iken parlamente sistemlerde düşüktür" ya da "Parlamente sistemlerde yasamanın bütçe gücü yüksek iken başkanlık sistemlerinde düşüktür" şeklinde genellemeler hatalı olacaktır. Nitekim siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlerin etkisi nedeniyle aynı hükümet sistemine sahip ülkelerde dahi yasamanın bütçe gücü birbirinden çok farklı olabilmektedir. Dolayısıyla yasamanın bütçe gücü açısından ülkelerin kıyaslanmasında, bütçe sürecini etkileyen siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörlere göre yapılacak değerlendirmeler daha doğru sonuçlar vermektedir.

5. TÜRKİYE'DE YASAMANIN BÜTÇE GÜCÜNÜN ARTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Lienert, Wehner ve Kim'in bütçe endeksi çalışmalarında Türkiye'nin endeks değeri sıralaması bakımından ülkeler arasında orta sıralarda yer aldığı görülmektedir. Türkiye'de özellikle 2000-2010 yılları arasındaki dönemde kamu mali yönetiminde yapılan reformların Türkiye'de yasamanın bütçe gücünün artmasına önemli katkı sağlamıştır. Nitekim bu reformlar kapsamında bütçe dışı fonların büyük bir kısmı kaldırılmış, kesinhesap kanununun TBMM'ye sunulması süresi mali yıl bitiminden sonra 7 aydan 6 aya indirilmiş, Sayıştay'ın yetki alanı genişletilmiş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte bütçe sürecinde stratejik planlamaya, performans bazlı bütçelemeye, çok yıllık bütçelemeye ve analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.

Türkiye'de yasamanın bütçe gücünün artırılmasına yönelik reformların devam ettirilmesi, kamu mali yönetim sistemini daha da güçlendirecektir. Bu kapsamda kurumsal/yapısal faktörlerden daha çok yararlanılması, başta ABD, Almanya, İngiltere olmak üzere gelişmiş pek çok ülkenin parlamentosunda bulunan kamu hesapları komisyonunun TBMM'de de kurulması ve TBMM'nin bu komisyon aracılığıyla Sayıştay'ın yaptığı denetim faaliyetinden daha çok istifade etmesi ülkemizdeki kamu mali sisteminin güçlenmesine katkı sağlayacaktır.

Esasen geçmiş yıllarda TBMM bünyesinde kamu hesapları komisyonunun kurulması amacıyla bazı çalışmalar yapılmış ve bu komisyonun, Plan ve Bütçe Komisyonunun altında "Kesin Hesap Alt Komisyonu" adıyla kurulmasını öngören 3 farklı TBMM İçtüzük değişikliği teklifi hazırlanmıştır. Ancak bu teklifler süresinde Genel Kurula sunulmadığı için kadük olmuştur. Birinci teklif 22. Dönem (2002-2007) TBMM Başkanı Bülent Arınç tarafından sunulan TBMM İçtüzük değişikliği teklifiyle verilmiş ve bu teklifte Plan ve Bütçe Komisyonu içinde Bütçe Alt Komisyonu ve Kesin Hesap Alt Komisyonlarının kurulması ve bütçe ve kesin hesap sürecine diğer İhtisas Komisyonlarının dâhil edilmesi öngörülmüştür (TBMM, 2019: 120). Bu teklifte geçen hususlar daha sonra 23. Dönem TBMM Başkanı Köksal Toptan tarafından 2008 yılında sunulan İçtüzük değişikliği teklifinde (TBMM, 2008: 10-14) ve 2009 yılında TBMM Genel Kurulunun onayıyla Meclisteki partilerce oluşturulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan İçtüzük değişikliği teklifinde de yer almıştır (TBMM, 2009: 22-23).

Bu 3 içtüzük değişikliği teklifi dışında 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Tasarısı TBMM’de görüşülürken Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen tasarı metninin geçici 1’inci maddesinde Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde “Kamu Hesapları Alt Komisyonunun” kurulması öngörülmüştür (TBMM, 2010: 39, 151). Ancak bu madde Genel Kurul görüşmeleri sırasında Kanun metninden çıkarıldığı için yürürlüğe girmemiştir.

TBMM’de henüz kurulmamasına karşın pek çok OECD ülkesinde kamu hesapları komisyonları etkin bir şekilde çalışmakta ve bu ülkelerde Sayıştay raporlarında yer alan önerilerin hayata geçmesinde büyük rol oynamaktadır. TBMM’de Kamu Hesapları Komisyonu kurulması halinde bu komisyonun çalışma şekli düzenlenirken ABD’deki Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonunun çalışma şekli model alınabilir. Bu modelde olduğu gibi Sayıştay, mevzuat önerilerini bir rapor halinde Kamu Hesapları Komisyonuna sunabilir ve ilgili kamu idarelerine en geç 60 gün içinde mevzuat önerilerine ilişkin görüşlerini Komisyona bildirmeleri istenebilir. Komisyon uygun gördüğü önerileri bir rapor halinde Genel Kurula sunabilir ve bu önerilerin hayata geçmesi için çalışma yürütebilir. Komisyonun çalışmaları neticesinde Sayıştay raporlarında yer alan önerilerden yararlanılarak kamu mali yönetiminde çok sayıda reformun sistemli bir şekilde gerçekleşmesi sağlanabilir.

Türkiye’de yasanın bütçe gücünün artırılmasına katkı sağlayacak bir başka öneri ise ABD, Avusturya, Avustralya, İrlanda, İtalya, Kanada, Güney Kore, Güney Afrika, Meksika ve Yunanistan’da olduğu gibi ülkemizde de bir parlamento bütçe ofisinin kurulmasıdır. Bu ofis bir başkanlık şeklinde değil de üyeleri TBMM Genel Kurulu tarafından seçilen bir kurul şeklinde kurulabilir ve bu kurula Mali Konsey adı verilebilir. Konsey üyelerinin seçiminde TBMM’ye bağlı olan Kamu Denetçiliği Kurumunda görev yapan kamu denetçilerinin seçimine benzer bir yol izlenebilir. Mali Konsey başta bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu olmak üzere mali konularda TBMM’deki komisyonlara danışmanlık yapabilir, talep edilmesi halinde komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülen kanun tekliflerinin mali ve ekonomik etkilerini analiz edebilir ve analiz raporları hazırlayarak bunları TBMM’ye sunabilir. Bu tür raporları ile başta Hazine ve Maliye Bakanlığı olmak üzere diğer bakanlıkların çalışmalarına da katkı sağlayabilir.

Üçüncü öneri olarak bütçe ve kesin hesap görüşmeleri sırasında sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerini daha düzenli ve sistemli bir şekilde iletebilmeleri amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konseyin (ESK) kuruluş ve işleyişi

yeniden düzenlenebilir. ESK, bir kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu şeklinde yeniden düzenlenebilir ve meslek kuruluşlarının gelirlerinden pay alabilir. Romanya’da ESK üyelerinin üçte ikisi özel sektör temsilcilerinden (işçi ve işveren meslek örgütlerinden) üçte biri ise kamu görevlilerinden oluşmakta ve Romanya’daki ESK bütçe kanun teklifi dâhil olmak üzere kamu politikaları hakkında hükümete ve parlamentoya öneriler sunmaktadır (OECD, 2005: 37). Türkiye’de benzer şekilde ESK üyelerinin üçte ikisi meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri arasından, üçte biri ise kamu kesimi temsilcilerinden seçilebilir. ESK başkanı, ESK’nın üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilebilir. ESK, TBMM’de görüşülen bütçe ve diğer kanun tasarıları hakkında görüş ve öneri sunabilir. Ayrıca ESK eğitim, endüstri, enerji, tarım, bilgi teknolojileri ve kültür gibi farklı alanlarda kamu ve özel sektör işbirliğini esas alan projeler, etkinlikler ve girişimler başlatabilir ve bunların hayata geçme sürecini takip edebilir. Bunlara ilaveten ekonomik ve mali alanlarda araştırmalar yürütebilir, araştırma sonuçlarını yayınlatabilir ve bilgi üreterek kamu politikalarının şekillenmesine katkı sağlayabilir.

SONUÇ

Bir ülkede anayasadan sonra belki de en önemli kanun bütçe kanunudur. Zira devlet, faaliyetlerini bütçe kanunu sayesinde yürütür ve bütçe kanunu bu özelliği ile anayasa da dâhil olmak üzere diğer bütün kanunların uygulanmasını sağlar. Bütçe kanunu aynı zamanda devlet ve halk arasındaki bir sözleşmedir. Her yıl yeni bir bütçe kanununun parlamentoda kabul edilmesiyle birlikte bu sözleşme yenilenir ve devlet ve halk arasında bütçe konusundaki uzlaşma da tazelenir.

Bütçe kanununun başarılı bir şekilde uygulanması ise yasama ve yürütmenin bütçe güçleri arasında doğru bir dengenin kurulmasına bağlıdır. Bu sebeple bir ülkede yasamanın bütçe gücü bu dengeyi sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Zira yasamanın bütçe gücünün çok fazla olması yürütmenin hareket alanının daralmasına neden olurken bu gücün çok az olması yürütmenin denetimsiz ve verimsiz bir şekilde bütçe sürecini yönetmesine yol açar. Yasamanın bütçe gücü düzenlenirken, bütçe sürecini etkileyen ülkeye özgü siyasi, hukuki ve kurumsal/yapısal faktörler dikkate alınmalıdır. Zira bu faktörler hükümet sistemlerine kıyasla yasamanın bütçe gücünün şekillenmesinde daha belirleyici olmaktadır.

Yasamanın bütçe gücü düzenlenirken dikkate alınmasında fayda bulunan bir başka husus, yasamanın bütçe gücü arttıkça parlamentonun bütçe hakkını daha güçlü ve aktif bir şekilde kullanabilmesidir. Bu sebeple yasamanın bütçe gücünün artırılmasında ve özellikle kurumsal/yapısal faktörlere bu açıdan odaklanılmasında yarar bulunmaktadır. Bu itibarla dünyada en yüksek yasamanın bütçe gücüne sahip parlamento olan ABD Kongresinde bulunan Gözetim ve Yönetim Reformu Komisyonu ve parlamento bütçe ofisi gibi kurumlara benzer kurumların TBMM bünyesinde de kurulmasının ülkemizde yasamanın bütçe gücünün artırılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğın, Abdurrahman (2020), Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Arın, Tülay (1999), "Parlamente Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Karşılaştırma", Seminer, Kasım, İstanbul.
- Bilgin, Murat ve Şencan, Hüdayi (2019), "Kongrenin Denetim Araçları", ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Candan, Kadir (2017), "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamente Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamente Sistem, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Çeliker, Ercan ve Türer, Akın (2019), "Kongrenin Gözetim Fonksiyonu ve Bütçe Denetimi", ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Dikmen, Süleyman (2019), Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü, Sayıştay Dergisi, 115: 55-81.
- Fölscher, Alta (2006), "A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse", OECD Journal On Budgeting 6(2): 1-20.
- Karahanoğulları, Yiğit (2011), ABD'nin Federal Bütçe Süreci, Maliye Dergisi, 160: 269-288.
- Karahanoğulları, Yiğit (2014), Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 69(1): 77-107.
- Kıral, Halis ve Akdemir, Tekin (2019), Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, 112: 107-135.
- Kızıltaş, Emine (2004), Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçeleme, Bütçe Dünyası Dergisi, 18: 10-15.
- Kim, Chunsoon (2019), "Who has power over the budget-The Legislature or the Executive?: A comparative analysis of budgetary power in 70 Countries?", OECD Journal On Budgeting, 3: 125-144.
- Kocabaş, Bilal (2008), Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması, Sayıştay Dergisi, 69: 91-106.
- Köse, Hacı Ömer (2019), Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamente'nin Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamente Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, Sayıştay Dergisi, 114: 7-31.

- Lienert, Ian (2005), Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Lienert, Ian (2010), Role of the Legislature in Budget Processes, Technical Notes and Manuals 10/04, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Lienert, Ian (2013), "Role of the Legislature in Budget Processes", The International Handbook of Public Financial Management. R. Hemming&B. H. (Der.), Palgrave Macmillan, New York.
- Posner, Paul, Park, Chung-Keun (2007), "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations" OECD Journal on Budgeting, 7(3): 1-26.
- Santiso, Varlos, Varea, Marco (2013), Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process, Inter-American Development Bank.
- OECD (2004), "Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems", OECD Journal of Budgeting, 4(3): 1-483.
- OECD (2005), "Budgeting in Romania", OECD Journal of Budgeting, 4(4): 27-54.
- OECD (2014), Budget Review: Germany, OECD Journal of Budgeting, 2(3): 1-80.
- OECD (2019a), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD Publishing Paris.
- OECD (2019b), Independent Fiscal Institutions Database, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>, (Erişim: 07.04.2021).
- TBMM (2008), Zonguldak Milletvekili Köksal Toptan'ın; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss107.pdf> (Erişim: 03.02.2021).
- TBMM (2009), TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf, (Erişim: 16.02.2021).
- TBMM (2010), Sayıştay Kanun Teklifi, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim Tarihi: 05.02.2021)
- TBMM (2019), TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2425 (Erişim: 17.02.2021).

- Wehner, Joachim and Byanyima Winnie (2004), Parliament, The Budget, Gender, Inter-Parliamentary Union, pp.1-101.
- Wehner, Joachim (2006), Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions, Political Studies Association, 54: 767-785.
- Yaşa, Ayşe Atılğan ve Tüğen, Kâmil (2019), İlişkisel Sözleşmeler Bağlamında Vatandaş Güveni ve Devlet Bütçesi: OECD Ülkeleri ve Türkiye Karşılaştırması, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 26(3): 745-762.
- Yılmaz, H. Hakan, Biçer, Mustafa (2010), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, 158: 201-225.

BUDGETARY POWER OF THE LEGISLATURE IN PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL SYSTEMS

Abdullah KARAER

EXTENDED ABSTRACT

In countries governed by democracy, the budget is prepared and implemented by the executive, while the legislature undertakes a duty that checks and balances the executive in the budget process. The legislature fulfills this duty with its budgetary power. Since the relations between the legislative and executive organs in parliamentary and presidential systems are different from each other, this situation has also affected the budgetary power of the legislature. Apart from governmental systems, various political, legal and institutional/structural factors also affect the use of the budgetary power of the legislature and the shaping of this power's content. In fact, these factors are more decisive in shaping the budgetary power of the legislature compared to government systems.

As a matter of fact, the findings in the budget indexes prepared by Ian Lienert, Joachim Wehner and Chunsoon Kim show that the type of government system doesn't have a strong decisive effect on shaping the budgetary power of legislature. Because the budgetary power of the legislature can be very different from each other in countries with the same government system. For example, in Wehner's budgetary index, while the USA's index value is 89, Mexico's is 50, and Chile's is 21. All three of these countries are governed by pure presidential system. Differences in the budgetary power of legislatures may also be high among countries governed by parliamentary systems. For example, in Wehner's index, while Germany's index value is 53; Italy's is 33. Similar findings are reached in the budget indexes prepared by Lienert and Kim. Therefore, a common generalization cannot be made for countries with the same government systems. These findings also confirm that political, legal and institutional/structural factors are more effective than government systems in shaping the budgetary powers of legislatures.

In the budgetary index studies of Lienert, Wehner and Kim, Turkey ranks in the middle among the countries. While evaluating the budgetary power of the legislature in Turkey, it is worth noting that the reforms made in public financial management, especially between the years 2000-2010, contributed

significantly to the increase of the budgetary power of legislature. As a matter of fact, within the scope of these reforms, most of the extra-budgetary funds were abolished, the deadline for submitting the final account law to the Grand National Assembly of Turkey (GNAT) after the end of the fiscal year has been reduced from 7 months to 6 months, and the jurisdiction of the Turkish Court of Accounts (TCA) has been expanded. Besides, strategic planning, performance-based budgeting, multi-year budgeting and analytical budget classification began to be implemented.

Continuation of fiscal reforms by making more use of institutional/ structural factors will increase the budgetary power of the legislature in Turkey. In this context, it will be beneficial to establish Public Accounts Committee in the GNAT like as in USA, Germany, UK and many other OECD countries' parliaments. This reform will contribute to the strengthening of the public financial system in Turkey and to more benefit from the audit activities of the TCA. Besides, the establishment of parliamentary budget office in Turkey will be useful like as in USA, Austria, Australia, Ireland, Italy, Canada, South Korea, South Africa, Mexico and Greece. This office may provide fiscal consultancy to the committees within the GNAT on fiscal issues, especially the budget law and final account law, examine the fiscal and economic effects of the law proposals and prepare analysis reports. Finally, the establishment and functioning of the Economic and Social Council may be rearranged, so that civil society organizations can submit their views and suggestions to the GNAT more regularly and systematically during the budget and final account negotiations.



KAMU DENETÇİLERİNİN KARAR ALMA MEKANİZMALARINI ETKİLEYEBİLECEK BİLİŞSEL UNSURLAR VE BUNLARIN OLASI NEGATİF ETKİLERİNİ AZALTMANIN YOLLARI

COGNITIVE FACTORS THOSE MAY AFFECT DECISION MAKING PROCESS OF PUBLIC AUDITORS AND WAYS TO MITIGATE POTENTIAL NEGATIVE EFFECTS

Murat Erinç BAYRAKCI¹

ÖZ

Denetim işi araştırma, planlama, uygulama ve neticelendirme gibi birden fazla karar alma aktivitesinden oluşur. Denetim işinin doğru ve tarafsız yapılabilmesi denetçi tarafından denetim sürecinin her aşamasında verilen kararların doğru ve tarafsız olması ile bağlantılıdır. Bilişsel önyargıların ve kısa yolların denetim sürecinde karar alma mekanizmalarına müdahil olması, yapılan denetim işinin ve sonuçlarının tarafsız ve yanlış olmasına yol açabilir. Bu yüzden karar alma mekanizmalarını etkileyen bilişsel unsurların denetim işine olan etkilerinin azaltılması için bazı önlemlerin alınması faydalı olacaktır. Bu önlemlerin başında denetçinin bilişsel önyargı ve kısa yolların karar alma mekanizmalarını nasıl etkilediği konusunda farkındalık sahibi olması gelmektedir. Denetçinin kaynak planlamasını iyi yapması, karşı görüşleri dinlemesi ve irdelemesi, eksik yönlerini iyi analiz

¹ Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkan Yard. V., Hazine Başkontrolörü, MPA, erinc.bayrakci@hmb.gov.tr
ORCID: 0000-0002-4217-491X

Gönderim Tarihi/Submitted: 15.04.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 21.05.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 17.09.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 18.09.2021

Atıf/To Cite: Bayrakçı, Murat Erinç (2021), Kamu Denetçilerinin Karar Alma Mekanizmalarını Etkileyebilecek Bilişsel Unsurlar ve Bunların Olası Negatif Etkilerini Azaltmanın Yolları, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 107-123

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004755>

edebilmesi gerekmektedir. Özellikle kamuda görev yapan denetçilerin objektifliği ve yaptıkları işin doğruluğu, idareye olan güveni artırmada önemli bir rol oynamaktadır. Bu sebeple bilişsel unsurlardan ve önyargılardan arı karar alma mekanizmalarına dayalı düzenlenen raporlar, yapılan düzenlemelerden maksimum fayda alınmasını sağlayacak ve her kesimden kişilerin yaşamlarını pozitif etkileyecektir. Çalışmada öncelikle denetim içinde karar alma mekanizmalarını etkileme olasılığı bulunan bilişsel önyargılar ve kısa yollar, daha sonra da bunların negatif etkilerini azaltmak için kullanılabilir yöntemler analiz edilmiştir.

ABSTRACT

Auditing consists of many decision-making activities such as doing research, planning, implementing and finalizing. Objectivity and accuracy of the audit work are associated with the accuracy and objectivity of the auditor's decisions in all steps of the audit process. Interference of cognitive factors and shortcuts in decision-making processes may lead to subjective and inaccurate audit results. For this reason, some measures are needed to be taken in order to mitigate negative effects of cognitive factors and biases. Awareness of the auditor about the effects of cognitive factors and shortcuts on the decision-making process comes as a primary measure. Auditor should be able to make a good resource allocation plan, listen and examine opposing views, and analyse his/her own deficiencies. Especially objectivity of public auditors and accuracy of the work they carry out play a crucial role in enhancing trust to the management. Therefore, audit reports that are free from cognitive biases and shortcuts will ensure that the benefit from the arrangements made is maximised and will affect everyone's life in a positive way. Thus, this study analyses first cognitive biases and shortcuts that have the potential to affect decision-making processes during audits and then ways that can be used to mitigate their potential negative effects.

Anahtar Kelimeler: Bilişsel Önyargı, Bilişsel Kısa Yollar, Denetim, Kamu Denetçisi, Karar Alma Mekanizmaları ve Denetim.

Keywords: Cognitive Bias, Cognitive Shortcuts, Audit, Public Auditor, Decision Making Process and Audit

GİRİŞ

Kamu sektöründe görev yapan denetçiler hemen hemen her alanda denetim yetkisini kullanmakta ve birçok alanın düzenlenmesinde anahtar rol oynamaktadır. Denetim faaliyetinin ve denetçilerin yarattığı katma değer, kurumların etkinliğinin ve verimliliğinin artırılmasından, usulsüzlüklerin ve mali kayıpların önlenmesine, kamuya güven duyulmasının sağlanmasından vatandaşın doğru bilgiye ulaşmasına kadar birçok konuda karşımıza çıkmaktadır (EFAA, 2019: 12). Kamu yönetiminin örgütlenme biçimine bağlı

olarak farklı yapı ve düzeylerde teşkilatlanmış bulunan denetim birimlerinin görevlerini gerçekleştirirken objektif ve rasyonel olabilmeleri, gerçekleştirdikleri denetimler sonucunda tespit ettikleri bulguların, iyileştirme önerilerinin ve daha genel anlamda ürettikleri raporların kalitesini ve yaratacakları katma değeri doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle kamuda görev yapan denetim birimlerinin hemen hemen tümünün mevzuatlarında ve mesleki etik ilkeleri ya da kurallarında denetçilerin tarafsızlığı ve bağımsızlığına vurgu yapılmıştır. Ancak denetçilerin de biyolojik birer varlık olması nedeniyle yapılan denetimlerde ister istemez insan faktörü devreye girmektedir. Duyguları, kendine has düşünceleri, kendine özgü tecrübeleri ve yaşamışlıkları bulunan denetçilerden aynı konuda aynı standartta raporlar ve kararlar beklemek bu yüzden olanaksız hale gelmektedir (Gaa, 1992: 17).

Denetçi, denetim süresince risklerin belirlenmesi, denetimin planlaması, analitik prosedürlerin kararlaştırılması, kanıtların değerlendirilmesi, önemlilik düzeyinin belirlenmesi vb. amaçlarla çeşitli kararlar vermek durumundadır (Nelson ve Tan, 2005: 4). Literatürde yer alan çalışmalar, insanların karar alma mekanizmalarında rasyonel olmaktan ziyade bazı modelleri ya da kısa yolları kullandığını ortaya koymaktadır. Bu modeller de bilişsel önyargılar ve kısa yollar olarak tanımlanmıştır (Thaler ve Sustein, 2008: 7). Gelişimsel olarak hayatta kalmaya odaklanmış insan beyni sınırlı sayıda bilgiye sahip olsa da sınırlı zaman ve kaynak içerisinde “yeterince iyi” seçimleri hızlı bir şekilde yapmaya programlanmıştır. Sezgisel ve bilişsel kısa yollardan verilen bu “yeterince iyi” kararlar, sınırlı zaman ve kaynaktan dolayı verilemeyen en uygun karardan farklı olacaktır. Psikoloji alanında yapılan çalışmalarda en uygun kararlardan insanları uzaklaştıran 100’den fazla bilişsel kısa yol ya da önyargı ortaya konulmuş olup bu liste her geçen gün yenilenmektedir (Ehrlinger vd., 2016: 4).

