



T.C.

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ
KURUMLARIN HESAP VERME YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ

BURSA – 2019



T.C.

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ
KURUMLARIN HESAP VERME YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ

Danışman

Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ


BURSA – 2019

TEZ ONAY SAYFASI

T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda, 701512012 numaralı Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ'ın hazırladığı "Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verme Yükümlülüğünün Değerlendirilmesi" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 30/09/2019 günü 10.00 - 11.00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarılı..... (başarılı / başarısız) olduğuna oy birliği..... (oybirliği / oy çokluğu) ile karar verilmiştir.


Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Doc. Dr. Tolpa DEMİRBAŞ


Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi
Erdal EROĞLU

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi


Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Dr. Öğretim Üyesi Zehal
ALBAYRAK

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

30./09/2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 02.10.2019

Tez Başlığı / Konusu: **Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verme Yükümlülüğünün Değerlendirilmesi**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 14.2 sayfalık kısmına ilişkin, 02.10.2019 tarihinde şahsım tarafından TURNITIN adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 17'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

02.10.2019

Adı Soyadı: Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ
Öğrenci No: 701512012
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Tezli Yüksek Lisans
Statüsü: Y.Lisans Doktora

Danışman
Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verme Yükümlülüğünün Değerlendirilmesi**” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

02.10.2019



Adı Soyadı: Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ
Öğrenci No: 701512012
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Tezli Yüksek Lisans
Statüsü: Yüksek Lisans Doktora

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ
Üniversite : Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : XIII + 127
Mezuniyet Tarihi : / / 2019
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VERME YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık son yılların en önemli konularındandır. Bu bağlamda, 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile önemli adımlar atılmıştır. Bunların dışında “Kamu İhale Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” yer alan diğer önemli yasal düzenlemelerdendir. Ancak mevzuatta gerçekleştirilen bu düzenlemelerin pratikte ne derece uygulandığı tartışmalı bir konudur. Bu çalışmanın odağını da serbest piyasanın kontrolünü sağlayan düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturmuştur. Özerk olan ve kuşkusuz Türkiye’deki en önemli kurumlar arasında yer alan bu kurumların şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sergilemesi her açıdan büyük önem arz etmektedir.

Çalışmada idari, mali, siyasi ve vatandaşa hesap verebilirlik başlıklarında kriterler belirlenerek kurumlar web siteleri aracılığıyla değerlendirilmiş ve bir puanlamaya tabi tutulmuştur. Önerilen puanlama sistemine göre kurumlar için genel bir hesap verebilirlik puanı hesaplanmıştır ve buna göre en hesap verebilir kurum Radyo ve Televizyon Üst Kurulu olarak belirlenmiştir. En düşük puanı ise Nükleer Düzenleme Kurumu’nun aldığı görülmektedir. İdari anlamda en hesap verebilir kurum olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve RTÜK belirlenmiştir. En az puan alan kurum ise NDK olmuştur. Mali hesap verebilirlik yönünden Kamu Gözetimi Kurumu en iyi kurum olurken, Kişisel Verileri Koruma Kurumu ve NDK en az puan alan kurumlar olmuştur. Vatandaşa hesap verebilirlik açısından ise en yüksek puanı alan Bilgi Teknolojileri Kurumu ve RTÜK olurken en düşük puanı alan NDK olmuştur. Siyasi hesap verebilirlik yönünden belirlenen tek kriter olan “kesin hesap” başlığına hiçbir kurumun web sitesinde yer vermediği görülmüştür.

Anahtar Sözcükler:

Düzenleyici ve
Denetleyici Kurumlar

Hesap verme
yükümlülüğü

Şeffaflık

Kamu Mali
Yönetimi

ABSTRACT

Name and Surname : Ayşe Nazlıcan KIRBAŞ
University : Bursa Uludag University
Institution : Social Science Institute
Field : Public Finance
Branch : Budget and Fiscal Planning
Degree Awarded : Master
Page Number : XIII + 127
Degree Date : / / 2019
Supervisor(s) : Assoc. Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

EVALUATION OF THE ACCOUNTABILITY IN REGULATORY AND SUPERVISORY AUTHORITIES: THE CASE TURKEY

Accountability and transparency in public administration are among the most important issues of recent years. In this context, significant steps have been taken with “Right to Information Law”, which entered into force in 2004 and “Law on Public Financial Management and Control”, which entered into force in 2006. In addition, the “Public Procurement Law, the Law on the Ethics Committee of Public Officials, the Law on the Right to Information and the Law on the Ombudsman Institution” are among the other important legal regulations. However, the extent to which these regulations are applied in practice is a controversial issue. In this study, the regulatory and supervisory institutions that control the free market constituted the focus of the study. It is of utmost importance that these institutions display transparent and accountable management, which are autonomous and certainly among the most important institutions in Turkey.

In the study, the criteria of administrative, financial, political and public accountability were determined and institutions were evaluated through web sites and subjected to a scoring. According to the proposed scoring system, a general accountability score was calculated for the institutions and the most accountable institution was determined as Radio and Television Authority. The lowest score was observed by Nuclear Regulatory Authority. RTA and Energy Market Regulation Authority was determined as the most accountable institution in the administrative sense. The institution with the lowest score was the NRA. In terms of financial accountability, Public Oversight Authority was the best institution while the NRA and Personel Data Protection Authority was the lowest. In terms of public accountability, Information Technology Authority and RTA has the highest score and NRA has the lowest score. “Final account” title was not found on the website of any institution which is the only criteria determined in terms of political accountability.

Keywords:

Regulatory and
Supervisory Institutions

Accountability

Transparency

Public Financial
Management

TEŞEKKÜR

Öğrenim ve tez çalışmam boyunca değerli bilgi ve tecrübeleriyle beni yönlendiren; ülkemize faydalı olacağına inandığım bu araştırmanın ortaya çıkmasında, yadsınması mümkün olmayan emek ve desteklerini esirgemeyen saygıdeğer hocam Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ,

Yanı sıra çalışmamda destek ve katkılarını esirgemeyen emekli akademisyen olan babam Yavuz TANYERİ ve yine çalışmam sırasında beni anlayışla karşılayarak destek olan eşim Ali Serhat KIRBAŞ'a teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xi
ŞEKİLLER	xii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE HESAP VERME SORUMLULUĞU

1. HESAP VERME SORUMLULUĞU HAKKINDA GENEL BİLGİLER	4
1.1. Hesap Verme Sorumluluğunun Tanımı ve Mali Saydamlık ile İlişkisi	5
1.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Boyutları	10
1.2.1. Yapısına Göre Hesap Verme Sorumluluğu	11
1.2.1.1. Dikey Hesap Verme Sorumluluğu.....	11
1.2.1.2. Yatay Hesap Verme Sorumluluğu.....	11
1.2.2. Niteliğine Göre Hesap Verme Sorumluluğu.....	12
1.2.2.1. Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu.....	13
1.2.2.2. İdari (Yönetmel) Hesap Verme Sorumluluğu	13
1.2.2.3. Mali Hesap Verme Sorumluluğu.....	14
2. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNA GÖRE HESAP VERME SORUMLULUĞU SİSTEMİ	15
2.1. Genel Bilgiler	15
2.2. 5018 Sayılı Yasa'ya Göre Hesap Verme Sorumluluğu Türleri.....	18
2.2.1. Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu	18
2.2.2. İdari Ve Mali Hesap Verme Sorumluluğu.....	19
2.2.3. Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu.....	20

2.2.4. Harcama Yetkililerinin Hesap Verme Sorumluluğu	21
2.2.5. Gerçekleştirme Görevlilerinin Hesap Verme Sorumluluğu	21
2.2.6. Muhasebe Yetkililerinin Hesap Verme Sorumluluğu	22
3. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU	23
3.1. Stratejik Plan	25
3.2. Performans Programı	26
3.3. Faaliyet Raporu	27
3.4. Denetim	29
4. HESAP VERME SORUMLULUĞUNU GÜÇLENDİRİCİ UNSURLAR	31
4.1. Mali Saydamlık ve Mali İstatistikler	31
4.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe	32
4.3. İç Denetim	34
4.4. Dış Denetim	35

İKİNCİ BÖLÜM

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

1. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARLA İLGİLİ BİLGİLER ...	37
1.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ortaya Çıkışı	38
1.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Görev, Yetki ve İşlevleri	40
1.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yapı ve Statüleri	43
1.3.1. Statüleri ve Örgütlenmeleri	43
1.3.2. Yürütme Organıyla İlişkileri	45
1.3.3. Denetlenmeleri	47
2. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN GELİŞİMİ	49
2.1. 1980'li Yıllarda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	50
2.2. 1990'lı Yıllarda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	51
2.3. 2000'li Yıllarda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	51
3. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN İNCELENMESİ	52
3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	52

3.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	54
3.3. Rekabet Kurumu.....	57
3.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	58
3.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK).....	59
3.6. Kamu İhale Kurumu (KİK)	61
3.7. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	62
3.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	64
3.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK).....	65
3.10. Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VERİLEBİLİRLİĞİNİN İNCELENMESİ: WEB SİTESİ ANALİZİ

1. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VERİLEBİLİRLİĞİ	68
1.1. Siyasi Hesap Verme Yükümlülüğü	69
1.2. Yürütmeye Hesap Verme Yükümlülüğü	69
1.3. Yargısal Hesap Verme Yükümlülüğü	71
1.4. Halka Hesap Verme Yükümlülüğü	72
2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ	74
2.1. Araştırmanın Amacı	74
2.2. Araştırmanın Önemi	74
3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ	75
3.1. Araştırmanın Yöntemi	75
3.2. Araştırmanın Kapsamı.....	76
3.3. Araştırmanın Kısıtları.....	77
4. ÖLÇÜM ARACI VE VERİLERİN TOPLANMASI	77
4.1. Hesap Verebilirlik Düzeyini Ölçme Aracı: Hesap Verebilirlik Endeksi.....	77
4.1.1. Endeks maddelerinin belirlenmesi	77
4.1.1.1. İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri	78
4.1.1.2. Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri	79

4.1.1.3. Vatandaşa Hesap Verme Yüklümlülüğü Maddeleri	82
4.1.1.4. Siyasi Hesap Verme Yüklümlülüğü Maddeleri	84
4.1.2. Endeks maddelerinin nispi öneminin belirlenmesi	86
4.1.3. Sayısalılaştırma yönteminin belirlenmesi	86
4.2. Verilerin Toplanması.....	88
5. BULGULAR	88
5.1. İdari Hesap Verme Yüklümlülüğü Bulguları	89
5.2. Mali Hesap Verme Yüklümlülüğü Bulguları	91
5.3. Vatandaşa Hesap Verme Yüklümlülüğü Bulguları	93
5.4. Siyasi Hesap Verme Yüklümlülüğü Bulguları	96
5.5. DDK'lerin Genel Hesap Verme Yüklümlülüğü Bulguları	97
6. TARTIşMA	100
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	110
KAYNAKLAR.....	115

TABLÖLAR

Tablo 1. İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri	79
Tablo 2. Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri	81
Tablo 3. Vatandaşa Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri	83
Tablo 4. Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verme Yükümlülüğü Endeksi	85
Tablo 5. Hesap Verme Yükümlülüğü Maddelerini Puanlama Ölçütleri.....	87
Tablo 6. Endeks Maddeleri Puanlarının Başarı Ölçüm Kriterleri.....	88
Tablo 7. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları	89
Tablo 8. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları	91
Tablo 9. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Vatandaşa Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları	94
Tablo 10. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Siyasi Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları	96
Tablo 11. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Genel Hesap Verme Yükümlülüğü Durumu	97

ŞEKİLLER

Şekil 1. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Unsurları	8
Şekil 2. Hesap Verme Sorumluluğu Mekanizması	12
Şekil 3. RTÜK Akıllı İşaretler Tablosu	56
Şekil 4. Hesap Verebilirlik Endeksinin Kuramsal Yapısı	78

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BDDK	: Bankacılık Dzenleme ve Denetleme Kurumu
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
EPDK	: Enerji Piyasası Dzenleme Kurumu
HVY	: Hesap Verme Yüklümlülüğü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	: Uluslararası Sayıştaylar Örgütü (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
İHEV	: İdari Hesap Verme Yüklümlülüğü
KGK	: Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KVK	: Kişisel Verileri Koruma Kurumu
MHEV	: Mali Hesap Verme Yüklümlülüğü
NDK	: Nükleer Dzenleme Kurumu
SHEV	: Siyasi Hesap Verme Yüklümlülüğü
SPK	: Sermeye Piyasası Kurulu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa
SHEV	: Siyasi Hesap Verme Yüklümlülüğü
TAPDK	: Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Dzenleme Kurumu (2002-2008 Arası); Türkiye Tütün ve Alkol Piyasası Dzenleme Kurumu (2008-2017 Arası)
t.y.	: Tarih Yok
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
VHEV	: Vatandaşa Hesap Verme Yüklümlülüğü

GİRİŞ

Günümüz kamu yönetimi anlayışının en başta gelen unsurları, şeffaflık ve hesap verebilirliktir. Yolsuzlukların ve israfın en aza indirilerek kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve bu suretle vatandaş nezdinde kamu yönetimine karşı güvenin artırılması günümüzde kamu yönetimi açısından büyük önem ve öncelik arz etmektedir. Bu çerçevede, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılarak kamuoyunun talep ve beklentilerini kaliteli kamu hizmetleriyle hızlı bir şekilde karşılamak, birçok ülkede kamu yönetimlerinin önceliği haline gelmiştir. Bu nedenle şeffaflık ve hesap verebilirlik, günümüz kamu yönetimi yaklaşımında yönetimin iyileştirilmesinin temel unsurları olarak görülmektedir.

Özellikle 1980'lerden sonra dünyadaki köklü siyasi gelişmeler, sadece vatandaşların devlete değil, devletin de vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğuna sahip olduğu bir kamu yönetimi anlayışını zorunlu kılmıştır. Bu anlayışın beraberinde bir sonuç olan şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinden yararlananların bu hizmetlerde kamu çıkarlarının korunup korunmadığını sorgulamalarını bir hak olarak tanımıştır. Ayrıca günümüzde kamu yönetimlerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışı, bu konuyu mali, idari, yargısal, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde gerçekleştirilmesini, gerçekleştirilmedi ise nedenlerinin açıklanmasını gerekli kılan performans boyutlarıyla ele almaktadır.

Ülkemizde de kamu yönetimi anlayışı özellikle 2000'li yıllarla birlikte kapsamlı bir değişim ve reform sürecinden geçmeye başlamıştır. 2001 ekonomik-mali krizi ve Avrupa Birliği uyum süreci, kamu yönetiminde temel reformların yapılmasını zorunlu kılmış, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş-devlet ilişkisinin dönüşmesine yol açmıştır. Bu durumla beraber, kamu hizmetlerinin vatandaşların beklenti ve taleplerine uygun belirlenmesi daha fazla önem kazanmıştır. Bu çerçevede son yıllarda kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın temin edilmesi amacıyla birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin en başta gelenleri, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), Kamu İhale Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın temel prensiplerini ve uygulamalarını belirlemesi nedeniyle 5018 sayılı KMYKK, büyük önem arz etmektedir. 5018 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanmasını hedeflemektedir. Bu amaçla 5018 sayılı Kanun, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektedir. KMYKK'ya göre bu amaçların gerçekleştirilerek kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın temininde performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama, iç kontrol, iç ve dış denetim mekanizmaları büyük önem taşımaktadır.

Böylece 5018 sayılı KMYKK ile kamu yönetiminde şeffaflığın ve sağlam bir hesap verme sisteminin sağlanması, kamu kaynaklarının harcama sürecinde yetki ve sorumluluğun tam olarak belirlenmesi, etkin bir kontrol ve denetim mekanizmasının kurulması ve günümüz kamu yönetimi anlayışına uygun, mevcut geleneksel kamu yönetimi anlayışını kökten değiştiren bir kamu yönetim sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti ve yönetim gibi esasların hedeflenen yeni kamu yönetiminin temel unsurları olması amaçlanmıştır. Bir başka ifadeyle, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin, etkili, ekonomik ve verimli, toplumun taleplerine karşı duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş ve bunları kamuoyuyla paylaşmış bir kamu yönetimi yaklaşımı ön plana çıkmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özellikle serbest piyasa ekonomisinin rekabet koşullarına uygun ve sağlıklı bir şekilde işleminde büyük rol oynayan idarelerdir. 5018 sayılı Kanun ile merkezi yönetim kapsamı içinde dahil edilen söz konusu kurumlar yapıları gereği bağımsız, idari-mali açıdan özerk konumdadırlar ve önemli yetkilere sahiptirler. Bu kurumlar halkın ve parlamentonun verdiği yetkilerle toplum yararına çalışmaktadırlar.

Bu çalışmanın **amacı**, kamuoyunda özerk yapıları gereğince yeterince bilinmeyen, halka nispeten uzak yapılar olarak görülen düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirliğinin incelenmesidir. Bu inceleme söz konusu kurumların halka ne kadar yakın olduklarının anlaşılmasını sağlamak; yetki aldıkları topluma ne iş

yaptıklarını ne kadar açıkladıklarını ortaya koymak ve son olarak hesap verebilirlik düzeyinin geliştirilmesine ilişkin öneriler geliştirmek açılarından **önem** taşımaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların web siteleri üzerinden hesap verme yükümlülüğüne ilişkin başka bir çalışmaya rastlanmamış olması nedeniyle çalışmanın literatürdeki boşluğun doldurulmasına katkı sağlaması hedeflenmektedir.

Araştırmada “*Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, web siteleri aracılığıyla topluma ne kadar hesap vermektedirler*” sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu nedenle çalışmada hesap verme düzeyini anlamak açısından düzenleyici ve denetleyici kurumların web siteleri aracılığıyla açıkladıkları bilgilere odaklanılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’deki 10 düzenleyici ve denetleyici kurumun web siteleri, geliştirilen 25 maddeli bir hesap verme yükümlülüğü ölçeği aracılığıyla içerik analizine tabi tutulmaktadır.

Çalışmanın **temel kısıtı**, düzenleyici ve denetleyici kurumların çevrimiçi (online) hesap verebilirliğini ele almasıdır. Hesap verme yükümlülüğünün tanımlanmasında fikir birliği olmadığı gibi nasıl ölçüleceği konusunda da uzlaşma yoktur. Bu nedenle bu araştırmadaki sonuçlar, araştırmacının literatüre dayalı olarak belirlediği kriterlerin sonuçlarını yansıtmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle hesap verebilirlik kavramının tanımı, çeşitleri ve farklı boyutları üzerinde durulmuştur. Daha sonra hesap verme sorumluluğunun 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde nasıl ele alındığı incelenmiştir. İkinci bölümde ise özellikle Türkiye bağlamında düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkışı, kurum ve teşkilat yapıları, statülerinden, görev ve yetkilerinden, yürütme organı ile ilişkilerinden ve denetlenmelerinden bahsedilmektedir. Ayrıca bu bölümde Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların tarihsel gelişimi ile birlikte 10 ayrı kurum hakkında bilgiler verilmektedir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise çalışmanın da konusunu oluşturan düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirlikleri hususu ele alınmaktadır. Bu bağlamda düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirliği idari, mali, siyasi ve demokratik boyutlarıyla incelenmekte ve web siteleri üzerinden analiz gerçekleştirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE HESAP VERME SORUMLULUĞU

1. HESAP VERME SORUMLULUĞU HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1980’li yıllarda kamu yönetiminde önemli yapısal ve işlevsel dönüşümlerin meydana gelmesiyle hesap verebilirlik ve mali saydamlık, en başta gelen kamu yönetimi ilkeleri olmuştur¹. Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili özellikle 2000’li yılların başları ile ortaya çıkan en önemli kavramlar, mali saydamlık, yani şeffaflık ve hesap verebilirlik olmuştur. Bunun önemli bir nedeni, 1990’lı yılların sonlarında ve 2000’li yılların başlarında yaşanan uluslararası mali krizler nedeniyle, IMF başta olmak üzere uluslararası kuruluşların bu kavramlara giderek vurgu yapması ve ulusal düzeyde de devletlerin bu kavramlara yönelik yasal düzenlemeler yapmalarındır². Özellikle 1997 yılında Güney Doğu Asya’da ortaya çıkan ve sonrasında Rusya, Brezilya ve Arjantin’i de içine alan küresel mali kriz, kamu mali yönetiminde mali saydamlığı vazgeçilmez bir ölçüt olarak ön plana çıkarmış ve IMF mali saydamlık tüzüğünü yayınlamıştır³.

Kamu mali yönetiminde mali saydamlığın sağlanabilmesi için “etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçleri” ile “şeffaf mali politikalar”, birbirini tamamlayan temel unsurlardır⁴. Ayrıca, yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanması, toplumdaki alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi ve toplumun bu konularda doğru şekilde bilgilendirilmesi, bir

¹ Mustafa Taytak, Ercan Bahtiyar, “Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay’ının Rolü”, *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 4 (2015), s. 263.

² M. Ferhat Emil, H. Hakan Yılmaz, *Mali Saydamlık İzleme Raporu*, İstanbul: TESEV Yayınları, 2004, s. 11.

³ Erdal Eroğlu, Tolga Demirbaş, “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, *Erzurum, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 20, S. 1 (2016), s. 288.

⁴ İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, ed. Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, s. 122.

ülkede demokrasinin tam olarak yerleşmesi ve bütçe hakkının kullanımı açısından büyük önem arz etmektedir⁵.

Türk kamu mali yönetim sisteminde de son yıllarda önemli reform ve değişimler yaşanmış ve kamu mali yönetim sisteminde yeni prensipler geçerli hale gelmiştir. Özellikle 2003 yılında çıkarılan ve ikincil mevzuatın tamamlanmasından sonra 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK ile 2010 yılında çıkarılıp aynı yıl yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, kamu harcamaları yönetiminde mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin temel düzenlemeler olmuştur⁶. Günümüzde kamu mali yönetiminde “vatandaş odaklılık, hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik sonuç odaklı yönetim, kaynakların kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimliliği esas alan harcama yönetimi” gibi temel yaklaşım ve prensipler önemli rol oynamaktadır⁷. Bu yeni kamu harcama ve bütçeleme yönetimi, kamu hizmetleri gerçekleştirilirken özellikle kamu kaynaklarının dağıtılmasında ve yönetiminde hesap verme sorumluluğunun ve mali şeffaflığın sağlanmasını şart koşmaktadır⁸.

1.1. Hesap Verme Sorumluluğunun Tanımı ve Mali Saydamlık ile İlişkisi

Kamu harcama yönetiminde mali disiplin ile kamu kaynaklarının dağılımı ve kullanımında etkinliğin sağlanması ve kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisine sahip kamu yöneticilerinin sorumluluk ve denetiminin temininde, hesap verme sorumluluğu önemli bir rol oynar.

Hesap verme sorumluluğu, en temel anlamıyla “bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması”⁹’nı belirtir⁹. Kamu yönetimi açısından hesap verme sorumluluğu, “üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli

⁵ Emin Dedeoğlu, Ferhat Emil, M. Can Erdem, “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?”, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, ed. İzak Atiyas, Şerif Sayın, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, ss. 46-47.

⁶ İlhami Söyler, “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü”, *Sayıştay Dergisi*, S. 87 (2012), s. 62.

⁷ İ. İlhan Hatipoğlu, “Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Kamu Mali Yönetimi Reformu”, *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, ed. Kamil Kılınç, Yalçın Urhan, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012, s. 69.

⁸ a.g.e., s. 69.

⁹ Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, ed. Coşkun Can aktan, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s.18.

bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki”yi¹⁰ ve kamu kurumlarının “faaliyetlerinden dolayı başka bir üst otoriteye cevap vermesi ve açıklamada bulunması”nı¹¹ ifade eder. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu, bir tarafın diğer bir tarafa karşı verilen görevlerin ya da sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğine ve bunların hangi ölçüde gerçekleştirildiğine dair hiyerarşik ilişkiye dayanmaktadır¹². Bu durum, görev ve sorumluluklara ilişkin yapılanların yanında yapılmayanlardan da sorumlu olmayı gerekli kılmaktadır¹³.

Uluslararası Sayıştaylar Örgütü INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) hesap verme sorumluluğunu, “kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin, mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyeti” şeklinde tanımlamaktadır¹⁴. Günümüzde modern kamu yönetimi anlayışının egemen olduğu ülkelerde hesap verebilirlik kavramı, etik bir bakış açısıyla ele alınarak kendilerine yetki verilen ve kaynak tahsis edilen görevlilerin bunları ne ölçüde etkin, etkili ve ekonomik kullandıklarını gösterip raporlama sorumluluğu olarak kabul edilmektedir¹⁵. Bu yüzden “hesap verebilirlik, sadece işletmelerin yıllonlarında finansal tablolarını açıklaması gibi fiil gerçekleştikten sonra cevap vermek anlamına gelmemekte, fiil gerçekleşmeden önce amaçların, niyetlerin ve gerekçelerin yetkili taraflarca açıklanması”nı içermektedir¹⁶.

Tarafların rol ve sorumluluklarının açık bir şekilde ortaya konarak buna ilişkin prosedür ve süreçlerin iyi tanımlanması, hesap verme sorumluluğu açısından büyük önem

¹⁰ Safiye Kaya, “Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay (Konuşma Metni)”, 2. *Kamu Mali Yönetim Arenası*, Ankara: Hilton Oteli, 2003, s. 1.

¹¹ Taytak, Bahtiyar, a.g.m., s. 263.

¹² Murat Yıldırım, *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)*, (Doktora Tezi), Sivas: Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, 2006, s. 4.

¹³ Nancy C. Roberts, “Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox”, *Public Administration Review*, C. 62, S. 6 (2002), s. 658.

¹⁴ Hasan Baş, *Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 2005, <http://www.murattuncel.net/hasanbas.pdf>, s. 4, (20.01.2019).

¹⁵ Erdoğan Kesim, “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik(Hesap Verme Sorumluluğu)”, *Siyasette ve Yönetimde Hesap Verme Sempozyumu*, Sakarya, 2005, ss. 269-270.

¹⁶ Özlem Demirkıran, Hamza Bahadır Eser, Belma Keklik, “Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, *Antalya, Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C. 3, S. 2 (2011), s. 172.

taşıır¹⁷. Başka bir ifadeyle, etkin bir hesap verme sorumluluğu için görev tanımları ile görev ve yetki paylaşımının açıkça ortaya konması ve görevlilere verilen sorumluluklarla sağlanan imkânlar arasında bir ilişkinin olması gerekmektedir¹⁸. Bunu temin etmenin en etkili yolu ise iyi bir bütçe sınıflandırması yapmak olup kurumsal sınıflandırma yoluyla yürütülecek hizmetlerden ve kullanılacak kamusal kaynaklardan kimlerin sorumlu olacağı ortaya konulurken, fonksiyonel sınıflandırma ile performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinden kimlerin sorumlu olacağı belirlenmeli ve kaynaklar, kurumun asli görev ve misyonu ile ilgili faaliyetlere yönlendirilerek kaynakların yerinde ve doğru bir şekilde kullanılması sağlanmalıdır¹⁹.

Hesap verme sorumluluğu, yukarıda da ifade edildiği gibi, “bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma zorunluluğu”, yani kamu görevlilerinin kendilerine verilmiş “sorumlulukların yerine getirilmesinin hesabını verme zorunluluğu” olduğu için bir bakıma bir “raporlama”dır. Bu bağlamda iyi bir hesap verme sorumluluğu mekanizması, “ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumluluk tespiti, hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan öğelerin planlanması, işin yapılıp gelişmesinin izlenmesi, sonuçların raporlanması, bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması” öğelerini içermelidir²⁰.

Günümüzde hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetimin en önemli araçlarından ve ölçütlerinden birisidir. Kamu sektöründeki harcama ve faaliyetlerin bilgi edinme hakkı çerçevesinde vatandaşa açık olması, hesap verebilirliğin önemli bir işlevi olan “demokratik kontrol” yönünden önem arz eder. Çünkü vatandaş, kullandıkları oylarıyla siyasi mekanizma üzerinde bir yaptırım hakkına sahip olur ve bu, kamusal harcama ve faaliyetlerde “rüşvet, yolsuzluk, akraba kayırmacılığı, yetki suiistimleri” gibi olumsuzlukları engelleyerek “hukuka uygunluk, şeffaflık, yansızlık, kanun önünde eşitlik” gibi prensiplerin sağlanmasında önemli bir baskı görevi görür²¹. Bu bakımdan hesap verme sorumluluğunun en temel amacı, kamu görevlilerinin kendilerine verilmiş

¹⁷ a.g.m., s. 172.

¹⁸ Baş, a.g.m., s. 4.

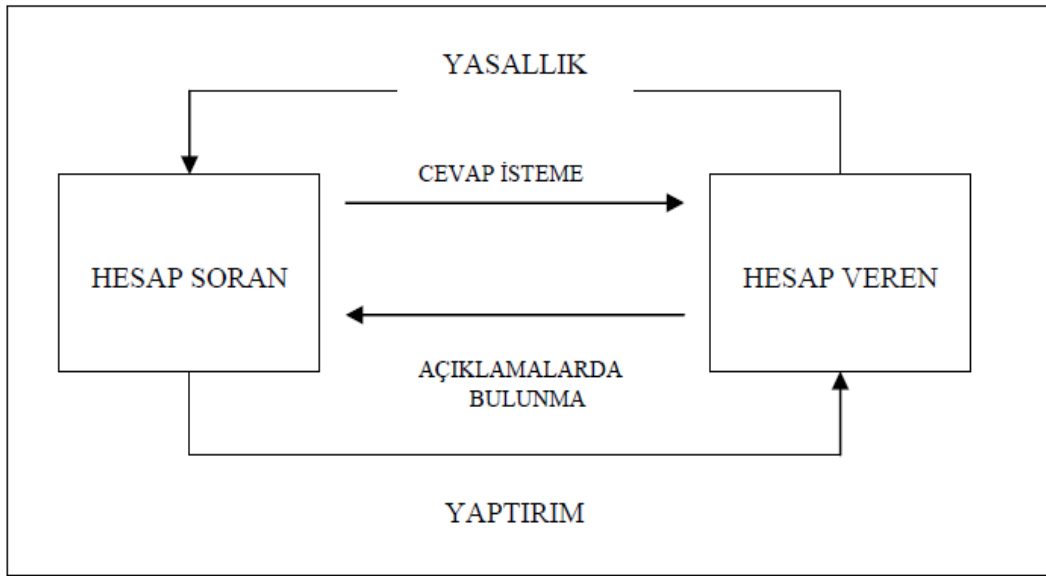
¹⁹ a.g.m., s. 4.

²⁰ a.g.m., ss. 6-7

²¹ Bekir Parlak, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2011, ss. 198-199.

olan görev, sorumluluk ve yetkilerini kötüye kullanmalarını engellemek ve kamu kaynaklarının hukuka, hakkaniyete ve etik değerlere uygun bir şekilde tasarruf edilmesini temin etmektedir²². Sonuçta hesap verme sorumluluğu, vatandaşların otoriteyi ve kamu kaynaklarını siyasi mekanizmaya devretmesi, bunun karşılığında siyasilerden hesap sorması ve onları faaliyetlerinden sorumlu tutmasıdır²³. Bu çerçevede, kamu sektöründeki hesap verme sorumluluğu Şekil 1'deki gibi betimlenebilir:

Şekil 1. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Unsurları



Kaynak: Yıldırım, a.g.e., s. 8.

Hesap verme sorumluluğu ilkesinin kamu faaliyetleri ve harcamaları üzerinde demokratik kontrolü sağlama işlevinin yanında hükümet ve kamu kurumları için yasal meşruiyet sağlama, kamu yararına katkı sunma, yetkilerin ve kamusal otoritenin yasalar ve hukukun üstünlüğü çerçevesinde kullanılarak kötüye kullanılmasını önleme gibi önemli işlevleri de bulunmaktadır²⁴.

²² Süleyman Sözen, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 87.

²³ Peter Watt, Sue Richards, Chris Skelcher, *Review of Public Administration in Northern Ireland Briefing Paper: Accountability*, Birmingham: The University of Birmingham, 2002, p.2.

²⁴ Mark Hayllar, "The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships", *Asian Review of Public Administration*, C. 12, S. 2, 2000, p. 64.

Yukarıda değinildiği üzere hesap verebilirlik ve mali saydamlık, yani şeffaflık birbirlerini tamamlayan, biri diğeri için olmazsa olmaz iki temel unsurdur. Bu bakımdan hesap verebilirlikten bahsederken, mali saydamlığın da açıklanması gerekmektedir. Mali saydamlık, “devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgiler ile hesaplarının sistematik, açık ve anlaşılır bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulması” olup “raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporları düzenleme ve yayımlama süreçleri”, kamusal faaliyetlerde mali saydamlığı sağlamada önemli rol oynamaktadır²⁵. Aktan ve arkadaşları buna benzer şekilde fakat biraz daha kapsamlı olarak mali saydamlığı “devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin, hesapların ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların açık ve anlaşılır, düzenli olarak ve güven tesis edecek bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulması” şeklinde tanımlamaktadır²⁶.

5018 sayılı KMYKK'nın 7'nci maddesinde, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir” diyerek mali saydamlığı tanımlamaktadır. Yine 5018 sayılı Kanun aynı maddede mali saydamlığın sağlanabilmesi için “görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanmasını; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanmasını; kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasını” şart koşmaktadır²⁷.

Mali saydamlık, öncelikle raporlar ve mali istatistikler yoluyla kamu maliyesi alanında mevcut durumun belirlenerek muhtemel risklerin ortaya konmasında hükümet

²⁵ İsmail Ceritli, “Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Pozitif Dönüşüm, Dirençler ve Zayıflıklar: Geleceğin Gelenekle Dansı”, *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, ed. Kamil Kılınç, Yalçın Urhan, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012, s. 31.

²⁶ Coşkun Can Aktan, Serpil Ağcakaya, Dilek Dileyici, “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar*, ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 175.

²⁷ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Resmî Gazete*, S. 25326, C. 42 (2003), Madde 7.

politikalarına yardımcı olduğu gibi parlamentoyu ve kamuoyunu kamunun mali durumu hakkında bilgilendirmesi yönüyle hesap verme sorumluluğuna katkı sunar²⁸. Premchand, orta vadeli mali stratejileri, ilerleme raporlarını, yıllık bütçeleri, yıllık hesapları, bilançoları ve denetçi raporlarını hesap verme sorumluluğunu temin etmede önemli rol oynayan mali saydamlık araçları olarak görmektedir²⁹.

Kopits ve Craig, mali saydamlığın üç boyutunun olduğunu ileri sürer. İlk olarak mali saydamlık, kamu kurumlarının kurumsal yapılanmaları ve faaliyetleri ile bu kurumlar tarafından uygulanacak maliye politikalarının, mali hesapların, orta ve uzun vadeli öngörülerin kamuoyuna açık olmasını şart koşar. İkinci olarak mali saydamlık, kamu kurumları tarafından devlet adına girilen tüm yükümlülükler hakkında kamuoyunun açık ve şeffaf bir şekilde bilgilendirilmesine olanak sağlar. Bu bilgilendirmede başta yıllık bütçe kanunları olmak üzere kamu kurumlarının mali raporları ve faaliyet raporları büyük önem taşır. Mali saydamlığın üçüncü boyutu ise kamu kurumlarının siyaset, iş dünyası ve kamuoyu ile ilişkilerinde ve aynı zamanda kurum içi ilişkileri ile devlet adına yürüttüğü tüm kamusal faaliyetlerinde tamamen şeffaf ve denetlenebilir olmasını öngörür³⁰.

1.2. Hesap Verme Sorumluluğun Boyutları

Hesap verme sorumluluğu altındaki kamu kurumlarının kurum içi ve kurum dışı ilişkileri ile hesap verme sorumluluğuna ilişkin ölçütler bakımından hesap verebilirlik türleri, yapısına ve niteliğine göre olmak üzere iki kategoride sınıflandırılabilir³¹.

²⁸ Taytak, Bahtiyar, a.g.m., s. 269.

²⁹ Arigapundi Premchand, "Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality", Globalization and New Challenges of Public Finance: Financial Management, Transparency and Accountability, Meeting of the Group of Experts, 28-30 November 2001, Rome, New York: United Nations, 2002, s. 136.

³⁰ George Kopits, Jon Craig, *Transparency in Government Operations, Occasional Paper 158*, Washington DC: International Monetary Fund, 1998, ss. 1-3.

³¹ Hakan Bakkal, Alper Kasımoğlu, "Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C. 52, S. 599 (2015), s. 43.

