

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİŞİM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI BİLİM DALI

**HESAP VEREBİLİRLİK IŞIĞINDA YÖNETİŞİM VE
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU**

Yüksek Lisans Tezi

İLKER TİMUR BURAK SANCAK

İstanbul, 2019

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİŞİM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI BİLİM DALI

**HESAP VEREBİLİRLİK IŞIĞINDA YÖNETİŞİM VE
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU**

Yüksek Lisans Tezi

İLKER TİMUR BURAK SANCAK

Danışman: Prof. Dr. YÜKSEL DEMİRKAYA

İstanbul, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı YÖNETİŞİM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi İLKER TİMUR BURAK SANCAK'ın HESAP VEREBİLİRLİK IŞIĞINDA YÖNETİŞİM VE 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 29.08.2019 tarih ve 2019-28/11 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 29 / 4 / 2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1.	Tez Danışmanı	Prof. Dr. YÜKSEL DEMİRKAYA	
2.	Jüri Üyesi	Doç.Dr. BURAK HAMZA ERYİĞİT	
3.	Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi HAKAN ARIDEMİR	

GENEL BİLGİLER

Ad ve Soyadı	:	İlker Timur Burak SANCAK
Anabilim Dalı	:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bilim Dalı	:	Yönetişim ve Sivil Toplum Kuruluşları
Tez Danışmanı	:	Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA
Tez Türü ve Tarihi	:	Yüksek Lisans Tezi – 2019

ÖZET

HESAP VEREBİLİRLİK IŞIĞINDA YÖNETİŞİM VE 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

İnsanlık tarihi boyunca var olan yönetim mekanizması zaman içerisinde birçok değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Bu sürecin sonunda çağdaş demokrasiler; hesap verebilirlik felsefesini temel alan, çoğulcu, yöneten yönetilen ilişkisinde yönetilenin yönetenden bilgi alabildiği, şeffaf bir yönetim yapısını tesis edecek birçok yasal düzenlemeye gitmiştir. Bahsi geçen bu yapının tarifi için günümüzde ortaya çıkmış olan kavram ise, yönetim kavramıdır.

Yönetişim; çok paydaşlı, çoğulcu, sürekli etkileşim ve karşılıklı yönetimi temel alan; açıklık, şeffaflık ve saydamlık gibi çağdaş kavramlara sahip ve en önemlisi süreçlerin her aşamasında hesap verebilirliği temel alan yönetsel bir kavramdır. Hesap verebilirliği ve yönetimi çağdaş devletler ülke mevzuatlarına çeşitli yasalarla eklemiştir.

Ülkemizde bu anlamda atılmış en önemli adım, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile atılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile Türk kamu yönetimi rejiminin, mali saydamlık ve hesap verebilirliği esas alan bir yönetim yapısına ulaşması hedeflenmiştir.

Bu alışma hesap verebilirlik kavramının mevzuatımızdaki yerini ortaya koymakta ve ülke mevzuatımızda önemli bir yeri olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu hesap verebilirlik ve yönetişim perspektifinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Hesap verebilirlik, Yönetişim, Demokrasi, Mali Saydamlık, Sivil Toplum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu



GENERAL INFORMATION

Name and Surname	:	İlker Timur Burak SANCAK
Master of Science	:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Department	:	Yönetişim ve Sivil Toplum Kuruluşları
Thesis Advisor	:	Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA
Thesis Type and History	:	Master's Thesis – 2019

ABSTRACT

GOVERNANCE IN ACCOUNTABILITY LIGHT 5018 PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL LAW

The governance mechanism that has existed throughout human history has undergone many changes and transformations over time. At the end of this process, contemporary democracies; In the pluralistic, governed, managed relationship based on the accountability philosophy, they went to many legal arrangements that would establish a transparent management organization structure, where the manager can be informed at any time. The concept that emerged today to describe this structure is the concept of governance.

Governance; is a managerial process based on multi-stakeholder, pluralist, continuous interaction and mutual management, which has contemporary concepts such as openness, transparency and transparency, and most importantly, it is based on accountability at every stage of the processes. Modern governments have added accountability and governance to country legislation through various laws.

The most important step taken in this regard in our country has been taken with the Law No. 5018 on Public Financial Management and Control. The Law on Public Financial Management and Control aims to achieve a

management structure based on the fiscal transparency and accountability of the Turkish public administration regime.

This study reveals the place of the concept of accountability in our legislation and aims to evaluate the Public Financial Management and Control Law No. 5018 from the perspective of accountability and governance.

Keyword: Public Administration, Accountability, Governance, Democracy, Fiscal Transparency, Civil Society, Public Financial Management and Control Law No. 5018



TEŞEKKÜR

Akademik hayatım için önemli bir yeri olan bu çalışmamda öncelikle Yönetişim ve Sivil Toplum Kuruluşları bölümünü kurarak, hesap verebilir bir yönetim anlayışının önemi noktasında bilimsel çalışmalar yapılmasına katkıda bulunan değerli danışman hocam Prof. Dr. Yüksel Demirkaya'ya ve yönlendirmeleriyle çalışmama katkı sunan kıymetli hocalarım Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit ve Dr. Öğr. Üyesi Hakan Arıdemir'e teşekkür ederim.

Hayatta herkesin bir hikayesi var. Eğitim hayatımı yaşadığımız tüm zorluklara rağmen sürekli destekleyen, yön gösteren ve en önemlisi bir anne olarak aydınlık bir toplum için düzgün evlatlar yetiştirmek istediğini her zaman vurgulayan ve bu bilinçle evlatlar yetiştiren değerli annem Nevin Şahin'e teşekkürlerin en büyüğünü armağan etmekten gurur duyarım. Kıymetli ailem, babam Mustafa Şahin'e ve canım kardeşlerim Sedanur İlayda Sancak ve Mustafa Ömer Efe Şahin'e göstermiş oldukları sabırdan ve vermiş oldukları desteklerden dolayı teşekkürlerimi sunarım.

Ve son olarak, tezimin yazım aşamasında bir aile kurmanın en ciddi döneminde fedakarlıklar göstererek sabırla bana destek olan ve en zorlandığım anlarda çözümleriyle yanımda olan kıymetli eşim Derya Sancak'a teşekkürlerimi sunarım.

İlker Timur Burak Sancak

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖZET.....	i
ABSTRACT	iii
TEŞEKKÜR.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ.....	1
1. HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMININ KAMU BÜROKRASİSİNDE GELİŞİMİ ..	5
1.1. TARİHSEL OLARAK VATANDAŞ-DEVLET İLİŞKİSİ VE DEMOKRASİNİN GELİŞİMİ.....	5
1.2. BÜROKRASİ: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞ.....	14
1.2.1. Bürokrasi.....	16
1.2.2. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	18
1.3. HESAP VEREBİLİRLİK.....	23
1.3.1. Kavramsal Çerçeve	24
1.3.2. Hesap Verebilirliğin Amaçları	26
1.3.3. Hesap Verebilirliğin Özellikleri	28
1.3.4. Hesap Verebilirliğin Diğer Kavramlarla İlişkisi	29
1.3.5. Hesap Verebilirliğin Türleri.....	33
1.3.6. Hesap Verebilirliğin Sağlanması ve Prensipleri	39
1.3.7. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik	40
2. YÖNETİŞİM	42
2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	42
2.2. YÖNETİŞİMİN DİĞER KAVRAMLARLA İLİŞKİSİ	46
2.2.1. Yönetişim ve Yönetim	46
2.2.2. Yönetişim ve İyi Yönetim.....	47
2.2.3. Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi	47
2.2.4. Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi	48
2.3. YÖNETİŞİMİN ÖZELLİKLERİ.....	50

2.4. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ.....	51
2.4.1. Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü	52
2.4.2. Katılımcılık.....	53
2.4.3. Hesap Verebilirlik.....	55
2.4.4. Açıklık – Şeffaflık – Saydamlık	55
2.4.5. Etkinlik ve Verimlilik.....	56
2.4.6. Yerinden Yönetim	57
2.4.7. Tutarlılık	58
2.4.8. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon	59
2.5. YÖNETİŞİM KAVRAMININ DİĞER BOYUTLARI	59
2.5. YÖNETİŞİM KAVRAMININ GEREKLİLİKLERİ.....	61
3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NDA YÖNETİŞİM VE HESAP VEREBİLİRLİK.....	65
3.1. KAMU HARCAMALARI VE KAMU MALİ YÖNETİMİ	66
3.1.1. Kamu Harcamaları ve Kamu Mali Yönetimi Kavramları	66
3.1.2. Kamu Gelirleri ve Kamu Giderleri.....	68
3.2. KAMU MALİ YÖNETİMİNİN HESAP VEREBİLİR KONUMA GELMESİ SÜRECİNDEKİ GELİŞMELER.....	69
3.2.1. Kamu Mali Yönetiminin Başarısızlığı	71
3.2.2. Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi	73
3.2.3. Hesap Verebilir Mali Yönetim İçin Atılan Uluslararası Adımlar	74
3.3. HESAP VEREBİLİRLİK VE 1050 SAYILI MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNU	83
3.4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA HESAP VEREBİLİRLİK.....	85
3.4.1. Bakanların ve Üst Yöneticilerin Sorumluluğu.....	89
3.4.2. Harcama Yetkilisinin Sorumluluğu	92
3.4.3. Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu.....	93
3.4.4. Muhasebe Yetkilisinin Sorumluluğu.....	94
3.5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA YÖNETİŞİM.....	94
3.6. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN HESAP VEREBİLİRLİĞİ VE YÖNETİŞİMİ SAĞLAMAK İÇİN ÖNE ÇIKARTTIĞI KAVRAMLAR VE DÜZENLEMELER	97
3.6.1. Hesap Verebilirlik ve Yönetim Sorumluluğu	98

3.6.2.	Kaynakların Etkili, Ekonomik ve Verimli Kullanımı	100
3.6.3.	Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeleme	100
3.6.4.	Mali Saydamlık.....	103
3.6.5.	Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi	104
3.6.6.	Faaliyet Raporlarının Yayınlanması.....	105
3.6.7.	İç Kontrol Sistemi, İç ve Dış Denetim	106
3.7.	5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA HESAP VEREBİLİRLİK VE YÖNETİŞİMİN ETKİNLİĞİ	107
3.7.1.	Mali Hesap Verebilirliğin Etkinliği İle İlgili Çalışmalar.....	109
3.7.2.	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Yönetişim ve Hesap Verebilirliği Sağlaması Sürecindeki Engeller	113
SONUÇ:		126
KAYNAKÇA.....		133

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

BM: Birleşmiş Milletler

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

IBP: International Budget Project (Uluslararası Bütçe Projesi)

IMF: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

NATO: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)

SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management (Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek)

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK: Türk Dil Kurumu

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TMSF: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

TOKİ: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TRT: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

UNDP: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

GİRİŞ

İlkel kabile toplumlarından, site ve şehir devletlerine her yerde ve bildiğimiz kadarıyla her zaman yöneten ile yönetilen ilişkisi söz konusu olmuştur. Çünkü temel ihtiyaçlarını karşılamak zorunda olan insan, yönetim sayesinde görev bölümünü gerçekleştirir, sosyalleşir, güvenliğini sağlar ve ailesini kurar. Konuya günümüzün gerçeği devlet açısından yaklaşacak olursak öncelikle siyaset felsefesinin sorularına gitmemiz gerekmektedir. Siyaset felsefesinin temel sorularının başında gelen "Devlet neden var?" sorusunun cevabını bulmak için ise devletlerin ve devletçiklerin ortaya çıktığı dönemin öncesine bakmak gerekmektedir. Bu soruya siyaset felsefecileri birçok farklı cevap vermiş ve sosyal bilimler literatürüne özgün eserler üretmişlerdir. Fakat devlet ve devletin meşruluğu konusu günümüzde çok farklı bir boyuta ulaşmıştır. Magna Carta'dan başlayan anayasacılık faaliyetlerinden, Amerikan Bağımsızlık Bildirgesine, Fransız Devriminden, Sanayine Devrimine geçtiğimiz yüzyıllarda yaşanan birçok devrim niteliğindeki değişimler nihayetinde demokrasi kavramını da değişimler geçirerek günümüzün şartlarına ulaştırmıştır. Ancak demokrasi kavramının günümüzdeki boyutunu bir diğer kavramla birlikte açıklamak doğru olacaktır. Bu kavram ise küreselleşmedir.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda geçen birkaç yıllık teknolojik ve zihinsel dönüşüm farklılığı diğer yüzyıllardaki birkaç yüzyıla eşdeğer durumdadır. Çünkü sanayi devrimi sonrası başlayan büyük teknoloji atılımları günümüzde takip edilmesi zor bir hale gelmiştir. Bu büyük teknoloji atılımıyla haberleşme ve ulaşımın önündeki tüm engeller kalkmıştır. Dünyanın bir yerindeki düşünsel tartışma anında diğer uçta yankı bulur hale gelmiştir. Bunun neticesinde geçtiğimiz yüzyılların temel tartışma ve savaş konusu olan, devletlerin sınırları küreselleşme ile birlikte neredeyse ortadan kalkmıştır. Adına küreselleşme dediğimiz yeni süreçlerle uluslararası kurumlar kuralları koymakta, ulus üstü şirketler sınırları aşarak ülkelere yayılmakta ve bu ülkelerde sanayileşerek birçok ülkenin hammaddesini ve ucuz insan gücünden

faydalanırken zihin göçüyle bilim adamlarını bünyesine katmakta ve stratejik olarak gücünü, kaynağını ve avantajını arttırmaktadır.

Tarif ettiğimiz bu küresel ortamda demokrasi kavramının ve anlayışının aynı kalması mümkün değildir ve kalmamıştır. Demokrasi yalnızca yönetilenin yöneticisini seçme hakkı değil aynı zamanda yönetime katılma hakkını da beraberinde içermekteyken artık yeni demokrasi anlayışı yönetimlere aktif rol yükleyerek katılımın önündeki görünür görünmez tüm engellerin kaldırması ve katılımı sağlaması gibi sorumluluklar vermiştir.

Tüm bu değişimler içerisinde sanayi devriminin beraberinde getirdiği klasik kamu yönetimi anlayışı yerini yönetimlerin kamu adına yaptıkları her faaliyeti, yönetim meşruiyetini aldıkları topluma hesap vermelerini ifade eden hesap verebilirlik kavramını da bünyesinde barındıran yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” anlayışı devletlerin kamu yönetimi mekanizmalarında hakim olmaya başlamıştır. Birçok devlet hizmet kalitesini arttırmak için hukuk, güvenlik, sağlık ve eğitim gibi devletin devamlılığı için hayati önem taşıyan hizmetleri dışındaki tüm sunduğu hizmetleri özelleştirme yoluna gitmişlerdir. Vatandaşın vergileriyle kamu bütçesi oluşturan hükümetler hesap verebilirlik kavramı kapsamında vatandaşa neyi, ne zaman ve hangi amaçla yaptığını, bu faaliyetin neticelerini ve maliyetini zamanında aktarmak yoluyla hesap verme faaliyetinde bulunmaktadırlar. Dolayısıyla çağdaş demokrasiler için hesap verebilirlik vatandaş-devlet, yöneten-yönetilen ilişkisi anlamında çok önemli bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

Çoğunlukçu demokrasi çoğulcu demokrasiye evrilirken küresel dünyada hesap verebilirlik kavramının da kurumsallaşmaya başlamasıyla yeni bir kavram ortaya çıkmıştır. Bu kavram yönetim kavramıdır. Temel olarak en başta hesap verebilirlik olmak üzere birçok çağdaş unsuru bünyesinde barındırmakla birlikte, yönetim işinin yöneten ve yönetilenlerle yalnızca yöneticileri belirleme döneminde değil bir süreç halinde her zaman birlikte yapılmasını, iletişimin sürecin her aşamasında olmasını öngörmektedir.

Hesap verebilirlik ve yönetim kavramlarının ülkemiz mevzuatında özellikle Avrupa Birliği uyum yasaları kapsamında atılmış olan adımlar mevcuttur. Bunların en önemlisi, kamu yönetiminde mali hesap verebilirliği sağlamak amacıyla oluşturulmuş 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu kanun ile kamu mali yönetimimiz Dünya Bankası, IMF, OECD, BM ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların öngördüğü; Başta Hesap verebilirlik ve Yönetişim olmak üzere birçok çağdaş mekanizmayı içeren bir hale kavuşmuştur.

Bu çalışma bütüncül bir yaklaşımla amaç, kapsam ve metodoloji kısmında da belirtilen yön dahilinde hesap verebilirlik ve yönetim kavramlarını açıklayarak bu perspektifinden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu değerlendirilip, hangi araçlarla hesap verebilirliği ve yönetimi sağlamaya çalıştığı ve bunu ne ölçüde başardığı ortaya konulacaktır.

Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın iki temel amacı vardır. İlk olarak bu çalışma, günümüzde demokratik rejimler için son derece önemli kavramlar olan hesap verebilirlik ve yönetişimin ne olduğunu açıklamayı hedeflemektedir. İkinci olarak, ülkemizde özellikle AB uyum kriterleri kapsamında oluşturduğumuz 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun temelinde yer alan hesap verebilirlik ve yönetim araçlarını ortaya koyup, bu araçların ne derece işlediğini, mali yönetim ve kontrol sistemimize yansımalarının neler olduğunu inceleyerek hesap verebilirliği ve yönetişimi ne ölçüde sağladığını ortaya koymaktır.

Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın birinci bölümünde tarihin akışından itibaren vatandaş-devlet ilişkisi ortaya konularak hesap verebilirliğe giden süreç anlatılmıştır. Bu noktada geleneksel yönetim anlayışının yeni kamu yönetime evrilmesi, bürokrasinin ne olduğu ve hesap verebilirliğin ilkeleri açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde yönetim kavramının ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı, hangi demokratik araçlara sahip olduğu açıklanmış günümüzdeki yansımaları ortaya konulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise öncelikle mali hesap verebilirlikle ilgili uluslararası kuruluşların raporları ortaya konulmuştur. Ardından 5018 sayılı Kanun'un kısaca önemi üzerinde durulmuş ve ardından Türk Kamu Yönetimi Sistemine getirdiği yenilikler hesap verebilirlik perspektifinden açıklanmıştır.

Son olarak 5018 sayılı Kanun ile mali sisteme getirilen yenilikler incelenerek uygulamada görülen sıkıntılar, yapısal ve organik eksiklikler eksikler ifade edilmeye çalışılmıştır.

Metodoloji

Çalışma öncelikle yönetim ve hesap verebilirlikle ilgili geniş bir literatür taramasına dayanmaktadır. Hesap verebilirliğe giden süreç, hesap verebilirlik ve son olarak yönetim ile ilgili birçok kaynak taranmış ve çalışmada literatür taramalarının sonucu olarak yer almıştır. Hesap verebilirlik ile ilgili uluslararası kuruluşların raporları incelenmiş bu kapsamda 5018 sayılı Kanun'da hesap verebilirlikle ilgili yer alan ve almayan kriterler incelenmiş konu ile alakalı diğer araştırmacıların çalışmaları incelenmiştir.

Çalışmada hesap verebilirlik ve yönetim temelinde mantıksal çerçeve kurulmuştur. Bu mantıksal çerçeve dahilinde özellikle yakın dönemde 5018 sayılı Kanun üzerinde çalışılmış tezler incelenerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hesap verebilirlik incelemesi yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un değerlendirilmesi aşamasında uluslararası çalışmalarla mali saydamlık raporları verileri sunulmuş ve son olarak BM, OECD, AB ve Dünya Bankasının raporlarıyla 5018 sayılı Kanun'un uyumluluğu karşılaştırılmıştır.

1. HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMININ KAMU BÜROKRASİSİNDE GELİŞİMİ

“Devlet” diye adlandırdığımız organizasyonun tarihi oldukça eskidir. Çünkü insan, temel yaşam gereksinimlerini karşılamak için diğer insanlarla etkileşime girmeye ihtiyaç duymaktadır. Birlikte yaşamının doğal bir getirisi olarak belirli bir düzen ihtiyacı devlet yapısını ortaya çıkartmıştır. Devlet zaman içerisinde evrimleşerek geçmişten günümüze tüm felsefi, sosyolojik ve siyasal tartışmaların öznesi olarak var olmuştur. Modern öncesi dönemde insan doğası ve devletin sınırlandırılıp sınırlandırılmaması tartışmaları bugün ufak bir değişimle; insan doğası tartışmalarının dışında bırakılarak devlet ve iktidar kavramları üzerinden devam etmektedir.

Tarihsel olarak incelendiğinde vatandaş ile devlet ilişkisi zamana ve mekâna göre farklılıklar göstermektedir. Vatandaşın devleti yönetenlerle olan tüm ilişkileri, yöneticiyi ve kararları belirleye ve yönetime talip olabilme gücü demokrasinin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve iktidar alanının belirleyicisi olmuştur. Toplumun ve devlet sistemlerinin geçirdiği büyük değişimlerde demokratik talepler bir referans noktası olurken; milattan önce başlayan doğrudan demokrasi denemeleri tarih sahnesinde insanlığın geçirdiği devrimsel nitelikte değişikliklere rağmen hala günümüzün en önemli kavramı olan demokrasi için bir ideal olarak durmaktadır.

Zamana ve mekâna göre demokrasi farklı şekillerde uygulanmakla birlikte; Sanayi Devrimi, Aydınlanma, Reform ve Fransız Devrimi beraberinde getirdiği hak talepleriyle demokrasi tarihine yön vermiştir. Demokrasi algısı ve talepleri günümüzde özellikle internet ile birlikte çok farklı boyutlara ulaşmıştır.

1.1. TARİHSEL OLARAK VATANDAŞ-DEVLET İLİŞKİSİ VE DEMOKRASİNİN GELİŞİMİ

Türk Dil Kurumu’na göre devlet, *"Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu*

tüzel varlık” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2019). Kemal Gözler ise devlet tanımlamasını “Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu bir varlıktır.” şeklinde yapmıştır (Gözler, 2007: 1). Alman hukukçu George Jellinek ise devlet tanımlamasını onu oluşturan unsurlar üzerinden kurgulamıştır. Bu teoriye göre; insan, toprak ve egemenlik unsurları bir araya gelerek devleti oluşturmuştur. Devletin birinci unsuru olan insan topluluğu, yani devleti oluşturan millettir. Millet ise birtakım bağlarla birbirine bağlanmış olan insanlardan oluşan topluluktur. Devletin ikinci unsuru ise toprak unsurudur ve buna ülke denir. Ülke, belirli insan topluluğunun devamlı olarak yaşayabileceği ve egemenlik kurabileceği, belirli sınırları olan bir toprak parçasıdır. Devletin üçüncü unsuru, iktidar unsurudur. Bununla kastedilen egemenliktir (Jellinek, 1911). Egemenlik, iktidarların en üstüdür. Bir devletin varlığından ancak, belirli bir ülke üzerinde yer alan insan topluluğunun egemenliğe sahip olması durumunda bahsedebiliriz ve bu egemenliğin görece bir süre devam etmesi lazımdır (Gözler, 2007: 4).

George Jellinek’in üç unsur tanımıyla ortaya koyduğu devlet tanımını İlhan Akipek’in devlet tanımında da bulmak mümkündür. Akipek devlet tanımını, “Devlet, belirli bir ülkede yaşayan ve bir üstün iktidara tâbi teşkilatlanmış insan topluluğunun meydana getirdiği devamlı, hukukun kendisine şahsiyet izafe ettiği bir varlıktır” şeklinde yapmaktadır (Akipek, 1966: 12).

Ancak unutulmamalıdır ki, tıpkı insanın kendini meydana getiren et, kan, kemik ve insanı oluşturan diğer tüm maddesel varlıkların toplamından daha başka ve daha önemli anlamlar arz ediyor oluşu gibi devlette kendisini meydana getiren bu üç unsurun toplamından daha büyük anlam ifade etmektedir. Çünkü devlet insanların bir araya gelmesiyle oluşmuş bir organizasyon olduğu için diğer tüm organizasyonlar gibi canlıdır. Devlete bu açıdan yaklaşan düşünürlerden biri de, bir ortaçağ düşünürü olan İbn-i Haldun’dur. Onun devlet tanımlamasına bakmak devlet tanımlamalarının gelişimini anlamak açısından yararlı olacaktır. İbn-i Haldun ünlü eseri Mukaddime’de devleti şu şekilde tanımlamaktadır (Haldun, 2011: 214-215):

"Sosyal organizasyonla ve toplu olarak yaşamak zorunludur. Bu sosyal organizasyon meydana gelince insanları birbirine karşı koruyacak ve kötülük yapmaktan caydırıcı bir güce, insanların bir diğerine karşı tecavüz etmelerini önleyecek 'başka bir şeye' mutlak ihtiyaç vardır. Ancak böyle olmalıdır ki, bir kimse diğerine zarar vermesin. Hükümdarın (üstün otoritenin) manası budur."

Devlet olarak adlandırdığımız organizasyonun tarihi insanlık tarihine göre oldukça yenidir ve ortaya çıkışının yaklaşık olarak on bin yıl önceye dayandığı kabul edilir. Bu tarihler aynı zamanda tarım devriminin gerçekleştiği yıllara denk gelmektedir. Yerleşik hayata geçen insanlar üretimin kontrolüyle birlikte büyük nüfuslara geçişin temelini oluşturacak üretim öğretilerini uygulamaya geçirmişlerdir. Toplamların gelişim süreci içinde toplumsal iş bölümünün her alana genişlemesi ve çeşitliliğinin artması toplumsal tabakaları oluşturmuştur. Tarımla birlikte, tarımsal artık ürün ile bu ürünün eşitsiz paylaşımından oluşan toplumsal tabakalar, mülkiyet kavramıyla birlikte devletin oluşum sürecinin hızlanmasına yardımcı olmuştur. Tarımsal hasılasının kayıt altına alınması ihtiyacının ortaya çıkması yazının icadını beraberinde getirirken, paylaşım ve mülkiyeti güvence altına alma ihtiyacı da hukukun oluşumunu beraberinde getirmiştir (Köktürk, 2011: 75).

Yüzyıllar boyunca devletler yazılı yasalarını hayata geçirmek ve bu yasalara uymayanları uymaya zorlamak için devletin zor kullanma yetkisi ve gücünü kullanmışlardır (Köktürk, 2011: 75). Artık ürünle birlikte ürünlerin mübadelesi yoluyla ticaretin gelişmesi bununla birlikte kişisel mülk kavramının ortaya çıkması, kişisel mülklerin korunması ve ticaretin güvence altına alınması gibi yeni zorunlulukları da beraberinde getirmiştir. İşte bu aşamada site devletleri kurulmuştur. Bu noktada Engels, Yunan devletini ilk sınıfsal devlet olarak görmüştür. Engels'e göre, *"Antik Yunan devleti, mülk sahibi sınıfın hiçbir şeye sahip olmayan sınıfı sömürme hakkını ve onun üzerindeki egemenliğini sürdürüp götüren bir kurumdur."* (Engels, 2005: 127).

Devletlerin gelişimi ve dönüşümü toplumun gelişim ve dönüşümünden bağımsız değildir. Her değişim ve dönüşüm belirli bir tarihsel çizgi içerisinde yaşanmıştır. Dolayısıyla hesap verebilirlik kavramına giden süreçte devlerin yapısını incelerken toplumun demokratik gelişimlerini değerlendirmek gerekmektedir. Nitekim devletlerin dönüşümü ve yasaların oluşumu çoğunlukla toplumsal hak taleplerinden kaynaklanmaktadır.

Demokrasi kavramı, günümüzün en çok kullanılan ve toplumu meşgul eden kavramdır ve çok çeşitli anlamlar yüklenmektedir. Demokrasi sözlük anlamı itibariyle halkın kendi kendini yönetme biçimi olarak tanımlanmaktadır. Demokrasi kelimesi, Yunan kökenli özel bir ifade olup Yunancada halk, halk kitlesi veya tam yurttaşlık anlamında bir kelime olan 'demos' ile egemen olmak veya iktidar kullanmak gibi anlamlara gelen 'kratein' sözcüklerinden oluşmaktadır (Schmidt, 2002: 13).

Demokrasi günümüz anlamında en genel tanımıyla halkın halk tarafından yönetilmesi, egemenliğin millete veya halka ait olmasıdır (Derdiman, 2006:91). Amerikan sosyal bilimcilerin üzerinde en çok uzlaştığı tanımlama Joseph Schumpeter'in tanımıdır. Schumpeter demokrasiyi, *"Politik kararlara varmak için, bireylerin karar alma gücünü, oy almak amacıyla, rekabete dayalı bir mücadele yoluyla elde ettikleri, kurumsal düzenlemedir."* şeklinde tanımlamıştır (Schumpeter ve Karl, 1991: 4).

Özetle demokrasi, halkın iradesini çeşitli araçlar vasıtasıyla yansıtarak halkın kendi kendisini yönetmesi olarak tanımlanabilir. Bu araçlar kimi zaman seçimler, kimi zaman kamuoyu yoklamalarıdır. Fakat bir demokrasiden bahsedebilmek için demokrasinin toplumda kurumsallaşmış olması gerekmektedir. Demokrasi vatandaşlar için yöneticilerin şahsi inisiyatifleriyle "bahşedilmiş" haklar değil; vatandaşın değiştirilemez ve devredilemez temel hakkı olmalıdır. Bunun için demokrasi hukuk kurallarıyla sıkı sıkıya güvence altına alınmalıdır.

Bilinen ilk yasa milattan önce on sekizinci yüzyılda bir bazalt taşına kazınmış olan, "Hamurabi Yasası"dır. Yasa büyük ölçüde köle sahiplerinin yani

efendilerin çıkarlarını koruyan kuralları ele almıştır. Köleler bu dönemde toplum yapısında üretimi hızlandırıp arttırarak üretim güçlerini olağanüstü geliştirmişlerdir. Ancak köleler, geliştirilen üretim aletlerine ilgi duymadıkları gibi bu aletleri kendi zararlarına gördükleri için kırıp parçalamaya ve isyan çıkarmaya başlamışlardır. –Çağlar sonra benzeri bir tepki, sanayi devrimi sonrası işçilerin makine kırma eylemlerinde tekrar ortaya çıkmıştır.- Bu tepkiden kaynaklı olarak üretimin ve toplumun gelişmesi etkilenmiş ve yavaşlamaya başlamıştır. İlk zamanlarda üretimi ve gelişmeyi büyük bir hızla hızlandıran efendi-köle üretim ilişkileri sonraki dönemlerde yeni ve gelişmiş üretim güçlerine uygun düşmemiştir (Hançerlioğlu, 1986: 242- 244).

Dokuzuncu yüzyıldan, güçlü ulusal monarşilerin kurulmasına kadar olan zaman diliminde, Avrupa'da hakim olan örgütlenme biçimi feodal örgütlenmedir. Başta Ortaçağ Avrupası olmak üzere bu dönemde ortaya çıkan ve sosyal, siyasal, askeri, ekonomik, yasal düzenin temel belirleyicisi konumunda olan bu sistem, feodalite olarak adlandırılmıştır. Feodal düzende sosyal yapıyı belirleyen temel faktör topraktır. Toprağı elinde bulunduran toprak sahipleri aynı zamanda siyasal iktidarın da sahibi olmuştur (Köktürk, 2011: 79).

Tarihsel olarak hukukun ve parlamenter demokrasinin gelişimi açısından en kritik dönüm noktalardan birisi feodalizm döneminde toprağı elinde bulunduran soylular tarafından kral John'a kabul ettirilip imzalanan 1215 tarihli Magna Carta'dır (Köktürk, 2011: 80). Magna Carta'nın hukuk ve parlamentarizm tarihinde önemli bir yere sahip olmasının sebebi, günümüz hukuk devleti ilkelerinin en temel değerlerini bünyesinde barındırmasıdır. Magna Carta'nın 39. Maddesine göre; *"Özgür hiç kimse kendi benzerleri tarafından ülke kanunlarına göre yasal bir şekilde muhakeme edilip hüküm giymeden tutuklanmayacak, hapsedilmeyecek, mal ve mülkünden yoksun bırakılmayacak, kanun dışı ilan edilmeyecek, sürgün edilmeyecek veya hangi şekilde olursa olsun zarara uğratılmayacaktır"* şeklinde bir hüküm içermektedir. Bu hüküm ile vatandaşların hakları ve özgürlükleri açısından çok önemli kurallar getirmiş olup, hukukun üstünlüğü ilkesini vurgulaması

açısından tarihsel bir öneme sahiptir. "*Adalet, satılamaz, geciktirilemez; hiçbir özgür yurttaş, ondan yoksun bırakılamaz*" ilkesi, Magna Carta sözleşmesinin en önemli vurgularından biri olarak, "hukukun üstünlüğü" anlayışını yasal güvenceye bağlamaktadır (İstanbul Barosu, 2017).

Feodalizmin çözülmeye başladığı ilk ülke olan İngiltere mutlak krallığın denetim altına alınması aşamasının öncülerindendir. 1640-1660 İngiliz devrimi neticesinde kral yetkilerini burjuvazi ile paylaşmayı kabul etmek zorunda kalmıştır. Yaşanan birçok değişim neticesinde feodal kurallar hızla değişmiş, serbest ticaretin önü açılmıştır.

Tarım toplumunun sanayi toplumuna doğru evrilmesi, on sekizinci yüzyılında Sanayi Devrimi ve Fransız Devrimlerinin yaşanması sonucunda oluşmuştur (Hill, 1997: 82). Sanayi devrimine giden süreçte yaşanan köklü değişimler ve Rönesans ile Reform hareketleri "Aydınlanma" düşüncesini geliştirmiştir. Bunun bir neticesi olarak, Fransız Devrimi ve Amerikan Devrimi birer domino taşı etkisiyle ardından gelmiş ve Sanayi Devrimi ile toplumsal yapı tümüyle yeniden şekil alarak günümüz toplumsal, siyasal ve ekonomik yapısının belirleyicisi olmuştur.