Çalışmada Psikoloji biliminin çalıştığı tüm önyargılar ve kısa yollardan ziyade kamuda görev yapan denetçilerin karar alma mekanizmalarını etkileyebilecek potansiyel bilişsel önyargılar ve kısa yollar ele alınacak ve en uygun kararı almaya yakınlaşabilmek adına bu önyargıların ve kısa yolların etkilerinin minimize edilmesini sağlayacak yöntemlere dair öneriler sunulacaktır.

1. DENETÇİYİ ETKİLEYEBİLECEK OLASI BİLİŞSEL ÖNYARGI VE KISA YOLLAR

Bir denetçide olması muhtemel bilişsel önyargı ve kısa yollar çok fazla sayıda olup, bunlardan bir bölümünün denetim görevini etkileyebileceği düşünülmektedir (Bettinghaus vd., 2014: 40). Denetçinin karar alma mekanizmalarını etkileme potansiyeli daha yüksek olan bilişsel önyargı ve kısa yollar şu şekilde açıklanabilir:

1.1. Çabuk Çözüm Önyargısı

Çabuk çözüm önyargısı, denetçilerin hızlı karar vermesi gereken veya üzerlerinde bu yönde bir baskı olduğu zaman gelişebilecek bir ruh halidir. Karar alma mekanizmasının bu tür bir durumdan etkilenmesi, denetçinin rasyonel karar alma mekanizmasındaki önemli aşamaları atlayarak karar almasına, karşısına gelen ilk "yeterince iyi" kararı seçerek çalışmalarına devam etmesine (Center for Audit Quality, 2014: 12) yol açabilecektir.

Denetim görevlerinin tamamlanması ve raporların son teslim tarihlerinin nispeten erken olması, yönetim tarafından acele istenen işler, kötü planlama neticesinde yaşanacak gecikmeler, insan kaynağındaki eksilmeler vb. çabuk çözüm önyargısına neden olan faktörlerdendir (Bettinghaus vd., 2014: 40). Son teslim tarihi gibi stres unsurlarının bulunduğu bir ortamda denetçi belirsizlikten kaçmak için çabuk karar alma eğilimi gösterebilir (Karavardar ve Karavardar, 2017: 36).

Denetim süreçlerine ayrılması gereken zamandan daha kısa zaman ayrılması, yapılan incelemenin üstünkörü yapılması ya da ayrıntılı yapılmaması manasına gelebilir. Yalnız bu önyargının denetçilerin kapasitesi ile de bağlantılı olduğu unutulmamalıdır. Tecrübeli bir denetçinin nispeten tecrübesiz bir denetçiye göre verilen işi daha hızlı yapması, tecrübeli denetçinin çabuk çözüm önyargısı ile hareket ettiği anlamına gelmez.

Her ne kadar kamu sektöründe çok uygulama alanı bulmasa da performans veya verimlilik primi şeklinde ödeme yapılan ya da mesleki yeterlik ve yetkinliklerinin performans üzerinden ölçüldüğü denetim birimlerinde çabuk çözüm önyargısının karar mekanizmalarını etkilemesi kaçınılmaz olacaktır (Fay ve Montague, 2014: 15).

1.2. Ortak Fikir Önyargısı

Denetim ekipleri içerisinde yer alan denetçilerden bazılarının fikirlerini beyan etmemeleri, susmayı tercih etmeleri ya da bu yönde baskılanmalarından dolayı oluşan bir önyargıdır. Bazı denetim ekibi üyesi veya üyelerinin diğer ekip üyeleri tarafından seçkin bir yerde konumlandırılması, seçkin denetçinin söylediklerinin doğru olduğu yönünde bir ön kabul oluşturmaktadır. Diğer üyeler için seçkin üyenin veya üyelerin söylediklerine katılmak, doğru karar almanın bir yöntemi olarak benimsenebilir. Bu şekilde karar vermek, grubun kendine aşırı güvenmesine de yol açabilmektedir. Literatürde ortak fikir önyargısı olarak adlandırılan (Betthinghaus vd., 2014: 40) bu durum, karar almada etkili olanların kendilerine aşırı güven duymalarına da yol açabilmektedir.

Günümüzde birçok denetçi ekip halinde çalışmakta ve bir koordinatörün koordinasyonunda denetimi ortak bir şekilde icra etmektedir. Genel olarak koordinatörler mesleklerine uzun yıllarını vermiş tecrübeli denetçilerden seçilmekte olup, tecrübeli denetçi doğal olarak denetim ekibi içinde seçkin bir yerde konumlanmaktadır. Ekip halinde yapılan işlerde kimin koordinatör olacağı, birçok denetim biriminin yönetmeliklerinde açıkça belirtilmektedir.

Türk kamu yönetim sisteminde yer alan denetim birimlerinde usta-çıraklık sisteminin örneklerinden olan üstatlık müessesesi, kendine geniş bir alan bulmaktadır. Yazılı bir kaynağı olmasa da gelenek olarak devam eden bu sistemde üstada saygı sadece iş yaşamında değil özel hayatta bile devam etmektedir. Zaten üstatlık hocalık anlamına geldiğinden, bu müessese denetçilerin kendilerinden önce mesleğe girmiş kimselerin daha bilgili ve hatasız olduğuna dair bir ön kabul hareket etmelerine yol açabilmektedir. Bu gelenek nispeten tecrübesiz denetim elemanlarının zaman zaman görüşlerini gizlemesine ya da kendine saklamasına neden olabilmektedir. Üstadın kullandığı kalıplaşmış bir iş yapma biçiminin taklit edilmesi ve üstadın kullandığı yöntemin doğru kabul edilmesi, serbest tartışma ortamına kapalı ve ortak fikir önyargısına uygun bir ortam yaratmaktadır (Long, 1997: 122).

1.3. Aşırı Güven Önyargısı

İnsanlar, özellikle karar alıcılar verdikleri kararın doğruluğuna gereğinden fazla güven duyar. Sahip oldukları mesleklerde tecrübeleri arttıkça yeteneklerine ve bilgilerine olan güvenleri de artar. Ancak karar alıcıların yeteneklerine ve bilgilerine olan bu güven genellikle abartılmaktadır. Zira karar vericiler aslında

düşündükleri kadar iyi değildir (Küçüksille ve Usul, 2013: 29). Yapılan çalışmalarda, insanların kendi bilgi ve yeteneklerini ortalamanın üzerinde görmeye, meslektaşlarının ya da ortaklarının yetenek ve bilgilerini ise olduğundan daha az görmeye eğilimli oldukları ortaya çıkmıştır. Özellikle kariyerlerine büyük aşamalar kaydederek gelmiş olan kişilerin, kendilerinin doğru karar alma yeteneklerine olan inancı, gerçekte var olan yeteneklerinden fazladır (Bettinghaus vd., 2014: 40).

Psikoloji alanında yapılan birçok çalışma insanların kendilerini diğer kişiler ile karşılaştırdıklarında; zekâ, araba sürme, çevreye uyum sağlama gibi yeteneklerde kendilerini diğerlerinden daha üstün görme eğilimine sahip olduklarını ortaya çıkarmıştır (Kahneman ve Tversky, 2000: 414). Ayrıca insanlar kendilerini diğer bireylerle karşılaştırdığında, iyiliklerin kendi başlarına geleceğini düşünürken, kötülüklerin diğer insanları daha fazla etkileyeceği düşüncesi taşır (Kitapçı, 2017: 99). Örneğin öğrenciler sınıf arkadaşları ile karşılaştırdıklarında gelecekte kendilerinin işten kovulma ya da boşanma olasılıklarını diğer arkadaşlarından daha az görmüştür (Thaler ve Sustein, 2008: 32). Bu olgu o kadar güçlüdür ki yapılan bir çalışma insanların büyük bir kaza atlattıktan sonra bile kendilerinin diğer sürücülerden karşılaştırmalı olarak daha iyi sürücü olduklarına inandıklarını göstermiştir (Prentice, 2000: 1613).

Kamuda denetim mesleğinde çalışanlar çok çeşitli aşamalardan geçerek mesleğe adım atmaktadır. Bu adımlar mesleki kamu personeli seçme sınavı, kurum sınavları ve mülakatları şeklinde yapılmakta ve binlerce kişinin katılımı ile gerçekleştirilmektedir. Tüm bu aşamalardan ve binlerce insanın arasından sıyrılıp mesleğe adimatın kamusektörü denetçilerinde aşırı özgüven önyargısının gelişmesine uygun koşullar oluşabilir. Ayrıca denetçinin meslek yaşamı boyunca birçok başarılı işe imza atmış olması ve yaptığı işler sebebiyle takdir edilerek diğer meslektaşlarından öne çıkmış olması da bu önyargının ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Nitekim yapılan bir çalışmada, geçmişte yaşanan başarıların cari dönemde ve yakın gelecekte verilen kararlar üzerinde aşırı güven önyargısından dolayı hatalara neden olabileceği ortaya konulmuştur (Hilary ve Menzly, 2006: 20). Bu yüzden aşırı güven önyargısı denetim mesleğinde dikkat edilmesi gereken bir husustur.

Aşırı güven, denetimlerde bulguya dair karşı kanıtın denetçi tarafından algılanmasını engelleyebilir. Ayrıca denetçi kendine olan aşırı güvenden dolayı karşı tarafın iddialarını ve söylemlerini ciddiye almayarak hataya düşebilir. Elinde büyük miktarda bilgi ve belge olduğunda ve karar vermenin nispeten zor olduğu durumlarda aşırı güven, denetçiye sığınacak güvenli bir liman olarak ortaya çıkar ve denetçiye hataya sürükler (Center for Audit Quality, 2014: 11).

1.4. Doğrulama Önyargısı

Doğrulama önyargısı hayatımızın çoğu anında karşımıza çıkan ve karar alma mekanizmalarımızı doğrudan etkileyen faktörlerden biridir. Doğrulama önyargısı insanların sahip oldukları inançlarını, beklentilerini ya da kendi savlarını doğrulayan kanıtların arayışında olmasıdır (Tekin, 2018:142). Bu yüzden doğrulama önyargısı, bir işin planlamasından bitirilişine kadar her aşamasının yanlış kurgulanmasına neden olabilmektedir (Fay ve Montague, 2014: 14).

Denetim görevi ifa edilirken denetlenen hakkında edinilen risk algısına paralel olarak denetime hazırlık çalışmaları kapsamında denetçinin kafasında oluşan fikirlere yönelik kanıt bulmaya çalışması, doğrulama önyargısının oluşmasına neden olur. Denetçi bu durumda kendi fikirleri ile aynı doğrultuda olan bilgiye daha çok önem verir ve bu da denetimin tarafsız olarak yürütülmesine ve objektif sonuçlara ulaşılmasını güçleştirir. Aslında bu önyargı iki taraflı da çalışabilmektedir. Hakkında denetçi nezdinde iyi intiba uyandıran ve güvenilen yöneticilerin olduğu bir birimde yönetimin açıklamaları denetçi için yeterli görülebilir ve bu da doğrulama önyargısının oluşmasına neden olabilir. Diğer taraftan iyi bir intiba oluşturmeyen yöneticilerin bulunduğu bir kuruluştaki denetçinin aklında oluşan ve makul şüpheden daha ileriye geçen kötü algıyı destekleyecek kanıtlar elde etmeye çalışması, hem kaynakların verimli kullanılamamasına hem de denetçi ve yönetim arasında huzursuzluk çıkmasına neden olabilecektir (Cassell vd., 2019: 29).

1.5. Ulaşılabilirlik Önyargısı

Ulaşılabilirlik önyargısı, karar alma mekanizmasının insan hafızasında yer alan en ulaşılabilir bilgiye dayalı olarak çalışması şeklinde tanımlanabilir. Bu önyargı, insanın karar alırken hafızasındaki en yakın ve en canlı bilgiyi kullanması ile ilgilidir (Taylor, 1982: 190, 195). İnsan, aklına ilk gelen bilgi ya da geçmişteki benzer olaylara ilişkin bilgilere dayanarak karar verme eğilimindedir (Tekin ve Temelli, 2020: 41).

Bu önyargı, denetimlerde profesyonel şüpheciliğin tam olarak uygulanmaması ile yani yönetim tarafından denetçiye sunulan bilgi ve belgelerin denetçinin karar alma mekanizmasında kullandığı en yakın ve canlı hatıra ile örtüşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Denetçi böyle durumlarda hafızasından ilk çağırıldığı bilgi ve anılara gereğinden daha fazla doğruluk atfedecek ve denetimde hataya düşebilecektir. Nitekim yapılan çalışmalar ulaşılabilirlik önyargısının

yapılan denetim hatalarının büyük bir bölümünün tek başına sorumlusu olabileceğini göstermektedir (Kohandel vd., 2018: 78).

Denetçi bir denetimi yürütürken, aynı dönem içinde yaptığı bir önceki denetimin etkisinde kalabilir. Sahip olduğu iyi veya kötü ama yakın ve halen canlı olan tecrübeler, cari dönem denetimlerinde denetçinin karar alma mekanizmasını etkileyebilecektir (BDO, 2021: 30). Özellikle çabuk çözüm önyargısı ile birleştiği durumlarda denetimde hataya düşme olasılığı olabildiğince artar. Yakın son teslim tarihleri ile sınırlandırılmış bir denetçinin hızlanmak için elinde var olan bilgi ve belgelerle hareket etmesi, daha önceki pozitif denetim tecrübelerinden de etkilenip var olan, yakın ve canlı bilgileri karar alma mekanizmasında kullanması kaçınılmaz olacaktır (Glover vd., 2011: 7).

2. BİLİŞSEL UNSURLARIN KARAR ALMA MEKANİZMALARINA OLAN NEGATİF ETKİLERİNİN AZALTILMASI

Kamu sektöründe görev yapan denetçilerin karar alma mekanizmalarını negatif yönde etkileyebilecek, objektifliklerini ve tarafsızlıklarını zedeleyebilecek, denetimin kalitesini ve güvenilirliğini azaltacak etmenlerin ortadan kaldırılması, kamudaki yönetimin kalitesine ve kamusal hizmet sunumunun sürekli geliştirilmesine pozitif katkılar yapacaktır. Denetim görevi, kamu yönetiminden bağımsız düşünülemez ve kamu yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini değerlendirmede, hataların tespiti ve gerekli önlemlerin alınmasında çok önemli bir fonksiyon olarak ortaya çıkmaktadır. Karar alma mekanizmalarını rasyonaliteye yaklaştırmış ve en uygun hale getirebilen denetçinin topluma sağlayacağı fayda kaçınılmaz olarak artacak, denetçiye toplumda duyulan güven de bununla doğru orantılı olarak yükselecektir. Denetçiler denetim görevlerini ifa ederken bazı önlemler alarak karar alma mekanizmalarını negatif etkilerden arındırabilir (Ardelean, 2013: 60). Bunların başlıcaları şu şekilde sıralanabilir:

Denetçi öncelikle karar alma mekanizmalarını etkileyen faktörlerin farkında olmalıdır. Denetçinin görevini ifa ederken karar alma mekanizmalarını etkileyebilecek bilişsel unsurların olduğunun farkında olması, bunlardan kaçınılması için önemlidir. Denetçi bu sayede kendi kendine telkin yöntemi ile bu hususların varlığını kendine hatırlatabilir ve sistematik şekilde karar alma mekanizmasını rasyonaliteye yaklaştırabilir. Karar alma mekanizmalarındaki bu tuzaklardan kurtulmanın ilk yolu farkındalıktır. Karar alma mekanizmasının bir

şekilde kusurlu olduğunun farkında olan denetçi bunun yaptığı işe olan etkisini azaltmak için gerekli ve mantıklı yolları da kendisi bulabilecektir. Bu aşamada “Ne” ve “Neden” soruları doğru karar vermede kritik sorular olarak öne çıkmaktadır (COSO, 2012: 15). Denetçi karar alma mekanizmasına etki eden tüm önyargı ve kısa yolların farkında olarak onların olası negatif etkisini baştan azaltabilir.

Denetçi sağlam ve ayakları yere basan bir karar alma süreci uygulamalıdır. Denetçinin sonuca varırken izlediği yol ve yöntemler açık ve anlaşılır olmalıdır. Denetçinin karar alma mekanizması başından sonuna kadar şematize edilebilmeli ve vardığı sonuç uygun kanıtlarla desteklenebilir olmalıdır. Aldığı kararın dayandığı sebepleri açıklayabilen bir denetçi objektifliğini makul düzeyde koruyabilmiş, karar alma süreçlerini de şeffaf hale getirmiştir. Denetçi bunu yaparak karar alma mekanizmalarını etkileyebilecek unsurların da daha kolay farkına varabilecektir (Tysiac, 2014).

Denetçi denetim işi ve kaynak planlamasını iyi yapmalıdır. Denetim işi için yapılacak kaynak planlaması özellikle çabuk çözüm önyargısının giderilmesi ya da azaltılması için önemlidir. Yanlış yapılan planlama, kısıtlı kaynaklar denetim görevinin uzamasına ve önceden gerçekleştirilebilir bir son teslim tarihinin imkânsız hale gelmesine yol açabilir. Bu yüzden denetçi baştan planlamasını iyi yaparsa karar alma mekanizmalarını etkileyebilecek çabuk çözüm önyargısından arı bir şekilde görevini ifa edip sonlandırabilecektir. İyi bir planlama ile denetçiler, uygulayacakları denetim prosedürlerini yapacakları denetime uygun hale getirip denetim kalitesinden ödün vermeden zamandan kazanım sağlayabilecektir (Farr, 2017).

Denetim ekibinde serbestçe fikirlerin beyan edilebildiği bir ortam yaratılmalıdır. Ortak düşünce önyargısının azaltılabilmesi için grup içinde sağlıklı bir tartışma ortamının yaratılması önemlidir. Bu ortam, grup içinde erken ve fazla sorgulanmamış bir karar alınmasını engelleyecek ve böylece ortak düşünce önyargısının karar alma mekanizmasına sirayet etmesi engellenmiş olacaktır (Bettinghaus vd., 2014: 40).

Denetçinin ilk ulaştığı sonuç yine denetçi tarafından sorgulanmalı ve karşı görüşler dinlenmelidir. Denetçi denetim görevini ifa ederken sürekli olarak ulaştığı sonucun aksini gösterebilecek durumları düşünmeli ve buna dair kanıtlar aramalıdır. Tespit edilen sebep sonuç ilişkilerine yol açabilecek alternatif senaryoların var olup olmadığı sorgulanmalıdır. Örneğin bir muhasebe hesabında

dalganmaların bir sebepten ziyade birkaç sebebin birleşimi ile olabileceği akıldan çıkarılmamalı, buna dair ayrıntılı incelemeler yapılmalıdır (Glover vd., 2011: 33).

Ekip içindeki karşı görüşler çok önemlidir. Ekip halinde yapılan denetim görevinde ekip üyelerinin birbirlerinin yaptıkları işi ayrıntısı ile sorgulaması karar verme mekanizmasında oluşabilecek hatalara karşı önlem rolü oynamaktadır. Sorgulamalar ve karşı görüşlerin değerlendirilmesi ulaşılabilirlik önyargısını azaltmada etkin rol oynamaktadır. Ayrıca alternatif teorilerin tartışılması ve değerlendirmesi alternatif denetim kanıtları sunacağından doğrulama önyargısının giderilmesine de yardımcı olacaktır (Gambier, 2021: 12).

Denetçi hangi konuda eksik olduğunu ve neyi bilmediğini saptamalıdır. Denetçinin görev temelli bilgisi, karar alma mekanizmalarının iyileştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Denetim üzerine yapılan bir çalışmada, denetçilerin uzmanlık seviyelerinin artması ile karar alma mekanizmalarının kalitesi arasında pozitif bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Aynı çalışmanın sonuçları, denetçilerin belli bir konuda eğitilmesinin, daha sonra o konuda yapacakları bir denetim görevinde daha önyargısız davranmalarında etkili olduğunu ortaya koymaktadır (Guiral vd., 2015: 115).

Premortem düşünce ile denetim işi analiz edilmeli ve olasılıkların üzerinde durulmalıdır. Premortem düşünce Garry Klein tarafından 2007 yılında geliştirilmiş ve bir yönetim aracı olarak kullanılmıştır. Bu düşünce tarzında yönetici ya da denetçi yaptığı görevin başarısızlıkla sonuçlandığını varsayarak geriye doğru hangi potansiyel faktörlerin bu başarısızlığa yol açacağını analiz etmektedir. Teori, insan beyninin geleceği tahmin etmekten ziyade geçmişini analiz etmede daha başarılı olduğu gerçeğinden yola çıkmaktadır. Bu tarz düşünce aşırı güven ve ortak fikir önyargısını azaltarak karar alma mekanizmalarının daha rasyonel bir şekilde işlenmesini sağlamaktadır (Jesudian, 2016: 1).

Örneğin denetim ekibine denetim sonuçlarını ne zaman raporlaştıracaklarının ve verilen son tarihe uyup uymayacaklarının sorulması halinde, ekip liderinin son teslim tarihine kadar raporlamanın kesinlikle yapılacağını söylemesine rağmen, denetim birimi başkanının son teslim tarihinde raporun yetiştirilememesi ihtimalini güçlü bir şekilde sorgulaması durumunda, denetim ekibi lideri ve ekibin üyeleri bu gecikmeye sebep olacak etmenleri geriye doğru düşünmeye başlayacak ve daha sonra bu etmenlere olasılık atfedebilecektir. Bunlara örnek olarak, denetim ekibi üyelerinin hastalanması, denetlenenin bilgi ve belgeyi geç ulaştırması, denetim

ekibi üyelerinden bir veya bir kaçının işten ayrılması, yerinde denetim yapılacaksa hava koşullarının kötüleşmesi, trafik sıkışıklığı vb. verilebilir. Bu analiz denetim ekibi liderine raporun son teslim tarihine yetişip yetişemeyeceği hakkında tekrar bir değerlendirme yapma fırsatı verecektir (BDO, 2021: 31).

Denetçi bilginin derinliğine inmeli, kanıtları iyi bir şekilde belgelendirerek farklı zamanlarda ve farklı kaynaklardan bilgi aldığına emin olmalıdır. Denetim esnasında ortaya çıkabilecek ulaşılabilirlik önyargısıyla mücadelede en önemli silah, kararların bilgiye dayalı olarak alınmasıdır. Ulaşılabilirlik önyargısı karar alırken hafızamızda yer alan ve aklımıza ilk gelen ve tam olgunlaşmamış çözümler dolayısıyla oluşur. Her ne kadar bilginin derinine inmek ulaşılabilirlik önyargısını tamamen önleyemese de bilgiye dayalı kanıtlar, rasyonel karar alma olasılığını güçlendirir. Ayrıca elde edilen bilginin ve uygun denetim kanıtlarının ve bunların karar alma mekanizmasında nasıl kullanıldığına iyi bir şekilde belgelendirilmesi, denetlenene ve denetim raporunun kullanıcılarına denetim görevinin objektif olarak ifa edildiğini göstermek açısından önemlidir (BDO, 2021: 30).

Denetçi her yeni denetim görevini bir öncekinden bağımsız şekilde değerlendirmelidir. Denetçi her yeni denetim görevine bir önceki denetimlerinden elde ettiği iyi veya kötü tecrübelerden arı bir şekilde başlayabilmelidir. Denetçinin denetlenenle yaşadığı iyi ya da kötü tecrübeler belli bir sektör, grup ya da kurum hakkında genellemelere yol açmamalıdır. Pozitif geçen bir denetim sonrasında aynı denetlenenin gelecek dönemlerdeki denetimlerinde aynı pozitifliği korumak, profesyonel şüphecilğe zarar verecektir. Denetçinin pozitif deneyimleri, önceki denetlenen için mevcut risk algısını sonraki denetimler için de veri kabul ederek, alternatif doğrulama metotları veya ayrıntılı incelemelere girişmesine engel olabilir ve görüşünün doğruluğunu negatif etkileyebilir (Glover vd., 2011: 12).