1.2.1. Yapısına Göre Hesap Verme Sorumluluğu

Yapısına göre hesap verme sorumluluğu, hesap verebilirliğin kime karşı yerine getirildiğine bağlı olarak dikey ve yatay olmak üzere ikiye ayrılır.³²

1.2.1.1. Dikey Hesap Verme Sorumluluğu

Dikey hesap verme sorumluluğu, “vatandaşın doğrudan seçim süreci yoluyla veya dolaylı olarak sivil toplum örgütleri veya medya yoluyla hesap sormasını” ifade eder³³.

“Serbest ve adil seçimler”, dikey hesap verme sorumluluğunda çok önemli bir rol oynar. Seçim dönemindeki propaganda çalışmaları aracılığıyla en üst düzey hükümet görevlileri, seçmenlerin arzularını dikkate almak ve görevde buldukları süre zarfında neler yapacakları hakkında kamuoyunu bilgilendirmek zorunda kalmaktadırlar. Böylece serbest ve adil seçimler aracılığıyla, toplumun ortak çıkarları doğrultusunda faaliyet gösteren siyasi liderlerin yeniden seçilmeleri ve kamu imkânlarını şahsi çıkarları amacıyla kullanan liderlerin de görevlerinin sona ereceği varsayılmaktadır³⁴.

Bununla beraber, “meslek kuruluşları, işçi ve memur sendikaları, vakıflar, kadın kuruluşları, öğrenci grupları, seçim izleme ve insan hakları grupları gibi sivil toplum kuruluşları”, gerçekleştirilecek yasal düzenlemelere ilişkin kamuoyu oluşturarak ve kamusal faaliyetler üzerinde bir izleme mekanizması kurarak dikey hesap verme sorumluluğunun sağlanmasında önemli görev görür³⁵.

1.2.1.2. Yatay Hesap Verme Sorumluluğu

Yatay hesap verme sorumluluğu, yetkisi tamamen hükümet faaliyetlerini denetlemek olan kamu kurumları yoluyla hükümetin hesap verebilir olmasını ifade eder. Başka bir ifadeyle yatay hesap verme sorumluluğu, hükümetin ve idarenin

³² a.g.m., s. 43.

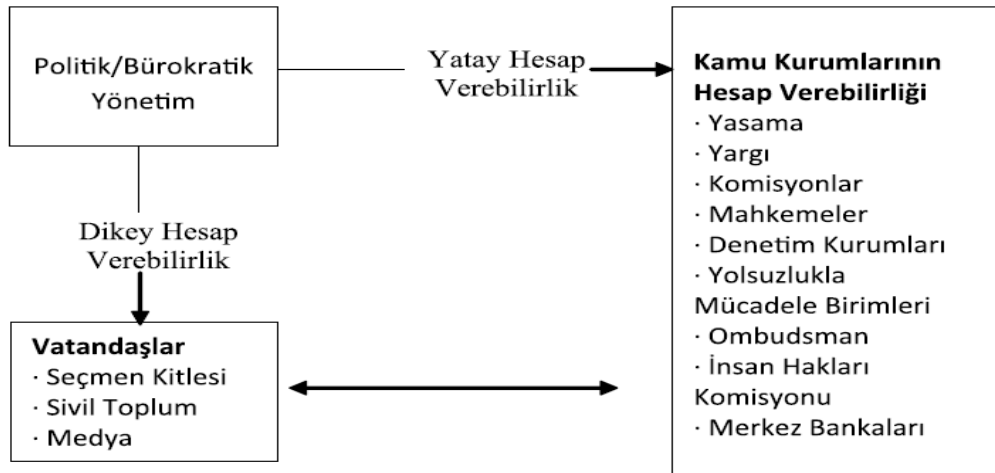
³³ Mark Schacter, “A Framework for Evaluating Institutions of Accountability”, *Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line, Vol. 1 of Handbook on Public Sector Performance Reviews*, ed. Anwar Shah, Washington D.C.: The World Bank, 2003, ss. 325-326.

³⁴ World Bank, *State-Society Synergy for Accountability, World Bank Working Papers No: 30*, Washington D.C, 2004, ss. 8-9.

³⁵ Nihal Samsun, “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 2003, s. 23.

faaliyetlerindeki yanlışların ve suistimallerin kamu kurumları aracılığıyla kontrol edilmesi, yani hükümetin kendi faaliyetleri üzerinde yaptırım ve denetim uygulanmasına razı olmasıdır. Yatay hesap verme sorumluluğunda etkin rol oynayan başlıca kurumlar, “yasama organı olarak parlamento, yargı organı, seçim komisyonları ve mahkemeleri, denetim kurumları, yolsuzlukla mücadele eden sorumlu kurumlar, ombudsman, insan hakları komisyonları ve Merkez Bankası”dır. Yatay hesap verme sorumluluğunda rol oynayan ve resmi bir itibar ve meşruiyete sahip bu kurumlar, devlet mekanizması tarafından oluşturulmuş olup yürütme organının faaliyetlerinin sınırlandırılmasında önemli göreve sahiptir³⁶.

Şekil 2. Hesap Verme Sorumluluğu Mekanizması



Kaynak: Bakkal, Kasımoğlu, a.g.m., s. 44.

1.2.2. Niteliğine Göre Hesap Verme Sorumluluğu

Niteliğine göre hesap verme sorumluluğu, siyasi, idari ve mali hesap verme sorumluluğu olarak sınıflandırılabilir³⁷.

³⁶ Schacter, a.g.e., ss. 325-326.

³⁷ Taytak, Bahtiyar, a.g.m., s. 264.

1.2.2.1. Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Demokratik rejimler esas olarak, kamu otoritesinin vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğuna sahip olduğu yönetim yapıları olduğu için kamu gücünü kullanan birimlerin, eylemlerinden dolayı halk tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak sorgulanabilir olabilmelerini içerir. Bu bakımdan siyasi hesap verme sorumluluğu, demokrasiyle yönetilen ülkelerde esas unsurlardan birisidir³⁸.

Demokrasilerde seçmenler, siyaseten ülkeyi yönetmeye talip olanlara, kamu otoritesini kullanabilmeleri için belli bir süreliğine yetki verirler; kendilerine yetki verilen yöneticiler de bunun karşılığında siyasi olarak hesap vermek zorundadırlar. Bu açıdan “seçim ve oylama mekanizması”, siyasi hesap verme sorumluluğunun sağlanmasında önemli rol oynar³⁹.

Demokratik rejimlerde siyasi hesap verme sorumluluğunu, ikiye ayırmak mümkündür. İlk olarak, yasama organı olan parlamento, özellikle seçimler aracılığıyla temsil ettiği seçmenlere hesap vermek zorundadır. İkinci olarak, yürütme organı olan hükümetin seçmenlerin, dolayısıyla halkın iradesinin temsil edildiği parlamentoya hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Parlamento, hükümet politikalarının icra edilebilmesi için kamu kaynaklarının kullanılmasında hükümete izin ve yetki vermekte, buna mukabil hükümet, yaptığı faaliyetlerin hesabını parlamentoya vermekle sorumlu olmaktadır⁴⁰.

1.2.2.2. İdari (Yönetmel) Hesap Verme Sorumluluğu

İdari veya yönetmel hesap verme sorumluluğu, “idari yönetimde kamu görevlilerinin ve bürokratların üst yönetime hesap verme yükümlülüğu” olup “bürokratların bakanlara karşı hesap verme sorumluluğu”, idari hesap verebilirliğe örnek teşkil eder⁴¹. Buradan da anlaşılacağı üzere idari hesap verebilirlik, kamu kurumlarının hiyerarşik örgütlenmesi temelinde faaliyetlerinin, idari karar ve emirlerinin

³⁸ Mark Bovens, “Public Accountability”, Paper for the EGPA Annual Conference to Be Presented in Workshop 8 (Ethics and Integrity of Governance), Oeiras Portugal, 3-6 September 2003, s. 1.

³⁹ Aktan, *Dileyici*, Ağcakaya, a.g.e., s. 171.

⁴⁰ İzak Atiyas, Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, İstanbul: TESEV Yayınları, 1997, s.6.

⁴¹ Aktan, Çoban, a.g.e., s. 19.

denetlenmesini ifade eder⁴². Bununla beraber idari hesap verme sorumluluğu, “kamu personelinin bakanlar, parlamento ve yurttaşlar karşısında” kullandığı yetkiye ve kaynağa ilişkin hesap verme sorumluluğunu ifade eder⁴³.

İdari hesap verebilirlik, “içsel ve dışsal” olmak üzere iki farklı şekilde olup içsel yönden kurum içindeki kamu görevlilerinin kendi üstleri durumunda olan amirlerine karşı sorumluluğunu belirtirken, dışsal yönden yöneticilerin kendi performansları hakkında parlamentoya veya onun adına yetki kullanan denetim kurumlarına karşı olan hesap verme sorumluluğunu belirtir⁴⁴.

İdari hesap verebilirliğin kamu kurumlarında etkin, etkili ve sağlıklı bir şekilde işlemesi için iç kontrol ve denetim ile dış denetim mekanizmalarının “kurumların her düzeyinde gerçekleştirilmesi” gerekmektedir⁴⁵. Ayrıca, etkin bir “ombudsman sistemi”nin kurulması ve idari yargının idarenin karar ve faaliyetleri üzerinde etkin bir denetim gerçekleştirilmesi de idari hesap verebilirlik açısından büyük önem taşır⁴⁶.

Esas itibariyle idari hesap verme sorumluluğu, tüm dünya genelinde sürdürülen reform çalışmalarının üzerinde yoğunlaştığı bir hesap verme türüdür. Yönetimsel hesap verme sorumluluğunun son yıllarda bu kadar ön plana çıkmasının temel sebebi, yerleşmenin ve yetki devrinin hızlı bir şekilde yaygınlaşmasıdır. Kısacası, özerklik ve yetki devri ile hesap verme sorumluluğu arasında bir denge arayışı söz konusudur⁴⁷.

1.2.2.3. Mali Hesap Verme Sorumluluğu

Mali hesap verebilirlik, kamusal mali kaynakların kamu kurumlarına tahsis edilmesine, kamu idareleri ve görevlilerince kullanılmasına ve harcanmasına ilişkin tüm safhaların bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi suretiyle takip edilerek rapora bağlanmasını ifade eder. Mali hesap verebilirlik konusundaki temel ölçüt, “mali kanunlar, bütçenin icrası ve izlenmesine ilişkin kurumsal yapıyla ilgili kanunlar,

⁴² Roberts, a.g.m., s. 658.

⁴³ Kesim, a.g.m., s. 270.

⁴⁴ Samsun, a.g.m., s. 21-22.

⁴⁵ Bakkal, Kasımoğlu, a.g.m., s. 45.

⁴⁶ Aktan, Dileyici, Ağcakaya, a.g.e., s. 171.

⁴⁷ Joaquin Sevilla, “Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment”, *OECD Journal on Budgeting*, C. 5, S. 2 (2005), s. 8.

bütçe kanunları, idari usul kanunları ve muhasebe sistemleriyle ilgili düzenlemeler” başta olmak üzere mali yönetim ve kontrole ilişkin tüm yasal mevzuat ve düzenlemelere uygunluktur⁴⁸.

Mali hesap verme sorumluluğu, esas itibariyle kamu kaynaklarını kullanan görevlilerin sorumluluğu olup bu kimselere emanet edilen kamu kaynaklarının ne miktarda, hangi alanda ve hangi şekilde kullanıldığının hesabının sorulmasını içerir⁴⁹. Yönetimin mali alandaki yetkilerini kullanması sonucu ortaya çıkan mali hesap verme sorumluluğu, esas olarak bütçe ile gerçekleşmektedir⁵⁰.

2. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNA GÖRE HESAP VERME SORUMLULUĞU SİSTEMİ

2.1. Genel Bilgiler

Kamu harcama yönetiminde kaynak dağılımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması, mali disiplinin sağlanması birçok ülke gündeminde ön sıradadır. Günümüz kamu yönetiminde hesap verebilirlik, üzerinde önemle durulan ve temel unsur olarak kabul edilen bir husustur.

Hesap verme sorumluluğunun esas itibariyle bir kimsenin veya kurumun kararlarından ve faaliyetlerinden, bu karar ve faaliyetlerin nasıl yerine getirildiğinden ve ayrıca yapılanların yanında yapılmayanlardan dolayı başka bir üst otoriteye cevap vermesidir⁵¹. Kamu mali yönetimi açısından hesap verebilirlik, “belirlenmiş hedefler doğrultusunda belirlenmiş bir performansın gerçekleşmesine yönelik sorumluluğun

⁴⁸ Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, Washington D.C.: U.S. Agency for International Development, 2001, s. 10.

⁴⁹ Abdulsamet Alkış, “Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu”, *Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi*, S. 2 (2008), s.15.

⁵⁰ İlhami Söyler, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 16 (2006), s. 292.

⁵¹ Antonia Bar Cendon, “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments”, 2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>, s. 25. (05.02.2019).

üstlenilmesini ve açıklanması gerekliliğini esas alan bir ilişki biçimini” ifade eder⁵². Hesap verme sorumluluğu, kamu kurumlarının yalnızca yılsonlarında mali tablolarını açıklayarak raporlama yaptıkları, kamusal faaliyet gerçekleştikten sonra cevap vermeden ibaret bir yükümlülük değildir. Hesap verebilirlik, kamusal karar, faaliyet ve problemler konusunda önceden tedbir almayı gerektiren, halkla iletişime geçilerek kamuoyunun da dâhil edildiği bir süreçtir⁵³.

Ayrıca demokrasilerde, halkın kendisini temsil eden siyasi yöneticilerden kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığına ilişkin bilgi isteyip hesap sorma hakkı çerçevesinde hesap verebilirlik, demokrasilerin vazgeçilmez bir ögesi olarak kabul edilmektedir⁵⁴. Bu bakımdan günümüz kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu, kamusal karar ve faaliyetlerde etkinlik, etkililik ve ekonomikliği sağlamanın temel şartı olarak görülmekte ve sağlıklı, iyi işleyen bir hesap verme mekanizması için denetimin, mali saydamlığın ve bilgi edinme hakkının gerekliliğine inanılmaktadır⁵⁵.

Mali saydamlık, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını, yönetilmesini ve harcanmasını temin ettiği gibi halk nezdinde kamu yönetimine güveni tesis eder. Kamusal karar ve faaliyetlerde mali saydamlığın sağlanabilmesi için görev, yetki ve sorumlulukların net olarak belirlenmesi, istatistiksel veri yayınlama sisteminin şeffaflığı konusunda güvencelerin olması, bilgilerin periyodik olarak vatandaşların bilgisine sunulması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama mekanizmasının şeffaf bir biçimde işlemesi gerekir⁵⁶. Bu bakımdan mali saydamlık, halka hizmet etmeyen ve kamusal kaynakların israfına yol açan hükümet politikalarının iktidarda kalmasına olanak vermeyerek demokrasinin işleyişine önemli katkı sunar⁵⁷.

⁵² Necip Polat, “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, ed. Coşkun Can Aktan, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 43.

⁵³ Demirkıran, Eser, Keklik, a.g.m., s. 171.

⁵⁴ Ceritli, a.g.e., ss. 29-30.

⁵⁵ Hatipoğlu, a.g.e., ss. 69-70.

⁵⁶ Necip Polat, “Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Çerçevesinde Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, S. 49 (2003), s.67.

⁵⁷ Emine Kızıldaş, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Ankara, 2001, s.9.

Etkili bir hesap verme sorumluluğunun temininde önemli rol oynayan bir diğer araç, kamuoyunun kamusal kararlar ve faaliyetler hakkında bilgi edinme hakkına sahip olmasıdır. Genel olarak bilgi edinme hakkı, “herkesin devlet müdahalesi olmaksızın basın gibi haberleşme imkânları veya kendi tercihi ile her türlü bilgiyi elde edebilmesini, kamuyu ilgilendiren her türlü veriye ulaşabilmesini” ifade eder⁵⁸. Kamu yönetimi açısından bilgi edinme hakkı, “idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yaptığı değişikliklere” ilişkin ilgili tüm tarafların gerçekleştirilen bu değişikliklerin “sonuçları hakkında bilgi alabilmesinin sağlanması” olup idarenin elindeki bilgileri ilgili kişiler ve taraflarla paylaşmasını amaçlar⁵⁹.

Ülkemizde hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık kavramları, mevzuata ilk olarak 5018 sayılı KMYKK ile girmiştir⁶⁰. 5018 sayılı Kanun, temel olarak “hesap verebilirlik ve yönetim sorumluluğu, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, mali saydamlık, tahakkuk esaslı muhasebe, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim” konularını düzenlemektedir⁶¹. Hesap verme sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun’un 5, 8 ve 17’nci maddelerinde düzenlenmiştir⁶². Aynı Kanun’un 8’inci maddesinde hesap verme sorumluluğu, “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” şeklinde tanımlanmıştır⁶³. KMYKK açısından hesap verme sorumluluğunun önemli bir eksikliği, hesap verme sorumluluğuna ilişkin “niteliklerin ve kimlerin hangi mercilere hesap vereceklerinin açıkça” belirtilmemiş olmasıdır⁶⁴.

⁵⁸ Cavidan Soykan, “Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı”, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.8.

⁵⁹ Fulya Solmaz, “Belediyelerde Yönetime Katılım Açısından Bilgi Edinme Hakkı Uygulaması ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 10.

⁶⁰ Hatipoğlu, a.g.e., s. 70.

⁶¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit.

⁶² Söyler, 2012, a.g.m., s. 68.

⁶³ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 8.

⁶⁴ Ahmet Bağbaşıoğlu, “5018 sayılı Kanun Hükümleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimimizde Yer Alanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları”, *Mali Kılavuz Dergisi*, S. 25 (2004), s. 26.

2.2. 5018 Sayılı Yasa'ya Göre Hesap Verme Sorumluluğu Türleri

Yukarıdaki bölümlerde, hesap verme sorumluluğunun boyutlarının yapısına göre dikey ve yatay hesap verme sorumluluğu olarak, niteliğine göre de siyasi, idari ve mali hesap verme sorumluluğu olarak sınıflanabileceği ifade edilmişti. Çalışmanın bu bölümünde, hesap verme sorumluluğunun türleri 5018 sayılı Kanun çerçevesinde ele alınacaktır.

2.2.1. Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verebilirlik, demokrasinin temel unsuru olup kimin, kime karşı ne için sorumlu olduğu konusunda zamanında ve doğru olarak ortaya konulan bilgi, demokratik yönetişimin esasını teşkil eder.

Siyasi hesap verebilirlik, parlamentoyu, hükümeti ve bakanları kapsamı içine almaktadır. Politikaların oluşturulması ve uygulanması konusunda hükümet, yürütme yetkisini kullanma sorumluluğuna sahiptir. Parlatentonun sorumluluğu halka, hükümetin sorumluluğu ise parlamentoya karşıdır. Ülkemizde siyasi anlamda hesap verme sorumluluğu bulunanların görev, yetki ve sorumlulukları Anayasa ile düzenlenmiş⁶⁵ olup buna göre her bakan, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur⁶⁶.

Bununla beraber 5018 sayılı KMYKK, 10'uncu maddesi ile bakanlara hesap verme sorumluluğu yüklemiştir. Buna göre "bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu" tutulmuşlardır. Bu hesap verme sorumluluğundan, "mahalli idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanı", "Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanı" yükümlü kılınmıştır. Ayrıca

⁶⁵ Ekrem Candan, "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları", *Mali Hukuk Dergisi*, S. 121 (2006), s. 52.

⁶⁶ T.C. Anayasası, *Resmi Gazete*, S. 17863 (Mükerrer), C. 22 (1982), Madde 106.

“bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumlu” kılınmışlardır. Bunların dışında bakanlar, hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli rol oynayan kamuoyunun bilgi edinme hakkı çerçevesinde, “idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmek” zorundadırlar. KMYKK’nın 41’inci maddesine göre genel faaliyet raporları çerçevesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelerde üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur”⁶⁷.

2.2.2. İdari Ve Mali Hesap Verme Sorumluluğu

İdari hesap verebilirlik, karar verme mekanizması içinde yer alan yetkililerin, karar verme süreçlerinin saydamlığını sağlaması, bilgiye kolayca ulaşılması yanında politika ve uygulamaların gerekçeleri ve sonuçları bakımından paydaşları bilgilendirme zorunluluğu olarak tanımlanabilir. İdari hesap verebilirlik, karar verme sürecinde bulunan bakan, üst yönetici gibi yetkilileri kapsamı içine alan bir sorumluluktur⁶⁸.

5018 sayılı KMYKK çerçevesinde “idari hesap verme sorumluluğu, kamu yönetiminde rol alan kamu görevlilerinin bağlı oldukları Bakan ve amirlerine karşı yönetsel sorumluluğunu ifade eder”. Kanun’un 7’nci maddesindeki idarelerin mali saydamlığı sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapma sorumluluğu, 10’uncu maddesindeki Bakanların Cumhurbaşkanı’na karşı sorumluluğu, 31’inci maddesindeki harcama yetkisini devredenlerin sorumluluğu ve 76’ıncı maddesindeki kamu idarelerinin sorumluluğu, idari hesap verme sorumluluğuna örnek teşkil eden düzenlemelerdir. İdari hesap verme sorumluluğunun ihlal edilmesinin karşılığında “genellikle disiplin cezası” şeklinde bir yaptırım öngörülür⁶⁹.

Mali hesap verebilirlik; hükümetin ve kamu idarelerinin kamu kaynaklarının yönetimi ve kullanılması ile ilgili faaliyetlerinde hiyerarşik üstlerine, parlamentoya ve

⁶⁷ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 10, Madde 41.

⁶⁸ Samsun, a.g.m., ss.21-22.

⁶⁹ Söyler, 2006, a.g.m., s. 292.

kamuoyuna hesap vermesidir. Bir başka deyişle “mali hesap verme sorumluluğu, gerek siyasi ve idari hesap verme sorumluluğu çerçevesinde ortaya çıkan, gerekse tazmin, para cezası ve gecikme (temerrüt) faizi gibi adlarla ortaya çıkan parasal içerikli yaptırımlardır”⁷⁰. Bu bakımdan eğer idari veya siyasi hesap verme sorumluluğunun ihlal edilmesi neticesinde kamu zararı ortaya çıkmışsa, “yersiz ve fazla ödemenin iadesi, para cezası ve gecikme faizi gibi mali yaptırımlar uygulanabilir”⁷¹. Mali hesap verme sorumluluğunu sağlamanın en önemli araçlarından birisi bütçedir⁷². 5018 sayılı Kanun’un “32’nci maddesindeki harcama yetkililerinin sorumluluğu, 33’üncü maddesindeki gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğu, 38’inci maddesindeki gelirlerin toplanma sorumluluğu, 40’inci maddesindeki şartlı bağış ve yardımların zamanında kullanılması sorumluluğu, 48’inci maddesindeki mal yönetiminde sorumluluk ve 61’inci maddesindeki muhasebe yetkililerinin sorumluluğu, mali hesap verme sorumluluğuna örnek teşkil eder”⁷³.

2.2.3. Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu

KMYKK’ye göre üst yönetici, “bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst idareci, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanıdır”. Üst yöneticilere teşkilat kanunları ve diğer kanunlardaki sorumluluklarına ek olarak, üst yönetici sıfatıyla hesap verme sorumluluğu yüklenmiştir. KMYK Kanununun 11’inci maddesine göre de “üst yöneticiler, idarelerin bütçelerinin ve stratejik planlarının kalkınma planına, yıllık programlara kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kötüye kullanımını önlemekten, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar”. Ayrıca kanunda üst yöneticilerin “bu sorumluluğun gereklerini harcama

⁷⁰ a.g.m., 292.

⁷¹ a.g.m., 292.

⁷² Aktan, Ağcakaya, Dileyici, a.g.e., s. 175.

⁷³ Söyler, 2006, a.g.m., s. 292.

yetkilileri, mali hizmetler birimleri ve iç denetçiler” vasıtasıyla gerçekleştirecekleri ifade edilmektedir⁷⁴.

2.2.4. Harcama Yetkililerinin Hesap Verme Sorumluluğu

KMYKK'nin 3'üncü maddesinde, “harcama birimi, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim” olarak tanımlanmıştır. Kanunun 31'inci maddesinde “bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi” olduğu ifade edilmiş, 32'nci maddesinde ise “bütçeden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatına” bağlanmıştır. Kanunda “harcama yetkililerinin harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu” oldukları belirtilmiştir⁷⁵.

5018 sayılı KMYKK'nın 31'inci maddesiyle, yürürlükten kaldırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan farklı olarak, kamu harcama sisteminde “harcama yetkisi, bakanlara değil bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine”, yani harcama yetkilisine verilmiştir⁷⁶. Böylece mali sorumluluğun, kendilerine kamu kaynağı tahsis edilenlerde değil de tahakkuk memuru ve saymanlar üzerinde kalması uygulaması son bulmuş ve gerçek anlamda hesap verme sorumluluğunun sağlanması için önemli bir adım atılmıştır⁷⁷.

2.2.5. Gerçekleştirme Görevlilerinin Hesap Verme Sorumluluğu

KMYKK'nin 33'üncü maddesine göre “bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için mal veya hizmetin belirlenen esaslara uygun şekilde alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin

⁷⁴ Şafak Birol Acar, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde Mali Hizmetler Birimleri”, *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İç Kontrol Uyumlaştırma Dairesi İç Kontrol Bülteni*, Nisan-Haziran 2008, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6819,acar-safak-birol-kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-sisteminde-mali-hizmetler-birimi.pdf?0>, S. 1, s. 4. (06.02.2019).

⁷⁵ Acar, a.g.m., ss. 5-6.

⁷⁶ S. Mustafa Önen, Bedrettin Özmen, “Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk”, *Sayıştay Dergisi*, S. 81 (2011), s. 102.

⁷⁷ a.g.m., ss. 96-97.

düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır”⁷⁸.

Gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğu, “harcama talimatı üzerine; işin yapılması, mal veya hizmetin alınması, işlemlerin belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini” yerine getirmektir⁷⁹. Bir kamu çalışanının gerçekleştirme görevlisi sorumluluğunu üstlenebilmesi için öncelikle kendisine bu konuda yetki ve görev verilmiş olması, ayrıca gerçekleştirilen harcamalara ilişkin belgeleri de hazırlayıp imzalaması gerekmektedir⁸⁰.

2.2.6. Muhasebe Yetkililerinin Hesap Verme Sorumluluğu

Muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumluluklarına ilişkin hususlar, KMYKK’nın 61’inci maddesinde düzenlenmiştir. Muhasebe yetkilisi, “gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini” yürütmekle görevlidir. “Bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından” muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuştur. KMYKK, bahsedilen ilgili maddesinde muhasebe yetkililerinin yapmaya yetkili oldukları iş ve işlemleri tek tek saymıştır. Buna göre “muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür”⁸¹.

Sayıştaya göre, “ödeme emri belgesi üzerinde harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin imzaları olmakla birlikte, ödeme emri belgesinin eki belgeler üzerinde herhangi bir imza eksiği varsa, muhasebe yetkilisinin ödeme emri belgesi üzerinde imzası bulunan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi ile birlikte sorumlu tutulması”

⁷⁸ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 33.

⁷⁹ Acar, a.g.m., s. 5.

⁸⁰ Sayıştay Genel Kurulu, 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Karar, S. 5189/1, 14.06.2007.

⁸¹ Acar, a.g.m., ss. 5-6.

gerekmektedir. Ayrıca “bunlardan sadece birinin imzası varsa, muhasebe yetkilisi, imzası bulunan görevli ile birlikte sorumlu tutulur”⁸².

3. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU

Devlet bütçesi, “devlet harcamaları ile gelirlerini ayrıntılı biçimde gösteren, belli bir dönem için harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren” ve ayrıca “kamu kaynaklarının tahsisinin yapıldığı”, kaynakların ne şekilde kullanılacağına belirlendiği temel belge olduğu için hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ile yakından ilgilidir⁸³. Aynı zamanda devlet bütçesi, hükümet politikalarının belirlendiği ve nasıl uygulanacağını gösterildiği belgedir⁸⁴. Bütçeler, mali disipline ilişkin kurallar koymak ve kamu “kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtılmasını” ve kullanılmasını sağlamak suretiyle mali saydamlığa ve hesap verebilirliğe önemli katkı sunar⁸⁵.

5018 sayılı KMYKK’nın temel hedefi, “kamu mali yönetiminde mali disiplini, hesap verme sorumluluğunu ve mali saydamlığı” temin ederek “kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını”⁸⁶ sağlamak olduğu için “bütçenin türleri, uluslararası standartlara” uygun olarak “yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmış” ve “bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla bütçenin kapsamı genişletilmiştir”⁸⁷. Bu amaçla 5018 sayılı Kanun ile ülkemizde kamu mali yönetim sisteminde “performans esaslı bütçeleme anlayışı benimsenmiştir”⁸⁸. KMYKK’nın “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9’uncu maddesine göre “kamu idareleri, stratejik plan hazırlamakla yükümlü” olup “bütçelerini stratejik

⁸² Sayıştay Genel Kurulu, op.cit.

⁸³ Kasımoğlu, Bakkal, a.g.m., s. 47.

⁸⁴ Francisco José Bastida, Bernardino Benito, “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison”, *Public Administration*, C. 85, S. 3 (2007), s. 667.

⁸⁵ Murat Toker, “Mali Saydamlık ve Türkiye”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu*, Ankara, 2002, s. 2.

⁸⁶ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 143.

⁸⁷ Ertan Tosun, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 16 (2003), ss. 19-20.

⁸⁸ Mutluer, Erdoğan, Kesik, a.g.e., s. 143.

planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamak zorundadırlar”⁸⁹.

Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin sahip oldukları kamusal kaynaklarla en iyi ve “en yüksek düzeyde kamu hizmeti çıktısına” ulaşmasını sağlayan bütçe tekniğidir⁹⁰. Başka bir ifadeyle performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin kendilerine devlet bütçesiyle tahsis edilen ödenekle en iyi “kamu hizmet çıktısını” üretmesidir⁹¹. Maliye Bakanlığı performans esaslı bütçelemeyi “kaynakların, kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi” olarak tanımlamaktadır⁹². Performans esaslı bütçe; öncelikle kamu kurumlarının temel görevlerinin ve bu görevlere yönelik “amaç ve hedeflerin belirlenmesi”, daha sonra kamu kurumlarının gerçekleştireceği kamu hizmetlerinin “maliyetlerinin tespit edilmesi” ve bunlar için “kamu kaynağı tahsis edilmesi” ve son olarak “performans ölçümü” yapmak suretiyle hedef ve amaçların ne ölçüde gerçekleştiğine ilişkin “sonuçların raporlanması” olmak üzere üç aşamadan oluşur⁹³.

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı üzere performans esaslı bütçeleme, “sonuç odaklı” bir bütçeleme sistemi olduğu için hesap verme sorumluluğunu arttıran bir özelliğe sahiptir⁹⁴. Ayrıca performans esaslı bütçelemede hesap verme sorumluluğu, “uygunluk denetimini” de içermektedir⁹⁵. Yani performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının ve devlet bütçesiyle kamu idarelerine tahsis edilen ödeneklerin, “hukuka uygun ve aynı zamanda etkin, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığının” tespitine imkân tanıdığı için kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik ve mali saydamlık

⁸⁹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit, Madde 9.

⁹⁰ Şerafettin Aksoy, Kamu Maliyesi: Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Devlet Borçları, Bütçe, Maliye Politikası, 4. b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 2011, s. 387.

⁹¹ Mesut Hastürk, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, *Güncel Mali Sorunlar*, 2006, s. 73.

⁹² Tolga Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 101 (2016), s. 7.

⁹³ Taytak, Bahtiyar, a.g.m., s. 268.

⁹⁴ Bakkal, Kasımoğlu, a.g.m., s. 48.

⁹⁵ Hamza Ateş, Dilek Çetin, “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s. 269.

açısından büyük önem taşır⁹⁶. Performans esaslı bütçelemenin hesap verebilirlik açısından taşıdığı bir büyük önem de “bürokrasinin yürütme organına karşı, yürütmenin yasama organına ve vatandaş karşı hesap verme sorumluluğu” öngörmesidir⁹⁷. Bunun yanında performans esaslı bütçe sistemi, “kurumsal bütçe sınıflandırması” yoluyla kamu hizmetlerinde “kullanılacak kamusal kaynaklardan kimlerin sorumlu olduğunu” açıkça göstererek hesap verme sorumluluğunun temininde önemli bir rol üstlenmektedir⁹⁸.

3.1. Stratejik Plan

5018 sayılı KMYKK'nın 3'üncü maddesinde “stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Kanun'un 9'uncu maddesiyle kamu idarelerine “kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamak” ve “bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak” zorunluluğu getirilmiştir⁹⁹.

5018 sayılı Kanun'un tarifine göre “stratejik planlama, stratejik yönetimin bir fonksiyonu olarak, geleceğin tahmin edilerek dış çevrenin analizi, kurumun, üstün ve zayıf yönleri dikkate alınarak stratejilerin seçilmesini öngörmektedir”¹⁰⁰. 5018 sayılı Kanun'la getirilen stratejik planlama sistemi, “kamunun orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerin belirlenmesi, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin

⁹⁶ Ahmet Taner, “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, *Sayıştay Dergisi*, S. 83 (2011), s. 15.

⁹⁷ Ateş, Çetin, a.g.e., s. 269.

⁹⁸ Baş, a.g.m., s. 18.

⁹⁹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 3, Madde 9.

¹⁰⁰ Mustafa Koç, “Yönetimde Moda Terim, Stratejik Yönetim”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 17, 2004, s. 7.

kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil etmektedir”¹⁰¹. Ayrıca 5018 sayılı Kanun’a göre kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarına uygun olarak hazırlama zorunluluğu, “kamu idarelerini, sonucu ölçülebilir ve hesap verebilirliği yüksek bir harcama yönetimi oluşturmaya zorlamak” suretiyle hesap verme sorumluluğuna katkı sağlamaktadır¹⁰².

Stratejik planlar, “uzun vadeli ve geleceğe dönük” bir perspektifle kamu idarelerinin “buldukları noktadan hedefledikleri noktaya” nasıl varacaklarını gösterir. Ayrıca stratejik planlar, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirtilen hedef ve amaçlar doğrultusunda hazırlanmasına, kamu kaynaklarının tahsisinde kamu idarelerinin önceliklerinin baz alınmasına ve en önemlisi “hesap verme sorumluluğuna” yardımcı olur. Bu açıdan bakıldığında stratejik planlar, “girdilerin değil sonuçların planlanmasını” amaçlar; “gerçekçi, ulaşılabilir hedefler” öngörür, bu hedeflere ulaşabilmek için planların “sürekli gözden geçirilmesini” gerekli kılar ve kamu idarelerinin kurumsal misyon ve vizyonlarını oluşturmalarına yardımcı olur. Stratejik planların hesap verme sorumluluğu açısından en önemli özelliği, “hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine” olanak tanınmasıdır¹⁰³.

3.2. Performans Programı

Performans programı, “bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır”¹⁰⁴. Bu bakımdan, performans programları, kamu idarelerinin “bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmak” suretiyle “stratejik plan ve bütçe ilişkisini” temin etmektedir¹⁰⁵.

¹⁰¹ Kalkınma Bakanlığı, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3. Sürüm, Ankara, 2018, s. 1.

¹⁰² Alkış, a.g.m., s. 21.

¹⁰³ Hastürk, a.g.m., s. 76.

¹⁰⁴ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara, 2009, s. 6.

¹⁰⁵ op.cit., s. 9.

Yukarıda stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme sisteminin, çıktı ve sonuç odaklı olduğu ifade edilmişti. Bunu sağlayan faktör ise performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin bütçelerinde “mali bilgilerle beraber performans bilgilerinin yer almasıdır.” Bu şekilde performans programları, kamu idarelerinin temel görev, amaç ve hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğine ışık tutacak çıktı ve sonuçlar ile mali ve performans bilgilerinin bütçelerinde yer almasını temin ederek, hesap verme sorumluluğuna ve mali saydamlığa önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır¹⁰⁶.