On beşinci ve on altıncı yüzyılda yaşanan Rönesans ve Reform hareketleri on sekizinci yüzyıla gelindiğinde Avrupa aydınlanma felsefesiyle anayasal demokrasinin düşünce temellerinin atılmasının önemli adımları olmuştur. Montesquieu'nun "güçler ayrılığı", Jean Jacques Rousseau'nun "özgürlük, eşitlik ve kardeşlik" sloganıyla "Toplumsal Sözleşmesi" ve John Locke'un ise "yaşama hakkı, özel mülkiyet hakkı" gibi insanların sahip olması gereken belirli özgürlükleri savunduğu bu dönem demokrasinin gelişmesi ve insanlık tarihinin düşünsel ilerlemesi adına önemli düşünce akımlarıdır (Fidan, 2003).

Aydınlanma hareketlerinin 1688 İngiliz Devrimiyle başladığı ve 1789 Fransız Devrimiyle en üst notasına ulaştığı kabul edilmektedir. Bu kabule göre; Aydınlanma, Batı'nın hayatında ticaret ve sanayileşme yoluyla ve burjuvazinin veya bir orta sınıfla birlikte gerçekleşen büyük ve kökten

dönüşümle ortaya çıkan tarihsel sürecin kültürel yansımasıdır (Zariç, 2017: 35).

Aydınlanma döneminin büyük düşünürlerinden biri olan Immanuel Kant, Aydınlanmayı, "*aklın her yerde her yönüyle özgürce kullanılabilmesi*" olarak tanımlamıştır. Kant'a göre, insanların temel hatası kendi aklını kullanması yerine başkalarının rehberli arayışına girmesi ve teslim olmasıdır ki, bunun sonucunda insanlarda tembellik ve korkaklık oluşmaktadır. Böylece insanlar, hür olarak düşünüp hareket edemez hale gelmektedirler. Kant, bir başkasının etkisi ve rehberliği olmadan insanın aklını kullanmaya cesaret etmesini, aydınlanmanın ilk adımı olarak kabul etmektedir (Kant, 1784).

Demokrasi tarihinin en önemli bildirgelerinden bir tanesi de "Virginia İnsan Hakları Bildirgesi" dir. "Bütün insanlar özgür ve eşittir; doğuştan haklara sahiptir ve siyasi iktidarların egemenliği halktan kaynaklanır ve yüzden sorumluluğu da halkadır" şeklinde evrensel önem taşıyan maddeleriyle eşitlik ve özgürlük kavramlarına vurgular bulunmaktadır. Bildirge yasama yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrı ve belirlenmiş olması gerektiğini söylerken aynı zamanda seçim serbestliğini savunarak evrensel bir boyuta ulaşmıştır. Kuvvetler ayrılığı, seçim serbestliği ve şüphelilerin sorgusu gibi konularda günümüzde de kabul gören savlarıyla hukuki de bir bildirge olan Virginia Haklar Bildirgesi, insan hakları adına çok önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir(Akıllıoğlu, 1995:123).

1789 Fransız ihtilalinin sonucunda yayınlanan Evrensel İnsan Hakları ve Vatandaşlık Hakları bildirisi ile "hürriyet, mülkiyet, güvenlik ve zulme direnme" gibi evrensel haklara vurgu yapılmıştır. Bu bildiri eşitlik, özgürlük ve adalet düşüncesinin geniş kitleler tarafından yüksek sesle dile getirildiği ilk siyasal olaydır. İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, sadece Fransızlar için değil, bütün insanlar için geçerli olan bir bildirgedir. Bu yüzden evrensel niteliktedir.

Sanayi Devrimi ise, James Watt'ın 1765'de buhar makinesini enerji kaynağı olarak kullanılması başlamıştır. Bu gelişme yeni teknolojilerin ekonomik alanda giderek ağırlığını arttıran bir biçimde kullanılmasına yol

açmıştır. Sanayi devrimi, ekonomik faaliyetlerin hızla artmasına yola açarak, toplumun tüm alanlarında büyük değişimler yaşamasına sebep olmuştur. Yeni teknolojilerin icadı ile birlikte bu teknolojilerin hızla üretimde kullanılması ve dönemin yönetim anlayışı çerçevesinde işbölümü uygulamaları, üretimi ve verimliliği hızla artırmıştır. Üretimi tarıma dayalı olan geleneksel toplumların bir özelliği üretim evlerde ve el tezgâhlarında yapılmasıdır. Sanayi devrimi sonrasında üretim evlerden ve el tezgâhlarından yüzlerce kişinin fabrikalarda aynı anda üretim yaptığı bir yapıya dönüşmüş; toplumun kurumları, yapısı, norm ve davranış kalıpları değişmiş, geleneksel davranışlar yerini giderek akılcı davranışlara bırakmıştır (Çoban, 1997: 5-6).

Sanayi devrimi insanların yaşam tarzlarını da değişime uğratmıştır. Bu değişiklik ileriki yıllarda yeniden şekillenecek olan tüm toplumsal yapı ve kalıpların kodlanmasında önemli bir etken oluşturmıştır. Çünkü sanayi devrimi ile birlikte toplumların gelenekleri, davranış biçimleri ve kuralları tümüyle değişime uğramıştır (Aksoy, 2016: 34). Halk fabrikalarda çok düşük ücretlere çok uzun saatler ve ağır şartlarda çalışmıştır. İşçiler arasında kadın ve küçük yaştaki çocukların sayısı oldukça fazladır. Düşük ücretle ağır şartlarda çalışan ve mülksüzleşen işçiler ilk tepkisi de güvencesiz çalışma şartlarının nedeni olarak gördükleri makinelere karşı olmuştur. Döneme damga vuran en önemli işçi hareketi "makine kırıcıları" böyle ortaya çıkmıştır. 1790'da ortaya çıkan hareket, 1811-1812 yıllarında tepe noktasına ulaşmış ve 1830'larda da sona ermiştir. Makine kırıcılığı toplumsal hareketler açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Devletler ancak ağır cezalarla bu eylemleri durdurmaya çalışmışlardır (Mahiroğulları 2005: 42-45).

Sanayileşme beraberinde ham madde ve enerjiye ihtiyacını getirmiştir. Diğerler devletlerden önce sanayileşmesini tamamlayan devletler ham madde ve enerji gereksinimlerini karşılamak, ürettikleri ticari malları satabilecekleri yeni pazarlar elde edebilmek için sömürgecilik faaliyetlerini hızlandırmışlardır. Hem ham maddelere sahip olmak hem de pazara hakim olmak için diğer ülkelerle girilen yarış, başka bir ifade ile sömürgecilik yarışı I. Dünya Savaşı'nın temel nedenlerinden birini oluşturmuştur. I. Dünya Savaşı birçok

ülke sınırlarını değiştirmekle birlikte kısa ve orta vadede yeni devletlerin kurulmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte kaybeden devletler ağır yaptırımlara maruz bırakılmış bu ise II. Dünya Savaşının çıkmasının temel nedenlerinden biri olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda arka arkaya yaşanan iki dünya savaşının değerlendirmesini yapan devletler sürekli barışın tesis edilmesi için toplanarak Birleşmiş Milletler rgütünü kurmuştur. Bunun ilanı olan Birleşmiş Milletler Antlaşması 1945 yılında imzalanmıştır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin 11 Aralık 1946 tarihli ilk oturumunda içinde insan haklarının yer alacağı bir belge hazırlanması amacıyla "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu" oluşturuldu. Komisyonda hazırlanan taslak 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul tarafından İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi olarak kabul ve ilan edildi. Bildirge insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı sağlamak ve geliştirmek yolunda bu dönemde atılan en önemli adımdır.

1950 den günümüze kadar geçen sürede, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Bankası gibi çok uluslu küresel ve Bölgesel rgütler gerek katılım şartları gerek bildirileriyle günümüz demokrasisi için önemli adımlar atmıştır. 1990'lı yıllarda bilişim teknolojilerinde hızlanan ilerleme ile internet kullanımı yaygınlaşmıştır. İnternet kullanımının yaygınlaşmasıyla dünya üzerinde insanların birbirleriyle iletişimi artmış ve fikirlerin tüm dünyaya daha hızlı bir şekilde yayılması süreci hayatımızın doğal bir parçası olmuştur. İnternetin yaygınlaşması medyayı büyük ölçüde elinde tutan ana akım medyaya alternatif olarak sosyal medyayı beraberinde getirmiştir. Sosyal medya kullanımının artması demokrasi taleplerini ayrı bir boyuta taşıymış, toplumsal hareketler ve örgütlenmeleri hızlandırmıştır. Vatandaşların duyarlı olduğu sorunlara karşı tepkilerini ve toplumun geri kalanının dikkatini çekmek istedikleri konuları duyurma fırsatı doğmuş demokratik katılım ayrı bir boyuta taşınmıştır.

2000'li yıllara geldiğimizde dünyadaki 192 ülkeden seçimle iş başına gelen demokratik ülke sayısı 120'yi aşmıştır. Bu rakam dünya nüfusunun yaklaşık %60'ına denk gelmektedir.

Sonuç olarak Aydınlanma, Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi toplumu ve devlet yapılanmasını derinden değiştirmiştir. Fransız devriminin sonucunda; özgürlük ve eşitlik fikri yayılmış, insan hakları anlayışı gelişmiş, demokratik gelişmeler hızlanmış, milliyetçilik fikri yayılmıştır. Burjuvazi yükselişe geçmiş, liberal düşünce dünya siyasetine hakim olmaya başlamıştır. Laiklik ön plana çıkmıştır. Bu üç değişim adımı, günümüzün çağdaş devlet anlayışını ve demokratik taleplerin tarihsel köklerini oluşturmuştur.

1.2. BÜROKRASİ: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİNE GEÇİş

Devletin organize olmuş insan kaynağının idaresini konu alan kamu yönetimi, yurttaşların istek ve ihtiyaçlarını gerçekteşirmek üzere örgütlenmiş yapıdır. Bu yapı içerisinde her yönetimde olduğu gibi çeşitli amaçlar ve bu amaçlara ulaştıracak araçlar yer almaktadır. Devletin öncelikli amaçları toplumsal refahı ve güvenliği sağlamak, adaleti tesis etmek, ekonomik faaliyetlerin işleyişinde kuralları belirlemek, yoksulluğu engelleyici politikalar üretmek şeklinde sıralanabilmektedir. Tüm bu amaçları yerine getirebilmek için bir yönetime ihtiyaç duyulmaktadır. Yönetim kavramı; Yönetme işi, çekip çevirme, idare etme anlamlarında kullanılmaktadır. Geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme süreci olarak ifade edilebilen yönetim bir başka tanımlamada ise belirli bir amacı gerçekteşirmek üzere yapılan kararlı bir eylemdir (Eryılmaz, 2006: 3). Yönetimin planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim olarak çeşitli fonksiyonları bulunmaktadır. Bu kapsamdan bakılarak oluşturulacak bir tanımlamada ise yönetim, örgütün amaçlarını gerçekteşirmek üzere başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri aracılığıyla tüm kaynakların eşgüdümlenmesidir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 4). Bu açıdan yönetim işi bir süreci ifade etmekte olup, bu süreçte belirli amaçlara ulaşmada mevcut tüm kaynakların sürece dâhil edilerek belirlenen amaçlar doğrultusunda hareket edilmesi söz konusudur.

Eski Yunan döneminden beri bir bilim olarak var olan siyaset bilimi ile karşılaştırıldığında ayrı bir bilim dalı olarak görülen kamu yönetimi oldukça yenidir. On dokuzuncu yüzyılın sonuna kadar siyaset bilimi içerisinde değerlendirilmiştir. Fakat on sekizinci ve on dokuzuncu yüzyılda sosyal hayatta yaşanan büyük değişimler, devletlerin çok daha karmaşık teşkilatlanmaları kamu yönetimini yeni bir bilim dalı haline getirmiştir (Çevik, 2015: 2).

Bilim olarak yeni olmasına karşın kamu yönetiminin kökenleri oldukça eskiye dayanmaktadır. Örneğin Eski Mısır'da tarım faaliyetleri, sulama, Nil nehrinden gelecek su baskınlarından korunma ve piramitleri inşa etmek üzere yönetim sistemleri mevcuttur. Ayrıca Çin'de Han hanedanlığı zamanında yetenekli ve liyakat sahibi insanların devlet yönetimine getirilmesi sağlanmıştır. Avrupa'da ise Eski Yunan, Roma, İspanya ve Osmanlı belirli yönetsel usul ve kurallara göre yönetilen devletlerdir. Ancak modern anlamda devletlerin ortaya çıkışı gelişmiş bürokratik yapılarla beraber olmuştur (Çevik, 2015: 2).

Bürokrasinin tarifini yapmadan önce kamu yönetimi disiplini açıklamak doğru olacaktır. Kamu yönetimini siyaset bilimi çerçevesinden ayrı bir disiplin olarak ele alınması ilk olarak İskoç asıllı, ABD'nin 28. Cumhurbaşkanı Woodrow Wilson'un ortaya koyduğu görüşler etrafında olmuştur. Bu yeni bilimin nerede geliştiğine bakılması gerektiğini ifade eden Wilson, ABD'de idari anlamda tarafsız bir bilimsel yöntemle rastlamanın mümkün olmadığını belirtmiştir. *"Şehir yönetimlerinin kirlenmişliği, başkent örgütünün karmaşıklığı, çalışmayan kişilere ödenen maaşlar ve rüşvet olayları, insanların iyi idarenin ne olduğu bilmelerine engel olmaktadır"* diyen Wilson, ABD'li gazeteci ve yazarların da bu bilim anlayışının gelişmesi için üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirmediğini ifade etmiştir (Wilson, 1962: 57).

Kamu yönetimi disiplininin önde gelen düşünürlerinden Waldo'ya göre ise kamu yönetiminin terim olarak iki anlama denk düşmektedir. İlk olarak kamu yönetimi, bir çalışma alanını ifade eder. İkinci olarak ise, kamu işlerinin yürütme süreci ve faaliyetidir (Waldo, 1955, Akt. Kaya, 2017: 748). Fesler,

kamu yönetiminin üç ayrı anlam taşıdığını iddia etmiştir. Bunlarda ilki, kamu yönetiminin politikalar oluşturarak oluşturduğu bu politikaları icra etme süreci olduğudur. İkinci olarak, kamu yönetimi, bürokrasi ile aynı anlama geldiğidir. Üçüncü olarak ise kamu yönetimi, kamu yani halk anlamına geldiğidir. Fesler'in ve Waldo'nun görüşleri kamu yönetimi denildiğinde akla ilk gelen tanımlamaları sunmaktadır (Kaya, 2017: 748).

Osborne kamu yönetiminin bazı anahtar unsurlarının olduğunu ve bu unsurların bize kamu yönetiminin ne olduğunu açıkladığını ileri sürmektedir. Bu unsurlar (Osborne, 2006: 378, Akt. Kaya, 2017: 748);

1. Yasanın egemenliğine sahip olmak
2. İdari kuralları uygulamak
3. Kamu politikalarını hazırlamak ve onların uygulanmalarını sağlamak
4. Kamu kurumlarında siyasi-idari ayrımı sağlamak
5. Bütçe konusundaki sorumluluk
6. Kamusal mal ve hizmet dağıtımına sahip olmak

İşte tüm bu işler bizzat devlet tarafından görevlendirilen bürokratlar ve onların hiyerarşisindeki diğer devlet memurları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu mekanizmanın genel adı bürokrasidir.

1.2.1. Bürokrasi

Devletin temel kuvvetlerinden olan yasama, yürütme ve yargı arasında halkın doğrudan müdahalede bulunduğu kuvvet, yürütme organıdır. Bu durum demokratik rejimlerin vazgeçilmez parçası olan seçimlerle gerçekleştirilir. Yürütme faaliyeti ise kamu organları aracılığıyla yerine getirilir. Bu yürütme faaliyeti hiyerarşik yapılanma sayesinde memurlar ve bürokratlar aracılığıyla gerçekleştirilir ve bu yapının genel adı bürokrasidir. Bürokrasi kavramı yönetim ve siyaset bilimiyle ilgili bir kavramdır. Bürokrasi ile ilgili birbiri ile taban tabana zıt farklı tanımlamalar yapılabilmektedir çünkü geleneksel kamu yönetimi içinde bürokrasinin olumsuz anlamları da

mevcuttur. Dolayısıyla bürokrasiyi bu iki farklı anlamıyla bilmek gerekmektedir.

Öncelikle Bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir teşkilattır. Bürokrasi tanımlamalarıyla ilgili tanımlar temel olarak Alman düşünür, sosyolog Max Weber'in çalışmaları çevresinde toplanmaktadır. Weber'e göre bürokrasi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir ve teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür. Weber'in organizasyonların yapısı üzerine yaptığı çalışmalara göre, ilgili kurum hangi alanda faaliyet gösterirse göstereceğini onu oluşturan organizasyon sistemi yani onun bürokrasisi çeşitli özelliklere sahip olmalıdır (Akçakaya, 2016: 276).

Bunlardan ilki, iş bölümüdür. Organizasyonda görev alanların her biri kendi alanlarında eğitim görmüş kişiler olmalıdır. Herkes ihtisaslaştığı alanda çalışmalıdır. Bu sayede belirli konuya odaklanan personel o alanın uzmanı olur böylece kurumun etkinliğini artırır. Ardından kurum hiyerarşisi gelir. Her konunun daha yüksek bir otoritenin denetimine tabi olması anlamını taşır. Bu durum kimin kimleri yönettiği ve kimin ne ile görevli olduğunu açıklaması açısından olumdur. Bürokratik sistemde yazılı kural ve düzenlemeler olmalıdır. Çalışanlar böylece kendisinden beklenenleri açıkça bilirler. Tüm çalışanlar eşit muamele görür ve kurumda birlik ve süreklilik bilinci korunur. Örgütsel sistem gayrişahsi değildir. Bu ifade bireylerin görevlerini tarafsız yapmasını kast etmektedir. Memur kadroları teknik özelliklere dayalı istihdam ile işe alım sürecinin niteliklere dayalı olması gerekmektedir (1992, Dursun, 142).

Bürokrasinin olumsuz anlamlarına bakacak olursak; Heywood'a göre, bürokrasi tanımlamaları çoğunlukla olumsuz ifadeler yansıtmaktadır. Birçok insana göre bürokrasi akla ilk olarak; etkisizliği, verimsizliği, anlamsız ve zaman alıcı formaliteleri yani kırtasiyeciliği çağrıştırmaktadır. Siyasal anlamda bürokrasi, devlet sistemi yani yönetme faaliyetinin yerine getirilmesi için

alışan idari işleri yerine getiren devlet memurları ve kamu görevlilerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Heywood, 2012: 451).

Aslında bürokrasi teşkilatı ve onun işleyişine denk düşen bir terim olsa da bürokrasi için iki olumsuz yargı türü söz konusudur. Bunlardan ilki neredeyse kaçınılmazdır. Nitekim dilimize yerleşen “bürokrasi engeline takılmak” deyiimi bunun göstergesidir. Kırtasiyeciliğın artması ve bunun neticesinde maddi ve zaman yönünden olumsuz yönde bir kaynak tüketimi gerçekleşmesi durumları oğuz kez bürokrasinin değil mevzuat eksiklerinin sonucu olsa da vatandaşlar suçu muhatap oldukları ilk resmi birime yani bürokrasiye yüklemektedirler. Bu konuda özellikle son dönemde yaşanılan dijital atılımlar ve internetin yaygınlaşması, kırtasiyeciliğı azaltmaktadır. Ülkemizde e-devlet uygulamaları bunun en başarılı örneklerindendir.

Olumsuz yargıların kaynağındaki ikinci mesele bürokrasi için daha ciddi bir problemdir. Memurlar zamanla yasalarda ki boşlukları kendi keyfiyetlerine kullanıp yetki alanını genişletme eğilimine girebilirler. Buralarda zamanla kadrolaşıp bu eylemi genele yayabilirler. Bunun neticesinde yalnızca bir ya da birkaç birime yayılmış keyfiyet değil çok daha organize bir yapı karşımıza çıkabilir. Bu yapı seğıilmişlerin icra etmek istediğı eylemleri isteyerek ya da istemeyerek engelleme veya yavaşlatma noktasına getirebilir. Mevzuat bizzat brokratlarca aşılabilir. Zamanla bir çeşit bürokratik kooptasyon ortaya çıkabilir. Bu durumun demokratik kültürü olgunlaşmamış, hukuksal geleneğı oturmamış toplumlarda görülmesi olasıdır.

1.2.2. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

1789 Fransız devriminden sonra kurulan veya yeniden örgütlenen devletler merkezietçi bir yapıyla inşa edilmiştir. Yükselen bir değeri olarak ortaya çıkan milliyetçilik kavramı beraberinde ulus devletleri getirmiştir. Nitekim ulus devlet; ortak dil, ortak tarih, ortak kültür unsurlarının bir ara gelmesiyle oluşmaktadır. Merkezieti devlet yapısı çok büyük bir kamu yönetimi kadrosunu beraberinde getirmiştir. Bu kadro ulus devlet sınırlarının içine tamamen yayılmış ve halk nazarında bizzat devleti temsil etmiştir. Tüm

bu gelişmelerin neticesinde özellikle de sanayileşmiş demokrasilerde kamu politikaları geleneksel, diğer adıyla klasik yönetim anlayışıyla yönetilmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, Alman sosyolog Max Weber'in görüşleri etrafında şekillenmiştir. Bu anlayış kamu sektörünün özel sektörden taban tabana zıt ve farklı olduğu ön kabulüne dayamaktadır. Kamunun, kamu hukuku sınırları içinde kalarak, istihdam sağladığı çalışanlar ile faaliyette bulunacağı ve kamu hizmetlerinin kamu sektörüne özgü harcama ve bütçeleme sistemi içerisinde yürütüleceğini temel almaktadır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı uzun yıllar boyunca kamu hizmetlerinin yürütülmesinin ve kamusal işlevlerin hayata geçirilmesinin tek yolu olarak kabul edilmiştir (Haktankaçmaz, 2008: 121).

Geleneksel Kamu Yönetimi özelliklerini en belirgin şekilde II. Dünya Savaşı sonrası "Refah Devleti" anlayışı döneminde göstermiştir. Refah Devleti anlayışı döneminde toplumun tüm sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının devlet eliyle yerine getirildiği dönemdir. Devlet yardımlarının 'beşikten mezara kadar' olduğu ve böylece süreceği sözü dönemin anlayışını özetlemektedir. Devletin sosyal ve ekonomik hayatta etkili olması geleneksel yaklaşımı ön plana çıkartmıştır. Anlayışın bu doğasından dolayısıyla yaklaşımın hakimiyeti uzun yıllar devam etmiştir (Osborne 2006: 378, Akt. Kaya, 2017: 748).

Geleneksel yönetim anlayışına göre, bürokraside gizlilik esastır. Yönetim faaliyetleriyle ilgili vatandaşlar ya hiç bilgi sahibi olmamaktadır ya da çok sınırlı bir bilgi aktarımı söz konusudur. Şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş kavramlara sahip değildir. Kamu yöneticilerinin faaliyetlerinden doğan sorumluluğu yalnızca seçilmiş siyasi liderlere karşıdır. Geleneksel yönetim anlayışında yönetimde gizlilik esas olduğu için vatandaş katılımı oldukça sınırlıdır. Özetlenecek olursa kamu yöneticilerinin temel rolü büyük ölçüde; planlama, örgütlenme, kadrolama, yönlendirme, koordine etme, raporlama ve bütçeleme olarak tanımlanmaktadır (Gulick, 1937: 13-14, Akt. Kaya, 2017: 749).

Geleneksel kamu yönetimi sistemi personelin tarafsızlığı ön kabulü üzerine kuruludur. Personelin tek amacının kamu çıkarlarına hizmet olduğunu kabul eder. Katı bir hiyerarşi üzerine kurgulanmıştır. Personel kamu çıkarı için yasalara sıkı sıkıya bağlıdır. Siyasiler karşısında ömür boyu iş garantisi ile korunmaktadır. Bu iş garantisi devletin bürokratik sisteminin devamlılığını temin etmektedir. Sisteme merkeziyetçilik hakimdir ve kararlar merkezden alınmaktadır.

1929 Buhranıyla Keynesyen politikalar ve refah devleti anlayışı devletlerin harcamalarını arttırmıştır. İkinci dünya savaşının ardından 1970'li yıllara kadar geçen sürede "altın çağı" yaşayan dünya kapitalizmi, 1970'li yıllardan sonra azalan kar oranları neticesinde ekonomik ve toplumsal dengeleri sarsarak değiştiren yeni bir bunalıma girmiştir. Devletlerin ekonomiye fazlasıyla müdahil olup özel teşebbüslerin önünü açmaması beraberliğinde hizmetlerde hantallığa sebep olduğu söylemini getirmiştir (Demirkaya, 2006: 137). Yaşanan bu ekonomik-mali kriz karşısında sorumlu olarak devletin mevcut yapılanması görülmüş ve bunun neticesinde, devletin küçültülmesi yoluna giderek özel sektör işletmeciliğine ait değer, teknik ve uygulamaların kamu sektörüne aktarılması vasıtasıyla devletin etkinliğinin ve hizmetlerin verimliliğinin artırılması liberal-muhafazakâr siyasetin ana konusu olmuştur (Ömürgönülşen, 2003: 3). Kapitalist sistemin yaşamış olduğu bu bunalım, sonuç itibarıyla bir çözüm yolu olarak ortaya çıkan neo-liberal ideolojiyi ortaya çıkartmıştır. Bunun neticesinde gelişmiş kapitalist ülkelerde keynesci ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışına, az gelişmiş ülkeler ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara karşı bir cephe açılmıştır. Sonuç olarak bu dönemden sonra neo-liberalizm dünya çapında yeni bir siyasal ideolojik hegemonya kurmaya başlamıştır (Güzelsarı, 2004: 1).

Özellikle 1970'li yıllardan sonra Keynesyen Model'e alternatif bir model olarak iyice ağırlığını arttıran neo-liberalizm modeli, dünya genelinde etkili olan özelleştirme politikaları gibi birçok yeni anlayış geliştirmiştir. Neo-liberallerin temel görüşü "daha az devlet, daha çok halk" sloganıyla

özetlenebilir. Bu görüşün siyasal boyutu, gücün merkezden yerele veya halka en yakın birimlere kaydırılması demokrasiyle daha özdeş olduğu şeklinde açıklanabilir. Bu çerçevede özel sektördeki “müşteri odaklılık” benzeri “vatandaş odaklılık” kavramı ortaya çıkmıştır. Bu kavram ile özel sektörde toplam kalite yönetimi anlayışı ile müşteri memnuniyetinin ön planda tutulmasının esas olmasına benzer biçimde kamu yönetiminde de vatandaş memnuniyetinin, hizmetlerin üretim ve sunumunda esas olması gerektiği ifade edilmektedir (Demirkaya, 2006: 137). Böylece kamu yönetimi geleneksel yönetim ve politika yapımı işlevlerinden daha çok, işletmecilik işlevi üzerine odaklanmış ve kamu sektörünün mevcut ekonomik ve yönetsel sorunlarının çözümünde sürekli değişim ve dönüşüme uğramıştır. Bu bağlamda kamu sektöründe son otuz yılda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı yerini işletmecilik yaklaşımı üzerine gelişmiş olan yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 3).

‘Yeni Kamu Yönetimi’ anlayışı birçok kamu yönetimi sınıflandırmasında ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ olarak da yer almaktadır. İşletme kavramı kullanımı itibariyle daha çok özel sektör uygulamalarını akla getirmektedir. Kamu işletmeciliğinde ki amaç; geleneksel yönetim, bürokrasi, personel rejimi, kırtasiyecilik, hiyerarşi gibi birbirinden ayrı gibi gözüken fakat geleneksel kamu yönetimine ait olan bu kavramları ortadan kaldırarak özel sektör mantığında ki performans odaklılık, ölçülebilirlik, verimlilik, esnek yapı, yatay ilişkiler ve kar maksimizasyonunu kamuya taşımaktır.

Kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümü yalnızca ekonomik odaklı yorumlamak eksik olacaktır. Çünkü zaman ve mekân gibi birçok koşul değişmiştir ve bu değişen koşullar ışığında yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. Sürece etki eden önemli gelişmeler sıralanacak olursa ilk etki, minimal devlet anlayışının ön plana çıkmasıdır. İkinci olarak haberleşmenin artması ve vatandaşların artık küreselleşen dünyada daha bilinçli olması sayılabilir. Bu da kısaca demokratik gelişmeler olarak adlandırılabilir. Üçüncüsü ise doğrudan ilk iki saydığımız süreçle ilgilidir. Bilinçli vatandaş ile hareketlenen sosyal yaşamda sivil toplum kuruluşları devletin görevlerini tek tek

devralırken bir taraftan da toplumsal gücüyle onu denetleyici yeni bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır. Dördüncü olarak liberalizm düşüncesinin yükselmesi ve yeni sağ siyasetinin Avrupa’da iktidara gelmesi sayılabilir.

Osborne ve McLaughlin kamu yönetiminde yeni yaklaşımın özellikleri aşağıdaki gibi sıralamışlardır (Osborne ve McLaughlin, 2002: 9, Akt. Yıldırım, 2018: 227);

- Katılımcı ve girişimci yönetim yapısını benimser.
- Performans ölçümüne önem veren bir yaklaşımdır.
- Hizmetlerin merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında rasyonel ölçülerde paylaşılmasını benimser.
- Kamusal hizmetlerin sunumunda rekabet esastır.
- Özel kesim daha başarılı sonuçlara ulaştığından özel kesimin kullandığı rasyonel yönetim tekniklerinin kamuya adaptasyonunu benimser.
- Kaynakların etkin dağılımını ve kullanımını benimser.
- Vatandaşı müşteri gibi görür ve kalite önem arz eder.

Eryılmaz ise yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerini dört grupta incelemektedir: Birincisi yeni yaklaşım bürokratik modele karşı çıkmakta ve kamunun örgüt yapısının esnek, yumuşak, dar ve az elemanlı merkez ve geniş yatay çevre ile adem-i merkeziyetçi olması gerektiğini savunmaktadır. İkincisi yeni yaklaşımda devletin faaliyet alanı küçültülmelidir. Üçüncüsü yeni yaklaşım performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, müşteri niteliğinde hizmet anlayışına önem vermektedir. Sonuncusu ise yeni sistemde hesap verme sorumluluğu, açıklık gibi ilkeler önemli görülmektedir (Eryılmaz, 2011: 52).

Bozlağan ve Demirkaya (2005: 499-511) yeni kamu yönetiminin temel yaklaşımlarından birinin şüphesiz yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olduğunu belirtmektedirler. Gerçekten de yeni kamu yönetimi anlayışında yerel yönetimlerin önemli bir rolü vardır. Geleneksel anlayışta hizmet her durumda merkezden ve birebir aynı veriliyorken yeni anlayışla hizmet yerelin ihtiyacına göre ve ihtiyaç duyulan her birimden alınabilmektedir. Bu bazen merkez,

bazen merkezin taşra teşkilatı, kimi zaman yerel yönetimler kimi zaman ise özel sektör veya sivil toplum kuruluşları olabilmektedir. Ayrıca bu sayılan maddelerin dışında yeni kamu yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği'nin yerelleşme siyasalarını şekillendirici ana unsurlardan biri olarak değerlendirilebilmektedir (Demirkaya, 2008:29).

Sonuç olarak ister eskisinin bir devamı isterse yeni bir anlayış olarak kabul edilsin; küreselleşme vasıtasıyla hızla hayatın her yerine hakim olarak liberal anlayış demokrasi, yerelleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, insan hakları, eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi uluslararası kabul gören kavramların kamu yönetimi felsefesi içerisinde yer bulmasını sağlamıştır (Demirkaya, 2006: 140).

1.3. HESAP VEREBİLİRLİK

Günümüzde merkeziyetçiliğin yerini yerinden yönetim, yetki devrinin yerini yetkilendirme alırken, ast-üst ilişkisinin yerini güçlendirme almıştır. Bürokratik sistemin sürekliliğini önceleyen süreç odaklı anlayış; etkililiği, verimliliği ve ekonomikliği temel alan sonuç odaklılığa doğru evrilmiştir. Bu değişimle birlikte klasik bürokrasideki kapalılık, gizlilik ve mahremiyet yerini yeni yönetim anlayışıyla hesap verebilirliğe, açıklığa ve şeffaflığa bırakmıştır. Değişen yönetim anlayışıyla hesap verebilirlik kavramı ön plana çıkmış ve son dönemde ortaya çıkan; yeni kamu yönetimi, kamu yönetimi işletmeciliği ve yönetim gibi yaklaşımların temelini oluşturmuştur. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının bir getirisi olan bu değişim, hizmetlerin sunumunda özel sektör uygulamalarının öne çıkmasını, özelleştirme gibi araçlarla piyasa ile rekabeti ve yönetim mekanizmasında işletme biliminin araçlarından faydalanmayı beraberinde getirmiştir (Hood, 1991: 3 Akt. Tutar ve Altınöz, 2017: 227).

Hesap verebilirlik kavramı kelime kökü itibariyle zihinlerde muhasebe ile alakalı bir kavram gibi durmaktadır. Bir açıdan doğrudur fakat kastettiğimiz tam olarak bu değildir. Hesap verebilirlik kavramı ile kamu ve özel sektörde etkin ve iyi yönetimin bir parçası olarak hesap verme fiiliyatını kast

etmektedir. Fakat bu fiiliyat yalnızca rakamlar üzerinden değil tüm eylem ve işlemleri kapsamaktadır.