SONUÇ

Kamuda denetim görevi ifa eden denetçilerin, toplum içinde yer alan bireyler olarak karar alma mekanizmalarını bilişsel unsurların etkisi altında şekillendirebilmeleri, hayatın doğal akışının bir yansımasıdır. Günümüzde denetim görevinde standartların, otomasyonun ve bilgisayar destekli uygulamaların kullanımının artması, bilişsel unsurların karar alma mekanizmalarına etkilerinin azalmasına yardımcı olmaktadır. Ancak her ne kadar otomasyon, makine öğrenmesi vb. gelişmeler denetimlerde daha çok kullanılmaya başlansa da halen insan unsuru denetim görevinde başat bir konuma sahiptir.

Denetçinin bilişsel önyargı ve unsurlardan arı bir şekilde denetim yapabilmesi, öncelikle denetçinin karar alma mekanizmalarını etkileyen faktörlerin farkında olmasından geçmektedir. Denetçinin denetimin her safhasında bu faktörlerin bilincinde olması ve bu tür bir sorgulamayı kendi kendine yapabilmesi, denetimin ve çıktılarının sıhhati için önemlidir. Verilen her kararın tekrar sorgulanması ve bunun periyodik aralıklarla yapılması denetimin kalitesini artıracak ve elde edilen katma değer de yükselecektir. Aynı şekilde denetimin kalitesinin artırılması için denetçi sağlam ve ayakları yere basan bir karar alma süreci uygulamalıdır. Denetim süreci her düzeyde modellenabilir ve uygun gerekçelerle desteklenebilir olmalıdır. Denetçi için yapılacak işin kaynak planlamasının doğru yapılması da önemli bir husustur. Kaynak planlaması iyi yapılmış bir denetim süreci hem denetimin kalitesini artıracak hem de bilişsel önyargıların müdahalesine izin vermeyecektir. Kaynak planlamasının iyi olması, zamanlama ile ilgili problemi ortadan kaldıracak, işin üstün körü ve acele yapılmasına izin vermeyecektir.

Bunlara ek olarak fikirlerin serbestçe beyan edilebileceği ortamları oluşturabilen bir denetim ekibi, kendi içinde ortaya çıkan her fikri rahatça sorgulayabilecek, bu sorgulamalar da rasyonel karar verme olanaklarını artıracak ve çokça karşılaşılan ortak fikir önyargısına karşı etkili bir araç olacaktır. Ayrıca denetçinin ilk ulaştığı sonucun yine denetçi tarafından sorgulanması ve karşı görüşlerin dinlenmesi, neden sonuç ilişkisinin daha doğru bir şekilde kurulmasına yardımcı olacak, daha doğru sonuçlara ulaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Denetim sürecinde karar alma mekanizmalarına etki edebilecek bilişsel unsurların ve önyargıların etkilerinin minimize edilmesinde denetçinin ne konuda eksik olduğunu ve neyi bilmediğini saptaması da etkili bir önlem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu saptamalardan sonra ortaya çıkacak bir eğitim ihtiyacının karşılanması ile denetçi bilmediği ya da az bildiği konularda bilgi düzeyini artıracak ve denetime ve denetlenen konuya ilişkin yaklaşımını daha uygun hale getirebilecektir.

Ayrıca denetim özelinde geriye dönük ve başarısızlık üzerine yapılacak bir beyin fırtınası ile denetim işi analiz edilerek ve başarısızlığa yol açabilecek olasılıkların üzerinde durulması denetim sürecinde ortaya çıkabilecek olumsuz faktörlere karşı önlem almaya, hazırlıklı olmaya ve özellikle aşırı güven önyargısının baskılanmasına yarayacaktır.

Denetçinin bilişsel önyargılar ile mücadelede en önemli silahlarından biri de denetim kanıtlarının iyi bir şekilde belgelendirilmesi, belgelendirilen bilginin derinliği, farklı zamanlarda ve farklı kaynaklardan alınmış olmasıdır. Belgelendirme ve bilgi derinliği, denetimin objektifliği sorgulandığı zaman bu sorgulamaya verilecek en iyi cevap olacaktır.

Son olarak denetçinin her yeni denetim görevini bir öncekinden bağımsız şekilde değerlendirmesi, birçok bilişsel önyargının denetim işine müdahalesine engel olacaktır. Denetçinin her işi bağımsız olarak değerlendirmesi yakın dönemdeki olumlu ya da olumsuz tecrübelerin cari işi etkilemesine engel olacak, yapılabilecek genellemeleri de önleyecektir.

Denetimdeki risk değerlendirmesi, denetim usullerine karar verme, denetim planlaması, kaynak planlaması, kontrollerin değerlendirilmesi, denetimin belgelendirilmesi ve denetim kanıtlarının elde edilmesi gibi hemen hemen her alanda denetçinin karar vermesi gereken kritik noktalar bulunmaktadır. Raporlamaya kadar olan süreçte birçok karar alma durumunun mevcut olması, aslında bilişsel önyargı ve kısa yolların denetçinin kararında ne kadar etkili olabileceğinin de kanıtıdır. Bu yüzden gerek mesleğe yeni başlamış gerekse meslekte çok uzun yıllara dayalı tecrübelere sahip olsun, denetçiler kendilerini potansiyel olarak etkileyebilecek bu önyargı ve kısa yollardan uzak tutmaya çalışmalıdır. Kamusal denetim devletin gelirlerini, halkın vergileri ile finanse ettiği kamu harcamalarını ve idarede görev alanların iş ve işlemlerini kontrol etme gibi önemli fonksiyonlara sahiptir ve ürettiği katma değer toplumun her kesimine fayda sağlamaktadır. Bu faydanın artırılması, denetimin objektif ve doğru yapılmasından geçer. Bilişsel önyargılar ya da kısa yolların müdahalesine uğramış her denetim görevi ve her rapor, oluşacak toplam faydada eksilmelere yol açacaktır.

KAYNAKÇA

- Ardelean, A. (2013), Auditors' Ethics and Their Impact on Public Trust, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 92: 55-60.
- BDO (2021), Professional Judgment at BDO, [https://www.bdo.com/getattachment/198ba5bf-ca06-4d31-a852-7d8b32416f5c/attachment.aspx?BDO-Professional-Judgment-Framework-\(Conceptual-Guide\)-\(1\).pdf](https://www.bdo.com/getattachment/198ba5bf-ca06-4d31-a852-7d8b32416f5c/attachment.aspx?BDO-Professional-Judgment-Framework-(Conceptual-Guide)-(1).pdf), (Erişim Tarihi: 13.04.2021).
- Bettinghaus, B., Goldberg, S. and Lindquist, S. (2014), Avoiding Auditor Bias and Making Better Decisions, *Journal of Corporate Accounting and Finance*, 25: 39-44.
- Cassell, C. A., Dearden, S., Rosser, D. and Shipman, J. E. (2019), The Effect of Confirmation Bias on Auditors' Risk Assessments: Archival Evidence, <https://ssrn.com/abstract=3162317>.
- Center for Audit Quality (2014), Professional Judgment Resource, Washington, DC.
- Ehrlinger, J., Readinger, W.O. ve Kim, B. (2016), Decision-Making and Cognitive Biases, *Encyclopedia of Mental Health*.
- EFAA (2019), Evidence on The Value of Audit For SMEs in Europe, Perspectives of Owner-Managers, Company Accountants and Directors European Federation of Accountants and Auditors for SMEs.
- Fay, R. ve Montague, N. R. (2014), Witnessing Your Own Cognitive Bias: A Compendium of Classroom Exercises, *Issues in Accounting Education*, Forthcoming, <https://ssrn.com/abstract=2461275>.
- Farr, L. (2017), How to Improve Audit Planning Effectiveness and Efficiency, <https://www.journalofaccountancy.com/news/2017/jun/improve-audit-planning-effectiveness-efficiency-201716722.html>.
- Gaa, J.C. (1992), The Auditor's Role: The Philosophy and Psychology of Independence and Objectivity, *Auditing Symposium XI: Proceedings of the 1992, Deloitte & Touche/ University of Kansas Symposium on Auditing Problems*, pp. 007-043.
- Gambier, A. (2021), Banishing Bias? Audit, Objectivity and the Value of Professional Skepticism, <https://www.accaglobal.com/vn/en/professional-insights/global-profession/banishing-bias.html>, (Erişim Tarihi: 12.04.2021).
- Glover, S., Prawitt, D., Ranzilla, S., Chevalier, R. ve Herrmann, G. (2011), Elevating Professional Judgment in Auditing and Accounting: The KPMG Professional Judgment Framework, KPMG Monograph.
- Glover, S. and Prawitt, D. (2012), Enhancing Board Oversight: Avoiding Judgment Traps and Biases. Monograph Distributed by COSO.

- Guiral, A., Rodgers, W., Ruiz, E. and Gonzalo-Angulo, J.A. (2015), Can Expertise Mitigate Auditors' Unintentional Biases?, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, Elsevier, 24(C): 105-117.
- Hilary, G. and Menzly, L. (2006), Does Past Success Lead Analysts to Become Overconfident? *Management Science*, Forthcoming, INSEAD Working Paper, <https://ssrn.com/abstract=1753771>.
- Kahneman, D. and Tversky, A. (Eds.) (2000), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge University Press.
- Karavardar, A. ve Karavardar, G. (2017), Denetim Kararlarını Etkileyen Bilişsel Önyargılar, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, X(1): 26-48.
- Kitapçı, İ. (2017), Rasyonaliteden İrrasyonaliteye: Davranışsal İktisat Yaklaşımı ve Bilişsel Önyargılar, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3 (1): 85-102.
- Kohandel, Z., Talebnia, G. and Nikoomaram, H. (2018), The Role of Auditors' Biases and Decision Making on Errors with a Cognitive Approach in Capital Market (A Case Study: Securities and Exchange's Certified Auditors), *Iranian Journal of Finance*, 2(2): 59-82.
- Küçüksille, E. ve Usul, H. (2013), Bilişsel Önyargılar ve Yatırımcı Kararlarına Etkileri, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(4).
- Long, J. (1997), The Dark Side of Mentoring, *The Australian Educational Researcher*, 24, 115-133.
- Nelson, M. ve Tan, H. (2005), Judgment and Decision Making Research in Auditing: A Task, Person, and Interpersonal Interaction Perspective, *Auditing A Journal of Practice & Theory*, 24: 1.
- Prentice, R. (2000), The SEC and MDP: Implications of the Self-Serving Bias for Independent Auditing, *Ohio State Law Journal*, 61.
- Tekin, B. (2018), Bilişsel Önyargı ve Hevristik Bağlamında Finansın İnsani Boyutu Olarak "Davranışsal Finans": Bir Literatür İncelemesi ve Derleme Çalışması, *Uluslararası İnsan Çalışmaları Dergisi*, 1(2): 35-62.
- Tekin, B. ve Temelli, F. (2020), Finansal Kararlarda Önyargılar ve Hevristikler. *Davranışsal Finans Homo Economicus*, Psikoloji, İrrasyonalite, Mehmet Fatih Buğan (der.), Gazi Kitabevi, Ankara.
- Thaler, R. H. and Sunstein, C. R. (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press.
- Tysiac, K. (2014), Five Elements of Effective Judgment Process for Auditors, <https://www.journalofaccountancy.com/news/2014/aug/201410836.html>.

COGNITIVE FACTORS THOSE MAY AFFECT DECISION MAKING PROCESS OF PUBLIC AUDITORS AND WAYS TO MITIGATE POTENTIAL NEGATIVE EFFECTS

Murat Erinç BAYRAKCI

EXTENDED ABSTRACT

The objective of this study is to unveil cognitive biases and shortcuts that may affect decision-making processes of public auditors by conducting literature review and to analyze ways to mitigate effects of cognitive factors on audits.

An auditor can have many possible cognitive biases and shortcuts, and some of these may affect audit activities (Bettinghaus et al., 2014: 40). These biases are rush to solve bias, groupthink bias, overconfidence bias, confirmation bias and availability bias respectively. Rush to solve bias arises when auditors are under pressure to decide rapidly (Center for Audit Quality, 2014: 12). Groupthink bias emerges when the members of an audit team prefer to be silent and not to express opinion or be pressured not to make a remark (Bettinghaus et al., 2014: 40). Overconfidence bias arises when people over rely on correctness of their decisions (Küçüksille ve Usul, 2013: 29). Confirmation bias is someone's search for evidence that support his/her beliefs, expectations or claims (Küçüksille ve Usul, 2013: 29). Finally, availability bias can be defined as a situation when someone takes decision on the basis of the most available information in the mind (Taylor, 1982: 190, 195). This bias is related to the use of immediate examples stored in brain.

Primarily, auditors should be aware of cognitive factors that may affect decision making processes during an audit, which should be free from and clear of cognitive biases. In each step of an audit, auditors should keep cognitive factors in mind and question themselves for sound audits and results. Questioning every decision repeatedly and periodically will improve the quality of work done and add value. Similarly, auditors should conduct a solid decision-making process for improving the quality. Audit process should be modelable and supportable by proper justifications. For the auditor, resource planning is at utmost importance. Well-planned resource allocation both improves quality of audit and prevent interference of cognitive biases. Feasible resource planning resolve timing problems and hedge against rush to do something.

Additionally, an audit team where members express their opinions freely will lead to questioning of ideas and create an environment safeguarded against groupthink. In addition, auditors should be aware of his/her own deficiencies and drawbacks to minimize the effects of cognitive factors. Furthermore, analyzing every step of audit activities by brainstorming with retrospective thinking based on failure will help to depress overconfidence bias, in that way, auditors become prepared against potential failures. One of the most effective tools to be used against cognitive biases for an auditor is audit evidence as well as their content and quality. Finally, auditors should approach every other audit mission separately and thus prevent interference of any cognitive bias in decision-making processes and overall quality of audit.



TÜRKİYE’İN CARİ AÇIK SORUNU, NEDENLERİ VE KREDİ GENİŞLEMESİNİN CARİ AÇIK SORUNUNA ETKİSİ: SINIR TESTİ YAKLAŞIMI

TURKEY’S CURRENT DEFICIT PROBLEM, ITS CAUSES AND THE EFFECT OF CREDIT EXPANSION ON THE CURRENT DEFICIT PROBLEM: BOUND TEST APPROACH

Utku ALTUNÖZ¹

ÖZ

Çalışmada kredi hacmi-cari açık ilişkisi 1998:1Ç-2020:4Ç dönemi için Lee-Strazicich kırılmalı birim kök sonrası ARDL sınır testi yöntemiyle test edilmiştir. Ulaşılan sonuçlara göre kredi hacmi artışıyla cari işlemler açığı arasında, eş bütünleşme ve nedensellik ilişkisinin var olduğu anlaşılmış ve kredi hacmindeki artışın, cari açığı artıran bir rol üstlendiği görülmüştür. Ampirik analize ait uzun dönemli tahminlere göre kredi hacminde meydana gelen %1 birimlik artış cari açığı %0.061 birim artırmaktadır. Cari açığa etki eden birçok makroekonomik göstergenin sabit olduğu (ceteris paribus) varsayımı altında ekonometrik analiz sonuçları teorik beklentilerle uyumlu olup kredi hacmindeki artışın cari açığı artırdığı tezini desteklemektedir. Elde edilen sonuçlara göre kullanılan kredilerdeki %1 birimlik artış cari açık üzerinde kendinden daha düşük bir etki (0,061) yaratmaktadır. Elde edilen hata düzeltme sonuçlarına göre uzun dönemde birlikte hareket eden serilerdeki kısa dönemli sapmalar 3 dönemde dengeye ulaşmaktadır.

¹ Doç. Dr., Sinop Üniversitesi İİBF, İktisat Bölümü, utkual@hotmail.com, ORCID: 0000-0002- 0232-3108

Gönderim Tarihi/Submitted: 03.05.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 21.06.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 17.09.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 20.09.2021

Atıf/To Cite: Altunöz, Utku (2021), Türkiye'nin Cari Açık Sorunu, Nedenleri ve Kredi Genişlemesinin Cari Açık Sorununa Etkisi: Sınır Testi Yaklaşımı, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 125-156

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004668>

ABSTRACT

In the study, the relationship between credit volume and current account deficit was tested with the ARDL bounds test method after the unit root with Lee-Strazich break for the 1998:1Q-2020:4Q period. According to the results, there is a cointegration and causality relationship between the increase in credit volume and the current account deficit, and the increase in the credit volume plays a role in increasing the current account deficit. Based on the long-term estimates of the empirical analysis, a 1% unit increase in the loan volume increases the current account deficit by 0.061%. Under the assumptions that many macroeconomic indicators affecting the current account deficit are stable (*ceteris paribus*), econometric analysis results are in line with theoretical expectations and support the thesis that the increase in credit volume increases the current account deficit. According to the results obtained, the 1% unit increase in the loans extended has a lower impact on the current account deficit (0.061). According to the error correction results obtained, short-term deviations in the series that move together in the long-term reach equilibrium in 3 periods.

Anahtar Kelimeler: Cari açık, kredi genişlemesi, sınır testi

Keywords: Current account deficit, credit expansion, bounds test

GİRİŞ

Ekonomi literatüründe cari açık/GSYİH oranının %5'i aşması, krizler için önemli bir erken uyarı sistemi olarak kabul edilmektedir. Sürdürülebilir ve kontrol altında bir cari açık için cari açığa neden olan faktörlerin bilinmesi önemlidir. Cari açığa yurtiçi faiz, kamu bütçe dengesi ve yurtiçi reel faiz oranı, petrol fiyatları, dış borç stoku, döviz kuru, net dış transfer ödemeleri, ticari açıklık, finansal açıklık, kamu harcamaları, özel tasarruf, uluslararası borçlanmaların net faiz ödemeleri, finansal derinlik, ticaret hadleri, finansal gelişme, ekonomik büyüme, yatırımlar ve kredi hacmindeki genişlemeler gibi faktörlerin neden olduğu tartışılmaktadır.

Kredilerin kontrolünün cari açık sorununa çözüm olup olmayacağıyla ilgili tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Kabul gören görüşlerden biri kredi genişlemesinin toplam talep aracılığıyla enflasyona etki edeceğidir. Diğer görüşe göre, artan kredi genişlemesiyle birlikte satın alma gücünde meydana gelen artışın bir kısmı ithal mal tüketimine yöneleceğinden, cari denge olumsuz etkilenecektir. Türkiye ekonomisinde bu iki değişken arasındaki seyre dikkat edildiğinde, paralel bir hareketten söz edilebilmektedir. Türkiye için önemli kriz yılları olan 1994, 2000, 2001 ve 2008'de kredi genişlemesinde düşüşler görülürken cari açık da buna paralel azalmıştır (Koroğlu, 2018: 176). Kriz sonrası istikrarsızlıkların son bulunduğu

yıllarda ise hem cari açığta hem de kredi genişlemesinde artışlar yaşanmıştır. 1999 yılında Türkiye'de toplam kredi hacmi 21,7 milyar TL düzeyindeyken, kriz dönemi olan 2000 ve 2001'de kredi arzında yavaşlama meydana gelmiş, kredi hacmi 2000 yılında 34,2 milyar TL, 2001 yılında 40,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Bankalar Birliği, 2020).

Uluslararası ve ulusal literatürde yer alan çalışmalara bakıldığında, genel olarak yapısal kırımların göz önünde bulundurulmadığı dikkati çekmektedir. Bu bağlamda yapısal kırımlar da göz önünde bulundurularak çalışmaya özgünlük kazandırılması amaçlanmıştır. Ayrıca salgın döneminde tüm dünyada ekonomik durgunluğa girilmemesi ve çarkların dönmesi amacıyla kamu harcamaları artırılmış ve kamu bankaları ucuz kredi desteği ile bu sürece katkıda bulunmuştur. Bu süre zarfında Türkiye'deki kamu bankaları da düşük faizli ve altı ay sonra geri ödemeli kredi kullanarak sürece katkı sağlamıştır. Bu politika sonucunda Haziran 2020 itibarıyla, üç kamu bankasının ortalama kredi büyümesi Haziran 2019'a göre %135'ler seviyesine ulaşmıştır. 13 Mart-12 Haziran 2020 döneminde toplam kredilerin 2.808 milyar TL'den 3,204 milyar TL'ye çıktığı görülmektedir. Bankacılık sektöründeki toplam mevduat (bankalar arası dâhil), 12 Haziran ile biten haftada, 3 trilyon 28 milyar 551 milyon TL olmuştur (BDDK, 2020). TL kredilerin TL mevduatlara oranı 2006 yılında %87,5 iken 2020 yılında azalarak %59,3 seviyesine gerilemiştir. Banka kredilerinin varlıklara olan oranı 2002'de %23,0 olup yıllara bağlı biçimde artarak 2020 yılında %207'ye ulaşmıştır (EBSO, 2020). Türkiye ekonomisi ise bu sürece hem dolarizasyon hem de yüksek enflasyon gibi kırılganlıklarla girdiği için, enflasyon yüksek seyrederken, düşük faizle yüklü kredi artışı, dış dengenin daha da bozulmasına neden olmuştur. Bu bağlamda analize konu yılların salgının başladığı 2019 ve derinleştiği 2020 yıllarını kapsıyor olması, Türkiye'de düşük faiz oranları ile kullanılan kredilerin cari açık üzerindeki etkisinin anlaşılabilmesi açısından önemlidir.

Çalışmada, Türkiye'de kredi hacmindeki artışın cari işlemler dengesi üzerindeki etkisi eş bütünlük ve nedensellik ilişkileri ile test edilecektir. Çalışma dört bölümden oluşmakta olup ilk bölümde kredi hacmi ile cari açık ilişkisinin teorik alt yapısı ele alınacaktır. İkinci bölümde Türkiye'de cari açık sorunu, cari açığın nedenleri ve kredi hacminin gelişimi, fiilen gerçekleşen değerler çerçevesinde ele alınacaktır. Ulusal ve uluslararası literatür incelenecek ve ardından değişkenler arasındaki ilişki, sınır testi ve nedensellik testi ile analiz edilecektir.

1. TEORİK ÇERÇEVEDE CARI AÇIK-KREDİ İLİŞKİSİ

Günümüz ekonomik sisteminin krizlere açık yapısı, cari açık çalışmalarına olan ilgiyi artırmaktadır. 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisinde cari açık/GSYİH oranının artması yabancı sermayeye olan ihtiyacı da beraberinde getirmiş, rezerv yetersizliğinin de etkisiyle artan cari açık, finansal krizlerin önemli göstergelerinden biri olmuştur (Freund, 2000; Labonte, 2005).

Ülkelerin döviz gelirleri ve giderleri, ödemeler bilançosunda yer almaktadır. Temel olarak finans hesabı ve cari işlemler hesabı üzere iki kalemden oluşan ödemeler bilançosunun finans hesabını portföy yatırımları, doğrudan yabancı yatırımlar ve portföy yatırımı benzeri döviz girişleri oluşturmaktadır. Bu yatırımlar sonucunda meydana gelen kâr transferleri cari işlemler hesabının diğer gelirler kısmında yer almaktadır. Bir ülke cari açık sorunu ile karşılaştığında açığın finansmanı finans hesabından karşılanmaktadır. Eğer açık finans hesabından karşılanamaz ise net hata ve noksan kalemine başvurulmakta, bu kalemden de karşılanamaması durumunda resmi rezervlerle kapatılmaktadır. Aydoğuş ve Öztürkler (2006)'a göre cari açık finansmanında kullanılan hesaplar borç yaratmayan kalemler ve borç yaratan kalemler üzere ikiye ayrılmaktadır. Borç yaratan kısım dış krediler ve portföy yatırımlarının borç senetleri alt kaleminden; borç yaratmayan kısım ise doğrudan yabancı yatırım ve portföy yatırımlarının hisse senedi alt kaleminden oluşmaktadır. Cari açığın, borca sebep olmayan ve dışarıdan sağlanan kaynaklarla karşılandığında sürdürülebilir; borca sebep olan, bilhassa da resmi rezervlerle ve kısa vadeli dışarıdan sağlanan kaynaklarla karşılandığında ise sürdürülemez olduğu kabul edilmektedir. Bu çerçevede cari açık kavramını birbirleriyle ilişkili üç farklı yaklaşımla açıklayabiliriz (Altunöz, 2014: 118).

$$CD_t = NX_t + r_t B_t + TR_t \quad (1)$$

$$CD_t = B_{t-1} - B_t \quad (2)$$

$$CD_t = r_t B_t + TR_t + Y_t - C_t - T_t - G_t = S_t - I_t \quad (3)$$

Eşitlik (1)'de cari açığın tanımı transfer ödemeleri, dış borçla alakalı faiz ödemeleri ve mal ticareti bağlamında yapılmaktadır. Eşitlik (1)'de , net mal ve hizmet ihracatını, borçlu olan ülkeler için dış borç stokunu, uluslararası faiz oranını, dış borç faiz ödemelerini, ise özel kesim ve kamu kesimi net transfer harcamalarını temsil etmektedir. kalemli mal ve hizmet ihracatını olumsuz yönde etkilemektedir. Bilhassa borçlu olan ülkelerde bu kalem negatif değer almaktadır.