Performans programları, her bir kamu idaresi tarafından üç aşamada hazırlanır. İlk olarak “kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedefler, performans hedef ve göstergeleri, faaliyetler ve bunlardan sorumlu harcama birimleri belirlenir.” İkinci olarak, kamu idarelerinin “harcama birimleri, sorumlu oldukları faaliyetlerin maliyetleri ile faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderlerini ve diğer idarelere transfer edilecek kaynakları tespit ederek mali hizmetler birimine bildirirler.” Son olarak “mali hizmetler birimi”, üst yönetici ve harcama yetkilileri ile harcama birimlerinden gelen bu bilgileri birleştirerek “performans programını hazırlar”¹⁰⁷.

3.3. Faaliyet Raporu

5018 sayılı KMYKK'nın 41'inci maddesinde “birim faaliyet raporu”, “idare faaliyet raporu” ve “genel faaliyet raporu” olma üzere üç çeşit faaliyet raporu düzenlenmiştir. Faaliyet raporu hazırlama sorumluluğu, “her yıl olmak üzere” ve “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde”, “üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine” yüklenmiştir¹⁰⁸.

5018 sayılı Kanun'a göre merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının birim faaliyet raporları harcama yetkililerince hazırlanırken, idare faaliyet raporları, birim faaliyet raporları baz alınarak üst yöneticiler tarafından hazırlanır, kamuoyuna açıklanır ve idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir. Mahalli idareler ise hazırladıkları idare faaliyet

¹⁰⁶ op.cit., s. 9.

¹⁰⁷ op.cit., s. 11.

¹⁰⁸ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 41.

raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderir. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarına ait genel faaliyet raporları, Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak kamuoyuna açıklanır ve bir örneği Sayıştaya gönderilir. Mahalli idarelere ait genel faaliyet raporları ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanarak kamuoyuna açıklanır ve bir örneği Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir. Sayıştay ise kendisine gönderilen idare faaliyet raporları ile genel faaliyet raporlarını “dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur”¹⁰⁹.

5018 sayılı Kanun, kendilerine kamu kaynağı tahsis edilen kamu idarelerinin hesap verme sorumluluklarını ve mali saydamlıklarını sağlamak amacıyla idare faaliyet raporlarının “ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenmesini” şart koşmuştur¹¹⁰.

5018 sayılı Kanun’un faaliyet raporlarına ilişkin bu düzenlemeleri değerlendirildiğinde, hesap verme sorumluluğu ile beraber mali saydamlığın kamu idarelerinin faaliyetlerinde sağlanmaya çalışıldığı görülecektir. Öncelikle hazırlanan idare faaliyet raporları ile genel faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması hesap verme sorumluluğunun siyasi boyutuna vurgu yapmaktadır. Çünkü bu suretle hükümet politikalarından dolayı kamuoyunu bilgilendirerek hesap vermektedir. Yine hesap verme sorumluluğunun siyasi boyutuyla ilgili olarak Sayıştayın hem idare raporlarını hem de genel faaliyet raporlarını dış denetime tabi tutması ve bunları denetim sonuçlarıyla parlamentoya göndermesi ve nihayetinde parlamentoda tüm bu raporların hesaba

¹⁰⁹ op.cit., Madde 41.

¹¹⁰ op.cit., Madde 41.

çekilmesi, büyük önem arz etmektedir. Ayrıca, kamu idarelerinin idare faaliyet raporlarının Cumhurbaşkanlığına gönderilmesi ise hesap verme sorumluluğunun idari boyutuyla temin edilmesine katkı sunmaktadır. Son olarak 5018 sayılı Kanunun idare faaliyet raporlarının içeriğinde kamu idarelerinin idarenin hem genel hem mali bilgilerinin olmasını ve gerçekleştirilemeyen hedeflerin nedenlerinin açıklanmasını şart koşması ve bunların parlamentoda “kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması” çerçevesinde değerlendirilerek hesaba çekilmesi, mali saydamlık açısından büyük önem taşımaktadır¹¹¹.

3.4. Denetim

Denetim ve kontrol mekanizmasının amacı, “yetki devrinde yetkiyi devralan tarafın yetkisini amaçlara uygun şekilde kullanıp kullanmadığını” incelenmektir. Bu sebeple, “yetki devrinin gerçekleşmesi denetim sürecini” zorunlu kılar¹¹².

Denetim, “genel olarak sonuçları önceden belirli amaç, hedef, faaliyet ve standartlara göre değerlendirip, ilgili idareye önerilerde bulunarak gerçekleştirilen işlerin daha etkin yapılmasını sağlayan bir araçtır.” Ancak geleneksel denetim ile günümüz kamu yönetimindeki denetim anlayışı birbirinden farklıdır. Geleneksel denetim anlayışı, “hesap, kayıt ve raporların doğruluğunu ve finansal işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetleyerek sadece düzenlilik denetimine odaklanmaktadır”¹¹³.

KMYKK, “bütçenin kamu harcamaları üzerindeki etkisi yükselterek denetime yeni bir bakış açısı getirmiştir.” KMYKK’nın getirmiş olduğu yeni denetim anlayışı, “kamu harcamalarının hukuki denetime ve performans denetimine tabi tutulmasını” öngörmektedir. Hukuki denetim, “kamu harcamalarının mevzuata uygunluk” denetimini içerirken, performans denetimi ise stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları esas alınarak yapılan denetimi kapsamaktadır. KMYKK’nın öngördüğü denetim sistemi, “iç kontrol” ve Sayıştay tarafından parlamento adına gerçekleştirilen “dış

¹¹¹ Önen, Özmen, a.g.m., ss. 101-102.

¹¹² Emine Kızıldaş, “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, 20. *Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No: 1), 2005, s. 381.

¹¹³ Tolga Demirbaş, *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması*, Ankara: T.C. Sayıştay, 2001, ss. 48-51.

denetim”den oluşmaktadır. İç kontrol sistemi, kamusal harcamalarının gerçekleştirilmeden önce ön mali kontrolü ile gerçekleştirildikten sonra iç denetiminden meydana gelmektedir¹¹⁴.

KMYKK ile getirilen performans denetimi anlayışı, teftiş odaklı geleneksel denetim anlayışından farklı yönleri vardır. Öncelikle, “performans denetimi geleceğe yönelik olup amacı, işi daha iyi yapabilmek için performanslara dayalı öneriler geliştirmektir. Düzenlilik denetimi ise geçmiş yönelimli olup performansa değil hata ve uyumsuzluklara odaklanır”¹¹⁵. Bunun yanında, “performans denetimi, hesap verebilirlik; düzenlilik denetimi ise uyum çerçevesinde gerçekleştirilir”¹¹⁶. Ayrıca, “düzenlilik denetiminin kapsamı, sadece harcamaların meşruluğunu, uygunluğunu ve düzenliliğini incelediği için dardır. Performans denetimi ise harcamaları ve sonuçlanan işleri ekonomiklik, etkinlik ve etkililik açısından incelediği için daha geniş kapsamlıdır”¹¹⁷.

Sonuç olarak, hesap verme müessesesinin etkin işleyebilmesi için denetim zorunludur. Bu işlev hesap verme sürecine güvenilirlik kazandırır. Denetim sürecinde taraflar arasında raporlama ve izleme faaliyeti söz konusudur. Bağımsız ve tarafsız denetim raporları kamu kaynağı kullanan yönetsel kuruluşlar ve hükümetin parlamento ya karşı hesap verme sorumluluğuna katkılarda bulunur¹¹⁸.

¹¹⁴ Abdullah Burhan Bahçe, Ömer Dönmez, “Kamu Harcamalarında Mali ve Hukuki Boyutlar: Türkiye Örneği”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S. 40 (2017), s. 172.

¹¹⁵ Erhan Karacan, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: Korza Yayıncılık, 2010, s. 52.

¹¹⁶ Michael Barzelay, “Performance Auditing and New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions”, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996, s. 15-56.

¹¹⁷ H. Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007, s.79.

¹¹⁸ Baş, a.g.m., s. 10.

4. HESAP VERME SORUMLULUĞUNU GÜÇLENDİRİCİ UNSURLAR

Bu bölümde 5018 sayılı KMYKK ile hesap verme sorumluluğunun hangi unsurlar ile güçlendirildiği ana hatlarıyla ele alınacaktır.

4.1. Mali Saydamlık ve Mali İstatistikler

Mali istatistikler, 5018 sayılı KMYKK'da Dördüncü Kısım'ın İkinci Bölüm'ünde Mali İstatistikler alt başlığı altında, 52, 53 ve 54'üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Mali istatistik, “uluslararası kriterlere göre oluşturulan kapsama dâhil birimlerin mali işlemlerinin kayıt altına alınması, sınıflandırılması, raporlanması, doğruluğunun sağlanarak tablo ve grafikler şeklinde belirli sürelerde yayımı ile bu verilerin gerek kendi aralarındaki gerekse diğer idareler ile olan ilişkilerinin çeşitli istatistiksel yöntemler kullanılarak anlamlı sonuçlar verecek şekilde yorumlanıp, analiz edilmesidir”¹¹⁹. 5018 sayılı Kanun çerçevesinden bakılacak olursa mali istatistik, kamu idarelerinin “varlıklarının, yükümlülüklerinin, gelir ve giderlerinin tahakkuk esasına göre istatistiksel olarak raporlanmasıdır”¹²⁰.

5018 sayılı Kanun'a göre “malî istatistikler, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî işlemlerini kapsar.” 5018 sayılı Kanun, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, merkezi yönetim kapsamındaki idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak düzenlemiştir. Bu istatistikler, “muhasabe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanır” ve “uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanışlılık, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde” olmak zorundadır¹²¹.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikleri derler”. Ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığı, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikleri aylık olarak”, “genel yönetim

¹¹⁹ Eyüp Kızılkaya, Mahir Adanır, “Kamu Mali İstatistikleri ve Rasyo Analizi”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, S. 56 (2010), s. 41.

¹²⁰ H. Bayram Çolak, “Kamu İdareleri İçin Tahakkuk Esaslı Muhasebe Neler Getiriyor?”, *H. Bayram Çolak'ın Kişisel Web Sitesi*, Ağustos 2006, <http://hacibayramcolak.net/makaleler/111-makale31>. (09.02.2019).

¹²¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 52.

kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistiklerini de üçer aylık dönemler itibariyle yayımlar.” Bu istatistikî veriler, “anlaşılabilir ve kullanıcılarca kolay ulaşılabilir” olmak zorundadır. Bu yolla 5018 sayılı Kanun, kamu idarelerine ait mali istatistiklerin kamuoyu nezdinde açık, şeffaf ve hesap verebilir olmasını hedeflemektedir. Ayrıca Kanun, kamu idarelerinden mali istatistiklerine ait bilgileri belirtilen sürede Hazine ve Mali Bakanlığına göndermeyen görevliler hakkında idari para cezası uygulanmasını öngörerek, hesap verebilirliğin idari boyutunu da temin etmeye çalışmaktadır¹²².

Sayıştay, yukarıda belirtilen kamu idarelerinin” bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde değerlendirir”, bu değerlendirmeyi rapora bağlar ve hazırladığı “değerlendirme raporunu, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderir”. Sayıştay kamu idarelerinin mali istatistiklerine dair değerlendirmeyi, “hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından” yapar. Böylece 5018 sayılı Kanun, kamu idarelerinde hesap verebilirliğin mali boyutunu ve mali saydamlığı sağlama adına önemli bir düzenleme getirmektedir¹²³.

4.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe

5018 sayılı KMYKK, kamu idarelerinin muhasebe sisteminin çalışma şeklini, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılması” temelinde düzenlemiştir. Ayrıca Kanun, muhasebe sisteminin amacının “kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması” olduğunu belirtmiştir¹²⁴.

Muhasebe işlemleri temelde, “nakit ve tahakkuk esaslı” olmak üzere iki şekilde kaydedilir. Nakit esaslı muhasebe, “geleneksel muhasebe sisteminin temeli” olup bu muhasebe sisteminde işlemler, gerçekleştirilen “hizmet ve faydaların ne zaman olduğuyla

¹²² op.cit., Madde 53.

¹²³ op.cit., Madde 54.

¹²⁴ op.cit., Madde 49.

ilgilenmeksizin nakdin ödendiği veya alındığı zaman” kaydedilir. Nakit esaslı muhasebe sisteminin önemli bir eksikliği, “bütçe uygulamasında devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili olarak ortaya çıkan bilgilerin tam ve zamanında kayıt altına alınamaması” ve böylece “bütçe uygulamalarına dair işlemlerin ait oldukları yılda kalarak yeni mali yıla aktarılmamasıdır”¹²⁵. Bu bakımdan, “nakit esaslı muhasebede, işlemler tahsilat ve ödemeye odaklandığından, mali raporlar, bütçe gelir ve giderlerini yani nakit hareketlerini kapsamakta, devletin mal varlığı ve diğer yükümlülükleri, taahhüt ve garantiler, hesaplara yansımamakta ve bu durum mali saydamlığı ve hesap verebilirliği engellemektedir”¹²⁶.

Tahakkuk esaslı muhasebede, “işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir.” Başka bir deyişle “tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dâhil edilirler ve böylece dönemsel mali raporlar, ilgili faaliyet dönemlerine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtmış” olurlar. Ayrıca tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, sadece gelir ve giderleri değil “mali ve fiziksel varlıklar ile cari ve sermaye varlıkları olmak üzere tüm varlıkları, yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir; amortisman giderleri dâhil program maliyetlerinin tamamını hesaplar ve raporlar”. Bu şekilde tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, “kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığı” tespit edilerek kamu idarelerinin performansları sağlıklı bir şekilde ölçülmesine yardımcı olarak hesap verebilirliğe ve mali saydamlığa önemli katkı sunar¹²⁷.

5018 sayılı KMYKK ise 51’inci maddesi ile kamu gelir ve giderlerinde tahakkuk esaslı, bütçe ve gelir giderlerinde ise nakit esaslı muhasebe sistemi öngörmüştür. Buna göre, “kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilirken, bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilmektedir”¹²⁸.

¹²⁵ Söyler, 2012, a.g.m., ss. 70-71.

¹²⁶ Mustafa Dişli, *Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi (Açıklamalı Çözümlü)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2004, s. 16.

¹²⁷ Çolak, a.g.m.

¹²⁸ Hikmet Tosun, Uğur Cebeci, *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006, s. 128.

4.3. İç Denetim

İç denetim sistemi, 5018 sayılı Kanun'un 63'üncü maddesinde iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak düzenlenmiştir¹²⁹. KMYKK'ya göre iç kontrol, ön mali kontrol ve iç denetim olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. 5018 sayılı Kanun iç kontrolü, "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlamıştır¹³⁰. İç kontrol sistemi, kamusal kararlar ve faaliyetlerde ön tedbirler olarak "yolsuzluk ve usulsüzlükleri saptamaya ve önlemeye yönelik sistem ve düzenlemeleri içermektedir"¹³¹.

Öte yandan iç denetim, kamu idarelerinin tasarrufu altındaki kamusal kaynakları, kendi çerisinde kurumun iç denetçileri tarafından denetlemesidir¹³². İç denetim, Uluslararası İç Denetim Enstitüsü tarafından, "kurumun her türlü faaliyetini geliştirmek ve değer katmak amacı güden bağımsız ve objektif güvenceli bir danışmanlık faaliyeti" şeklinde tarif edilmektedir¹³³. KMYKK ise iç denetimi, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" olarak tanımlamaktadır¹³⁴. Ayrıca Kanun, iç denetimin "idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerini" kapsayacağını ve "risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceğini"

¹²⁹ Önen, Özmen, a.g.m., s. 105.

¹³⁰ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 55.

¹³¹ Köze, a.g.e., s. 15.

¹³² Ahmet Kesik, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 9, S. 1 (2005), s. 95.

¹³³ Hami Örenay, "Kamu İç Mali Kontrol Sistemi (KİMK) ve Türkiye Uygulaması", *Sayıştay Denetçileri Derneği (SAYDER) Dış Denetim Dergisi*, S. 1 (2010), s. 141.

¹³⁴ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 63.

vurgulamaktadır¹³⁵. Bu bakımdan iç denetim sistemi, kamu idarelerinin yönetsel iş ve işlemleri ile mali işlemlerinin hesap verebilirliğini sağlama adına önemli bir işlev görmektedir.

4.4. Dış Denetim

5018 sayılı KMYKK, 68'inci maddesi ile dış denetimi düzenlemiştir. Dış denetim, Sayıştay tarafından kamu harcamaları sonrasında parlamento adına yapılan denetimdir. 5018 sayılı Kanun, dış denetimin amacını “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” olarak belirlemiştir. Ayrıca Kanun, dış denetimin “kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetiminden”, “kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitinden” ve “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesinden” oluşacağını düzenlemiştir. Son olarak Kanun, Sayıştayın “denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmasını” hükme bağlamıştır¹³⁶.

5018 sayılı Kanun'daki dış denetimle ilgili bu düzenlemelerde, öncelikli olarak, tüm kamu kurumlarının dış denetimin kapsamı içinde olması ön plana çıkmaktadır¹³⁷. Yukarıda da ifade edildiği gibi genel yönetim, merkezi yönetimle beraber sosyal güvenlik kurumlarını ve mahalli idareleri içine alır. İkinci olarak, dış denetim hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir, dolayısıyla kamu idarelerinde hesap verme sorumluluğunun sağlanmasında önemli rol oynar. Ayrıca dış denetim, kamu idarelerinin

¹³⁵ op.cit., Madde 63.

¹³⁶ op.cit., Madde 68.

¹³⁷ Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 148 (2005), s. 158.

mali karar, faaliyet ve işlemlerini denetime tabi tuttuğu için kamu mali yönetiminde mali saydamlığın temin edilmesine önemli katkı sağlar. Dış denetim, yapılan denetimin sonuçlarının rapora bağlandığı bir raporlama faaliyetidir¹³⁸. Ayrıca Kanun, dış denetimin “mali denetim”, “uygunluk denetimi” ve “performans denetimi” olma üzere üç şekilde gerçekleştirileceğini öngörmektedir¹³⁹. Bu bakımdan Kanun, dış denetimin “kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi” temelinde gerçekleştirilmesini düzenlediği için dış denetim, bir “uygunluk denetimidir”¹⁴⁰. Yine dış denetim, kamu hesaplarına ilişkin mali işlemleri ve mali tabloları denetlediği için bir “mali denetimdir”¹⁴¹. Aynı zamanda dış denetim, kamu idarelerinin “kamusal faaliyetlerini ölçüp performans bakımından değerlendirdiği için bir performans denetimidir”¹⁴².

Sonuç olarak Sayıştay, bir yandan “dış denetim kurumu olarak kamu faaliyetlerinin bağımsız denetimini yapmak suretiyle kamuda hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine” katkı sunarken, bir yandan da hazırladığı denetim raporlarını parlamentoya sunarak “yürütmenin performansını inceleyip değerlendirmek durumunda olan yasama organına yardımcı olur”¹⁴³.

¹³⁸ Nebi Yılmaz, “Sayıştay’ın Raporlama Görevi ve Sayıştay Raporları”, *Dış Denetim Dergisi*, S. 3 (2011), ss.76-77.

¹³⁹ Taytak, Bahtiyar, a.g.m., 271-273.

¹⁴⁰ a.g.m., s. 273.

¹⁴¹ Söyler, 2012, s. 88.

¹⁴² Murat Turhan, “6085 sayılı Kanun ve Performans Denetiminin Geleceği”, *Dış Denetim Dergisi*, S. 3, 2011, s. 94.

¹⁴³ Baş, a.g.m., s. 14.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

Çalışmanın bu bölümünde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların genel bir tanımı yapılarak ortaya çıkışları, görev, yetki ve fonksiyonları, kurumsal yapıları ve statüleri incelenecek ve Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar ele alınacaktır.

1. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARLA İLGİLİ BİLGİLER

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar Amerika’da 19’uncu yüzyılın başından beri var olan fakat o zamanlar daha çok özel tekelleri denetlemekle görevli kurumlardı. Ancak 1980’lerde tekrardan ortaya çıkmaları 19’uncu yüzyıldaki hallerinden oldukça farklı oldu. Bu derece farklı olmalarının sebebi kısaca piyasa yenilikleri yanında küreselleşmenin verdiği etkiye uyum sağlamayı zorunlu hale getirme olmuştur¹.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, merkezi otoriteden bağımsız olarak ilgili olduğu piyasada, kendisine yasalarla tanınan yetki ve görevler çerçevesinde, kural koyan ve uygulayan ve sorumluluğu altındaki piyasada faaliyet gösteren işletme ve kuruluşları denetleyen kurumlardır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, her ne kadar merkezi otoriteden bağımsız olsalar da genel devlet yapılanması içerisinde, devlet adına faaliyet gösterirler ve bu bakımdan devlet otoritesini temsil ederler². Buradan hareketle, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, “sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme

¹ John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. John Williamson, Washington: Institute for International Economics, 1990, s. 10.

² Dilek Akbaş Akdoğan, *Türkiye’de Devletin Doğal Tekeller Alanındaki Düzenleyici Rolü*, (Yüksek Lisans Tezi), Edirne: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s. 51.

görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikli kuruluşlar” şeklinde tanımlanabilir³.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar tanımları, işlevleri, devletin içinde yeri, örgütlenmelerine göre diğer idari birimlerle karşılaştırıldığında daha farklı ve kendilerine hasır. Düzenleme yaptıkları alanlar üzerinde kural koyma, politika yapma, kontrol edip bunlar üzerinde yaptırım gücüne sahiptirler. Bu da onları kendi sektöründe büyük otorite haline getirmektedir. Örgütsel olarak hükümetten ayırıldılar ve üyeleri doğrudan seçilmiş yöneticiler değildir. Bu durum, düzenleyici ve denetleyici kurumların ülkelerin farklı yapılarına uyum sağlama ve devlet kontrolünden bağımsız olmaları karşısında yasal meşruiyetlerini temin etme sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Tüm bu sorunlara ve tartışmalara rağmen düzenleyici ve denetleyici kurumlar, günümüzde piyasaların düzenlenmesi konusunda olmazsa olmaz haline gelmişlerdir. Aynı zamanda bu kurumlar, siyasi, idari ve toplumsal yapıların dönüşümleri üzerinde önemli rol oynamışlardır⁴.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yazında, “bağımsız idari otoriteler”, “bağımsız düzenleyici kurumlar”, “üst kurullar”, “özerk kurumlar” şeklinde de ifade edilebilmektedir⁵.

1.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ortaya Çıkışı

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar özgül birer kurum olarak aslında 1980 ve 1990’larda ortaya çıkmıştır. Kökeni 19. Yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ancak küreselleşme çağındaki durumları önceki hallerinden farklılık göstermektedir. Tarihsel olarak ilk düzenleyici kurum örneği olan “Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu”, 1887 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde kurulmuştur. Kurum kongre kararıyla yürütme organından bağımsız olarak meydana gelmiştir. Bu komisyonun kurulma nedeni ise o dönemde demiryolu taşımacılığı hizmetinin özel firmalar tarafından verilmesine karşı; verilen hizmet kalitesi ve fiyatlarıyla ilgili süregelen şikâyetlere çözüm sunabilmektir. İlk başlarda bu komisyon sadece demiryolu taşımacılığını düzenliyordu. 1905 yılında petrol

³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt II, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009, s. 582.

⁴ Ümit Sönmez, *Piyasanın İdaresi*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011, ss. 28-29.

⁵ Halit Tunçkaşık, AB Üyesi Ülkeler ile ABD Anayasalarında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi, 2011, s. 1.

taşımacılığını, 1936'da karayolu taşımacılığını, 1940 yılında da su taşımacılığını kontrol etme görevini aldı. 1914 yılında rekabeti sağlamak amacıyla "Federal Ticaret Komisyonu" kuruldu. Bu komisyona "Kamu Çıkarını Koruma" başlığı altında kural koyma, ceza kesme, anlaşmazlıkları düzenleme, lisans verme gibi birçok yetki tanındı. Daha sonra federal düzenleyici kurumların sayısı ABD'de hızla arttı. Bugün ülkede yaklaşık yüz düzenleyici kurum bulunmaktadır. 1929 büyük bunalımı sonrasında ABD'de düzenleyici kurumların sayısı artmış fakat İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra azalmıştır⁶.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların 1970'lerden sonra yaygınlaşmalarının temel nedeni, kürselleşmenin hızlanması ve dünya genelinde yaygınlaşmasıyla büyük ekonomik dönüşümlerin meydana gelmesi ve bunun neticesinde devletin "üretici ve işletmeci" işlevinden "düzenleyici ve denetleyici" işleve dönüşüm yaşanmasıdır.⁷ Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, liberal ekonomi anlayışının önem kazanmasıyla 1980'lerden itibaren hızla tüm dünyaya yayılmıştır.⁸ Liberal ekonomik anlayışın ülkelerin kamu yönetimlerinde egemen olması, daha önce devlet tarafından yürütülen ve sadece devletin yetkisi altında bulunan hizmetlerin özelleştirilmesi ve özelleştirilen piyasa ve sektörlerde devletin düzenleyici ve denetleyici rol üstlenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu durum da bağımsız birer uzman kurum olan düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır⁹. Ayrıca, hızla küreselleşen ve birbirine entegre olan ekonomi ve piyasaların yönetiminde ve bu piyasalarda ortaya çıkan sorunların ve uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında, geleneksel bakanlık örgütlenmesi ve klasik bürokratik anlayış yeterli olamamış, sahasında uzmanlaşmış teknik bilgiye ve süratli çalışma usullerine sahip düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulmasına ihtiyaç duyulmuştur¹⁰.

⁶ Sönmez, a.g.e., ss. 46-47

⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, 3. b., Ankara: Okutman Yayıncılık, 2010, ss. 206-207.

⁸ Devlet Denetleme Kurulu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi Hakkında T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu 2010/11 Sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu*, Ankara, 2010, s. 380.

⁹ Mehmet Karakaş, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, S. 154 (2008), s. 117.

¹⁰ Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S.2 (2002), s. 14.

1980'lerle beraber düzenleyici ve denetleyici kurumların yaygınlaşmasının ve önem kazanmasının bir diğer nedeni, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası finans kuruluşlarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu kurumları teşvik etmesi olmuştur. Uluslararası finans kuruluşlarının bu kurumları özendirmesinin temel nedeni, uluslararası sermayenin gireceği ülkelerin piyasalarında belli bir standardı sağlayarak piyasaları hükümet politikalarının ve siyasi baskıların olumsuz etkisinden kurtarmaktır¹¹. Bu çerçevede, ekonomi piyasalarındaki kritik sektörleri politikacıların müdahalelerinden kurtararak yolsuzlukları önlemek ve piyasaların düzgün işleyişini temin etmek, düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkışında önemli bir etken olmuştur¹². Sonuç olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar, neoliberal politikaların “piyasaların düzenlemesine ilişkin devlete biçtiği rolle bağlantılı olarak ortaya çıkan” kurumlardır¹³.

Son olarak, düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkışıyla ilgili bu kurumları destekleyen ve bunlara karşı çıkan görüşler bulunduğundan bahsedilebilir. Liberal bakış açısı, geleneksel devlet yapılanmasının eksikliklerini gidererek piyasalara ilişkin etkin ve verimli bir düzenleme ve denetim getirdiği düşüncesiyle bu kurumları desteklemektedir. Öte yandan karşıt görüş, düzenleyici ve denetleyici kurumların devletin yetki ve otoritesi altında olması gereken kritik piyasalar üzerinde devletin etkisini azalttığı ve bu etkinin uluslararası küresel sermayeye geçtiği savıyla bu kurumlara karşı çıkmaktadır¹⁴.

1.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Görev, Yetki ve İşlevleri

Piyasaların işlemesi ve toplumdaki aktörlerin arasındaki ilişkilerin gerçekleşmesi için düzenlemeye her zaman ihtiyaç vardır. Piyasalarda bilgi asimetrisi, tekelleşme tehlikesi ve negatif dışsallıklar gibi sorunlara karşı önlem almak da diğer büyük

¹¹ Mustafa Arslan, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Personelinin Teknokrat Nitelikleri Üzerine Bir İnceleme”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. KAYFOR'14 Özel Sayı 4 (2017), ss. 605-606.

¹² Fuat Keyman, “Türkiye’de Devletin Dönüşümü ve Küreselleşme”, *Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi*, 10.01.2007, <https://slidex.tips/download/trkiye-de-devletin-dnm-ve-kreselleme>, s. 5. (05.03.2019).

¹³ Çiğdem Sever, “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 64, S. 1 (2015), ss. 200-201.

¹⁴ Arslan, a.g.m., s. 605.

ihtiyaçlardır. Düzenleme yeni bir olgu olmasa da günümüzde ortaya çıkan ve düzenleyici devlet olarak adlandırılan bir modeldir. Düzenleyici devlet, kamu çıkarını etkileyen pek çok mal ve hizmet sunumunda kamu tekeline son verir. Politika yapan aktörler ile hizmet sunumunu gerçekleştiren aktörleri birbirinden ayırmaktadır. Özel sektör ya da kamu sektörü adına bu aktörler temsil ettikleri adına en faydalı ve hesaplı kararları vermekle ykmldrlere. İlgili olduğu hizmetin alanında düzenleme yapma yetkisi ise düzenleyici kurumlara devredilmektedir. Bu durumda merkezi yapı gittikçe adem-i merkezi biçim olarak bürokrasinin kendi kararlarını alan tek amaçlı ve sonuç odaklı birimler olması hedeflenmektedir¹⁵.

Bu bağlamda, düzenleyici ve denetleyici kurumların en başta gelen işlevlerinden birisi, “zellikle altyapı, bankacılık, telekomünikasyon, enerji” gibi önemli ve temel sektörlerdeki hizmetlerin rekabet kurallarına uygun ve piyasada fiili tekellerin ortaya çıkmasını engelleyecek şekilde yürütülmesini saėlamaktır¹⁶.

Bağımsız düzenleyici kurumlar sadece yolsuzluk ve özel tekel üreten piyasaları düzenlemek için değil, neoliberal politikaları gerektiği gibi uygulamayan, 1980 öncesi dönemin müdahalelerini sürdüren ve ekonomik gerçeklerin önüne sürekli siyasi öncelikleri koymasıyla suçlanan bürokratların nn kesmek için ideal kurum olarak görev alırlar¹⁷. Bu açıdan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, siyasetten bağımsız kurumlar halindedirler¹⁸.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar farklı ve kendilerine has özelliklerle donatılmıştır. Düzenleme yaptıkları alan dhilinde kural koyma yetkileri vardır. Kontrol etme ve yaptırımında bulunma da diğer büyük glerindenir. Düzenleyici ve denetleyici kurumları varlık ve işlevlerini üç şekilde açıklamak gerekirse bunlardan ilki işlevselci yaklaşım olabilir. Buna göre bu kurumlar devlet kurumlarının zemediği kırtasiyecilik, ekonomik krizler, verimsizlik gibi birçok problemi zebilirler. Diğer bir yaklaşım ise araçsal olmalarıdır. Yani halkın birbirleriyle örtüşmeyen siyasi müdahalelerin azaltılması, asgari düzenleme getirilmesi gibi isteklerine orta yol bulan

¹⁵ Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, New York: Routledge, 1996, ss. 47-48.

¹⁶ Fabrizio Gilardi, “The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities”, *Comparative European Politics*, S. 5 (2007), s. 304.

¹⁷ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Ankara: Alfa Yayınevi, 2004, s. 162.

¹⁸ Sever, a.g.m., s. 203.

araçlardır. Diğer yandan siyasetçileri dışarıda bırakarak yetkinin tek elde toplanmasını, bir başka deyişle siyasi iktidarın piyasadaki önemli sektörler üzerindeki yetkilerinin bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlara devrini sağlar¹⁹.

Bu açıklamalardan hareketle, düzenleyici ve denetleyici kurumların temel görev, yetki ve işlevleri, faaliyet gösterdikleri piyasa sektörlerinde düzenleme yapmak, sorumluluk sahasındaki piyasa aktörlerinin faaliyetlerini piyasa kuralları çerçevesinde denetlemek, piyasa kurallarına aykırı ve rekabeti bozucu bir uygulama söz konusuysa çeşitli yaptırımlarda bulunmaktır. Ayrıca bu kurumlar, piyasaların işleyişine ilişkin taraflar arasındaki uyuşmazlıklara çözüm getirmek ve ayrıca ilgili olduğu sahaya ilişkin araştırma, geliştirme ve danışmanlık hizmetleri sunmak yetkilerine de sahiptir²⁰.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, görevli ve sorumlu oldukları sahada kuralları belirlerler ve bu kurallara uyulmasını sağlamak üzere denetim yapma ve ilgili piyasada faaliyet gösterenleri yönlendirme yapma yetkisine sahiptirler²¹. Düzenleyici ve denetleyici kurumlara, sorumlu oldukları piyasadaki uyuşmazlıkları yargı yoluna başvurulmaksızın çözme yetkisi verilmesinin önemli bir nedeni, uyuşmazlığa konu olan hususların genelde “teknik ve karmaşık bir yapıya sahip olması” ve mahkeme sürecinin uzun sürmesi olarak gösterilebilir²². Düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkili oldukları alanda yaptırım uygulama yetkisinin amacı, “bireylerin kişilik ve özel hayatları ve ekonomik çıkar ve özgürlükleriyle toplulukların siyasi hak ve özgürlüklerine ilişkin konulara idarenin ve güç odaklarının müdahalelerini ve ihlallerini önlemektir”²³.

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, düzenleme yapma yetkilerini, sorumlu olundukları alanda “kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla” yönetmelik ve tebliğ çıkarmak yoluyla kullanmaktadırlar. Ayrıca bu kurumlar, sorumlu oldukları sektöre ilişkin “karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan işlemlerle de kurallar koyup düzenleme yapmaktadırlar”. Ülkemizde düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kendi kuruluş kanunlarından aldıkları

¹⁹ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis Dergisi*, S. 9 (2003), s. 95.

²⁰ Arslan Erkan, “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Türkiye Uygulaması”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 35 (2011), s. 170.

²¹ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003, s. 15.

²² Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2010, s. 219.

²³ Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 1 (1997), s. 5.

yetkiyle yaptırım uygulama gücüne de sahip bulunmaktadırlar²⁴. Ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumların sahip oldukları yaptırım yetkisi idari mahiyette olup “faaliyeti geçici veya sürekli durdurma, iflasını isteme, kuruluş iznini geri alma, zarar doğuran faaliyetleri sınırlandırma, ruhsatın iptali, para cezası, ekran karartma” gibi yetkili oldukları sektöre ilişkin idari yaptırımlar uygulamaktadırlar²⁵.

Sonuç olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar sahip oldukları görev, yetki ve işlevler açısından “piyasa ekonomisinin düzenlenmesinden sorumlu olanlar”, “temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasından sorumlu olanlar”, ve “idarede keyfiliğin önlenmesinden sorumlu olanlar” şeklinde sınıflandırılabilirler²⁶.

1.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yapı ve Statüleri

Bu bölümde düzenleyici ve denetleyici kurumların yasal statüleri, kurumsal yapılanmaları, idare ile olan ilişkileri ve ne şekilde denetime tabi oldukları incelenecektir.

1.3.1. Statüleri ve Örgütlenmeleri

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, genel idare içerisinde özerk ve bağımsız bir yapıda olup aynı zamanda siyasi otoriteden de bağımsız bir niteliğe sahiptirler²⁷. Kurumsal örgütlenme açısından “merkezi idareden özerkleşme” ve bağımsız karar alabilen karar organlarının mevcut olduğu bir kurumsal yapılanmaya sahip olma, düzenleyici ve denetleyici kurumların en belirgin özelliğidir²⁸. Bu kurumların yaptırım yetkisine sahip olmaları, onların siyasi otoriteye ve sorumlu oldukları sahada faaliyet gösteren aktörlere karşı bağımsızlığını arttıran bir etkendir²⁹. Bununla beraber, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yukarıda da ifade edildiği gibi yetkili oldukları sektörde uyumsuzlukları çözseler de “yargı organı değil idari organlar olup kararları idari

²⁴ Demet Akdeniz, “Türkiye’de Hukuki ve İdari Açından Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığına İlişkin Değerlendirme”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 57 (2018), s. 7.

²⁵ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015, s. 249.

²⁶ Tan, Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar, s. 14.

²⁷ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, 3. b., İstanbul: Der Yayınları., 2008, s. 466.

²⁸ Sever, a.g.m., s. 203.

²⁹ Akdeniz, a.g.m., s. 8.

karar mahiyetindedir”³⁰. Bu açıdan kararları yargı denetimine tabidir³¹. Bununla beraber Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların statüleri, Anayasa Mahkemesi’nin 2004 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)’na dair vermiş olduğu “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olmasına karşın, tümüyle idareden ayrı düşülmesinin de olanaklı olmadığına” ilişkin kararıyla Anayasal bir prensip olan idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde değerlendirilmektedir³².