1980'li yıllar kamu yönetimi anlayışında büyük değişim ve dönüşümlerin olduğu bir dönemdir. Demokrasi algısının farklılaşması, gelişen ve genişleyen iletişim ağı, siyasal, sosyal, ekonomik kültürel olarak yaşanan değişimlerin iki temel sonucu olmuştur. Bunlardan birincisi bu değişim ülkelerinde dünya ile bütünleşmesini gerektirmiş ve bunun sonucunda ulus devlet modeli aşınmaya başlamıştır. İkinci olarak, bu yeni anlayış sayesinde toplumların yönetimler üzerindeki denetimi artmıştır. Küresel ölçekli demokratik, hukuksal normlar kamuoyunun da etkisiyle hükümetler üzerinde kendini hissettirmiştir. Hesap verebilirlik kavramı bu süreçte önemli bir yönetsel işlev ve ilke olarak gelişmeye başlamıştır (Tutar ve Altınöz, 2017: 226). Bu dönemde yeni kamu yönetimi anlayışının öncülüğünde hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkeler bu yeni anlayışın temel kavramları olmuştur. Yine bu dönemde uluslararası arenada güçlü bir aktör olan Avrupa Birliği; ülkelerin kamu yönetimlerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterlerine sahip olmasını, Avrupa Birliği üyeliği için ölçüt kabul etmiştir. Kamu yönetim sistemi içinde son dönemde sıkça kullanılan "Hesap Verebilirlik – Hesap Verme Sorumluluğu" kavramları, zihinlerde daha çok mali bir kavramı çağrıştırırsa da, özünde etik bir kavramdır. Özellikle Kanada, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerde, mali yönünden daha çok etik davranış ölçütüyle yer almaktadır (Kesim, 2005: 269).

1.3.1. Kavramsal Çerçeve

Hesap verebilirlik kavramı günümüzde sorumlu yönetim anlayışının hakim olduğu her alanda yeni kamu yönetimi kapsamında kurumsallaştırılmaktadır. Hesap verebilirlik olgusu, yönetenlerin kamu kaynaklarını etkili ve verimli olarak kullanımından sorumlu olması üzerinden değerlendirildiğinde köklerinin dört bin yıllık geçmişe sahip olduğu söylenebilmektedir. Tarihsel dayanaklarının milattan önce üç bin yıllarına, Ninova şehrine kadar uzandığı araştırmacılar tarafından tespit edilmiştir. Arkeolojik çalışmalardan elde edilen veriler, eski Mezopotamya'da krallar

tarafından görevlendirilen kâtiplerin, kraliyet tahıl ambarlarının hesabını tutmak ve burada görevli olanları denetlemek gibi yetkilere sahip göstermektedir (Gezmiş, 2008: 55). Dubnick'e göre kavramın bugün kullandığımız manasıyla kullanımı İngiliz Kralı I. William dönemine kadar gitmektedir. Kral William 1085'te krallığının sınırları içerisindeki tüm mal ve mülk sahiplerinden malvarlıklarını kraliyete bildirmesini ve bunların gözetiminin krallığın himayesinde bulunması emretmesi bu dönemde oldukça merkeziyetçi bir yönetime neden olmuştur. Bu malların yönetimiyle ilgili krallığa belli aralıklarla hesap verilmesi zorunluluğu, hesap verebilirliğin tarihi gelişimi bakımından önemlidir (Tutar ve Altınöz, 2017: 229).

Yeni kamu yönetimi anlayışının katılımcı ve demokratik bir yönetim anlayışına sahip olması, yönetim kademesindekileri 'hesap veren', vatandaş da 'hesap soran' konumuna getirmektedir. Bu yönetsel ilişki, hesap verme anlayışının aynı zamanda etik bir temelde yürütülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır (Tutar ve Altınöz, 2017: 229).

Hesap verebilirlik, kurum kaynakları aracılığıyla yapılan tüm faaliyetlerle ilgili bilgi vermenin zorunlu kılınmasını, ilgili tüm işlemlerin kayıt altına alınmasını, iş ve işlemlerle ilgili sorumluların belirlenmiş olmasını ve sorumluların yaptıkları veya yapmaları gerektiği halde yapmadıkları iş ve işlemler hakkında gerek görüldüğünde açıklama yapmalarını ve faaliyetlerinin olumlu ya da olumsuz tüm sonuçlarından sorumlu olmalarını ifade etmektedir (Forrer vd., 2010: 477 Akt. Tutar ve Altınöz, 2017: 228).

Hesap verebilirlik kavramı birçok eylemi bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar; hesap verme, hesaba çekilme, denetlenme ve açıklama yapma gibi faaliyetleri kapsar. Hesap verebilirlik, tüzel bir yapı veya şahıs olsun herhangi bir sosyal aktörün sergilediği davranışın doğruluğunu, gerekliliğini ve uygunluğunu kendisinden daha üst bir otoriteye, açıklama mecburiyeti içinde olduğu sosyal süreci anlatır. Hesap verilen otorite, hesap veren tarafın davranışının meşruluğu sorgulamak, hesap veren de bu soruları cevaplamak ve ilgili otoritenin süreci şeffaf bir biçimde yönetmesine olanak sağlamak zorundadır (Parlak, 2011: 193).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), hesap verebilirliği; *"kamu görevlilerinin, görevlerinin yerine getirmesi ve yetkilerini kullanılmasına ilişkin paydaşlara karşı cevap verme zorunluluğu, paydaşlar tarafından yapılan eleştiri ve taleplere göre hareket etmesi, başarısızlık ve yetersizlik durumundan sorumlu olma gerekliliği"* şeklinde tanımlamaktadır.

Hesap verebilirlik yalnızca, kurumların yıl sonlarında finansal tablolarını duyurması gibi, eylem bittikten sonra kamuoyuna bilgi verilmesi değildir. Hesap verebilirliğin temel amacı, eylem gerçekleşmeden ve sonuçlanmadan önce bu eylem ile hedeflenen amaçların ve eyleme sebebiyet veren gerekçelerin yetkililer tarafından açıklanmasıdır. Eylem gerçekleşmeden bilgi vermek, amaç ve işlemlerdeki dürüstlük ve tarafsızlığı artırır. Bu sayede kişi ve kurumlara bir oto-kontrol uygulanmış olur. Böylece ilgililer, kendilerini yetersiz durumda gösterecek eylem ve söylemlerden daha en başında uzaklaşır. Ayrıca sistemin işleyişine ilişkin bilinç düzeyi yüksek gruplar tarafından kurumsal gerçekleri gizleme ya da çarpıtma iddialarının ortaya çıkmasını önlemek başka bir deyişle kamuoyunun soru işaretlerini gidermek adına şeffaf ve açık bir yönetim tarzı sergilemeye yönlendirir. Öte yandan amaç ve sebeplerin önceden açıklanması vatandaşın sürece yorum ve önerileriyle katkı yapmasını sağlamakta; sonucu tepki doğuracak eylemleri gerçekleşmeden telafi edilmesini sağlamaktadır. (McCandless H.E. 2003. Akt. Eser, Keklik, Demirkıran, 2011, s.4).

1.3.2. Hesap Verebilirliğin Amaçları

Hesap verebilirliğin amacı açıklanırken aynı anda bu kavrama neden ihtiyaç olduğunun da cevabını vermekteyiz. Çünkü gerçekleştirilmeye çalışılan bu amaçlar belirli problemlere çözüm olmaya ve ihtiyaçlara cevap vermeyi amaçlar.

Hesap verebilirlikte kamu kaynaklarının verimli kullanılabilmesi, yolsuzluklarla etkin mücadele ve kamuoyunun kamu yönetimine güvenin artırılması temel amaçtır. Kamu yönetimi vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için vardır. Kamu Yönetimindeki hesap verebilirlik ise kamu

hizmetlerinin mali ve insan kaynağını etkin ve verimli kullanılmasını sağlamayı amaçlar (Tutar ve Altınöz, 2017: 227).

Kamu görevlilerinin kendilerine verilen kamu gücünü ve kamu kaynaklarını kullanırken kamunun çıkarlarını ve taleplerini ön planda tutması; dürüstlük, tarafsızlık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi evrensel etik davranış ilkelerine uygun davranması, etkin bir yönetimin vazgeçilmez unsurlarından sayılmaktadır. Bu yolla halkın kamu yönetimi ve kurumlarına güveninin artırılması hedeflenmektedir (Kesim, 2005: 269).

Parlak'a göre, hesap verebilirliğin en önemli işlevi 'demokratik kontrol' dür. Hiyerarşi içindeki tüm etmenler, devrettikleri yetkilerini, kendi sorumluluğu altında faaliyet gösterenlerin yaptıkları işlerden sorumlu tutarak denetim altında tutmak isterler. Hesap verebilirlik hiyerarşisinde en önemli konumda bulunan ve hükümetin çalışmalarını seçimlerde kullandıkları oylar aracılığıyla denetleyen vatandaşlar siyasiler üzerinde yaptırım uygulayabilmektedir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kamu yönetiminin şeffaf, eşitlikçi ve adil bir şekilde süregelmesini hedeflemektedir. Hesap vermenin kamuya açık olma yönü, rüşvet ve yolsuzluklara, akraba ve yandaş kayırmacılığına, yetkinin şahsi çıkarlar için kullanılması gibi faaliyetlerin yaşanmasının önünde bir engeldir. Kamu adına çalışan yöneticilerin ve memurların, bir gün kamuya hesap vermek durumunda kalabileceklerinin farkında olmaları kendilerine kamu adına verilmiş yetkileri şahsi çıkarlarına kullanmaktan caydırır ve psikolojik bir oto kontrol denetim sağlamış olur. Bununla birlikte kurumlarda performans artışını ve kurumsallığı teşvik ederek kurum kültürünü oluşturur. Hesap verebilirlik; hukuka uygunluk, şeffaflık, tarafsızlık, kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı tespit edilebilir (Parlak, 2011: 198).

Hesap verebilirlik diğer yandan toplum düzeninin korunması adına bir sosyal düzenleme ve denetleme sistemidir. Gücü ve otoriteyi elinde bulunduran iktidarlar, diğerlerini önemli düzeyde etkileyebilecek çalışmalar ve değişimler yapmaya niyetlenebilirler. Bu çalışmalar bazen çok yerinde isabetli çalışmalar olabileceği gibi kimi zaman tam tersi yönde olabilir. Hesap

verebilirlik mekanizması iyi işleyen toplumlarda halk bu gerilime düşmez. Çünkü kamu gücünü elinde bulunduranlar, iyilik adına diğerlerine neyi niçin hedeflediklerini açıklamak mecburiyetindedirler. Böylece, yapılanlardan önemli ölçüde etkilenecek olan herkes, makul ölçüde bilgilendirilmiş olacaktır. Bu sayede toplumsal rıza ve kabul sistemi işleyebilecektir (McCandless H.E. 2003, Akt. Eser, Keklik, Demirkıran, 2011: 6).

Sözen'e göre kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel amacı iki tanedir: Bunlardan ilki, kamusal gücün ve yetkilerin yanlış ve kötüye kullanımının önüne geçmektir. İkincisi ise kamu kaynaklarının hukuk kurallarına ve kamusal değerlere uygun kullanılmasını sağlamaktır. Hesap verebilirlik aynı zamanda operasyonel etkinliği ve verimliliği artırmayı hedeflemektedir (Sözen, 2005: 87-89).

Bovens'e göre, kamu yönetiminde, hesap verebilirliğin üç temel işlevi; Kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, yozlaşma ve suiistimalin önlenmesi şeklinde sıralanmaktadır. Hesap verebilirliğin en önemli fonksiyonu, kamu bürokrasinin demokratik kontrolünün sağlanmasıdır (Bovens, 2007: 462'den akt. Tutar, Altınöz, 2017: 233).

1.3.3. Hesap Verebilirliğin Özellikleri

Hesap verebilirliğin kurumsal anlamda sağlanması kişinin yaptıklarından ve yapmadıklarından dolayı bir makama ya da otoriteye karşı hesap vermek zorunda olmasıdır. Bu noktada hesap verebilirliğin gerçekleşebilmesi için çeşitli temel özellikleri vardır (Ciğerci, 2007: 13):

- Hesap verebilirlik dışsaldır. Bu süreçte hesap, bir başka otoriteye verilmektedir. Bu otorite, idari üst, meclis veya siyasi yetkililer olabilmekle birlikte doğrudan kamuoyu da olabilmektedir.
- Hesap verebilirlik sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık içerir. Hesap soran taraflara hesap veren bilgi vererek sürecin sonunda yaptırımlara rıza göstermek durumundadır.
- Hesap verebilirlik sonuç odaklıdır. Girdiler ve çıktılar hesap verebilirlikte ikinci planda kalmaktadır.

- Hesap verebilirlik eylemle ilişkili bir kavramdır. Hesap verebilirlik sürecinde kaynakların ve yetkilerin kullanımıyla ilgili bir sorumluluk süreci olduğu için eylemde bulunanlardan hesap sormak için öncelikle bu yetki ve kaynakların verilmiş olması gerekmektedir.

Hesap verebilirliğin temel amacı, normlar koymak ve yaptırımlar uygulamak değil kurumların performansını arttırmaktır. Hesap verme sorumluluğu aynı zamanda (Balci, 2003: 117);

- Tüm kayıtların bir disiplin içerisinde tutulması ve bu kayıtların düzenli kontrolünün sağlanmasını,
- Bilgiyi aktarmanın bir tercihten öte mecburi olmasını,
- Süreç içerisindeki sorumlu şahsın ya da şahısların yasal olarak önceden belirlenmiş olmasını,
- Sorumlu şahıs ya da şahısların tüm işlemleri ile ilgili kamuoyunu bilgilendirme zorunlulukları olmalarını,
- İşler olağan gitmediğinde yapılması gereken ne varsa o konuda ilgili kişilerin sorumluluk alması,
- Teşekkürün kabulü gibi suçlamayı da kabul etmeyi,
- Ödül veya yaptırım ile karşı karşıya olmayı içermektedir.

1.3.4. Hesap Verebilirliğin Diğer Kavramlarla İlişkisi

1.3.4.1. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk

Hesap verebilirlik ve sorumluluk birbirine yakın gözükse de birbirinden farklı kavramlardır. Hesap verebilirliğin anlamı kişinin yaptığı ve yapmadığı eylemler ile aldığı kararlardan dolayı oluşacak tüm sonuçların hesabını verebilmesidir. Kurum içinde her kademedeki personel üstlerine karşı hesap vermek zorundadır. Sorumluluk ise, personelin kendi altındaki iş, eylem ve personelden sorumlu olmasıdır (Aydın, 2012: 17).

Hesap verebilirlikte hesap soran ve hesap veren olarak iki özneli bir ilişki söz konusudur. Hesap verene hesap soranın taraşından dışsal bir inceleme ve denetim yapılmaktadır. Hesap verebilirlik temel olarak

sorumlulukların gerçekleştirilmesi amacıyla uygulanan bir araçtır. Sorumluların sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin anlaşılması süreci ancak hesap verebilirlikle mümkündür. Bu yönüyle hesap verebilirlik sıklıkla hesap verme sorumluluğu olarak da adlandırılır (Aydın, 2012: 18).

Hesap verebilirlik ve sorumluluk birbiriyle yakından ilişkili kavramlardır. Hesap vermenin bulunduğu bir durumda sorumluluk da söz konusu olacaktır. Çünkü hesap verebilirlik sorumluların faaliyetlerini konu edinmektedir. Ancak sorumluluğun olduğu her yerde hesap verebilirlik vardır diyememekteyiz. Çünkü hesap verebilirlik çağdaş yönetimin bir parçasıdır ve her kurumların çoğu bu kavrama sahip değildir.

1.3.4.2. Hesap Verebilirlik ve Denetim

Denetim, uygulanan faaliyetlerin çıktılarının önceden belirlenen hedeflerle uygun olmasını sağlamak amacıyla çeşitli norm ve kurallar konulması, elde edilen çıktıların bu standartlarla karşılaştırılması ve eylemlerin planlanandan farklı olduğu noktalarda düzeltme tedbirlerinin tespitiyle ilgilidir. Başka bir tanımla denetim; önceden belirlenmiş amaçları temel alıp süreci tarafsız olarak analiz ederek süreç içerisinde yaşanan aksaklıklarda yine önceden belirlenmiş uygulamalarla müdahalede bulunup istenilen sonuç ve çıktıları ulaşılmasını amaç edinir. Denetim aracı sayesinde süreç içerisinde görevli olanlar faaliyetlerinde dikkatli davranmak durumunda kalır. Nihayetinde sonuç ve çıktıları karşılaştırarak şayet farklılıklar var ise bu farklılıkların ve sapmaların sebeplerini belirleyerek ihmali olanları ilgili kurullar vasıtasıyla denetleyebilir. Sistemler ancak etkin bir denetim sayesinde güvenilir hale gelebilmektedirler (Polat, 2003: 74).

Denetimin amaçlarına ulaşabilmesi için özellikle saydamlık ve hesap verebilirliğe sahip bir teşkilat yapısının oluşturulması önem taşımaktadır. Çünkü ülkedeki yönetim sistemi ve denetimi, hesap verme yükümlülüğü anlayışına göre şekillenir. Hesap verme yükümlülüğü, bu özelliği itibariyle kamu mali yönetimini yönlendiren bir unsurdur ve toplumsal öğeler arasındaki ilişkileri etkilemektedir (Ciğerci, 2007: 2). Hesap verebilirlik ve denetim kamu

yönetiminin etkin ve sağlıklı bir şekilde işlemesi ve bu konuda gerekli önlemlerin alınması için birer araçtır ve hesap verebilirlik denetimle karşılaştırıldığında aranan bu niteliklerin ne ölçüde gerçekleştirildiğini veya var olduğunu gözler önüne seren ölçütlerden birisini oluşturmaktadır.

1.3.4.3. Hesap Verebilirlik ve Etik

Hem hesap verebilirliğin hem de etiğin ortak konusunu eylemlerdir. Hesap verebilirlikte bir eylemin sebepleriyle izahatı istenip, belirlenen çıktılara ve normlara paralel olarak yerine getirilip getirilmediği denetlenir. Etik ise bu eylemin ahlaki olarak iyi veya doğru olup olmadığı, doğru bir davranış olabilmesi için hangi yöntem ve yolun takip edilmesi veya nasıl bir zeminin oluşturulması gerektiği gibi konulara odaklanmaktadır (Gül, 2008: 85). Hesap verebilirlik ve etik birbiri için önemli iki kavramdır. Hesap verebilirlik doğası itibarıyla davranışları etik yönde de sorgulamaktadır. Etik ise davranışın ahlakiliğini sorgulayabilmesi için hesap verebilir bir yapıya ihtiyaç duymaktadır.

1.3.4.4. Hesap Verebilirlik ve Saydamlık

Saydamlık, modern kamu yönetimi anlayışının getirdiği yeniliklerin başında gelmektedir. Yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve saydam mali politikalara ihtiyaç vardır. (Gören, 2000:122). Saydam bir kamu maliyesinde, yetki erklerinin kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlarla kullandıklarını kamuoyuna sunar ve bu bilgilere vatandaşın ulaşması kolaylaştırılır. Benzer biçimde, saydam bir mali yönetim, bürokratik tüm iş ve eylemlerde, bürokratların kamu adına elinde bulundurdukları yetkiyi şahsi çıkarlarına kullanmaları engeller. Mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun olmadığı durumda, kamu kaynaklarının kimi zaman bürokratların kimi zaman iktidarın çıkarları doğrultusunda kullanılması neredeyse kaçınılmazdır (Güner, 2010: 8). Mali saydamlık, devletin işleyişinin, kamu hesaplarının ve maliye politikalarının halka açık olmasıdır. Mali saydamlığın hayata geçirilmesiyle tüm gelir ve

giderlerin bütçelerde yer alması, kanunda belirlenmiş bütçeler dışında bütçe yapılmaması, stratejik planlar, bütçeler, kamu hesapları ve mali istatistiklerin kamuoyunun erişimine açık olması, kamu idarelerinin kesin hesap ve faaliyet raporları düzenleyerek ilgili mercileri ve kamuoyunu bilgilendirmeleri amaçlanmaktadır (Aydın, 2012: 25).

1.3.4.5. Hesap Verebilirlik ve Yeni Kamu Yönetimi

Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışı aslında geleneksel kamu yönetiminin geldiği noktaya bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının 1980 ve 1990 yıllarında yaşanan gelişmelere uyum sağlayamaması, katı kuralcı oluşu, merkezîyetçi bir anlayışa sahip oluşu ve dönemin ihtiyaçlarına hantal kalışı gibi sebeplerle yeni arayışlar ortaya çıkmış ve bu noktada yeni kamu yönetimi anlayışı gelişmiştir. Yine bu dönem siyasetinde İngiltere'de Thatcher ve Amerika'da Reagan ile ortaya çıkan yeni sağ siyaseti, yeni kamu yönetimi yaklaşımının temelini oluşturmuştur ve Dünya Bankasının ile IMF'nin yapısal programları ile birlikte dünya çapında yaygınlık bulmuştur (Ökmen, Baştan, Yılmaz, 2004:36).

Yeni kamu yönetimi anlayışının üzerinde en çok durduğu konu kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgilidir. Kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı yeni kamu yönetimi anlayışı için en önemli konulardır. Kamu kaynaklarından istenen verimin alınabilmesi, etkin işleyen bir analiz sistemini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada temel amaç, kamu sektörünün ekonomik olarak daha etkin ve verimli harcama kalemlerini seçmesi ve kaynakların doğru kullanımını sağlayarak uygun kaynak dağılımı yapılmasını sağlamaktır (Işık ve Demir, 2012: 148).

Hesap verebilirlik ilkesi yeni kamu yönetimi ilkelerinin, hayata geçirilmesinde önemli bir role sahiptir. Yeni kamu yönetimi anlayışının üzerinde durduğu "*bürokrasiyi vatandaşlara ve onun meşru temsilcileri konumunda olan siyasetçilere daha fazla hesap verebilir kılma*" amacıyla, hesap verebilirliğin temel amaçları arasında doğrudan paralellik vardır (Parlak, 2011: 198).

1.3.5. Hesap Verebilirliğin Türleri

Hesap verebilirlik kavramının daha iyi anlaşılması için kavramın nasıl sınıflandırıldığı ve hangi türlerinin bulunduğu kısaca açıklanması çalışmamız için yararlı olacaktır. Kültürel, sosyal, siyasal, politik, ekonomik ve hukuksal açıdan iş, kamu ve diğer tüm kurumların çeşitliliği, hesap verebilirlik olgusunun aşağıdaki gibi birbirinden farklı şekilde sınıflandırılmasıyla sonuçlanmıştır. Şunu belirtmek gerekir ki bir kurum için hangi hesap verebilirlik türünün uygulama açısından daha uygun olduğu, o kurumun kurumsal çevresi, yönetsel stratejisi ve görevleriyle ilgili bir konudur. Bir kurumda hesap verebilirlik türlerinden yalnızca birisi kullanılabileceği gibi birkaçı birlikte de kullanılabilir. Bu tamamen kurumun iç işleyişi ve ihtiyaçlarıyla ilgilidir. (Romzek, 2000: 35 Akt. Tutar ve Altınöz, 2017: 227).

1.3.5.1. Yapısına Göre Hesap Verme Sorumluluğu

1.3.5.1.1. Dikey Hesap Verme Sorumluluğu

Dikey hesap verebilirlik, devletin vatandaşlara karşı olan sorumluluğudur. Devlet bu sorumluluğu doğrudan seçim yoluyla yerine getirir. Seçimlerde halk sandık yoluyla önüne sandık gelene kadarki sürecin muhakemesini ve değerlendirmesini demokratik ülkelerde sandığa yansıtır. Devlet dolaylı olarak ise sivil toplum kuruluşları ya da medya aracılığıyla bu sorumluluğu yerine getirir. (Kırılmaz ve Atak, 2015: 196-197). Seçimleri belirli aralıklarla yasalar çerçevesinde düzenli olarak yapan toplumlar denetleme gücünü elinde tutar. Seçimler sayesinde seçilmişler görev süreleri boyunca bir sonraki dönem tekrar seçilebilmek için kendisine verilen yetkileri doğru kullanmak zorundadırlar.

Seçimler dışında, dikey hesap vermenin uygulanabilmesi için iyi işleyen bir sivil toplum gereklidir. Sivil toplum kuruluşlarının faaliyet halinde oluşu toplumsal dikkati dinamik tutar. Bireyler sivil toplum kuruluşları aracılığıyla hem birer aktör olarak idarenin eylem ve işlemlerini denetler hem de diğer sivil toplum aktivistlerinin dikkat çekmek istediği yönde kamuoyu oluşturarak

hesap verme sürecinin parçası olurlar. Barolar birliği, kadın örgütleri, öğrenci toplulukları ve insan hakları örgütleri gibi sivil toplumun parçası olarak değerlendirebileceğimiz kuruluşlar, yönetişimi geliştirme gayesiyle kendi aralarında koalisyonlar oluşturarak, lobicilik yapabilir ve kamu görevlilerinin çalışmalarını izleyerek dikey hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesine katkı yapabilirler (Kaplan, 2012: 67).

Toplumun dolaylı olarak bilgilendirilmesinin diğer bir aracı medyadır. Tarafsız ve özgür bir medya vatandaşın doğru bilgilendirilmesi neticesinde hesap verebilirliğe katkı sağlayabilmektedir. İşte bu sebepten Medya; yasama, yürütme ve yargıdan sonra dördüncü güç olarak adlandırılmaktadır. Özellikle teknolojinin ilerlemesi ile birlikte medya hayatın her alanında sunduğu haber ve gelişmelerle; yaptığı programlar ve açık oturumlarla geniş kitlelerin ilgisini belirli alanlara çekebilmektedir (Kırılmaz ve Atak, 2015: 197).

Medya bu derece güçlü iken etkin ve doğru bir hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için medyanın bağımsız olmasının önemi bir kat daha artmaktadır. Bağımsız bir medya ne kadar hesap verebilirliğin sağlanmasına katkı sağlıyorsa tarafsız ve bağımsız olmayan bir medya ise o kadar hesap verebilirliğin sağlanmasının önünde engeldir.

1.3.5.1.2. Yatay Hesap Verme Sorumluluğu

Faaliyet halindeki görevlerde etkinliğin ve verimliliğin arttırılması ve kamu gücünü kullananların bu gücü kötüye kullanmasını engellemek için devlet kurumlarına getirilen bir sorumluluktur. Yasama organı, yargı organı, ihtisas komisyonları, denetim kurumları, yolsuzlukla mücadele kuruluşları, kamu denetçiliği ve insan hakları komisyonu gibi kurumlar bu süreçte aktif rol oynamaktadır. Kısacası seçim, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi dikey hesap verebilirliğe yönelik araçların yetersiz kaldığı noktada devlet yatay hesap verebilirlikle rızaen kendisi için kısıtlamalar getirmiştir. Yatay hesap verebilirlik dikey hesap verebilirliğin tamamlayıcısıdır. Kamu kurumlarının ve kamu bürokrasisinin, kamu hiyerarşisi içinde görevlendirilmiş görevlilerine hesap vermesi; devletin icracı kurumlarının daha etkin çalışmasını

sağlayacaktır. Böylece bir yandan hizmet kalitesi ve kaynakların verimliliği artacak, diğer yandan kamu yönetimi vatandaşla daha kolay hesap verecektir (Kırılmaz ve Atak, 2015: 197).

1.3.5.2. Niteliğine Göre Hesap Verme Sorumluluğu

1.3.5.2.1. Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Siyasi hesap verebilirlik siyasetçilerin halktan aldığı yetkiler dahilinde yapmış olduğu tüm eylemlerinin hesabını verme sürecini ifade eder ve temsili demokrasilerde başlıca seçimler yoluyla yapılır. Demokratik rejimlerde yasama ve yürütme organı vatandaşla karşı hesap verme sorumluluğu taşımaktadır. Demokrasilerde seçimler en önemli hesap verebilirlik aracıdır. Ancak seçimlerin hesap verebilirlik görevini yerine getirebilmesi için devletin öncelikle demokratik ve hukuk devleti olması gerekmektedir. Çünkü yargının tarafsız ve bağımsız olmadığı yönetimlerin gölgesinde yapılan seçimlerin halkın iradesini yansıttığından söz edilemez. Seçimlerin yargı güvencesi altında olması sadece mevzuatta bulunması değil aynı zamanda fiiliyatta da söz konusu olmasını ifade etmektedir. Seçim yargısının kararlarındaki tutarsızlıklar halkın seçimlere ve dolayısıyla demokrasiye olan inancını zedeler.

Siyasi hesap verme sorumluluğunun yatay hesap verebilirlik boyutu, parlamentonun yürütmeyi kanunların işaret ettiği araçlarla denetlemesidir. Ayrıca ülkemiz mevzuatında bir yüksek hesap mahkemesi olarak tanımlayabileceğimiz Sayıştay, siyasi hesap verebilirliğin önemli bir parçasıdır. Yapmış olduğu denetimlerin sonucunu TBMM'ye sunarak, bakanların kendilerine verilen yetki ve kaynakları amacına uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıkları gibi konularda hem meclise hem de kamuoyuna hesap vermelerini sağlamaktadır (Kırılmaz ve Atak, 2015: 198).

1.3.5.2.2. Yönetmel Hesap Verme Sorumluluğu

Yönetmel hesap verme sorumluluğu birçok kaynakta bürokratik hesap verebilirlik olarak da geçmektedir. Bürokratik hesap verebilirlikte ilişki hiyerarşiktir ve yetki devri ile altın üst tarafından ödüllendirilmesi ya da cezalandırılmasına dayanır. Yönetmel hesap verebilirlik üç kısımda ele alınmaktadır. Bunlardan ilki; idare eksenli hesap verebilirliktir. Örgütsel faaliyetlerin yürütülmesinde belirlenen hedef ve amaçların siyasi otoritenin hedef ve amaçları ile uyumlu olarak belirlenmesi olarak tanımlanır. İkinci olarak performans eksenli hesap verebilirlik sayılır. Sonuçların doğru yorumlanabilmesi ve önceden belirlenmiş olan hedeflerle ilişkilendirilmesi için çıktı ve sonuçların açıkça belirlenmesi olarak ifade edilebilir. Üçüncü ve son olarak prosedür eksenli hesap verebilirlik sayılır. Büro faaliyetlerinde yüksek standartların sağlanması için kanun ve kuralların önceden belirlenmesidir. (Eser, Keklik, Demirkıran, 2011: 8).

Yönetmel hesap verebilirlik için gerekli mekanizmalar şunlardır (Aktan, 2006: 171):

- Vatandaşların hesap verebilirlik sürecine katılması için alternatif bir yol olarak ombudsmanlık sisteminin varlığıyla; ombudsmanın soruşturma yapma yetkisinin bulunduğu sistemin mevcut olması,
- İdari mahkemelerin tüm karar, eylem ve hizmetlerini denetime tabi tutması,
- Bağımsız denetimin mevcut olması: İdarenin kendi iç denetim organlarının yanında ayrıca bağımsız denetim sistemleriyle de denetime tabii tutulması.

1.3.5.2.3. Mesleki Hesap Verme Sorumluluğu

Mesleki hesap verebilirlik, hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde yönetimlerin teknik olarak zor ve karmaşık problemlerle ilgilendikleri durumlarda söz konusu olur. Çalışanlar mesleki olarak yaptıkları işin gereklerine uygun işlemler yapmakla yükümlü olmalarını gerektirmektedir. Burada anahtar, kurum içindeki uzmanlığa olan saygı ve

riyettir. Bu türün performans standartları, normları, kabul edilmiş protokolleri ve kişinin meslektaşları veya çalışma grubunda ritüel şekle bürünür. Mesleki hesap verebilirlik, işin yalnızca profesyonellere değil aynı zamanda iş etiğine uygun davranan personellere teslim edilmesi gerekliliğinin bir sonucudur (Tutar ve Altınöz, 2017: 232).

Mesleki hesap verebilirliğe örnek olarak; Kolluk kuvvetlerinin devlet adına elinde bulundurdukları fiziki cebir kullanma yetkisini şahsi meseleleri için kullanamaması; Doktorların Hipokrat yemini; Bankacıların müşteri gizliliği etik kuralları çerçevesinde hareket etme zorunluluğu gibi temel örnekler sıralanabilir.

1.3.5.2.4. Hukuksal Hesap Verme Sorumluluğu

Çağdaş anayasalarda yer alan “hukuk devleti” ilkesi, seçimle iktidara gelenlerin sınırsız bir özgürlük alanına sahip olmadığını, mevzuattaki tüm kurallarına bağlı olmasını ve her tür eylem ve işlemin hukuka uygun olması kuralı, hukuksal hesap verebilirliğin temelini oluşturur. Seçimle gelen yönetimler seçmenden belirli bir süre için yasada ön görülen belirli yetkileri almıştır. İktidarı sınırsız değildir. Hukuki hesap verebilirlik, “hukukun üstünlüğü” ilkesinin bir gereğidir. Hesap verebilirliğe göre yetki kullananlar, yalnızca yaptıkları işlemlerden değil aynı zamanda yapmadıkları tüm eylem ve işlemlerden de yargı önünde hesap vermekle sorumludur. İdari her tür işlem, eylem ve tasarrufun doğruluk, rasyonellik ve yasallık gibi hukuki argümanlar açısından hukuka uygunluğunun sağlanması hukuksal hesap verebilirliğin gereğidir. Hukuk kurallarına aykırı hareket eden kamu görevlileri sadece yasa gereklerinden sapmış olmazlar, aynı zamanda kamu yönetiminin stratejik hedeflerinden de sapmış olurlar (Bertelli, 2004: 30 Akt. Tutar ve Altınöz, 2017: 227).