Cebirsel anlamda transfer harcamaları pozitifdir. Bu durum cari dengeyi olumlu şekilde etkilemektedir. Eşitlik (2)'de cari açıklar dış varlıklar ile açıklanmaktadır. Eşitlik (2)'de net dış varlıklarda meydana gelen değişimi ifade etmektedir. Eğer denklemin sonucu negatif değer alıyorsa cari açığın varlığı söz konusudur. Eşitlik (3) ise cari açığı yatırım ve tasarruf tarafıyla açıklamaktadır. Söz konusu eşitlikte ülkenin toplam giderlerini (sırasıyla özel tüketim giderleri, yatırım giderleri ve kamu giderleri) ifade ederken ülkenin sahip olduğu toplam gelirleri ifade etmektedir. O halde olarak ifade edilebilmektedir. Eşitliğin negatif değer aldığı durum ülkede iç tasarruf eksiğine işaret etmektedir. İç tasarruf açığının temel nedeni gerek özel kesim gerekse kamuda harcama kalemlerinin gelir kalemlerinden fazla olmasıdır.

Mali kesimi sınai kesime bağlayan mekanizma olarak da tanımlanan parasal aktarım mekanizması kur, beklentiler, varlık (kredi ve hisse senedi kanalı) ve faiz kanalı olmak üzere 4 farklı kanaldan çalışmaktadır. Faizlerde meydana gelen düşüşler, tüketici kararlarını ve tüketicilerin nakit akımlarını; üreticilerin de harcama ve yatırım kararlarını etkileyerek toplam talebi etkilemektedir. Para arzında meydana gelecek bir artış ($M \uparrow$) varlık kanalı (kredi ve hisse senedi) yoluyla da mevduatları ve banka rezervlerini artırarak finansal sistemdeki borç verilebilir fon miktarını yükseltir (Barisitz, 2003: 791). Böylece banka mevduatlarının ve banka rezervlerinin artması bankaların kullandıkları kredi miktarını da artıracak ve bu durumun doğal sonucu olarak yatırım (I) ve tüketim (C) harcamaları artacaktır (Güneş ve Yıldırım, 2017: 46). Söz konusu artış ekonomik büyümeyi hızlandırmaktadır ($Y \uparrow$). Bu süreç, eşitlik (4)'deki şematik gösterimle ifade edilmektedir:

$$M \uparrow \rightarrow \text{banka mevduatları} \uparrow \rightarrow \text{banka kredileri} \uparrow \rightarrow (I) \uparrow \rightarrow (Y) \uparrow \quad (4)$$

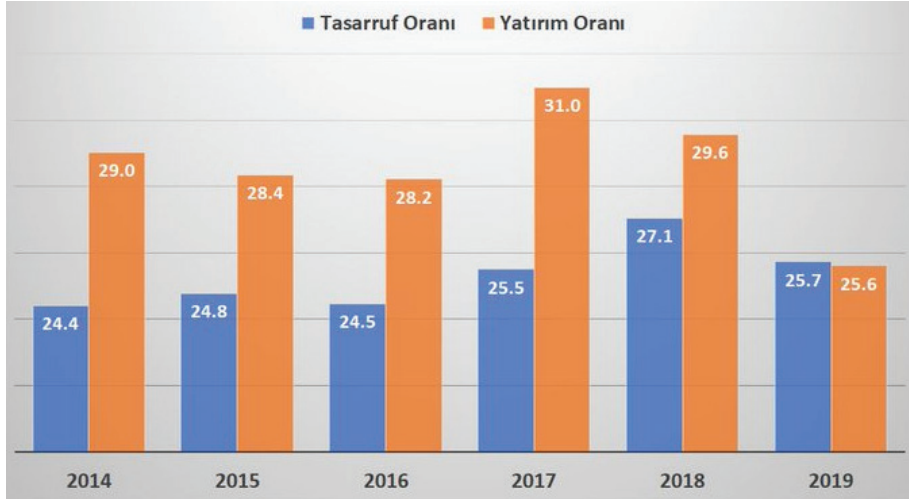
Ekonomi ve finans bilimi kredi hacmi ile cari açık arasında teorik anlamda oldukça yakın bir ilişki olduğunu varsaymaktadır. Yüksek faiz oranları ülkeye önemli miktarda sıcak para (portföy yatırımı) girişi sağlayacak, değerlendirilen ülke parası özellikle ihracatı da baltalayarak dış ticaret açığı ve cari açığı artıracaktır. Cari açığı doğrudan etkileyen en temel politikalardan biri politika faiz oranının artırılmasıdır. Söz konusu politika iki farklı kanalla cari açığa etki etmektedir. Birincisi yüksek faizle ülkeye giren sıcak paradan dolayı ulusal paranın değerlendirilmesi ve bu durumdan etkilenen ithalat ve ihracat rakamları ile cari işlemlerin artmasıdır. İkinci kanal ise artan politika faiz oranının etkisiyle kredi talebinin ve iç talebin azalmasına paralel olarak ithalatın ve dolayısıyla cari işlemler açığının azalması şeklindedir (Karagöl ve Erdoğan, 2017: 358).

İç piyasada meydana gelen talep artışı fiyatlar genel seviyesinde artışa neden olurken, dış piyasada meydana gelen talep artışı ise cari açığı artırarak yerel paranın değerinde aşınmalara yol açmaktadır. Türkiye ve benzeri gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan büyüme hedefleri yatırım taleplerinde artışa neden olmakta, bu yatırımların finansmanı için banka kredilerine talep artmaktadır. Bu açıdan bankacılık sektörünün kredi hacminin artması cari açıkların artışında itici bir güç olmaktadır. Türkiye'de cari açık gerçekleştirmeleri doğrultusunda kredi hacminde gözle görülür bir genişleme gözlenmektedir. Teorik olarak ülkede yaşanacak hızlı kredi talebi artışlarında yurt içi finansman kaynağının söz konusu talebi karşılayamaması halinde ek kredi talebi için yurtdışına yöneleceği düşünülmektedir. Bu durumun kaçınılmaz sonucu cari açığın artışıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde artan tüketici kredi taleplerinin ithal mallara yönelmesi cari açığı daha da artırmaktadır. Dünyada yaşanan finansal krizler ve bankacılık krizlerinin sebepleri arasında kredi hacimlerindeki artışın önemli bir rol oynadığını kabul eden görüşlerde artış kaydedilmektedir. Bilhassa Krugman (1998), Tornel (1999) ve Barisitz (2003) hızlı kredi hacim artışının ekonomiler üzerinde potansiyel bir risk oluşturduğuna vurgu yapmaktadır. Claessens vd. (2010a) hızlı kredi büyümesi yaşayan ve yüksek kaldıraç oranlarına sahip ülkelerin, yüksek cari açığa sahip ve 2008 küresel krizinden en çok etkilenen ülkeler olduğuna vurgu yapmaktadır. Claessens vd. (2010b) kronolojik olarak normal üstü kredi hacmi artışları yaşanan ülkelerin az bir bölümünün finansal krizle yüzleştiğini, kriz ihtimalinin ise aşırı kredi genişlemeleri ile yükseldiğini belirtmektedir.

2. TÜRKİYE'DE CARİ AÇIK SORUNU, CARİ AÇIĞIN NEDENLERİ VE KREDİ HACMİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'de cari açığın esas sebepleri incelendiğinde en önemli etmenlerden biri iç tasarrufların yatırımlar için yeterli olmamasıdır. Bu nedenle 2000'li yıllarda özel borçlarda artış yaşanmıştır. Çolak ve Öztürkler (2012: 18)'e göre, 2000'li yıllarda bankacılık sektörünün düşük maliyetli fon sağlamanın yanı sıra küresel likidite bolluğunun döviz cinsinden fonlara olan talebi artırması nedeniyle Türkiye'de özel sektöre borçlanma yolu açılmıştır. Bu çerçevede artan tüketim ve azalan tasarruf oranı, tasarruf yetersizliği sorununu ortaya çıkarmıştır. Yatırımların yaklaşık %15 gibi büyük bir kısmının özel sektör tarafından yapılması, bu yatırımların dış tasarruflarla finanse edilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Dış tasarruflar ise cari açığın bir göstergesidir. Türkiye'de son yıllarda iç talepte yaşanan aşırı artışa karşın iç tasarruf oranları düşüş kaydetmektedir. Türkiye'nin yatırım-tasarruf dengesi 2014-2019 yılları için Grafik 1'de izlenebilmektedir.

Grafik 1: Türkiye'de Yatırım ve Tasarruf Oranları (2014-2019)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020).

Grafik 1'de 2014 yılından 2018 yılına kadar belirgin şekilde tasarruf oranlarının yatırım oranlarının gerisinde olduğu izlenmektedir. Özellikle 2019 yılına gelindiğinde bir önceki yıla göre tasarruflarda düşüş yaşanırken yatırımlarda da keskin bir düşüş yaşanmış ve tasarruflar az da olsa yatırımın üzerine çıkmıştır. Cari açığın önemli nedenlerinden biri de dış ticaret açığıdır. 1980 kararlarından önce Türkiye'de ithal ikameci üretim politikası izlenmiş; sonrasında ise serbestleşmenin önü açılmış ve ihracata dayalı ekonomik büyüme modeli benimsenmiştir. Bununla birlikte yapısal ve yasal düzenlemeler yapılmadan hayata geçirilen dışa açılma süreci, ihracatın üzerinde ithalat gerçekleştirmeleri nedeniyle dış ticaret açığıyla sonuçlanmıştır. Türkiye'nin 2006-2020 yılları arasındaki dış ticaret dengesi performansı Tablo 1'de izlenebilmektedir.

Tablo 1: Türkiye'nin 2006-2020 Dönemi Dış Ticaret Dengesi (Milyar \$)

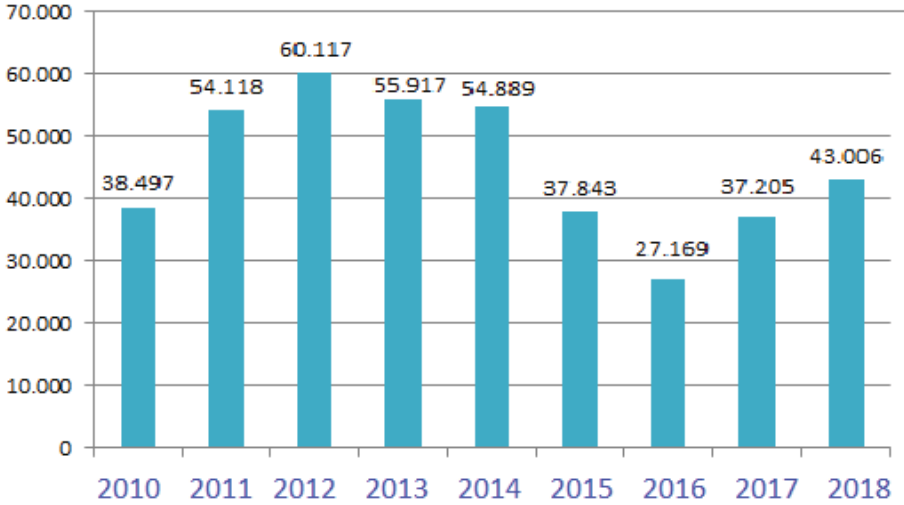
	İhracat	İthalat	Denge
2006	86	139	-53
2007	107	170	-63
2008	132	201	-69
2009	102	140	-38
2010	113	185	-72
2011	134	240	-106
2012	100	156	-56

	İhracat	İthalat	Denge
2013	151	251	-100
2014	157	242	-85
2015	143	207	-64
2016	142	198	-56
2017	157	233	-76
2018	177	231	-54
2019	180	210	-30
2020	169	219	-50

Kaynak: TCMB (2020)

Tablo 1'de görüldüğü üzere, 2006-2020 yılları arasında devamlı dış ticaret açığı oluşmuştur. Dikkat çekici nokta 2012, 2014, 2015, 2017 yıllarında dış açığın, ihracatın yaklaşık %50'sine ulaşmış olmasıdır. Cari açığın diğer bir nedeni de enerjide dışa bağımlılık ve artan enerji fiyatlarıdır. Son yıllarda artan enerji maliyetleriyle beraber cari açık içinde enerji ithalatı önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye'nin enerji ithalatı Grafik 2'de izlenebilmektedir.

Grafik 2: 2010-2018 Yılları İçin Türkiye'nin Enerji İthalatı (Milyar Dolar)

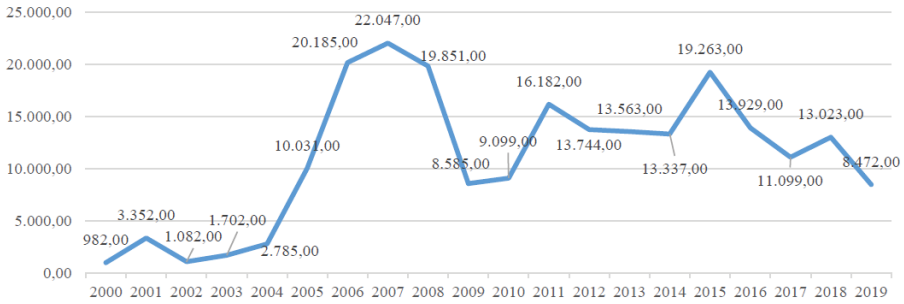


Kaynak: TCMB (2020)

Grafik 2'ye göre 2011'de 54 Milyar dolarlık enerji ithal edilmiştir. Bu rakam cari açığın %70'ine ve toplam ithalatın %22,5'ine karşılık gelmektedir. Enerji ithalatı cari açığın en büyük kalemini oluşturmaktadır. Buna göre petrol fiyatlarındaki oynaklık ve kur artışıyla Türkiye'nin enerji ithalatı son 5 yılda 200 milyar doları aşmıştır. Türkiye'de yerli kaynaklarla karşılanamayan enerji ihtiyacı enerji ithalatını zorunlu kılmaktadır. 2013'te 55,9 milyar dolarlık ithalat 2014'te 54,9 milyar dolara gerilemiş; 2015'te ise petrol fiyatlarında yaşanan düşüş nedeniyle bir önceki yıla göre %31 düşerek 37,9 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2016'da varil başına petrol fiyatlarının 40 doların altına inmesiyle enerji ithalatı 27,2 milyar dolara gerilemiştir. Türkiye'nin enerji ithalatı konusunda bu tutar 2005'ten sonra en düşük rakam olarak kayıtlara geçmiştir (Güneş ve Yıldırım, 2017: 46).

Genişletici para ve maliye politikaları Türkiye'de cari açığın diğer bir nedenidir. Para politikaları döviz kurlarının ve faiz oranlarının ana belirleyicisi olmasından dolayı cari açıkla yakın ilişki içindedir (Altunöz,2020:88). Benzer şekilde maliye politikaları da vergi ve harcamalar kanalıyla cari açığı etkilemektedir. Bilhassa yüksek büyüme odaklı ekonomik politikaların uygulandığı dönemlerde iç talep artarken cari açık üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır. Cari açıkla mücadelede para politikasının yanında maliye politikasının da sıkılaştırılması gerekmektedir. Bu durumun temel nedeni genişletici maliye politikası doğrultusunda meydana gelen kamusal bütçe açıklarının iç faiz oranlarının yükselmesine neden olmasıdır. Böylece ülkeye daha fazla sermaye girmekte ve döviz kuru düşmektedir (Marinho, 2008).

Türkiye'de cari açığın artmasında doğrudan yabancı yatırımları (DYY) ve portföy yatırımlarının (PY) kâr transferleri de önemli rol oynamaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, cari açığın finansmanında yabancı sermaye hareketleri belirleyici olabilmektedir (Husted, 1992: 160). Türkiye'de kârlı özel işletmelerin döviz olarak dışarıya kâr transfer etmesi ile yabancıya satılan kamu altyapı yatırımları cari açığı olumsuz etkilemektedir. Diğer bir ifadeyle doğrudan yabancı yatırım sahipleri elde ettikleri kârların tamamını ya da belli bölümünü uzun dönemde ülkelere göndermek suretiyle yatırım yapılan ülkeden döviz çıkışına sebebiyet vermekte ve ülkenin cari işlemler dengesini olumsuz etkilemektedir. Grafik 3'te 2000-2019 yılları arasında DYY gerçekleştirmeleri izlenebilmektedir.

Grafik 3: Türkiye'de DYY (2000-2019) (Milyon ABD doları)

Kaynak: Korkmaz ve Daştan (2020: 267)

Grafik 3'e göre Türkiye'de 2000 yılında DYY 982 milyon dolar seviyesindeyken, 2003 yılı ile kesin bir artış trendine girerek 2007 yılında en yüksek seviye olan 22.047 milyon ABD dolarına ulaşmıştır. 2007-2019 periyodunda DYY dalgalı bir seyir izlemiştir. Küresel krizle birlikte 2008 yılında 8.585 milyon ABD dolarına inen DYY, son yıllarda dünyada ekonomik gelişmelerden etkilenerek düşüş eğilimini sürdürmüştür.

Yurtiçi yerleşik kurum veya kişilerin yurtdışı yerleşik olan kurum ya da kişilere olan borçlarını ifade eden dış borç stokunun yüksek olması, cari işlemler açığını artıran diğer bir unsurdur. Dış borçların ekonomi için tehlikeli boyuta ulaşıp ulaşmadığı dış borç/GSYH oranı hesaplanarak anlaşılmaktadır. Elde edilen oransal değer %60'ı aşması borçların sürdürülebilirliği anlamında kritik eşik olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin dış borç stokunun GSYH'ye oranları Tablo 2'de sunulmuş olup tabloda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) dış borç stoku kamu borcu olarak hesaplanmıştır.

Tablo 2: Türkiye'nin Brüt Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (2000-2020)

Türkiye'nin Oransal Olarak Brüt Borç Stoku (%)			
Yıllar	GSYH'ye Oranı	Kamu	Özel
2000	43,6	54	46
2001	56,5	63	37
2002	54,8	67	33
2003	45,9	66	34
2004	40	60	40
2005	34,2	50	50

Türkiye'nin Oransal Olarak Brüt Borç Stoku (%)			
Yıllar	GSYH'ye Oranı	Kamu	Özel
2006	38	42	58
2007	36,9	36	64
2008	36,2	33	67
2009	41,5	36	64
2010	37,8	35	65
2011	36,7	34	66
2012	39,3	33	67
2013	41,3	32	68
2014	43,3	32	69
2015	46,3	30	70
2016	47,3	30	70
2017	53,3	30	70
2018	56	29	71
2019	57	25	75
2020	62,8	19	81

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı (2021)

2001 yılında gerek bankacılık krizi gerekse küresel ölçekteki resesyonun etkisiyle dış borcun GSYH'ye oranı, o döneme kadarki en yüksek seviyeye, %56,5'e yükselmiştir. Tablo 2'de dikkat çeken husus, yıllar içerisinde kamu sektörü borcunun, yerini özel sektör borcuna bırakmış olmasıdır. Özellikle son üç yılda gerek Türkiye'nin dış borcunun GSYH'ye oranı, gerekse özel sektörün bu borç içinde payı dikkat çekici bir artış kaydetmiştir.

Türkiye'de cari açığın nedenlerinden biri de reel döviz kuru politikalarıdır. Cari işlemler hesabı ve uluslararası rekabet gücü açısından 24 Ocak 1980 kararlarıyla beraber döviz kurunun cari açık üzerindeki önemi artmıştır (Seyidoğlu, 2009: 363). Türkiye'de uzun yıllardır uygulanan yüksek faiz ve düşük kur politikaları, sanayinin ara ve yatırım malları açısından dışa bağımlılığı artırmıştır. Cari açığın büyüklüğü yabancı paraya olan talebi artırarak aşırı değerlenmesine yol açmakta ve ara malı teminini güçleştirmektedir. TL'nin yabancı sermaye girişlerinin etkisi ile değer kazanması özel sektörün artan maliyetlerini düşürmek amacıyla yatırım mallarında dış alıma yönelmelerini sağlamakta, bu durum ithalatla birlikte dış ticaret açığını artırmakta ve kaçınılmaz olarak cari açık artmaktadır.