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en ayırt edici özelliği olan bağımsızlık, bu kurumların “görevli oldukları alanlarda düzenleme ve denetleme gibi faaliyetlerini hiçbir idari birimin ve çıkar gruplarının etkisinde kalmadan gerçekleştirebilmelerini” ifade eder³³. Başka bir deyişle bu kurumların idari bağımsızlığı, “organları, işlevleri ve bütçeleri üzerinde siyasi iktidar ve diğer idari birimlerin etkisinin söz konusu olmamasını” belirtir³⁴. Günday, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığının “organik ve işlevsel bağımsızlığı” içerdiğini ileri sürmektedir. Günday’a göre organik bağımsızlık, “bu kurumların karar organlarının diğer kamu görevlilerine nazaran daha fazla güvence ile donatılmalarını” belirtirken, işlevsel bağımsızlık, “bu kurumların işlem ve eylemlerinin yürütme organının hiyerarşi ve idari vesayet denetimine tabi tutulmamış olmasını” belirtmektedir³⁵.

Karacan’ın yaptığı tanımdan yola çıkarak düzenleyici ve denetleyici kurumların yasal statüleri ve temel özellikleri hakkında bir fikre varabiliriz. Karacan, düzenleyici ve denetleyici kurumları, “belirli sayıdaki kişiden oluşan karar organı olan; kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görev verilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip; yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan; yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları” olarak tanımlamıştır³⁶. Bu tanımdan hareketle, “genel yönetim içerisinde yer alma, kurumsal oluşum ve işleyişinin bir yasayla belirlenmesi,

³⁰ Aynur Cidecigiller, “Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları Tarafından Uyuşmazlıkların Giderilmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 65, S. 3-4 (2014), ss. 496.

³¹ Mustafa Ayhan Tekinsoy, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2 (2007), s. 122.

³² Akdeniz, a.g.m., s. 11.

³³ a.g.m., s. 4.

³⁴ Eftal Dönmez, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2 (2003), s. 60.

³⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, ss. 569-570.

³⁶ Ali İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, S. 8 (2001), s. 7.

özerk ve bağımsız statüde olmaları, hukuk düzeni içersinde kamu tüzel kişiliği şeklinde yasal bir varlığa sahip olmaları, denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkilerinin bulunması ve merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamaları”, düzenleyici ve denetleyici kurumların statüsünü ve örgütsel yapılanmasını belirleyen temel ve ortak özelliklerdir³⁷.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara kurumsal örgütlenme açısından “kurum ve kurul şeklinde yapılandırılmakta olup karar organları kurul, kurul başkanı ve yardımcı personelden oluşmaktadır”³⁸. Bir kurumun düzenleyici ve denetleyici kurum sayılabilmesinin temel ölçütü, kendisine kanunla verilen görevleri “yerine getirebilmek için birden çok kişinin karar organında yer alması, o alanla ilgili uzman kişilerden seçilen bu üyelerin belli bir süre için atanması ve bu süre içerisinde çok sınırlı nedenler hariç olmak üzere görevden alınamamasıdır”³⁹. Düzenleyici ve denetleyici kurumların “kurul-kurum” tipi örgütlenerek karar alma organlarının bu şekilde oluşturulmasının başlıca nedeni, bu kurumların dışarıdan gelebilecek siyasi baskı ve müdahalelere kapalı olmalarını sağlamaktır⁴⁰.

1.3.2. Yürütme Organıyla İlişkileri

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kendi bütçelerine sahip olup merkezi idare ile Anayasal bir prensip olan idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde ilişki kurmakta, “ancak bu ilişkinin kurumların özerkliğini zedelemeyecek ölçüde olmasına” özen gösterilmektedir. Bununla beraber Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, “kurul tipi örgütlenmiş ve kurumların idari işlerinin yürütülebilmesi için bir de Başkanlık oluşturulmuştur”. Bunun yanında, kurul üyeleri bir takım yükümlülük ve yasaklara tabi olmaktadır⁴¹.

³⁷ Mesut Erol, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, (Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi), Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2003, s. 88.

³⁸ Haluk Egeli, Hakan Ay, Nazlı Keyifli, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Ülke Uygulamaları”, *Prof. Dr. Fevzi Devrim’e Armağan*, ed. Kamil Tüğen, Asuman Altay, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 210.

³⁹ Sever, a.g.m., s. 210.

⁴⁰ a.g.m., s. 204.

⁴¹ a.g.m., s. 220.

Türkiye’deki mevcut düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli III Sayılı Cetvel’de belirtilmiştir⁴². Buna göre, ülkemizde mevcut faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurum sayısı, on’dur. Düzenleyici ve denetleyici kurumların web sayfalarında yer alan güncel teşkilatlarına ilişkin mevzuata bakıldığında dikkat çeken husus, bu kurumların “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olmalarıdır. Bu bakımdan Akdeniz, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre bütçeleri merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alsada düzenleyici ve denetleyici kurumların devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarından ötürü merkezden yönetime dâhil edilemeyeceğini” ileri sürmektedir⁴³. Bunun yanında, yürütmeye ilişki anlamında düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından dikkat çeken bir başka husus, Anayasa’da düzenlenmiş olan Radyo ve Televizyon Üst Kurumu hariç, bu kurumların görev alanlarına göre bir Bakanlıkla ilgili olmalarıdır⁴⁴. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle yayımlanan kararnamelerle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)’nun Maliye ve Hazine Bakanlığı ile ilgili kurumlar haline gelmesi, örnek olarak verilebilir⁴⁵.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların yürütmeye ilişkisi açısından belirtilmesi gereken önemli bir husus, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesinden sonra 10 Temmuz 2018 tarihlerinde yayımlanan Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu kurumların başkan ve kurul üyelerinin atanmasında meydana gelen değişikliklerdir. Bu değişiklikler ile RTÜK ile Kişisel Verileri Koruma Kurulu’nun Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen üyeleri hariç düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanı kararıyla atanacağı düzenlenmiştir. Ayrıca Kararnamenin 4’üncü maddesiyle bu kurumların başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan da Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği hükme bağlanmıştır. Kararnamenin 3’üncü maddesiyle de bu kurumlara başkan ve üye olarak atanabilmek için “657 sayılı

⁴² Önder Perçin, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1 (2011), s. 340.

⁴³ Akdeniz, a.g.m., s. 9.

⁴⁴ Sever, a.g.m., ss. 22-229.

⁴⁵ Finans Gündem, *Yeni Sistemde Hangi Kuruluş Nereye Bağlandı*, 17.07.2018, <https://www.finansgundem.com/haber/yeni-sistemde-hangi-kurulus-nereye-baglandi/1326354>. (05.03.2019).

Devlet Memurları Kanununun 48'inci maddesindeki genel şartları taşımak, en az dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak beş yıl çalışmış olmak” şartları yeterli görülmüş, herhangi bir uzmanlık şartı getirilmemiştir⁴⁶.

1.3.3. Denetlenmeleri

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, devlet yapılanması içerisinde ayrı bir kamu tüzel kişilik statüsünde oldukları için merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine tabi değildirler. Bu bakımdan, idari vesayet ve hiyerarşik denetime tabi olmama, düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli ayırt edici özelliklerinden birisidir⁴⁷.

Bununla beraber, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında ve teşkilatlarına dair mevzuatta görev sahalarına göre Bakanlıklarla ilgilendirildiği veya ilişkilendirildiğinden, bu kurumların yürütme ile ilişkisi bölümünde bahsedilmiştir. Ulusoy, düzenleyici ve denetleyici kurumların sorumluluk alanları bazında Bakanlıklarla ilişkilendirilmesinin bir nevi denetim özelliği taşıdığını, çünkü bu durumun ilişkili Bakanlığa, ilişkili olduğu düzenleyici ve denetleyici kurumun hukuka aykırı olduğunu düşündüğü karar ve işlemlerini yargıya taşıma yetkisi verdiğini savunmaktadır⁴⁸. Öte yandan Günday, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında sorumlu oldukları piyasa sektörlerinde Bakanlıklarla ilişkilendirilmesinin sadece görev alanlarının belirlenmesiyle ilgili olduğunu, bunun bu kurumlar üzerinde Bakanlıkların herhangi bir denetim yetkisi içermediğini öne sürmektedir⁴⁹.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların genel idare içerisinde kamu tüzel kişiliğine ve bağımsız bir konuma sahip olmaları, denetlenerek Anayasada öngörülen idarenin bütünlüğünün sağlanmasına engel teşkil etmez⁵⁰. Her şeyden önce, düzenleyici ve

⁴⁶ Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname Numarası: 3, *Resmî Gazete*, 10.07.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf>. (05.03.2019).

⁴⁷ Akdeniz, a.g.m., s. 10.

⁴⁸ Ali Ulusoy, “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, *Perşembe Konferansları*, , Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, S. 2 (1999), s. 11.

⁴⁹ Metin Günday, “Bağımsız İdari Otoriteler- Panel”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, s. 73.

⁵⁰ Melikşah Çırakoğlu, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2 (2016), s. 100.

denetleyici kurumların kararları ve işlemleri idari nitelikte olduğu için, Anayasanın 125'inci maddesinin "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü gereğince, yargı denetimine tabidir⁵¹.

Bunun yanında, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, parlamento adına denetim yapan Sayıştay ve Kamu Denetçiliği Kurumu ile Anayasa'nın 128'inci maddesinin öngördüğü yetkiyle Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilmektedirler. Sayıştay'ın yaptığı denetim, parlamento adına dış denetim mahiyetinde olup Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından gerçekleştirilen denetim de bu kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak teşkilatlanması nedeniyle parlamento adına siyasi denetim mahiyetindedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde gerçekleştirilebilecek bir başka denetim ise bu kurumların bütçeleri üzerinden Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılabilecek denetimdir⁵². 5018 sayılı KMYKK'nın 18'inci maddesine göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına gönderirler"⁵³. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda yapacağı görüşmelerde, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini onaylamak, değiştirmek veya reddetmek yoluyla bu kurumlar üzerinde denetim yetkisine sahip olduğu ileri sürülebilir⁵⁴.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların denetlenmeleriyle ilgili son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, yukarıda da bahsedilen 10 Temmuz 2018 tarihli Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenlemelerdir. Bu Kararnameye göre RTÜK ile Kişisel Verileri Koruma Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisince atanan üyeleri hariç diğer düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı kararı ile atanacak ve görev süreleri dolmadan yine

⁵¹ Günday, Bağımsız İdari Otoriteler, s. 78.

⁵² Çırakoğlu, a.g.m., s. 113.

⁵³ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., Madde 18.

⁵⁴ Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2009, s. 198.

Cumhurbaşkanınca görevden alınabileceklerdir⁵⁵. Böylece bu yeni düzenleme, düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde Cumhurbaşkanı tarafından uygulanacak güçlü ve ağır bir idari vesayet denetimi getirmektedir.

2. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN GELİŞİMİ

Türkiye’de 1980’li yılların başından itibaren, “bağımsız düzenleyici kurumlar” veya “bağımsız idari otoriteler” olarak adlandırılan kurumlar kamu yönetimi içinde yerini almaya başlamıştır. Bu sürecin ilk basamağı ise SPK’dır. 1981 yılında kurulan bu kurum 1994 yılına kadar tek örnek olmuştur. 1990’larda RTÜK, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) bu sürece eklenmiştir. 2000’li yıllarda ise diğer kurumlar bu sürece dâhil olmuştur⁵⁶.

“Bu süreci şematik olarak sıralayacak olursak;

1980’li yıllar

- Sermaye Piyasası Kurulu (1981)

1990’lı yıllar

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994)
- Rekabet Kurumu (1994)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999)

2000’li yıllar

- Telekomünikasyon Kurumu (2000; 2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olmuştur)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001)
- Şeker Kurumu (2001; 2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde

⁵⁵ Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname Numarası: 3, *Resmî Gazete*, 10.07.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf>. (05.03.2019).

⁵⁶ Tarık İliman, Recep Tekeli, “Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 3, S. 1 (2016), ss. 24-25.

Kararname ile kapatılmıştır)

- Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002; 2009 tarih ve 5917 sayılı Kanunla Türkiye Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu olmuş ve 2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır)
- Kamu İhale Kurumu (2002)⁵⁷
- “Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (2011)
- Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2016)
- Nükleer Düzenleme Kurumu (2018)⁵⁸

Günümüzde tartışma odağında bulunan bu kurumlar, uzun bir geçmişi olmasına rağmen 1990’ yılların sonuna kadar akademi dünyasının dışında kalan kesimlerin ilgisini çekmemiştir. Dolayısıyla bu tartışmaların başlangıcı 1990’lı yılların sonu ve 2000’li yılların başıyla toplumun bu kurumları algılamasıyla başlamıştır⁵⁹. Türkiye’deki mevcut düzenleyici ve denetleyici kurumlardan RTÜK ile Kişisel Verilerin Korunması Kurumu, hak ve özgürlüklerin korunup geliştirilmesi ile alakalı iken diğer kurumlar, sorumlu oldukları piyasalardaki ilgili sektörlerin düzenlenmesiyle ilgilidirler⁶⁰. Ayrıca, bu kurumlardan sadece RTÜK Anayasa’da düzenlenmiş bulunmaktadır⁶¹.

Bu bölümde Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların nasıl kuruldukları ve zaman içerisinde hangi aşamalardan geçerek geliştikleri üç ana bölümde incelenecektir.

2.1. 1980’li Yıllarda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 1980’li yıllarda ortaya çıkmıştır. Bu yıllarda önem kazanan “çok piyasa, daha az devlet müdahalesi” temelindeki serbest piyasa politikaları ile bu politikaların bir yansıması olan kamudaki özelleştirmeler sonucu

⁵⁷ Tunçkaşık, a.g.m., ss. 1-2.

⁵⁸ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., (III) Sayılı Cetvel.

⁵⁹ Seriyeye Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 2003, s. 110.

⁶⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 208.

⁶¹ Tunçkaşık, a.g.m., s. 2.

piyasaların düzenlenerek piyasalarda tekel oluşumunun engellenmek istenmesi, düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulmasından önemli etkenler olmuştur⁶².

Türkiye'nin ilk düzenleyici ve denetleyici kurumu olan SPK, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Bu Kanun 2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve SPK'nın "görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir"⁶³.

2.2. 1990'lı Yıllarda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Türkiye'de 1990'lı yıllar sık aralıklarla değişen koalisyon hükümetlerine şahitlik etmiş, bu durum, kamu sektöründe yolsuzluğun ve nepotizmin yaygınlaşmasına yol açarak denetleyici ve düzenleyici kurumlara olan ihtiyacı zorunlu hale getirmiştir⁶⁴. Ayrıca dönemin politika alanındaki gelişmeleri, bu dönemde düzenleyici ve denetleyici kurumların gelişmesinde etkili olmuştur. Özellikle Gümrük Birliği süreci, Rekabet Kurumunun kurulmasında önemli rol oynamıştır⁶⁵.

1990'lı yılların ilk yarısında düzenleyici ve denetleyici kurumlara RTÜK ve Rekabet Kurumu eklenmiş, 1999 yılında ise BDDK kurulmuştur⁶⁶.

2.3. 2000'li Yıllarda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Türkiye'de 2000'li yılların başında özellikle Avrupa Birliği uyum süreci ile IMF ve Dünya Bankası ile yapılan yapısal anlaşmaların etkisiyle yeni kamu kurumları kurularak kamu yönetiminde yeni bir yapılanmaya gidilmiştir⁶⁷. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından baktığımızda, özellikle 2000 yılının başından 2002 yılının sonuna kadar Telekomünikasyon Kurumu, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçecekler

⁶² Karakaş, a.g.m., s. 110.

⁶³ Sermaye Piyasası Kurulu, *Sermaye Piyasası Kurulu'nun Oluşumu*, 2019, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/1/1>. (06.03.2019).

⁶⁴ Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basın İşleri A.Ş., 2002, s. 62.

⁶⁵ İliman ve Tekeli, ss. 28-29.

⁶⁶ a.g.m., s. 24.

⁶⁷ Zahid M. Sobacı, "Türk İdari Teşkilatındaki 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 55, S. 2 (2006), s. 163.

Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Şeker Kurumu faaliyete geçmiştir⁶⁸.

2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun ile TAPDK, Türkiye Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu olarak, Telekomünikasyon Kurumu ise Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) olarak düzenlenmiştir⁶⁹. 2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hem TAPDK hem de Şeker Kurumu kapatılmıştır⁷⁰. Düzenleyici ve denetleyici Kurumlara sırasıyla, 2011 yılında Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK), 2016 yılında Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVK) ve 2018 Yılında Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK) eklenmiştir⁷¹.

3. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN İNCELENMESİ

Bu bölümde, 5018 sayılı KMYKK’ya ekli (III) Sayılı Cetvelde belirtilen düzenleyici ve denetleyiciler kurumların kurumsal yapıları ile görev, yetki ve sorumluluklarından genel olarak bahsedilecektir.

3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

SPK, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. 2012 yılında 6362 sayılı bu Kanunu yürürlükten kaldıran “Sermaye Piyasası Kanunu” ile Kurulun görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanmıştır. SPK, “tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak ve sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek” amacıyla kurulmuştur. 6362 sayılı Kanunda Kurulun temel amaçları,

⁶⁸ İliman, Tekeli, a.g.m., s. 24.

⁶⁹ Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, S. 27284 (2009), Madde 47.

⁷⁰ Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK/696, *Resmi Gazete*, S. 30280 (2017).

⁷¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, op.cit., (III) Sayılı Cetvel.

“Sermaye piyasalarının ve kurumlarının işleyiş kurallarını belirlemek, Piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, Sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak, Piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamak” olarak ifade edilmiştir. SPK, kamu tüzel kişiliğine sahip olup idari ve mali özerklik çerçevesinde faaliyet gösterir ve sorumluluğu altındaki görev ve yetkileri bağımsız olarak gerçekleştirir. SPK, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgili bulunmaktadır⁷².

SPK, halkın tasarruflarını menkul kıymetlere yatırmalarını ve iktisadi olarak kalkınmaya etkin şekilde katılmasını sağlama amacını taşıyan bir kuruluştur. Tasarruf sahiplerinin haklarının korunmasını sağlar. Sermaye Piyasasının açıklık, kararlılık ve güven içinde çalışmasını sağlamayı amaçlar. Kurul bu amaçlara yönelik kanun, tebliğ ve yönetmelikler ile düzenlemeler yaparak piyasanın denetim ve gözetimini sağlamaya çalışır. Temel amaçları: Sermaye piyasalarının ve kurumların işleyişleri için kurallar belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin kurallar çerçevesinde en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, piyasanın adil ve etkili şekilde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin haklarını ve yararlarını korumaktır. SPK, “6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu” ile verilen yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirmek ile yetkilidir. Bu kapsamda; kanunun emrettiği uygulamaları yerine getirmek için gerekli işlemleri yapar. Kamunun zamanında aydınlatılması için çeşitli kararlar alır. Kurumların ve ortakların bağımsız olarak denetlenmesini sağlar. Diğer düzenleyici finansal kurumlar ile iş birliği yapar ve bilgi alışverişinde bulunur. Uluslararası kuruluşlar, iktisadi, mali ve mesleki teşekküllerin çalışmalarına katılmak ve ortak projeler geliştirir⁷³.

Hizmet Birimleri; Denetleme Dairesi Başkanlığı, Ortaklıklar Finansmanı Dairesi Başkanlığı, Aracılık Faaliyetleri Dairesi Başkanlığı, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi Başkanlığı, Piyasa Gözetim ve Denetim Dairesi Başkanlığı, Araştırma Dairesi Başkanlığı, Muhasebe Standartları Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı, Hukuk İşleri Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Kurumsal İletişim Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi

⁷² Sermaye Piyasası Kurulu, *Sermaye Piyasası Kurulu'nun Oluşumu*. 2019, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/1/1>. (06.03.2017).

⁷³ Sermaye Piyasası Kurulu, *Kurulun Görev, Yetki ve İşleyişi*, 2017, <https://www.makaleler.com/spk-nedir-ne-is-yapar> (27.08.2019)

Başkanlığı'dır. SPK, Kurul Karar Organı ve Başkana bağlı olarak kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşur. Kurul Karar Organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı, Başkanlık teşkilatının da başıdır. Kurul başkanı, ikinci başkanı, başkan vekili ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır⁷⁴.

Sermaye Piyasası Kanunu madde 129'a göre; "Kurul, yıllık faaliyet raporunu raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın Haziran ayı sonuna kadar Kurulun internet sitesinde yayınlanır ve ilgili bakana gönderilir." Aynı kanunda stratejik plan ve performans programı hakkında bilgi verilmemektedir.

3.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

RTÜK kamu yayıncılık tekeli, 1990'ların başında önce fiilen özel kanalların yayına başlamasıyla, 1993 yılında ise anayasa değişikliği ile hukuken kalkmış ve radyo ve televizyon yayıncılığı serbestleştirilmiştir. Bunu takiben Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanununun 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, RTÜK kurulmuştur. Kurul, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir. RTÜK, Anayasa'nın 133'üncü maddesiyle düzenlenmiş "özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğidir." Başbakanlığa bağlıdır. Anayasanın 133. Maddesi kapsamında "9 üyeden oluşan Üst Kurul'un üyelerinin görev süresi 6 yıldır". Bu 9 üye TBMM Genel Kurulu tarafından seçilir⁷⁵. Üyelerin üçte biri 2 yılda bir yenilenir. Bir başkan ve bir başkanvekili Üst Kurulun üyeleri arasından seçilir. Başkanın görev süresi 2 yıldır. RTÜK'ün görev ve yetkileri, 6112 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun"un 34. Maddesinde ele alınmıştır. Bu Kanun maddesine göre ; "radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idari ve mali özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde" olan RTÜK kurulmuştur. RTÜK, 6112 sayılı Kanunda ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen mali kaynakları çeşitli usul ve esaslar dahilinde serbestçe kullanabilir. RTÜK, misyonunu; "Görsel, işitsel medya hizmetleri alanında

⁷⁴ Sermaye Piyasası Kurulu, *Kurulun Teşkilat Yapısı*, 2017, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/1/2>. (06.03.2019).

⁷⁵ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, *Hakkımızda*, 2017, <https://www.rtuk.gov.tr/hakkimizda/3803/878/hakkimizda.html>. (06.03.2019).

ifade ve haber alma özgürlüğü temelinde paydaşların hak, menfaat ve değerlerini gözeterek politika geliştirmek, düzenleme ve denetleme yapmak.” olarak açıklamaktadır. Vizyonunu ise “Görsel, işitsel medya hizmetleri alanında sektöre yön veren, uluslararası düzeyde söz sahibi bir otorite olmak.” olarak belirtmektedir. Hizmet birimleri; İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı’dır. RTÜK, yayın sektöründe faaliyet gösteren radyo ve televizyon kanallarını sürekli olarak kontrol ederek, belirlenen kuralların ihlal edilmesi durumu oluştuğunda kuruluşlara bazı yaptırımlar uygulama yetkisine sahip. Radyo ve televizyon yayınlarının denetimi sadece RTÜK uzmanlarınca yapılan doğrudan denetim ile sınırlı kalmayıp “iletişim hatları ve e-posta kanallarından gelen izleyici/dinleyici şikâyetleri” dikkate alınarak da yapılıyor. Yani izleyici ve dinleyiciler de denetim kapsamının içinde bulunuyor. RTÜK denetimleri çerçevesinde radyo, televizyon veya isteğe bağlı yayınlar denetlenmekte. Bu çerçevede RTÜK, belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilkelerine ve kanundaki diğer esaslara aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını önce uyardığıdır. Aynı zamanda ihlalin yapıldığı yayın kuşağında açık şekilde özür dilenmesini bile isteyebilir. Bu talebe uyulmaması veya ihlalin tekrar edilmesi durumunda programın yayını 1 ile 12 kez arasında durdurulabilir. Ayrıca “uyarı, idari para cezası, lisans iptali ve kapatma” gibi yaptırımlar da uygulamaktadır. Yayın durdurma cezası süresinin içinde programın yapımcısı ve varsa sunucusu başka bir program yapamamaktadır. Aynı zamanda RTÜK izleyiciler için hazırladığı aşağıdaki gibi akıllı işaretler ile izleyicilerin dikkatini çekmektedir⁷⁶.

⁷⁶ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, *Görev ve Yetkileri*, 2017 <https://www.makaleler.com/rtuk-nedir> (26.08.2019)

Şekil 3. RTÜK Akıllı İşaretler Tablosu

			
Genel İzleyici Kitlesi	7 Yaş ve Üzeri için	13 Yaş ve Üzeri için	18 Yaş ve Üzeri için
			
Şiddet / Korku	Cinsellik	Olumsuz Örnek Oluşturabilecek Davranışlar	

Kaynak: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, *Görev ve Yetkileri*, 2017
<https://www.makaleler.com/rtuk-nedir> (26.08.2019)

Kurum, diğer DDK'lerde olduğu gibi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76'ncı maddelerine tabidir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesi uyarınca Kurumun dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan harcama sonrası dış denetimin amacı, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır.

Diğer yandan 17.08.2011 ve 28028 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 45'inci maddesi ile değişik 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesine göre Bakan, Kurumun her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Ayrıca başvuru veya talep olması durumunda Kurum, Devlet Denetleme Kurulu tarafından da denetlenebilmektedir.

3.3. Rekabet Kurumu

1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu kabul edilmiş ve 1997 yılında mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşup gelişmesini sağlamak üzere Rekabet Kurumu kurulmuştur. Rekabet ortamının sağlanması, geliştirilmesi ve korunması amacıyla kurulmuş bir kamu kurumudur. Rekabet kültürünü ve ortamını yaygınlaştırmak, kamunun verdiği karar ve yaptığı uygulamaları rekabetçi anlayış içinde gerçekleştirmek için tasarruflarda bulunur. Rekabet hukukunun gelişmesine de katkı sağlar. Rekabet için yeni politikalar oluşturur, geliştirir ve katkıda bulunur. 4054 sayılı Kanun'a göre Rekabet Kurumu, Ticaret Bakanlığı ile ilişkili kuruluştur ve "Kurulun yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir". Bağımsız kurum olan Rekabet Kurumu'na hiçbir "organ, makam, kişi veya kurum" emir ya da talimat veremez. İdari ve mali özerkliği vardır. Kurumun kararları Danıştay denetimine tabidir. Rekabet Kurumu, Rekabet Kanunu'na uymakla yükümlüdür. Tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önlemeye çalışır. Kanun ile verilen yetkileri kullanarak mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi anlayış ve sürecin temin edilmesi, devamlılığının sağlanması ve korunması gibi temel görevleri vardır. Kurum bunları uygularken her zaman tarafsız ve nesnedir. Yükümlülüklerini yerine getirirken mevzuat, usul ve esaslara uygun davranır. En iyi piyasa koşullarına ulaşabilmek için; küresel gelişmeleri, serbest piyasa koşullarını ve somut verileri takip eder. Şeffaf, saydam ve hesap verebilir konumdadır. Diğer yandan Rekabet Kurumu, uluslararası iş birliğine ve ilişkilerine önem verir. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile yaptığı müzakerelerde rekabet politikasına ilişkin çalışmaları Rekabet Kurumu yürütmüştür. OECD, UNCTAD, ICN, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmalara aktif olarak katılmaktadır. Rekabet Kurumu; "Rekabet Kurulu, Başkanlık, Ana Hizmet Birimleri, Yardımcı Hizmet Birimleri ve Danışma Birimlerinden oluşurken", Kurul, "Başkan ve İkinci Başkan dâhil olmak üzere toplam 7 üyeden" meydana gelir. Kurul Başkanı Kurum'un en üst amiridir. Kurul Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır⁷⁷.

⁷⁷ Rekabet Kurumu, *Görev ve Yetkileri*, 2017, <https://www.makaleler.com/rekabet-kurumu-nedir-gorev-ve-yetkileri-nelerdir> (26.08.2019)

3.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

BDDK, 1999 tarih ve mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuştur. Kurum ile ilgili çalışmalar 15 ay içinde tamamlanarak BDDK, 2000 yılı Eylül ayında faaliyetlerine başlamıştır. BDDK'nın görevleri, "5411 Sayılı Bankacılık Kanunu"nda düzenlenmiştir. Genel olarak görevleri; denetime tabi olan kurumların faaliyetlerini denetlemek, kredi sisteminin etkin çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına destek olmak, finansal piyasaların istikrarı ve gelişmesi için faaliyette bulunmak. BDDK; bankalar ve finansal şirketler dışında bazı kuruluşların faaliyetlerini, yönetimini, teşkilat yapısını, bölünme, birleşme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenler ve uygular. Bu uygulamaları izler ve denetler. Yabancı ülkelerle görev ve yetki alanına giren konularda mutabakat zaptı imzalar. Yani BDDK; finansal piyasalarda istikrarı sağlayabilmek, korunması ve güven için önemli bir görev üstlenmiştir. Kredi sisteminin etkin şekilde çalışabilmesi ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerin korunması amacıyla olduğundan iş birliği içinde olduğu finansal kuruluşlar için politikalar geliştirir. BDDK'nın; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 93. Maddesince Kanun'un uygulanması için yönetmelik ve tebliğ çıkartmaya yetkisi vardır. Bu yetki çerçevesinde, ulusal düzenlemeleri uluslararası standartlara uygun hale getirmektedir. BDDK bankacılık ile ilgili yönetmelik ve tebliğleri hazırladıktan sonra ihtiyaca göre mevzuatta değişiklik yapabilir. Değişiklik ile ilgili bir tereddüt oluşması durumunda ise çözüme katkıda bulunabilmek için görüş bildirir. BDDK denetim faaliyetleri çerçevesinde denetime tabi kuruluşların faaliyetlerini Bankacılık Kanunu'na uygunluğunu ve aynı zamanda riskleri denetler. Kurumların; birleşme, bölünme, hisse devri, şube açılması, üst yönetime atanmalar, faaliyet alanlarının genişletilmesi gibi konularda da yetkilidir. BDDK denetimlerin ardından ilgili kuruluştan gerekli tedbirlerin alınmasını isteyebilir. BDDK ile ilgili olan işlemler için BDDK veya ilgili kurumlarca dava açılabilir. BDDK, tüketicilerin bankalar ile ilgili şikâyetleri değerlendirip yaptırım uygulayabilir. Bankacılık sektörünün geliştirilmesi için de uluslararası kurumlarla iş birliği yapmaktadır. BDDK; bültenler halinde çeşitli veriler paylaşmaktadır. Örneğin: havale işlemleri, kredi işlemleri, EFT işlemleri, mevduat işlemleri, kredi kartı işlemleri, komisyon, masraf, faiz dışındaki kesintiler gibi bilgiler için veri sorgulama hizmeti verir. BDDK'nın faaliyet amacı, "finansal piyasalardaki denetim ve gözetim sisteminin

etkinliğinin arttırılması ve finansal piyasaların bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulmasıdır”. Kurumun temel misyonu ise ilgili mevzuat çerçevesinde “düzenleme ve denetimi kapsamındaki kuruluşların faaliyetlerini güvenli ve sağlam şekilde gerçekleştirmesini, kredi sisteminin etkin şekilde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlamak ve bu sayede finansal piyasaların gelişmesine ve finansal istikrara katkıda bulunmaktır.” Kurum, 2005 tarih ve 5411sayılı Bankacılık Kanunu ile “bağımsızlık, etkinlik ve kapasite açısından güçlendirilmiştir.” BDDK, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğidir. Kurumun ilgili olduğu bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığıdır⁷⁸.

Hizmet birimleri; Düzenleme Daire Başkanlığı, Denetim Daire Başkanlığı, Uygulama Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Risk Yönetimi Daire Başkanlığı, Bilgi Yönetimi Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Hukuk İşleri Daire başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığıdır. BDDK’nın karar organı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu olup Kurul Başkan dâhil 7 kişiden oluşur ve bunların atamaları, Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilir⁷⁹.

Bankacılık Kanununun 101 inci maddesinde Kurumun dış denetimine ilişkin olarak 5018 sayılı Kanunun uygulanması öngörülmüştür. Bu çerçevede, Kurumun harcama sonrası dış denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

3.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Kurum, 2001 tarih ve 4628 sayılı mülga Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulmuştur. 2001 tarih ve 4646 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. 4628 sayılı Kanun’un adı, 2013 tarih ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. EPDK, idari ve mali

⁷⁸ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, *Kuruluş*, 2019, <http://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9>. (07.03.2019).

⁷⁹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, *Başkan ve Kurul Üyeleri*, 2019, <http://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Organizasyon/2>. (07.03.2019).

özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğidir. İlişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. EPDK, "mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulmasını ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasını amaçlamaktadır"⁸⁰.

EPDK'nın yetki ve görevleri sadece Elektrik Piyasası Kanunu'nda yer almamakta Kurum'un düzenlediği diğer doğalgaz, petrol ve LPG gibi piyasaların kanunları olan Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu ve LPG Piyasası Kanunu içerisinde görev ve yetkileri bulunmaktadır. EPDK'yı diğer bağımsız otoritelerden ayıran en önemli özelliklerden birisi de budur. EPDK, elektrik, LPG, petrol ve doğalgaz piyasalarını regüle etme yetkisine sahiptir. Bu yetki kapsamında; icrai karar alma, yaptırım uygulama, düzenleyici işlem yapma, uyuşmazlık çözme ve yol gösterme vardır. Bunların yanında piyasa oyuncularını da denetler. Bağımsız idari otorite olarak EPDK'nın lisans verme, tarifeleri onaylama, yaptırım uygulama, denetleme ve düzenleme yetkileri vardır.

- Elektrik Piyasasında; Lisansların verilmesi, piyasaların izlenip performans standartlarının oluşturulması, ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması, lisans sahibi tüzel kişilerin denetimi, tarifelerin hazırlanması ve Elektrik Piyasası Kanunu'na uygun şekilde davranılmasından sorumludur.

- Doğalgaz Piyasasında; Doğalgazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, ticareti ve ihracatı ile ilgili faaliyetlerde tüm gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ve yükümlülüklerini tanımlayan lisans ve sertifikaların verilmesi, sistem işleyişi ve piyasanın incelenmesi, ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması, lisans ve sertifika sahiplerinin denetlenmesi, düzenleme tabii tarifelerin hazırlanması ve Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na uygun şekilde davranılmasından sorumludur.

- Petrol Piyasasında; Petrol ile ilgili rafinaj, işleme, depolama, iletim, madeni yağ üretimi, faaliyetlerin yapılması için tesis kurulması, işletilmesi, akaryakıt dağıtımı, taşıma ve bayilik faaliyeti için lisans verilmesi, lisans gerektiren işlemlerin kapsamlarının ve faaliyetlerinin oluşturulması, lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülüklerin belirlenmesi, lisans kapsamında bulunan faaliyetlerin kısıtlanması, faaliyetlerin

⁸⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *Tarihçe*, 2019, <http://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce>. (07.03.2019).

yürütülmesine ilişkin özel şartların belirlenmesi, ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması, tarifelerin onaylanması, piyasadaki fiyat listelerinin takip edilmesi ve piyasada Petrol Piyasası Kanunu'na uygun şekilde davranılmasının sağlanılmasından sorumludur.

- Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında; LPG dağıtımı, taşınması, bayilik faaliyetlerinin düzenlenmesi, depolanması LPG tüpünün imal edilmesi, muayene, tamir ve bakımı amacıyla, tesis kurulması ve işletilmesi için lisans verilmesi ve diğer işlemlerinin yapılması, lisans gerektiren faaliyetlerin kapsamalarının oluşturulması, lisans sonrası kazanılan hak ve yükümlülükler, faaliyetlerin yürütülmesi ile ilgili özel koşulların belirlenmesi, ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması, piyasa faaliyetlerine ilişkin gözetim, yönlendirme ve denetim faaliyetlerinin uygulanması, piyasa fiyatlarının takibi, piyasada Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu'na uygun şekilde davranılmasının sağlanmasından sorumludur⁸¹.

EPDK, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşur. Kurul üyeleri Başkan dâhil toplam yedi kişiden oluşur ve atamaları Cumhurbaşkanı tarafından yapılır⁸².

Kurumun dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Diğer kurumlarda olduğu gibi Bakan, Kurumun her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Ayrıca başvuru veya talep olması durumunda Kurum, Devlet Denetleme Kurulu tarafından da denetlenebilmektedir.