1.3.5.2.5. Mali Hesap Verme Sorumluluğu

Mali hesap verme sorumluluğu için en önemli hesap verme sorumluluklarından biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kamu kaynaklarının hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması sürecini

kapsamaktadır. Mali hesap verme sorumluluğu mevzuatımızda, 5018 sayılı Kanun'da 8. maddesinde yer alan kamu kaynağının hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması hükmüyle yer almıştır (Bozkurt, 2010: 135). Mali hesap verme sorumluluğuyla; mali kaynakların kamu adına çalışan kişi, kurum ve kuruluşlara tahsisini, bu kaynağın kullanılmasını ve ödemelerin yapılması süreçlerinin; denetim, bütçe ve muhasebe sistemleri kullanılarak izlenmesi ve denetlenerek raporlanmasını ifade etmektedir. Kamu idaresinde tüm faaliyetlerin bir maliyeti olduğu için mali hesap verebilirlik etkili bir denetim sağlanmış olur. Mali hesap verebilirliğin temel konuları; ödenek üstü harcama, kamu zararı ve yetkisiz tahsil ve ödemedir (Kırılmaz ve Atak, 2015: 199).

İdarenin mali hesap verme sorumluluğuna tabi olması en etkin denetim mekanizmalarını devreye sokmaktadır. Çünkü idareler eylem ve işlemlerini hayata geçirmek için kamu gücüyle beraber kamu kaynaklarını da kullanır. Bu da bütçedir. Bütçe ise halkın verdiği vergilerden ayrılan pay ile oluşturulur. Dolayısıyla mali hesap verebilirlik hesap vermekle yükümlü olanları görev ve yetkilerine uygun davranmaya zorlayıcı bir sorumluluktur.

1.3.5.2.6. Kamuoyuna Hesap Verme Sorumluluğu

Kamuoyuna hesap verme sorumluluğu, hesap verebilirlik kavramı açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü hesap verebilirlik kavramının en temelinde kamuoyunu aydınlatmak, menfaatini korumak ve ondan aldığı meşruiyetin devamını sağlamak vardır. 5018 sayılı Kanun'a göre kamu teşkilatının nasıl ki siyasi aktörlere karşı sorumluluğu ve kurum içinde ve paydaşlarına karşı sorumluluğu var ise aşağıya doğru yani kamuoyuna karşı da sorumluluğu olduğu vardır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki kamu teşkilatının siyasilere karşı olan sorumluluğunun yerini yeni kamu yönetimde hem siyasilere hem de halka karşı olan sorumluluk almıştır. Bu değişim vatandaşa da sorumluluk yüklemekte, etkin bir hesap verebilirlik sürecinin sağlanması için vatandaşlar

ve sivil toplum örgütlerinin de hesap verebilirlik mekanizmasında rol almaları, edilgen değil etken konuma geçmeleri gerekmektedir (Eke, 2005: 39).

Kamuoyuna karşı olan hesap verme sorumluluğu hem yasamanın yani meclisin, hem de yürütmenin yani hükümetin ve diğer tüm kamu kurumlarının vatandaşa karşı olan sorumluluğudur (Polat, 2003:71).

1.3.6. Hesap Verebilirliğin Sağlanması ve Prensipleri

Hesap verebilirlik temelde üç aşamadan oluşmaktadır. Bunlardan ilki, hesap vermekle yükümlü olan görevlilerin hesap alanlara bilgi verme zorunluluğudur. Hesap verme sürecinde hesap alma görevi kimi durumda denetçilere ve yargıya kimi durumda ise bizzat yetkiyi verenlere düşebilmektedir. Görevlilerin yürüttükleri hizmetlere ilişkin süreçler, performans bilgileri ve sonuçlar hakkında verileri gerekçelerle birlikte sunması gerekmektedir. İkinci olarak hesap verebilirlik sürecinde kamu adına hesap soranların gerekli yetkilere sahip olması gerekmektedir. Üçüncü ve son olarak ise hesap verebilirlik sürecinin kurumsallaşması, bu kurumsallaşmanın olması için ise yasal zemine oturtulması gerekmektedir (Bovens, 2005: 185, Akt. Tutar ve Altınöz, 2017: 237). Bu şartlar gerçekleşmediğinde hesap verebilirlik kişilerin tercihlerine daha doğrusu keyfiyetine bağlı kalır. Böyle bir durumda hesap soranlar ve hesap verenler yetki aşımıyla süreci yozlaştırabilir. Hesap verebilirlik süreci kötü işletildiğinde idarenin hedefleri gerçekleşemez. Kurumsal kapasite etkin kullanılamaz.

Tüm bunların yanında hesap verebilirliğin hayata geçebilmesi için çeşitli prensiplere sahip olması gerekmektedir. Bunlar sırasıyla açıklamak hesap verebilirliği anlamak açısından gereklidir.

Hesap verebilirliğin sağlanması için görevlerin ve sorumlulukların açık olması gerekmektedir. Hesap verebilirlik sürecinde hesap veren ve hesap soran tarafında olanların görev ve sorumlulukları önceden ilgili mevzuatlarla açıkça belirlenmiş olmalıdır. Bu noktada yaşanacak uygulama farklılıkları ve belirsizlikler, yetki aşımına sebep olabilir. Bu yetki aşımı her iki taraf içinde geçerli olabilir. Böyle bir durumda hesap verme işlemi gerçekleşemez.

Performans beklentileri net ve dengeli olmalıdır. Devlet yönetiminde halk seçtiklerine, seçilmişler de atadıklarına kaynak tahsis ederler. Bu kaynaklardan elde edilen çıktılar yetki alanların performanslarını yansıtır. Fakat bu performansların doğru değerlendirilebilmesi için performanslar ve ölçüme tabi tutulan işlemler önceden belirlenmiş üzerinde karşılıklı mutabakata varılmış olmalıdır. Ayrıca performans beklentilerinin konusu imkansız olmamalıdır. Yani kişiye tanınmış yetki ve kaynaklar ile kişiden beklenen performans çıktısı önceden belirlenmiş ve dengeli olmalıdır.

Güvenilir raporlama ve kontrol ile düzeltme sürecine sahip olmalıdır. Ulaşılan performansı ve neler başarıldığını gözler önüne serebilmek için, bilgi; güvenilir, makul bir zaman dilimi içinde ve mutabakata varılmış beklentiler ışığı altında raporlanmalıdır (Kesim, 2005: 272).

Tüm hesap verebilirlik süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan raporlarda nelerin başarılmış olduğu kadar nelerin başarılamamış olduğu da açıkça gözükmelidir. Bu süreçler çıktılar bir fırsat olarak görülmeli. Beklentilerin karşılandığı durumlar örnek alınmalı karşılanmadığı durumlar için ise düzeltici önlemlerin alınması gerekmektedir. Bilgin'e göre etkin bir hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli olan ilke ve esaslar şu şekildedir (Bilgin, 2004: 40-41);

- Kayıtların doğru tutulup doğrulanması,
- Bilgi vermenin zorunluluk olması,
- Sorumluların yaptıkları ve yapmadıklarının sebeplerini açıklamak zorunda olmaları,
- Süreç içerisinde olumsuzluklar olduğunda sorumluların, sorumluluklarının gereğini yapmaktan geri durmamaları,
- Olumsuz eleştirilerin de olabileceğinin baştan kabul edilmesi,
- Ödüllendirme gibi cezalandırmanın da kabul edilmesi,

1.3.7. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik

Geleneksel yönetim anlayışı, üstün astı denetlemesini temel alan dikey hesap verebilirlik mekanizmalarını öne çıkartmaktaydı. Yasal denetim

haricinde özellikle kurum hiyerarşisi dışından dış kaynaktan gelen bir denetim mekanizmasına sahip değildir. Geleneksel yönetim anlayışında, kamu kadrolarının sorumluluğu siyasilere karşı olmakta, hizmet sunduğu halka karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bu kapalılığı kimi zaman memurların denetimden olan uzaklığından istifade ederek, yolsuzluk, rüşvet, gibi kamu yönetiminin iç yetersizliklerini öne çıkartmış bunun sonucunda da vatandaşlarda memnuniyetsizlik artmış ve kamu yönetimine olan güveni sarsmıştır. Kamuoyunda geleneksel kamu yönetimine olan güvenin azalması hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Aydın, 2012: 31).

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında, geleneksel kamu yönetiminin mevcut sorunları çözmedeki başarısızlığının yanında başka unsurların da etkisi olmuştur. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte bilgi ve bilgi teknolojileri üretim unsuru olmuştur. Ekonomi ve siyaset teorilerinde değişimler meydana gelmiş, bireyin ve sivil toplumun önemi artmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler ile birlikte alternatif bilgi kanalları oluşmuş ve haberleşme hem artmış hem de özgürleşmiştir. Özel sektörün rekabetiyle oluşan dinamizm yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında etkili olan çevresel faktörler olarak belirtilebilir (Eryılmaz, 2007: 528-531).

Yeni yönetim anlayışında, geleneksel yönetimin aksine sorumluluk yalnızca siyasilere karşı değil aynı zamanda, halka karşı da doğrudan hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı; esnek hiyerarşi ve esnet örgütsel yapıya sahiptir. Merkezi temel görevlerine döndürüp, yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır (Bilgiç, 2003: 35).

2. YÖNETİŞİM

Son yıllarda dünyada yaşanan çok hızlı ve çok yönlü değişimin sebebi olarak küreselleşme gösterilmektedir. Sosyal yaşamın her alanında olduğu gibi yönetim alanında da "değişim" kaçınılmazdır. Çünkü değişim olmazsa ilerleme olmaz, ilerleme olmazsa da gelişim olmaz. İşte insanlık tarihi boyunca insan ihtiyaçları doğrultusunda ilerleme ve ilerledikçe gelişmenin yaşanması, sürekli değişimi ve yeniliği beraberinde getirmiştir. Dünya çapında yaşanan bu siyasal, toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişim ve değişimler, her alanı etkilediği gibi yönetsel alanı da etkilemiştir. Bu etki neticesinde yönetim bilimi yeni kavram ve anlayışlarla tanışmış; kurumlar büyük bir hız ile değişim ve dönüşüme uğramıştır. İşletme biliminden kamu yönetimine kadar birçok disiplini etkileyen ve özellikle son yıllarda kamu yönetiminde ve siyaset biliminde öne çıkan söz konusu yeni kavramlardan biri "yönetişim" dir (Sobacı, 2007: 219).

Yönetişim olgusunun çeşitli kaynaklarda yapılan tanımlamalarında ve belirlenen unsurlarında üç ayaklı bir anlayış olduğu ifade edilmektedir. Bunlar devlet (kamu yönetimi veya idare), sivil toplum örgütleri ve özel sektör şeklinde sıralanmıştır. Ancak çalışmanın kapsamı itibariyle yönetişimin devlet faktörü üzerinde durulmuştur.

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

20. yüzyılın sonlarına kadar hakimiyetini sürdüren geleneksel anlayış 1970'lerin sonlarından itibaren sistemin girdiği krizleri aşamaması hatta bizzat sorumlusu olduğu gibi eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve bunun bir uzantısı olan yeni kamu yönetimi işletmeciliği yaklaşımı geleneksel kamu yönetimi anlayışını eleştirerek yeni anlayışla ortaya çıkmışlardır. Bu eleştiriler doğrultusunda hantallaşan ve yeni ihtiyaçlara karşılık veremeyen devlet örgütlenmesinin küçültülerek; daha katılımcı, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim felsefesinin benimsenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Böylece devletin küçük fakat etkin, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, çok aktörlü ve performans odaklı olması

amaçlanmıştır. Yönetişim yaklaşımı ise bu iddiaların ve bu yeni yönetim tarzına denk düşen bir kavram olarak ortaya atılmıştır (Koçak ve Öztepe, 2012: 92).

Yönetişim kavramına ilişkin hem uluslararası hem de ulusal ölçekte birbirinden farklı tanımlar yapılmıştır. Yönetişim kavramına bakıştaki bu farklılıkları incelemekten önce kelimenin etimolojik temeline inmek doğru olacaktır. Yönetişim kavramının İngilizcesi "Goverance"dır. İngilizce'de, Latince gubernare kökünden gelen "govern" yönetmek anlamına gelmektedir. Bu sözcük aynı zamanda "dümen tutmak, kumanda etmek, yönetme" anlamlarına da gelmektedir (Hughes, 2010: 87-104, Akt. Turan, 2013: 5).

Yönetişim kavramı yalnızca kamu yönetimine ait bir kavram değildir fakat kamu yönetimi gibi diğer sektörlerle karşılaştırıldığında daha kapalı bir yapının yönetimi uygulama çalışmaları yönetim kavramını kamu yönetiminin yanında daha görünür bir hale getirmiştir. Bunun bir sonucu olarak katılım, kalkınma, demokrasi, insan hakları ve sivil toplum gibi kavramlar günümüzde sık sık kamu yönetimi ve siyaset biliminde kullanılmaya başlanmıştır. Birbirleriyle çok sık kullanılan kavramların bu alanlarda kullanılmasının sebebi yaşanan çok yönlü değişim ve dönüşümdür. Sözü ettiğimiz dönüşümler dört farklı şekilde gerçekleşmiştir. Sanayi toplumu bilgi toplumuna, fordist üretim esnek üretime, modernizm postmodernizme ve ulus devlet küreselleşmiş bir dünyaya geçiş yaşamıştır. Bu değişimler mevcut yönetim anlayışının meşruluğunu sorgulatmaya başlamış, bu aşındırmaya uğrayan yönetimin meşruluğu yeni arayışları beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda yönetim anlayışı zamanla benimsenmeye başlanmıştır (Tekeli, 1999: 244).

Tekeli'ye göre, var olan yönetim tarzı birçok farklı yönden yetersiz kalması üzerine, denenen yeni arayışlar uygulamada etkili olunca, bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramı ortaya çıkmıştır (Tekeli, 2003: 621-631).

New Shorter Oxford sözlüğüne göre yönetim üç tanımı mevcuttur. Bunlardan ilki, *"yönetme eylemi, kontrol, idare, etkide bulunmak, kontrol etmek, hakim olmak ve iyi yönetilme hali"* dir. İkinci tanım, *"yönetme işlevi ya da gücü; yönetim otoritesi, yöneten kişi ya da organ"* dir. Son olarak üçüncü tanım ise, *"yaşamın, işin ya da davranışın yönetimi ve idaresi"* der. Nitekim TDK'ya göre ise yönetim; *"Resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı"* olarak tanımlanmıştır (TDK, 2019).

Yönetim kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından Afrika'nın kalkınması konulu bir raporda kullanılmıştır. Dünya Bankasının tanımına göre; Ülke kaynaklarının etkin kullanımı için yönetimin etkin olarak kullanılması gerekmektedir. Ve yönetim; saydamlık, hesap verebilirlik, hukuk devleti, sivil toplum ve bağımsız yargı gibi unsurlardan oluşan kavram olduğu ifade edilmiştir. Dünya Bankası'nın 1989 yılında "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlığıyla yayınlandığı raporda iyi yönetim, *"ülke sorunlarının yönetilmesinde siyasi gücün kullanılması"* şeklinde ifade edilmiştir (World Bank, 1989) . Aynı raporda Afrika'nın gelişmemesinin altında yatan temel nedeninin yönetim krizi olduğu vurgulanmıştır (Altan ve Tülüceoğlu, 2016, s. 306).

Dünya Bankasına göre bir ülke yönetiminde iyi yönetişime sahip olması o ülkenin katılımcılık ve hesap verilebilirlik, politik istikrar, hükümet düzenlemelerinde kalite, hükümet etkinliği, yolsuzluğun kontrolü ve hukukun üstünlüğü gibi değerlerin ne seviyede yüksek olduğuyla doğru orantılıdır (Yıldırım, 2018: 283).

Dünya Bankasının yönetim kavramını uluslararası literatüre dâhil etmesinin ardından, Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği gibi ulus üstü organizasyonlar birçok raporunda bu kavrama yer vermiştir. Dünya Bankası'nın yönetim kavramını kullanmasının ardından birçok kuruluş yönetim kavramını yönetimlerine adapte etme yoluna gitmiştir. Avrupa Birliği de 2001'de "Beyaz Kitap" adını verdiği, bir yönetim

raporu hazırlamıştır. Beyaz Kitap'ta beş ilke üzerinde durulmaktadır. Bunlar; şeffaflık, etkililik, hesap verebilirlik, katılımcılık ve tutarlılıktır. (Turan, 2013: 7)

Kersbergen ve Waarden ise iyi yönetimi şöyle tanımlamışlardır (Kersbergen ve Waarden, 2004: 145, Akt. Altan ve Tülüceoğlu, 2016: 307);

"İyi yönetim bir kalkınma modeli olarak; demokrasi, yönetim ve kalkınma arasında doğrusal ve pozitif bir ilişkinin olduğunu varsaymakta ve kamu harcamalarının azaltılmasını, eğitim, sağlık ve sosyal korumaya yatırım yapılmasını, daha şeffaf ve hesap verebilir bir hükümet oluşturulmasını içeren bir takım sosyal ve idari alandaki yenilikler ile ilişkilidir"

Demirkaya ve Mutlu ise yönetim ve yönetimle birlikte kullanılan yönetim yaklaşımlarının; köklü ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimler deneyimleyen küreselleşmiş bir dünyada, yönetme ve karar alma süreçleri ile bu süreçlere dâhil olan aktörler üzerinde dikkat çekici etkiler meydana getirdiğini belirtmektedir. Bununla birlikte yerelleşme gündemi, katılım süreçleri, devlet-dışı yapıların gelişimi ve bir aktör olarak yönetsel süreçlerde rol alması gibi bağlam ve süreçler anlamına geldiğini ifade etmektedir (Demirkaya ve Mutlu, 2018: 61).

Yönetim ile ilgili birçok kaynakta karşımıza "iyi yönetim" kavramı çıkmaktadır ve eş anlamlı kullanıldığı gözlemlenebilmektedir. Fakat ikisi arasında fark mevcuttur. Yönetim kavramın kendisidir ve nötr bir durumu gösterirken 'iyi yönetim' ise yönetimin olumlu tüm özelliklerinin faaliyete geçmiş halidir. Dolayısıyla tersi düşünüldüğünde yönetim uygulanmaması ya da çeşitli sebeplerle uygulanamaması veya kötü uygulanması ve amacından saptırılması anlamına karşılık gelecek şekilde 'kötü yönetim' olarak adlandırılabilir.

Yönetim farklı yorumlara açık olmakla birlikte Türkçe kökenden düşünüldüğünde "yönetmek" faaliyetine eklenen işteş çatı ile yönetme faaliyetinin karşılıklı yapıldığı yönetim halini aldığını ifade etmek yanlış bir

anlatım olmaz. Bununla birlikte yönetim için uygulamadaki anlamıyla "yönetim" artı "iletişim" şeklinde tanımlamakta yanlış olmayacaktır. Çünkü yönetim, yönetim faaliyetinin her aşamasında gerek yatay gerekse dikey olarak karşılıklı yönetmektir. Yönetimde sürecin her aşamasında iletişim vardır ve bu iletişim asla kopartılmaz.

Özetleyecek olursak; Yönetim kamu yönetimi kapsamında düşünüldüğünde değişen devlet-vatandaş ilişkisinin vardığı son boyuttur. Yönetim, yönetim boyutunu çok aktörlü bir süreç haline getirmeyi amaçlamaktadır. Kavramı özetlemek için yönetimin temel amacının devlet yönetiminde "kürek çeken değil dümen tutan devlet" anlayışını hakim kılma gayesi olduğunu söylemek yeterlidir. Fakat yönetim yalnızca devlet yönetimine, siyaset bilimi ve kamu yönetimine has bir kavram değildir. Yönetim ayrıca bir diyalog biçimine de denk düşer. Bu sebepten özel sektörün ve özellikle demokratik yaşamın vazgeçilmezi sivil toplum kuruluşlarının da kullandığı güncel bir kavramdır.

2.2. YÖNETİŞİMİN DİĞER KAVRAMLARLA İLİŞKİSİ

2.2.1. Yönetim ve Yönetim

Demokratik ve çağdaş toplumlarda yönetimden beklenen demokrasi ve hukuk ilkeleri içerisinde yönetim faaliyetinin gerçekleşmesi ve yöneticilerinde de aynı ilkelerle belirlenmesidir. Buradaki demokrasi çoğunlukçu değil çoğulcu demokrasidir. Çağdaş demokrasilerde hedef toplumun her kesiminin katılımını mümkün kılan bir yönetim anlayışını ortaya koymaktır.

Yönetim kavramı devletten özel sektöre, siyasetten askeriye çok kapsamlı bir kavramken temelinde yönetilenlerce meşru otorite olarak kabul gören icracı organın tüm faaliyetlerini kapsamaktadır. Yönetim tüm bu alanlarda yürütülen yönetme faaliyetini süreçler ve aktörler bağlamında çeşitli farklılıklara uğratarak yönetim işinin çok aktörlü ve paydaşlı olmasını öngörerek yönetim makamını da bu paydaşlardan biri haline getirmiştir (Gündoğan, 2004:10).

2.2.2. Yönetişim ve İyi Yönetim

İyi yönetim, bireylerin makul ve haklı her türlü talebinin dikkate alındığı, belirli nesnel kurallarla sınırları çizilmiş ve bireyin güven duyduğu yönetim halidir. Bunun güvencesi ise ancak hukuk devleti ile mümkündür (Bahçavan, 2006:10).

Hukuk devleti, idarenin devlet gücünü ardına alarak iktidar alanını bireysel hak ve özgürlükler aleyhine genişletmesinin önündeki en büyük engeldir. Hukuk devleti kavramını görünür kılan çağdaş normlara dayalı yasalar sayesinde bireylerin hak arama alanları arttırılmıştır. Bu bağlamda idari gücün bireyin haklarına yönelik ihlallerini en az indirebilmek için bireyin devlet karşısında sahip olduğu hakka iyi yönetim hakkı adı verilmektedir. İyi yönetim aynı zamanda bireyin insan onuruna yakışır şekilde yönetilmesi hakkıdır (Akyılmaz, 2003, 150).

Yönetişim ile iyi yönetim ilişkisi incelendiğinde; tarihsel olarak "iyi yönetim" arayışının antik çağlara kadar gittiği ve hatta tüm yapılan sistem denemelerinde amacın "iyi yönetim" olduğu söylenebilir. Bu durum yönetim kavramının çok aktörlü demokrasi iddiasının ortaya çıkışına kadar devam etmiştir. İki kavram arasındaki temel fark kapsamı bakımındandır. İyi yönetim, sadece birey-devlet arasındaki ilişkiye odaklanmışken yönetim ise çok taraflı; devlet, sivil toplum ve özel sektörün uygulama alanını kapsayan içinde iyi yönetim anlayışını da barındıran bir kavramdır.

2.2.3. Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi

Kamu yönetimi disiplindeki geçmişten günümüze değişimleri sıralarken yana sayılan kavramlardan birisi olan toplam kalite yönetimi esasen bir yönetim felsefesidir. Herkesin katılımı ile açık bir süreç oluşturup bu süreçlerin neticesinde oluşan elde edilen çıktıların sürekli iyileştirilerek müşteri beklentilerinin karşılanmasını temel alan bir yönetim sistemidir (Okay, 2008: 2). Karşılıklı beklentilerin cevaplanmaya çalışılması yönüyle yönetim kavramına benzer olan toplam kalite yönetiminin yönetimden en büyük farkı daha çok işletme yönetimi bilimine ait bir kavram oluşudur.

Toplam kalite yönetimi anlayışının hakim olduğu bir kamu yönetimi anlayışında vatandaşa "kamu hizmetlerinden faydalanan müşteri" olarak yaklaşılr. Kavrama göre vatandaş kamu hizmetin faydalanıcısı konumunda olduğu için onların bu hizmeti sunan olması sürecine dahil edilmesi gibi kaygıları mevcut değildir. Oysa yönetim anlayışında vatandaş gerek karar alma sürecine katılımı gerek denetim ve hesap sorma fonksiyonu ile sürecin aktif bir ögesidir.

Kamu yönetimini bir işletme, vatandaşları da müşteri gibi gören bir anlayış olan kamu işletmeciliği modeli kapsamında değerlendirilebilecek olan toplam kalite yönetimi bazı zaaf lar içermektedir. Kamu yönetiminin doğası ile işletmenin yapısı arasında birebir örtüşme olamayacağından, devletin, getirisi olmayan pek çok alanda da hizmet sunmak zorunda olması bu anlayışı elverişli olmaktan çıkartmaktadır. Zaten yönetim yaklaşımının geliştirilmesi de kamu yönetiminin doğasına uygun bir model ya da anlayış geliştirme ihtiyacından doğmuştur (Gündoğan, 2004:16).

2.2.4. Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi

Dünyada yaşanan gelişmeler paralelinde devlet ve vatandaş arasındaki ilişkide büyük değişimlere uğramıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte vatandaş odaklılık ön plana çıkmış ve vatandaşın yalnızca yöneticilerin kararlarının sonucuna katlanan değil aynı zamanda karar alma süreçlerine aktif katılım sağlayan bir rol oynaması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Buradaki amaç vatandaşın kamusal faaliyetlere ilişkin talep ve beklentilerini net bir biçimde ortaya çıkarmak ve kamusal hizmetlerin bunlara yanıt verecek bir şekilde sunulmasını sağlamaktır. Bu ihtiyacın neticesinde ortaya çıkartılan yönetim kavramı ile yeni kamu yönetimi arasında doğrudan sıkı bir ilişki mevcuttur (Yıldırım, 2018: 278-279).

Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi denildiğinde her ikisinin amacı da iyi toplum ve iyi yönetim oluşturmak olduğu söylenebilir. Her ikisi de sorumluluğu ve hesap verebilirliği ön plana çıkarmaktadır. İki kavramında ortaya çıkışında yönetimlerin vatandaş talep ve beklentilerinden uzak olduğu

ve yönetim birimlerinin verimsiz çalıştığı görüşleri etkili olmuştur. İki kavramda etkinliğin sağlanabilmesi için rekabetin olması gerektiğini savunmaktadır.

Her iki kavramın en önemli ortak noktası devletin kamu hizmetlerini yürütmesinden ziyade bu faaliyetin kararları noktasına odaklanmasıdır. Yani kürek çeken değil dümen tutan devleti öngörmesidir.

Fakat bu iki terim birbirinin eşdeğeri değildir. Peters ve Pierre'e göre, yönetim politik bir teoridir. Yeni kamu yönetimi ise organizasyonel / örgüt teorisi kaynaklı bir kavramdır (Pierre ve Peters, 1998: 223-244, Akt. Turan, 2013: 13).

Stoker'a göre yönetimi yönetimden ayıran beş farklılık bulunur. Stoker'ın yönetim tanımı şu şekildedir (Stoker, 1998: 17-28):

"İlk olarak yönetim, yönetimin içinden ve ötesinden kişi ve kurumları ifade eder. İkinci olarak yönetim, toplumsal ve ekonomik meselelerin üstesinden gelmek için, bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar. Üçüncü olarak yönetim, kolektif faaliyet içinde bulunan kurumlar arasındaki etkileşimlerdeki güç ilişkisini belirler. Dördüncü olarak yönetim, aktörlerin otonom, yani özerk, kendi kendini yöneten ağlarıyla ilgilidir. Beşinci ve son olarak yönetim, yönetimin emretmesine ya da otoritesini kullanmasına dayanmayan, işlerin yapılması için gereken kapasiteyi ortaya koyar."

Yönetim süreci, yeni kamu yönetimi ise daha çok sonuçlarla ilgilidir. Yönetimin kamusal politikalar nasıl oluşturulup nasıl yürütülmesi gerektiğiyle ilgili bir yöntem gösterirken, yeni kamu yönetiminde, "verimlilik ve müşteri tatmini ne durumda?", "müşterilerin istediği kamusal mallar en düşük girdiyle nasıl üretilecek?" gibi soruların cevabı aranmaktadır. Yönetim, yönetimle toplum arasındaki ilişkileri tanımlayan bir süreç olarak görülürken, yeni kamu yönetimi ise bu ilişkiler nasıl olmalı sorusuna cevap arayan bir düşünce şekli olarak görülmektedir (Frederickson vd., 2003: 219 Akt. Turan, 2013: 15).

Yönetişim, dışa dönüktür. Yönetim mekanizması ile yönetilen yapı, kurum ve kitleleri birleştirme, işbirliğine dönük yönlendirme, kamu kuruluşları ve özel sektör çıkarlarını birleştirip ortak yönetimi öne çıkartma çabasıdır. Yeni kamu yönetimi ise daha çok içe dönüktür ve hizmet sağlayıcılar ile kamu sektörü müşterileri arasındaki alışverişle ilgilenmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 223-244).

Özetle yönetim ve yeni kamu yönetimi kavramları birebir aynı olmasa da, geleneksel kamu yönetiminden sonra gelişen yeni kamu yönetimi anlayışı ardından daha geniş kapsamlı yönetimi getirmiştir. Dolayısıyla yönetim daha geniş bir alana denk gelmektedir. Yönetime bakışlarında bir farklılık olmadığı için birçok noktada kesişmektedirler

2.3. YÖNETİŞİMİN ÖZELLİKLERİ

Yönetişim kavramının küreselleşme ile birlikte yaşanan, gelişmelerin sonucunda yönetenler ve yönetilenlerin sürekli etkileşim halinde bulunduğu alternatif yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Çoban ve Deyneli, 2013).

Bu bağlamda yönetim, “aktif vatandaşlık” kavramına vurgu yaparak; vatandaş edilgen konumdan çıkartıp karar alıcı konuma getirmektedir. Bu anlata vatandaş beklenti ve istekleri çerçevesinde kamusal politikalara yön verebilen bir “paydaş” olarak karşımıza çıkmaktadır (Çukurçayır, 2003: 50). Yönetişim için vatandaş tanımı, yönetilen anlamından farklıdır. Yönetişim için vatandaş, politika belirleme sürecinde aktif rol alan ve belirlenen politikaların uygulanmasını takip eden kişi şeklinde tanımlanmaktadır.

Yönetişimin en önemli özelliği “karşılıklı olma” özelliğidir. Yönetişim faaliyeti tek taraflı değil çok taraflı bir faaliyetir. Vatandaş, yönetileni, hizmet alanları sürece katan bir yapıdır. Çok sesliliğini içinde barındırır. Alınan kararların ve faaliyete geçen her şeyin karşılıklı olması sürecin tüm taraflarının sürece rızasını sağlamaktadır. Yönetişimin “karşılıklı iletişim ve etkileşim” özelliği sayesinde yönetimlerin en önemli sorunlarından olan hantal

yapılanmayı aşarak sorunlara hızlı bir refleksle çözümler üretmeyi amaçlamaktadır (Gündoğan, 2002: 3).

Geleneksel kamu yönetiminin en çok şikayet konusu olan; ağır işleyen, içe kapalı, toplumun talep ve ihtiyaçlarından uzak yönetim anlayışının aksine yönetişimin iddiası; kurumları toplumdan uzak yapısından çıkararak toplumla iç içe, etkileşimli ve şeffaf olarak yeniden dizayn etmektir. Bu etkileşim, açıklık ve şeffaflık ortamında, kamu yöneticileri tercihen değil büyük ölçüde eleştiriye uğramamak için daha özenli hareket edeceklerdir. Yani bir diğer ifadeyle yönetişim açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi araçlarla kamu gücünü kullananların üzerinde bir kamuoyu denetimi sağlamayı hedeflemektedir. Bu sayede zaman zaman kamu yöneticilerinin üzerine atılan haksız bazı suçlama ve eleştirilerin de kendiliğinden önüne geçilecek, yapılan işin ve sunulan hizmetin kalitesinin arttırılması yönünde doğal bir eğilim oluşacaktır (Gündoğan, 2002: 3-4).

Bir başka ifadeyle yönetişimi yönetimin demokratikleştirilmesi olarak adlandırmak mümkündür. Çünkü yönetişim, siyasal sistemde çoğulcu yapıyla birlikte müzakereci ve oydaşmacı felsefeyi bünyesinde barındırırken; İktisadi sistemde engellerin olmadığı anlayışa sahiptir. (Eryiğit ve Sarıca, 2018, 62) Yönetişimin diğer özelliği 'yerelleşme' dir. Yerelin problemlerini merkezden çözmeye çalışmak sorunları daha da büyütmektedir. Yerelleşme vasıtasıyla daha organize ve uyumlu bir yönetim ortaya konulabilmektedir. Ayrıca yerelleşme yereldeki demokratik ve sivil katılımı arttıracığından demokrasi içinde önemli bir özelliktir.

Yönetişimin en önemli özelliklerinden bir diğeri de "sivil toplum" ve "sivil toplum örgütlerinin yönetime katılımı" dır. Sivil toplum örgütleri vasıtasıyla vatandaşlar yönetimleri doğrudan organize bir şekilde etkileyebilme ve kararlara katılabilme fırsatı yakalarlar. Sivil toplumun etkililiğinin artması ancak yönetişimin öngördüğü siyasal ve demokratik toplumsal hayatın sağlanabilmesiyle mümkündür.