İthalata bağımlılığın ihracatta rekabet gücünü azaltması da cari açığın büyümesinde etkili olmuştur. Değerlenen TL ihracatı pozitif etkilemesine rağmen üretimde ithalata olan talep artışının gerisinde kalması, cari açığın reel döviz kuru tarafından etkilendiğini göstermektedir. Türkiye'nin cari işlemler dengesi seyri Tablo 3'teki gibidir:

Tablo 3: Türkiye'de Cari İşlemler Dengesinin Seyri (1998-2020)

YILLAR	Cari İşlemler Dengesi (Milyon Dolar)	Cari Denge / GSYH (%)
1998	-925	0,7
1999	-9920	-0,4
2000	3760	-3,6
2001	-626	1,9
2002	-7554	-0,3
2003	-14.198	-2,4
2004	-20.980	-3,5
2005	-31.168	-4,2
2006	-36.949	-5,7
2007	-39.425	-5,5
2008	-11.358	-5,1
2009	-44.616	-1,8
2010	-74.402	-5,8
2011	-47.963	-8,9
2012	-63.642	-5,5
2013	-42.644	-6,7
2014	-32.109	-4,7
2015	-33.137	-3,7
2016	-47.100	-3,8
2017	-27.800	-5,5
2018	1.674	-3,9
2019	-36.724	0,1
2020	-36.724	-1,4

Kaynak: TCMB (2010 ve 2020)

Tablo 3'e göre 1999'da cari açık problemi olmayan Türkiye'de bu durum 2000 ve 2001 ekonomik krizleriyle birlikte tersine dönmüş, 1999 yılında cari işlemler dengesi 626 milyon dolar açık vermiştir. Uygulanan istikrar programları

doğrultusunda artan büyüme rakamları ile enflasyon, döviz kuru ve faiz oranlarında önemli düşüşler kaydedilmiştir. Bu bağlamda değerlendirilen TL ile düşen ihracat ve artan ithalat dış ticaret kanalıyla cari açığı daha da artırmış olup, bu artış trendi 2008 yılına kadar devam etmiş ve 39,4 milyon dolara yükselmiştir. Bu tutar cari açığın % -5,1 ine tekabül etmektedir. 2008 küresel krizinin etkisiyle eksiye dönen büyüme rakamlarının etkisi ile cari açıkta 2009 yılında keskin bir düşüş yaşanmış ve GSYH'ye oranı -1,8 olarak gerçekleşmiştir. Genel anlamda cari açıkta meydana gelen azalış eğiliminde yurtiçi talep azalışı ve bu durumun ithal mallara olan talebi düşürmesi etkili olmuştur. Cari açık 2009 yılında bir önceki yıla göre %67 azalarak 41,9 milyar dolardan 13,8 milyar dolara gerilemiştir (TCMB, 2020). TCMB verilerine göre, 2018 yılını 27,8 milyar dolar seviyesinde gerçekleşen yıllık cari açık 2019 yılında uzun yıllardan sonra 1,6 milyon dolar fazla vermiştir. Salgın ile 2020'de yüksek cari açık verilmesinde, rekor kredi genişlemesi etkili olmuştur. TL kredi hacmindeki artış 700 milyar TL'yi aşmış, 2020 yılının tamamında cari açık 36,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Cari açık problemi, finansal istikrara yönelik bazı riskleri gün yüzüne çıkarmıştır. Kredi artış hızının kontrol altında tutulabilmesi için TCMB Kasım 2010 yılı itibarıyla kredi hacmi artışını kontrol altına almaya yönelik uygulamaları hayata geçirmiştir. Uygulamaya göre konut kredilerinde miktar, konut bedelinin %75'ini aşamayacaktır. Ayrıca zorunlu karşılık oranları artırılmış, politika faiz oranları düşürülmüştür (TCMB, 2020). Türkiye'de kredilerin gelişimi Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4: İçerik Bakımından Türkiye'de Kredilerin Gelişimi (2005-2019, Trilyon TL)

Yıllar	Katılım Bankaları		Mevduat Bankaları		Kalkınma & Yatırım Bankaları		Toplam	
	Krediler	Yıllık Artış %	Krediler	Yıllık Artış %	Krediler	Yıllık Artış %	Krediler	Yıllık Artış %
2005	6474	-	143975	-	5962	-	156410	-
2006	9323	44	202647	40,6	7197	20,7	218987	40
2007	14072	50,9	262572	29,7	8972	24,7	285616	30,4
2008	17641	25,4	338091	28,8	11712	30,5	367445	28,6
2009	23641	34	355285	5,1	13695	16,9	392621	6,9
2010	30823	30,4	479018	34,8	16010	16,9	525851	33,9
2011	38538	25	621379	29,7	22976	43,5	682893	29,9
2012	47961	24,5	716307	15,3	30488	32,7	794756	16,4

Yıllar	Katılım Bankaları		Mevduat Bankaları		Kalkınma & Yatırım Bankaları		Toplam	
	Krediler	Yıllık Artış %	Krediler	Yıllık Artış %	Krediler	Yıllık Artış %	Krediler	Yıllık Artış %
2013	62029	29,3	939772	31,2	45608	49,6	1047410	31,8
2014	64065	3,3	1118887	19,1	57756	26,6	1240708	18,5
2015	72038	12,4	1339149	19,7	73773	27,7	1484960	19,7
2016	75896	5,4	1558034	16,3	100413	36,1	1734342	16,8
2017	97615	28,6	1869476	20	131155	30,6	2098246	21
2018	112475	15,2	2088599	11,7	193352	47,4	2394425	14,1
2019	136202	21,1	2309441	10,6	211142	9,2	2656810	11

Kaynak: BDDK (2020).

Bankaların önde gelen fonksiyonlarından biri, elde ettikleri fonları kredi şeklinde sisteme aktarmaktır. Tablo 4'e göre Türk bankacılık sektörünün 2005-2019 yılı kredi kullandırım rakamlarına bakıldığında istikrarlı bir artışın kaydedildiği izlenebilmektedir. Katılım, mevduat, kalkınma ve yatırım bankalarınınca kullanılan toplam krediler 2019'da 2,65 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2005-2019 periyodunda katılım bankalarının yıllık bileşik büyümesi %24,3 olarak kaydedilirken aynı dönem içinde büyüme mevduat bankalarında %21,9, kalkınma ve yatırım bankalarında ise %29 şeklinde gerçekleşmiştir. Türkiye ekonomisinde meydana gelen bu durum iç talebi düşürerek, ithalatı ve cari işlemler açığını düşürmesi bakımından teorik yaklaşım ile uyumsuzdur. Türkiye'de faiz oranları yüksek seyrediyor olsa da kredi kullanımı hiçbir şekilde azalmamış ve 2017 itibari ile toplam kredi kullanımı 2 trilyonu aşmıştır.

3. LİTERATÜR

Gerek uluslararası gerekse ulusal literatürde genelde kredi çeşitlerinin ve yapısal kırılmaların göz önünde bulundurulmadığı dikkati çekmektedir.

Coricelli vd. (2006) Türkiye'nin de dahil olduğu 7 Avrupa ülkesinde 1999-2004 dönemi için kredilerin makroekonomik etkilerini incelemiş ve gerek Türkiye'de gerek analize konu olan Avrupa ülkelerinde bireysel kredilerin dış dengeyi istatistiki olarak anlamlı bir şekilde bozduğu, ticari kredilerin ise dış dengeyi düzelttiği sonucuna ulaşmıştır. Kiyotaki and Moore (1997) Japonya ekonomisi için dinamik genel denge analizi ile gerçekleştirdikleri modelde kredi

hacmindeki kısıtlamaların cari açığı azalttığı sonucuna ulaşmışlardır. Bitzis vd. (2008) Yunanistan ekonomisi için kredi hacminin cari açık üzerindeki etkisini 1995-2006 yılları için Johansen eş bütünleşme analizinden yararlanarak değerlendirmiş ve uzun dönemde cari açığı olumsuz etkileyen en önemli etmenin düşük faiz oranlarını yansıtan kredi büyümesi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Schularick ve Taylor (2009), kredi hacmi ile cari açık ve finansal kriz ilişkisini 14 ülke ve 1870-2008 yılları için inceledikleri çalışmalarında, kredi hacmindeki artışların finansal krizler için güçlü bir gösterge olduğu ve cari açığı artırdığı sonucuna ulaşmıştır. Sharma (2012), Amerikan ekonomisinin dış ticaret ve cari işlemler dengesinin belirleyicilerini analiz ettiği çalışmada Johansen-Juselius eş bütünleşme analizini kullanmıştır. Çalışmada ulaşılan sonuçlara göre faiz oranlarıyla ilgili çeşitli önlemler uzun dönemde krediler yoluyla dış dengeyi belirlemektedir. Aizenman ve Jinjark (2014), panel veri yöntemiyle 2005-2012 yılları için 36 ülkede kredi hacmi ile cari açık ilişkisini inceledikleri çalışmalarında, cari açık ve kredi büyümesi arasında güçlü bir ilişkinin varlığına ulaşmışlardır. Mian vd (2015), tüketici kredilerinin makroekonomik etkilerini 1990-2012 yılları için geniş bir ülke grubu verileri ile incelemiş ve tüketici kredilerindeki artışın büyümeyi zayıflattığı, işsizliği artırdığı ve dış ticaret dengesini bozduğu sonucuna ulaşmıştır.

Karahan ve Uslu (2016), Türkiye'de cari işlemler açığı ile kredi hacmi ilişkisini 2005-2015 periyodunda ARDL yöntemi ile analiz ettikleri çalışmalarında, kredi hacminin cari işlemler açığını kısa ve uzun dönemde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Işık vd. (2017), kredi hacmi artışı ile cari açık ilişkisini 26 OECD ülkesi için 2005-2015 yıllarını kullanarak analiz etmiş ve kısa dönemde hane halkı ve firmalara kullandırılan kredilerin cari dengeye etkisi negatifken, uzun dönemde kamuya ve firmalara kullandırılan kredilerin cari denge üzerindeki etkisinin pozitif olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Köroğlu (2018), Türkiye ekonomisinde kredi hacminin cari açık üzerindeki etkisini 1982-2016 yılları için araştırdığı çalışmada Engle-Granger eş bütünleşme testini tercih etmiş ve çalışma sonucunda kredi hacmi genişlemesinin cari açığa neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca değişkenlere nedensellik analizi uygulanmış ve cari açıktan kredi genişlemesine doğru bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Bölükbaş (2019), Türkiye'de cari açık, enflasyon ve krediler arasındaki ilişkileri, 2006-2018 dönemi verileriyle VAR yöntemi ve Granger nedensellik testi ile analiz etmiştir. Elde edilen sonuçlara göre enflasyon

ve kredilerin cari açık üzerindeki etkisinin birbirine yakın olduğu belirlenmiştir. Nedensellik testi sonuçlarına göre ise enflasyondan ve kredilerden cari açığa doğru tek yönlü nedensellik ilişkileri tespit edilmiştir.

Polat (2019), Türkiye'de kredi hacmindeki değişimlerin cari açığa etkilerini, 1992-2017 dönemi için yapısal kırılmalı zaman serisi ve ARDL yöntemiyle test ettiği çalışmasına göre cari işlemler açığını; bankacılık sektörü yurtiçi kredi hacmindeki %1'lik artış %0,02, sanayi üretim endeksindeki %1'lik artış %1,02 artırmaktadır. Uslu (2020), ARDL yöntemi ve Toda-Yamamoto nedensellik analizlerini kullanarak, Türkiye ekonomisinde kredilerin cari açığa etkisini 1974-2018 yılları için analiz ettiği çalışmasında, kredilerden cari açığa ve kredilerden büyümeye doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit etmiştir. Altunöz ve Büklü (2019), cari açık üzerinde kredi genişlemesinin etkisini ARDL yöntemi ile 1995-2018 periyodu için analiz ettikleri çalışmalarında kredi genişlemesinin cari açığı artırdığı, fakat artış gücünün zayıf olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Nar (2020), Türkiye ekonomisi için kredilerin enflasyon ve cari denge üzerine etkilerini araştırdığı çalışmasında Granger nedensellik yöntemini tercih etmiştir. Çalışma sonucunda bireysel kredilerdeki artışın enflasyona yol açtığına ait istatistiksel olarak anlamlı sonuca ulaşamamıştır. TÜFE'den kredi kartları ve taşıt kredilerine doğru tek yönlü nedensellik ilişkisinin olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca TÜFE'den, kredi kartlarından, konut kredilerinden ve taşıt kredilerinden; Cari Denge yönüne doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Bu sonuç bize enflasyon ve bireysel kredilerdeki artışın cari açığı artırdığını ortaya koymaktadır.

4. CARİ AÇIK-KREDİ HACMİ İLİŞKİSİNİN AMPİRİK ANALİZİ

Bu bölümde kredi genişlemesinin cari açık üzerindeki etkisi 1998:1Ç - 2020:4 periyodu için çeyrek dönemli verilerle analiz edilecektir. Ampirik analizin bağımlı değişkeni cari açık olup bağımsız değişkeni kredi hacmidir. İki değişken sırası ile "cari" ve "kredi" şeklinde sembolize edilecektir. Serilerin tümü Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)'ndan elde edilmiştir. Seriler üç aylık kredi hacminin GSYH'ye oranı şeklinde hesaplanarak analize eklenmiştir. Cari işlemler hesabı, ortalama ABD doları kuru kullanılarak TL'ye çevrilmiş ve cari GSYİH serisine bölünerek elde edilmiştir. Ayrıca analiz dönemlerinde negatif değerler alan cari açık serisi

mutlak değer olarak analize dahil edilmiştir. Analize geçilmeden önce değişkenler X-12-ARIMA yöntemi ile mevsimsellik etkilerinden arındırılmış ve Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE 2003) yardımıyla reel hale dönüştürülmüştür. Ayrıca değişkenlerin standart sapmalarını azaltmak ve varyanslarını stabilize amacıyla doğal logaritmaları alınmış ve değişkenlerin başlarına (log) sembolü eklenmiştir.

4.1. Birim Kök Analizleri

Ampirik analizlerde modele dahil edilecek değişkenlerin durağan olması, birim kök içermemesi gerekmektedir. Aksi takdirde sahte regresyon sorunuyla karşılaşmak kaçınılmaz olmaktadır (Gujarati, 2004:38). Çalışmada değişkenlerin durağanlıkları ilk olarak Augmented Dickey-Fuller (ADF) birim kök testi ile eşitlik (1) yardımıyla sınanacaktır.

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 + \delta Y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \alpha_i \Delta Y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5)$$

numaralı eşitlikte değişkenin seviyedeki durumunu ifade ederken, genel yönelim değişkeni t ile, ilk dereceden farkı ise ile ifade edilmektedir. Eşitlik (1)'de gecikme uzunluğu (k) Schwarz bilgi kriteri ile belirlenmiştir. Bu bağlamda test edilecek boş ve alternatif hipotezler ve şeklidir. Boş hipotez durağanlığın olmadığını iddia ederken alternatif hipotez durağanlığın olduğunu savunmaktadır. Elde edilen ADF birim kök testi sonuçları Tablo 5'te izlenebilmektedir.

Tablo 5: ADF Birim Kök Test Sonuçları

ADF Birim Kök Testi Testi			
Değişkenler	Düzyey Değeri		Birinci Fark
	Sabit	Sabit Trend	Sabit
logcari	-1.111(4)	-1.349 (4)	-3.345*(0)
logkredi	-3.512*(0)	-4.041*(0)	-

ADF testi gecikme uzunlukları (maksimum 5) SBC bilgi kriterine göre otomatik olarak seçilmiştir. PP testi Bant Genişliği ise Newey - West Bandwith esas alınarak otomatik olarak seçilmiştir.

Not: * ve ** sırası ile 0.01, 0,05 düzeyinde anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 5'teki sonuçlara göre cari açık (logcari) serisi gerek sabit gerekse sabit trendde tablo kritik değerlerden mutlak değer olarak küçük bulunmuş olup seviyede durağan olmadığı ve birim kök taşıdığı anlaşılmıştır. Birinci farkı alınan cari açık (logcari) değişkeninin hesaplanan değeri tablo kritik değerinden mutlak değer olarak büyük bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle birinci farkı alınarak durağan hale gelmiştir. Kredi hacmi (logkredi) değişkeni ise seviyede durağan

bulunmuştur. Analize konu olan 1998-2020 arasında Türkiye ekonomisinde önemli gelişmelerin meydana gelmesi nedeni ile kırılmalı birim kök testlerine de başvurulması analizin daha sağlıklı sonuçlar vermesi açısından önemlidir. Bu doğrultuda kırılmalı birim kök testlerinden Lee ve Strazicich (2003) analize dahil edilecektir. İki farklı modelle birim kök analizi yapılan Lee ve Strazicich birim kök testi eşitlik (6) ile analiz edilmektedir (Lee ve Strazicich, 2003: 144).

$$Y_t = \vartheta'Z_t + \varepsilon_t \text{ ve } \varepsilon_t = \beta\varepsilon_{t-1} + e_t \quad (6)$$

(6) numaralı eşitlikte içsel değişken vektörünü ifade ederken hata terimi ile gösterilmektedir. Tek kırılmalı A modeli için durumunda 1, farklı bir durumda ise 0 değerini alan kukla (dummy) değişkeni simgelemek şartıyla (6) no'lu denklem için şeklinde ifade edilmektedir. Kırılma zamanı ile temsil edilmektedir. Ortalamada iki kırılmaya olanak sağlayan birim kök testi için Model A, olduğu durumda iken 1, söz konusu durum haricinde 0 değerini alan kukla (dummy) değişkeni gösteren (6) no'lu denklemde Sabit ve trendde iki kırılmaya izin veren CC modelini elde etmek için $j=1, 2$ olacak şekilde iken t - farklı şartlarda 0 değerini alan kukla değişkeni ifade etmek suretiyle yerine konulmaktadır (Altunöz, 2019: 51). Elde edilen sonuçlar Tablo 6'da izlenebilmektedir.

Tablo 6: Lee-Strazicich Birim Kök Testi Sonuçları (Düzeyde)

Değişkenler	A Modeli		C Modeli	
	t -istatistiği	Kırılma Tarihleri	t -istatistiği	Kırılma Tarihleri
logcari	-1.01 (k=10)	2008, 2020	-3,26 (k=4)	2008, 2020
logkredi	-7.09 (k=10)	2008, 2020	-12,78 (k=12)	2008, 2020

Not: Model A: -4.061 (1%), -3.571 (5%), -3.287 (10%), ii) Model C: -6.834(1%), -5.924 (5%), -5.556 (10%).

Tablo 6'daki sonuçlara göre değişimin ortalamasında kırılma olduğunu ifade eden A modeli ile değişimin hem ortalamasında hem de eğiliminde kırılma olduğunu ifade eden C modelinde cari açık (logcari) değişkeni için boş hipotez reddedilememektedir. Bu bağlamda değişken çift kırılma göstermekte ama durağan bir süreç izlenmemektedir. Kredi hacmi (logkredi) değişkeni seviyede durağandır. Bu nedenle seride durağan olmayan değişkenlerin birinci farkları alınmış olup elde edilen sonuçlar Tablo 7'de sunulmuştur.

Tablo 7: Lee-Strazicich Birim Kök Testi Sonuçları (Birinci Farkta)

Değişkenler	A Modeli		C Modeli	
	t -istatistiği	Kırılma Tarihleri	t -istatistiği	Kırılma Tarihleri
logcari	-7,22 (k=10)	2008, 2020	-8,61 (k=4)	2008, 2020
logkredi	-	-	-	-

Not: Model A: -5.012 (1%), -3.985 (5%), -3.761 (10%), Model C: -6.512(1%), -5.887 (5%), -5.213 (10%).

Tablo 7'deki sonuçlara göre cari açık (logcari) değişkeni birinci fark alındığında durağan hale gelmiştir. Birim kök testinde ulaşılan 2008 ve 2020 yılları kırılma yıllarını ifade etmekte olup küresel kriz ve covid 19 salgını bağlamında anlamlı tarihlere sahiptir. Bu doğrultuda her iki kırılma tarihi analize dummy2008 ve dummy2020 olarak dahil edilecektir. Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen sınır testinin avantajı farklı seviyelerdeki bütünleşmelere eş bütünleşme yapma olanağı tanımasıdır. Kurulacak kısıtsız hata düzeltme modelleri için göz önünde bulundurulacak bilgi kriterlerinde kritik değerin en küçük olduğu gecikme uzunluğu uygun gecikme uzunluğu olarak seçilmektedir. Bunun yanında seçilen en küçük değer oto korelasyon problemine sahipse bir sonraki en küçük değer gecikme uzunluğu olarak kabul edilir. Oto korelasyon problemi devam ettikçe bu durum tekrarlanır. Akaike bilgi kriteri ve Schwarz bilgi kriterinden yararlanılarak ulaşılan gecikme uzunlukları Tablo 8'de izlenebilmektedir.

Tablo 8: Uygun Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi

M	Akaike Bilgi Kriteri	Schwarz Bilgi Kriteri	X ² BREUSCH-GODFREY
1*	2.101	5.330	4.201***(0.211)
2	3.413	6.819	8.133 (0.241)
3	4.111	6.994	5.879**(0.214)
4	3.019	7.004	5.1290**(0.356)
5	3.998	6.281	3.019*(0.521)
6	4.120	6.100	3.320*(0.200)
7	3.916	7.180	2.110**(0.319)
8	5.101	6.211	1.217**(0.227)
9	5.290	7.207	2.514**(0.156)

Not: *, ** ve *** sırasıyla %1, %5 ve %10 seviyesinde seçilen uygun gecikme uzunluğunu belirtmektedir. Parantez içindeki değerler olasılık değerini ifade etmektedir.

Tablo 8'deki sonuçlara göre kritik değerin en küçük olduğu gecikme uzunluğu 1 olarak belirlenmiştir. Breusch-Godfrey, LM Testinin istatistik değerleridir. Elde edilen sonuçlar değişkenlerde oto korelasyon ilişkisinin olmadığına işaret etmektedir. ARDL analizinde cari açık ile kredi hacmi değişkenlerinin eş bütünleşme durumunu analiz edebilmek amacı ile gecikme uzunluğu belirlenen sınır testi analizlerinde değişkenlerin eş bütünleşme ilişkisi içinde olup olmadıklarının araştırılması gerekmektedir. Bu bağlamda F testine başvurulmaktadır. Belirlenen F-istatistik değeri üst sınırdan büyükse sıfır hipotez reddedilir. Böylece değişkenler arasında eş bütünleşme ilişkisinin varlığına ulaşılmış olur. Belirlenen F istatistik değeri üst sınırdan küçükse sıfır hipotez kabul edilir. Eğer F değeri alt ve üst sınırların arasında ise herhangi bir yorum yapılamamaktadır.

Sınır testi sonuçları Tablo 9'da izlenebilmektedir.

Tablo 9: Sınır testi Sonuçları

F İstatistiği ve Kritik Değerler						
	10%		5%		1%	
k		I (I)	I (O)	I (I)	I (O)	I (I)
1	5,819	6,711	6,716	7,980	8,91	9,314
Elde Edilen F İstatistik Değerleri						
F _(kredi)	8,617					
Tanısal Testler						
R ² = 0,59	F İstatistiği: 5,827 (0,00)	Breusch-Godfrey LM: 0,28 (0,11)		Ramsey Reset: 1,81 (0,06)		
Düzeltilmiş R ² = 0,48	ARCH-LM:2,16(0,10)	Jarque-Berra Normallik: 0,061(0,74)				

Not: Parantez içindeki rakamlar olasılık değerlerini ifade etmektedir. ***, ** ve * sırasıyla %1, %5 ve %10 seviyesinde anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 9'da ulaşılan 8,617 F istatistik değeri %5 seviyesinde kritik değer üst sınırı olan 7,980 değerinin üzerindedir. Bu sonuca göre uzun dönemli bir düzey ilişkisinin bulunmadığını ifade eden sıfır hipotezi reddedilmektedir. Diğer bir ifade ile değişkenler arasında uzun dönemli ilişki mevcuttur. Ayrıca tanısal test sonuçları incelendiğinde Breusch-Godfrey LM Testi herhangi bir otokorelasyon probleminin olmadığını göstermektedir. Benzer şekilde ARCH LM Testi değişen varyans sorununun olmadığını, Jarque-Bera Normallik testi, hata teriminin normal dağılıma sahip olduğunu ve Ramsey Reset testi model kurma hatasının olmadığını göstermektedir.

4.2. Uzun Dönem Tahmini

Uzun dönem eş bütünleşme ilişkisi eşitlik (7) ile analiz edilmektedir.

$$\logcari_t = \theta_0 + \sum_{i=1}^m \theta_{1i} \logcari_{t-i} + \sum_{i=0}^n \theta_{2i} \logkredi_{t-i} + \varepsilon_T \quad (7)$$

Eşitlik (7)'de m ve n gecikme uzunluklarını ve hata terimini göstermektedir. Tablo 10'da uzun dönem gecikme uzunluklarının tespitiyle ilgili AIC ve LM istatistikleri verilmiştir.

Tablo 10: Uzun Dönem ARDL İçin Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

m	AIC	LM	n(logkredi)	AIC	LM
1	-1.0312	0.3121	1*	-1.731	0.2761
2	-1.0545	0.2097	2	-1.2516	0.2918
3	-1.0718	0.3312	3	-1.5612	0.4165
4*	-1.1211	0.2110	4	-1.3910	0.3310

Tablo 10'daki sınır testi için maksimum gecikme uzunluğu Akaike Bilgi Kriterine göre 5 alınarak oto korelasyon problemi olmayan en uygun modelin ARDL(4,1) olduğu anlaşılmıştır. Elde edilen uzun dönem katsayı tahminleri Tablo 11'de izlenebilmektedir.

Tablo 11: ARDL (4,1) Modeli Uzun Dönem Katsayıları

Değişken	Katsayı	t İstatistiği
\logcari_{t-1}	0.6512	4.2411(0.00)
\logcari_{t-2}	-0.1110	-0.5162(0.50)
\logcari_{t-3}	-0.1609	-1.1409(0.10)
\logcari_{t-4}	0.4121	3.0191(0.00)
logkredi	-0.02311	-1.331(0.10)
\logkredi_{t-1}	0.02318	2.1418(0.08)
Dummy2008	0.05555	-0.3121(0.00)
Dummy2020	-0.07122	-1.6341(0.00)
C	0.08712	2.0661(0.00)
Uzun Dönem Katsayılar		
logkredi	0.06121	6.3152(0.00)
C	0.12651	1.2135(0.02)

Tanı Testleri	
R ²	0.90
F İstatistiği	75.(0.00)
Adjusted R ²	0.90
DW	1.86
LM	2.66 (0.102)

Not: Olasılık değerleri parantez içinde gösterilmiştir.