3.6. Kamu İhale Kurumu (KİK)

KİK, 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuştur. KİK, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. KİK, “görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.” KİK'in ilişkili olduğu Bakanlık, Hazine ve Maliye

⁸¹ Zeynep Çakmak, *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s.139.

⁸² Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *Kurumun Yapısı*, 2019, <http://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumun-yapisi>. (07.03.2019).

Bakanlıdır. KİK'in temel görevleri, "ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak; Kamu İhale Kanunu'na ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmektir." Diğer görev ve yetkilerine bakıldığında; ihale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, Kamu İhale Bültenini yayımlamak, görev alanı ile ilgili istatistikler yayımlamak, ihalelere katılmaya yasaklı olan kişilerin sicillerini tutmak, ihale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamaktır. 4734 Sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinde kurumun bu görevleri yerine getirirken bağımsız olduğu ve hiçbir makam ve merciin kurumun kararlarını etkileyecek şekilde emir ve talimat veremeyeceği belirtilmiştir. Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul üyeleri, KİK'in Karar organı olup Başkan dâhil dokuz kişiden oluşur ve Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar⁸³.

Kurum, 5018 sayılı Kanun'un 2 inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan maddelerine tabidir. Bu çerçevede aynı Kanun'un 68'inci maddesi uyarınca, Kurumun dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Kurumun hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile Kurumun gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

3.7. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)

BTK, ilk önce 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nda değişiklik yapan 2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun'la Telekomünikasyon Kurumu olarak kurulmuş; 2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu adını almıştır. BTK'nın temel işlevi, "telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme

⁸³ Kamu İhale Kanunu, *Resmî Gazete*, C. 42, S. 24648 (2002), Madde 53.

fonksiyonunu bağımsız bir idari otorite olarak yürütülmektedir.” BTK, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Bilgi teknolojileri ve iletişim kurulu, başkanlık, ana hizmet birimleri, danışma birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve bölge müdürlükleri olmak üzere birimleri vardır. Kurum elektronik haberleşme ile ilgili olarak yetkilendirme ve bunların şartları, tarifeler, erişim, geçiş hakkı, piyasa gözetimi ve denetimi yapar. Kullanıcılar ve işletmecilere uygulanacak tarifelere, sözleşme hükümlerine ve görev alanına giren diğer konularda usul ve esasları belirlemek, tarifeleri onaylayarak denetlenmesine ilişkin düzenlemeleri yapar. Mevzuatın öngördüğü düzenlemeleri yaparak tedbirler alır. Sektördeki rekabeti sağlamaya ve korumaya, rekabeti bozucu uygulamaların giderilmesi için düzenleme yapmak, rekabet ihlallerini denetlemek, yaptırım uygulamak ve gerekli yerlerde Rekabet Kurumundan görüş almak, sektöre yönelik pazar analizleri yapmak buradaki işletmecileri belirlemek, kullanıcıların hakları ile ilgili kişisel bilgilerin gizliliğinin korunmasına ilişkin düzenlemeleri ve denetlemeleri yapmaktan sorumludur. Her türlü elektronik haberleşme hizmetine yönelik, hizmet kalitesi ve standartlarını belirleyerek denetleyip buna ilişkin usul ve esasları belirler. Elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulması şebeke ve alt yapılarının tesis edilmesi ve işletilmesi için gerekli olan frekans ve uydu pozisyonlarının planlanmasını ve tahsisini yapar. Sektörde tesis, ölçüm ve bakım onarım yapacak kuruluşları yetkilendirir ve koordine eder. Sektör ile ilgili uluslararası birlik ve kuruluşların çalışmalarına katılır. Tüketiciler ve işletmecileri ilgilendiren kurul kararlarını gerekçeleri ile kamuoyuna açık tutmakla yükümlüdür. Kanunlarla verilen görevlere ilişkin yönetmelik, tebliğ ve ikincil düzenlemeleri çıkararak mevzuatta verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür⁸⁴. İşletmeler tarafından hazırlanan erişim tekliflerini onaylar. BTK'nın ilişkili olduğu bakanlık, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır. Kurum, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Kurulun Başkan dâhil yedi üyesi bulunmaktadır ve bu üyeler, Cumhurbaşkanınca atanır⁸⁵.

⁸⁴ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kurulun Görev ve Yetkileri, 2011, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20111688.pdf> (28.08.2019)

⁸⁵ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, *Kuruluş*, 15.12.2017, <https://www.btk.gov.tr/kurulus>. (07.03.2019).

3.8. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)

KGK, 2011 tarih ve 660 sayılı KHK ile kurulmuştur. KGK, idari özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. KGK, ilk olarak Başbakanlıkla ilişkiliyken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra çıkarılan 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Cumhurbaşkanı'nın görevlendirdiği Bakanlıkla ilişkili bir kurum olmuştur. KGK, Kurul ve Başkanlık teşkilatından meydana gelir. Kurul ise Başkan dâhil dokuz üyeden oluşur ve Kurul üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından atanır⁸⁶.

KGK, “Türk Ticaret Kanunu uyarınca öngörülen bağımsız denetim alanını düzenlemek üzere kurulmuştur”. Bu amaçla KGK, “yatırımcıların çıkarlarını ve denetim raporlarının doğru ve bağımsız olarak hazırlanmasına ilişkin kamu yararını korumak ile doğru, güvenilir ve karşılaştırılabilir finansal bilginin sunumunu sağlamak” üzere faaliyet gösterir. KGK, kurumun bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için başta “borsa şirketleri, bankalar, sigorta şirketleri olmak üzere belirlenen büyük ölçekli şirketlerin denetimlerini gözetir ve izler”⁸⁷.

Kurul Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamakla görevlidir. Türkiye Muhasebe Standartlarının uygulanması için gerekli ikincil düzenlemeleri yapıp gerekli kararları alarak; düzenleme yetkisi bulunan kurum ve kuruluşların yapacağı düzenlemeler ile ilgili onay verir. Finansal tabloların; işletmenin finansal durumunu, nakit akışını ve performansını Türkiye Muhasebe Standartları doğrultusunda güvenilirliğini, karşılaştırılabilirliğini, uygunluğunu sağlamak için uluslararası standartlarla uyumlu ulusal denetim standartları oluşturmak ve bunları yayımlamakla yetkilidir. Bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşlarının kuruluş şartlarını, çalışma esaslarını belirleyerek bu şartlara uyanları yetkilendirerek ilan ederek resmi sicile kaydeder. Bunların çalışmalarının standartlara uyumunu gözlemleyerek denetler. Denetim sonucu aykırılık saptanan denetçiler veya kuruluşların faaliyet izinlerini askıya alır veya iptal

⁸⁶ Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, C. 51, S. 28103 (2011), Madde 3, Madde 4.

⁸⁷ Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, *Tanıtım*, 2019, http://kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/PDF%20linkleri/Tan%C4%B1t%C4%B1m/Public_Oversight_Authority_TR.pdf. (07.03.2019).

edebilir. Görev alanı ile ilgili uluslararası gelişmeleri izleyerek, diğer uluslararası kuruluşlar ile iş birliği yapar⁸⁸.

3.9. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)

KVKK, 2016 tarih ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile kurulmuştur. KVKK'nın kuruluş amacı, "kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemektir." Kurum; görev alanı itibarıyla mevzuattaki gelişmeleri takip ederek, önerilerde bulunmak, incelemeler yapmak ve yaptırmakla yükümlüdür. İhtiyaç halinde, görev alanına giren konularda gerekli yerlerle iş birliği yapar. Kişisel veriler ile ilgili uluslararası gelişmeleri izler ve değerlendirir. Yıllık faaliyet raporunu Cumhurbaşkanlığına, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme komisyonuna ve Başbakanlığa sunar. Kurul; kişisel verilerin, temel hak ve özgürlüklere uygun şekilde işlenmesini sağlar. Kişisel verilerle ilgili hak ihlali ileri sürülürse bunu karara bağlamakla yükümlüdür. Bununla ilgili inceleme yaparak geçici önlemler alabilir. Kişisel verilerin silinmesi ve yok edilmesine yönelik usul ve esasları belirler. Kurulun işleyişi ile ilgili düzenleyici işlemler yapar. Kişisel verilerin korunması, işlenmesi ve güvenliği için sektörel esasları belirleyip sertifikasyon, eğitim ve rehberlik konularında usul ve esasları belirler. Kişisel verilerin korunması konusunda kurum ve kuruluşları bilgilendirerek kamuoyu için farkındalık faaliyetleri gerçekleştirir. Diğer kurum veya kuruluşlarca hazırlanan kişisel verilere ilişkin mevzuat tasarıları ile ilgili görüş bildirir⁸⁹. KVKK, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Kurumun hizmet birimleri; Veri Yönetimi Dairesi Başkanlığı, İnceleme Dairesi Başkanlığı, Hukuk İşleri Dairesi Başkanlığı, Veri Güvenliği ve Bilgi Sistemleri Dairesi Başkanlığı, Rehberlik Dairesi Başkanlığı, Araştırma ve Kurumsal İletişim Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'dır. Kurum,

⁸⁸ Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, *Kurulun Görev ve Yetkileri*, 2011, <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.660.pdf>, (28.08.2019)

⁸⁹ Kişisel Verileri Koruma Kurumu, *Kurulun Görev ve Yetkileri*, 2018, <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.201811296.pdf>, (28.08.2019)

Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkilidir. Kurum, Kişisel Verileri Koruma Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Kurul, beş üyesi TBMM tarafından, dört üyesi Cumhurbaşkanınca seçilen dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri, kendi içinden Kurul Başkanını seçerler. Kurul, görevlerini bağımsız olarak yerine getirir ve “hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurula emir ve talimat veremez ve tavsiye ve telkinde bulunamaz”⁹⁰.

3.10. Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)

NDK, 2018 tarih ve 702 sayılı KHK ile kurulmuştur. Kurumun kuruluş amacı, “nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyon faaliyetlerinin barışçıl esaslar çerçevesinde çalışanların, halkın ve çevrenin sağlığını ve güvenliğini temin edecek şekilde yürütülmesini sağlamak ve bu faaliyetler üzerinde düzenleyici yetkiyi kullanmaktır”. Kurul, Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren yönetmelik ve tebliğleri çıkarmak ile yükümlüdür. İdari yaptırımlar hakkında karar verir bunları uygular ve uygulanması için de ilgili yerlerden talepte bulunur. Görev alanı ile ilgili konularda strateji belirleyerek kurumun stratejik planını kabul eder. Hizmet ve işlem bedellerini belirler. Kurumun personel politikasına karar verir. İlgili mevzuatta verilen diğer görevleri yerine getirir. Kurum, görev ve yetki alanına giren konularda düzenleyici işlemler yapar, kurumun çalışma ilkelerini ve stratejilerini belirler, yetkilendirme yapar. İdari yaptırımlar hakkında karar verir ve uygular. Ulusal radyasyon kaynakları kayıt sistemi, ulusal merkezi doz kayıt sistemini ve ulusal nükleer madde sayım ve kontrol sistemini kurar ve işletir. Yetki alanına giren konularda uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapar. Hizmet ve işlem bedellerini belirler.⁹¹ NDK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Kurumun hizmet birimleri; nükleer tesisler, radyasyon uygulamaları, emniyet ve güvence, radyasyondan korunma, denetim, dış ilişkiler, hukuk hizmetleri, strateji geliştirme, destek hizmetleri dairesi başkanlığı, basın ve halkla ilişkiler müşavirliği ve kurul hizmetleri müdürlüğüdür. NDK, Cumhurbaşkanınca belirlenen Bakanlıkla

⁹⁰ Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, *Resmi Gazete*, C. 57, S. 29677 (2016), Madde 1, Madde 19, Madde 21.

⁹¹ Nükleer Düzenleme Kurumu Kanunu, *Nükleer Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği*, 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.1012.pdf>, (28.08.2019)

ilişkilidir. NDK, görev ve yetkilerini bağımsız olarak yerine getirir ve bunları yerine getirirken hiçbir organ, makam, merci veya kişiden emir ve talimat almaz. Kurum, kararları yerindelik denetimine tabi değildir. Kurum, Nükleer Düzenleme Kurulu ve Başkanlık teşkilatından oluşur ve Kurulun Başkan dâhil beş üyesi bulunur. Kurul üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından atanır⁹².

⁹² Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevlendirilmesi ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, C. 60, S. Mükerrer 30473 (2018), Madde 1, Madde 7.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VERİLEBİLİRLİĞİNİN İNCELENMESİ: WEB SİTESİ ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirliği, öncelikle genel olarak yukarıda bahsedilen hesap verebilirlik çeşitleri çerçevesinde incelenecek, daha sonra özel olarak bu kurumların resmi web sayfaları aracılığıyla ne ölçüde hesap verebilir oldukları, bu sayfalardan elde edilen bulgular ölçüsünde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

1. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN HESAP VEREBİLİRLİĞİ

Tüm dünyadaki uygulamalarında olduğu gibi Türkiye’de de düzenleyici ve denetleyici kurumların kendilerine kanunla verilen görevlerini etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri, bu kurumların “bağımsız ve hesap verebilir” olmalarına bağlıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsız ve hesap verebilir olması, görevlerini, siyasi iktidarın tespit ettiği genel politikaların içerisinde kalarak “tarafsız, kapsayıcı, hukuka uygun ve verimlilik” ilkeleri temelinde yerine getirmelerini ifade eder. Ayrıca, bu kurumların karar verici pozisyonundaki kurullarına üye seçimlerinin “liyakat prensibi” çerçevesinde gerçekleştirilmesi, hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir etkidir. Başka bir deyişle, idari ve mali özerklik, düzenleyici ve denetleyici kurumların başarılı olmasında yeterli olmayıp bu durumun liyakate ve hesap verebilirliğe dayanan kurumsal bir yapı ile desteklenmesi gerekir¹.

¹ Sedat Yalçın, “Devletin Düzenleyici Rolü”, *Ekohaber*, 29.03.2016, http://www.ekohaber.com.tr/ekohaber-sedat-yalcin-29-03-2016-yazisi-yazi_id-25363.html, (16.04.2019).

1.1. Siyasi Hesap Verme Yükümlülüğü

Önceki bölümlerde izah edildiği gibi siyasi hesap verme yükümlülüğünün parlamentonun seçimler yoluyla halka hesap verme yükümlülüğü ve hükümetin ve bakanların parlamentoya karşı hesap verme yükümlülüğü olmak üzere iki boyutu olduğundan bahsedilmişti. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle beraber Türkiye'de Bakanların Cumhurbaşkanı'na karşı da siyaseten sorumlu olduklarına değinilmişti.

Bu çerçevede, düzenleyici ve denetleyici kurumların “belli aralıklarla TBMM’ye rapor verme”² zorunlulukları, hesap verme yükümlülüklerinin siyasi boyutunu belirtir. Örneğin, BDDK’nın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun “Şeffaflık ve hesap verebilirlik” maddesi ile “faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonuna bilgi verme” zorunluluğu altında olması, bu Kurumun siyasi hesap verme yükümlülüğünü teşkil eder³. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerinin TBMM tarafından görüşülüp onaylanması bakımından da parlamentoya karşı siyasi hesap verme yükümlülüğüyle bağlı bulunmaktadır⁴. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yıllık hesapları ile gelir ve giderlerine ilişkin iş ve işlemlerin Sayıştay denetimine tabi olması da parlamentoya karşı taşıdıkları siyasi hesap verme yükümlülüğünün bir parçasıdır. Çünkü Sayıştay, denetimlerini TBMM adına gerçekleştirir⁵.

1.2. Yürütmeye Hesap Verme Yükümlülüğü

Önceki bölümlerde, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında da ifade edildiği üzere idari ve mali özerkliğe sahip oldukları, görevlerini yerine getirirken hiçbir merci ve makamın bu kurumlara emir, talimat ve tavsiye veremeyeceği, bu açıdan görevlerini yerine getirmede bağımsız oldukları izah edilmişti. Belirtilen bu hususların,

² Çırakoğlu, a.g.m., s. 97.

³ Bankacılık Kanunu, *Resmî Gazete*, C. 45, S. Mükerrer 25983 (2005), Madde 97.

⁴ Tunç, Bilir, Yavuz, a.g.e., s. 198.

⁵ Selami Er, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 68 (2008), s. 32.

Türkiye’deki tüm düzenleyici ve denetleyici kurumların teşkilat kanunlarıyla güvence altına alınmış olduğu ayrıca belirtilmiştir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabi olmasa da vesayet denetimine tabidirler⁶. Öncelikle, RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulu’nun TBMM tarafından atanan üyeleri hariç olmak üzere, bu kurumların yetkili kurullarına üye ataması Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir⁷. Bununla beraber, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde denetim yapma yetkisi, bu kurumların yürütmeye karşı hesap verme yükümlülüklerinin bir başka yönünü oluşturur⁸.

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında bir “Bakanlıkla ilgilendirilmeleri veya ilişkilendirilmeleri; bazı faaliyet ve işlemlerini ilgili veya ilişkili oldukları Bakanlığa bildirmeleri” ve yine kuruluş kanunlarında belirtildiği hallerde Cumhurbaşkanlığı’na bilgi verme zorunlulukları, yürütmeye karşı hesap verme sorumluluklarının önemli bir parçasıdır⁹. Misal olarak, BDDK’nın “stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığına altı ayda bir bilgi verme” yükümlülüğü, yürütmeye karşı bir hesap verme sorumluluğudur¹⁰. Ayrıca, EPDK’nın hazırladığı yıllık raporun ilgili bakana sunulması, BDDK’nın hazırladığı düzenleyici kararların, tekemmül etmesinden itibaren en geç yedi işgünü içinde ilişkili bakanlığa gönderilmesi ve BDDK’nın yıllık faaliyet raporunun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı’na sunulması, düzenleyici ve denetleyici kurumların yürütmeye karşı hesap verme yükümlülüğüne örnektir¹¹. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yürütmeye karşı hesap verme yükümlülüğüne dair bir başka örnek KİK’den verilebilir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun KİK’in “bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Cumhurbaşkanı Kararı ile ibra

⁶ Mehmet Fatih Gürkan, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 2 (2013), ss. 346-347.

⁷ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, op.cit., Madde 2.

⁸ Vedat Aydoğdu, *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi*, (Yüksek Lisans Tezi), Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 92.

⁹ Çirakoğlu, a.g.m., s. 97.

¹⁰ Bankacılık Kanunu, op.cit., Madde 97.

¹¹ Çirakoğlu, a.g.m., s. 97.

edilir” hükmüyle bu kurum, gelir ve harcamaları açısından yürütmenin başı konumundaki organa karşı ciddi bir hesap verme sorumluluğu altında bulunmaktadır¹².

Denetleyici ve düzenleyici kurumlarının yürütmeye hesap verme sorumluluğunun önemli bir boyutunu, sorumlu oldukları piyasalara ilişkin yapacakları düzenleyici işlemlerle ilgili kurum ve kuruluşlarının görüşlerini almaları oluşturur. Bu bağlamda, BDDK, “iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemlerini yürürlüğe koymadan önce sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkisinin kurulması bakımından ilişkili Bakanlığın, kalkınma plânı ve yıllık programla ilişkisinin kurulması açısından Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşünü alır”¹³.

1.3. Yargısal Hesap Verme Yükümlülüğü

Düzenleyici ve denetleyici kurumların karar ve işlemleri açısından yargısal hesap verme yükümlülüğü altında olması, hem demokratik hukuk devleti olmanın hem de idarenin bütünlüğü ilkesinin gereğidir. Bu bakımdan, düzenleyici ve denetleyici kurumların karar ve işlemlerinde bağımsız yargı organlarına karşı hesap verebilir olması, en başta Anayasayla düzenlenmiş bir zorunluluktur. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların sorumlu oldukları piyasada özel ve teknik bilgi gerektirecek şekilde faaliyet göstermesi, bağımsız yargı organlarına karşı tabi oldukları hesap verme yükümlülüğünün sınırlı olduğu anlamına gelmez¹⁴.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ülke genelinde etkili olacak ve uygulanacak karar ve işlemleri bakımından Danıştay’a karşı yargısal hesap verme yükümlülüğüne tabi iken, ülke genelinde uygulanmayacak sadece belirli ve sınırlı bir alanda geçerli olacak karar ve işlemleri açısından genel görevli olan idare mahkemesine karşı yargısal hesap verme yükümlülüğü altında bulunmaktadır. Yetkili idare mahkemesi, düzenleyici ve denetleyici kurumların bu tür karar ve işlemlerini, öncelikli olarak inceler, ancak bu karar ve işlemlere karşı yerindelik denetiminde bulunamaz¹⁵.

¹² Kamu İhale Kanunu, op.cit., Madde 53.

¹³ Bankacılık Kanunu, op.cit., Madde 93.

¹⁴ Günday, *İdare Hukuku*, s. 500.

¹⁵ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 3. b., Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013, s. 74.

Bununla beraber, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluşları ile görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlarda açıkça belirtilen bazı durumlarda yetkili yargı organı, yargı yeri hukuk mahkemeleri olabilmektedir. Örneğin, “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun baz istasyonunun kaldırılması, telefon sabit ücreti, telefon abonelerinden alınan hizmet ücreti ve Bilgi Teknolojileri Kanununa bazı aykırılık hallerinde görevli yargı yeri hukuk mahkemeleridir”¹⁶.

Yargısal hesap verme yükümlülüğü açısından, BDDK’nın başkan ve üyelerinin göreve başlamadan önce Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda “görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair” yemin etmelerine ve yemin etmedikçe göreve başlayamamalarına ilişkin yasal düzenleme, dikkat çekmektedir¹⁷.

1.4. Halka Hesap Verme Yükümlülüğü

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği temin eden araçlardan birisi, günümüzde oldukça önemli hale gelen ve halka hesap verme yükümlülüğünün önemli bir parçası olan “bilgi edinme hakkıdır”. Bilgi edinme hakkı, öncelikle “katılımcı demokrasi anlayışına aracılık” etmekte ve vatandaşların “yönetime aktif katılımını sağlayarak yönetilenleri pasif bir suje olmaktan çıkarıp yönetimde aktif bir katılımcı haline” getirmektedir¹⁸.

Bilgi edinme hakkı, yasada belirtilen istisnalar saklı kalmak kaydıyla, “devlet tarafından tutulan kayıtlı her türlü belge, doküman vb. bilginin halka akışının yasa olarak serbest olması demektir¹⁹. Bu çerçevede, düzenleyici ve denetleyici kurumların halka hesap verme yükümlülüğü, esas itibarıyla almış oldukları kararlar ile yapmış oldukları düzenleyici ve denetleyici işlemler ve faaliyet raporları gibi temel kurumsal iş ve işlemler

¹⁶ Gürkan, a.g.m., s. 350.

¹⁷ Bankacılık Kanunu, op.cit., Madde 84.

¹⁸ Ebru Şimşek İmren, Ahmet Güven, “Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: ‘Bilgi Edinme Hakkı’, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S. 1 (2007), s. 262.

¹⁹ Fulya Akyıldız, “Bilgi Toplumu Yönetim anlayışının Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, *3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi, 2004, ss. 449-450.

hakkında, internet gibi uygun araçlarla kamuoyunu zamanında ve doğru bir şekilde bilgilendirmesini ifade eder.

Özay, bilgi edinme hakkının demokrasinin üç temel saçı ayağından birisi olduğunu öne sürer. Özay'a göre kamu idaresinde yönetim süreçlerinin belli bir usule bağlı olması, karar alım mekanizmalarının ve süreçlerinin önceden kamuoyuna bildirilerek kamuya açık olması ve "bilgi edinme özgürlüğü" demokratik anlayışın üç temel şartını teşkil eder²⁰.

Bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminde idarenin denetlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bilgi edinme hakkının kamu yönetiminde etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanmasıyla, yönetim süreçlerinde hesap sorma daha etkili hale gelerek saydamlık temin edilmekte ve demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün yerleşmesine olanak tanınmaktadır²¹. Bu şekilde bilgi edinme hakkı, kamu idaresindeki yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında vatandaşların elinde güçlü ve etkin bir araç olmaktadır²².

Ülkemizde de 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını sağlamak" teminat altına alınması amaçlanmıştır²³.

Bu kapsamda, düzenleyici ve denetleyici kurumlarının kuruluşlarını, görev ve yetkilerini düzenleyen yasalarda düzenleyici iş ve işlemlerinin ve faaliyetlerinin kamuoyu ile paylaşılmasını öngören düzenlemeler bulunmaktadır. BDDK'nın "hazırlayacağı ikincil düzenleme taslaklarını en az yedi gün süreyle Kurumun internet sayfası başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyunun bilgisine sunması" ve "özel nitelikli kararlarından gerekli görülenleri doğrudan ilgili kişi ve kuruluşlara ve uygun görüldüğü takdirde Kurumun haftalık bülteni ile duyurması" halka hesap vermeye örnek olarak verilebilir. Bunun yanında BDDK'nın düzenleyici kararları Resmi Gazete'de yayınlanmak zorunda olduğu gibi denetleyici kararları da internet ortamı başta olmak

²⁰ İlhan Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 5. b., İstanbul: Alfa Yayınları, s. 3.

²¹ Ahmet Erol, *Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku*, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2005, s. 289.

²² Özer Köseoğlu, Fatma Yurttaş, Cihan Selek, "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlarda Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı", *Yönetimde ve Siyasette Etik Sempozyumu*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, 2005, s. 162.

²³ İmren, Güven, a.g.m., s. 268.

üzere uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunulur. Ayrıca BDDK, “ilgili sektörde yaşanan önemli gelişmelere ilişkin olarak toplulaştırılmış bazda üç aylık süreli raporlar yayımlar”, “kurum risk yönetim politikalarını kamuya açıklar” ve “Kurul tarafından yapılan düzenlemeleri, değişiklikleri de içerecek şekilde sürekli olarak güncellenmek suretiyle Kurumun internet sayfasında yayınlar.” Son olarak BDDK, yıllık faaliyet raporunu ve kesin hesaplarını kamuoyuna açıklamak zorundadır²⁴.

2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu bölümde çalışmada konu edilen düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirlikleri web siteleri üzerinden değerlendirilmiştir.

2.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmada, Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verme düzeylerinin belirlenerek değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Yapıları gereği belirli bir alanı düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama güçleriyle donatılan söz konusu kurumların ne iş yaptıklarını açıklama gerekliliği bulunmaktadır. Bu nedenle araştırma, “*Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, topluma ne kadar hesap vermektedirler*” sorusuna yanıt aramaktadır.

2.2. Araştırmanın Önemi

Hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti ve yönetim gibi konular günümüz kamu yönetiminde en önemli konulardandır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özellikle serbest piyasa ekonomisinin rekabet koşullarına uygun ve sağlıklı bir şekilde işleminde büyük rol oynamaktadırlar. Yapıları gereği bağımsız, idari-mali açıdan özerk konumda olan söz konusu idareler önemli yetkilere sahiptirler. Sonuçta bu kurumlar halkın ve parlamentonun verdiği yetkilerle toplum yararına çalışmaktadırlar.

²⁴ Bankacılık Kanunu, op.cit., Madde 87, Madde 93 ve Madde 97.

Kamuoyunda özerk yapıları gereğince yeterince bilinmeyen, halka nispeten uzak yapılar olan görülen düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verebilirliğinin incelenmesi;

- a) Bu kurumların halka ne kadar yakın olduklarının anlaşılmasını sağlayacak,
- b) Yetki aldıkları topluma ne iş yaptıklarını ne kadar açıkladıklarını ortaya koyacak,
- c) Hesap verebilirlik düzeyinin geliştirilmesine ışık tutacak sorun alanlarının görülmesi mümkün kılacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların diğer kamu idarelerine göre farklı yapısı birçok araştırmada ele alınarak incelenmiştir. Bu kurumların görevleri, kuruluş gerekçeleri, yaptıkları işler üzerine çeşitli araştırmalar yapılmış olmakla birlikte topluma hesap verme durumu yeterince tartışılmamıştır. Bu tartışma pek yapılmadığı için düzenleyici ve denetleyici kurumlar topluma hesap vermeyen, hesap vermesi de gerekmeyen birimler olarak algılanabilmektedir. Araştırma, literatürdeki bu boşluğun doldurulmasına katkı sağlaması açısından önem arz etmektedir.

3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

3.1. Araştırmanın Yöntemi

Bir kurumun hesap verme yükümlülüğünü ölçmek oldukça zordur. Bununla kuruluşların hesap verme yükümlülükleri gereğince açıklamaları gereken bilgi ve belgelerin *içerik analizi* yöntemi ile değerlendirilmesi böylece hesap verme düzeyinin tespiti yapılabilmektedir. Özellikle bilgi açıklama düzeyini ölçmek üzere özel sektörde yaygın olarak kullanılan yöntem son dönemlerde kamu idareleri için de kullanılmaya başlanmıştır²⁵. Literatürde özellikle faaliyet raporlarının raporlama gereksinimlerine

²⁵ Ileana Steccolini, "Is the Annual Report an Accountability Medium? An Empirical Investigation into Italian Local Governments", *Financial Accountability & Management*, Vol 20, N. 3, 2004, s. 337.

uygunluğunu ele alarak kurumların hesap verme düzeyini ölçen çeşitli çalışmalar bulunmaktadır²⁶.

İçerik analizi, belirli bir metni, belgeyi ya da diğer mülakat gibi nitel yöntemlerle elde edilen bilgileri analiz ederek anlamlı sonuçlara ulaşma imkânı veren bir araştırma yöntemidir. Özellikle nitel verileri sistematik olarak gruplandırmayı ve karşılaştırmayı sağlar²⁷.

Bu araştırmada hatırlanacağı gibi “*Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar, topluma ne kadar hesap vermektedirler*” sorusuna yanıt aranmaktadır. Hesap verme düzeyini anlamak açısından düzenleyici ve denetleyici kurumların web siteleri aralığıyla açıkladıkları bilgilere odaklanmak oldukça uygun bir yaklaşımdır. Çünkü Ankara’da teşkilatlanmış söz konusu kurumların günümüzde toplumla bağını kuran temel araç onların web siteleridir. Artık bir vatandaşın kamu idaresi ile ilgili bilgiye ihtiyacı olduğunda ilk bakacağı kaynak, 7 gün 24 saat ulaşabileceği web sitesi olmaktadır. Web siteleri idareye gitmeden bilgiye ulaşmayı sağladığı gibi kamu idarelerinin de yararlı bilgileri zahmetsizce halka ulaştırmasını sağlamaktadır. Bu nedenle araştırmada düzenleyici ve denetleyici kurumların web siteleri aracılığıyla açıkladıkları bilgilerin içerik analizi yöntemiyle sayısallaştırılması tercih edilmiştir. Bunun için çalışmada Türkiye’ye özgü bir ölçüm aracı olarak hesap verebilirlik endeksi geliştirilmiş ve endeks maddelerinin ilgili web sitelerindeki durumu içerik analizi yöntemiyle analiz edilmiştir.

3.2. Araştırmanın Kapsamı

Çalışmada BDDK, SPK, RTÜK, RK, EPDK, KİK, BTK, KGK, KVKK ve NDK olmak üzere on düzenleyici-denetleyici kurumun web siteleri aracılığıyla açıkladıkları bilgiler belirlenen kriterlere göre değerlendirilmiştir. Zaman açısından bakıldığında bu araştırmada elde edilen veriler 1 Haziran-15 Eylül 2019 dönemine aittir ve sadece bu dönemin sonuçlarını yansıtmaktadır.

²⁶ Bkz. Jill Hooks, David Joy, Howard Davey, “The information gap in annual reports”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol 15, N. 4, 2002, s. 501-522.

²⁷ Government Accountability Office, *Content Analysis: Principles and Practices*, USA, 2013, s. 4, 17.

3.3. Araştırmanın Kısıtları

Her araştırmada olduğu gibi bu araştırmanın da bazı kısıtları vardır. Her şeyden önce bu araştırma, düzenleyici ve denetleyici kurumların çevrimiçi (online) hesap verebilirliğini ele almaktadır. Ayrıca hesap verme yükümlülüğünün tanımlanmasında fikir birliği olmadığı gibi nasıl ölçüleceği konusunda da uzlaşma yoktur. Bu nedenle bu araştırmadaki sonuçlar, araştırmacının literatüre dayalı olarak belirlediği kriterlere dayalıdır. Farklı kriterlerle farklı sonuçlar da elde edilebileceğinin farkında olmak gerekmektedir.

4. ÖLÇÜM ARACI VE VERİLERİN TOPLANMASI

4.1. Hesap Verebilirlik Düzeyini Ölçme Aracı: Hesap Verebilirlik Endeksi

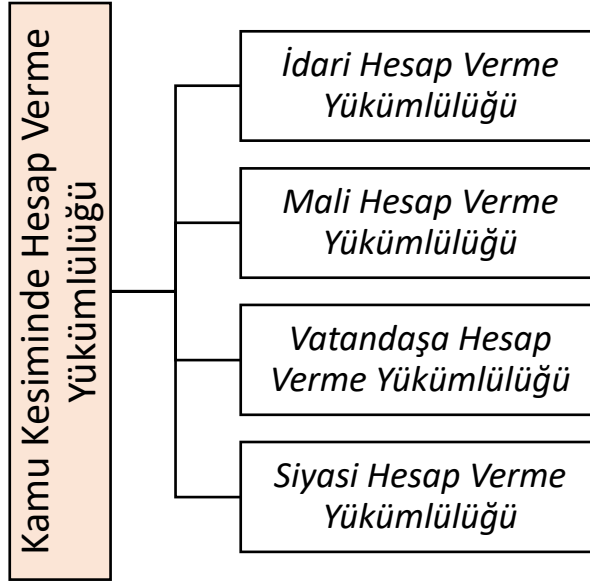
Araştırmada düzenleyici ve denetleyici kurumların web sitelerinde yer alan bilgilerin değerlendirilmesini sağlamak amacıyla bir hesap verebilirlik endeksi (HVE) geliştirilmiştir. Bu tür ölçüm araçlarının geliştirilmesinde genelde üç aşama bulunmaktadır. Birinci aşama endekste yer alacak maddelerin belirlenmesidir. İkincisi, endeks maddelerinin birbirlerine kıyasla nispi öneminin belirlenmesi ya da diğer bir deyişle ağırlıklandırılmasıdır. Üçüncüsü ise sayısallaştırma yönteminin belirlenmesidir²⁸.

4.1.1. Endeks maddelerinin belirlenmesi

Çalışmanın çeşitli kısımlarında belirtildiği gibi kamu kesiminde hesap verme yükümlülüğünün temelde dört boyutu ya da türü bulunmaktadır. Bunlar idari, mali, siyasi ve vatandaşa hesap verme yükümlülüğüdür. Her ne kadar hesap verme yükümlülüğünün ne olduğu ve türleri konusunda tam bir uzlaşma olmasa da literatürde yaygın kullanılan bu sınıflandırma üzerinden endeks maddelerinin belirlenmesi tercih edilmiştir. Dolayısıyla endeksin kuramsal altyapısı bu dört türe dayalıdır.

²⁸ Daha detaylı açıklamalar için bkz. David Coy, Keith Dixon, “The Public Accountability Index: Crafting a Parametric Disclosure Index for Annual Reports”, *The British Accounting Review*, Vol 36, 2004, s. 79-106.

Şekil 4. Hesap Verebilirlik Endeksinin Kuramsal Yapısı



Kaynak: Heeks, 1998; Sinclair 1995; Cendon, 2000'e dayalı olarak oluşturulmuştur.

4.1.1.1. İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

Endeksin birinci kategori başlığı olan *idari hesap verme yükümlülüğü (IHEV)*, kamu idaresinin ve memurlarının mevzuatla oluşturulan kural ve prosedürlere uygun hareket etmesini gerektirir²⁹. Bu nedenle bu kategoride ilgili düzenleyici ve denetleyici kurumun “*teşkilat yasası*” ile buna bağlı olarak çıkarılan yönetmelik, tebliğ vb. “*ikincil mevzuat*” web sitesinde olması gereken bir öge (endeks maddesi) olarak kabul edilmiştir (Bkz. Tablo 1). Hesap verebilirlik yalnızca yılsonunda ne iş yapıldığının açıklanması ya da finansal tabloların ilan edilmesi değildir. Hesap verme yükümlülüğünde bir kamu idaresinin kurumsal yapı, görev, yetki ve sorumluluklarının hem hesap verecek hem de hesap soracak taraflarca bilinmesi de önem arz eder. Bu nedenle kurumun niye var olduğu, ne iş yaptığı gibi sorulara cevap veren “*misyonu*” ile gelecekte hangi ideal konuma gelmeyi planladığını gösteren “*vizyonu*” ve bu vizyona ulaşmak için hedeflediği

²⁹ Antonio Bar Cendon, “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments”, *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. Edited by Michael Kelly, The Second Nispacee Civil Service Forum, Slovakia, 2000, s. 33.