2.4. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ

Yönetişim kavramı incelendiğinde bazı temel özellikler ön plana çıkmaktadır. Bu temel özellikler; hukukun üstünlüğü, halkın yönetime katılması ve hesap verebilirliğin sağlanması şeklinde sıralanabilir. Fakat bu üç temel özelliğin uygulanabilir hale gelmesi ve yönetim kavramına sahip olmayan diğer demokratik sistemlerden bu kavrama sahip olanların ayırt edilebilmesi için tüm ilkelerinin ortaya konması gerekmektedir. Bu ilkeler; Hukuka uygunluk ve hukukun üstünlüğü, katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, saydamlık, etkinlik, verimlilik, yerinden yönetim, tutarlılık, sorumluluk ve stratejik vizyon şeklinde sıralanmaktadır (Bahçavan, 2006:15).

2.4.1. Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü

Beccaria, 1764’de yazdığı “Suçlar ve Cezalar Hakkında” adlı eserinde açık bir tehlikeyi şu şekilde ortaya koymuştur (Beccaria, 1764: 212);

“Eğer bir kral buyurtularla yargıçlara (ve savcılara) görkemli ve şatafatlı bir yaşamla birlikte, vazgeçilmez törenleri ve katı yöntemleri cömertçe tanıdığı halde; baskı gördüğüne inanan bir kimsenin, ister haklı ister haksız olsun yasal yakınma ve karşı çıkma haklarına izin vermezse, yurttaşlarını yasalardan çok yargıçlardan ve savcılardan korkmaya sürükler ve alıştıırır. O zaman yargıçlar ve savcılar, bireysel ve kamusal güvenliğin kazandırdıkları sonuçtan çok, bu korkudan yararlandıkları için, söz konusu güvenlik kolayca çöker”

18. Yüzyılda yaşamış İtalyan hukukçu düşünür Beccaria’nın bu satırları hukukun üstünlüğü kavramı için oldukça önemlidir. Günümüzde aynı tartışma “Anayasalı devlet” ile “Anayasal devlet” kavramları arasında devam etmektedir.

Bir yönetim biçiminin yasalara sahip olması ve bu yasaların uygulanması hususunda herhangi bir şüpheyi yer kalmadan uygulanıyor olması o ülkenin hukuk devleti olduğunu anlamına gelmez. Anayasalı devlette mevcutta yazılı bir anayasa ve yasalar vardır ve adalet örgütü bu yazılı yasalarla ülkeyi yönetmektedir. Fakat bu yasalar çağdaş hukuk normlarına

göre konulmuş yasalar değildir. Mevzuat incelendiğinde kararlar kanunlar ile gelişmemektedir fakat evrensel hukuk normlarına göre oluşturulmamış olduğu için hukuk devleti ilkeleriyle gelişmektedir.

Anayasal devlette ise normlar hiyerarşisinin en üstünde bulunan anayasa toplumun tüm ihtiyaçlarına uygun yasaların çıkması ve yönetimin sağlanması için bir güvencedir. Anayasal hukuk devleti dendiğinde hukuk vatandaşına karşı yasaların ardına sığınan bir yapı olarak değil; halkın yanında gücünü anayasadan alan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasal devlette vatandaşın söz hakkı çağdaş normlar ile güvence altına alınmıştır. Bu normlar ile çelişen yasalar ve diğer yazınlar anayasal devletin öngördüğü anayasa sayesinde mevzuatta yer bulamaz.

Modern demokrasilerde karşımıza "hukuka dayalı", "anayasaya dayalı", "anayasal", "anayasal hukuk devleti", "anayasal demokrasi" gibi sık sık birbirinin yerine kullanılan yeni kavramlar karşımıza çıkmaktadır. Bu yeni kavramların hepsi hukukun üstünlüğünü vurgulamaktadır. Hukukun üstünlüğü yönetişimin temel ilkelerindendir. Yönetişim yalnızca hukukun üstünlüğüne dayanan bir anlayış içerisinde hayat bulabilir (TÜSİAD ve TESAV, 2000: 65).

2.4.2. Katılımcılık

Merkezi yönetimin kullanımında olan kaynak ve yetkilerini yerel yönetim örgütlenmesi ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte kullanımı yönetişimin temel ilkelerindendir. Katılım yalnızca karar alım sürecini etkileme değil bu sürecin karar alıcısı, uygulayıcısı ve denetleyicisi konumunda da bulunmaktadır.

Katılımın gerçekleşebilmesi için kurumsallaşması gerekmektedir. Zira katılımın önünde yasal bir engel olmayışı yönetim adına katılımcılık ilkesi sağlanmıştır diyebileceğimiz bir duruma denk gelmez. Örnek verecek olursak, katılımcılığı olumsuz yönde etkileyen işçilerin sendikalaşmasının önündeki diğer tüm görünür görünmez engeller, kadınların önünde günümüzde "camdan tavan" şeklinde tabir edilen; ev işleri, çocuk sorumluluğu, toplum

baskısı gibi görünmez engellerin aşılması, toplumun tamamı için katılımcılık bilincinin eğitim aracılığıyla kazandırılmaması gibi tüm engellerin aşılması gerekmektedir. Yani katılımcılığın sağlanması hususunda yönetim devlete aktif görev yüklemektedir.

Bu açıdan üniversiteler, meslek örgütleri, gönüllü kuruluşlar gibi bütün sivil toplum kuruluşların yönetsel süreçlere dahil edilerek yetki ve kaynakların kullanımlarına açılması, demokratik çoğulculuğun ve katılımın gerçekleştirilmesinde büyük öneme sahiptir (Batal, 2010).

Demokrasilerde en etkili yönetime katılım yöntemi seçimlerdir. Hukuken belirli bir süre için yönetime gelen yönetimler seçmenlerin oyuyla belirlenir. Bu süreçte seçmenler bireysel veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla çıkar ya da baskı grubu oluşturabilir, protesto ve mitinglerle kamuoyu oluşturarak yönetimler üzerinde kamuoyu baskısı kurup yönetimi yönlendirebilirler. Yönetime bireysel katılım da önemli olmakla birlikte, katılım ilkesinin hayata geçirilmesi aslında büyük ölçüde sivil toplum örgütlerinin varlığı ve işlevselliğine bağlıdır. Zira katılımın örgütlü olması daha etkin sonuçların doğmasını sağlayacaktır (Bahçavan, 2006:17).

Kösekahya'nın (2003: 36) ifadesiyle:

"Katılımcılığın sağlanabilmesi için öncelikle karar verme sürecine vatandaşları dahil eden şeffaf bir devlet yapılanması; ardından devlet ve vatandaş arasında karşılıklı olarak tutarlı ve sürekli bilgi akışının sağlanması; son olarak da vatandaşları katılım mekanizmaları konusunda bilgilendirecek etkin yolların bulunması gerekmektedir.

Sonuç olarak yönetime göre devletin katılımcılık konusunda iki temel görevi mevcuttu. Bunlardan ilki hukuki olarak demokratik zemini sağlayıp vatandaşa tüm katılım yollarını açmaktır. İkinci olarak katılımcılığın artması için katılımcılığın önündeki devlet ve yasa dışı engellerin kaldırılması için gerekli ödevi kendinde görüp harekete geçmesidir.

2.4.3. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik için kısaca yetki ve otoriteye sahip olanların kendilerinden beklendiği şekilde davranıp davranmadıklarının tespiti amaçlandığını söyleyebiliriz. O halde çok aktörlü karşılıklı yönetmeye ve iletişime dayanan yönetim için eylem ve işlemlerin hesap verebilir olması hayati derecede önemlidir.

Hesap verebilirlik ilkesi yönetimin temel ilkelerinden biri olarak hem kamu görevlilerinin görevlerini yaparken veya yetkilerini kullanırken vatandaşa karşı, hukuksal ve etik boyutta sorumluluklarına dikkat etmelerini, hem de vatandaşın yönetime denetim boyutunda katılmasını sağlayabilecek bir ilkedir.

Hesap verebilirliğin etkin bir şekilde oluşturulması ve uygulanabilmesi, iyi kurumsal yönetimin uygulanmasına bağlıdır. Kurumsal yönetimde hesap verebilirliğin araçları şöyle tanımlanmaktadır (Çakır, 2006: 54);

1. Kontrol ve denetim sistemlerinin oluşturulması,
2. Oluşturulan sistemlerin düzenli olarak izlenmesi,
3. Önceden belirlenmiş olan aralıklarla raporlamaların yapılması,
4. Bağımsız denetimin denetleme yapması.

Hesap verebilirlik kavramı yönetim en önemli ilkelerindendir. Hesap verebilirlik olmazda yönetimden söz edilemez. Özellikle mali açıdan finansman açığının kapatılması ve yolsuzlukların önlenmesi kapsamında Avrupa Birliğinin yaptığı çalışmalar neticesinde ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kavramları ön plana çıkmaktadır. Bu kavramların yönetim felsefesi içerisinde hayat bulabilmesi yine hesap verebilirlik uygulamalarının başarısına bağlıdır.

2.4.4. Açıklık – Şeffaflık – Saydamlık

Karar alma süreçlerinin tamamında karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek herkesin açık ve net bir biçimde sürecin tüm evrelerden ve

neticeden haberdar edilmesi gerekmektedir. Bu açıdan yürürlüğe konulması için teklif edilen veya kabul edilen yasa ve yönetmeliklerin herkes tarafından anlaşılır olması büyük önem taşımaktadır (Nohutçu, 2018).

Kamu yönetimi alanındaki demokratikleşme çabaları demokratik yönetim olarak adlandırılmaktadır. Adına "Gün Işığında Yönetim" de dediğimiz iyi işleyen bir kamu yönetim mekanizması özünde üç temel unsuru barındırır. Bunlar, karar alma süreçlerinin önceden belli usullere göre yürütülmesi; vatandaşların gizlilik kararı olmayan tüm bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmesi, bir başka ifadeyle "bilgi edinme özgürlüğü"; son olarak, vatandaşın katılımını sağlamak için yönetimin açık bir şekilde gerçekleşmesidir (Akpınar, 2011: 237).

Şeffaflık ve açıklık ilkelerinin hayata geçirilmesinde, kamu yönetimlerinin ve kamu çalışanlarının bazı alışkanlıklarını bırakması anlamına da gelmektedir. Bilhassa gereğinden fazla gizlilik bırakılmalıdır. Vatandaş bir bakıma işin sahibi olarak görülmeli çalışanlar ise yalnızca icracı olarak hizmet ahlakıyla hareket etmelidir.

Şeffaflığın var olabilmesi için yönetimin tüm eylem ve işlemlerinin izlenmesinin vatandaşlara açık olması gerekmektedir. Yaşanan gelişmelerin ve olanların periyodik olarak kamuoyuna duyurulması, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı vatandaşın denetim ve gözetiminde olması gerekmektedir (Gündoğan, 2004: 13).

2.4.5. Etkinlik ve Verimlilik

Verimlilik, mevcut kaynaklardan en yüksek verimin elde edilmesi, etkinlik ise, kaynakları en doğru biçimde kullanılarak en iyi sonuçların alınması şeklinde tanımlanmaktadır (Yükçü ve Atağan, 2009: 1). Etkinlik kavramını yönetim anlayışı içerisinde değerlendirdiğimizde; hukuki, ekonomik ve siyasi karar alma süreçlerinin tamamında en kısa sürede problem çözme ve yeni olanı ortaya koyma yetkinliği olarak tanımlanabilir.

Kamu yönetiminin kolayca hantallaşabilen yapısını aşmak; yerelde ve ulusalda ve hatta ulus üstü yapılarda ortaklaşa karar alıp ortaklaşa yöneterek rızayı sağlamak ve böylece sistemin devamlılığını sağlamak ancak etkin ve verimli bir yönetim süreciyle ortaya konulabilir.

Etkililik aynı zamanda örgütlerin, gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans ölçütüdür (Horngren, vd., 2000:229). Bu açıdan düşünüldüğünde yönetim özellikle sivil toplum ve özel sektör ayağında ağırlıkla gördüğümüz performans ölçümleri ve analizlerin yapılma amacı yönetim sürecinde etkinliği sağlamaktır.

Yönetimin temel amaçlarından bir diğeri de verimliliğidir. Nitekim tüm bu süreçlerin değişmesi ve yenilenmesi süreç sonundaki çıktılarının olumlu olması içindir. Bu çıktılarının olumlu oluşu ise verimliliğin gerçekleştiği anlamını taşır. Etkililik ve verimlilik tıpkı yapbozun parçaları gibidir. İşte bu sebepten sık sık yan yana kullanılır fakat aynı anlamları taşımamaktadır. Verimlilik sürecin sonu; etkililikte süreçteki genel ruhtur. Verimlilik sonuç, etkililik ise o sonuca varmak için uygulanan yöntemlerin niteliğidir. Bu iki kavram yönetim sürecinin ana objeleridir.

2.4.6. Yerinden Yönetim

Yönetimin hedeflerinden olan demokrasi, kararların ortaklaşa alınması, beraber yönetme, kararlara rızanın sağlanması, açıklık ve şeffaflık gibi kavramların tamamının uygulanması kamu yönetimi açısından düşünüldüğünde adem-i merkeziyetçi yapı ön plana çıkmaktadır. Adem-i merkeziyetçilik, devlet merkezinin birtakım yetkilerini yerel yönetimlere kaydırmasıdır. Liberal ideolojinin savunduğu görüşlerden biridir. Yerindelik veya diğer bir tabirle yerinden yönetim; hizmetlerin sunulduğu kaynağın halka yakın olmasıdır. Hizmetlerde yerellik ilkesi, hizmetin maliyet ve veriminin en üst düzeye çıkartılması yolunda, hizmetlerin yerel halk ve kurumlarca üretimini ya da merkezi yönetimle ortak gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Batal, 2010).

Yerinden yönetim sayesinde kamu hizmetlerinin kaynağa en yakın yerde kararlaştırılarak yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Böylece hizmetten faydalananlar yerel yönetim organları aracılığıyla karar mekanizmalarına katılacaktır. Bu durum beraberinde merkez ile yerel arasındaki yetki, sorumluluk ve kaynakların dengeli dağıtılarak kamu hizmetlerinin en iyi şekilde sürdürülmesini zorunlu kılmaktadır (Akçay, 2013: 74).

Yerinden yönetim, siyasal bir sistem değildir. Günlük siyasal tartışmalarda yaşanan bilgi kirliliğinin aksiyeye bu özellik doğrudan özerklik gibi manalara gelmemektedir. Merkez hiyerarşisinde ki birimlerin yetkilerini hizmete yakınlık gereğince ve oranınca arttırılması hem zaman yönünden, hem kırtasiyeciliği engellemek adına hem de katılımı arttıracak için demokratik gelişim adına önemlidir. Bu sebeplerden dolayı dünyada ki genel eğilim de bu yöndedir.

2.4.7. Tutarlılık

Alınan kararların, ortaya konulan faaliyetlerin ve mevzuata eklenen uygulamaların gerek birbirleriyle, gerekse diğer tüm faaliyetlerle uyumlu olması devletin yapacağı düzenlemelerin öngörülebilir olmasını ve vatandaşların güven duyacakları bir ortamda önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda gelişim göstermesi ve bu yönde yatırımlarını gerçekleştirilmesi tutarlılık sayesinde sağlanır (TESEV, 2008: 18). Tutarlılık sayesinde yönetilenler için yönetim süreci daha açık, anlaşılabilir bir hale gelir. Yönetişim açısından değerlendirildiğinde hızla değişen ve gelişen insan ihtiyaçlarında yönetimlerin atacağı adımlar yalnızca günün koşullarına bağlı olmaz. Yarının ihtiyaçlarını tespit edip adım atılırken bu unsurlarında dikkate alınması gerekmektedir. Tutarlılık gerek uygulama esnasında gerekse sonrasında süreç içindeki tüm politikaların uyumudur. Bu uyum sayesinde yönetilenler kararlara rıza gösterir. İşte tüm bu sebeplerden dolayı tutarlılık, yönetişimin önemli bir unsurudur.

2.4.8. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon

Sorumluluk, bir kimsenin üstlendiği, yapmakla yükümlü olduğu ya da yaptığı bir iş için gerektiğinde hesap verme durumudur (Güngör, 2015). Hesap verebilirlik ilkesinin hayata geçirilebilmesi için öncelikle sorumluluk kavramının hayata geçirilmiş olması gerekmektedir. Kamuda, özel sektörde ve sivil toplum kuruluşlarında görev alan kişilerin stratejik hedeflere ulaşmak için bağlı bulundukları yapıların sahip olduğu stratejik vizyona uygun davranma sorumluluğu vardır. Kurum içinde belirlenen stratejik vizyon kurum kültürünün oluşmasında hayati öneme sahiptir. Stratejik vizyon ve sorumluluk kurum içinde ki verimlilik, etkililik, tutarlık gibi kavramların tamamlayıcısı konumundadır.

2.5. YÖNETİŞİM KAVRAMININ DİĞER BOYUTLARI

Yönetişim, klasik yönetimde tek taraflı yukarıdan aşağı yönlü ilişkilerin aksine çok aktörlü süreçleri öngören ve birlikte yönetip birlikte karar vermeye dayanan bir yönetim sürecidir. Bu süreç kamu - özel sektör - sivil toplum paydaşlığını felsefe edinmektedir. Yönetişim felsefesinin temeli, bir topluluğun kendilerini ilgilendiren karar ve uygulamalara dair alınacak kararlar ve bu kararın neticesinde oluşacak uygulamaların oluşum sürecine aktif katılımını sağlamaya dayanmaktadır (Tekeli, 1999: 248).

Yönetişim anlayışında, yönetilenler yönetimden ve yönetim altında yaşanan karar ve problemlerden doğrudan etkilenen paydaşlar olarak kabul edilir. Bu sebepten karar alma sürecinin odağında yer alırlar. Süreç içerisinde doğru bilgiye ulaşma konusunda yönetenlerden daha dezavantajlı konumda bulunduklarından yönetenlere yönetim sürecinde doğru bilgiyi sürecin her anından geciktirmeden tüm taraflarla paylaşma sorumluluğu vardır. Bu sebepten şeffaflık kriteri yönetim için önemli bir kriterdir.

Paydaş olmanın gereği, yalnızca karar alma sürecini değil sonraki aşamaları da kapsamaktadır. Bu kararların uygulama aşamasında paydaşlar birbirleri arasında bulundukları konum itibarıyla farklı sorumluluklara sahiptir bu da beraberinde hesap verebilirliği getirir. Hesap verebilirlik, kararların

uygulanmasını ve sonuçlarının değerlendirilmesini şayet revizyon gerekmekeyse bu yönde yeni kararların hızla alınmasını kapsamaktadır.

Devlet yönetiminde gerçekleşmesi gereken birçok kamu hizmeti mevcuttur. Bu kamu hizmetinin hangi kurumlar aracılığıyla yerine getirileceği; daha açık bir ifadeyle "merkezi idare mi?" yoksa "yerel yönetim mi?" veya "sivil toplum kuruluşları mı?" yoksa "özel sektör mü?" olduğu hususu yerindelik değerlendirmesini gerektirmektedir. Bu değerlendirmede hizmetin niteliği hangi paydaşlar tarafından yerine getireceğinin kararı verilecektir. Yönetişim sürecin başından sonuna kadar kararları, uygulamaları ve sonuçları tüm taraflarla paylaşır. Bu sayede uygulamaların hayata geçmesi kolaylaşır. Sonuçlarına rıza sağlanır. Vatandaş ile yönetim arasındaki iletişim artarken beraberinde etkililik artacaktır.

Yönetişim yalnızca ülke içindeki yönetim problemlerine bir çözüm olarak ortaya çıkmış yeni bir yönetim modeli değildir. Kavram esasında 1990'lı yıllarla başlayan küresel sorunlara küresel çözümler arama çabalarının bir neticesidir. Nitekim kavramın çıkış noktası olan Dünya Bankası raporları da göz önüne alındığında yönetim; dünyada ki savaş, diplomatik krizler, doğal kaynaklar, hastalıklar, teknolojik atılımlar, açlık ve kıtlık gibi tüm süreçleri kapsama hedefindedir. Küresel yönetim diyebileceğimiz yönetişimin uluslararası uygulanış biçimi sorunların ortak sahiplenilmesi anlayışına katkıda bulunmaktadır (Çukurçayır, 2003: 263-264).

Yönetişimin ulusal ve ulus üstü uygulanışına eleştiriler mevcuttur. Bu eleştirilere göre küresel yönetişimin kapsayıcılığı devlet yönetimlerinin kendi ülkelerinde yetki alanlarını daraltmaktadır. Yönetişimle birlikte devletin rolü sadece düzenlemeye dönüştürülmüştür. Küreselleşme karşıtları yönetişimi bu yönüyle güçlü devletlerin orta ve az gelişmiş ülkeler üzerinde ki masum görünüşlü yeni bir emperyalist aracı olarak görmekte ve eleştirmektedir. Buna karşın yönetişimin devleti küçültmek yerine onun gerek zaman gerekse kaynak kaybı yaratacak faaliyetleri diğer paydaşlarla paylaşarak; devletin güvenlik, eğitim, sağlık gibi çok daha önemli faaliyetleri konu edinerek

enerjisini daha verimli alanlara yönlendirebileceğini söyleyenler çoğunluktadır.

Günümüzde küreselleşme kadar önemli bir diğer kavramda yerelleşme kavramıdır. Genel olarak devlet otoritesinin, kaynak ve bazı yetkilerini yerindelik kavramı ölçütlerince yerel yönetime ve yereldeki diğer aktörlere aktarmasıdır. Kavram zamanla değişime uğramıştır. Günümüzde yerelleşme yalnızca yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değil aynı zamanda yerelde faaliyet gösteren yerel medyanın ve girişimcilerin desteklenmesi, yerel halkın yönetime katılımının önündeki engellerin kaldırılması, sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin artırılması süreçlerini de içermektedir (Sobacı, 2007: 227).

Yerel yönetim kavramı ise, yerelde yönetim uygulamalarının hayata geçirilmesi anlamına gelmekte olup yerelde yerine getirilen kamusal hizmetlerin özel sektörün ve diğer sivil yapıların yetkilendirilmesi yoluyla yapılmasıdır. Yerelde sağlanabilen bir yönetim demokratik kalkınma için eşsiz bir araçtır (Palabıyık, 2003: 253).

Geçmişte, yerel yönetimler kendilerini, bir araya gelerek ulus devleti meydana getiren bir yapı olarak görüp yalnızca merkezi yönetimin vizyon ve misyonuna göre hareket ederken; günümüzde, yerel yönetimler küresel sistemde bir aktör olarak hareket edip, diğer belediye ve yerel yönetimlerle kardeşlik anlaşmaları, diğer belediye ve sivil toplum kuruluşları ile projeler gerçekleştirerek uluslararası aktör olarak hareket edebilmektedir (Şengül, 1999: 11-12). Ancak bu durum ülke mevzuatlarının sınırlarına bağlı olarak gerçekleşebilmektedir.

2.5. YÖNETİŞİM KAVRAMININ GEREKLİLİKLERİ

Yönetişimin özetle çok taraflı bir yönetim süreci olduğu anlaşıldıktan sonra onun toplum içerisinde bazı dinamiklere ihtiyaç duyduğunu söylememiz gerekmektedir. Çünkü yönetim öncelikle yönetime katılmayı talep eden bireylere ihtiyaç duyar. Bununla birlikte yönetim mekanizmasına hem destek olacak hem de ona karşı denetleme görevini üstlenecek ve çok sesliliği

sağlayacak sivil topluma ihtiyaç vardır. Sivil toplumun oluşması için iki temel unsur vardır. Bunlardan ilki sivil toplumu meydana getiren bireyler diğeri sivil toplumun oluşabilmesi için demokratik yasal düzenlemelerdir.

Yönetimden sivil topluma ve sivil toplumu var edecek demokratik yasaları yapacak özne olan yurttaşların tüm bu yönetim sürecini var olması için günümüzün iyi yönetimini talep etmeleri gerekmektedir. Yani yönetim ancak sorgulayan, sorumluluk alan, yurttaş bilincine sahip, demokratik ilkelere saygılı, aktif yurttaşlarla mümkündür. Bu yurttaşlık bilinci ise ancak eğitim ile mümkündür.

Her devletin ve toplumun oluşumu kendi şartları içerisinde olmuştur. Süreç içerisinde ilk çağlarda coğrafi farklılıklar toplumun gelişimini etkilerken daha sonra ekonomik farklılıklar ülkeler arasındaki ekonomik, siyasal, askeri ve demokratik farklılıkların temel sebepleri olarak ortaya çıkmıştır. Fransa'da 1789 devrimi, Amerika'da koloni savaşları, Avrupa'da otuz yıl savaşları gibi farklı dinamikler işlerken Türkiye'de demokratikleşme süreçlerinin halkın yönetime karşı isyanıyla olmadığını Osmanlı'dan günümüze birçok değişimin tarihsel süreç içerisinde yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkiler çevresinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Egemenliğin millete verilmesi, kadının seçme ve seçilme hakkı kazanması gibi daha ileri çağdaş demokratik adımların dahi yönetenler tarafından halka verilmiş haklar olduğunu; halkın bu hakları yönetimden almak için diğer birçok ülkede olduğunun aksine yönetimlerine karşı kan dökmediğini belirtmek gerekmektedir. Tüm bu farklı süreçler değerlendirildiğinde günümüzde ülkelerin demokratik gelişmişlikleri ve halkın demokrasiden talep ve beklentilerinin farklı oluşunun sebebi daha iyi anlaşılmaktadır.

Örneğin Türkiye'de Sivil toplum kuruluşlarına üyelik %9,8 düzeyindeyken, Hollanda'da toplam 7 milyon vatandaş yani yetişkinlerin %80 den fazlası bir derneğe veya başka bir sivil toplum örgütüne üyedir (Özgüzel ve Çetintürk, 2016: 70). Öte yandan Suudi Arabistan'da kadınlar ilk kez 2015 yılında oy kullanırken tek başlarına araba kullanabilme haklarını ise 2018 yılında alabilmişlerdir. Bu örneklerde de görülebileceği gibi her toplumun

içinde bulunduğu şartlar ve onlar için demokratik atılım algılamaları zamana ve mekâna bağlı olarak farklılık göstermektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının varlığı yönetim için büyük önem taşımaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının olmadığı bir demokratik rejimde yönetenler yalnızca 4-5 yılda bir yapılan seçimlerle denetlenirler. Bunun haricindeki tüm bireysel demokratik girişimler zayıf kalacaktır. Oysa yönetimi yasada belirtilen kurullar dışında denetlemek ancak kollektif bir hareket sonucu oluşabilir. Bu da sivil toplum kuruluşları aracılığıyla olabilmektedir. Sivil toplum kuruluşları canlı bir demokratik yaşam için olmazsa olmazdır. Sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla yurttaşlar istek ve taleplerini yönetimlere ve tüm kamuoyuna kolayca iletebilirler. Ortak talepler aynı zamanda bir kamu meselesi haline gelebilir. Bu sayede yönetimin yeni kararlar almasını veya mevcut bir uygulamadan vazgeçmesini sağlayabilirler. Aynı zamanda sivil toplum kuruluşları bireylerin demokratik kültür gelişimi içinde önem taşımaktadır. Bireyler dernekler, vakıflar, siyasi partiler ve kulüpler içerisinde görev alabilir, seçebilir ve seçilebilir. Sivil toplum kuruluşlarının en önemli faydalarından bir diğeri de, demokratik katılım yollarından birini yurttaşlara açarak; istek ve taleplerini iletemeyen, iletebilse bile bir çözüm bulamayan bireylerin marjinalleşmesini ve yasaların dışına çıkmasını engelleme yönüdür.

Günümüzde özellikle internetin ve teknolojinin ilerlemesiyle birlikte sosyal medya kavramı hayatımıza girmiştir. Sosyal medya sayesinde küçüklü büyüklü kitleler internet ağları üzerinden fikir birliğine varıp örgütlenebilmekte ve eşzamanlı olarak bir kamuoyu yaratabilmektedir. Bu hareketler beraberlerinde platformları getirmiştir. Platformlar sivil toplum kuruluşları gibi örgütlüdür fakat çok yeni olduklarından yasal mevzuata tabi değildirler. Zaten birçoğu bu kurumsallaşmaya ihtiyaç duymamaktadır. Platformlar çok daha özel bir hedef ve amaçlar için bir araya gelip o hedef gerçekleştiğinde dağılan yapılardır. Günümüzde sık görülmesinin sebebi ise doğrudan sosyal medyadır. Kolayca örgütlenip bir araya gelmektedir. Bu kimi zaman bir mahallenin güzelleştirilmesi, bir parkın korunması, bir yasanın geri çekilmesi, bir meslek grubunun bir mesele üzerindeki tavrının duyurulması ve

hakkının korunması gibi konuları edinmektedir. Özellikle sosyal medya üzerinden örgütlenen platformlar sivil toplum hayatımız için yeni olsalar da bazılarının zaman içinde ilk çıkış noktalarından daha ileri amaçlar edindiklerini ve dernekleştiklerini görebilmekteyiz. Platformları da kolektif hareketin bir parçası olarak yorumladığımızda yönetişimin ve hesap verebilirlik için önemli olduğunu ifade etmek doğru olacaktır.



3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NDA YÖNETİŞİM VE HESAP VEREBİLİRLİK

Dünyada siyasal, sosyal ve ekonomik alanda yaşanan değişimlerin neticesinde 1980'den sonra devletin küçültülmesi yolunun tercih edilip buna uygun adımların atılması ve yine bu dönemde yaşanan krizler ve politika istikrarsızlıkları gibi gelişmeler sonucunda devlet elindeki kaynakları kullanarak sunduğu hizmetin verim ve kalitesini artırma ihtiyacı duymuştur ve bu ihtiyaçtan dolayı kamuda kalite artırıcı ve yenilikçi arayışlara girmiştir (Kanca, 2017: 494). Ulusal ve uluslararası alanda yaşanan bu değişimler nihayetinde devletlerin kamu yönetimi mevzuatlarını da değiştirmesini beraberinde getirmiştir. Bu mevzuat değişiminde en temel dönüşüm mevzuatlarda hesap verebilirlik kavramının öne çıkması şeklinde gerçekleşmiştir. Bunun sebebi krizin bir sebebi olarak görülen geleneksel kamu yönetimi anlayışının hesap verebilir mekanizmalardan yoksun oluşudur. Dolayısıyla yeni anlayış klasik anlayışın eksik yönü olarak gördüğü hesap verebilirliği öne çıkartarak hesap verebilirlik mekanizmalarını etkin kullanmayı amaç edinmiştir (Biriciklioğlu ve Güleler, 2009: 205).

Geldiğimiz son noktada demokrasi kavramının gelişmesinin yanında vatandaşların devlete ödedikleri vergilerin hesabını sorabilmesinin yolu bilhassa teknolojik gelişmelerle birlikte kolaylaşmıştır. İletişim olanaklarının artması hesap verebilirlik kavramı kapsamında gerçekleşen faaliyetleri kolaylaştırmış ve daha etkili hale getirmiştir. Bu noktada hesap verebilirliği sağlamak isteyen yönetimler için atılan ilk adım mevzuatlarını hesap verebilirlik ve yönetim gibi çağdaş demokratik kavramların işlemesi için uygun hale getirmek olmuştur.

Birçok ülkede bu yönde yaşanan mevzuat değişikliklerinde; Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi küresel örgütlerin etkisi büyüktür. Tüm bu değişimler kapsamında ülkemizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1927 yılından günümüze yürürlükte kalan 1050

sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini almıştır. İki yasanın en büyük ortak noktası kamu malî yönetim ve kontrol sistemimizi düzene koyan temel yasal konumunda olmalarına karşın 5018 sayılı Kanun daha geniş kapsamlı bir yasadır (Kanca, 2017: 494).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, TBMM'de 10.12.2003 tarihinde 5018 sayı ile kabul edilmiş ve 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak kısmen yürürlüğe girmiştir. Yasanın tüm maddeleriyle tamamen yürürlük kazanması 01.01.2006 tarihinde gerçekleşmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevcut kamu mali yönetim sistemi değiştirilerek uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği kriterlerine uyum hedeflenmiştir. Başka bir açıdan değerlendirildiğinde yeni yasayla bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde verimliliğin ve etkinliğin artırılması, personel yönetiminde şeffaflığın artırılması, denetim mekanizmasının etkinleştirilmesi ve getirilen yeni mekanizmalarla hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır (Saraç, 2005: 124).

Çalışmanın bu aşamasında öncelikle mali yönetim ve kontrolün ne olduğu aktarılacak, 5018 sayılı Yasa'ya kadar ki süreçte yaşanan hesap verebilirlik ve yönetim alanında iç ve dış faktörlere bağlı olarak atılan adımlar ve gelişmeler ortaya konulacaktır. Çalışmanın devamında 5018 Sayılı Kanun'un 1050 sayılı kanundan farkları ve mevzuatımıza getirdiği yenilikler hesap verebilirlik ve yönetim açısından ortaya konulacaktır. Üçüncü bölümün son aşamasında ise kanunun işleyişi hakkında uygulamadaki eksiklikler ortaya konulup, "Hesap verebilirlik ve yönetimi kamu yönetiminde hakim kılma amacı taşıyan bu kanun uygulamada bunu başarabilmiş mi?" sorusunun cevabı aranacak ve ardından tezin sonuç bölümüne geçilecektir.