Tablo 11'de deki uzun dönem sonuçları incelendiğinde cari açık değişkeninin takip eden dönem performansını pozitif yönde ve anlamlı düzeyde etkilediği görülmektedir. Bununla birlikte kredi değişkeninin de takip eden dönem performansını negatif yönde ve anlamlı düzeyde etkilediği anlaşılmaktadır. Ayrıca 2008 küresel krizini ifade eden dummy2008 değişkeninin katsayısı pozitif ve salgın dönemini içeren dummy2020 değişkeninin katsayısı negatif değer almış olup her iki değer de istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu durum Tablo 3'teki cari denge durumuyla karşılaştırıldığında gerçekten de 2008 yılında yaşanan durgunluğa paralel olarak keskin bir cari açık düşüşüne karşı 2020 yılında salgının etkisinin azaltılması amacıyla iç talebin artırılması amacıyla harcama yönlendirici politikalar hayata geçirilmiş ve bir önceki yıl artıya geçen cari denge kesin bir açıkla sonuçlanmıştır. Uzun Dönem ARDL (4,1) tahmin sonuçları teorik beklentiler doğrultusunda olup kredi hacminde meydana gelecek %1 birimlik artış, cari açığa %0,061 birimlik bir artışa neden olacaktır. Bu sonuç, cari açık, kredi hacmiyle ilişkilidir tezini desteklemektedir. Teşhis sonucunda modelde herhangi bir otokorelasyon, değişen varyans problemine rastlanamamıştır. Ayrıca hata teriminin normal dağılıma sahip olup model kurma hatasına rastlanmamıştır.

4.3. Kısa Dönem Tahmini

Kısa dönem modeli eşitlik (8) kullanılarak tahmin edilecektir.

$$\Delta \log cari_t = \theta_0 + \theta_1 ECM_{t-1} + \sum_{i=1}^m \theta_{2i} \Delta \log cari_{t-i} + \sum_{i=0}^n \theta_{3i} \Delta \log kredi_{t-i} + \varepsilon_t \quad (8)$$

(2) no'lu eşitlikte hata düzeltme terimi () uzun dönem hata terimlerinin bir dönem gecikmeli değeri olup, kısa dönemli dengeden sapmaların ne kadar sürede dengeye geleceğini ifade etmektedir ve negatif değer alması beklenmektedir. Gecikme uzunluğu için elde edilen değerler Tablo 12'de sunulmuştur.

Tablo 12: Kısa Dönem ARDL İçin Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

m	AIC	LM	n(KH)	AIC	LM
1	-1,0010	0,2017	1	-1.6710	0.6109
2	-1.1551	0.3091	2	-1.2319	0.1017
3	-1.1801	0.2817	3	-1.5109	0.1004
4	-1.2018	0.2785	4	-1.1281	0.2010

Kısa dönem için AIC (Akaike Bilgi Kriterine)'e göre oto korelasyon problemi bulunmayan en modelinin ARDL(4,1) olduğuna karar verilmiştir. Elde edilen kısa dönem sonuçları tablo 13'de sunulmaktadır.

Tablo 13: Kısa Dönem ARDL (4,1) Modeli Uzun Dönem Katsayıları

Değişken	Katsayı	t İstatistiği
$\Delta \log cari_{t-1}$	0.1481	6.1009(0.01)
$\Delta \log cari_{t-2}$	0.2201	0.6719(0.39)
$\Delta \log cari_{t-3}$	0.1622	-1.2412(0.10)
$\Delta \log cari_{t-4}$	0.44671	3.7456(0.00)
$\Delta \log kredi$	-0.0331	-1.5617(0.08)
$\Delta \log kredi_{t-1}$	-0.01021	-1,7612(0.02)
$\Delta dummy2008$	0.06121	-0.58192(0.00)
$\Delta dummy2020$	-0.07311	-1.9018(0.00)
C	0.04019	2.1701(0.00)
ECM	-0.33	-3.918(0.00)
Tanı Testleri		
R ²	0.78	
F İstatistiği	29 (0.00)	
Adjusted R ²	0.82	
DW	1.70	
LM	2.51(0.122)	

Tablo 13'te sunulan kısa dönem tahminlere göre cari açık değişkeninin takip eden dönem performansını ve dört dönemlik gecikme değerini pozitif yönde ve anlamlı düzeyde etkilediği görülmektedir. Kredi değişkeni ise takip eden dönem ve bir dönem gecikme performansını negatif yönde ve anlamlı

Daha sonra serilerin maksimum bütünleşme derecesi ($d_{max}=1$) en uygun gecikme uzunluğuna ilave edilerek genişletilmiş VAR(3) modeli oluşturulmuştur. Genişletilmiş VAR(3) modeli görünürde ilişkisiz Regresyon yöntemi ile tahmin edilmiştir. Elde edilen sonuçlar Tablo 15'te izlenebilmektedir.

Tablo 15: Toda-Yamamoto Nedensellik Analizi Sonuçları

	$m=2, d_{max}=1$	Ki Kare İstatistiği	Olasılık
Kredi genişlemesi cari açığın nedenidir	3	6,015	0.05***
Cari açık kredi genişlemesinin nedenidir	3	5,122	0.80

Not: ***, ** ve * sırasıyla %1, %5 ve %10 seviyesinde anlamlılığı ifade etmektedir.

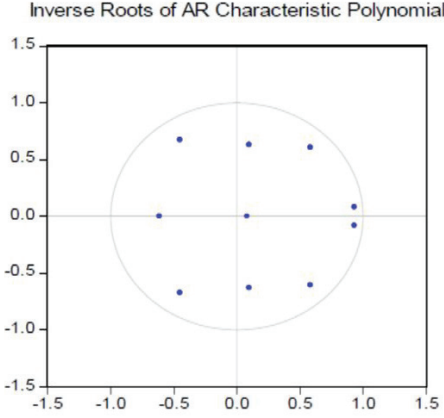
Tablo 15'deki nedensellik sonuçlarına göre kredi genişlemesi cari açığın nedenidir (istatistiksel olarak %1 seviyesinde anlamlıdır). Bununla birlikte cari açıktan kredi genişlemesine nedensellik ilişkisi tespit edilememiştir. VAR temelli nedensellik analizine ait oto korelasyon ve değişen varyans sonuçları Tablo 16'da sunulmuştur.

Tablo 16: Otokorelasyon ve Değişen Varyans Testi Sonuçları

Larange Çarpanı (LM) Otokorelasyon Testi		
Gecikme Uzunluğu	LM Test İstatistiği	Olasılık Değeri
2	3,224	0,311
White Değişen Varyans Testi		
Gecikme Uzunluğu	Test İstatistiği	Olasılık Değeri
2	11,108	0,231

Tablo 16'da elde edilen sonuçlara göre 2 gecikme dikkate alınarak yapılan VAR analizinde değişen varyans ve otokorelasyon olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Tahmin edilen sonuçların durağan olma şartına sahip olup olmadıklarının anlaşılabilmesi için AR karakteristik polinomun ters köklerinin birim çember konumu analiz edilmelidir. Analiz sonucunda elde edilen çember katsayı matrisinin öz değerlerini içine alıyorsa analiz istikrarlı ya da durağan olarak değerlendirilmektedir.

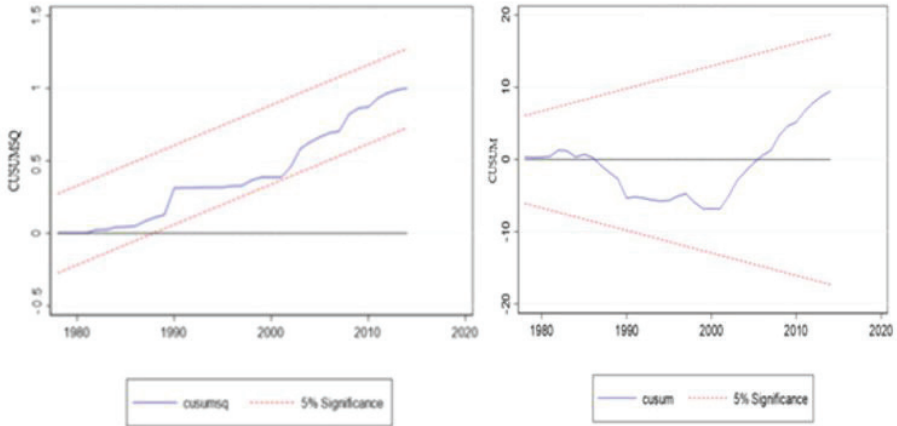
Şekil 1: AR Karakteristik Polinomların Ters Kök Birim Çember Konumu



Şekil 1'deki sonuca göre konumlar çemberin içinde kaldıkları için modelin durağanlık açısından herhangi bir problem taşımadığı anlaşılmaktadır.

Ekonometrik analizlerde hata düzeltme terimine ulaşmak amacı ile kullanılan uzun dönem katsayılarının istikrarının ölçülmesinde tercih edilen yöntemlerden biri Brown vd. (1975) tarafından geliştirilen Cusum ve CusumQ analizleridir. Cusum ve CusumQ grafikleri şekil 2'de görülmektedir.

Şekil 2: Cusum ve CusumQ Grafikleri



Şekil 2'deki Cusum (soldaki grafik) ve CusumQ (sağdaki grafik) kesik çizgiler arasında kalmakta olup yapılan ARDL modelinin istikrarlı olduğunu ifade etmektedir.

SONUÇ

1960'lı yıllarla beraber süregelen ödemeler dengesi açığı Türkiye ekonomisinin kronikleşen bir sorunu olmuştur. Cari açığın kronikleşmesinde önemli etmenlerden biri, ülkede kullanılan kredilerdir. Özellikle yüksek kur ve yüksek faiz değerlerine sahip ekonomilerde yatırımlar ve tüketimler azalmakta, artan cari açık üzerinden ithalata dayalı büyüme rakamları işsizliğe çare olamamaktadır. Bu durum tasarrufların erimesine ve cari açığın daha da artmasına yol açmaktadır. Böylelikle ülkelerin risk primleri artış kaydetmektedir. Sorunun çözümü ise yatırımları artırıcı ve ihracatı teşvik edici politikalardan geçmektedir. Katma değeri yüksek teknolojik ürünler üretmek, ithal girdilere dayalı üretimden yerli üretime geçmek, ihracat sepetini çeşitlendirmek, benzer sorunları yaşayan ülkelerin başvurdukları birincil yöntemlerdir.

Çalışmanın ampirik analizine ait uzun dönemli tahminlere göre kredi hacminde meydana gelen %1 birimlik artış cari açığı %0.061 birim artırmaktadır. Cari açığa etki eden birçok makroekonomik göstergenin sabit olduğu (ceteris paribus) varsayımı altında ekonometrik analiz sonuçları teorik beklentilerle uyumlu olup kredi hacmindeki artışın cari açığı artırdığı tezini desteklemektedir. Bununla birlikte elde edilen 0.061 katsayı tahmini, cari açıktaki artışın kredi artışındaki kadar olmadığını göstermektedir. Bu bağlamda cari açıkla mücadele politikaları geliştirirken sadece kredilere yoğunlaşmak ve cari dengeyi olumsuz etkileyen diğer etmenleri göz ardı etmek yerine kamu bütçe dengesi, yurtiçi faiz ve yurtiçi reel faiz oranı, petrol fiyatları, dış borç stoku, döviz kuru, net dış transfer ödemeleri, ticari açıklık, finansal açıklık, kamu harcamaları, özel tasarruf, uluslararası borçlanmaların net faiz ödemeleri, finansal derinlik, ticaret hadleri, finansal gelişme, ekonomik büyüme, yatırımlar gibi cari denge üzerinde olumsuz etkiye sahip değişkenlerin de analizlere dahil edilmesi yararlı olacaktır. Ayrıca ciddi şekilde sınırlandırılacak kredi hacminin avantajlarıyla beraber dezavantajlarının da olduğu aşıkardır. Türkiye ekonomisinde önemli bir itici güç olan küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ) kredi maliyetlerinin artması ya da kredi kullanım imkânlarının azalması, işsizlik sorununu meydana getirecek ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecektir.

KAYNAKÇA

- Aizenman, J. ve Jinjark, Y. (2014), Real Estate Valuation, Current Account and Credit Growth Patterns, Before And After The 2008-9 Crisis, *Journal of International Money and Finance*, 48.
- Altunöz, U. (2014), Cari Açık Sorununun Temel Nedenleri ve Sürdürülebilirliği: Türkiye Örneği. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 115-132.
- Altunöz, U. (2020), Türkiye'de Hisse Senedi Getirileri İle Döviz Kuru Arasındaki İlişkinin Ampirik Analizi, *Bankacılar Dergisi*, 84-104.
- Altunöz, U. ve Büklü, S. (2019), Kredi Genişlemesi Cari Açık üzerinde Etkili mi? Türkiye Ekonomisi için Sınır Testi Yaklaşımı, *Fiscaeconomia International Congress on Social Sciences*, 3-25.
- Aydoğuş, İ. ve Öztürkler, H. (2006), Türkiye'de Cari İşlemler Açığı Sorununun Analizi, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bankalar Birliği (2021), İstatistiki Raporlar, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59>, Erişim: 3.9.2021.
- Barisitz, S. (2003), The Transformation of the Romanian Financial and Banking Sector. *Financial Stability Report 7*: 788-797.
- BDDK (2020), Haftalık Bankacılık Sektörü Verileri, <https://www.bddk.org.tr/BultenHaftalik/tr/Gelismis>, Erişim: 3.9.2021.
- Bitzis, G., Paleologos, J.M. ve Papazoglou, C. (2008), The Determinants of the Greek Current Account Deficit: The EMU Experience, *Journal of International and Global Economic Studies*, 1(1).
- Bölükbaş, M. (2019), Türkiye'de Enflasyon Cari Açık ve Bankacılık Sektörü Kredileri: 2006-2018 Dönemi İçin Bir İnceleme, *Social Sciences Research Journal*, 8(2), 77- 92.
- Brown, R. L.; James D. ve Jonathan, M. E. (1975), Techniques for Testing the Constancy of Regression Relationships over Time, *Journal of the Royal Statistical Society*, 37(2), pp. 149-192.
- Claessens, S.; Dell'Ariccia, G.; Igan, D. ve Leaven, L. (2010a), Cross-Country Experiences and Policy Implications from the Global Financial Crisis, *Economic Policy*, pp.267-293.
- Claessens, S.; Dell'Ariccia, G.; Igan, D. ve Leaven, L. (2010b), Lessons and Policy Implications from the Global Financial Crisis, *IMF Working Paper*, WP/10/44.
- Coricelli, F., F. Mucci, D. Revoltella (2006), Household Credit in the New Europe: Lending Boom or Sustainable Growth?, Centre For Economic Policy Research, Londra.

- Çolak, Ö.F. ve Öztürkler, H., (2012), "Tasarrufun Belirleyicileri: Küresel Tasarruf Eğiliminde Değişim ve Türkiye'de Hane halkı Tasarruf Eğiliminin Analizi", Bankacılar Dergisi, S.82, s.3-44.
- Ebso (2020), Covid-19 Gölgesinde 2020 Yılı Dünya ve Türkiye Ekonomisi ve 2021 Yılından Beklentiler, Ege Bölgesi Sanayi Odası, http://www.ebso.org.tr/ebsomedia/documents/covid-19-golgesinde-2020-yilidunya-ve-turkiye-ekonomisi&2021-yilindan-beklentiler_45218664.pdf, Erişim: 3.9.2021.
- Freund, C. L. (2000), Current Account Adjustment in Industrialized Countries, Board of Governors of the FED International Finance, Discussion Papers, 692.
- Gujarati, D.N. (2004), Basic Econometrics, Mcgraw-Hill, New York.
- Güneş, S, Yıldırım, C. (2017), Kredi Genişlemesi ile Cari Açık Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği, Aydın İktisat Fakültesi Dergisi, 2(1): 43-60.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2021), Borç Göstergeleri Sunumu, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/03/BOR%C3%87-G%C3%96STERGELER%C4%B0_31.03.2020.pdf, Erişim:17.9.2021.
- Husted, S. (1992), The Emerging U.S. Current Account Deficit in the 1980s: A Cointegration Analysis, The Review of Economics and Statistics, 74: 159-166.
- Işık, N.; Yılmaz, S.S. ve Kılıncı, E.C. (2017), The Relationship between Current Account Balance and Types of Credits: An Application on Selected OECD Countries, Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, 7(2): 105-126.
- Karagöl, V. ve Erdoğan, M. (2017), Türkiye Ekonomisinde Cari Açığın Belirleyicileri ve Cari Açığa Yönelik Politika Uygulamaları, Ulakbilge, 5(10): 353-381.
- Karahan, P. ve Uslu, N.Ç. (2016), Kredi Hacmi ile Cari Açık Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Dinamik Bir Analiz, EconWorld Working Paper Series No: 2016-007.
- Kiyotaki, N. ve Moore, J. (1997), Credit Cycles, Journal of Political Economy, 105(2): 211-248.
- Korkmaz, Ö. ve Daştan, B. (2020), Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırımlar İle İşsizlik Oranı Arasındaki İlişki (2005-2019), International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences, 3(4): 261-279.
- Köroğlu, E. (2018), Kredi Genişlemesinin Cari Açığa Etkisi: Türkiye Örneği, Bulletin of Economic Theory and Analysis, III(3): 175-193.
- Krugman, P. (1998), What Happened to Asia, <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/Krugman-WhatHappenToAsia.pdf>, Erişim: 28.4.2020.

- Labonte, M.(2005), Is the U.S. Current Account Deficit Sustainable? CRS Report for Congress,13.
- Lee, J. and Strazicizh, M. C. (2003), Minimum Lagrange Multiplier Unit Root Test with Two Structural Breaks, *The Review of Economics and Statistics*, 85(4): 1082-1089.
- Marinho, C.F. (2008), Ricardian Equivalence, Twin Deficits and the Feldstein-Horioka Puzzle in Egypt, *Journal of Policy Modelling*, 30: 1041-1056.
- Mian, A.R., Sufi, A., Verner, E. (2015), Household Debt and Business Cycles Worldwide, NBER Working Paper No. 21581.
- Nar, M. (2020), Bireysel Krediler ile Enflasyon ve Cari İşlemler Açığı Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği, *Turkish Studies*, 15(7): 3009-3024
- Polat, M. A. (2019), Bankacılık Sektörü Yurtiçi Kredi Hacmindeki Değişimlerin Cari Açığa Etkileri: Makro İhtiyati Tedbirler Kapsamında Ekonometrik Bir Analiz, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 5(2): 73-89.
- Schularick, M. ve Taylor, A. (2009), Credit BoomsGone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles and Financial Crises, 1870-2008, NBER Working Paper No:15512. Sims, C.A. (1980). *Macroeconomics and Reality*, *Econometrica*, 48 (1): 1-48.
- Seyidoğlu, H. (2009), *Uluslararası İktisat*, İstanbul: Güzem Can Yayınevi
- Sharma, A. (2012), The Long-Run Determinants of the U.S. Trade Balance: A Reexamination Using Bi & Multivariate Cointegration Approach, *Research Applied Economics*, 4(1): 16-32.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, <https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540021349004-1497d2c6-7edf>, Erişim: 17.9.2021
- TCMB (2010), *Ödemeler Dengesi Raporu*
- TCMB (2020), *Ödemeler Dengesi Raporu*
- Toda, H. Y. and Yamamoto T. (1995), Statistical Inferences in Vector Autoregressions with Possibly Integrated Processes. *Journal of Econometrics*, 66, 225-250.
- Tornel, A. (1999), Common Fundamentals in the Tequila and Asian Crises, NBER Working Paper, No: 7139.
- Uslu, H. (2020), Türkiye'de Kredi Genişlemesinin Cari Açık Üzerindeki Etkileri: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı, *Maliye ve Finans Yazıları*, 114: 441-482.

TURKEY'S CURRENT DEFICIT PROBLEM, ITS CAUSES AND THE EFFECT OF CREDIT EXPANSION ON THE CURRENT DEFICIT PROBLEM: BOUND TEST APPROACH

Utku ALTUNÖZ

EXTENDED ABSTRACT

In the study, the effect of the increase in the credit volume in Turkey on the current account balance is tested by cointegration and causality relations. The study consists of four parts, and in the first part, the theoretical background of the relationship between credit volume and current account deficit is discussed. In the second part, the current account deficit problem in Turkey, its causes and the development of the credit volume are discussed in line with the actual figures, and the relationship between the variables is analyzed with the boundary test and causality test following the presentation of national and international literature. It is noteworthy that structural breaks have not been considered in the literature. In this context, the originality of the study is the consideration of structural breaks in the analysis. In addition, during the Covid-19 pandemic, public expenditures have been increased to prevent economic recession all over the world and to keep the wheels of economy turning, and public banks have supported this process through cheap loans. According to the long-term estimates of the empirical analysis of the study, a 1% unit increase in the loan volume increases the current account deficit by 0.061%. Under the assumption that many macroeconomic indicators affecting the current account deficit are stable (*ceteris paribus*), econometric analysis results are in line with theoretical expectations and support the thesis that the increase in credit volume increases the current account deficit. However, the coefficient estimates of 0.061 shows that the current account deficit does not increase as much as the credit volume increases.

According to short-term forecasts, the current account deficit variable affects the performance of the following period and the four-period lag value positively and significantly. The credit variable, on the other hand, affects the performance of the following period and one-term delay negatively and significantly. In addition, the coefficient of error correction term (-0.33) is statistically significant and negative. This result indicates that the error correction mechanism works. It is concluded that

the deviations from the short-term equilibrium between the series moving together in the long run will converge to the equilibrium again in the long run. The convergence rate (0.33) was quite low. Every month, 33% of the imbalances that occur in the short-term disappear and turn towards $(1/0.33) = 3.03$ -unit balance. In this context, while developing policies to combat the current account deficit, instead of focusing only on loans and ignoring other factors that negatively affect the current account balance, public budget balance, domestic interest and domestic real interest rate, oil prices, foreign debt stock, exchange rate, net foreign transfer payments, trade openness, it would be useful to include variables that have a negative effect on the current balance, such as financial openness, public expenditures, private savings, net interest payments of international borrowings, financial depth, terms of trade, financial development, economic growth, investments. In addition, it is obvious that the credit volume, which will be severely limited, has disadvantages as well as advantages. Increasing the credit costs of small and medium-sized enterprises (SMEs), which is an important driving force in the Turkish economy, or reducing the credit utilization opportunities will create the unemployment problem and undermine economic growth.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



ASOSAI ONBEŞİNCİ GENEL KURULUNDAN YANSIYANLAR

REFLECTIONS FROM THE FIFTEENTH GENERAL ASSEMBLY OF ASOSAI

Yusuf Ziya ADA¹

Asya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ASOSAI) 15. Genel Kurulu, Tayland Sayıştayının ev sahipliğinde, 7 Eylül 2021 tarihinde çevrimiçi olarak gerçekleştirildi. Genel Kurul öncesinde 56. Yönetim Kurulu toplantısı yapılmış, Genel Kurul toplantısını takip eden gün ise 8. ASOSAI Sempozyumu ve akabinde yeni seçilen üyelerle ASOSAI 57. Yönetim Kurulu toplantısı yine çevrimiçi olarak gerçekleştirilmiştir.

15. Genel Kurul Toplantısı

47 ülke Sayıştayının temsilcilerinin katıldığı ASOSAI'nin 15. Genel Kurulu, önceki Genel Kurulda 2021-2024 dönemi için ASOSAI Başkanı seçilmiş olan Tayland Sayıştayı, ASOSAI'nin mevcut dönem başkanı olan Vietnam Sayıştayı ve INTOSAI'nin dönem başkanı sıfatıyla Rusya Federasyonu Sayıştayı Başkanlarının açış konuşmaları ile başladı.