“kurumsal amaçları” web sitesinde olması gereken ögeler olarak kabul edilmiştir. Bu üç öge artık günümüz kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılan kurumsal stratejik planlama ile zaten hayata geçmiş durumdadır. Dolayısıyla bu ögelerin web siteleriyle açıklanmasını beklemek de oldukça mantıklıdır. İHEV grubunda son olarak kurumun idari yapısının ilgili taraflarca öğrenilmesi açısından son derece önem taşıyan kurum “organizasyon şeması”, “hizmet birimlerinin tanıtım bilgisi” ve “Kurul başkanı hakkında bilgi” de madde olarak endekse katılmıştır.

Tablo 1. İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

<i>Endeks maddeleri</i>	
A.	İDARİ HESAP VEREBİLİRLİK (İHEV) (8 madde)
	1. Teşkilat Yasası
	2. İkincil Mevzuat
	3. Misyon
	4. Vizyon
	5. Kurumsal Amaçlar
	6. Organizasyon Şeması
	7. Hizmet Birimlerinin Tanıtımı
	8. Kurul Başkanı Hakkında Bilgi

Kaynak: Yazar tarafından ilgili literatürden yararlanılarak oluşturulmuştur.

4.1.1.2. Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

İkinci kategori olan *mali hesap verme yükümlülüğü (MHEV)*, idari hesap verme yükümlülüğünün bir ögesi ya da uzantısı olarak da kabul edilebilir. Bu tür hesap verme yükümlülüğü, kamu kaynaklarının doğru ve düzgün (mevzuata uygun) kullanılması ve kayıt altına alınması ile ilgilidir. Ancak mali hesap verebilirlik günümüzde giderek genişlemekte olup kamu parası ile sunulan hizmetlerin performansını ölçmeyi de gerektirmektedir³⁰. Bu açıdan bakıldığında genel olarak Türkiye’deki kamu idareleri kaynaklarını verimli, etkili ve ekonomik kullanmak için performans esaslı bütçeleme yaklaşımını kullanmaktadır. Nitekim 5018 Sayılı KMYKK’nin “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinde şu ifadeler yer almaktadır:

³⁰ Peter Newell, Shaula Bellour, “Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development”, Working Paper, Institute of Development Studies, England, 2002, s. 9-10.

“Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar”

“Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar”

“Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.”

“Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar”

5018 Sayılı Kanun ile birlikte kamu yönetiminde yukarıda sözü edilen performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 Sayılı Kanunun “kapsamını” düzenleyen 2. maddesi gereğince bu hükümlere tabi değildirler. Kanımızca bu kurumlar, idari ve mali özerkliklerinin korunması adına merkezi idarenin söz konusu bağlayıcı hükümlerine tabi tutulmamışlardır. Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurumların da kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanmaları ilgili Kanun kapsamındadır. Her ne kadar performans esaslı bütçelemeye tabi olmasalar da bu kurumların da stratejik plan hazırlamaları, yıllık performans hedefleri belirlemeleri ve bütçelerini bu yönde akılcı kullanmaları fiilen bir gerekliliktir. Zaten Kanun’un 17. Maddesinde DDK’lerin “bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, *stratejik planları* ve *performans hedefleri* ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre” hazırlayacakları hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle DDK’ler performans esaslı bütçelemenin katı kurallarına tabi olmasalar da stratejik plan yapmak ve performans hedefi belirlemek *zorundadırlar*.

Bu nedenle endeksin 2. kategorisi olan MHEV’de “*stratejik plan*” ve “*performans programı*” maddelerinin yer almasına karar verilmiştir (Bkz. Tablo 2). Düzenleyici ve denetleyici kurumların kendilerine tahsis edilen gelirleri hangi alanlarda ne kadar kullanacağını mali açıdan “*bütçe tahminleri*” göstermektedir. Ayrıca bütçe uygulaması sonrası gelir, gider tutar ve dağılımının ne olduğunu “*bütçe gerçekleştirme rakamları*”

ortaya koymaktadır. Bu yüzden bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri de MHEV'in bir ögesi olarak kabul edilmiştir.

Tablo 2. Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

<i>Endeks maddeleri</i>	
B.	MALİ HESAP VEREBİLİRLİK (MHEV) (8 madde)
	1. Stratejik Plan
	2. Performans Programı
	3. Faaliyet Raporu
	4. Bütçe Tahminleri
	5. Bütçe Gerçekleşmeleri
	6. Kurum İç Denetim / Teftiş Raporları
	7. Sayıştay Denetim Raporu
	8. İhale Duyuruları

Kaynak: Yazar tarafından ilgili literatürden yararlanılarak oluşturulmuştur.

5018 Sayılı Kanunun “faaliyet raporları” başlıklı 41. maddesi kamu idarelerince hesap verme yükümlülüğü gereğince hazırlanacak raporları şu şekilde düzenlemiştir:

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderir.”

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 5018 Sayılı Kanunun “kapsamını” düzenleyen 2. maddesi gereğince bu maddede yer alan hükümlere tabi değildirler. Ancak günümüzde faaliyet raporları, mali hesap verebilirliğin temelini oluşturan belgelerdir. Yasa koyucunun, ilgili kurumları bu hükümlere tabi tutmaması, onların faaliyet raporu hazırlamasının gerekli olmadığı şeklinde yorumlanmaması gerekir. Bu nedenle “*faaliyet raporu*” adlı hesap verebilirlik belgesi, MHEV'in bir ögesi olarak kabul edilmiştir. Nitekim düzenleyici ve denetleyici kurumların bu tür raporlar hazırlayacağı kuruluş kanunlarında hüküm altına alınmıştır. Örneğin Kamu İhale Kanununda “*Kurumun [KİK]*

bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Cumhurbaşkanî Kararı ile ibra edilir” ibaresi yer almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar idari ve mali açıdan özerk olmakla birlikte daha önce belirtildiği gibi Sayıştay denetimine (dış denetim) tabidirler. Ayrıca bu kurumlarda kuruluş kanunları gereğince iç denetim-teftiş mekanizmaları da bulunmaktadır. Mali hesap verme yükümlülüğü gereğince yapılan denetim sonuçları önemli bilgiler içerdiğinden “*Sayıştay denetim raporu*” ile “*iç denetim-teftiş raporları*” da endekse eklenmiştir. Son olarak bütçe ödeneklerinin kullanılmasına ilişkin “*ihale duyuruları*”na web sitelerinde yer verilip verilmemesi de endeksin bir maddesi olarak belirlenmiştir.

4.1.1.3. Vatandaşa Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

Endeksin üçüncü kategorisi, *vatandaşa hesap verme yükümlülüğü* (VHEV) olup demokratik hesap verebilirlik olarak da bilinmektedir. Bu tür hesap verebilirlik kamu idarelerinin, toplumun ya da sosyal grupların ihtiyaçlarına ve menfaatlerine uygun hareket etmesini ve bunu vatandaşlara açıklamasını gerektirir. Bu nedenle odak noktası doğrudan vatandaş ya da halktır. Demokratik hesap verme yükümlülüğü, halk katılımının, medyanın ve çeşitli bilgi teknolojilerinin de araç olarak kullanılmasını öngörmektedir³¹. Bu nedenle vatandaşların bilgi ihtiyaçlarının giderilmesi, soru ve şikâyetlerine yanıt verilmesi, görüş ve önerilerinin dikkate alınması bu tür hesap verebilirlik bünyesinde.

Türkiye’de kamuoyunu özellikle ilgilendiren hususlarda 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” şeffaflık ve hesap verebilirliği temin eden önemli araçlardan biridir. Bu Kanuna dayalı olarak çıkarılan “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik”in 6. maddesi b bendinde, kurumların iş yükünü hafifletmek üzere “*görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını*” bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak kamuoyu ile paylaşacakları belirtilmiştir. Bu hükme dayanarak “*Kurul kararları*”, “*ihale*

³¹ Cendon, a.g.e., s. 33.

sonuçları”, “basın açıklamaları”, “personel alım ilanları”, VHEV’in bir unsuru olarak kabul edilmiştir (Bkz. Tablo 3).

Tablo 3. Vatandaşa Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

<i>Endeks maddeleri</i>	
C.	VATANDAŞA HESAP VEREBİLİRLİK (VHEV) (8 madde)
	1. Kurul Kararları
	2. İhale Sonuçları
	3. Basın Açıklamaları
	4. Personel Alım Duyuruları
	5. Bilgi Edinme Başvurusu
	6. Şikâyet-Öneri Başvurusu
	7. Sosyal Medya Araçları
	8. Kamu Hizmet Standartları

Kaynak: Yazar tarafından ilgili literatürden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun temel amacı 1. maddesinde, “*demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek*” olarak açıklanmıştır. Öyleyse vatandaşların bilgi edinme ya da şikâyet ve önerilerini dile getirmeleri demokratik hesap verme yükümlülüğünün temelidir. Bu nedenle “*bilgi edinme başvurusu*” ve “*şikâyet-öneri başvurusu*” öğelerinin düzenleyici ve denetleyici kurumların web sayfalarında olması gerektiğine karar verilmiş ve endekse birer madde olarak eklenmiştir.

2009 yılında “*etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek*” amacıyla “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” yayınlanmıştır. Bu yönetmeliğin 6. maddesi uyarınca kamu idarelerinin “*hizmet standartları*” oluşturmaları gerekmektedir. Bu standartlarda “*hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgiler*” bir tablo halinde yer alacaktır. İlgili tablonun, “*hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda,*

kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında” duyurulacağı hüküm altına alındığı için “*kamu hizmet standartları*”, VHEV’in bir ögesi olarak endekse ilave edilmiştir.

Günümüz kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojileri, kamu hizmetlerinin sunulmasında olduğu gibi vatandaşın görüş ve önerilerini alma konusunda da ön plandadır. Özellikle sosyal medya alanı, vatandaşların zaman harcadıkları ve kamu idarelerini de takip ettikleri bir platform olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 2016 yılında çıkarılan “E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, 7. maddesinin 1 bendinde “*Kamu kurum ve kuruluşları, e-Devlet hizmetlerinin sunumunda mobil teknolojilerden ve sosyal medya imkânlarından etkin biçimde yararlanır*” hükmüne yer vermiştir. Bu nedenle VHEV kapsamında “*sosyal medya araçları*” bir unsur olarak ele alınmış ve düzenleyici ve denetleyici kurumların web sayfalarında yer alıp almadıklarının incelenmesine karar verilmiştir.

4.1.1.4. Siyasi Hesap Verme Yükümlülüğü Maddeleri

Endeksin dördüncü kategorisi olan *siyasi hesap verme yükümlülüğü (SHEV)*, parlamentoyu, hükümeti ve bakanları kapsamı içine almaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar birer yürütme aktörü olduğuna göre temel siyasi hesap verebilirliği TBMM’ye karşıdır. Çünkü TBMM, bütçe hakkı gereği bu kurumların hazırladıkları bütçeleri onaylayarak onlara görevlerinde kullanmak üzere kaynak kullanma yetkisi vermektedir. Bu yetkinin hesabının sorulması ise bütçe uygulamasından sonra olmaktadır. Nitekim 5018 Sayılı Kanununun 42. maddesinde, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır*” denerek bütçe hakkına vurgu yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçe kesin hesapları, siyasi hesap verebilirlik bağlamında hazırlanmakta ve parlamentonun onayına sunulmaktadır. Bu nedenle ilgili kurumların “*bütçe kesin hesabı*” SHEV kapsamında incelenebilecek temel hesap verme belgesidir ve bir madde olarak endekse eklenmiştir. Siyasi hesap verebilirlik kapsamına milletvekilleri tarafından sorulan sorulara verilen cevaplar ya da açılan meclis araştırmaları gibi farklı araçlar da girmekle birlikte bu araçların süreklilik arz etmemesi,

her kuruma uygulanabilecek birer kriter olmaması gibi sebeplerle araştırma kapsamı dışında bırakılması uygun görülmüştür.

Kuramsal altyapıya dayalı olarak yukarıda ifade edildiği şekilde belirlenen maddeler birleştirilerek Tablo 4’te yer alan “düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verme yükümlülüğü endeksi” (HEV_{ddk}) oluşturulmuştur.

Tablo 4. Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Hesap Verme Yükümlülüğü Endeksi

<i>Endeks maddeleri</i>		<i>Alınabilecek en yüksek puanlar (Puan Aralığı: 0-2)</i>
A.	İDARİ HESAP VEREBİLİRLİK (İHEV) (8 madde)	16
	1. Teşkilat Yasası	2
	2. İkincil Mevzuat	2
	3. Misyon	2
	4. Vizyon	2
	5. Kurumsal Amaçlar	2
	6. Organizasyon Şeması	2
	7. Hizmet Birimlerinin Tanıtımı	2
	8. Kurul Başkanı Hakkında Bilgi	2
B.	MALİ HESAP VEREBİLİRLİK (MHEV) (8 madde)	16
	1. Stratejik Plan	2
	2. Performans Programı	2
	3. Faaliyet Raporu	2
	4. Bütçe Tahminleri	2
	5. Bütçe Gerçekleşmeleri	2
	6. Kurum İç Denetim / Teftiş Raporları	2
	7. Sayıştay Denetim Raporu	2
	8. İhale Duyuruları	2
C.	VATANDAŞA HESAP VEREBİLİRLİK (VHEV) (8 madde)	16
	1. Kurul Kararları	2
	2. İhale Sonuçları	2
	3. Basın Açıklamaları	2
	4. Personel Alım Duyuruları	2
	5. Bilgi Edinme Başvurusu	2
	6. Şikâyet-Öneri Başvurusu	2
	7. Sosyal Medya Araçları	2
	8. Kamu Hizmet Standartları	2
D.	SİYASİ HESAP VEREBİLİRLİK (SHEV) (1 madde)	24
	1. Bütçe Kesin Hesabı	2
Toplam madde sayısı (25)		50

Kaynak: Yazar tarafından ilgili literatürden yararlanılarak oluşturulmuştur.

4.1.2. Endeks maddelerinin nispi öneminin belirlenmesi

Bu tür ölçüm araçlarında yer alan maddelerin önemi kişiden kişiye değişebilir. Bu nedenle bazı maddelere diğerlerine göre daha fazla ağırlık verebilmek mümkündür. Araştırma kapsamında tarafımızca belirlenen maddelerin web sitelerindeki durumu inceleneceği için tüm maddelerin eşit öneme sahip olduğu varsayımı kabul edilmiştir. Sonuçta endekste yer alan maddelerin hemen hepsi güçlü yasal hükümlere dayalı görünmektedir. Ayrıca bu maddelere kimin ne kadar önem atfettiğinin sübjektif bir konu olması ve ayrı bir araştırmayı gerektirmesi nedenleriyle maddelerin eşit öneme sahip oldukları varsayılmıştır.

4.1.3. Sayısallaştırma yönteminin belirlenmesi

Endeks maddelerinin ilgili web sitesinde yer alma durumu “var (+) / yok (-)” şeklinde içerik analizine tabi tutulmuştur. Hesap verme düzeyinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilmesi için içerik analizine tabi tutulan her maddeye bir sayısal “değer / puan” verilmesi gerekmektedir. Bu konuda 0-1 gibi ikili değer verme ya da 0,1,2 gibi üçlü değer verme gibi farklı yöntemler kullanılabilir. Çalışmamızda en düşük “0”, en yüksek ise “2” değerinin maddelere verilmesi esası benimsenmiştir. Bazı maddelerde karşılaşılan özel durumlar nedeniyle “1” puanı da kullanılmıştır (Bkz. Tablo 5).

Örneğin web sitesinde, kurul başkanının özgeçmişinin olması durumunda “2” olmaması durumunda “0” puan verilmesi tercih edilmiştir. Bununla birlikte kurul başkanının sadece isim bilgisi var ise “1” puan verilmiştir. Bir başka örnek, güncel performans programının (2019) web sitesinde olması* halinde “2”, sadece geçmiş yıla/yıllara ait performans programının olması durumunda “1”, performans programının hiç olmaması durumu ise “0” olarak puanlanmasıdır. Tablo 5’te görüldüğü her maddenin 0, 1 ya da 2 puan alabilecek şekilde sayısallaştırması hedeflenmiştir.

* Bazı kurumlarda webde belge ismi verilmekte ancak belgenin linki aktif olmadığından tıklanamamakta, ayrı sayfada açılmamakta ya da dosyası indirilememektedir. Bu tip durumlarda kurumlar ilgili maddeden puan alamamışlardır.

Tablo 5. Hesap Verme Yükümlülüğü Maddelerini Puanlama Ölçütleri

<i>Endeks maddeleri</i>		<i>Puanlar</i>		
A	İdari HVY (İHEV)	0 PUAN	1 PUAN	2 PUAN
	1. Teşkilat Yasası	YOKSA	-	VARSA
	2. İkincil Mevzuat	YOKSA	-	VARSA
	3. Misyon	YOKSA	Sadece belge içinde ise	VARSA (webde ayrıca)
	4. Vizyon	YOKSA	Sadece belge içinde ise	VARSA (webde ayrıca)
	5. Kurumsal Amaçlar	YOKSA	Sadece belge içinde ise	VARSA (webde ayrıca)
	6. Organizasyon Şeması	YOKSA	Sadece belge içinde ise	VARSA (webde ayrıca)
	7. Hizmet Birimlerinin Tanıtımı	YOKSA	Sadece isim bilgisi	VARSA
	8. Kurul Başkanı Hakkında Bilgi	YOKSA	Sadece isim bilgisi	VARSA (CV)
B	Mali HVY (MHEV)	0 PUAN	1 PUAN	2 PUAN
	1. Stratejik Plan	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2019'u kapsayan)
	2. Performans Programı	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2019)
	3. Faaliyet Raporu	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2018)
	4. Bütçe Tahminleri	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2019)
	5. Bütçe Gerçekleşmeleri	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2018)
	6. K. İç Denetim/Teftiş Raporları	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2018)
	7. Sayıştay Denetim Raporu	YOKSA	Sadece geçmiş dönem	VARSA (2017)
	8. İhale Duyuruları	YOKSA	Genel duyurular içinde	İhale duyuruları başlığı
C	Vatandaşa HVY (VHEV)	0 PUAN	1 PUAN	2 PUAN
	1. Kurul Kararları	YOKSA	-	VARSA
	2. İhale Sonuçları	YOKSA	Genel duyurular içinde	İhale duyuruları başlığı
	3. Basın Açıklamaları	YOKSA	Sadece duyurular içinde	VARSA (webde ayrıca)
	4. Personel Alım Duyuruları	YOKSA	Sadece duyurular içinde	VARSA (webde ayrıca)
	5. Bilgi Edinme Başvurusu	YOKSA	CİMER'e, telefona, e-postaya yönlendirme	VARSA (doldur-tıkla-gönder)
	6. Şikâyet-Öneri Başvurusu	YOKSA	CİMER'e, telefona, e-postaya yönlendirme	VARSA (doldur-tıkla-gönder)
	7. Sosyal Medya Araçları	YOKSA	Bir tane ise	VARSA (1'den fazla)
	8. Kamu Hizmet Standartları	YOKSA	-	VARSA
D	Siyasi HVY (SHEV)	0 PUAN	1 PUAN	2 PUAN
	1. Bütçe Kesin Hesabı	YOKSA	-	VARSA

4.2. Verilerin Toplanması

Yazar tarafından 1 Haziran - 15 Eylül 2019 döneminde Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların web siteleri hesap verme yükümlülüğü endeksindeki maddelere göre incelenmiştir. Her kurum, endekste 25 madde açısından değerlendirilmiş ve sonuçlar tablolastırılmıştır. Her kategorideki maddelerin aldığı puanlar toplanarak kategori puanı, dört kategori puanı toplanarak kurum endeks puanına ulaşılmıştır. Bu işlemler şu denklemle ifade edilebilir.

$$HEV_n = \left(IHEV = \sum_{i=1}^8 V_k \right) + \left(MHEV = \sum_{i=1}^8 V_k \right) + \left(VHEV = \sum_{i=1}^8 V_k \right) + \left(SHEV = \sum_{i=1}^1 V_k \right)$$

Yukarıdaki denklemde “n” düzenleyici ve denetleyici kurumu, “i” endeks maddesini, V_k ise ilgili maddenin aldığı puanı (0,1 ya da 2) göstermektedir.

5. BULGULAR

Verilerin toplanması ile elde edilen bulgular tablolar halinde sunulmuştur. Bulguların gösterilmesi için her maddenin aldığı puanların gerek kurum gerekse toplamda ortalaması hesaplanmış ve ayrıca başarı düzeyini daha iyi görebilmek için bu ortalamalar yüzdelerle çevrilmiştir.

Başarı durumunu ölçebilmek için beş aralıklı bir ölçüm kriteri geliştirilmiştir (Bkz. Tablo 6). Buna göre bir maddenin aldığı ortalama değer 0 – 0,40 ise “çok zayıf”, 0,41 – 0,80 ise zayıf, 0,81 – 1,20 ise “orta”, 1,21 – 1,60 ise “iyi”, 1,61 – 2,00 ise “çok iyi” olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 6. Endeks Maddeleri Puanlarının Başarı Ölçüm Kriterleri

Puan Aralığı	Yüzelik Dilim	Başarı Durumu
0,00 – 0,40	0,00 – 20,0	Çok Zayıf (ÇZ)
0,41 – 0,80	20,5 – 40,0	Zayıf (Z)
0,81 – 1,20	40,5 – 60,0	Orta (O)
1,21 – 1,60	60,5 – 80,0	İyi (İ)
1,61 – 2,00	80,5 – 100	Çok İyi (Çİ)

5.1. İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Bulguları

Endeksin birinci kategorisi olan *idari hesap verme yükümlülüğüne (İHEV)* ilişkin bulgular Tablo 7’de gösterilmektedir: Daha önce bahsedildiği gibi idari hesap verebilirlik kamu idaresi ve memurlarının mevzuat ve kurallara uygun hareket etmesini gerektirmektedir.

Tablo 7. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların İdari Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları

<i>İHEV maddeleri</i>	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR												BAŞARI
	BDDK	SPK	RTÜK	RK	EPDK	KİK	BTK	KGK	KVKK	NDK	ORT.	YÜZDE	
1. Teşkilat Yasası	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,00	100,0	Çİ
2. İkincil Mevzuat	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,00	100,0	Çİ
3. Misyon	2	1	2	2	2	1	1	2	2	0	1,50	75,0	İ
4. Vizyon	2	1	2	2	2	1	1	2	2	0	1,50	75,0	İ
5. Kurumsal Amaçlar	1	1	1	1	2	0	1	1	0	0	0,80	40,0	Z
6. Organizasyon Şeması	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	1,60	80,0	İ
7. Hizmet Birim. Tanıtımı	1	2	2	2	1	1	2	2	2	1	1,60	80,0	İ
8. Kurul Başkanı Hakkında Bilgi	1	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1,70	85,0	Çİ
İHEV (Toplam)	13	13	15	14	15	11	13	15	12	6	1,59	79,38	İ
İHEV Yüzde	81,3	81,3	93,8	87,5	93,8	68,8	81,3	93,8	75,0	37,5	79,38		
BAŞARI	Çİ	Çİ	Çİ	Çİ	Çİ	İ	Çİ	Çİ	İ	Z	İ		

Endeksin ilk kategorisi olan *idari hesap verme yükümlülüğüne (İHEV)* ilişkin bulgular Tablo 7’de görülmektedir. İlk kriter olan teşkilat yasası ve buna bağlı olarak çıkarılan ikincil mevzuata tüm DDK’lerin web sitelerinde yer verdiği görülmektedir. Her iki kriter için de kurumlar, uygulanan başarı ölçüm ortalaması ve yüzdeliğe göre “Çİ” (çok iyi) derecede başarı göstermiştir.

Misyon ve vizyon kriterlerine bakıldığında NDK dışında tüm DDK'lerin misyon-vizyon tanımına yer verdikleri görülmüştür. BDDK, RTÜK, RK, EPDK, KGK ve KVKK olmak üzere 6 DDK'nin web sitelerinde misyon-vizyona ayrı bir başlık altında yer verdiği belirlenmiştir. SPK, KİK ve BTK'nin ise misyon ve vizyondan stratejik plan gibi ayrı bir belge içinde bahsettiği görülmüş bu nedenle söz konusu maddeden 1'er puan almışlardır. Misyon ve vizyon kriterinden tüm DDK'lerin 2 tam puan üzerinden 1,50 (%75) ile "İ" (iyi) derecede başarı gösterdikleri gözlemlenmektedir.

DDK'lerin "kurumsal amaçlarına" web sitelerinde yer verme durumuna bakıldığında amaçlara web sitesinde ayrı başlık altında yer vererek 2 tam puan alan kurumun sadece RTÜK olduğu görülmüştür. SPK, KVKK ve NDK'nin bu kriterle hiç yer vermediği görülürken; BDDK, RK, EPDK, KİK, BTK ve KGK kurumsal amaçlarından belge içinde bahsederek 1'er puan almışlardır. Bu kriter özelinde DDK'lerin başarı düzeyinin ortalama 0,80 (%40) puan ile "Z" (zayıf) olduğu gözlemlenmektedir.

Organizasyon şemasına web sitelerinde KVKK ve NDK hariç tüm kurumlar ayrı başlık altında yer vererek 2'şer puan almışlardır. DDK'ler toplamda bu kriter özelinde 1,60 (%80) puan ortalama ile "İ" (iyi) derecede başarı göstermişlerdir.

Hizmet birimlerinin tanıtımına tüm DDK'lerin web sitelerinde yer verdikleri görülmektedir. DDK'lerden SPK, RTÜK, RK, BTK, KGK ve KVKK olmak üzere 6 tanesinin hizmet birim tanıtımına web sitelerinde ayrı başlık altında yer vererek 2'şer puan aldıkları göze çarpmaktadır. Diğer dört kurumun (BDDK, EPDK, KİK, NDK) ise birim tanıtımına belge içinde yer verdikleri gözlenmiştir. Genel olarak DDK'ler bu kriter açısından 1,60 (%80) ortalama ile "İ" (iyi) derecede başarı göstermişlerdir.

İdari hesap verebilirliğin son maddesi olan Kurul / Kurum Başkanı'nın kim olduğu bilgisine tüm DDK'lerin web sitelerine yer verdikleri görülmüştür. DDK'lerin büyük çoğunluğu (7'si), Başkanın özgeçmişine yer vererek bu kriterden 2 tam puan almışlardır. Sadece 3 DDK'de Başkanın ismine ulaşılırken özgeçmişine ulaşamamıştır. Bu kriter bazında DDK'lerin 1,70 (%85) ortalama ile Çİ (çok iyi) derecede başarı gösterdikleri görülmüştür.

Kurumlara, idari hesap verebilirlik toplamında bakacak olursak RTÜK, EPDK ve KGK'nin %93,8 ile en başarılı kurumlar olduğu görülmektedir. BDDK ve SPK (%81,3), RK (%87,5) ve BTK (%81,3)'nin benzer şekilde "Çİ" (çok iyi) derecede başarı

gösterdikleri görülürken, KİK (%68,8) ve KVKK'nin (%75) "İ" (iyi); NDK'nin (%37,5) "Z" (zayıf) derecede başarı gösterdikleri görülmektedir.

DDK'lerin tümünün idari hesap verme yükümlülüğüne ilişkin ortalama puanı 1,59'dur ve DDK'ler %79,38 başarı puanı ile "İ" (iyi) derece başarı düzeyine sahip olmuşlardır.

5.2. Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Bulguları

Endeksin ikinci kategorisi olan *mali hesap verme yükümlülüğüne (MHEV)* ilişkin bulgular Tablo 8'de gösterilmektedir. Kamu idarelerinin mali hesap verebilirliği kamu kaynaklarının kullanılma süreci ve yönetimine ilişkin olup oldukça önemli bir ögedir.

Tablo 8. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Mali Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları

<i>MHEV maddeleri</i>	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR												BAŞARI
	BDDK	SPK	RTÜK	RK	EPDK	KİK	BTİK	KGK	KVKK	NDK	ORT.	YÜZDE	
1. Stratejik Plan	2	1	2	2	1	0	2	2	0	0	1,20	60,0	O
2. Performans Programı	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	ÇZ
3. Faaliyet Raporu	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	1,60	80,0	İ
4. Bütçe Tahminleri	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0,80	40,0	Z
5. Bütçe Gerçekleşmeleri	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	1,60	80,0	İ
6. İç Denetim /Teftiş Raporları	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	ÇZ
7. Sayıştay Denetim Raporu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	ÇZ
8. İhale Duyuruları	0	0	1	0	1	1	1	2	0	0	0,60	30,0	Z
MHEV (Toplam)	7	6	8	7	7	6	8	9	0	0	0,73	36,25	Z
MHEV Yüzde	43,8	37,5	50,0	43,8	43,8	37,5	50,0	56,3	0,0	0,0	36,25		
BAŞARI	O	Z	O	O	O	Z	O	O	ÇZ	ÇZ	Z		

Mali hesap verme yükümlülüğünün ilk maddesi olan *stratejik planın* güncel şekline web sitelerinde yer veren kurumların BDDK, RTÜK, RK, BTK ve KGK olduğu görülmektedir. Dolayısıyla DDK'lerin yarısı güncel stratejik planını web aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunmuştur. SPK ve EPDK ise güncel değil geçmiş yıla ait stratejik planlarını paylaşmaları sebebiyle bu endeks maddesinden 1'er puan almışlardır. KİK, KVKK ve NDK'nin stratejik plana web sitelerinde yer vermedikleri görülmektedir. Stratejik plan kriterinde tüm kurumlar bazında ortalama puan 1,20 (%60) olup DDK'lerin "O" (orta) düzeyde başarı gösterdiği gözlemlenmiştir.

Kamu mali yönetiminde *performans programları* stratejik planların yıllık uygulama araçlarıdır. Endeks maddesi olarak performans programına hiçbir kurumun web sitesinde yer vermediği görülmektedir. Bu nedenle bu madde açısından başarı düzeyi "ÇZ" (çok zayıf) olarak gözükmektedir.

Temel hesap verme belgelerinden *faaliyet raporu* açısından bakıldığında KVKK ve NDK hariç tüm kurumların web sitelerinde güncel olarak faaliyet raporlarını paylaşarak 2'şer puan aldıkları gözlemlenmektedir. Bu kriter genelinde DDK'ler 1,60 ortalama puanla (%80) "İ" (iyi) derecede başarı göstermişlerdir.

Mali hesap verebilirliğin 4. maddesi olan *bütçe tahminleri* açısından DDK'lerin 2019 bütçe tahminlerine web sitelerinde yer vermedikleri görüldüğünden 2 tam puan olan kurum olmamıştır. BDDK, SPK, RTÜK, RK, EPDK, KİK, BTK ve KGK'nin geçmiş dönem bütçe tahminlerine yer verdiklerinden 1'er puan aldıkları görülmektedir. KVKK ve NKN'nin web sitelerinde bütçe tahminlerine yer vermedikleri görülmektedir. Bu kriter bazında kurumlar ortalama 0,80 puanla (%40) toplamda "Z" (zayıf) düzeyinde başarı göstermişlerdir.

Endeksin 5. maddesinde yer alan *bütçe gerçekleştirmeleri* açısından tablo incelendiğinde bütçe tahminlerinde olduğu gibi BDDK, SPK, RTÜK, RK, EPDK, KİK, BTK ve KGK'nin bütçe gerçekleştirmelerine yer verdikleri görülmektedir. Bu kurumların hepsi 2018 (güncel) bütçe gerçekleştirmelerine yer vererek 2'şer tam puan almışlardır. KVKK ve NKN'nin ise bütçe gerçekleştirmelerini paylaşmadıkları görülmüştür. Kurumların bütçe gerçekleştirmeleri kriterinden aldıkları başarı derecesi 1,60 ortalama puan (%80) ile "İ" (iyi)'dir.

Mali hesap verebilirlik endeksinin 6. maddesi, *iç denetim-teftiş kurulu raporlarına* yer verme durumuna ilişkindir. Yapılan incelemelerde DDK'lerden hiçbirisinin bu tür bir rapora web sitesinde yer vermediği görülmüştür. Bu nedenle başarı düzeyi ÇZ (çok zayıf) olarak gözükmektedir.

Benzer durum mali hesap verebilirliğin 7. maddesi olan *Sayıştay denetim raporu* için de söz konusudur. DDK'lerden hiçbirisi Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetime ilişkin 2017 denetim raporuna web sitesinde yer vermemiştir.

Son kriter olan *ihale duyurularından* ayrı bir başlık altında bahseden ve 2 tam puan alan tek kurumun KGK olduğu görülmektedir. RTÜK, EPDK, KİK ve BTK ihale duyurularına genel duyurular içerisinde yer vermekte olduklarından 1'er puan almışlardır. Yapılan incelemelerde BDDK, SPK, RK, KVKK ve NDK'nin web sitesi üzerinden ihale duyurusu paylaşmadığı belirlenmiştir. İhale duyurusu ile hesap verme açısından kurumlar 0,60 ortalama puan (%30) ile "Z" (zayıf) düzeyinde başarı göstermişlerdir.

Sekiz maddeden oluşan mali hesap verebilirlik açısından tüm kurumların başarı durumuna bakıldığında 10 DDK'den 6'sının orta düzey hesap verme başarısına sahip olduğu göze çarpmaktadır. Bunlar en yüksek puandan başlayacak şekilde %56,3 ile KGK, %50 ile RTÜK ve BTK, %43,8 ile BDDK, RK ve EPDK olarak sıralanmaktadır. Kalan 4 kurumdan olan SPK ve KİK %37,5 ile zayıf; KVKK ve NDK ise çok zayıf düzeyine sahiptir.

DDK'lerin tümünün mali hesap verme yükümlülüğüne ilişkin ortalama puanı 0,73 olup bu ortalama ile DDK'ler %36,25 yani "Z" (zayıf) düzeyinde hesap verme başarısı elde etmişlerdir.

5.3. Vatandaşa Hesap Verme Yükümlülüğü Bulguları

Endeksin üçüncü kategorisi olan *vatandaşa hesap verme yükümlülüğüne (VHEV)* ilişkin bulgular Tablo 9'da gösterilmektedir. Hatırlanacağı gibi vatandaşa hesap verme sorumluluğu idarelerin toplum yararına çalışması, vatandaşların bilgi taleplerinin karşılanmasına ilişkindir.

Tablo 9. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Vatandaşa Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları

VHEV maddeleri	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR												BAŞARI
	BDDK	SPK	RTÜK	RK	EPDK	KİK	BTK	KGK	KVKK	NDK	ORT.	YÜZDE	
1. Kurul Kararları	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1,80	90,0	Çİ
2. İhale Sonuçları	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0,50	25,0	Z
3. Basın Açıklamaları	2	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1,50	75,0	İ
4. Personel Alım Duyuruları	2	2	1	1	1	1	2	2	1	0	1,30	65,0	İ
5. Bilgi Edinme Başvurusu	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0,90	45,0	O
6. Şikâyet-Öneri Başvurusu	2	2	2	1	1	1	2	1	0	0	1,20	60,0	O
7. Sosyal Medya Araçları	0	2	2	2	0	0	2	2	2	0	1,20	60,0	O
8. Kamu Hizmet Standartları	0	0	2	2	0	2	0	0	0	0	0,60	30,0	Z
VHEV (Toplam)	10	11	12	10	8	10	12	9	6	2	1,13	56,25	O
VHEV Yüzde	62,5	68,8	75,0	62,5	50,0	62,5	75,0	56,3	37,5	12,5	56,25		
BAŞARI	İ	İ	İ	İ	O	İ	İ	O	Z	ÇZ	O		

Vatandaşa hesap verme yükümlülüğünde 1. madde *kurul/kurum kararları* olup ilgili kriter, bu kategoride kurumların web sitelerinde en çok yer verdiği maddedir. NDK hariç tüm kurumlar kurul kararlarına yer vermişler ve 2 tam puan almışlardır. Bu şekliyle DDK'lerin başarı ortalaması 1,80 puan (%90) ile "Çİ" (çok iyi) düzeyindedir.