3.1. KAMU HARCAMALARI VE KAMU MALİ YÖNETİMİ

3.1.1. Kamu Harcamaları ve Kamu Mali Yönetimi Kavramları

Devletin varlığının temel amacı vatandaşların kamusal ihtiyaçlarının karşılamaktır. Bu ihtiyaçlar savunmadan adalete, sağlıktan eğitime ve daha

birçok hizmete genişletilebilir. Devletin görevi insanların bu toplumsal ihtiyaçlarını, kamusal mal ve hizmetleri sağlayarak karşılamaktır. Sözü edilen bu kamusal mal ve hizmetleri devlet ya kendi organizasyonel gücüyle üretir ve sunar veya bu hizmetleri özel kişi ve kurumlar tarafından üretilmesini ve sunulmasını teşvik ederek bu noktada denetleme görevini üstlenirler. Bu bakımdan incelendiğinde kamusal ihtiyaçları karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin sağlanması ve sunulması üzere yapılan tüm mali harcamaları kamu harcaması olarak tanımlayabiliriz. Bu tanımlamadan hareketle kamu harcamaları, mevzuatla belirlenmiş harcama yetkililerinin yine mevzuatla belirlenmiş usullere göre kamu adına yapılan tüm maddi ödemelerdir. Kamu harcamaları tanımından çıkarılabilecek başlıca nitelikler şunlardır (Özhan, 2012: 3);

- Yetkili kılınmış kamu makamları ve bürokrasi,
- Toplumsal ihtiyaç ve talepler,
- Önceden belirlenmiş usul ve esaslar,
- Parasallık.

Kamu harcamalarının usul ve esasları temelde devletin örgütlenme biçimine paralel olarak, kamu örgütleri tarafından yapılır. Üniter devlet sistemlerinde kamu harcamalarının büyük oranda merkezi devlet örgütüne geriye kalan kısmı mahalli idarelerce ve diğer kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilir (Özhan, 2012: 4).

Kamusal harcamaların düzenlenmesi ve belirli ilkelere göre yürütülmesi işi ise kamu mali yönetimi kavramıyla ifade edilmektedir. Kamu mali yönetimi kavramı, ekonomik ve mali kararların alınması ve uygulanması yoluyla mali işlemlerin yönetilmesi olarak iki anlamda kullanılmaktadır. İlk anlamıyla kamu mali olaylarının yönetimini gerçekleştiren teşkilat olarak ele alınırken, ikinci anlamında mali yönetimlerin kamu için yaptıkları mali işlemlere denk düşen kavram olarak kullanılmaktadır (Özdemir, 1998:8).

Başka bir tanımla kamu mali yönetimi, kamu adına hareket etme yetkisine sahip örgütler aracılığıyla mali işleyişin sistemli bir şekilde

yönetilmesi olarak ifade edilebilir. Kamu mali yönetimi temel olarak bütçenin yönetilmesidir. Bu süreç nakit yönetimi, bütçeleme, borç yönetimi, muhasebe, yönetim bilgi sistemleri, iç kontrol ve denetim sistemini kapsayan süreci içermektedir (Arın, Kesmez, Gören,2000:87).

5018 sayılı Kanun'da kamu maliyesinin tanımı, *"gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamu varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar. Kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür. Kamu idarelerinin görevleri, ilgili mevzuatlarında açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır."* Şeklinde yapılmıştır. Kamu mali yönetimi kavramı ise, "borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değeri tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri" şeklinde tanımlamaktadır.

Kamu mali yönetiminin amaçları ile paralellik gösteren, devlet tüzel kişiliği ve diğer kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu kamu kesimin amaçlarından en önemlisi kamu hizmetlerini karşılamasıdır. Bunun dışında kalan diğer amaçlar ise şu şekilde sıralanabilir (Kalenderoğlu, 2010: 27):

- Kaynakların etkin kullanımı ve tahsisini temin etmek,
- Gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmek,
- Mali istikrarı sağlamak,
- Uzun vadeli bir amaç olan mali kalınma ve büyümeye yön vermek.

3.1.2. Kamu Gelirleri ve Kamu Giderleri

Kamu gelirleri, kamu kesiminin, halkın ihtiyaçlarından doğan ve kamu yönetiminin hizmet sağlamakla görevli olduğu giderlerini karşılamak amacıyla hem devletin topladığı vergiler, hem de özel teşebbüsleriyle sağladığı tüm mali gelirlerdir. Bu genel tanımdan anlaşılacağı gibi kamu gelirleri temel olarak iki kaynaktan elde edilmektedir. Birincisi, devletin vergi toplamasıyla kanunlara dayanarak aldığı vergiler; ikincisi, özel girişimleriyle elde ettiği mülk ve teşebbüs gelirleridir. Bunların yanında devletin borçlanmasıyla ve dış

yardımlarla elde ettiği gelirler kamu gelirleri arasında sayılmaktadır (Erginay, 1979: 9).

Her devletin mevzuatı ve toplumsal şartları farklı olduğu için kamu gelirleri de birbirinden farklılık göstermektedir. Fakat temel olarak kamu gelirleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Erginay, 1979: 12):

- Vergiler,
- Para cezaları ve vergi cezaları,
- Harçlar,
- Mülk ve teşebbüs gelirleri,
- Resimler,
- Kamu borçlanmaları,
- Şerefiyeler,
- Sair gelirler (bağışlar, yardımlar, harp tazminatları, ganimetler, vb.)

Devlet kamu gelirlerini kullanarak kamusal hizmetler üretir ve sunar. Saydığımız kamu gelirlerini elde edişindeki meşruiyet kaynağı sunduğu bu hizmetlerdir. Bu hizmetler temel olarak; eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik hizmetleri, savunma hizmetleri, çevre hizmetleri ve ulaşım hizmetleri şeklinde sıralanabilir.

3.2. KAMU MALİ YÖNETİMİNİN HESAP VEREBİLİR KONUMA GELMESİ SÜRECİNDEKİ GELİŞMELER

Son çeyrek asırda Türkiye’de ve Dünya’da sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus devletten sınırların kalktığı küreselleşmeye kadar her alanda büyük değişimler yaşanmıştır. Yaşanan bu değişimlerin etkisi kamu yönetimi üzerinde de hissedilmiştir. Bunun neticesinde, devlet mekanizmasının kamusal sorumluluklarının farklılaşması ve harcama türlerinin farklılaşması yanında demokratik ilerlemelerin neticesinde her alanda getirdiği değişimler beraberinde kamu mali yönetiminde de değişimleri getirmiştir.

Refah devleti uygulamalarının sonucunda ekonomide devletin payının artması sorunu yaşanan krizle beraber devletin ticaret, sanayi, üretim ve hizmet sunumu gibi alanlardan da çekilmesi gerektiği düşüncesini beraberinde getirmiş ve bu düşünceler ışığında devletin niteliği sosyal devletten düzenleyici devlete doğru değişime uğramıştır. Netice itibariyle refah devleti yerini yavaş yavaş liberal devlete çevirmiştir. Liberal devlete ilişkin uygulamalarda devletin güvenlik ve yargı gibi sekteye uğraması durumda telafisi mümkün olmayan alanlar dışındaki tüm kamusal hizmetleri Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde ya özel sektöre devretmiş ya da özel sektöre de bu alanları açarak onunla yarışa girme yolunu tercih etmiştir.

Bu değişimler kamu mali anlayışına yeni kriterleri getirmiştir. Bu kriterlerden başlıcalarını sıralanmak istersek öncelikle verimliliği ve kaliteyi arttırmak için; evrensel muhasebe kabullerinin uygulanması, performans kriterlerinin takip edilmesi ve stratejik planların hazırlanması ve uygulanması olarak sıralanabilir. Ancak bilinmelidir ki bu uygulamalar hesap verebilirlik ve yönetim olmadan eksik kalmaktadır. Bunun temel sebebi mali yönetimin kamunun maddi kaynaklarını idare etmesidir. Ancak etkin bir hesap verebilirlik ve yönetimi sağlayan yönetimler kamusal meşruiyetlerini sağlayabilirler. Çünkü kamunun kaynağını kullanmak çağdaş demokrasilerde beraberinde kamuya hesap vermeyi de getirmektedir.

Saydığımız bu unsurların hayata geçebilmesi için uluslararası organizasyonların yayınladığı raporlar hükümetlerin uygulamalarında ve mevzuat değişikliklerinde rehber niteliği taşımıştır. Özellikle Dünya Bankası bu değişimi gözlemlemek ve inceleyerek değerlendirmelerde bulunmak adına Kamu Harcamaları Raporlarını düzenli olarak yayınlamaktadır. Ayrıca Dünya Bankası, "Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı" ile kamusal kaynakların etkili ve verimli şekilde kullanımı ve uygulamalar çerçevesini belirlemiştir (Köse, 2008: 2).

Dünya Bankası Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı'nda güçlü bir bütçeleme, mali yönetim ve hesap verebilirlik için yasallık, tahmin edilebilirlik,

rekabet edilebilirlik, güvenilirlik, bilgi, şeffaflık ve mali sorumluluk başlıkları altında temel ilkeler belirlemiştir (World Bank, 1998:2).

Bu temel ilkeler ışığında kavramları kapsayıcı konumda olan, hesap verebilirlik kavramı devlet örgütü içinde kamunun üstlendiği görevleri yerine getirirken yapmak zorunda olduğu harcamaların girdi, süreç ve çıktılarına olumlu ölçüde etkilemiştir. Son yüzyılda önemli bir ölçüt haline gelen yönetim ilkelerinden hesap verebilirlik kavramı, kamu maliyesi, kamu kesimi ve kamu harcamaların faaliyetlerine odaklanmış ve birçok gelişmiş ve gelişmekte olan devletler mali yönetim ve kontrol mevzuatlarını hesap verebilirlik felsefesine göre revize etmişlerdir.

Çalışmanın bu bölümünde hesap verebilirlik kavramının önemli bir kriter haline gelme sürecini ortaya çıkartan; Mali yönetimlerin başarısızlıkları, hesap verebilirliğin önemi ve uluslararası örgütlerin hesap verebilirlik kavramını öne çıkartma süreçleri ortaya konulacaktır.

3.2.1. Kamu Mali Yönetiminin Başarısızlığı

1929 Dünya ekonomik bunalımından itibaren devletin ekonomiye müdahalesi yıllar itibariyle artmış ve devlet hemen hemen her alanda görev üstlenen bir yapıya dönüşmüştür. Devletin aşırı bir şekilde genişlemesi aşırı büyümüş ve her alana yayılmış, gelir kaynaklarını kendisine yettiren devlet tehlikesini gündeme getirmiştir. Bunun sonucunda temeli oldukça genişlemiş bir devletin esas görevlerini yerine getiremeyeceği tezleri ileri sürülmüş ve kamu kesiminin başarısızlığının bu devlet yapılanmasının dayandığı genel kabul haline dönüşmüştür. Kamu kesiminin bu süreçten sonraki başarısızlık nedenlerini şöyle sıralanabilir (Pehlivan, 2005:66-68):

- Vatandaşların eğitimsizliği,
- Vatandaşların ilgisizliği
- Çıkar gruplarının rant yaratma çabaları
- Siyasilerin oy için yapmış olduğu tutarsız vaatler,
- Kararlarda çoğunlukçuluk,
- Kamu yönetimi yapısında akraba atamaları,

- Bürokrasinin kontrolsüz büyümesi.

Jr. C. Wolf, 1979 yılında yayınladığı “piyasa dışı - kamu yönetimi-başarısızlık teorisi” adlı makalesiyle ve “Piyasa ve Kamu Yönetimi” adlı eserinde bu konuyu incelemiştir. Wolf, kamu hizmetlerinde arz ve talebin yukarıda sayılan özelliklerinden kaynaklı olarak mali yönetim sistemini kaçınılmaz olarak başarısızlıklara götürdüğünü ileri sürmektedir. Wolf’a göre dört çeşit kamu politikası başarısızlığı sayılabilmektedir. Bunlar (Çevik, 2002: 40-42):

İlk olarak, gelirler ile maliyetler arasındaki dengesizliklerdir. Bunun nedeni piyasa koşullarındakine benzer bir maliyet-gelir dengesi olmayışıdır. Bunun sonucunda tam olarak maliyetin hesaplanması mümkün değildir.

İkinci olarak, kamusal örgütlerin sunmuş olduğu hizmetlerde ve uyguladığı politikalarda amaç ve hedefleri özel sektöre benzer şekilde tam olarak belli olmayabilir veya kamu sektörü örgütleri objektif performans ölçümlerine sahip olmayabilir. Bu sebepten kamusal örgütler performans değerlendirmeleri kendi koyduğu ölçütlerle yapmak durumunda kalmaktadır. Bu durum nesnel bir değerlendirmeyi ortadan kaldırmaktadır.

Üçüncü olarak, kamusal hizmetlerde ortaya farklı etkiler çıkmaktadır. Yani hizmetler her zaman piyasadaki gibi fayda-maliyet etkeninde seyretmez. Vatandaşın kamu sektörüne olan güveninin artması gibi farklı sorumluluklar devreye girmekte bu durum ölçülemez etkileri beraberinde getirmektedir.

Dördüncü olarak, kamu yönetimi temel başarısızlığı, güç ve önceliğin eşitsiz şekilde, siyasetçilere, bürokratlara ve onları destekleyen yandaşlara yararı olan bir avantajla adaletsiz dağılımıdır.

Kamu kesiminde yaşanan başarısızlık sebepleri yolsuzluk ve adam kayırma gibi doğrudan göze çarpan sebepler değildir. Kamu kesiminin piyasa dışı rollerine bağlı etkenlerdir. Kamu kesiminin bu etkenlerden korunması, en azından olumsuz etkilerinin azaltılması için, hesap verebilirlik ve yönetişimi

kamu örgütlenmesinin mümkün olan her alanına hakim düşünce yapısı olarak yayma gerekliliği vardır.

3.2.2. Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi

Hesap verilebilirlik, vatandaşlara ve bilme hakkı olan yetkililere kurum performans, hedef, işlem ve sonuçlarını zamanında, tam, doğru ve sağlıklı olarak bildirmesini zorunlu kılan bir süreçtir. Hesap verilebilirliğin mali anlamda doğru bir şekilde sağlanması mali saydamlık mekanizmaların kurulmasına bağlıdır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin temeli, halkın kamu kesimin faaliyetleri hakkında olan biten her şeyden zamanında olarak haberdar edilmesi ve kamu kesimini denetleyebilmesine dayanır. Bu kavramlar demokrasileri güçlendiren kavramların temelini oluşturur. Kamu faaliyetlerinde, en önemli haklarından biri ülkelerin mali eylemlerine ve faaliyetlerine ilişkin kamuoyunun bilgi edinme hakkıdır. Bu nedenle, hesap verebilirlik kavramı demokratik ülkelerde en önemli kavramların başında gelmektedir.

Mali saydamlık olmadan vergi veren vatandaşlar toplanan vergilerin doğru kaynaklara kullanıldığına emin olamaz. Vatandaşlar için “vergi-kamusal hizmet” bağlantısı zayıflar bunun neticesinde vergi vermede vatandaş rızası azalır bu durum beraberinde vergi kaçırma gibi faaliyetleri getirebilir. Ayrıca mali saydamlığın olmadığı bir mali yönetimde yolsuzlukların önüne geçilmesi zorlaşır. Yolsuzluklar açığa çıkartılamaz. Bununla birlikte vatandaşların rasyonel siyasi tercihler yapması zorlaşır, siyasi ve toplumsal muhalefet doğru verilere erişemediğinden seçim dönemlerinde sağlıklı bir tartışma ve karar ortamları oluşamaz.

Mali yönetimin başarısı için gerekli olan mali saydamlık mekanizmasını sağlayan en önemli unsur ise hesap verebilirliktir. Çünkü hesap verebilirlik demokrasiler açısından kamu yönetimi sistemi için gereklidir. Bu sayede kamu idarelerine verilen görevlerin yürütülmesinde demokrasinin temelinde olan vatandaşların bilgiye ulaşması ve hesap sorabilmesi sağlanmış olur.

Kamu hizmetlerinde mali ve yönetsel hesap verebilirliğe sahip ülkelerde (Güngören, 2017: 51);

- Devletin kendisine duyulan güveni artırması,
- Ülke refah seviyesinin yükseltilmesi,
- Demokrasi işlevinin artırılması,
- Kamu harcamalarında etkili, ekonomik ve verimli olmasının sağlanması,
- Kamuoyu denetiminin sağlanması,
- Mali disiplinin sağlanması,
- Etik dışı, rüşvet ve yolsuzluk faaliyetlerinin azaltılması,
- Mali piyasaların ve girişimcilerin doğru karar alması,
- Kalkınma ve büyümesinin,
- Kaliteli kamu hizmetlerin yapılması
- Kamu kaynağını kullanan tüm aktörlerin hesap verme sorumluluğunun sağlanmasının tetikleyicisi olmaktadır.

3.2.3. Hesap Verebilir Mali Yönetim İçin Atılan Uluslararası Adımlar

Küreselleşme diye ifade ettiğimiz çok yönlü değişimler neticesinde uluslar diğer uluslarla birbirine bağlanmış durumdadır. Dünya sistemini çok uluslu organizasyonlar ve şirketler yönlendirmekte ve sürdürmektedir. Dünyanın herhangi bir yerinde olan gelişme tüm dünya devletlerini etkileyebilmektedir. Örneğin savaş; silah sanayisi için para, güçlü devletler için yeni askeri üsler, güçsüz devletler için savunma sanayisine yapılacak yeni harcamalar, terör örgütleri için yeni finans kaynakları, uluslararası örgütler için ise sürdürülebilir barışın sağlanması için yeni proje ve çalışmalar geliştirilmesi gerektiğine dair anlamlar taşıyabilmektedir.

Nitekim teknolojinin gelişmesiyle dünyanın bir yerinde olan gelişme internetin sınırlı olduğu baskı rejimleri dışında tüm ülke vatandaşlarına ulaşabilmektedir. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülke toplumlarında daha fazla demokrasi talebini beraberinde getirmiştir.

Tüm bu küreselleşen dünyada uluslararası örgütler kilit bir konuma gelmiştir. Çünkü BM, NATO, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD gibi kuruluşlar yaptırım güçleri ölçüsünde aldıkları kararlarla ülkelerin askeri, ekonomik ve sosyal yatırımlarını destekleme ya da engelleme yeteneğine sahiptir. Bu durum siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler çerçevesinde birçok araştırmaya ve yoruma açıktır. Meseleyi konumuz olan kamu mali yönetimi penceresinden ele aldığımızda bu durumun bu örgütlere aday ve üye ülkeler nazarında mevzuatlarını hesap verebilir ve yönetim felsefesine uygun hale getirmesi yönünden olumlu yansımaları sahip olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü ülkemizde 5018 Sayılı Kanun da dahil olmak üzere hesap verebilirlik felsefesini sağlamak üzere oluşturulmuş birçok yasanın başta Avrupa Birliği kriterleri olmak üzere diğer örgütlerin raporları dikkate alınarak oluşturulmuştur. Bu durum, 5018 Sayılı Kanun'un gerekçesinde "*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısıyla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır.*" şeklinde ifade edilmiştir.

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ışığında devletler, uluslararası örgütlerinde yönlendirmesiyle kamu kesimi faaliyetlerini yeniden gözden geçirmek zorunda kalmış ve kamu kesiminin yürüttüğü faaliyetlerde mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlama ve geliştirme yaklaşımları geliştirmişlerdir.

Özetleyecek olursak kamu kesiminde saydamlık ve hesap verebilirlik kavramının giderek daha çok konuşulmaya başlanmasının temelinde iki önemli unsurun olduğu görülür. Bunlar (Emil ve Yılmaz, 200: 4):

- IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere önemli uluslararası kuruluşların devlet sınırlarını aşan ekonomik krizlerin sonucunda kamu yönetimin yeniden yapılandırma ve kamu yönetimine dair farklı yaklaşımların belirlenmesinde mali saydamlık ve hesap verebilirliğe önemle vurgu yapılmasıdır.

- Bir diğeri ise, uluslararası alanda gelişen olayların etkisiyle kamuoyunun mali saydamlık ve hesap verebilirlik ile ilgili farkındalığının artmaya başlanılmasının yanı sıra ulusal ölçekte saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarının tartışılma konusu olmasıdır.

3.2.3.1. IMF “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü”

Uluslararası çalışmalar yürüterek mali hesap verebilirliği gündemine alan kuruluşların başında IMF gelmektedir. IMF Eylül 1996’da organlarından olan Yönetim Kurulunun Ara Komitesi iyi yönetişimin kavramlarından mali saydamlık ve hesap verebilirliğin önemine vurgu yapmıştır. Aynı şekilde Eylül 1997’de Çin’in Hong Kong şehrinde düzenlenen bir toplantıda yönetişim kavramlarının önemi tekrarlanmıştır. Bu gelişmeler neticesinde IMF 2007 yılında “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” çıkartarak üye ve üye olmayan bütün ülkelerin bu tüzüğün uygulanmasını teşvik etmiştir (BÜMKO, 2007).

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü’nde saydamlık ve hesap verebilirliğin oluşmasında dört ana ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler:

- Kamu kesiminin rollerinde ve sorumluluklarında açık olunması,
- Kamunun bütçe hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinde açık olunması,
- Kamu bilgisinin kamuoyuna açık olunması,
- Kamunun yayınladığı verinin güvenilirliğine ilişkin teminatlardır.

IMF tarafından belirlenen Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü’ndeki temel ilkelerin alt bileşenleri ise şunlardır (IMF, 2007):

Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

- Kamu yönetiminin sınırlarının net olarak çizilmesi,
- Kamu politikalarının açık bir şekilde belirlenmesi,

- Kamu politikaları uygulayıcılarının görev ve sorumluluklarını herkesçe bilinmesi,
- Kamu yönetiminde şeffaf bir yönetsel ve yasal çerçevenin oluşturulması,

Bütçe Sürecinin Açık ve Net Olması

- Bütçenin hazırlanma sürecinin önceden belirlenmiş ve süreklilik arz eden bir takvime bağlı kalarak yapılması
- Diğer mali hedeflerle gelişmemesi ve tutarlı olması
- Bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin vatandaşa açık ve net bir şekilde sunulması

Bilginin Kamu Kullanımı

- Halka mevcut mali politikalar ve planlar hakkında bilgi verilerek geleceğe dönük politika ve riskler hakkında bilgilendirilmesi
- Halka sunulan mali bilgilerin anlamayı kolaylaştırıcı şekilde sunulması
- Bilginin zamanında sunulması

Dürüstlüğün Garanti Altına Alınması

- Mali verilerin kabul edilmiş uluslararası kalite standartlarını karşılanması
- Mali faaliyet alanında iç gözetimin sağlanması ve koruma önlemlerinin alınması
- Mali bilgilerin dış denetim tarafından detaylı bir şekilde incelenmesi

3.2.3.2. OECD "Mali Saydamlık Rehberi"

OECD, kendisine üye ve üye olmayan ülkelere mali saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda teknik destek veren ve bu konuda rehber ve ilke yayınlayan önemli uluslararası kuruluşlardandır. Temel amaçlarından biri OECD'ye üye ve üye olmayan ülkelerin kamu mali yönetimlerini mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarıyla güçlendirmek olan teşkilat bunun için bir takım faaliyetlere bulunmaya çalışmaktadır.

OECD'nin yaptığı en önemli çalışmalarından ve faaliyetlerinden biri olan OECD Mali Saydamlık Rehberidir. OECD tarafından hazırlanan Mali Saydamlık Rehberi OECD'ye üye ve üye olmayan ülkelerin deneyimlerine dayanılarak 2002 yılında yayınlanmıştır.

OECD'nin uygulamaları üç bölümlüdür. Birinci bölümde; temel bütçe hükümetlerin üretimini ve onların genel içreğini olması gerektiğini bildiriyor. İkinci bölümde, raporlarda devam eden özel açıkları tanımlar. Bu mali ve mali olmayan performans bilgilerinin her ikisini içerir. Üçüncü bölümde, ise raporların kalite ve bütünlüğü sağlamak için uygulamaları vurgular (Güngören, 2017: 65).

OECD tarafından düzenlenen mali saydamlık rehberinde özel açıklamalar kısmında vergi harcamaları, iktisadi varsayımlar, mali varlıklar, mali olmayan varlıklar ve mali yükümlölükler ile çalışanların emekli aylıklarına ilişkin yükümlölükler ve şarta bağlı yükümlölüklerden oluşur (Tek, 2000: 4-6). Doğruluk, Kontrol ve Hesap verebilirlik kısmında muhasebe yöntemleri, sistemler ve sorumluluk, denetim ve kamu denetimi ve parlamento denetiminden oluşmaktadır.

Özetlenecek olursa Mali Saydamlık Rehberi, hesap verebilirliğe; muhasebe yöntemlerinde, mali kontrol ve denetim raporlarında, kamu ve parlamento denetimlerinde önemle vurgu yapılmıştır. Mali Saydamlık Rehberi, üye ve üye olmayan ülkeler için saydamlık ve hesap verebilirlik derecesini artırmak amacıyla bir referans aracı olarak tasarlanmıştır. OECD tarafından hazırlanan Mali Saydamlık Rehberin hukuki bir zorunluluk olmamakla birlikte OECD üye ülkelerinin ortaklaşa hazırladıkları bir çalışmadır.

3.2.3.3. Dünya Bankası "Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı"

Dünya Bankası Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlikle İlgili Yaptığı Çalışmalar saydamlıkla ilgili çalışmalar yapan bir diğer uluslararası kuruluş Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası yani Dünya Bankasıdır. Dünya Bankası amaçları doğrultusunda geliştirmekte olan ülkelerin kamusal yatırımlarını

desteklemek ve yoksulluğu azaltmak vardır. Bu amacı gerçekleştirmek için bu ülkelere kredi veren uluslararası bir kuruluştur. Dünya Bankası çeşitli vizyonlar açıklayarak kredi verdiği ülkelerin gelişimlerini bu vizyonda sağlamasını istemektedir. Bunların başında kamu yönetiminde etkinlik ve mali saydamlık gelmektedir. Dünya bankası saydamlığın olduğu bir çalışma ortamının oluşması için gerekli olan idari görevleri şu şekilde sıralamaktadır (Özdemir, 2001: 38):

- Zamanında müdahale etme kültürünün oluşturulması,
- Uygulamaların gerekçesinin bildirilmesi,
- Kararların alındıktan sonra gözden geçirilip düzeltilebilecek esneklikte olması,
- Çıkar çatışmalarının kamu kesiminde önlenmesi.

Dünya Bankası yoksulluğu azaltmak ve saydamlığı arttırmak amacıyla hazırladığı programların ve çalışmaların etkili olabilmesinin önündeki en büyük engel olarak yolsuzluğu görmektedir. Yolsuzluğun önlenmesini birinci şart olarak gören Dünya Bankası, bunu sağlamak için beş temel strateji geliştirmiştir. Bu stratejiler (Karakaş ve Çak, 2007:83-84):

- Sivil toplumun güçlendirilmesi,
- Özel sektörde rekabetin artırılması,
- Kamu gücünün etkin kullanımının sağlanması,
- Politik hesap verme sorumluluğunun artırılması,
- Kamu kesiminin yönetiminin iyileştirilmesidir.

Hükümetler, kamu sektörü ve kalkınmanın kamu harcamaları bir tartışma konusu olduğunda Dünya Bankası bu sorunlarla karşılaşır. Hükümet müdahalesini doğrulayan kalkınma önceliklerinin anlamak için Kamu Harcama Yönetimi El kitabı adı altında Dünya Bankası derin ve geniş bir çalışma yapmıştır.

Dünya Bankası yayınladığı Kamu Harcama Yönetimi El kitabı güvenilir bütçe performansına hükümetler nasıl ulaşabileceği hakkında genel bir fikir sağlar ve bu el kitabı kamu harcama yönetimi sistemi daha iyi bir

performansın belirlenmesinde kilit unsuru olan ilkeleri belirler. Dünya bankası Güvenilir Bütçeleme ve Mali Yönetim İlkeleri adı altında ülkelere tavsiye niteliğinde standart haline getirmiştir. Bu ilkeler şunlardır (World Bank, 1998: 177):

- Kapsamlılık ve Disiplin
- Yasallık
- Esneklik
- Öngörülebilirlik
- Rekabet edebilirlik
- Doğruluk
- Bilgi
- Saydamlık ve Hesap verebilirlik

Saydamlık ve hesap verebilirlik, açık ve erişebilir olmak, kararların temelli, sonuçları ve maliyetleri daha geniş toplumlara aktarmaya ihtiyaç duyar. Saydamlık, karar vericiler karar verme aşamasında onlarla ilgili tüm konuları ve bilgileri önceden almalarını da gerektirir. Karar vericiler, kendilerine verilen yetkinin uygulanmasından sorumlu tutulmalıdırlar. Bunlar, daha fazla esneklik sağlamak, doğru ve tam zamanında bilgi talebini de artırmak için karşılıklı olarak önemlidir.

Dünya Bankası Kamu Harcama Yönetimi El kitabını ülkeler için saydamlık ve hesap verebilirlik derecesini artırmak amacıyla bir referans aracı olarak tasarlandı.

Dünya Bankası tarafından hazırlanan Kamu Harcama Yönetimi El kitabı hukuki bir zorunluluk olmamakla birlikte Dünya Bankası ülkelere tavsiye niteliğindeki bir çalışmadır.

3.2.3.4. Avrupa Birliği "SIGMA Programı"

AB ve OECD'nin ortaklaşa olarak 1992 yılında SIGMA Programını başlatmışlardır. Bu programın amacı merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerini; demokratik idealler, etik ve hukukun üstünlüğü

ilkeleri etrafında çeşitli reformlarla güçlendirmektir. Bu çalışmalardan en önemlisi 1998’de yayınlanan, “Avrupa İdari Alanı” isimli raporda yer alan kamu yönetimi ile ilgili ilkeleridir (Ökmen, 2009: 149-150).

SIGMA Programı kapsamında zaman içerisinde çalışmalar yapan üye devletler netice itibariyle iyi yönetişimin ne olduğu ve gerekliliği konusunda görüş birliğine varmışlardır. Üye devletlere göre iyi yönetişim, hukukun üstünlüğü prensibinin dayandığı güvenilirlik öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık ve etkililiğe ek olarak teknik ve yönetsel ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımını içermektedir (Acar ve Sevinç, 2011: 7).

SIGMA Programıyla Avrupa Birliği tarafından belirlenen ilkeler, üye ülkelerin geçerli olan temel idare hukuku ilkelerini sistematik bir hale getirilerek iyi yönetişim ilkelerinin hakim olduğu ortak bir kamu yönetimi anlayışının oluşmasını sağlamak amacıyla Avrupa İdari Alanı ilkeleri belirlenmiştir. Belirlenen ilkeler (Kuzey, 2009:57-89):

- Güvenilirlik ve Hukuk Güvenliği (Yasal Kesinlik),
- Etkinlik ve Etkililik,
- Açıklık ve Saydamlık,
- Hesap Verebilirliktir.

Özetlenecek olursa, Avrupa Birliği kamu yönetimi anlayışını bu ilkeler etrafında kurumsallaştırmıştır. AB, yeni üyeleri birliğe dahil ederek genişlerken, tam üyelik aşamasındaki ülkelerle ortak politikaların uygulanabilirliğini güvence altına almaktadır. Bu sebeple AB, kendisine katılmaya aday ülkelerin idari yeniden yapılandırma çalışmalarını takip etmekte ve idari kapasitelerini sıkı bir değerlendirme sürecinden geçirmektedir (Demir, 2009: 80-88). Bu sayede Avrupa Birliği amaçları doğrultusunda ilerlerken hesap verebilirlik ve yönetişimin gelişmesi ve kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır.

3.2.3.5. Birleşmiş Milletler "Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"

Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi ve Kalkınma İdaresi Birimi, Birleşmiş Milletler bünyesinde faaliyet göstererek hükümetlere, kamu politikalarında şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayabilmeleri için destek faaliyetlerinde bulunmaktadır. Temel olarak, kamu hizmetlerinin sağlanmasında yenilikçilik, hizmetlerin sağlanması sürecinde yönetim ve kamu idare kurumlarının yeniden yapılanması ve son olarak da yönetim sistem ve kurumlarının yeniden düzenlenmesi ve güçlendirilmesi konularında hükümetlere destek sağlamaktadır (Güngören, 2017: 83).

Birleşmiş Milletlerin şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili yaptığı en önemli çalışmaların başında yolsuzluğa karşı mücadele sözleşmesi gelmektedir. Birleşmiş Milletlerin yolsuzlukla mücadele sözleşmesi kapsamında 2004 yılında onaylanmasıyla Türkiye'nin de taraf olduğu devletler bu sözleşmedeki hususlarda anlaşmışlardır. Taraf olan devletler (BM, 2003):

- Yolsuzluğun gelinen son noktada yalnızca yerel bir mesele olmadığı, bütün toplum ve ekonomileri etkileyen bir sorun olduğu, dolayısıyla yerel çözümlerin yetersiz kaldığı, önlenmesi ve kontrol altına alınması için uluslararası işbirliğinin zorunlu olduğu inancını taşıması,
- Yolsuzlukla mücadele edilmesi için kapsamlı ve çok yönlü bir yaklaşımın gerekli olduğuna inanması,
- Ülkelerin kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi gerekliliğinden dolayı yürütülecek teknik destek faaliyetlerinin, yolsuzluğun önlenmesi ve hesap verebilirliğin sağlanması için bu ülkelerin yeteneklerinin artırılmasında önemli bir rol oynayacağı inancını taşıması,
- Kamusal işlemlerin ve kamu malvarlıklarının doğru yönetimi, adil olma, sorumluluk ve kanun önünde eşitlik ilkelerini ve bütünlüğü koruma ve yolsuzluğu reddetme kültürünün geliştirilmesi konusunda anlaşmışlardır.