Türkiye Sayıştayının Kazakistan Sayıştayı ile birlikte 2018-2021 dönemi için ASOSAI Denetim Komitesi üyesi olması dolayısıyla Sayıştay Başkanı Sayın Metin Yener, bu döneme ilişkin ASOSAI Denetim Raporunu Genel Kurula sundu. Teşkilatın mali tabloları Genel Kurulca ibra edildi ve yeni dönem bütçesi kabul edildi.

¹ Uluslararası İlişkiler Grup Başkanı, Sayıştay Başkanlığı, yusufada@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-0288-671X

Genel Kurulda ASOSAI'nin 2016-2021 stratejik planının uygulanmasına ilişkin rapor, çalışma gruplarının raporları, diğer bölgesel kuruluşlarla işbirliği hakkında rapor ve Hanoi Deklarasyonu'nun uygulanmasına ilişkin rapor görüşülerek kabul edildi. Ayrıca ASOSAI Dergisi ödülü kararlaştırıldı.

Vietnam Sayıştayının ASOSAI Başkanlığı görevini Tayland Sayıştayına devrettiği toplantıda, 2021-2024 dönemi için Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu üyelikleri ile bir sonraki dönem ASOSAI Başkanlığı için seçim yapıldı. Yapılan seçimler sonucunda, 16. ASOSAI Genel Kurulu ev sahibi olarak Hindistan Sayıştayını seçilmiş olup, Hindistan Sayıştayını Başkanı 2024-2027 dönemi için ASOSAI Başkanlığını deruhte edecektir. 2021-2024 dönemi için yeni Yönetim Kurulu üyeleri olarak Türkiye Sayıştayını ile birlikte Kore Cumhuriyeti, Malezya, Pakistan, Filipinler, Rusya ve Suudi Arabistan Sayıştayları seçilmiştir. Azerbaycan ve Kazakistan Sayıştayları ise 2021-2024 dönemi için Denetim Komitesi üyeliğine seçildi.

Genel Kurulda 2022-2027 dönemini kapsayan ASOSAI Stratejik Planı da kabul edildi. Stratejik Plan, ASOSAI'nin vizyonunu, misyonunu, temel değerlerini ve üç stratejik hedefini içermektedir. Planda dört kesişen öncelik de belirlenmiştir.

15. ASOSAI Genel Kurulu, Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Çalışma Grubunun (Working Group on Sustainable Development Goals - ASOSAI WGSDG) ve Kriz Yönetimi Denetimi Çalışma Grubunun kurulmasını onayladı.

Genel Kurul 2021-2024 için Genel Sekreterlik (Çin Sayıştayını), Kapasite Geliştirme Direktörlüğü (Japonya Sayıştayını) ve ASOSAI Dergisi Editörlüğü (Hindistan Sayıştayını) için şartların yenilenmesini onayladı.

Genel Kurul ayrıca, ASOSAI'nin önümüzdeki dönemdeki ana faaliyetlerini yönlendirecek kilit belge niteliğindeki Bangkok Deklarasyonunu kabul etti. Toplantı, sonraki dönem başkanı Hindistan Sayıştayını, ASOSAI Genel Sekreteri Çin Sayıştayını ve ASOSAI Başkanını Tayland Sayıştayını Başkanlarının konuşmaları ile sona erdi.

8. ASOSAI Sempozyumu

Tayland Sayıştayının ev sahipliğinde düzenlenen 8. ASOSAI Sempozyumu, 8 Eylül 2021 tarihinde gerçekleştirildi.

Sempozyum kapsamında, 'ASOSAI ve Sonrası Normal Süreç: Yaşanan Zorluklar Karşısında Dayanıklılık' konularına odaklanıldı. Bu çerçevede, bir sonraki

normalleşme sürecinde iyi yönetişimin teşvik edilmesi, BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin gerçekleştirilmesinin özendirilmesi, kamu sektörü denetiminde ileri teknolojilerin kullanılması ve afet ve pandemi sorunlarına müdahale edilmesi gibi alt konular ASOSAI üye ülkeleri arasında detaylı bir şekilde tartışıldı.

Çeşitli Sayıştaylar söz konusu alt temalara ilişkin ülke bildirimlerini ve sunumlarını gerçekleştirdiler. Sempozyum, her bir alt tema için moderatörler tarafından yapılan özet ve değerlendirmelerle sona erdi.

Sempozyum kapsamında Türkiye Sayıştayı adına şu sunumlar gerçekleştirildi:

- Zorluklar Arasında Dayanıklılık ve SKH'lerin Başarılması için Cesaretlendirme,
- SKH Denetimlerinde Çoklu Paydaş Katılımı,
- Sayıştaydaki BDD Uygulamaları ve Pandemi Sırasında Zorlukların Aşılması,
- Afet ve Pandemi Yönetimi ve Sayıştayların Afet Riskinin Azaltılmasındaki Rolü, Sayıştayın Tecrübesi ve Uygulamaları.

57. ASOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı

ASOSAI Genel Kurulunun ardından, 8 Eylül 2021 tarihinde 57. ASOSAI Yönetim Kurulu toplantısı gerçekleştirildi. Yeni dönem ASOSAI Başkanı ve Tayland Sayıştayı Başkanı Sayın Prajuck Boonyoung'un açılış konuşmasıyla başlayan Yönetim Kurulu toplantısına, Türkiye'nin de aralarında yer aldığı yeni seçilen Yönetim Kurulu üyeleri katıldı.

Toplantıda, 58. Yönetim Kurulu toplantısının 2022 yılında Pakistan Sayıştayının ev sahipliğinde gerçekleştirilmesine karar verildi.

Toplantıda ayrıca, 13. Araştırma Projesinin Endonezya Sayıştayının öncülüğünde yürütülmesi kabul edildi ve Kore Sayıştayının liderliğinde Kriz Yönetimi Çalışma Grubu kurulması da kararlaştırıldı.

57. Yönetim Kurulu Toplantısı, ASOSAI Başkanının değerlendirme ve kapanış konuşmasıyla sona erdi.



YÜKSEK DENETİM KURUMLARI BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ: 2021 KÜRESEL SENTEZ RAPORU

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS INDEPENDENCE INDEX: 2021 GLOBAL SYNTHESIS REPORT

Özge AYDOĞMUŞ¹

GİRİŞ

Her ülkenin mali yönetim sisteminin ve demokratik hesap verme süreçlerinin etkin işleyişinde önemli roller üstlenen Yüksek Denetim Kurumları (YDK'lar) yapısal ve işlevsel boyutlarıyla farklılaşabilmektedir. Ancak bu kurumların anayasal ve yasal görevlerini başarı ile yerine getirebilmeleri, bazı temel koşullara sahip olmalarını gerekli kılmaktadır. Bu koşulların başında da bağımsızlık gelmektedir.

Bağımsızlık, YDK'lar için en temel ilke veya standart olarak kabul edilmektedir. INTOSAI'nin çeşitli belgelerinde ve uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarında bu ilkeye ilişkin düzenlemeler yer aldığı gibi, birçok ülkede kurumsal, mali ve işlevsel bağımsızlığa ilişkin gereklilikler anayasal ve yasal güvenceye de bağlanmıştır (Köse, 2020: 23-25).

Dünya Bankası, YDK'ların demokratik yönetişimin güçlendirilmesindeki işlevlerinin önemini ve bu işlevlerini etkin şekilde ifa etmelerinde bağımsızlık düzeylerinin etkisini dikkate alarak, ilk kez 118 ülke YDK'sının dahil edildiği bir araştırma gerçekleştirerek, sonuçlarının analizi ile bir bağımsızlık endeksi oluşturma yoluna gitmiştir. YDK'ların bağımsızlık düzeyinin puanlandırılarak çeşitli açılardan kıyaslamaların yapılmasına olanak sağlayan "YDK Bağımsızlık Endeksi"ni ve bu endeks değerlerine göre yapılan kıyaslama ve analizleri içeren 2021 Küresel Sentez Raporunu yayımlamıştır.

¹ Sayıştay Denetçi Yardımcısı, Sayıştay Başkanlığı, ozge.aydogmus@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-8156-7759

Atıf/To Cite: Aydoğmuş, Özge (2021), Yüksek Denetim Kurumları Bağımsızlık Endeksi: 2021 Küresel Sentez Raporu, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 163-169

YDK BAĞIMSIZLIĞININ ÖNEMİ VE İŞLEVSELLİĞİ

Bir ülkeyi yönetenler, yürüttükleri faaliyetlerden sorumlu olup yönetilenlere karşı hesap vermek zorundadırlar ve bu hesap verebilirlik mekanizmasının varlığı bağımsız ve tarafsız bir YDK'nın varlığına bağlıdır (Dikmen ve Çiçek, 2020: 58). İyi yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirliğin teşvik edilmesinde kritik bir role sahip olan YDK'ların etkin işleyiş mekanizmasını güçlendiren bağımsızlık kavramı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasına önemli ölçüde katkı sağlamaktadır.

Temel amacı tam bağımsız devlet denetimini hayata geçirmek olan Lima Deklarasyonu'nda da YDK'ların bağımsızlıklarının ülkelerin anayasalarında yer alması ve ayrıntılarının açıkça kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Birleşmiş Milletler, Afrika Birliği, İngiliz Milletler Topluluğu Hükümet Başkanları ve diğer önde gelen uluslararası kuruluşların da YDK bağımsızlığına tam destek vermesine rağmen birçok YDK, Meksika Deklarasyonu'nda açıklanan bağımsızlığa ilişkin ilkeler yönünden eksiklikler barındırmaktadır.

Bağımsız YDK'ların yaygınlaşması, Dünya Bankası'nın temel misyonu olan yoksullukla mücadele kapsamında yürütülen çalışmalarda kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılabilmesine imkân tanıyabilecektir. Bu sebeple YDK bağımsızlığını yıllık bazda ölçmek amacıyla Dünya Bankası'ndaki YDK uzmanlarından oluşan bir ekip tarafından geliştirilen ve 118 ülkeyi kapsayan bağımsızlık değerlendirmesi sonucunda 21 Temmuz 2021 tarihinde "Yüksek Denetim Kurumları Bağımsızlık Endeksi: 2021 Küresel Sentez Raporu" yayımlanmıştır. Bu rapor, üye ülkelerde YDK'ların güçlendirilmesini desteklemek için Dünya Bankası görev ekiplerini ve kalkınma ortaklarını bilgilendirmeyi ve daha donanımlı hale getirmeyi, bununla birlikte zorlu YDK bağımsızlığı sorununu çözmek için Uluslararası Yüksek Denetim Kurumu Teşkilatı (INTOSAI) ile kalkınma ajansları arasında devam eden işbirliğine odaklanmayı amaçlamaktadır.

KÜRESEL SENTEZ RAPORUNUN KAPSAMI

YDK Bağımsızlık Endeksinin oluşturulması amacıyla Ekim 2019'dan Mayıs 2021'e kadar sürekli olarak gözden geçirilip güncellenen bağımsızlık değerlendirmesi kapsamında yapılan çalışmalarda, uluslararası standartlar ve uygulamalara dayanan 10 bağımsızlık göstergesi belirlenmiştir. Hazırlanan bu ilk küresel sentez raporu tüm Dünya Bankası üyelerini kapsamamakta ve aynı zamanda sadece 10 gösterge üzerinden bir değerlendirmeyi içermektedir. Söz konusu göstergeler, YDK'ların bağımsızlığına ilişkin olarak Meksika Deklarasyonu ile belirlenen ve

ISSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları) 11’de yer alan 8 ilkenin yansımaları niteliğindedir. Ancak izleyen yıllar için hazırlanacak raporların kapsamının genişletilmesi hedeflenmektedir.

Raporda kullanılan göstergeler ile değerlendirme kriterlerine ve yapılan değerlendirme sonucunda her bir gösterge için ulaşılan ortalama puan değerlerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 1: YDK’ların Bağımsızlık Değerlendirme Gösterge ve Kriterleri ile Ortalama Puanları

Göstergeler	Değerlendirme Kriterleri	Ortalama Puan
Anayasal ve Yasal Çerçeve	YDK’nın kurulması, YDK Başkanının (ve kurul şeklinde yapılandırılmış YDK’larda üyelerin) görev süresi, görevden alınması ve bağımsızlığı anayasal hükümlerde yer almakta ve uygulanmakta mıdır?	0,66
YDK Başkanının Atanması Sürecinde Şeffaflık	YDK Başkanı, yasal çerçevenin gerekleriyle uyumlu bir şekilde, şeffaf ve objektif bir yaklaşımla atanmakta mıdır?	0,58
Finansal Özerklik	Yasal çerçeve ve uygulamalar, YDK’nın bütçe ihtiyaçlarını ulusal bütçeye karar veren kamu kurumuna önermede özgür olmasını sağlamakta mıdır ve YDK tahsis edilen bütçeyi Maliye Bakanlığı veya başka bir kurum tarafından dayatılan herhangi bir kısıtlama olmaksızın kullanabilmekte mi?	0,49
Denetim Türleri	YDK tarafından mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi yapılmakta mıdır?	0,73
Operasyonel Özerklik	Yasal çerçeve ve uygulamalar, YDK’nın işlevlerinin yerine getirilmesinde ve birimlerin yönetiminde yasama ve yürütmeden operasyonel olarak bağımsız olmasını sağlamakta mıdır?	0,75
Personel Özerkliği	YDK, mevcut bütçe kaynakları dahilinde etkin işleyişi için gereken tüm insan kaynakları konularına karar vermekte özgür müdür ve dış uzmanlarla çalışma ve bu hizmetlerin karşılığı için ödeme yapma yetkisine sahip mi?	0,50
Denetim Yetkisi	Yasal çerçeve ve uygulamalar, YDK’nın merkezi hükümet faaliyetleri dahil olmak üzere ülke bütçesindeki tüm gelir ve giderleri denetleme yetkisine sahip olmasını sağlamakta mıdır?	0,83
Denetim Kapsamı Özerkliği	YDK, denetimin niteliği, kapsamı ve denetlenecek kuruluşların seçimi konusunda karar vermede tam ve sınırsız yetkiye sahip mi?	0,86
Kayıtlara ve Bilgiye Erişim	YDK’nın, bir denetimin yürütülmesi sırasında ihtiyaç duyduğu tüm bilgi, kayıt ve açıklamalara sınırsız erişim hakkı, bu yöndeki meşru taleplerinin reddedilmesi durumlarını da içerecek şekilde yasalarda düzenlenmiş ve uygulamaya geçirilmiş mi?	0,82
Denetim Raporlamasına İlişkin Yetki ve Sorumluluklar	YDK’nın, tespit ettiği bulgularını en azından yılda bir kez hazırladığı ve içeriğini, şeklini ve zamanlamasını (yasada takvimi belirtilenler hariç) kendisinin belirlediği bir denetim raporu ile yasama organına rapor etme anayasal yetki ve sorumluluğu var mıdır? YDK, denetim raporlarını kamuya açıklamakta mıdır?	0,80

Kaynak: World Bank (2021: 8, 37-39)’deki Tablo 2 ve Tablo 6’dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda yer verilen her bir gösterge için; kriterleri tam olarak karşılamaları halinde 1, kısmen karşılamaları halinde 0,5 ve karşılamamaları halinde 0 puan verilerek bir değerlendirme yapılmıştır. Bunun sonucunda en yüksek puanı (0,86) alan gösterge, kuruluşların seçimi de dâhil olmak üzere denetimlerin doğası ve kapsamı hakkında karar verme konusunda YDK'ların sınırsız yetki kapasitesini yansıtan "denetim kapsamı özerkliği" olmuştur. "Denetim yetkisi" ve "kayıtlara ve bilgilere erişim" ise yüksek puan alan diğer göstergeler olup her üç göstergenin de ortak özelliğinin YDK'ların önemli teknik işlevlerini değerlendirmeyi amaçladığı dikkat çekmektedir.

"Anayasal ve yasal çerçeve" ile "YDK Başkanının atanma sürecindeki şeffaflık" göstergelerine ilişkin olarak ulaşılan sonuçlar ise bu konularda iyileştirme yapılabileceğini göstermektedir. Zira bu göstergeler, kamu kaynaklarını kullananların hesap verebilirliğini sağlamada siyasi ve etik bir temel sağlamaktadır.

En düşük puanı (0,49) alan gösterge ise pek çok ülkede bütçe ödeneklerinin yetersiz kaldığı durumlarda doğrudan yasama organına başvurma hakkının bulunmaması sebebiyle "finansal özerklik" olmuştur. Aldığı düşük puan ile dikkat çeken bir diğer gösterge ise "personel özerkliği"dir. Varılan sonuçlardan hareketle YDK'ların liyakat ilkesine dayanarak personel seçme ve personelin etik davranışlar sergilemesini sağlama kapasitelerinin sınırlı olması halinde denetim performansının düşeceği, bu durumun bütçe ve personel gereksinimleri konusunda yeterli bağımsızlığa sahip olunmasıyla aşılabileceği raporda yer verilen bir diğer husus olmuştur.

Hükümet programlarının verimliliğini, etkinliğini ve iyileştirmeye ihtiyacı olup olmadığını değerlendiren performans denetimleri, diğerlerine nazaran daha gelişmiş bir denetim türüdür. Yapılan bağımsızlık değerlendirmesi sonucunda "denetim türleri" kriterine 1 puan vermeyen 56 ülkenin performans denetimi yapmadığına raporda yer verilerek sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma yolunda kaydedilen ilerlemenin değerlendirilmesine yardımcı olabilecek ve COVID-19 salgınında olduğu gibi olağanüstü harcamalarda ani artış yaşanması halinde önemli bir hesap verebilirlik kontrolü işlevi yürütebilecek performans denetimlerinin önemine de ayrıca dikkat çekilmiştir.

Değerlendirmeye tabi tutulan 118 ülkeden sadece 2'sinin 10 tam puan alarak çok yüksek seviyede, 17'sinin 9,0-9,5 puan alarak yüksek seviyede, 33'ünün 8,0-8,5 puan alarak önemli seviyede, 37'sinin 6,0-7,5 puan alarak orta

seviyede, 29'unun ise 0-5,5 puan olarak düşük seviyede bağımsızlığa sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kapsama dahil olan ülkelerin yarısından fazlasının orta ve daha düşük seviyelerde bağımsızlığa sahip olması Lima Deklarasyonu'nun isterlerini yerine getirmek için yapılması gereken daha pek çok şey olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Güney Asya en yüksek bağımsızlık performansı sergileyen bölge olmuş ve Güney Asya'yı sırasıyla Avrupa ve Orta Asya, Doğu Asya ve Pasifik, Latin Amerika ve Karayipler izlemiştir. En düşük performans gösteren bölgeler ise Orta Doğu ve Kuzey Afrika ile Sahra Altı Afrika olmuştur. YDK'ların bağımsızlık düzeyi performanslarına ilişkin 5 ayrı grupta sınıflandırılan ülke örneklerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 2: Bağımsızlık Düzeylerine Göre Ülkeler

Çok Yüksek Bağımsızlık	Yüksek Bağımsızlık	Önemli Seviyede Bağımsızlık	Orta Seviyede Bağımsızlık	Düşük Bağımsızlık
Seyşeller	Türkiye	Arnavutluk	Batı Şeria ve Gazze	Mısır
Güney Afrika	Azerbaycan	Ermenistan	Vietnam	Kazakistan
	Çin	Şili	Ukrayna	Lübnan
	Nepal	Gana	Irak	Panama
	Brezilya	Hindistan	Afganistan	Güney Sudan
	Arjantin	Moldova	El Salvador	Tacikistan
	Meksika	Karadağ	Senegal	Madagaskar
	Rusya Federasyonu	Romanya	Kırgız Cumhuriyeti	Yemen Cumhuriyeti

Kaynak: World Bank Group (2021: 18-19)'daki Şekil 2'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yapılan değerlendirmelerde düşük gelirli ülkelerin, üst orta gelirli ve yüksek gelirli ülkelerden daha iyi performans gösterdiğine dair örneklerin varlığından hareketle gelir düzeyinin tam YDK bağımsızlığına ulaşmanın önünde bir engel olmadığı, düşük gelirli ülkelerin bağımsızlık sorunlarının üstesinden gelebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte YDK'nın bağımsızlık düzeyi ile bütçe şeffaflığı arasında güçlü bir ilişki olduğuna, fakat bağımsızlık üzerinde diğer faktörlere kıyasla şeffaflık faktörünün daha büyük bir etkiye sahip olduğuna da raporda yer verilmektedir.

Tam bağımsızlığın önemi, yaklaşık 50 yıldır tüm dünyanın üzerinde durduğu bir konudur. Kamuoyunun YDK'lerden temel beklentisi de; denetim ve incelemelerin bağımsız, tarafsız ve profesyonelliğe uygun şekilde yerine getirilmesi, kamu idarelerinin bütçesi, mali işlem ve faaliyetleri ile uygulamaları hakkında doğru bilgiye ve kanıta dayalı raporlar üretilmesidir (Uzun, 2019:13). YDK'lar özellikle bağımsızlık ve işlevsel özerklikten yoksun olduklarında;

- Siyasi etkilere maruz kalabilirler ve bu durum misyonlarını başarıyla gerçekleştirmelerinin önünde bir engel olabilir.
- Denetimlerini gerçekleştirmek için gerekli bilgilere erişimi kısıtlanabilir ve etkinlikleri zarar görebilir.
- Ödeneklerinin yetersiz olması halinde çalışmalarının kalitesi ciddi şekilde tehlikeye girebilir.
- Yeterli ve uygun şekilde eğitilmiş personel olmadan görevlerini yerine getirmek için gerekli yeterliklerden yoksun kalabilir.
- Parlamento ile yaşanabilecek iletişim eksikliği, denetim çalışmasının değerini azaltabilir ve bu durum sınırlı hesap verebilirlik ile sonuçlanabilir.
- Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin başarılması üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olabilir.

Bağımsız YDK'lar ise, işlemleri hakkında hazırladıkları raporlarla devlet kurumlarının hesap verebilirliğini ve performansını iyileştirmek için tavsiyelerde bulunarak yolsuzlukla mücadeleyi sağlamaya katkıda sunabilirler.

SONUÇ

Dünya Bankası tarafından yayımlanan ve YDK'lar için kilit önem taşıyan bağımsızlık düzeyini analiz eden raporda, coğrafi bölgeler bazında ve değişik kriterlere göre detaylı analizlere yer verilmekte; ayrıca YDK bağımsızlık düzeyi puanlarına göre ülkelerin gelir düzeyi, yolsuzluk algı endeksindeki sıralamaları vb. göstergelere göre kıyaslamalar yapılmaktadır. Bu yönüyle raporda yer verilen tespit ve değerlendirmeler, YDK'ların bağımsızlığını artırmaya ve ilgili riskleri azaltmaya yönelik bölgesel yaklaşımların geliştirilmesine önemli ölçüde katkı sağlayabilecektir.

Raporun en önemli eksikliği, tüm ülkeleri kapsamına almaması, özellikle gelişmiş ülkelerin değerlendirmeye tabi tutulmamış olmasıdır. Sonraki yıllarda daha kapsamlı bir değerlendirme yapılmasının hedeflenmesi, oluşturulan endeksin genel kabul görmesine ve ülke kıyaslamalarında bir etken olarak dikkate alınmasına katkı sağlayacaktır.

YDK'lar bağımsızlık endeksinde, Türkiye Sayıştay'ının tam not alan iki YDK'nın (Güney Afrika ve Seyşeller) yer aldığı ilk grupta yer alamamakla birlikte, hemen ardındaki grupta yer alması, önemli bir kalite ve işlevsellik göstergesi olarak değerlendirilebilecektir.