Bir diğer madde olan *ihale sonuçlarına* web sitesinde kendine özgü ayrı bir başlık altında yer veren bir kurum bulunamamıştır. Kurumlardan BDDK, RTÜK, EPDK, KİK ve BTK olmak üzere 5'i, ihale sonuçlarına genel duyurular içinde yer vererek 1'er puan almıştır. Diğer 5 kurum ise ihale sonuç duyurusu paylaşmamıştır. İhale sonuçları kriterinde kurumlar 0,50 ortalama ve %25 puan ile "Z" (zayıf) düzeyde başarı göstermişlerdir.

Endeks kategorisinin 3. maddesi olan *basın açıklamaları*, tüm DDK'lerin web üzerinden yer verdikleri bir maddedir. Kurumlardan BDDK, SPK, EPDK, KİK ve BTK web sitelerinde basın açıklamaları başlığı altında bilgi paylaşımı yaptığından 2'şer puan almışlardır. RTÜK, RK, KGK, KVKK ve NDK ise basın açıklamalarından genel duyurular içerisinde bahsetmiş ve 1'er puan elde etmiştir. Bu madde bazında DDK'ler 1,50 ortalama ve %75 puan ile "İ" (iyi) derecede başarı göstermişlerdir.

Personel alım duyurusuna NDK hariç tüm kurumlar web sitelerinde yer vermiştir. Kurumlardan BDDK, SPK, BTK ve KGK olmak üzere 4 tanesi söz konusu duyuruları ayrı başlık altında yaptıklarından 2 tam puan almışlardır. RTÜK, RK, EPDK, KİK ve KVKK ise personel alım duyurularına "genel duyurular" içinde yer vermiş ve 1'er puan almışlardır. Bu kriter bazında DDK'ler 1,30 ortalama ve %65 ile "İ" (iyi) derecede başarı göstermişlerdir.

Vatandaşlar açısından oldukça önemli bir diğer madde *bilgi edinme başvurusu* maddesine bakıldığında KVKK hariç tüm kurumların web sitelerinde CİMER'e yönlendirme yaptıkları veya telefon ya da e-posta bilgilerini verdikleri görülmüştür. Doğrudan web üzerinden bir formun doldurularak bir tık ile gönderilmesi kuruma gönderme imkânı olmadığından söz konusu DDK'ler 1'er puan almışlardır. KVKK ise web üzerinden bilgi edinme başvurusuna dikkat çekmemiştir. Bu kriter özelinde kurumlar 0,90 ortalama ve %45 ile "O" (orta) düzeyde başarılıdır.

Endeks kategorisinin 6. maddesi olan *şikâyet-öneri başvurusunda* BDDK, SPK, RTÜK ve BTK kendi siteleri aracılığı ile form doldur tıkla ve gönder imkanı sağlamıştır. Bu kurumlar 2'şer tam puan almıştır. RK, EPDK, KİK ve KGK ise vatandaşı CİMER'e yönlendirme yaptıklarından veya sadece telefon/e-posta bilgisi verdiklerinden 1'er puan almışlardır. Web sitelerinde şikâyet-öneri kısmına yer vermeyerek puan alamayan kurumlar ise KVKK ile NDK'dir. Bu kriterde kurumların gösterdiği başarı düzeyi 1,20 ortalama ve %60 ile "O" (orta derece)'dir.

Bir diğer madde olan *sosyal medya araçları* açısından kurumların web siteleri incelendiğinde kurumlardan SPK, RTÜK, RK, BTK, KGK ve KVKK olmak üzere 6'sının web sitelerinde 1'den fazla sosyal medya aracının bulunduğu gözlenmiş ve bu kurumlara 2'şer tam puan verilmiştir. BDDK, EPDK, KİK ve NDK'nin ise web

sitelerinde hiçbir sosyal medya aracı bilgisi paylaşmadıkları görülmüştür. Bu kriter özelinde kurumlar 1,20 ortalama ve %60 ile “O” (orta) derecede başarı sahibi olmuşlardır.

Grubun 8. ve son maddesi olan *kamu hizmet standartları* kriterine bakıldığında çoğu kurumun (7’sinin) bu standartlardan web sitesinde bahsetmedikleri görülmüştür. Bu kritere web sitesinde yer veren 3 kurum bulunmaktadır. Bunlar RTÜK, RK ve KİK olup 2’şer puan almışlardır. Kamu hizmet standartları kriterinde ise kurumlar 0,60 ortalama ve %30 ile “Z” (zayıf) düzeyinde başarı göstermişlerdir.

Vatandaşa hesap verme maddelerinin tümü kurumlar açısından değerlendirildiğinde ise RTÜK ile BTK’nin %75 “iyi derece” ile en başarılı kurumlar olduğu görülmektedir. Aynı dereceye sahip olan diğer kurumlar ise sırasıyla %68,8 ile SPK, %62,5 ile BDDK, RK ve KİK’tir. Bu şekliyle toplam 6 kurum “iyi” derecesine sahiptir. Bu kategoride EPDK ile KGK orta düzey başarı göstermiştir. Genel olarak DDK’lerin web sitesi üzerinden vatandaşa hesap verme yükümlülüğü ise 1,13 ortalama ve %56,3 ile O (orta) seviyededir.

5.4. Siyasi Hesap Verme Yükümlülüğü Bulguları

Endeksin dördüncü ve son kategorisi olan *siyasi hesap verme yükümlülüğüne* (SHEV) ilişkin bulgular Tablo 10’da gösterilmektedir.

Tablo 10. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Siyasi Hesap Verme Yükümlülüğü Puanları

<i>SHEV maddeleri</i>	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR												BAŞARI
	BDDK	SPK	RTÜK	RK	EPDK	KİK	BTK	KGK	KVKK	NDK	ORT.	YÜZDE	
1. Bütçe Kesin Hesabı	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,0	ÇZ
SHEV Yüzde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
BAŞARI	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ	ÇZ		

Buna göre bütçe kesin hesabına hiçbir düzenleyici ve denetleyici kurumun web sitesinde yer vermediği görülmektedir. Bu durum, kurumların bu kategoride ÇZ (çok zayıf) derecede başarı göstermiş olduğu anlamına gelmektedir.

5.5. DDK'lerin Genel Hesap Verme Yükümlülüğü Bulguları

Bu araştırma kapsamında yer alan DDK'lerin genel hesap verebilirlik durumu Tablo 11'de gösterilmektedir. Buna göre 10 kurumun genel hesap verebilirlik düzeyi yüz üzerinden 55,0 olup "orta düzey" hesap verebilirlik aralığındadır.

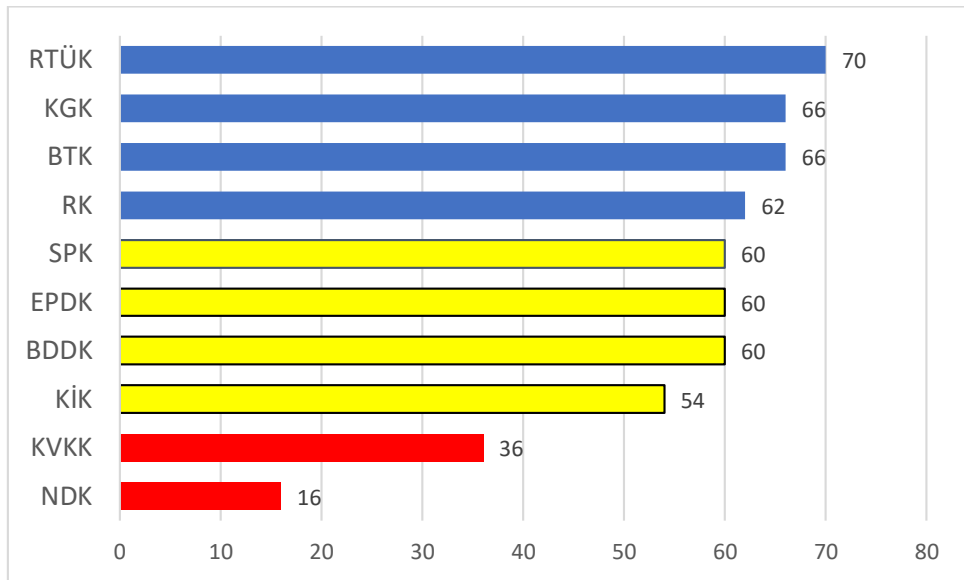
Alt kategorilere bakıldığında idari hesap verebilirlik açısından 79,4 "iyi düzey", mali hesap verebilirlik açısından 36,3 "zayıf düzey", vatandaşa hesap verebilirlik açısından 56,3 "orta düzey" ve son olarak siyasi hesap verebilirlik açısından 0, "çok zayıf düzey" hesap verebilirlik söz konusudur.

Tablo 11. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Genel Hesap Verme Yükümlülüğü Durumu

Endeks Kategorileri	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR											
	BDDK	SPK	RTÜK	RK	EPDK	KİK	BTK	KGK	KVKK	NDK	YÜZDE	BAŞARI
A. İHEV	81,3	81,3	93,8	87,5	93,8	68,8	81,3	93,8	75,0	37,5	79,38	İ
B. MHEV	43,8	37,5	50,0	43,8	43,8	37,5	50,0	56,3	0,0	0,0	36,25	Z
C. VHEV	62,5	68,8	75,0	62,5	50,0	62,5	75,0	56,3	37,5	12,5	56,25	O
D. SHEV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	ÇZ
HEV _{DDK} Ort. (25 madde)	1,20	1,20	1,40	1,24	1,20	1,08	1,32	1,32	0,72	0,32	1,10	O
HEV _{DDK} Yüzde (25 madde)	60,0	60,0	70,0	62,0	60,0	54,0	66,0	66,0	36,0	16,0	55,0	
GENEL BAŞARI DÜZEYİ	O	O	İ	İ	O	O	İ	İ	Z	ÇZ	O	

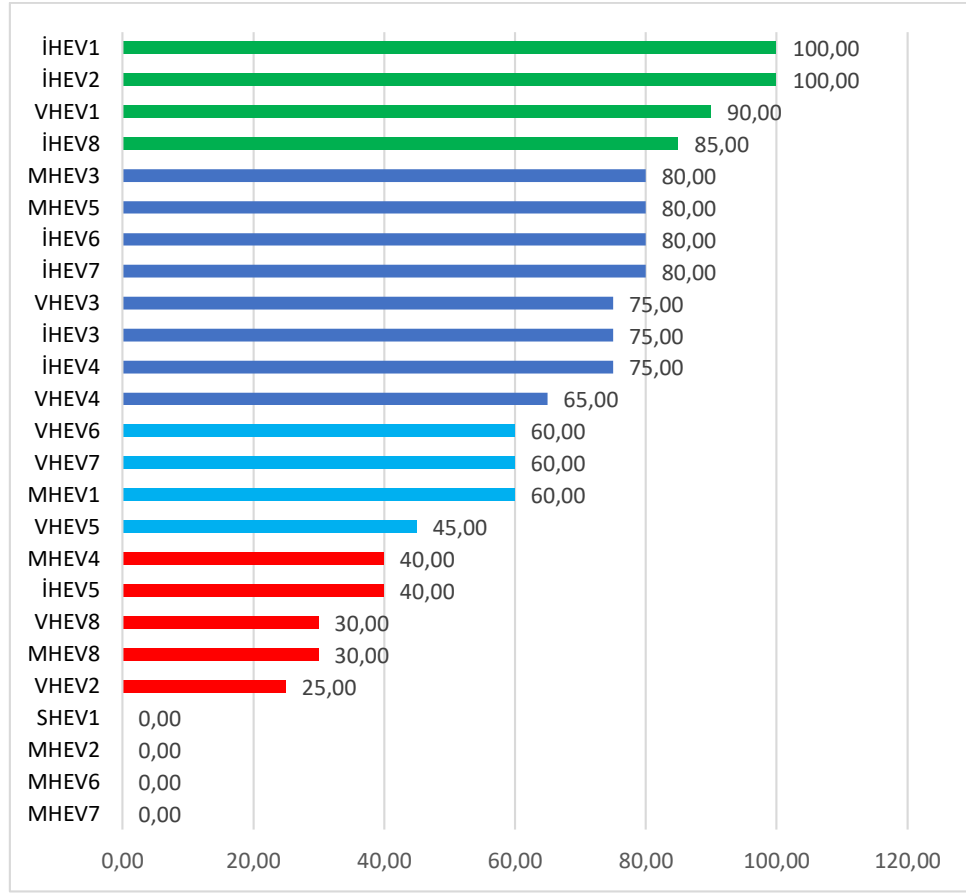
Kurumlar arasındaki karşılaştırmayı daha net gösterebilmek için Grafik 1 çizilmiştir. Görüldüğü gibi endekste yer alan 25 hesap verme yükümlülüğü maddesinin ortalamasına göre en başarılı kurum RTÜK'tür. Onu, KGK, BTK ve RK takip etmektedir. Söz konusu 4 kurum "iyi düzey" başarı gösteren kurumlardır. BDDK, SPK, EPDK ve KİK olmak üzere diğer 4 kurum ise "orta düzey" başarıya sahiptir. Kalan iki kurumdan KVKK "zayıf", NDK ise "çok zayıf" kategorisindedir. İlgili iki kurumun diğerlerine göre nispeten yeni kurulmuş olmaları mevcut durumun bir sebebi olabilir.

Grafik 1. DDK'lerin Genel Hesap Verebilirlik Karşılaştırması (Yüzde)



Endeks maddeleri açısından bir karşılaştırma Grafik 2'de gösterilmektedir. 25 maddeye genel olarak bakıldığında grafikte alt kısımda kırmızı renkle gösterilen "zayıf" ve "çok zayıf" kategorisinde 5 tane mali hesap verebilirlik, 2 tane vatandaşa hesap verebilirlik, 1'er tane idari ve siyasi hesap verebilirlik maddesi olmak üzere toplam 9 madde olduğu (25 maddede %36) göze çarpmaktadır.

Grafik 2. Endeks Maddeleri Açısından Genel Hesap Verebilirlik Karşılaştırması



Koyu yeşil ile gösterilen “çok iyi” kategorisinde ise 3 tane idari ve 1 tane vatandaşa hesap verebilirlik maddesi olmak üzere sadece 4 madde (25 maddede %16) bulunmaktadır. Bu kategoride mali hesap verebilirlik maddesinin olmaması dikkat çekicidir. “İyi” kategorisinde 8 (25 maddede %32), orta kategorisinde ise 4 madde olduğu (25 maddede %16) göze çarpmaktadır.

6. TARTIŞMA

Bu araştırmada Türkiye’deki 10 DDK’nin web siteleri aracılığıyla hesap verebilirlik düzeyi incelenmiş ve DDK’lerin 2019 Haziran-Ağustos döneminde yüz üzerinden 55,0’lik bir başarı gösterdiği diğer bir deyişle “orta düzey” hesap verebilirliğe sahip oldukları tespit edilmiştir. Alt kategorilere bakıldığında idari hesap verebilirlik açısından %79,4 ile “iyi düzey”, mali hesap verebilirlik açısından %36,3 ile “zayıf düzey”, vatandaşa hesap verebilirlik açısından %56,3 ile “orta düzey” ve son olarak siyasi hesap verebilirlik açısından %0 ile “çok zayıf düzey” hesap verebilirliğin olduğu belirlenmiştir.

DDK’lerin en başarılı oldukları kategori, **idari hesap verme yükümlülüğüdür**. Bu grupta en düşük performans %40 ile “kurumsal amaçlar” maddesidir. Misyon ve vizyonda %75, stratejik planda ise %60 başarı sağlayan DDK’lerin “kurumsal amaçlar” açısından %50’nin altında kalması dikkat çekicidir. Çünkü amaç ve hedefler günümüz kamu mali yönetiminde stratejik planların ayrılmaz parçalarıdır. Amaçlar misyonun gerçekleştirilmesine katkı sağlar ve somut, ölçülebilir hedefler için bir üst yapı meydana getirirler³². Kısaca kurumsal amaçlar plan-bütçe bağının kurulmasının temel araçlarındandır. Web sitelerinde güncel stratejik plana yer veren 5 DDK ile sadece geçmiş dönemin stratejik planına yer veren 2 DDK söz konusu belgelerde kurumsal amaçlarına yer vermişlerdir. Bu durum, her ne kadar stratejik planlarını 5018 Sayılı Kanun’daki katı kurallara göre hazırlamak zorunda olmasalar da DDK’lerin bu planları düzgün şekilde yapmalarının ve halka açıklamalarının elzem olduğu anlamına gelmektedir. Diğer taraftan kurumsal amaç ve hedef belirlemeyen DDK’lerin de plan-bütçe bağını kurmada ve kaynaklarını etkin kullanmada sorunlar yaşamalarının muhtemel olduğunun da farkında olmak gerekmektedir.

Misyon ve vizyon beyanını web sitesi aracılığıyla paylaşmada DDK’lerin genel olarak başarılı olduğu görülmektedir. Güncel stratejik planlarına ulaşamayan EPDK ile ve KVKK’nin bile misyon ve vizyonlarına webde ayrı başlık altında yer vermelerini bu açıdan olumlu bir davranış olarak değerlendirmek gereklidir. Toplam 9 DDK’dan 6’sının webde ayrı başlıkta 3’ünün ise kurumsal belgelerde misyon-vizyon tanımlarına yer

³² Kalkınma Bakanlığı, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3. Sürüm, 2018, s. 39-44.

vermiş olmaları stratejik yönetimin geliştirilmesi adına sevindiricidir. Ancak misyon ve vizyonun stratejik yönetim sürecinin ilk adımları olduğu ve diğer adımların atılmaması halinde sadece sembolik olarak kalacağını da ifade etmeliyiz.

İdari açıdan bakıldığında DDK'ler en çok teşkilat yasası ile ikincil mevzuat konusunda web sitesi aracılığıyla bilgi vermişlerdir. Kamu yönetimi bakımından Kıta Avrupası geleneğine sahip olan Türkiye'de idare hukuku oldukça önemli bir yere sahiptir. DDK'lerin işleyişini yönlendiren kuralların açıklanması bu geleneğin de bir yansıması olarak nitelenebilir.

DDK'ler mevzuatta olduğu gibi Kurul / Kurum Başkanı'nın kim olduğu hakkında da "çok iyi" derecede bilgi verme eğiliminde olmuşlardır. Bağımsız ve özerk niteliğiyle uyguladığı politikalarından üst düzey sorumlu olan kişinin bilgisinin verilmesi olumludur.

Literatür taramasında Türkiye'de DDK'lerin web siteleri aracılığıyla hesap verebilirliğine ilişkin başka bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bununla birlikte diğer kamu idarelerine ilişkin özellikle faaliyet raporları üzerinden birkaç çalışma yapılmış olduğu görülmektedir. Bu nedenle en azından bazı yönlerden DDK'leri diğer kamu idareleriyle karşılaştırmak mümkündür. Bu çalışmalardan birisi olan Demirbaş (2010), 50 bin ve üzeri nüfusa sahip toplam 70 belediyenin 2008 yılı faaliyet raporlarını saydamlık açısından içerik analizine tabi tutmuştur³³. Çalışmada belediyelerin misyon ve vizyona faaliyet raporunda yer verme oranı sırasıyla %95 ve %94,3 olarak tespit edilmiştir. Aynı çalışmada belediyelerin "kurumsal amaçlara" yer verme oranının ise %65,7 olduğu ifade edilmektedir. 50 belediyenin 2014 yılı faaliyet raporlarını hesap verebilirlik açısından içerik analizine tabi tutan Demirbaş ve Eroğlu (2016) da belediyelerin %94'ünün misyon ve vizyona faaliyet raporlarında yer verdiklerini belirlemiştir³⁴. Aynı çalışmada kurumsal amaçlara yer verme oranı ise %73 olarak bulunmuştur. Türkiye'deki 25 kalkınma ajansının 2016 yılı faaliyet raporlarını içerik analizi ile hesap verebilirlik açısından inceleyen Demirbaş (2018) ise ajansların misyona %90,6, vizyona ise %85,3 oranında

³³ Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Faaliyet Raporları İle Saydamlığı Sağlama Çabaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010.

³⁴ Tolga Demirbaş, Erdal Eroğlu, "The Evaluation of Annual Municipal Reports in terms of Discharging Accountability: The Case of Turkey", *Yönetim ve Ekonomi: Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, (2016).

yer verdiklerini bulmuştur³⁵. Kalkınma ajanslarının “kurumsal amaçlara” faaliyet raporlarında yer verme düzeyi ise %46,7’dir.

Elde ettiğimiz sonuçları, yukarıda sözü edilen üç çalışma ile karşılaştırdığımızda önemli derecede benzerlikler olduğunu ifade edebiliriz. Her ne kadar çalışmamızda DDK’lerin misyon ve vizyona yer verme düzeyi %75 olarak gözüksün de bu maddelere faaliyet raporlarının tamamında yer verildiği görülmektedir. Dolayısıyla misyon ve vizyon kavramlarının genel olarak DDK’ler tarafından benimsendiği rahatlıkla söylenebilir. DDK’ler web sitelerinde kurumsal amaçlara yeterince yer vermemiş olsalar da faaliyet raporlarında çoğunlukla yer vermişlerdir. 10 DDK’dan 2’sinin faaliyet raporuna ulaşamadığı ve 1’inin faaliyet raporunda kurumsal amaçlar olmadığı dikkate alındığında faaliyet raporları açısından kurumsal amaçlara yer verme oranının %70’e çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla özellikle belediyeler ile DDK’lerin bu açıdan da birbirine benzediği ifade edilebilir. Ancak bu karşılaştırmadan DDK’lerin (hatta belediyelerin) kurumsal amaçlara web sitelerinde yeterince yer verdiği yorumuna ulaşmadığımızı önemle belirtmeliyiz.

Bu çalışmada DDK web siteleri **mali hesap verebilirlik** açısından incelendiğinde %36,3 ile “zayıf düzey”de başarı gösterdikleri tespit edilmiştir. İdari ve mali açıdan özerk şekilde faaliyet gösteren DDK’lerin kullandıkları kaynakların hesabını mali açıdan güçlü bir şekilde vermeleri gerektiği düşünüldüğünde bu durum üzerinde ayrıca durmak faydalı olabilir.

Mali hesap verebilirlikte ilk göze çarpan madde “performans programı”dır. Yapılan incelemede hiçbir kurumun bu mali belgeye web sitelerinde yer vermediği görülmektedir. Bunun muhtemel gerekçesi DDK’lerin kanunen performans programı hazırlamak zorunda olmamalarıdır. Ancak tahmin edileceği gibi bu açıklama yeterli değildir.

5018 Sayılı Kanun’da “performans programı” ibaresi Kanun’un 9, 10, 41, 60 ve 64. maddelerinde geçmektedir. Bu maddeler DDK’lerin tabi olmadıkları maddelerdir. Ancak DDK’lerin tabi olduğu 17. maddede “Düzenleyici ve denetleyici kurumlar,

³⁵ Tolga Demirbaş, The Role of Annual Reports in Ensuring Accountability: The Case of Development Agencies, *Handbook of Research on Modernization and Accountability in Public Sector Management*, Editors Graça Maria do Carmo Azevedo, Jonas da Silva Oliveira, Rui Pedro Figueiredo Marques, Augusta da Conceição Santos Ferreira, USA: IGI Global Publishing, 2018, s. 446-469.

bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar” ibaresine yer verilmektedir. Öyleyse DDK’lerin de kendi uygun gördükleri metodoloji ve kurallar dahilinde stratejik plan hazırlamaları ve performans hedefleri, göstergeleri belirlemeleri gerekmektedir. Türkiye’de diğer kamu idareleri, stratejik plan-bütçe bağına “performans programı” ile kurdukları için çalışmamızda DDK’lerin de bu programlara web sitelerinde yer vermiş olabileceklerini düşündük. Web site analizinde KGK’nin “stratejik yönetim” başlığı altında “performans programı” adlı bir başlık açtığı ancak bu tıklandığında “içerik eklenecektir” ibaresi ile karşılaşıldığını da belirtmeliyiz. Yine de hiçbir DDK’nin bu programa yer vermemiş olmaması plan-bütçe bağına kurulması konusunda DDK’lerde sorunların olabileceği konusunu gündeme getirmektedir. Bu konuyu daha fazla araştırmak için kurumların stratejik planları ve faaliyet raporlarının, performans hedeflerine ve göstergelerine yer verme açısından ayrıca incelenmesine karar verilmiştir. İnceleme sonucunda BTK’nin 2019-2023 Stratejik Planında “Bazı Temel Performans Hedefleri” başlığı ile yıllık performans hedeflerine yer verdiği³⁶; EPDK’nin web sayfasında ulaşabildiğimiz mevcut 2011-2015 Stratejik Planında “...performans göstergelerine yönelik yıllar bazında sayısal değerlerin atanması...” çalışmalarının yapıldığı ifade edilmiş ancak ilgili planda bu hedeflere ve sayısal değerlerine yer verilmediği görülmüştür³⁷. BDDK’nin 2019-2021 Stratejik Planında “5411 sayılı Bankacılık Kanununun 88 inci maddesinin (b) ve (d) bentleri uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun, Kurumun performans ölçütlerini oluşturmak ve performans raporların onaylamakla yetkili olduğu...” ifade edilmektedir³⁸. İlgili planda yıllık performans hedeflerine ya da göstergelerine rastlanılmamıştır. KGK’nin 2016-2020 Stratejik Planında amaç ve hedeflerle bağlantılı olarak performans göstergelerine yer verildiği ve bir kısmında sayısal hedeflere de yer verildiği görülmektedir³⁹. RK’nin web sitesindeki 2019-2023 Stratejik Planında hedef kartlarına yer verilmiştir⁴⁰. Bu kartlarda amaç ve hedeflerle bağlantılı olarak performans göstergeleri gösterilmekte ve

³⁶ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2019-2023 Stratejik Planı, Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, [t.y.], s. 102-105.

³⁷ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Stratejik Plan 2011-2015, Ankara, [t.y.], s. 70.

³⁸ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2019-2021 Stratejik Plan, [t.y.], s. 40.

³⁹ Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Stratejik Plan 2016-2020, [t.y.], s. 24-37.

⁴⁰ Rekabet Kurumu, Stratejik Plan 2019-2023, [t.y.], s. 56-71.

göstergelerin yıllar bazında hedeflerine de yer verilmektedir. RTÜK 2019-2023 Stratejik Planında ilgili planın “...her yıl için hazırlanacak olan Yıllık Performans Programı ve Yıllık Performans Programı İzleme Raporları ile takip” edileceği beyan edilmektedir⁴¹. SPK’nin web sayfasında ulaşabildiğimiz 2014-2016 Stratejik Planında “6362 sayılı Kanun’un 130’uncu maddesinin beşinci fıkrası uyarınca her yıl Haziran ayı sonuna kadar hazırlanacak faaliyet raporunun Kurulun performans hedefleri ve uygulama sonuçlarını da içermesi öngörüldüğünden...” ibaresine yer verilmektedir.

Yukarıda verilen açıklamalar ışığında DDK’lerin çoğunun yıllık performans hedefleri ve göstergeleri belirleme konusunda bir farkındalığa sahip oldukları görülmektedir. Bu tür göstergelere stratejik planlarda yer verilme zorunluluğu olmasa da en azından faaliyet raporlarında performans sonuçlarının açıklanması gerekmektedir. Sonuçta faaliyet raporları kamu idarelerinin temel hesap verebilirlik belgesidir. Faaliyet raporlarının sadece yapılan işleri değil performans hedefleri ile gerçekleştirmelerini göstererek karşılaştırması beklenmektedir. Faaliyet raporları ancak bu tür bir karşılaştırma ile birer başarı karnesi niteliğine bürünebilir⁴². Zaten performans esaslı bütçelemenin temelinde de kurumların performans sonuçlarını açıklamaları yani performansın hesabını vermeleri gerçeği bulunmaktadır. DDK’lerin web sayfalarında bulunan faaliyet raporları bu açıdan incelendiğinde 1 kurum hariç hiçbir kurumun performans hedefi ve gerçekleştirmelerine yer vermediği görülmüştür. Sadece SPK’nin 2018 Faaliyet Raporunda sayısal performans ölçütlerinin değerlendirmesini yaptığı görülmektedir. Buna göre SPK faaliyet raporunda 2018 sayısal performans hedefi, 2018 gerçekleşmesi ve sapmaya ilişkin açıklamayı tablolar halinde verilmiştir. Hatta faaliyet raporunda bir sonraki yılın yani 2019 yılının sayısal performans hedeflerine de yer verilmektedir⁴³.

Özetle DDK’ler performans programlarına ya da performans hedef ve gerçekleştirmelerine web sitelerinde yeterince yer vermemişlerdir. Az sayıda kurum stratejik planda bazı performans göstergelerinden söz etmiştir. Ancak faaliyet raporunda performans gerçekleştirmeleri yaygın olarak verilmemektedir. Bu durum, DDK’lerin plan-bütçe bağını kurmada sorunlar yaşayabileceği şeklinde yorumlanabilir. Aynı zamanda

⁴¹ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, RTÜK 2019-2023 Stratejik Planı, Ankara, 2018, s. 48.

⁴² Demirbaş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin...”, a.g.e., s. 294.

⁴³ Sermaye Piyasası Kurulu, 2018 Faaliyet Raporu, [t.y.], s. 77-81.

mevcut durum, DDK'lerin hedeflerine ulaşma açısından başarı düzeyi konusunda halkın yeterince bilgi sahibi olamamaları anlamına da gelmektedir.

Diğer kurumlarla karşılaştırma yapıldığında Demirbaş (2010) belediyelerin faaliyet raporlarında performans bilgilerine yer verme açısından başarı düzeyinin %38,8 olduğunu tespit etmiştir⁴⁴. Demirbaş & Eroğlu (2016) ise belediyelerin faaliyet raporlarında performans göstergelerine yer verme oranlarını %68, performans gerçekleştirmelerine yer verme oranlarını ise %63 olarak bulmuşlardır⁴⁵. Dolayısıyla belediyelerin bu açıdan DDK'lere göre daha iyi bir konumda oldukları gözükmemektedir. Kalkınma ajanslarının faaliyet raporlarını inceleyen Demirbaş (2018) ise ajansların performans hedeflerine %28, performans gerçekleştirmelerine ise %33,3 oranında yer verdiklerini tespit etmiştir⁴⁶. Performans programı hazırlama zorunluluğu olmayan kalkınma ajanslarının da DDK'lere göre nispi olarak daha iyi bir durumda olduğu belirtilebilir.

Mali hesap verme yükümlülüğü açısından dikkat çekici bir diğer husus, DDK'lerin gerek iç gerekse dış denetim raporlarına web sitelerinde yer vermemiş olduklarıdır. Özellikle Sayıştay tarafından yapılan düzenlilik denetimleri esasen Sayıştay'ın web sitesinde yer almaktadır. Ancak bu denetimlerin Sayıştay tarafından yapıldığını bilmeyen kişiler olabilir. İç denetim açısından da her DDK'da farklı bir durum söz konusudur. Bu nedenle DDK'lerin kendilerini nasıl denetlediklerini de halka açıklamaları beklenmektedir. Sonuçta kendisi belirli bir sektörde kural koyma ve denetim yapma gücü ile donatılan birimlerin de denetime açık olmaları ve bunların sonuçları hakkında açıklama yapmalarını beklemek oldukça mantıklıdır. Kurumların faaliyet raporları incelendiğinde BDDK, KİK ile KGK'nin "mali denetim" ve "mali denetim sonuçları" başlıklarına raporlarında yer verdikleri görülse de bu başlıklarda sonuçlarla ilgili bir bilgi paylaşımı olmadığı sadece kurumun Sayıştay tarafından denetlenmekte olduğu bilgisi verilmektedir.

Genel bütçeli idarelerin denetiminde saydamlığı araştıran Gök ve Akar (2016), iç denetim ve teftiş kurullarının raporlarına genel bütçeli idarelerin internet sayfalarında

⁴⁴ Demirbaş, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin...", a.g.e., s. 304.

⁴⁵ Demirbaş, Eroğlu, a.g.m., s. 592.

⁴⁶ Demirbaş, The Role of Annual Reports..., a.g.e., s. 460.

yeterince yer verilmediğini tespit etmişlerdir⁴⁷. Söz konusu çalışmaya göre denetim biriminin faaliyet raporunu kamuoyu ile web sitesi üzerinden paylaşan genel bütçeli idare sayısının yalnızca 6 olduğu belirlenmiştir. Çalışmamız itibariyle DDK’lerde iç denetim mekanizmalarının standart olmadığı iddiası ileri sürülebilir olsa da Sayıştay denetimi tüm DDK’ler için geçerlidir. Bu nedenle en azından Sayıştay denetimi sonuçlarından web sitelerinde söz edilmesi gerekmektedir.

Mali hesap verebilirlikte zayıf noktalardan bir diğeri ise bütçe tahminlerine yer verme düzeyidir. Yapılan incelemelerde hiçbir DDK’nin 2019 yılı bütçe tahminlerinin ne kadar olduğu bilgisine web sitesinde yer vermediği belirlenmiştir. 10 DDK’dan 8’inin geçmiş dönem bütçe tahminlerine ve gerçekleştirmelerine yer verdikleri görülmektedir. Sonuçta DDK’lere bütçe tahsisi yapan makam TBMM’dir. Dolayısıyla sadece geçmiş dönemin değil, cari yılın hatta çok yıllık bütçeleme gereğince gelecek yılların bütçe tahminlerinin de web sitelerinde yer alması hesap verebilirliği ve saydamlığı güçlendirecektir.

DDK’lerin ihale duyurularına web sitelerinde yer verme açısından da zayıf konumda oldukları görülmektedir. İhale duyurularına yer veren DDK sayısı 5’tir. Her kamu idaresi gibi DDK’ler de mal-hizmet alımı ya da yapım işini özel sektöre yaptırmakta ya da taşınır-taşınmazlardan gelir elde etmektedirler. Dolayısıyla ihale duyurularına web sitesinde görünür şekilde yer verilmesi şeffaflık açısından oldukça önemlidir.

Mali hesap verebilirlik açısından “iyi” dereceye sahip olan sadece iki madde bulunmaktadır. Bunlar geçmiş dönem (2018) bütçe gerçekleştirmeleri ile faaliyet raporudur. DDK’lerin yıllık bir faaliyet raporu hazırlamaları gerektiği genelde teşkilat yasalarında hüküm altına alınmıştır. Yasal zorunluluk çerçevesinde 2 DDK hariç tüm kurumlar faaliyet raporlarını web siteleriyle açıklamışlardır. Gök ve Akar (2016), 47 genel bütçeli idareden 44’ünün faaliyet raporunu web sitesinde paylaştığını tespit etmiştir⁴⁸. Demirbaş (2018), 25 kalkınma ajansının 24’ünün faaliyet raporuna web sitelerinden ulaştığını ifade etmektedir⁴⁹. Demirbaş ve Eroğlu (2016) ise 81 belediyeden 50’sinin 2014 yılı faaliyet

⁴⁷ Musa Gök, Sevdâ Akar, “Türkiye’de Kamu Denetiminde Saydamlık Sorunu ve Genel Bütçeli Kuruluşlar Açısından Bir Değerlendirme”, 29. Türkiye Maliye Sempozyumu, 16-20 Mayıs 2014, Antalya, Sakarya Üniversitesi Tebliğler Kitabı, Sakarya, 2016, s. 91-114.

⁴⁸ Gök, Akar, a.g.e., s. 104.

⁴⁹ Demirbaş, The Role of Annual Reports..., a.g.e., s. 457.

raporlarına web sitelerinden ulaşıldığını ifade etmişlerdir⁵⁰. Bu pencereden bakıldığında DDK'lerin belediyelerden daha iyi bir konumda oldukları ancak kalkınma ajansları ile genel bütçeli idareler kadar başarı sağlayamadıkları görülmektedir.

Hesap verme yükümlülüğü endeksinde DDK'ler **vatandaşa hesap verebilirlik** açısından “orta düzey” başarı göstermişlerdir. Bu grupta “çok iyi” düzeyde başarı sağlanan madde %90 ile kurul kararlarıdır. Kurul kararları bağlayıcı olduğu için ilgili taraflar açısından mevzuat niteliğindedir. Kıta Avrupası geleneğinin bir diğer yansıması olarak kararların web üzerinden paylaşımı olumlu olarak değerlendirilebilir. Büyükşehir belediyelerine ilişkin çalışmada Şat (2016), 30 büyükşehir belediyesinden 27'sinin meclis kararlarını web siteleri üzerinden paylaştığını tespit etmiştir⁵¹. Akdeniz Belediyeler Birliği'ne bağlı 67 belediyenin web sitesini inceleyen Negiz & Saraçbaşı (2012) belediye meclis toplantıları ve meclis kararları hakkında bilgi veren belediye sayısının 33 olduğunu (%49,3) belirlemişlerdir⁵². Bu çalışmada oranın diğer araştırmaya göre düşük olmasının sebebi ilçe belediyelerinin sayıca çok olmasından kaynaklanmış olabilir. Sonuçta büyük ölçekli belediyelerin de bu konuda daha hassas oldukları söylenebilir. DDK'lerin de kurul kararlarını açıklama konusunda yeterli oldukları savunulabilir.