Birleşmiş Milletler yolsuzlukla mücadele de mali saydamlık ve hesap verebilirliğin önemi üzerine durmaktadır. Sözleşmenin 5. Maddesinde

yolsuzluğa karşı önleyici politikalar ve uygulamalar belirtilmiştir. Birleşmiş Milletler, mali saydamlık ve hesap verebilirliğe işlerlik kazandırmak için Sözleşmenin 9. Maddesinde belli unsurlar belirtmiştir. Buna göre, BM'ye üye her ülke iç hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, yolsuzluğun önlenmesinde etkili olan; saydamlık, rekabet ve karar alma süreçlerini etkin kılmak için gerekli adımları atmaları gerekir (BM, 2003).

BM, mali saydamlık ve hesap verebilirliğe etkinlik sağlamak için kamu harcamalarına toplumsal katılımı kavramı üzerine durmuştur (BM, 2003).

3.3. HESAP VEREBİLİRLİK VE 1050 SAYILI MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNU

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte kamu mali yönetim sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenmiş ve uzun yıllar ihtiyaçlara cevap vererek uygulanmış mali anayasa niteliğinde önemli bir kanundur. 1050 Sayılı kanun dünya kamu yönetiminde yaşanan değişimler neticesinde ortaya çıkan yeni uygulama ve kavramlara sahip olmayışı sebebiyle yerini bahsi geçen bu yeni kavramlar çerçevesinde oluşturulan 5018 sayılı Kanun'a bırakmıştır (Çöker, 2018: 15).

Meclisin mevcut yasa üzerinde yeni bir düzenleme yapmak yerine yeni bir yasa ile değiştirilmesinde Avrupa Birliği uyum çalışmaları etkili olmuştur. Maliye bakanlığı kanunu "Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uyumlu bir kamu iç kontrol oluşturulması" amacıyla, 3 Ağustos 2002 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmuş 24 Aralık 2003'te nihai haliyle Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Saraç, 2005: 124).

Cumhuriyetin ilanından sonra ki süreçte 1050 sayılı yasa hem içerik hem de uygulama açısından gelişim ve dönüşüm yaşamış olsa da klasik bütçe sistemine dayalı kalmış, yönetim ve hesap verebilirlik gibi niteliklere sahip olamamıştır. Bu açıdan Türk bütçe sisteminde plan-program-bütçe ilişkileri net bir şekilde kurulamamış, program amaçlarının net olarak belirlenememiş, ödenek belirlemede ve harcama denetiminde yetersiz kalınmıştır (Falay vd.

2006: 35). 1050 sayılı kanunda hesap verebilirlik ilgili eksiklikler şu şekilde sıralanabilir (Okumuş, 2008: 22):

- 1050 sayılı Kanunun yalnızca devlet tüzeli kişiliğine dâhil idarelerin mali denetim ve yönetimlerini düzenlemekteydi. Bu açıdan dar kapsamlıydı. Bu durum mali yönetimde kontrol ve bütünlüğün sağlanması ile kaynak israfının ve usulsüzlüklerin önlenmesi yönünde engeller içermekteydi.
- 1050 sayılı kanun değişen şartlar içerisinde sağlıklı işleyen, etkin ve verimli kamu mali sistemi ile mali denetim sistemi olmaktan çıkması,
- Hesap verebilirlik için en önemli temel şartlardan birisi kamu da rollerin ve sorumlulukların açık olunmasına karşın 1050 sayılı kanunda kimin hesap vereceği yönünde boşluklar bulunmaktaydı.
- Mali yönetim ve denetim konusunda sorumluluğu ve yetkisi olanlar hususunda belirsizlikler yaşanmaktaydı ve bu durum denetim karmaşasını beraberinde getirmekteydi.
- Denetim ve hesap verme sistemi çağdaş denetim yaklaşım ve araçlarını içermemekteydi.
- Kamu idarelerinin yasal düzenlemesinde iç denetim sistemi ile iç ve dış denetim standartları yönünden eksiklikler mevcuttu. Bu durum beraberinde denetimin yalnızca evrak üzerinde yapıldığı uygulamaları getirmekteydi.
- Sayıştay'ın yapmış olduğu dış denetim kapsamının dar kalması sebebiyle bazı kurum ve harcamalar denetim dışında kalmaktaydı.

Sayılmış olan bu sebeplerden dolayı 1050 sayılı Kanun'un hesap verebilirlik, mali saydamlık ve denetim alanlarında yetersiz kaldığı öne sürülmüştür.

Bu bağlamda 1050 sayılı Kanununa yönelik yapılan eleştiriler beraberinde yeni reformları gerektirmekteydi. Kamu mali yapısında hesap verebilirliğin sağlanması için öngörülen reformlardan bazıları şunlardır:

- Kamu kesimlerinde etkin kontrol mekanizmaları kurmak ve açık bir şekilde hesap verebilmeyi sağlamak,

- Kamu kesiminin güvenilir, doğru, tutarlı ve hızlı bir şekilde bilgi ve belgelere erişimi olmasında, doğru kararlar vermesi için gerekliliği sağlamak,
- Muhasebe birliğinin kurulup, etkin bir hesap verebilir süreci sağlamak için, tahakkuk esasına dayalı devlet muhasebesine geçmek,
- Raporlama sistemlerini geliştirilerek hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektir.

Bu beklentiler doğrultusunda, uluslararası örgütlerin raporları da dikkate alınarak 5018 sayılı Kanun yasalaştırılmıştır. 5018 sayılı Kanun, 1050 sayılı Kanunda olmayan; etkin bir iç kontrol mekanizması sağlamak ve sağlıklı muhasebe raporlamaları yapmak suretiyle hesap verebilirliği sağlamak, bütçe ve denetim sürecini stratejik planlama ve performans programıyla desteklemek, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin üzerine kurgulanmış kanundur (Saraç, 2005: 162).

3.4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA HESAP VEREBİLİRLİK

Bütçe hakkı ülkemizde 1924 Anayasası ile tanınmıştır ve ilk düzenleme 1927 yılında çıkarılan kanun ile gerçekleşmiştir. Bu tarihten günümüze dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimlerin ardından mali yönetim sistemimizde köklü değişimler yapmamızı zorunlu kılmıştır. Bunun sonucunda, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirmek için hazırlanan 5018 sayılı Kanun yasalaştırılmıştır.

Hazırlanan kanunun genel gerekçesinde, ifade edilen amaçlar şu şekildedir (Arcagök, 2006: 21):

- Bütçe kapsamının genişletmek
- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin arttırmak.
- Mali yönetimde şeffaflığı sağlamak.
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesini kurmak.

- İç kontrolü etkin hale getirmek.
- Çağdaş gelişmelere uygun bir kamu mali yönetim sistemi oluşturmak.

5018 sayılı Kanun'un kabulüyle birlikte ülkemizde yeni bir mali yönetim ve kontrol yaklaşımı uygulanmaya başlamıştır. Bu kanunla birlikte orta vadeli harcama planı oluşturulmuş; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve performans denetimi sistemleri getirilmiş; iç ve dış denetim mekanizmaları kurulmuştur (Arslan, 2010: 6).

5018 sayılı Kanun aşağıdaki amaçları gerçekleştirmek üzere çıkartılmıştır (Tosun ve Cebeci, 2006: 2):

- Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak
- İç kontrol, iç denetim ve dış denetim sistemlerini uluslararası standartlara uygun hale getirmek.
- Denetimini kurum içinde sağlamak için, harcama yapmakla görevli birimlerin harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetime tabi tutarak mali disiplini sağlamak.
- Kurumların hesap verebilirlik kapasitelerini arttırmak için stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara, belirlenmiş esas ve usuller ile hizmet gereklerine uygun bir şekilde hazırlanmasını sağlamak.
- Kamu mali yönetimimizin uluslararası standartlara uyumlu hale getirmek.
- Dış denetimi daha etkin hale getirmek.

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetim sürecinde önemli bir unsuru hesap verebilirlik kavramının üzerinde önemle durmuştur. Kanunun birinci maddesinde amaç açık bir şekilde mali hesap verebilirlik ve saydamlık kavramlarının üzerinde durmuştur.

Kanunun birinci maddesinde amaç şu şekilde tanımlanmıştır;

"Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir

şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir”

5018 sayılı Kanun birinci maddesinde olarak üç temel unsura vurgu yapmaktadır. İlki; kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, ikincisi; kamu kaynaklarında mali saydamlığı sağlanmasını ve üçüncüsü ise; kamu kaynaklarını elde eden ve kullananların hesap verebilirliğin sağlanmasıdır (Güngören, 2017: 118).

Mali sistemin üç nokta üzerinde inşa edilmesinin nedeni hesap verebilirliğin, devletin en önemli mekanizmalardan birisi olmasıdır. Hesap verebilir olan bir sistemin varlığı, kamu hizmetlerinde harcama ve karar alma pozisyonunda olanların kamu kaynaklarını kullanırken kamuoyunun gözetiminde olması, kaynakların şahsi çıkarlar doğrultusunda kullanılmasına engel olacaktır. Böylece vatandaşların kamu yönetimlerine olan güveni artmış olacaktır.

5018 sayılı Kanun hesap verebilirlik ve mali saydamlığı tesis etmek için uyguladığı düzenlemeleri yedinci maddesinde tanımlamıştır:

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*

d) *Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur”*

5018 sayılı Kanun’un mali saydamlık ve hesap verebilirliği tesis etmek için kamu mali sistemimize getirdiği yenilikler şu şekilde sıralanabilir:

- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme
- Merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamı ve düzeni
- Orta vadeli program, malî plan ve bütçe hazırlama rehberi
- Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunulması
- Yedek ödenek
- Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi
- Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu
- Bağış ve yardımlar
- Faaliyet raporları
- Muhasebe sistemi
- Mali İstatistikler
- İç Kontrol Sistemi
- İç denetim
- Dış denetim

5018 sayılı Kanun’da hesap verebilirlik kamu harcamaları için önemli bir konuma gelmiştir. 5018 sayılı Kanun çağım kamu yönetimi anlayışına uygun olarak kamu gücünü kullananların görev, yetki ve sınırları çizmiştir. Kanunun sekizinci maddesi, kamu gücünü kullananların hesap verme sorumluluğuna vurgu yapmıştır (Kırılmaz ve Atak, 2015: 202):

“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.”

5018 sayılı Kanun görevli ve yetkili olan sorumluluklar şöyle açıklamıştır:

- Bakanlar: Siyasi bakımından sorumludurlar
- Üst Yöneticiler: İdari bakımdan sorumludurlar
- Harcama Yetkilisi: Mali bakımdan sorumludurlar
- Gerçekleştirme Görevlisi: Mali bakımdan sorumludurlar
- Muhasebe Yetkilisi: Mali bakımdan sorumludurlar

Kanun, uygulamalarda bir takım eksikliklere sahip olmakla birlikte hesap verme ve saydamlık konularına ayrıca önem vermesi bakımından Türk kamu yönetimi mevzuatı açısından önemli bir yere sahiptir. Kanunla birlikte bütçe hazırlama süreci modern yönetim sistemine göre yeniden tanımlanarak, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını sağlamaya yönelik olarak yeni mekanizmalar getirilmiştir. Mali kontrol sistemi güçlendirilip harcama yapma yetkisine sahip birimlere yetki devri öngörülmüş ve sorumluların yetki ve görevleri yeniden tanımlanmıştır. Ayrıca Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletilmiş ve etkinleştirilmiştir (Tosun, 2010: 127).

3.4.1. Bakanların ve Üst Yöneticilerin Sorumluluğu

Yasada siyasi sorumlulukla birlikte yönetsel sorumluluk yeniden tanımlanmıştır. Bunun neticesinde kamu üst yöneticileri mali yönetim ve kontrol mekanizmasında ön plana çıkmıştır. Bütçelerin uygulanması hususu ve temel bazı konularda siyasilerin ve üst düzey bürokratların, inisiyatif ve sorumluluklar yönünden yetkileri arttırılmıştır (Ergenoğlu ve Yılmaz, 2005:1).

Bakanların hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı Kanun'un 10. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir;

"Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu

çerçeve de diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanına aittir.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler”

Bu madde ile bakanların nelerden sorumlu tutulacakları hususunda düzenlemelere gidilmiştir. Bakanların Cumhurbaşkanına karşı hesap vermeleri, Cumhurbaşkanlığı tarafından kullanılmasına izin verilen kaynağa karşılık hangi sonuçları elde etmeyi hedeflediğini taahhüt ve beyan etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Madde metninde etkinlik ve verimlilik ilkeleri çarpmaktadır. Bu ilkelerin gerçekleştirilebilmesi için kurumlardan yıllık performans planları yapmaları istenmektedir. Performans planlarında, amaçlar ve hedefler açıkça ortaya konulması beklenmektedir (Köse, 2008: 86).

Öte yandan 5018 sayılı Kanun’un 10. maddenin 3. fıkrasında yer alan; hazırlanan performans planlarının her mali yılın ilk ayında kamuoyu ile paylaşım zorunluluğu, bakanların vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunu konu edinmektedir. Bakanların kamu kaynaklarını belirlenmiş ilkelere göre kullanılması hususunda Cumhurbaşkanına karşı sorumlulukları vardır. Bakanlar her yıl hazırlamış oldukları performans programları ve faaliyet raporlarını Cumhurbaşkanına sunacaklardır. Böylelikle önceden belirlenmiş hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı da bu raporlarda ortaya çıkmış olacaktır.

Kanunun 11. maddesinde üst yöneticilerin sorumluluğu şu şekilde düzenlenmektedir;

"Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin 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, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."

Kanun, üst yöneticilere önemli rol ve sorumluluklar tanımlamaktadır. Üst yönetici konumundaki kişilerin sorumlulukları doğrudan bağlı bulundukları Bakan'a karşıdır. Ancak mahalli idarelerde üst yöneticilerin kendi meclislerine karşı sorumluluk durumu bulunmaktadır. Diğer bakanlıklardan farklı olarak Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde bakana bağlı bir üst yönetici sıfatında memur yoktur. Üst yönetici doğrudan Milli Savunma Bakanıdır.

Üst yöneticinin idari sorumlulukları şu şekilde sıralanabilir (Köse, 2008: 88):

- Yöneticisi olduğu idarenin, stratejik planlara uymasını sağlamak.
- Kurumun stratejik plan ve performans hedeflerini hazırlamak ve uygulamak.
- Kaynakların etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanımı sağlamak.
- Kaynakların kötüye kullanımını engellenmek.
- Mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişini takip etmek.

- Faaliyet raporunu hazırlanıp ilgili yerlere gönderilmesinden sorumludur.

3.4.2. Harcama Yetkilisinin Sorumluluğu

Harcama yetkilisinin sorumlulukları 5018 sayılı Kanun'un 31. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir;

"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, diğer idarelerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir.

Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur.

Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerinde, harcama yetkilileri ödenek gönderme belgesiyle belirlenir. Bu idarelerde ödenek gönderme belgesi ile ödenek gönderilen birimler harcama birimi, kendisine ödenek gönderilen birimin en üst yöneticisi ise harcama yetkilisidir. Bütçe ödeneklerinin ilgili birimlere dağılımının planlanması ve kullanılmasına ilişkin usûl ve esaslar Cumhurbaşkanlığı, ödenek gönderme belgesine bağlanmasına ilişkin usul ve esaslar ise Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama

yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.”

5018 sayılı Kanun’da harcama yetkilisi, harcama yapma yetkisine sahip biriminin en üst yetkilisidir ve kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilmiştir. Ancak teşkilat yapısına göre harcama yetkilisi, zorunlu durumlarda üst yönetici veya belirleyeceği kişiler tarafından belirlenebilmektedir (Öztürk, 2006:14).

3.4.3. Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu

Gerçekleştirme görevlileri, teşkilat içerisinde yukarıdan gelen harcama talimatlarına istinaden; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Bir başka ifadeyle, gerçekleştirme görevlilerinin bedeli bütçeden ödenen bir iş, mal veya hizmetin önceden belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alınmasında veya gerçekleştirilmesinde görevlendirilmeleri görevleriyle ilgili tüm iş ve eylemlerden sorumlu olmaları için yeterli görülmüştür. Bunun bir sonucu olarak, görevlendirildikleri işlerle ilgili kamu zararı olduğu durumlarda zararı kanuni faiziyle birlikte ödemekle yükümlü kılınmışlardır. Bu görevlilerin kamu zararı dışındaki sorumlulukların tespiti ise genel hükümlere tabidir (Kaya, 2006:13).

Kanun’un 8. Maddesine göre, tüm kaynakların, elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar hesap verme sorumluluğu kapsamına dahil edilmiştir. Gerçekleştirme görevlileri, 1050 sayılı Kanun’dan farklı olarak, yaptıkları ve yapmaları gereken iş ve işlemlerden dolayısıyla sorumlu tutulmuşlar ve harcama talimatından ödeme aşamasına kadarki tüm

süreç içerisinde işlemleri yürütenlerin düzenledikleri belgenin doğruluğundan sorumlu olmaları kabul edilmiştir.

3.4.4. Muhasebe Yetkilisinin Sorumluluğu

1050 sayılı kanunda her şeyden sorumlu olan sayman yapısı, 5018 sayılı Kanun ile değiştirilerek biraz daha sorumlulukları azaltılmış muhasebe yetkilisi tanımına geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 61. maddesi muhasebe yetkilisini şu şekilde tanımlar; *"Muhasebe yetkilisi, muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olan kişidir."*

Kanunda belirtilen şekliyle muhasebe hizmetleri (5018 sayılı Yasa 61. Madde);

"Muhasebe hizmeti; 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 işlemleridir."

Muhasebe yetkililerinin sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun ile birlikte incelemeleri gereken belgelerle sınırlı tutulmuştur. Ödeme emri belgesi ve ekli belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında belirtilen belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür (Edizdoğan, 2007: 353). Bir başka ifadeyle 5018 sayılı Kanun ile birlikte muhasebe yetkilisine kontrol görevi yüklenmiştir.

3.5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA YÖNETİŞİM

Yönetişim kavramının ülkemiz kamu yönetimi mevzuatında kendisine yer bulmasının temel sebeplerinden birisi Avrupa Birliği üyelik süreci olduğunu

belirtmekte fayda vardır. Zira ülkemizin yönetim kavramına ve bu kavramın getirdiği çağdaş prensiplere dikkat çekmesi 1996 yılında yapılan Habitat II konferansına dayanmaktadır. Bu konferansta sunulmuş olan Türkiye Ulusal Raporu'nda ve Eylem Planı'nda amaç olarak; sürdürülebilirlik, eşitlik, kent bilinci, yaşanabilirlik, yapabilir kılma ve yönetim belirlenmiştir. Bu konferansın ardından Avrupa Birliği üyelik süreci kapsamında yapılan mevzuat reformlarının temelinde iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirmek amacıyla bir takım köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler şu şekilde sıralanabilmektedir (Karakuş, 2010; 36-37);

- 2004 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile kamuda şeffaf ve hesap verebilir bir işleyişin ve yönetimin sağlanması amaçlanmıştır.
- 5137 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çeşitli etik davranış ilkeleri belirlenmiş ve bu ilkeleri takip etmek üzere "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" kurulmuştur. Bu ilkeler ilgili yasada saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme şeklinde sıralanmıştır.
- Avrupa Birliği katılım sürecinde ülke genelinde yapılan reformlar kapsamında yönetim anlayışının bir parçası olarak yerelde katılımın güçlendirilmesi adına 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseyleri kurulmuştur.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan yapısal değişiklikler neticesinde yasa ve yönetmeliklere yönetim kavramının parçası olan; Hesap verebilirlik, açıklık, stratejik yönetim, şeffaflık, insan kaynakları yönetimi, e-devlet uygulamaları, bilgi teknolojileri, müşteri-mükellef odaklılık ve araştırma geliştirme (Ar-Ge) faaliyetlerinin geliştirilmesi gibi kavramlar ve anlayışlar kamu politikalar belirleyiciler tarafında ön plana çıkartılmıştır.

Türkiye'de mevzuat alanında yönetim kavramı çevresinde yaşanan bu değişim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da kendisini

göstermiştir. Günün ihtiyaçlarına daha iyi şekilde cevap vermesi için yapılan değişikliklerde stratejik planlama, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi kavram ve ilkeler ön plana çıkmıştır (Karakuş, 2010; 38).

5018 sayılı kanun içerik olarak “yönetişim” terimine yer vermemiş olmasına karşın, getirdiği yenilikler ve temel vurgularıyla yönetim kavramını özünde barındırmaktadır. 5018 sayılı kanunun yönetim çerçevesinde sahip olduğu temel ilke ve vurgular; Hesap verebilirlik, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, stratejik plan, saydamlık şeklinde sıralanabilmektedir.

5018 sayılı kanunda, yönetim felsefesi dahilinde değerlendireceğimiz temel noktalarını sıralayacak olursak; 4. Madde de yer alan hesap verebilirlik ve 8. Madde de yer alan hesap verme sorumluluğu kavramları öne çıkmaktadır. Ayrıca kanunun 7. Maddesinde yer alan mali saydamlık kavramı doğrudan hesap verebilirlik ve yönetim ile ilgilidir.

Kanununda yer alan iç kontrol ve iç denetim kavramlarının yanı sıra faaliyet raporları ve stratejik planlama beraberinde yasada kendisini orta vadeli program ve planlarla uygulamaya dönmüştür. Bu yönüyle değerlendirildiğinde 5018 sayılı kanunun yönetim kavramını gerekli araçlarla uygulamaya dönüştürme amacı taşıdığını söylemek mümkündür.

Yönetişim hesap verebilirlik ve saydamlık özellikleri kanunda mali saydamlığın sağlanması amacıyla öngörülen siyasi ve idari hesap verebilirliğe ait hükümlerle sağlanmaya çalışılmıştır.

Bir başka deyişle, kanun temel hatlarıyla, kamu harcamaları üzerinden kaynakları ekonomik, etkili ve verimli kullanmak amacıyla yönetimi bir araç olarak kullanmaktadır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde kanunun temel amacı iyi yönetimi sağlayarak hesap verebilirlik üzerinden kamuoyunun devleti ilgili faaliyetleri hakkında bilgilendirilmesidir (Hastürk, 2006: 112).

Sonuç olarak 5018 sayılı kanunun genelinde hakim olan anlayışla kamusal hizmetlerin sunumunda ve kamu yönetiminin iç işleyişinde yönetim yaklaşımına paralel bir dönüşüm amaçlanmıştır. Bu süreç yalnızca yasalar üzerinden değil tüm kamu kurumlarının işleyişinde ve halka sunumunda özel

sektör benzeri performans uygulamalarının yaygınlaştırılması, kamu özel işbirliği, e-devlet uygulamaları, performans esaslı bütçeleme ve vatandaş odaklılık gibi iyi yönetim uygulamaları yaygınlaştırılmıştır (Karakuş, 2010; 88).

3.6. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN HESAP VEREBİLİRLİĞİ VE YÖNETİŞİMİ SAĞLAMAK İÇİN ÖNE ÇIKARTTIĞI KAVRAMLAR VE DÜZENLEMELER

Kamu Mali Yönetimi Kontrol kanunu Türk kamu yönetim sistemine birçok yenilik getirmiştir. Kanun, kamu mali yönetim mevzuatımızı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerine yer vererek mali disiplini sağlamayı hedeflemekte ve dünyadaki değişime uyum sağlamayı amaçlamaktadır (Aydın, 2012: 41).

İlgili yasa ile bazı kavramlara özellikle vurgu yapmıştır. Bu temel kavramlar şunlardır (Aydın, 2012: 41-42);

- Hesap verebilirlik ve yönetim sorumluluğu
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- Stratejik planlama
- Performans esaslı bütçeleme
- Çok yıllık bütçeleme (Orta vadeli harcama programı)
- Mali saydamlık
- Tahakkuk esaslı muhasebe
- Mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması
- İç kontrol sistemi
- Etkin bir iç denetim
- Dış denetim

Çalışmamızın bu bölümünde 5018 sayılı Yasa üzerinde vurgu yapılan temel kavramlar üzerinden yasadaki yenilikleri incelenecektir.

3.6.1. Hesap Verebilirlik ve Yönetim Sorumluluğu

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hesap verebilirlik ve denetimin etkin bir şekilde sağlanması çeşitli süreçlerden geçmiştir. Bu süreçlerde en etkin rolü olan ve norm ilkelerin belirlenmesinde öncü olan otorite kurumlar söz konusudur. Özellikle hesap verebilirlik konusunda Avrupa Birliği uyum yasaları kapsamında ki gelişmeler önemlidir.

Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye, Avrupa Konseyi tarafından AB'ye üye ülke siyasi ve ekonomik şartlarını ve sorumluluklarını sağlaması şartıyla, "Avrupa Birliği aday ülkesi" olarak onaylanmıştır. 5018 sayılı Yasa gibi birçok kamu ve mali yönetimi ilgilendiren yasa bu kapsamda Avrupa Birliğinin öngördüğü ilkeler çerçevesinde revize edilmiştir. Avrupa Birliği'ne aday ülke konumuna gelmek, Türkiye'nin, mevzuatını, "Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel Hükümler" öncelik alanlarını içeren revize edilmiş "Katılım Ortaklığı Belgesinde" belirtildiği şekilde, Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlaştırmasını gibi düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, "Mali Kontrol" ile "Mali ve Bütçesel Hükümlerin" uyumlaştırılması sürecinin kısa vadede başlayacağı ve orta vadede sonlandırılacağı, 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "Müktesebatın Kabulü İçin Ulusal Programda" belirtilmiştir (Ciğerci, 2007: 54).

24 Temmuz 2003 tarihli "Müktesebatın Kabulü İçin Ulusal Programda", mali kontrol hedefler, arasında "yönetim sorumluluğu" kavramı yer almaktadır. İlgili program yönetim sorumluluğuna şu şekilde değinmiştir (Ciğerci, 2007: 56):

"Yönetim sorumluluğuna sahip olanlar, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden, kurum stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, belirlenmiş esas ve usuller ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasından ve sorumlulukları altındaki kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamaktan sorumlu tutulacaktır.

Diğer taraftan, yönetim sorumluluğuna sahip olanlar, idarelerinin amaçları, stratejileri, değerleri, taahhütleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılbaşında kamuoyunu bilgilendireceklerdir.”

Bu ilke ve hedefler doğrultusunda yenilenen 5018 sayılı Kanun, 1050 sayılı Kanundan farklı olarak mali yönetim sistemine yönetim sorumluluğunu getirmiştir. Yönetim sorumluluğu bünyesinde; siyasi sorumluluğu, performans sorumluluğu, mali sorumluluğu ve cezai sorumluluğu bulundurmaktadır (Aydın, 2012: 42).

5018 sayılı Kanun, 1050 sayılı kanunda ki kusursuz sorumluluk yerine kusura dayanan sorumluluğu getirmiştir. Kusura dayanan sorumluluk, kaynaklarının kullanılmasından sorumlu olanların iş ve eylemleri neticesinde ortaya çıkan sonuçlara ve hatalara kusuru ve sorumluluğu oranında katlanmasıdır (Aydın, 2012: 42).

5010 sayılı Kanun'un en önemli maddelerinden olan 8. Maddede "Hesap Verme Sorumluluğu" düzenlenmiştir. Bu maddeye göre;

"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." (5018 sayılı Yasa 8. Madde)

Kamu kaynaklarını kullanan ve yöneten kişilerin, kullandıkları bu kamu kaynaklarının kullanımıyla verdikleri hesaplar, mali hesap verme sorumluluğudur (Aydın, 2012: 74).

Mali hesap verebilirlik kavramı ile yakından ilgili bir diğer kavram da mali şeffaflıktır. Şeffaflık; idarenin amaçlarını ve bu amaçlara ulaşabilmek için uygulamaya koyduğu plan ve programları ve bu programların uygulanması sonucunda yarattığı etkilerin kamuoyuna anlaşılabilir, güvenilir ve tutarlı bir şekilde sunulmasıdır (Bilginoğlu ve Maraş, 2011: 59). Burada iki temel unsur

vardır. İlki, şeffaflık yalnızca sonuçlanmış uygulamaların fiiliyatları hakkında bilgi vermeleri değil, neyi ne amaçla yapacaklarını kamuoyuna önceden bildirmeleri gerektirir. İkinci boyut ise, belge ve bilgilerin; kamuoyunun kolayca erişebileceği ve anlayabileceği şekilde sunulmasıdır (TÜSİAD, 2002: 230).

3.6.2. Kaynakların Etkili, Ekonomik ve Verimli Kullanımı

Avrupa Birliği, 1980'den sonraki dönemde devletin küçülmesi anlayışının benimsenmesi neticesinde kaynakların kullanımında etkililiği ve verimliliği arttırmak amacıyla üye ve üyeliğe aday ülkelerden beklediği adımları düzenli olarak paylaşmaktadır (Kanca, 2017: 494). Avrupa Birliği aday üyeliğimiz kapsamında hazırladığımız Avrupa Birliği Müktesebatında kamu yönetiminde kaynak kullanımı hakkında belirtilen esaslar şu şekildedir:

"Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun faaliyet göstermesini, kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, kontrol ve denetim faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlayacak bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulacaktır."

5018 sayılı Kanun'un temeli 10 Mart 2000 tarihinde hükümetin "Ekonomik Reform Kredisi" talebiyle Dünya Bankası'na göndermiş olduğu mektuptur. Bu mektupta "Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi" (PEIR) çalışması, yapılacağı belirtilmiştir. Bu çalışmanın sonuçlarından biride 5018 sayılı Kanun'un hazırlanmasıdır. Bu kanunda sermaye ve uluslararası örgütlerin önemli etkileri olmuştur (Biyar, 2005: 2).

3.6.3. Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeleme

Stratejik planlama; etkili taktikler geliştirerek, organizasyonun amaç ve hedefleri doğrultusunda bütçesinin ve kaynakların kullanılmasıdır. Bu

süreçte hesap verme sorumluluğu stratejik planların başarılı olmasına rehberlik etmektedir. Organizasyonlar hedeflerine ulaşabilmesi için geliştirdiği stratejileri sürekli gözden geçirmesi ve denetlemesi gerekmektedir. Stratejik planlarda, stratejik yönetim planların başarılı olması için kullanılan bir araçtır. Günümüzde kamu kurumlarının faaliyetlerini bir plan dahilinde yapması büyük bir önem kazanmıştır (Aydın, 2012: 98):.

Stratejik planlamayı her kurum kendi ihtiyaçları yönünde uygulayabilmektedir. Birçok ülke kendi yönetim mekanizmasındaki yönetime ihtiyaç duyulan alanları stratejik planlama ve yönetimle yürütürken ülkemizde stratejik planlama daha çok mali kontrol aracı olarak kullanılmaktadır. 5018 sayılı Kanun ile kamu yönetiminde stratejik planlama ilk defa yasal zorunluluk olarak düzenlenmiştir. Burada stratejik planlamanın 5018 sayılı Kanun ile kamu kurumları için yasal zorunluluk olarak düzenlenmesinin etkisi önemli boyuttadır. Kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bu çerçevede bir hesap verme kültürünün oluşturulması, stratejik planlama ile kamu yönetiminde hedeflenen öncelikler arasındadır. Yasanın birinci maddesinde yer alan kanunun amacında açıkça belirtilen etkililik, verimlilik, hesap verebilirlik, mali saydamlık, raporlama gibi ilkeler kamu kaynaklarının kullanımında hesap verebilirlik ve mali saydamlık üzerine özellikle vurgu yapılmıştır. (Demirkaya, 2019: 400-403).

Ancak Demirkaya bu aşamada bir noktaya dikkat çekmektedir. Kamu kurumları için mali yönetim ve kontrol esaslarını düzenleyen bir yasa kapsamında stratejik planlamanın bir zorunluluk olarak düzenlenmesi stratejik planlamanın mali kontrol sisteminin bir aracı olarak algılanmasına sebep olmuştur. Demirkaya'ya göre bir ilk olması stratejik planlamanın ve hesap verebilirliğin kurum kültürüne yerleşebilmesi adına önemli olmakla birlikte ilk aşamada yalnızca mali yönetimin bir aracı olarak algılanmasının aşılması gerekmektedir. Bu noktada stratejik yönetim kültürünün tüm yönleriyle yerleşmesi ve stratejik planlama geleneğinin içselleştirilmesi adına

kapsamlı bir yeni yasal düzenlemenin yapılması önerilebilir (Demirkaya, 2019: 400-403).

Stratejik plan, 5018 sayılı Kanun'da "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. Stratejik planlamanın kamu kurumların uygulanmasıyla sağlanacak faydalar şu şekilde özetlenebilir (Aydın, 2012: 101):

- Stratejik planlama, bütçenin verimli kullanılmasını sağlar.
- Stratejik planlama, verimsiz kısa vadeli uygulamalar yerine orta ve uzun vadeli hedefleri amaç edinir.
- Stratejik planlama süreç içinde yeni gelişmeler olduğunda kendini yenileme özelliği gösterir bu da beraberinde hizmet kalitesinin artmasını getirmektedir.
- Stratejik planlama, yerindelik, saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında etkili bir unsurdur.

Sonuç olarak stratejik planlama organizasyonların etkinliğine ve amaçlarına ulaşmasına yarar sağlamaktadır. Stratejik planlama karar vericilerin görevlerini daha iyi yürütmesi sağlanmaktadır. Bununla birlikte stratejik planlama beraberinde organizasyonda görev yapanların ortak amaçlar etrafında bütünleşmesini sağlamaktadır (Gürer, 2006: 96). Stratejik planlar dönem başındaki mevcut durumu ortaya koymakta, kısa ve orta vadeli planlar zamanı geldiğinde bir karşılaştırma ölçütü olarak kullanılmakta ve bu yolla hesap verebilirlik sağlanabilmektedir.