KAYNAKÇA

- Dikmen, Süleyman, Hüseyin Güçlü Çiçek (2020), Avrupa Sayıştay'ı İle Üye Devlet Yüksek Denetim Kurumları Arasındaki İlişki, Sayıştay Dergisi, Sayı 117.
- International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) (2018), Strengthening Supreme Audit Institutions: A Guide for Improving Performance, https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2019/08/Strengthening_SAIs_ENG-5.pdf, Erişim: 24.09.2021
- Köse, H. Ömer (2020), Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri, Sayıştay Dergisi, Sayı 117.
- Uzun, Yaşar (2019), Yüksek Denetim Kurumlarının Etik Dışı Davranışla Mücadele Uygulamaları, Sayıştay Dergisi, Sayı 115.
- World Bank Group (2021), Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/885041626769025475/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Independence-Index-2021-Global-Synthesis-Report.pdf>, Erişim: 14.09.2021

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.03.2021

No : 49311

Konu: Amatör spor kulüplerine kanunda belirtilen yasal sınırın üzerinde yardım yapılamayacağı hk.

Dosya ve eki belgelerin incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Esas Yönünden İnceleme

İlam hükmünde hukuki uyumsuzluk konusu olarak amatör spor kulüplerine yapılan nakdi yardımların yasal sınırı aşması hususu incelenmiş olup, kararda yasal dayanak olarak;

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" 14'üncü maddesinin b bendinde "Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar..." hükmü ile, anılan maddeye eklenen ikinci fıkrada "(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/17 md.; Değişik: 12/7/2013-6495/100 md.) Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez." hükmüne yer verilmiştir.

Dilekçilerce yasal sınırın aşılmadığı iddiasına yer verilmiştir.

Yapılan incelemede;

..... Belediyesince 2017 yılında amatör spor kulüplerine yaptığı nakdi yardımlarla, 5393 sayılı Kanun'da "bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden binde on ikisi" olarak belirlenen 121.180,09 TL'lik limitin aşılarak TL kamu zararına sebep olduğu anlaşılmaktadır.

Sorumluluk Yönünden İnceleme

Amatör spor kulüpleri tarafından dilekçe ile Belediyesine yapılan yardım talepleri Belediye Başkanı veya vekili tarafından değerlendirilmiş ve yapılacak yardımın miktarını da yine bu kişiler belirlemiştir. Yardımın miktarı belirlendikten sonra ödeme emri belgesi harcama yetkilisi sıfatıyla Belediye Başkanı veya vekili tarafından düzenlenmiştir. Yine bankadan yapılacak ödeme sırasında gönderme emri de Belediye Başkanı veya vekili tarafından düzenlenmiştir. Bu itibarla daire kararı ile kurulan sorumluluk tesisi yerindedir.

Bu itibarla; 128 sayılı ilamın 1. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 07.04.2021

No : 49328

Konu: Yeni birim fiyatların tespitinde, İdarece uygulanan fiyat endekslerine göre güncelleme yapılması yönteminin yasal bir dayanağı bulunmadığı ve kamu zararına sebebiyet verdiği için uygulanamayacağı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Anılan ihalenin yapıldığı tarihte yürürlükte olan ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa dayanılarak çıkartılan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve aynı zamanda sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde aynen:

"(1) 12 nci maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.

(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.

(4) Yeni fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur. Yeni fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşmazlık ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur. Yüklenici, fiyat uyuşmazlığı hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.

(5) Yeni fiyatın hesabında, ikinci fıkranın (a) bendine göre, teklif analiz ile kıyaslanarak bulunan analizin kullanılması halinde, bu analizin temsil ettiği iş kalemi miktarı ile yeni tespit edilecek iş kalemi miktarının rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır.

(6) İdare istediği takdirde; bir işte, sözleşmeye esas proje içinde kalan ancak öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde, ayrıca bir yükleniciye yaptırılması mümkün olan bir işi başkasına da yaptırabilir, bundan dolayı yüklenici herhangi bir hak talebinde bulunamaz.”

Denilmekte olup, ihalesi 12.11.2014 tarihinde yapılan temyize konu işte keşifte yer almayan ve yapılması zaruri görülen “YBF-01”, “YBF-02”, “YBF-03”, “YBF-04”, “YBF-05”, “YBF-06”, “YTBF-01”, “YTBF-03” ve “YBF-09” iş kalemleri için oluşturulan yeni birim fiyatlarda; YİĞŞ’nin yukarıda belirtilen maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinden hareketle; “diğer idarelerde (Çevre Şehircilik Bakanlığı) mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler” kapsamında oluşturulan analizler kullanılmış, bu analizlere de aynı maddenin üçüncü fıkrasının (b) bendinden hareketle; “diğer idarelerde (Çevre Şehircilik Bakanlığı) mevcut rayiçler” uygulanmıştır.

Ancak bu analiz ve rayiçlerle yeni birim fiyatlar hazırlanırken son aşamada; 2014 yılı birim fiyatlarının ait oldukları yılın yılbaşı itibariyleki değerlerini yansıttığı kabul edilerek, (Ocak ayının 3'ünde belirlenmesinden dolayı) Aralık 2013 ayı endeksi ile ihalenin gerçekleştirildiği Kasım 2014 ayı endeksi arasındaki fark üzerinden güncelleme yapılmış ve söz konusu fark kadar artırım yapılmak suretiyle yeni birim fiyatlar oluşturulmuştur.

Sorumlularca, bu şekildeki uygulamanın gerekçesi; Fiyat Farkı Kararnamesine göre, fiyat farkı verilen işlerde "temel endeks" in "ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait endeks" olarak kabul edilmesi nedeniyle fiyat farkı verilen teklif birim fiyatlı işler bakımından sözleşme fiyatları veya sözleşme fiyatlarının belirlendiği zaman diliminin, ihale tarihinin içinde bulunduğu ay olarak ortaya çıkması ve bu bağlamda 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına ilişkin Esasların "Uygulama esasları" başlıklı 6'ncı maddesinin 8'inci fıkrası gereğince sözleşme yılı fiyatları tespit edilebilen durumlarda yeni birim fiyatın sözleşme yılı fiyatları üzerinden belirlenmesi kuralını içermesi olarak gösterilmiş ve mevcut işte ihale tarihinin içinde bulunduğu ay Kasım 2014 olduğu için, oluşturulan yeni birim fiyatların sözleşme yılı fiyatlarını temini açısından, 2013 yılı Aralık ayında belirlenmiş ve bu tarihteki rayiçleri yansıtan 2014 yılı kamu birim fiyatlarının sözleşme fiyatlarının belirlendiği Kasım 2014 ayına çekilmesi gerektiği iddia edilmiştir.

Öncelikle, yukarıya detaylı bir şekilde alınan ve yeni birim fiyat yapılması usul ve esaslarını düzenleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinde; oluşturulan yeni birim fiyatların, fiyat endekslerine göre güncellemesine dair herhangi bir ibare bulunmadığı gibi böyle bir yöntemden de hiçbir şekilde bahsedilmemektedir.

Ayrıca, yeni fiyat tespitinde hangi analizlerin kullanılacağı konusunda herhangi bir tereddüde mahal vermemek amacı ile idareler tarafından her yıl yayımlanan ve yıllarında revize edilerek yenilenen birim fiyat analizleri kitaplarında (ihale yılı için) "01.01.2014 tarihinden sonra ihale edilen işler için kullanılacak" ibaresi yer almakta olup, bu anlamda idarelerce açıklanan (İlamda sözü edilen Yargıtay Hukuk Genel Kurul Kararında da isabetle işaret edildiği üzere) birim fiyat listelerinin yılın tamamında geçerli olmak üzere saptandığı sabittir.

Öte yandan, (sorumluların itirazlarına dayanak gösterilen) 31.08.2013 tarihli ve 28751 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 27.06.2013 tarihli ve 2013/5217 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa

Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların 6'ncı maddesinin sekizinci fıkrasında; "Sözleşmede birim fiyatı bulunmayan ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre sözleşme yılı fiyatı tespit edilemeyen iş kalemi için yeni birim fiyat yapılması halinde, bu fiyat, uygulama ayının rayiçlerine ve şartlarına göre tespit edilir. Belirlenen bu yeni birim fiyat, uygulama ayı fiyat farkı katsayısına (Pn) bölünerek iş kaleminin sözleşme yılı birim fiyatı tespit edilir ve fiyat farkı hesabı bu fiyat esas alınarak yapılır." hükmü yer almakta olup, burada sadece Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre sözleşme yılı fiyatı tespit edilemeyen iş kalemlerinin (imalatların) yeni birim fiyatlarının sözleşme fiyatlarına indirgenmesi ve fiyatlar üzerinden fiyat farkı ödenmesi kuralı söz konusudur. Örneğin; hiçbir idarenin resmi fiyatlarında yer almayan bir iş kaleminin yeni birim fiyatının uygulama ayının rayiçlerini ve şartlarını yansıtan proforma fatura üzerinden tespit edilmesi durumunda bu fiyat, fiyat farkı ödemesine konu edilmeden önce uygulama ayı fiyat farkı katsayısına (Pn) bölünerek sözleşme fiyatına çekilmelidir. Ancak temyiz konusu işte yeni birim fiyatları tespit edilen iş kalemlerinin analiz ve rayiçleri, ihale yılında (2014) diğer idarelerde mevcut olup; bu analiz ve rayiçler doğrultusunda oluşturulan yeni birim fiyatlarda Fiyat Farkına İlişkin Esaslarda bahsi geçen indirgeme işleminin yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, Fiyat Farkına Esas Esasların yukarıda anılan maddesindeki "sözleşme yılı fiyatının tespit edilememesi" hususunun temyize konu yeni birim fiyat tespitine uygulanabilirliği söz konusu değildir.

Bu hususların dışında, Yüksek Fen Kurulu karar ve görüşlerinin, taleple ilgili işe ait sözleşme ve ekleri hükümlerine göre somut bir olaya dayalı olarak iş bazında ihdas edildiği ve yalnızca talep konusu işle ilgili anlaşmazlığın taraflarını bağlayıcı olduğu noktasında şüphe bulunmamakla beraber, sorumlularca dilekçe ekinde gönderilen 15.08.2018 tarih ve 2018/31 sayılı Yüksek Fen Kurulu Kararının, "yaklaşık maliyetin güncellenmesi ile alakalı olması" ve "yaklaşık maliyetin ne zaman hazırlandığının yeni fiyat tespitinde herhangi bir ehemmiyetinin bulunmaması" gerçeği karşısında; itirazlara dayanak teşkil etmesinin kabulü de mümkün görülmemektedir.

Yüksek Fen Kurulu kararlarının "olaya münhasır olma" niteliği, Sayıştay Temyiz Kurulu kararları için de geçerli olup; sorumluların yine dilekçe ekinde gönderdiği Sayıştay Temyiz Kurulunun 06.12.2011 tarih ve 34000 tutanak sayılı Kararının da, "-müstakar hale gelen- ihale tenzilatının yeni fiyat tespitinde dikkate alınmayacağı hususuna aykırı bir şekilde ihale tenzilatlı olarak belirlenmiş

yeni fiyatta tenzilat oranının TEFE (güncelleme) artış oranından daha yüksek olduğu için yeni birim fiyatların 01.01.2006 tarihinde geçerli olan Bayındırlık birim fiyatlarından daha düşük tutarda tespit edilmesi” hususunu dikkate alarak verildiği göz önüne alınacak olduğunda; itirazlara emsal teşkil etmeyeceği açık bir şekilde görülmektedir.

Son olarak, temyiz dilekçesi ve eki belgelerden; kamu zararına konu tutarın (yasal faiziyle birlikte) yüklenicinin kesin hakedişinden tarih vesayılı yevmiye numaralı ödeme emri belgesi ile kesilmek suretiyle hükümden sonra tahsil edildiği anlaşılmaktadır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde,

Konunun esası yönünden;

Yeni birim fiyatların tespitinde İdarece uygulanan fiyat endekslerine göre güncelleme yapılması yönteminin yasal bir dayanağı bulunmadığından ve kamu zararına sebebiyet verdiğiinden; sorumluların temyiz dilekçelerindeki iddialarının reddedilerek 170 sayılı İlamın 30. maddesiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.04.2021

No : 49534

Konu: Sürücülü olarak kiralanan binek araç için mevzuatta belirlenen üst sınır aşılarak kira bedeli ödenemeyeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

..... Müdürlüğü tarafından Araç Kiralama Hizmet Alımında Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen aylık limitin üstünde kira bedeli ödenmesi ile ilgili olarak;

2 Ekim 2014 tarihli ve 29137 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar" ın 2'nci maddesinde;

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayelerin (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği hariç) hizmetleri için ihtiyaç duyulan binek, station wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların hizmet alımı yöntemiyle ediminde;

a) Şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil) taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin % 2'sini aşmayacaktır.

b) Şoför giderleri dahil yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli, (a) bendine göre tespit edilecek tutara yürürlükteki brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarının ilave edilmesi suretiyle hesaplanacak tutarı aşmayacaktır.

c) (Ek: 22/10/2015 - 2015/8204) Şoför gideri dahil taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli hesabında yemek, yol, resmi tatil ücreti vb giderleri de dahil yürürlükte bulunan brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarı esas alınacak, işveren maliyeti kapsamında yer alan sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası işveren payı (%20,5) ve işsizlik sigortası işveren payı (%2) ile işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler (%4) ise idarelerce ayrıca ödenecektir." denilmektedir.

Söz konusu hüküm ile; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği hariç tüm İdarelerin gerçekleştirdiği taşıt kiralama hizmet alımlarında ödenecek bedeller için bir üst limit getirilmiştir. Buna göre, sürücü dahil araç kiralamalarında kira bedelinin; Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın Ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerlerinin %2'si üzerinden hesaplanacak taşıt giderine, yürürlükte bulunan brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarı ile sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası işveren payı (%20,5), işsizlik sigortası işveren payı (%2) ve işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler (%4) in ilave edilmesi ile bulunacak tutarı aşmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Müdürlüğü tarafından 27.12.2016 tarihinde sürücülü olarak kiralanan 2013 model 1.5 DCI 90 otomobile ilişkin aylık ödeme tutarının, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde hesaplanan üst limiti aştığı görülmüştür.

Sorumlularca gönderilen dilekçelerde; aracın kasko değerinin hatalı ele alınmasından kaynaklanan TL kamu zararının tahsil edildiği, geriye kalan tutarın ise, yaklaşık maliyetin tespitinde Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliğinin 9'uncu maddesi gereği asgari ücret maliyetinin üzerine (%20) yüklenici karının ilave edilmesinden kaynaklandığı, dolayısıyla kamu zararının oluşmadığı ifade edilmiş ise de;

Dilekçede tahsil edildiği belirtilen TL'nin, İlamda değerlendirmeye alındığı ve bu miktarın toplam kamu zararından düşüldüğü görüldüğünden, söz konusu tahsilat konusunda Kurulumuzca yapılacak işlem bulunmamaktadır.

Diğer yandan, taşıt kiralama hizmeti alım işlerinde kira bedeline ayrıca yüklenici karının dahil edilmesi ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu Kararında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle taşıt kiralama işlemine ilişkin yaklaşık maliyet tespitinde yer alan tutarların içerisinde yüklenici karının var olduğu kabulü ile, yaklaşık maliyet cetvelinde yüklenici karının gösterilmesine gerek bulunmadığı gibi istekliler tarafından teklif edilecek fiyata da ayrıca karın dahil edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu meyanda, Müdürlüğü tarafından sürücülü olarak kiralanan binek araç için mevzuatta belirlenen üst sınır aşılarak kira bedeli ödenmesi nedeniyle İlamda ayrıntılı hesabı gösterildiği üzere TL kamu zararına sebebiyet verildiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla konuya ilişkin dilekçi itirazları reddedilerek, 184 sayılı İlamın 2'nci maddesiyle verilen TL'lik tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 28.04.2021

No : 49567

Konu: Yeşil Alan Yapım Onarım Bakım ve Çevre Temizliği işinde, Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan prim borçlarının kesin teminat mektubunun süresinin uzatılmayarak üniversite bütçesinden ödenmesinin mümkün bulunmadığı hk.

Duruşma talebinde bulunan, ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

17 sayılı İlamın 1 inci maddesiyle;Güvenlik Şist. San. Tic. Ltd. Şti. yüklenimindeki "Yeşil Alan Yapım Onarım Bakım ve Çevre Temizliği" işinde, Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan prim borçlarının kesin teminat mektubunun süresinin uzatılmayarak Üniversite Bütçesinden ödenmesi sonucu oluşan TL'lik kamu zararının tahsiline ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Rapor dosyasının incelenmesinde, 01.01.2016-31.12.2016 tarihleri arasında yürütülen söz konusu işin devamı sırasında 11.10.2016 tarihinde düzenlenen Durum Tespit Tutanağında, Eylül ayına ait hakedişin yüklenici hesaplarına aktarılmasına karşın firma tarafından işçi ücretlerinin ödenmediğinin tespit edilmesi üzerine firmaya ihtar yazısı yazıldığı; yüklenici tarafından Üniversitesi Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığına yazılan 19.10.2016 tarihli dilekçede ise firmanın Ekim ayı başından itibaren ödeme sıkıntısı yaşaması nedeniyle bundan sonraki aylarda firma adına tahakkuk edecek hakediş ödemelerinden Eylül ayı ve ait olduğu ayın işçi ücretlerinin ödenmesi ve kalan kısmın hesaplarına aktarılmasının talep edildiği; bunun üzerine Ekim, Kasım ve Aralık ayı hakedişlerinden, ödenmeyen Eylül ayı ve ilgili aya ait işçi ücretleri ile firmanın vergi borçları ve Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlarının kesildiği görülmektedir.

Ancak firmanın Kuruma olan borçlarının hakedişlerle tam olarak ödenmediği, dolayısıyla yüklenicinin Sosyal Güvenlik Kurumuna borcunun bulunduğu açık olmakla birlikte Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerine aykırı olarak teminat mektubunun geçerlilik süresinin uzatılmayarak firmanın Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlarının Üniversite bütçesinden ödenmesi suretiyle kamu zararına sebep olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin teminatın ve ek kesin teminatların geri verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde gerekse sözleşme eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 51'inci maddesinde, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun şekilde yerine getirildiği usulüne göre anlaşıldıktan ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra, Sosyal Güvenlik Kurumundan ilişiksizlik belgesinin getirilmesi halinde yapılan iş için bir garanti süresi öngörülmüş ise kesin teminatın ve varsa ek kesin teminatın yarısının, garanti süresinin sonunda tamamının; garanti süresi öngörülmeyen hallerde ise tamamı yükleniciye iade edileceği, yüklenicinin sözleşme konusu işler nedeniyle idareye ve Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan yasal vergi kesintilerinin kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi halinde kesin teminat ve ek kesin teminat, 4735 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi hükmüne göre paraya çevrilerek borçlarına karşılık mahsup edileceği ve varsa kalanının yükleniciye geri verileceği hüküm altına alınmaktadır.

Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmeliğin "Kesin teminatın iadesi" başlıklı 7'nci maddesinde de, işveren tarafından, idareye ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borcunun bulunmadığına dair ilişiksizlik belgesi ibraz edilmedikçe işverene ait kesin teminat iade edilmeyeceği belirtilmiştir.

Anılan nedenle, 31.12.2016 tarihinde süresi bitecek olan Güvenlik Sistemleri San. ve Tic. Ltd. Şti. yüklenimindeki "Yeşil Alan Yapım Onarım Bakım ve Çevre Temizliği" işinde, yüklenicinin mali sıkıntı yaşadığı; dolayısıyla işçi ücretleri, vergi ve sosyal güvenlik prim borçlarını ödeyemediği sorumlular tarafından bilinmekte ve hakediş ödemelerinde buna göre işlem yapılmakta iken, kesin teminat geçerlilik tarihinin iş bitiminin hemen ertesinde belirlenmesi ve teminat süresinin uzatılmaması sonucu, yüklenicinin bu iş nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borcunun Üniversite bütçesinden ödenmesi, kesin teminat tutarı olan TL'lik kamu zararına sebep olmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen borç tutarı TL olmasına karşın, sorumluların sorumlulukları kesin teminat tutarı kadar olan TL'dir.

1. Temyiz Dilekçesinde, durum fark edildikten sonra SGK'ya ödenen tutar için İdarece tazmin davası açıldığı ve dava sürecinin devam ettiği belirtilmiştir.

2. Temyiz dilekçesinde idare lehine sonuçlanan 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2017/781 Esas ve 2019/67 sayılı kararı sunulmuştur. Ancak tahsilata ilişkin belge sunulmadığından, kamu zararı giderilmemiştir.

Sorumluluk Yönünden İnceleme

İlamda Harcama Yetkilisi ile Gerçekleştirme Görevlisi müştereken ve müteselsilen sorumlu tutulmuştur.

Sorumlular her ne kadar savunmalarında, söz konusu işe ait ihalenin kendilerinin sorumlu tutuldukları görevlere gelmeden önce yapılması nedeniyle kesin teminat süresinin belirlenmesinde sorumlu olmadıklarını, bu durumu fark etmelerinin mümkün olmadığını, gerek ihale ve gerekse işin yürütülmesi sürecinde, kontrol görevlileri ve ihale biriminde görevli personeller tarafından da Kesin Teminatın Süresinin 02.01.2017 olduğunun fark edilemediğini, söz konusu durumun sorumlu diğer personellerce fark edilmiş; gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisince uygulanmamış bir durum olmadığını; teminat süresinin uygun olmadığı bilgisinin zamanında bildirilemediği için Teminat Mektubunun süresinin uzatılmadığını ifade etmişlerse de; firmanın ödemede yaşadığı sıkıntılar bilinmekte iken bu süreçte yapılan hakedişlerde ve yüklenici ile yapılan yazışmalarda imzalarının bulunması sebebiyle kesin teminat süresinin uzatılmaması sorumluluğa neden olmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesine göre, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması kamu zararı olup ilgililerden tahsili gerekmektedir.

Bu itibarla, 17 sayılı İlamın 1'inci maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 28.04.2021

No : 49569

Konu: Raporlu günler için sosyal denge tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

72 sayılı İlamın 5'inci maddesiyle Belediyede görevli'a bir ayda 7 günü geçen raporlu günlerde sosyal denge tazminatı ödenmesi neticesinde oluşan kamu zararı TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

..... Belediye Başkanlığı ve Tüm Yerel Yönetim Hizmetleri Sendikası arasında imzalanan 01.01.2016-31.12.2018 dönemine ait Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin "Sosyal Denge Tazminatından Yararlanma Halleri" başlıklı 11. maddesinin e) bendinde;

"Sağlık Kurulu Raporu üzerine verilen hastalık izinleri ile kanser, verem, akıl hastalığı şeker hastalığı ve açık kalp ameliyatı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığa yakalananların kullandığı hastalık izinleri ve hastalıkları sebebiyle resmi yataklı tedavi kurumlarında yatarak gördükleri tedavi süreleri ile şeker hastalığı, her türlü iş kazaları ve açık kalp ameliyatına bağlı olarak görülen tedavi süreleri hariç olmak üzere bir takvim yılı içinde kullanılan hastalık izin süreleri toplamının 7 (yedi) günü aşması halinde, 1 (bir) gün dahi olsa raporun alındığı ayda sosyal denge tazminatı ödenmez." denilmektedir.

Sorumlularca yapılan açıklamada, söz konusu sağlık izninin (10 gün) daha önce sağlık kurulu raporuna (30 gün) esas rahatsızlıkla alakalı rahatsızlığın devamı niteliğinde değerlendirildiği için ödemenin yapıldığı ifade edilmekte ise de, toplu iş sözleşmesinin yukarıda yer verilen hükmünde açıkça sağlık kurulu raporu üzerine verilen hastalık izni ile diğer hastalık izinleri ayrı olarak değerlendirilmiş olup, bir takvim yılı içinde kullanılan hastalık izin süreleri toplamının 7 (yedi) günü aşması halinde, 1 (bir) gün dahi olsa raporun alındığı ayda sosyal denge tazminatı ödenmeyeceği düzenlenmiştir.

Bu itibarla, 72 sayılı İlamın 5 inci maddesiyle'a bir ayda 7 günü geçen raporlu günlerde sosyal denge tazminatı ödenmesi neticesinde oluşan kamu zararı TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

Karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X