DDK'lerin vatandaşa hesap verebilirlik kategorisinde “ihale sonuçları” maddesinde yeterli başarıyı sağlayamadığı görülmektedir. 10 DDK'den ancak yarısı, ihale sonuçlarını genel duyurular içerisinde ilan etmektedirler.

Vatandaşa hesap verebilirlik vatandaşların bilgi talepleri, şikâyet ve önerileri konusunda hassas olmayı gerektirmektedir. Çalışmamızda DDK'lerin bilgi edinme başvurusu açısından %45, şikâyet ve önerileri iletme açısından %60 olmak üzere “orta düzey” başarılı oldukları görülmüştür. Esasında bilgi edinmede 9, şikâyet ve öneride 8 kurum vatandaşlara başvuru imkânı sağlamıştır. Puanların nispeten düşük olmasının sebebi DDK'lerden bazılarının başvuru için CİMER'e, e-postaya ya da telefona yönlendirme yapmalarındadır. Kanımızca burada en ideal yaklaşım, kişinin kullanıcı tanımlı

⁵⁰ Demirbaş, Eroğlu, a.g.m., s. 584.

⁵¹ Nur Şat, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Genel Ağ (Web) Sitelerinin Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 482, 2016, s. 199.

⁵² Nilüfer Negiz, Yasemin Saraçbaşı, “Demokratik Yönetişim Sağlanmasında E-Belediye ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt VII, Sayı 1, 2012, s. 48-49.

bir sistemle doğrudan kuruma başvuru yapma imkânına sahip olmasıdır. Nitekim BDKK, SPK, RTÜK ve BTK bu tür bir arayüz ile başvuru almaktadır.

Sosyal medya araçlarına web sitesinde yer verme açısından DDK'ler %60 oranında başarılıdır. Günümüz bilgi ve iletişim teknolojileri çağında bu oranı yeterli görmek mümkün gözükmemektedir. Nitekim Şat (2016), 30 büyükşehir belediyesinden 28'sinin web siteleri üzerinden sosyal medya hesaplarını paylaştığını bulmuştur⁵³. Artık birçok kişinin zamanının önemli bir kısmını sosyal medya ağlarında geçirdiği düşünüldüğünde DDK'lerin bu konuda daha aktif olmaları gerektiği daha net anlaşılabilir.

Vatandaşa hesap verebilirlik açısından bir diğer konu kamu hizmet standartlarına yer vermedir. Bu açıdan DDK'lerden sadece 3 tanesi bu tür standartlara web sitelerinde yer vermişlerdir. Hizmet standartları aslında kurumla doğrudan işi olan bireylerin belki de en çok işine yarayacak unsurlardan birisidir. Çünkü kurum tarafından yapılan hizmetler, bu hizmetlerden yararlanmak için hazırlanması gereken belgeler ve başvurunun ne kadar bir sürede tamamlanacağı gibi konular bu standartların konusudur. Gözlemlerimiz çoğu kamu idaresinde olduğu gibi DDK'lerin de bu açıdan yeterli ilerlemeyi kaydedemediği yönündedir.

DDK'ler için geliştirdiğimiz hesap verebilirlik endeksinde son grup **siyasi hesap verebilirlik** olup bütçe kesin hesapları ile ilgilidir. Yapılan incelemede hiçbir kurumun TBMM'ye sunduğu ya da TBMM tarafından onaylanarak aklanmış olan kesin hesabını web sitesinde paylaşmadığı görülmüştür. Kesin hesaplar başlangıç ödeneği, geçen yıldan devreden ödenek, yıl içi ödenekler arasındaki aktarmalar, eklemeler, yılsonu iptaller, ödenek üstü giderler gibi bütçe ödeneklerinin nasıl kullanıldığına ilişkin önemli bilgiler içerirler. Gelirler açısından da bütçe gelir tahmini, geçen yıldan devreden gelir tahakkuku, yıl içi tahakkuk- tahsilat, ertesi yılda devreden tahakkuk gibi bilgilere yer verilir. Hazine ve Maliye Bakanlığı web sitesinde yer verilen BDDK Kesin Hesabı örneğinden görülebileceği gibi kesin hesaplar “kesinleşen Sayıştay ilamları uygulama sonuçları

⁵³ Şat, a.g.m., s. 199.

cetveli”ni de içerir⁵⁴. TBMM’nin onayına sunulan bu hesap verebilirlik belgesinin DDK web sitelerinde olması gerektiği kanaatini taşımaktayız.

Her ne kadar bütçe kesin hesabına web sitelerinden ulaşamasa da faaliyet raporlarında siyasi hesap verebilirlik açısından söz edilebilecek bazı bilgilerin bulunduğunu da belirtmek gerekmektedir. Örneğin EPDK’nin 2018 yılı faaliyet raporunda “Bakanlık kanalıyla TBMM’den gelen soru önermeleri” başlığı altında milletvekillerinin 79 adet soru önermesine cevap oluşturulduğu ifade edilmiş ve bunların dağılımları grafiklerle açıklanmıştır⁵⁵. KGK’nin 2018 faaliyet raporunda da “Hazine ve Maliye Bakanlığı kanalıyla Kurumumuza gönderilen 33 adet yazılı ve sözlü soru önermesinin tamamı süresi içerisinde cevaplandırılmıştır” ibaresi yer almaktadır⁵⁶. Benzer bilgiler RK ve KİK faaliyet raporlarında da birer cümle ile yer almaktadır⁵⁷.

⁵⁴ Hazine ve Maliye Bakanlığı, “2017 Yılı BDDK Kesin Hesabı”, *Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları*, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/02/2017-Yılı-BDDK-Kesin-Hesabi.pdf> (Erişim Tarihi 22.08.2019).

⁵⁵ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, [t.y.], s. 90.

⁵⁶ Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Faaliyet Raporu 2018, Ankara [t.y.].

⁵⁷ Rekabet Kurumu, Yıllık Rapor 2018, Ankara, 2019, s. 69; Kamu İhale Kurumu, 2018 Faaliyet Raporu, Ankara, [t.y.], s. 31.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de özellikle 2000’li yılların başlarında AB’ye üye olma çabaları, IMF ve Dünya Bankası ile ilişkiler kamu mali yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik ve performans odaklılık konularında önemli adımlar atılmasını sağlamıştır. Bu bağlamda 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” temel yapıtaşları olarak sayılabilir. Bunların dışında Kamu İhale Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi yasal düzenlemeler de şeffaflık ve hesap verebilirlik adına yürürlüğe konan araçlar arasındadır. Bu düzenlemeler sadece devlete karşı sorumlu vatandaşlık ilkesi değil aynı zamanda devletin de vatandaşa hesap verme yükümlülüğünü yerine getirdiği bir Türkiye olma sorumluluğunu beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığı, verimliliği, etkinliği ve hukuka uygunluğu gibi konularda vatandaşın bilgilenebilmesi artık bir ayrıcalık olarak görülmemektedir.

Her ne kadar Türkiye’deki ilk örneği 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu olarak görülen DDK’ler söz konusu dönemde yani 2000’li yıllarda giderek yaygınlaşmışlardır. Serbest piyasanın denetimi amacıyla oluşturulan bu kurumlar Yeni Kamu İşletmeciliğinin felsefesine uygun şekilde sebep-sonuç ilişkisini ortaya çıkarmak isteyen denetleyen ve sorgulayan bireylerin bilgilenebilme ihtiyaçlarını dikkate almak durumundadırlar. DDK’ler, idari ve mali açıdan özerk yapıları nedeniyle denetimden uzak yapılar olarak bilindikleri için saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine belki de en fazla uymaları gereken idareler olmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’deki DDK’lerin topluma ne ölçüde hesap verdiklerinin araştırılması amaçlanmıştır. Bu amaca ulaşmak için 25 maddeli bir hesap verebilirlik endeksi geliştirilmiş ve bu endekste yer alan maddelerin ilgili kurumların web sitelerindeki mevcudiyeti içerik analizi yöntemiyle test edilmiştir. İdari hesap verebilirlik, mali hesap verebilirlik, vatandaşa hesap verebilirlik ve siyasi hesap verebilirlik olmak üzere 4 ana gruptan oluşan ölçüm aracı ile Türkiye’deki DDK’lerin ortalama %55 ile “orta düzey” hesap verebilirliğe sahip oldukları belirlenmiştir.

Endeksin birinci kategorisi olan **idari hesap verme yükümlülüğü**, kamu idarelerinin ve memurlarının mevzuatla oluşturulan kural ve prosedürlere uygun hareket etmesini gerektirmektedir. Çalışmada DDK'lerin idari hesap verebilirlik açısından %79,4 ile "iyi düzey" başarı gösterdikleri tespit edilmiştir. İdari hesap verebilirlik puanlarına bakıldığında DDK'lerin web sitelerinde;

- Teşkilat yasalarına ve ikincil mevzuata yer verme açısından %100
- Kurul Başkanı hakkında bilgilendirme açısından %85
- Organizasyon şeması, hizmet birimlerinin tanıtımı açısından %80
- Misyon ve vizyona yer verme açısından %75
- Kurumsal amaçlara yer verme açısından ise %40 başarı sağladığı görülmüştür.

Endeksin ikinci kategorisi olan **mali hesap verme yükümlülüğü**, kamu kaynaklarının özellikle doğru ve mevzuata uygun kullanılması ve kayıt altına alınması ile ilgilidir. Çalışmada DDK'lerin mali hesap verebilirlik açısından %36,3 ile "zayıf düzey" başarı gösterdikleri tespit edilmiştir. Mali hesap verebilirlik puanlarına bakıldığında DDK'lerin web sitelerinde;

- Faaliyet raporuna ve bütçe gerçekleştirmelerine yer verme açısından %80
- Stratejik plana yer verme açısından %60
- Bütçe tahminlerine yer verme açısından %40
- İhale duyurularına yer verme açısından %30
- Performans programı, iç denetim-teftiş raporları, Sayıştay denetim raporlarına yer verme açısından ise %0 başarı sağladığı görülmüştür.

Endeksin üçüncü kategorisi olan **vatandaşa hesap verme yükümlülüğü**, kamu idarelerinin, toplumun ya da sosyal grupların ihtiyaçlarına ve menfaatlerine uygun hareket etmesini, onların soru, şikâyet, görüş ve önerilerine dikkat etmesini gerektirir. Çalışmada DDK'lerin vatandaşa hesap verebilirlik açısından %56,3 ile "orta düzey" başarı gösterdikleri tespit edilmiştir. Vatandaşa hesap verebilirlik puanlarına bakıldığında DDK'lerin web sitelerinde;

- Kurul-kurum kararlarına yer verme açısından %90

- Basın açıklamalarına yer verme açısından %75
- Personel alım duyurularına yer verme açısından %65
- Şikâyet-öneri başvurusuna ve sosyal medya araçlarına yer verme açısından %60
- Bilgi edinme başvurusuna yer verme açısından %45
- Kamu hizmet standartlarına yer verme açısından %30
- İhale sonuçlarına yer verme açısından ise %25 düzeyinde başarı sağladığı görülmüştür.

Endeksin dördüncü kategorisi olan **siyasi hesap verme yükümlülüğü**, kamu idarelerinin kendilerine güç ve yetki devreden siyasi makamlara ve özellikle TBMM'ye karşı sorumluluğu ile ilgilidir. Bütçe hakkı gereğince kamu idarelerine kaynak kullanma yetkisi bütçeler ile verilmekte kesin hesaplar ile bütçenin nasıl kullanıldığı sorgulanmaktadır. Çalışmada DDK'lerin siyasi hesap verebilirlik açısından %0 “çok zayıf düzey” başarı gösterdikleri tespit edilmiştir. Çünkü DDK'lerden hiçbiri web sitelerinde TBMM'ye sundukları kesin hesaplar hakkında bilgi vermemişlerdir.

Her ne kadar çalışmada DDK'lerin web siteleriyle topluma hesap verebilirlik düzeyi “orta düzey” olarak tespit edilmişse de bu kurumların hesap verebilirlikleriyle bağlantılı önemli sorunlar olduğu da anlaşılmıştır. Bu sorunlar ve bağlantılı çözümler şu şekilde sunulabilir:

- DDK'ler stratejik plan, faaliyet raporu, misyon ve vizyon hakkında bilgilendirme yapma konusunda nispeten iyi durumda gözükseler de bu plan ve raporlara hala yer vermeyen ya da sadece güncelliğini yitirmiş planlara yer veren kurumlar bulunmaktadır. Bize göre kurumsal amaçlara yer verme konusunda da yeterli düzeyde olmayan DDK'lerin stratejik yönetim açısından en önemli sorunlarından biri, stratejik plan-bütçe-faaliyet raporu arasındaki bağın nasıl sağlandığının tam olarak açıklanamamasıdır. Çünkü web sitelerinde ve ilgili dokümanlarda performans göstergelerine ve performans gerçekleştirmelerine yer veren DDK sayısı oldukça azdır. İdari ve mali açıdan özerk konumda olan DDK'lerin performans düzeyini tam olarak açıklayamaması 5018 Sayılı Kanunun da ruhuna uymamaktadır. Bu konudaki önerimiz tüm DDK'lerin kurumsal performans göstergelerine ve sonuçlarına web sitelerinde ayrıca

yer vermeleridir. Esasen bu sorun diğer kamu idarelerinde de görülmektedir. Bu açıdan tüm kamu idarelerine ilişkin genel bir performans raporunun merkezi düzeyde konsolide edilerek açıklanması hatta TBMM'ye de sunulması düşünülebilir.

- Belirli bir alanı-sektörü düzenleme ve denetleme yetkisine sahip DDK'lerin kendilerinin nasıl denetlendikleri ile ilgili bilgi paylaşımında da zayıf oldukları görülmektedir. Denetim yapanların denetlenmesi ve sonuçlarına vurgu yapılması denetimin meşruiyetini artıran ve ona güven sağlayan bir husustur. Her DDK'de iç denetim ya da teftiş müessesesinin olmadığı iddia edilse de DDK'ler ilgili, ilişkili bakanlığın gözetimindedirler. Bunlar bir yana DDK'lerin tümünde Sayıştay denetimi aktif olarak her yıl yapılmakta ve sonuçları Sayıştay tarafından açıklanmaktadır. Bu nedenle önerimiz, Sayıştay'ın denetim raporlarına DDK'lerin web sitelerinde yer vermeleridir. Böylece denetim organlarının da denetlendiği vatandaşlar tarafından bilinecek ve bu kurumlara daha fazla güven duyulacaktır. Ayrıca geçmiş yıl raporlarına bakıldığında Sayıştay'ın DDK'ler üzerinde sadece düzenlilik denetimi yaptığı görülmektedir. Hâlbuki bugünkü şekliyle kurumsal performans denetimini Sayıştay'ın farklı bir versiyon şeklinde DDK'ler üzerinde yapması mümkün olabilir. Çünkü şu anda Sayıştay tarafından yapılan performans denetimleri zaten performans göstergeleri ile ilgili olup idareler tarafından açıklanan performans bilgilerinin denetlenmesi şeklindedir. Bu tür denetimlerin DDK'lerin performans bilgisi üretmesine önemli katkılar sağlayabileceğini düşünmekteyiz.

- Diğer kamu idarelerine benzer şekilde DDK'lerin çok farklı web sitelerine sahip oldukları görülmektedir. Bu çalışmada incelemesini yaptığımız endeks maddelerinin web sitelerinde birbirinden çok farklı yerlerde olduğunu belirtebiliriz. Ayrıca web sitelerinin kullanıcıların bilgi ihtiyaçlarına yeterince hitap eder tarzda olmadığı ifade edilebilir. Bu nedenle geniş halk kesimleri tarafından yoğun olarak kullanılan ve en etkili teknolojik araçlardan biri olarak kabul edilen web sayfalarının, erişim sağlayan her vatandaşın sorgulayacağı (devletin gizlilik esasları dışında) bilgi ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde modern ve ergonomik kullanım kolaylığına kavuşturulması gerekmektedir.

- DDK web sitelerindeki bilgi ve belgelerin incelendiği bu çalışmada hesap verebilirliğin sadece hesap veren kuruma bağlı olmadığını da belirtmek gerekmektedir.

Sonuçta hesap verme yükümlülüğünde hesap veren taraf olduğu gibi hesap verilen taraf da bulunmaktadır. Bu çalışmada hesap verilen makamın toplum olduğu varsayılmıştır. Bu nedenle hesap verilen makam olarak toplumun kamu yönetimine, mali bilgi ve belgelere olan ilgisi de DDK'lerin hesap verebilirliğini etkiler. Öyleyse vatandaşların bilinçli tercihler yapan eğitimli bireyler olması kamu idarelerinin daha fazla ve kaliteli bilgi açıklamasını sağlayabilir. Ayrıca demokrasi düzeyinin yükselmesi de vatandaşların hesap verme süreçlerinde daha etkili olmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- ACAR Şafak Birol, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde Mali Hizmetler Birimleri”, *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İç Kontrol Uyumlaştırma Dairesi İç Kontrol Bülteni*, Nisan-Haziran 2008, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6819,acar-safak-birol-kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-sisteminde-mali-hizmetler-birimi.pdf?0..>, S.1. (06.02.2019).
- AKBAŞ AKDOĞAN Dilek, *Türkiye’de Devletin Doğal Tekeller Alanındaki Düzenleyici Rolü*, (Yüksek Lisans Tezi), Edirne: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.
- AKDENİZ Demet, “Türkiye’de Hukuki ve İdari Açından Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığına İlişkin Değerlendirme”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 57 (2018), ss. 1-19.
- AKSOY Şerafettin, *Kamu Maliyesi: Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Devlet Borçları, Bütçe, Maliye Politikası*, 4. b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 2011.
- AKTAN Coşkun Can, Serpil AĞCAKAYA, Dilek DİLEYİCİ, “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar*, ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, ss. 255-284.
- AKTAN Coşkun Can, Hilmi ÇOBAN, “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, ed. Coşkun Can Aktan, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, ss.14-38.
- AKYILDIZ Fulya, “Bilgi Toplumu Yönetim anlayışının Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, 3. *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi, 2004, ss. 445-455.
- ALKIŞ Abdulsamet, “Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu”, *Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi*, S. 2, 2008, ss.12-26.
- ARSLAN Mustafa, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Personelinin Teknokrat Nitelikleri Üzerine Bir İnceleme”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. KAYFOR’14 Özel Sayı 4 (2017), ss. 599-617.
- ATEŞ Hamza, Dilek ÇETİN, “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004, ss. 129-158.

- ATİYAS İzak, Şerif SAYIN, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, İstanbul: TESEV Yayınları, 1997.
- AYDOĞDU Vedat, *İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi*, (Yüksek Lisans Tezi), Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- BAĞBAŞLIOĞLU Ahmet, “5018 sayılı Kanun Hükümleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimimizde Yer Alanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları”, *Mali Kılavuz Dergisi*, S. 25, 2004, ss. 17-26.
- BARZELAY Michael, “Performance Auditing and New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions”, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD, 1996.
- BAHÇE Abdullah Burhan, Ömer DÖNMEZ, “Kamu Harcamalarında Mali ve Hukuki Boyutlar: Türkiye Örneği”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S. 40, 2017, ss. 168-180.
- BAKKAL Hakan, Alper Kasımoğlu, “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C. 52, S. 599, 2015, ss. 37-52.
- BAL Tolga, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 101, 2016, ss. 1-29.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, *Başkan ve Kurul Üyeleri*, 2019, <http://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Organizasyon/2>. (07.03.2019).
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, *Kuruluş*, 2019, <http://www.bddk.org.tr/Hakkimizda/Kurulus/9>. (07.03.2019).
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2019-2021 Stratejik Plan, [t.y.]
- Bankacılık Kanunu, *Resmi Gazete*, C. 45, S. Mükerrer 25983 (2005).
- BASTIDA Francisco José, Bernardino BENITO, “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison”, *Public Administration*, C. 85, S. 3, 2007, ss. 667-716.
- BAŞ Hasan, *Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 2005, <http://www.murattuncel.net/hasanbas.pdf>, (20.01.2019).
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2019-2023 Stratejik Planı, Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, [t.y.]

- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, *Kuruluş*, 15.12.2017, <https://www.btk.gov.tr/kurulus>. (07.03.2019).
- BRINKERHOFF Derick W., *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, Washington D.C.: U.S. Agency for International Development, 2001.
- BOVENS Mark, “Public Accountability”, *Paper for the EGPA Annual Conference to Be Presented in Workshop 8 (Ethics and Integrity of Governance)*, Oeiras Portugal, 3-6 September 2003.
- Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, S. 27284 (2009).
- CANDAN Ekrem, “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları”, *Mali Hukuk Dergisi*, S. 121, 2006, ss. 48-66.
- CENDON Antonia Bar, “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments”, 2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>, ss. 22-61. (05.02.2019).
- CERİTLİ İsmail, “Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Pozitif Dönüşüm, Dirençler ve Zayıflıklar: Geleceğin Gelenekle Dansı”, *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, ed. Kamil Kılınç, Yalçın Urhan, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012, ss. 27-42.
- CİDECİGİLLER Aynur, “Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları Tarafından Uyuşmazlıkların Giderilmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 65, S. 3-4 (2014), ss. 491-504.
- ÇAĞLAYAN Ramazan, *İdari Yargılama Hukuku*, 3. b., Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013.
- ÇIRAKOĞLU Melikşah, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2 (2016), ss. 89-119.
- ÇOLAK, H. Bayram, “Kamu İdareleri İçin Tahakkuk Esaslı Muhasebe Neler Getiriyor?”, *H. Bayram Çolak'ın Kişisel Web Sitesi*, Ağustos 2006, <http://hacibayramcolak.net/makaleler/111-makale31>. (09.02.2019).

- DEDEOĞLU Emin, Ferhat EMİL, M. Can ERDEM, “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?”, *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, ed. İzak Atiyas, Şerif Sayın, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, ss. 45-98.
- DEMİRBAŞ Tolga, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Faaliyet Raporları ile Saydamlığı Sağlama Çabaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*”, Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Ekin Yayınevi, Bursa, 2010.
- DEMİRBAŞ Tolga, *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*, Ankara: Sayıştay, 2001.
- DEMİRBAŞ Tolga, The Role of Annual Reports in Ensuring Accountability: The Case of Development Agencies, *Handbook of Research on Modernization and Accountability in Public Sector Management*, Editors Graça Maria do Carmo Azevedo, Jonas da Silva Oliveira, Rui Pedro Figueiredo Marques, Augusta da Conceição Santos Ferreira, USA: IGI Global Publishing, 2018, s. 446-469
- DEMİRBAŞ Tolga, Erdal EROĞLU, “The Evaluation of Annual Municipal Reports in terms of Discharging Accountability: The Case of Turkey”, *Manisa, Yönetim ve Ekonomi: Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, 2016.
- DEMİRKIRAN Özlem, Hamza Bahadır ESER, Belma KEKLİK, “Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, *Antalya, Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C. 3, S. 2, 2011, ss.169-192.
- Devlet Denetleme Kurulu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi Hakkında T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu 2010/11 Sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu*, Ankara, 2010.
- DİŞLİ Mustafa, *Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi (Açıklamalı Çözümlü)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2004.
- DÖNMEZ Eftal, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2 (2003), ss. 55-78.
- DURAN Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 1 (1997), ss. 3-10.

- EGELİ Haluk, Hakan AY, Nazlı KEYİFLİ, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Ülke Uygulamaları”, *Prof. Dr. Fevzi Devrim’e Armağan*, ed. Kamil Tüğen, Asuman Altay, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2014, ss. 209-218.
- EMİL M. Ferhat, H. Hakan YILMAZ, *Mali Saydamlık İzleme Raporu*, İstanbul: TESEV Yayınları, 2004.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *Kurumun Yapısı*, 2019, <http://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1050/kurumun-yapisi>. (07.03.2019).
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *Tarihçe*, 2019, <http://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce>. (07.03.2019).
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *Stratejik Plan 2011-2015*, Ankara, [t.y.]
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, *2018 Yılı Faaliyet Raporu*, [t.y.]
- ER Selami, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 68 (2008), ss. 29-46.
- ERKAN Arslan, “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Türkiye Uygulaması”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 35 (2011), ss. 166-187.
- EROĞLU Erdal, Tolga DEMİRBAŞ, “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, *Erzurum, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 20, S. 1, 2016, ss. 287-312.
- EROL Mesut, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, (Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi), Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2003.
- EROL Ahmet, *Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku*, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2005.
- ERYILMAZ Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Ankara: Alfa Yayınevi, 2004.
- ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, 3. b., Ankara: Okutman Yayıncılık, 2010.
- Finans Gündem, *Yeni Sistemde Hangi Kuruluş Nereye Bağlandı*, 17.07.2018, <https://www.finansgundem.com/haber/yeni-sistemde-hangi-kurulus-nereye-baglandi/1326354>. (05.03.2019).

- GILARDI Fabrizio, "The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities", *Comparative European Politics*, S. 5 (2007), ss. 303-327.
- GİRİTLİ İsmet, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, *İdare Hukuku*, 3. b., İstanbul: Der Yayınları., 2008.
- GÖK Musa, Sevda AKAR, "Türkiye'de Kamu Denetiminde Saydamlık Sorunu ve Genel Bütçeli Kuruluşlar Açısından Bir Değerlendirme", 29. Türkiye Maliye Sempozyumu, 16-20 Mayıs 2014, Antalya, Sakarya Üniversitesi Tebliğler Kitabı, Sakarya, 2016, s. 91-114.
- GÖREN İhsan, "Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, ed. Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, , İstanbul: TESEV Yayınları, 2000.
- GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt II, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009.
- GÖZLER Kemal, Gürsel KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.
- GÜLER Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis Dergisi*, S. 9 (2003), ss. 93-116.
- GÜNDAY Metin, "Bağımsız İdari Otoriteler- Panel", *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2001, ss. 73-79.
- GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- GÜRKAN Mehmet Fatih, "Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 2 (2013), ss. 333-356.
- HASTÜRK Mesut, "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", *Güncel Mali Sorunlar*, 2006, ss. 69-114.
- HATİPOĞLU İ. İlhan, "Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Kamu Mali Yönetimi Reformu", *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, ed. Kamil Kılınç, Yalçın Urhan, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012, ss. 69-75.
- HAYLLAR, Mark, "The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships", *Asian Review of Public Administration*, C. 12, S. 2, 2000, pp.60-80.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, “2017 Yılı BDDK Kesin Hesabı”, *Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları*, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/02/2017-Yılı-BDDK-Kesin-Hesabi.pdf> (Erişim Tarihi 22.08.2019).

İLİMAN Tarık, Recep TEKELİ, “Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 3, S. 1 (2016), ss. 23-36.

İMREN ŞİMŞEK Ebru, Ahmet GÜVEN, “Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: ‘Bilgi Edinme Hakkı’”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S. 1 (2007), s. 257-272.

Kalkınma Bakanlığı, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3. Sürüm, Ankara, 2018.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, *Tanıtım*, 2019, http://kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/PDF%20linkleri/Tan%C4%B1t%C4%B1m/Public_Oversight_Authority_TR.pdf. (07.03.2019).

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmi Gazete*, C. 51, S. 28103 (2011).

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, *Stratejik Plan 2016-2020*, [t.y.]

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, *Faaliyet Raporu 2018*, Ankara [t.y.].

Kamu İhale Kanunu, *Resmi Gazete*, C. 42, S. 24648 (2002).

Kamu İhale Kurumu, *2018 Faaliyet Raporu*, Ankara, [t.y.]

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Resmi Gazete*, C. 42, S. 25326 (2003).

KARACAN Ali İhsan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, S. 8 (2001), ss. 3-59.

KARACAN Erhan, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: Korza Yayıncılık, 2010.

KARAKAŞ Mehmet, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, S. 154 (2008), ss. 99-120.

- KAYA Safiye, “Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay (Konuşma Metni)”,
2. Kamu Mali Yönetim Arenası, Ankara: Hilton Oteli, 2003.
- KESİK, Ahmet, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 9, S. 1, 2005, ss. 94-114.
- KESİM Erdoğan, “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik(Hesap Verme Sorumluluğu)”, *Siyasette ve Yönetimde Hesap Verme Sempozyumu*, Sakarya, 2005, ss. 269-281.
- KEYMAN Fuat, “Türkiye’de Devletin Dönüşümü ve Küreselleşme”, *Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi*, 10.01.2007, <https://slidex.tips/download/trkiye-de-devletin-dnm-ve-kreselleme>, (05.03.2019).
- KIZILKAYA Eyüp, ADANIR Mahir, “Kamu Mali İstatistikleri ve Rasyo Analizi”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, S. 56, 2010, ss. 41-48.
- KIZILTAŞ Emine, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Ankara, 2001.
- KIZILTAŞ Emine, “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, *20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No: 1), 2005, ss. 374-399.
- Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, *Resmi Gazete*, C. 57, S. 29677 (2016).
- KOÇ Mustafa, “Yönetimde Moda Terim, Stratejik Yönetim”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 17, 2004, ss. 3-12.
- KOPITS George, Jon CRAIG, *Transparency in Government Operations, Occasional Paper 158*, Washington DC: International Monetary Fund, 1998.
- KÖSE H. Ömer, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007.
- KÖSEOĞLU Özer, Fatma YURTTAŞ, Cihan SELEK, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlarda Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, *Yönetimde ve Siyasette Etik Sempozyumu*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, 2005.
- MAJONE Giandomenico, *Regulating Europe*, New York: Routledge, 1996.

- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara, 2009.
- MUTLUER, M. Kamil, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- NEGİZ Nilüfer, Yasemin SARAÇBAŞI, “Demokratik Yönetişim Sağlanmasında E-Belediye ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt VII, Sayı 1, 2012, s. 42-52.
- Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevlendirilmesi ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmi Gazete*, C. 60, S. Mükerrer 30473 (2018).
- Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK/696, *Resmi Gazete*, S. 30280 (2017).
- ÖNEN S. Mustafa, Bedrettin Özmen, “Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk”, *Sayıştay Dergisi*, S. 81, 2011, ss. 91-110.
- ÖRENAY Hami, “Kamu İç Mali Kontrol Sistemi (KİMK) ve Türkiye Uygulaması”, *Sayıştay Denetçileri Derneği (SAYDER) Dış Denetim Dergisi*, S. 1, 2010, ss. 139-144.
- ÖZAY İlhan, *Gün Işığında Yönetim*, 5. b., İstanbul: Alfa Yayınları.
- PARLAK Bekir, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2011.
- PERÇİN Önder, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1 (2011), ss. 325-343.
- POLAT Necip, “Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Çerçevesinde Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, S., 2003, ss.65-80.
- POLAT Necip, “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, ed. Coşkun Can Aktan, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, ss. 41-56.
- PREMCHAND, Arigapundi, “Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality”, *Globalization and New Challenges of Public Finance: Financial Management, Transparency and Accountability, Meeting of the Group of Experts, 28-30 November 2001, Rome*, New York: United Nations, 2002, ss. 129-143.
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, *Hakkımızda*, 2019, <https://www.rtuk.gov.tr/hakkimizda/3803/878/hakkimizda.html>. (06.03.2019).

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, RTÜK 2019-2023 Stratejik Planı, Ankara, 2018.
- Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, C. 34, S. 22140 (1994).
- Rekabet Kurumu, *Hakkımızda*, 2019, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/hakkimizda>. (06.03.2019).
- Rekabet Kurumu, *Kurumsal Yapı*, 2019, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/kurumsal-yapi>. (06.03.2019).
- Rekabet Kurumu, Stratejik Plan 2019-2023, [t.y.]
- Rekabet Kurumu, Yıllık Rapor 2018, Ankara, 2019.
- ROBERTS Nancy C., “Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox”, *Public Administration Review*., C. 62, S. 6, 2002, ss. 658-669.
- SAMSUN Nihal, “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 2003.
- SARAÇ Osman, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 148, 2005, ss. 122-163.
- Sayıştay Genel Kurulu, *5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Karar*, S. 5189/1, 14.06.2007.
- SCHACTER Mark, “A Framework for Evaluating Institutions of Accountability”, *Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line, Vol. 1 of Handbook on Public Sector Performance Reviews*, ed. Anwar Shah, Washington D.C.: The World Bank, 2003, ss. 324-353.
- Sermaye Piyasası Kurulu, *Kurulun Teşkilat Yapısı*, 2019, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/1/2>. (06.03.2019).
- Sermaye Piyasası Kurulu, *Sermaye Piyasası Kurulu'nun Oluşumu*, 2019, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Index/0/1/1>. (06.03.2019).
- Sermaye Piyasası Kurulu, 2018 Faaliyet Raporu, [t.y.]
- SEVER Çiğdem, “Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 64, S. 1 (2015), ss. 195-236.
- SEVILLA Joaquin, “Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment”, *OECD Journal on Budgeting*, C. 5, S. 2, 2005, ss. 7-22.

- SEZEN Seriye, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 2003.
- SOBACI Zahid M., “Türk İdari Teşkilatındaki ‘Adalar’: Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 55, S. 2 (2006), ss. 157-180.
- SOLMAZ Fulya, “Belediyelerde Yönetime Katılım Açısından Bilgi Edinme Hakkı Uygulaması ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- SOYKAN Cavidan, “Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı”, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- SÖNMEZ Ümit, *Piyasanın İdaresi*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.
- SÖYLER İlhami, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 16, 2006, ss. 283-300.
- SÖYLER İlhami, “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü”, *Sayıştay Dergisi*, S. 87, 2012, ss. 61-96.
- SÖZEN Süleyman, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- ŞAT Nur, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Genel Ağ (Web) Sitelerinin Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 482, 2016, s. 183-236
- TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S.2 (2002), ss. 11-37.
- TAN Turgut, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2010.
- TANER, Ahmet, “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, *Sayıştay Dergisi*, S. 83, 2011, ss. 3-30.
- TAYTAK Mustafa, Ercan Bahtiyar, “Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay’ının Rolü”, *Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 4, 2015, ss. 261-284.
- T.C. Anayasası, *Resmi Gazete*, S. 17863 (Mükerrer), C. 22, 1982.
- TEKİNSOY Mustafa Ayhan, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2 (2007), ss. 119-134.

- TOKER Murat, “Mali Saydamlık ve Türkiye”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu*, Ankara, 2002.
- TOSUN Ertan, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 16, 2003, ss. 19-23.
- TOSUN, Hikmet, Uğur CEBECİ, *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006.
- TUNÇ Hasan, Faruk BİLİR, Bülent YAVUZ, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2009.
- TUNÇKAŞIK Halit, *AB Üyesi Ülkeler ile ABD Anayasalarında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar*, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi, 2011.
- TURHAN Murat, “6085 sayılı Kanun ve Performans Denetiminin Geleceği”, *Dış Denetim Dergisi*, S. 3, 2011, ss. 91-102.
- Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basın İşleri A.Ş., 2002.
- ULUSOY Ali, “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, *Perşembe Konferansları*, , Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, S. 2 (1999), ss. 3-30.
- ULUSOY Ali, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname Numarası: 3, *Resmi Gazete*, 10.07.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf>. (05.03.2019).
- WATT Peter, Sue RICHARDS, Chris SKELCHER, *Review of Public Administration in Northern Ireland Briefing Paper: Accountability*, Birmingham: The University of Birmingham, 2002.
- WILLIAMSON John, “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. John Williamson, Washington: Institute for International Economics, 1990, ss. 5-20.
- World Bank, *State-Society Synergy for Accountability, World Bank Working Papers No: 30*, Washington D.C, 2004.
- YALÇIN Sedat, “Devletin Düzenleyici Rolü”, *Ekohaber*, 29.03.2016, http://www.ekohaber.com.tr/ekohaber-sedat-yalcin-29-03-2016-yazisi-yazi_id-25363.html, (16.04.2019).

YILDIRIM Murat, *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)*, (Doktora Tezi), Sivas: Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, 2006.

YILMAZ Nebi, “Sayıştay’ın Raporlama Görevi ve Sayıştay Raporları”, *Dış Denetim Dergisi*, S. 3, 2011, ss.71-85.