Modern yönetim anlayışının en önemli parçalarından bir diğeri de performans esaslı yönetimdir. İlgili kanunda performans esaslı yönetimin tanımı şu şekilde yapılmıştır:

"Kamu idareleri, kalkınma planları, 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 hazırlar” (5018 sayılı Yasa 9. Madde)

Sözü edilen bütçe sistemi mali disiplini sağlamayı hedeflemektedir. Mali disiplin ile yolsuzluk ve savurganlığın önüne geçilmek amaçlanmaktadır. Böylelikle, stratejik planlar ile bütçenin uyumunu sağlamak, kaynakların stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda şeffaf bir süreç dahilinde kullanılması sağlanacaktır. Ayrıca faaliyetlerin izlenmesiyle hesap verebilirlik nesnel bir zemine oturtulması amaçlanmıştır (Aydın, 2012: 102). Başka bir ifadeyle, yöneticiler kamuoyuna stratejik planları açıklayarak çeşitli taahhütler vermektedir. Dönem sonunda stratejik planlar sayesinde kamuoyu kendisine taahhüt edilenlerin ne kadarın gerçekleştiğini görebilmektedir. Benzer şekilde faaliyet raporları TBMM’de kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine dayanak teşkil etmektedir (Erüz, 2005: 66). Bu sayede başta kamuoyu denetimi olmak üzere icracı kurumlar üzerinde önemli bir denetim sağlanmış olacaktır.

Özetlenecek olursa, 5018 sayılı Kanun, mali kararların alınması sürecinde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, analitik bütçe sınıflandırması şeklinde sayılabilecek önemli çağdaş yenilikleri Türk kamu yönetimi mevzuatına getirmiştir. Bu yönüyle kanunun uygulanmasıyla birlikte Türk bütçe sistemini, stratejik planlamaya dayalı, performans esaslı, çok yıllık, analitik bütçe sistemi olarak tanımlamak mümkündür (Tosun ve Cebeci, 2006: 233).

3.6.4. Mali Saydamlık

“Mali saydamlık, hükümetin yapısını ve fonksiyonlarını, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır” (DPT, 2000: 13) Mali saydamlığın olduğu bir devlet idaresinde, vatandaş ve tüm mali piyasalar hükümetin tüm mali işlemlerini diğer ülke ve diğer piyasalarla karşılaştırabilir. Bu sayede mali saydamlık mali saydamlık

sayesinde ise mali hesap verebilirlik sağlanmış olur. Mali saydamlığın sağlanabilmesi için ise ilgili kurumdaki tüm mali veriler vatandaşlarca ve piyasalarca ulaşılabilir, kapsamlı, anlaşılır olmalıdır. Bunun yanında bu saydamlık zamanında doğru ve tutarlı bilgiyle sağlanmalıdır (Cansız, 2000: 267).

Mali saydamlık, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır. İlki, mali politikaların planlanmasıdır. İkincisi mali politikaların uygulanmasıdır. Üçüncüsü ise, mali politikaların denetlenmesidir. Mali saydamlıktaki temel politikaların kamuoyu tarafından daha iyi anlaşılabilir ve uygulanmasını sağlamaktır. Makroekonomik hedeflerin başarıya ulaşabilmesi için mali saydamlık büyük önem taşımaktadır. Ayrıca mali saydamlıkla birlikte kamu hizmetlerindeki maliyetler daha şeffaf süreçlerle hesaplanır böylece kaynak israfı önlenip yolsuzlukların önüne geçilebilir (Aydın, 2012: 110).

5018 sayılı Yasa mali saydamlığı sağlamak ve denetimi sağlamak için kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesini ön plana çıkartmıştır. Bu amaçla (Aydın, 2012: 110-111);

- Tüm yetki, sorumluluk ve görevlerin açık bir biçimde önceden tanımlanması,
- Uygulanmakta olan veya uygulanan tüm politikaların, programların ve planların kamuoyuna açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir biçimde zamanında yayınlanması,
- Hesapların tutulmasında uluslararası kabul görmüş ortak muhasebe sisteminin kullanılarak muhasebe kayıtlarının tutulması ve mali saydamlığı sağlamak amacıyla gerekli diğer adımların atılmasından kamu idarelerin sorumlu tutulmasıdır.

3.6.5. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi

Muhasebe kamu mali yönetiminde büyük öneme sahiptir. Kamu yönetimlerini yenilemeye çalışan bütün ülkeler öncelikle mali yönetimlerini ve muhasebe sistemlerini yenilemek durumundadır çünkü daha doğru, daha zamanlı, daha güvenilir bilgi üreten mali sisteme sahip kamu yönetimleri

düzgün işleyebilmektedir. Çünkü muhasebe sistemi kamunun yönetime emanet ettiği kaynakların nerede ve nasıl kullanıldığını kayıt altına almaktadır. Dolayısıyla hesap verebilirliğin sağlanması için muhasebe sistemi büyük bir önem taşımaktadır. Ayrıca muhasebe sistemi, hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli olan bağımsız dış denetimin etkinliği için hayati öneme sahiptir (Gören, 2000: 94).

5018 sayılı Kanun'un 50. maddesinde "Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır." hükmü yer almaktadır (5018 sayılı Yasa 50. Madde). Bu çerçevede daha önce 1050 sayılı kanunla uygulamada olan nakit esaslı muhasebe sisteminin raporlamaya çokta müsait olmayışı sebebiyle tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmiştir. Tahakkuk esaslı bütçeleme ile bütçe ve kesin hesap arasındaki farkların önüne geçebilmek, her yıl yapılan işlemleri belirlemek ve sağlıklı istatistiki verilere ulaşabilmek amaçlanmaktadır (Aydın, 2012: 46).

3.6.6. Faaliyet Raporlarının Yayınlanması

Faaliyet raporu 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinde düzenlenmiştir. Faaliyet raporu, yıl boyunca yapılan tüm faaliyetleri içeren kapsamlı rapordur. Bu raporlara istinaden kamuoyuna hesap verilmesi söz konusudur. Bununla birlikte yürütmenin işlem ve faaliyetleri hususunda kamuoyunun ve meclisin bilgilendirilmesi hesap verebilirlik için büyük önem taşımaktadır. Bu noktada faaliyet raporlarının etkin olarak bu misyonlarını yerine getirebilmesi için çeşitli özelliklerle sahip olması gerekir. Bunlar (Aydın, 2012: 90-91);

- Hesap verebilirliği sağlayacak şekilde hazırlanması,
- Raporda doğru ve güvenilir olması,
- Raporun hazırlanmasında açık ve anlaşılır bir dil kullanılması,
- Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılması,

- Raporların belirli aralıklarla açıklanması şeklinde sıralanabilir.

3.6.7. İç Kontrol Sistemi, İç ve Dış Denetim

İç kontrol sistemi, her kademedeki memurun görevlerini iyi yapmalarını sağlamak ve performanslarının tespit etme yoluyla hesap verebilirliğin sağlandığı bir süreçtir. Bu süreç iç denetim ve dış denetim gibi çeşitli denetim araçları yoluyla gerçekleştirilir. 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında düzenlenen iç kontrol sistemine göre; görev ve yetkileri dahilinde mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uygulanır. Bu kurumlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir (Aydın, 2012: 120).

İç denetim ise kontrol sürecinin önemli bir parçası olarak, organizasyonun kendi iç bünyesinde yer alan ve organizasyonun yönetim yapısından kaynaklı olarak olması muhtemel yolsuzlukları, hataları ve verimsiz işlemleri en aza indirmek amacıyla kurum içinde faaliyet göstererek prosedürleri kontrol etmek ve işlemleri değerlendirmek üzere görevli birimdir (Yörüker, 1999: 9). Kurumun kendi organlarıyla kendini denetlemesi "iç denetim" olarak adlandırılır.

5018 sayılı Yasa ile iç kontrol sisteminin tamamlayıcısı olarak iç denetim sisteminin oluşturulması, hesap verebilirlik mekanizmasının işlemesi için önemli bir görev üstlenmektedir. Kamu idarelerinde, hiyerarşik olarak üst yöneticiye bağlı olarak fakat fonksiyonel olarak bağımsızlığa sahip iç denetçiler, mali, hukuka uygunluk, performans ve bilgi yönetim sistemleri denetimleri yapmak yoluyla, kamu idarelerinin iç denetim işini gerçekleştirirler (Kesik ve Kırıl, 2009: 168-169).

Dış denetim 5018 sayılı Yasa'nın 68. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; "Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin;

kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır” (Aydın, 2012: 132). Dış denetim iç kontrol ve iç denetimden farklı olarak örgüt dışından bir kurul ya da kurumun yaptığı denetimdir. Dolayısıyla etkili denetim ve hesap verebilirlik araçlarından biri olarak görülmektedir.

3.7. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA HESAP VEREBİLİRLİK VE YÖNETİŞİMİN ETKİNLİĞİ

Ülkelerin kamu kesimi teşkilat yapısının, yönetim ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun yönetilip yönetilmediği en belirgin şekilde mali yönetiminde ortaya çıkmaktadır. Bu sebepten dolayı demokratik devletler için mali saydamlık ve hesap verebilirlik son dönemde yapılan düzenlemelerin en önemli konusu olmuş bu durum beraberinde iyi yönetim ve hesap verebilirlik konularının sürekli olarak gündemde olmasını getirmiştir.

5018 sayılı Kanun’da hesap verebilirlik ve mali saydamlık için atılan adımlar: Performans Programı, Stratejik Planlama, İdare Faaliyet Raporu, Analitik Bütçe Sınıflandırılması, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi, Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, Mali İstatistik Raporları, Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri, Kesin Hesap Kanunu, Mali Denetim, İç Denetim, Dış Denetim, İç Kontrol Sistemi gibi araçlar ve uygulamalardır (Güngören, 2017: 192).

5018 sayılı Kanun ile hesap verebilirlik ve mali saydamlığı sağlamak için getirilen ve uygulanan bu araç ve uygulamalar vasıtasıyla mali hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanmasında birçok olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu uygulama ve gelişmeler şu şekilde sıralanabilir (Güngören, 2017: 192):

- Kamu idareleri tarafından beş yıllık strateji planlamaları, yıllık performans programları, yıllık idare faaliyetler raporları, yıllık kurumsal mali durum ve beklentiler raporları hazırlandı. Bu raporlar

kamuoyunu sunuldu ve ilgili mercilere gönderildi.

- Analitik bütçe sınıflandırılmasıyla birlikte kamu idarelerinin mali istatistiklerinin daha tutarlı, güvenilir, düzenli, analize ve ölçmeye elverişli bir şekilde tutulması ve ekonomik analiz yapmak amacıyla kamu idarelerinin nakit alımlarını ve ödemelerini kayıt eden uluslararası kabul edilmiş bir sistemlere uyumlu hale getirilerek harcama ve borç vermenin kodlaması, gelirin kodlamasına yarayan GFS'ye (Devlet Mali İstatistikleri) entegre edilmiştir.
- Kamuoyu, hükümetin ve kamu idarelerinin politikaları ve öncelikleri hakkında bilgilenmeye başlandı.
- Ülke kaynaklarının önceden belirtilen politikalara ve hedeflere uygun olarak tahsis edilip edilmediği kamuoyunca bilinmeye başlandı.
- Kamu idarelerindeki faaliyetlerin çıktı ve sonuçlarının önceden belirlenen hedefler ile karşılaştırılma imkânı sağlandı.
- Kamu kaynaklarında ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esasları dahilinde kullanılmasını sağlamaya yönelik kontrol ve denetim mekanizmaları oluşturuldu.
- Bütçe kapsamı genişletilerek bütün kamu idarelerinde aynı bütçe sınıflandırmasının uygulanmaya başlandı.
- Kamu idarelerinde muhasebe birliği sağlanarak genel idare kapsamındaki tüm idarelerde aynı muhasebe sisteminin kullanılması sağlanmış ve bu sayede hesap verebilirliğin önündeki farklı muhasebe sistemleri kullanımından kaynaklı güçlükler kaldırıldı.
- İç denetim koordinasyon kurulu oluşturuldu
- Kamu mali yönetiminde yönetsel sorumlulukla birlikte, yetki ve sorumluluklar açık olarak tanımlanarak, siyasi ve idari sorumlulukların sınırları çizildi.
- Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilerek her yıl Genel Uygunluk Bildirimi, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Kamu İdarelerine İlişkin Sayıştay Denetim Raporları, Kalkınma Ajanslarına İlişkin Sayıştay Denetim Raporları, Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Denetim

Raporları, KİT Genel Raporu, Yargılamaya Esas Raporları hazırlanarak kamuoyuna sunulup ilgili mercilere gönderildi (Güngören, 2017: 194).

Özetle 5018 sayılı Kanun, vatandaşların kamu idarelerine dair başta harcama faaliyetleri olmak üzere; misyon, vizyon, hedef, amaç ve borçlanmalarından haberdar olmasını sağlayarak hesap verebilirliği etkin kılmayı hedefleyen ve bu sayede tüm faaliyetlerinde etkililiği ve verimliliği arttırmayı amaçlayan bir kanundur. 5018 sayılı Kanun temelince Avrupa Birliği kriterlerine uyum için çıkartılmış ve kamu mali yönetim sistemimizin temelini oluşturmuştur.

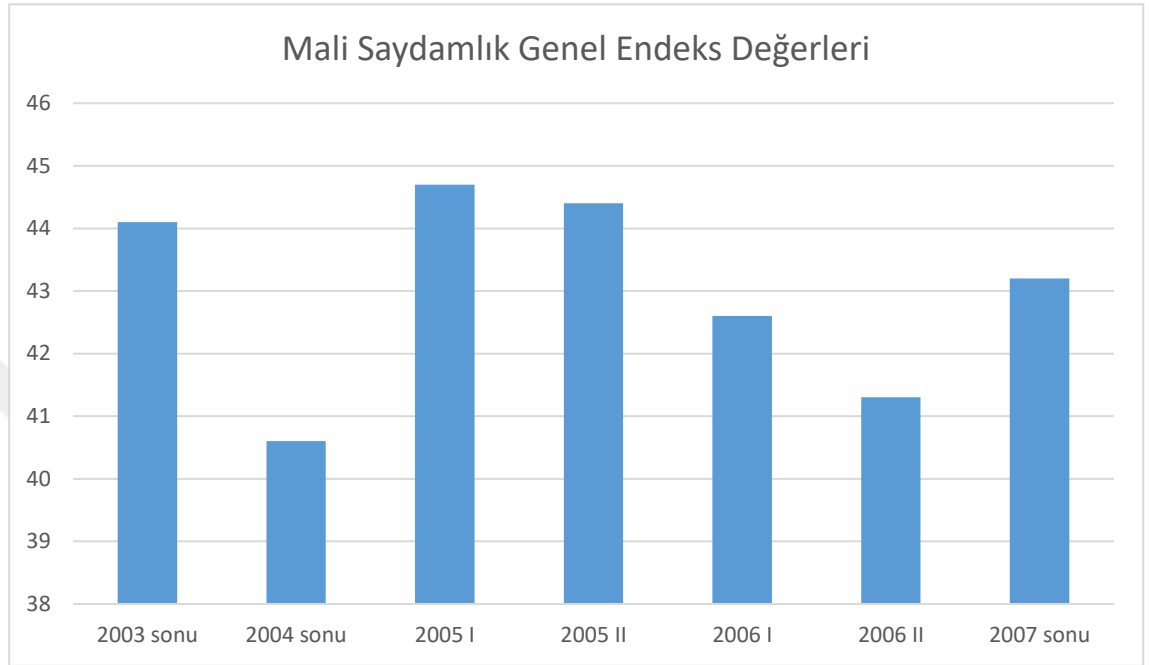
Türkiye, 5018 sayılı Kanun'un kabulüyle birlikte uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim ve kontrol mevzuatına sahip olmuştur. Çalışmanın devamında 5018 sayılı Kanun'da mali hesap verebilirliğin etkinliği ile ilgili yapılan çalışma sonuçları paylaşıp, aksaklıklar ve tavsiyelerde ortaya konularak sonuç bölümüne geçilecektir.

3.7.1. Mali Hesap Verebilirliğin Etkinliği İle İlgili Çalışmalar

Ülkemizde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve yönetim gibi kavramların etkinliği ve işlerliği ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının azlığından kaynaklı olarak nesnel değerlendirmeler ve raporlar oldukça kısıtlıdır. Mali saydamlık araştırmaları yapan Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) mali saydamlık ile ilgili son raporunu 2009 yılında yayınlamıştır. Mali saydamlık ve hesap verebilirlikle ilgili referans alınabilecek en güncel çalışmalar Center of Budget and Policy Priorities (Bütçe ve Politika Önceliği Merkezi) tarafından başlatılan Uluslararası Bütçe Projesi (International Budget Project) kısa adıyla IBP tarafından yapılmaktadır. IBP tüm ülkelerdeki mali saydamlık ve yolsuzlukla mücadele alanında çalışmalar yapmakta ve sonuçlarını yayınladığı raporlarda tavsiye niteliğinde analizler bulunmaktadır.

TEPAV'ın son olarak 2009 yılında yayınladığı yedinci Mali Saydamlık İzleme Raporuna göre Türkiye'nin 2007 yılındaki mali saydamlık 43,2'dir. Bu

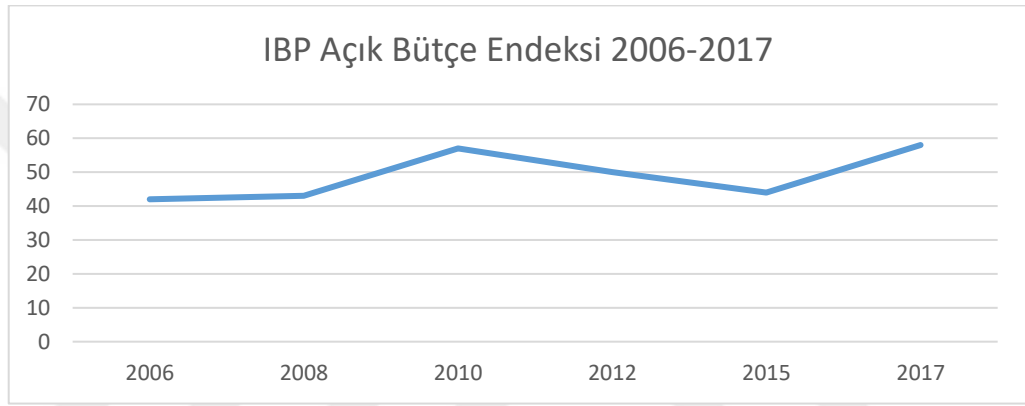
puan 100 üzerinden hesaplanan bir puandır ve önceki yıllarla karşılaştırıldığında iyi olmakla birlikte 2003 yılı sonu hesaplanan puanın altında kalmaktadır (Eroğlu ve Demirbaş, 2016: 303)..



Grafik 1. Mali Saydamlık Genel Endeks Değerlerindeki Gelişme (2003-2007)
Kaynak: TEPAV, 2009

Mali saydamlık genel endeks değerlerindeki veriler değerlendirildiğinde, bu yıllarda endeks değerinin 50 puanın altında kalması mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlemelerin yasal ve idari alt yapısının henüz oluşturulmaya başlandığı ve 5018 sayılı Kanun'un işlerliğini kazanması için gerekli olan uyum yasaları ve yönetmeliklerinin zaman içinde oturtulacağı düşüncesiyle açıklanabilir. Ancak 2007 yılına gelindiğinde birçok düzenlemeyi gerçekleştirmiş olması beklenen bir ülke için mali saydamlık genel endeks değerinin 2003 yılının dahi gerisinde kalması düzenlemelerin uygulamaya dönüşemediği veya düzenlemelerin uygulamada aksaklıklar yaşattığı şeklinde bir yorumu beraberinde getirebilmektedir. TEPAV'ın bu konudaki yorumu "saydamlığın patinaj sürecinin devam ettiği" şeklindeki özet bir ifadesiyle raporlarda yerini almıştır (Eroğlu ve Demirbaş, 2016: 304).

IBP'nin açık bütçe endeksleri raporlarıyla karşılaştırıldığı aynı yıllar için TEPAV ile uyumlu veriler paylaşılmıştır. Açık bütçe endeksinde Türkiye 2006 yılında 42 puanla 59 ülke arasında 36. sırada yer alırken, 2008 yılında 43 puanla 85 ülke arasında 41, 2010 yılında 92 ülke arasında 29, 2012 yılında 98 ülke arasında 42, 2015 yılında 101 ülke arasında 58 ve 2017 yılında ise 115 ülke arasından 58. sırada yer almıştır (Eroğlu ve Demirbaş, 2016: 305). Türkiye açık bütçe endeksinde en yüksek skoru 58 ile 2017 yılında yapmıştır.



Grafik 2. Açık Bütçe Endeksi 2006-2017
Kaynak: IBP

IBP'nin Türkiye'de mali şeffaflık ve hesap verebilirlik değerlendirmesine göre 2015 ve 2017 yıllarında kamuoyuna düşük bir bütçe verisi sunulmuştur. 2017 Yılında halkın bütçeye müdahalesi hususunda yapılan analizde Türkiye'de vatandaşın seçim zamanında oy kullanarak Cumhurbaşkanını ve Meclis Üyelerini belirleme haricinde bütçeye bir müdahalesi söz konusu değildir. Bu sebepten aktif katılım açısından hükümetin bütçe süreçlerine halkın katılımı için alternatif kanallar sunmada eksik kaldığını göstermektedir. Ayrıca IBP'nin çalışmasına göre parlamentonun bütçe üzerindeki gözetiminin de olması gereken etkinlikte olmadığı belirtilmektedir (IBP, 2019).

Türkiye, yüksek denetim kurumu (Sayıştay) tarafından yapılan gözetimde ise 2015 yılı IBP raporunda 92 gibi yüksek bir skor almasına karşın 2017 IBP raporunda 78 puan alarak, yüksek denetim kurumu yeterli bütçe denetimi sağdığı ifade edilmiştir. Aynı raporda

2017 yılında yasamanın bütçeleme sürecinde sınırlı bir denetim gücüne sahip olduğu ifade edilmiştir. Bu durumun bütçenin uygulanma aşamasında zayıf bir gözetim sağladı vurgulanmıştır. IBP, 2017 yılına ilişkin analizlerinde bütçe saydamlığının arttırılmasına yönelik çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur (IBP, 2019).

IBP bütçeleme sürecine halkın katılımı ve hesap verebilir bir sistemin sağlanması için, bütçe oluşturmak ve yürütmekle görevli organlarının, ulusal bütçenin oluşturulması ve uygulanması sırasında bütçe konularında görüş alışverişinde bulunmak için pilot mekanizmalar oluşturulmasını ve bu mekanizmaların, katılımcı bütçeleme ve vatandaşın denetim sürecine katılabildiği sosyal denetimler gibi yenilikler üzerine inşa edilebileceğini ifade ederek, örnekler vermiştir. Ayrıca bütçe oluşturma ve denetleme sürecinde sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (IBP,2019).

IBP yasama ve yargı denetimin başarılı olması için, bütçe süreçlerinin mecliste daha uzun süre tartışılıp şeffaf bir zemin oluşturulması, bütçeyi aşan harcamalarının meclis kontrolüne alınması gerekliliği, bağımsız denetim kuruluşlarını denetim sürecine dahil edilmesi ve bağımsız mali kurumlar oluşturularak denetimlerin nesnel bir şekilde yapılmasının sağlanması konularında hesap verebilirliğin sağlanması yönünde tavsiyelerini sıralamıştır (IBP,2019).

Hesap verebilirliğin ve katılımcılığın arttırılması için IBP'nin önerileri şu şekilde sıralanabilir (IBP, 2019):

- Vatandaşların katılımını teşvik edecek açık toplantılar, anketler, odak grupları gibi etkili ve güvenilir araçların oluşturulması,
- Kamu idarelerinin bütçe süreçlerine dair kamuoyunun bilgilendirilmesi
- Kamuoyunun denetim kurullarına olan güveninin sağlanması
- Etkin bütçe denetiminin sağlanabilmesi için özel bir bütçe

araştırma ofisinin kurulması ve bütçe öncesi tartışmaları neticesinde elde edilen sonuçların raporlar halinde bütçe kanunlarının bir parçası olabilmemesinin sağlanması.

3.7.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Yönetişim ve Hesap Verebilirliği Sağlaması Sürecindeki Engeller

Hızlı ve büyük bir dönüşüm içinde olan dünyamızda ilerleme, hakim güç olma ve tehditler algıları değişmiştir. Ülkeler savunma sanayilerine ayırdıkları bütçenin büyük bir kısmını bilimsel çalışmalara yönlendirmiş ve diğer ülkelerle yarışa girmişlerdir. Sanayi eskiden gelişmiş ülkelerin temel konusu iken artık çok uluslu şirketler aracılığıyla sanayi gelişmekte olan ülkelerin nispeten ucuz iş gücünden faydalanmak için bu ülkelere kaymış nihayetinde gelişmiş ülkeler tüm insan kaynağını ileri teknolojileri üretmeye, yazılım üretmeye, küresel markalar oluşturarak ileri konumlarını korumak üzere kurgulamıştır.

Günümüz dünyasında askeri müdahalelerin yerini ekonomik müdahale ve yaptırımlar almıştır. Hükümetlerin verdiği siyasi kararların neticesinde diğer devletlerle girdiğı siyasi gerilim ve krizler Daha güçlü olanların ekonomik yaptırımlar uygulamasını yaptırım uygulanan ülkenin ekonomik iç işleyişini bozarak ya istediğı politikaların uygulanması ya da hükümetin değişmesi ile sonuçlanması gibi durumlar yaşanmaktadır. Bu sebepten ülkeler bu yaptırım gücünü elinde bulundurabilmek artık ülkelere askeri üslerle değil çok uluslu şirketler ve ekonomi ile girmektedir. Sonuç olarak marka üretmek, çok uluslu şirketler üretmek diğer coğrafyalara yayılıp küresel bir güç haline gelmek devletlerin temel konusu olmuştur.

Çok uluslu şirketlerin önem kazanmaya başladığı ve ulus devletler ile dış kapalı ekonomilerin zayıflamaya başladığı 21. Yüzyılda refah devleti anlayışı ön plana çıkmış yabancı sermaye ve dış dünyada ile rekabet edebilecek ulusal şirketlerin oluşturulması için gerekli tedbirlerin alınması amacıyla yeni kamu yönetimi anlayışı önem kazanmıştır.

Türkiye'nin Kamu yönetimi anlayışı tarihsel olarak incelendiğinde Osmanlı devletinin örgütleniş biçiminin doğal bir sonucu olan Kamu teşkilatının kapalı yapısı Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonrada devam etmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu yönetiminin örgütlenmesinin temel konusu arasında halka hesap verebilirlik ve şeffaflık yer almamıştır. Bu dönem savaş sonrası dönemin beraberinde getirdiği yeniden yapılanma ve yeni bir devlet kurma sürecinin getirdiği çok yönlü değişimler içerisinde şeffaflık ve hesap verebilirlik sivil toplum yapısının da oldukça zayıf oluşundan dolayı ön plana çıkamamış tek parti iktidarının bir sonucu olarak da bu anlamda adımlar atılamamıştır. Çok partili yaşama geçildikten sonra gerek kamu yönetim mekanizmasındaki katı Bürokrasi gerekse yeni iktidarın aynı yönetim geleneğini devam ettirşi gibi sebeplerden ötürü bu durumu değiştirmemiştir. Bu dönemden sonra günümüze kadar yaşanan süreçte çok daha kritik demokratik kazanımların tehlikeye düşmesi söz konusudur. 1960 ve 1980 darbelerinin yanında askeriye'nin siyasete farklı zamanlarda açıklamalar üzerinden müdahaleleri, 28 Şubat süreci gibi siyaset-asker gerilimler Türk demokrasisini sekteye uğratmıştır. Siyasilerin postal gölgesinde ekonomi politikalarına yönelik kararlar tam olarak uygulanamamış ve anlaşılamamıştır. Yasalar çok iyi nitelikte olsa da uygulayıcıları tarafından yasanın uygulanma süreci ile ilgili problemler yaşanmıştır.

Ülkemiz gelişmekte olan diğer ülkeler gibi endüstriyel ve bilimsel alanda gelişememiş, ticaret, turizm ve hizmet sektörlerinde evrimleşme sürecini tamamlayamamış, Batı Dünyasında olduğu gibi devasa ticari nitelikteki şirketlerini oluşturamamış bir yapıya sahiptir. Bu Sebeplerde dolayı uluslararası firmaların yanında zayıf ekonomik güce sahip Türkiye'deki güçlü şirketler varlıklarını devlete ve bürokrasi ile olan ilişkilerine borçludurlar. Bu nedenden üretimin lokomotifi olan iş adamları özerk bir sivil toplumun Etkin parçası olamamış, bürokrasi halktan ve sivil toplum kuruluşlarından daha güçlü bir yapıyı teşkil etmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak devletin ve devlet adamlarının karar alma noktasındaki iradeleri sorgulanamamış, hesap verebilirlik arka planda kalmış ve siyasilerle bürokratların uygulama ve

kararları “devlet sırrı” kavramının ardında sorgulanamayan faaliyetler olarak kalmıştır.

Sivil toplumun gözetim ve denetim yönünün etkin bir şekilde var olmayışı, devlet sırrı kavramını devletin özel işlemlerinden daha çok genel tüm işlemlerinde öne sürebiliyor oluşu, ülkenin ticari kesiminin devlet ve bürokrasiden bağımsız olamayışı gibi durumlar neticesinde toplumsal kültürümüz içinde hesap verebilirlik oluşmamıştır. Hesap verebilirlik kültürünün oluşamayışı göreve gelen devlet memurundan hesap sorması gereken vatandaşa kadar herkeste mevcut olan bir durum olduğu için böyle bir problem bir sorun olarak gündeme dahi gelmemiştir. Kamu yönetiminden şeffaflık bekleyecek kamuoyu gündemi uzun yıllar ülkemizde oluşmamıştır.

Ülkemizde bu yönde atılan adımlar tabandan gelen taleplerden ötürü değil daha çok Avrupa Birliği kriterlerine uyum kapsamında yapılan ve düzenlenen yasalar neticesinde olmuştur.

Mevcutta oluşan bu durum netice itibariyle, ülkemiz kamu yönetim mevzuatının Avrupa Birliği, Dünya Bankası, OECD, BM gibi küresel ve bölgesel örgütlerin ön gördüğü kriterlere uygun bir hale getirilmiştir. Ancak bu durumun tabandan, sivil toplumdan talepler neticesinde ve hesap verebilirlik kültürünün oluşması neticesinde olmadığı için uygulamada aksaklıklar yaşanmaktadır.

Örneğin Büyük Şehir Belediyelerinde oluşturulan ihtisas komisyonları yönetim ve hesap verebilirlik için oldukça önemli kurullardır. İhtisas komisyonlarının belediye bünyesinde oluşturulmasının amacı, ihtisas ve uzmanlık gerektiren bir konunun mecliste tartışılmadan önce komisyonlarda görüşüldükten sonra meclise sunulmalıdır. Fakat bu komisyonu oluşturan üyeler zaten belediye meclis üyeleri olduğu için komisyonun amacına ulaşması adına ilgili yasayla ihtisas komisyonlarının; sivil toplum kuruluşlarından, üniversitelerde ve diğer tüm uzmanlardan destek alabileceği ifade edilmiştir. Fakat son yapılan bir araştırmaya göre, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi’nde son 2 yılda dışarıdan bir uzman görüşü bir kez dahi sorulup

iḣtisas komisyonu raporlarına işlenmemiştir. Yönetişim ve hesap verebilirlik için son derece önemli olan ve işlerlik kazanması gereken bu komisyonların inisiyatiflerini çoğu zaman yönetişim süreci araçları kullanmamasının tercih etmesinin nedeni olarak zamandan tasarruf ileri sürölmektedir. Bunun sonucunda yönetişim ve hesap verebilirlik ikinci plana atılmaktadır.

Sonuç olarak, Hesap verebilirliğin ve yönetişimin etkin bir biçimde sağlanması önündeki en büyük engel toplumsal yapımızın hesap verebilirlik költürünün henüz istenilen düzeyde oluşmamış olmasıdır. Bunun yanında devlet sırrı kavramının genel kabulünün hemen hemen her meseleye yayılması, yayın yasağı ve oto sansür uygulamalarının belli dönemlerde sıklaşması, sivil toplumun istenilen düzeyde denetim ve gözetim faaliyetleri yapıp kamuoyu oluşturamaması gibi problemler sayılabilmektedir. Bununla birlikte 5018 sayılı Kanun özelinde hesap verebilirliğin sağlanması ile ilgili problemler aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

3.7.2.1. Orta Vadeli Planların Geç Açıklanması

5018 sayılı Kanun, *"Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlölük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir."* şeklinde bir düzenlemeye giderek mali yönetimimize Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planı eklemiştir.

Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile temel amaç, meclisin ve kamuoyunun bütçe ile ilgili raporları okuyarak mali sürece hesap verebilirliği ve yönetişimi katmaktır. İlgili yasaya göre Orta Vadeli Program, Mayıs ayı sonuna kadar ve Orta Vadeli Mali Plan ise 15 Eylül'e kadar yayınlanmak zorundadır. Ancak uygulamada bu durum böyle olmamış Orta Vadeli Program, 2012 yılına kadar yalnızca bir kez zamanında yayınlanmış, Orta vadeli mali plan ise 2012 yılına kadar bir kez dahi zamanında yayınlanamamıştır. Bunun üzerine 2011 yılında 659 sayılı KHK ile tarihler değiştirilmiş Orta Vadeli Program için son tarih mayıs ayı sonu yerine Eylül ayının ilk haftası sonuna

kadar olarak, Orta Vadeli Mali Plan için ise son tarih 15 haziran yerine 15 eylül olarak değiştirilmiştir.

Orta Vadeli Program		
Dönem	Kanuni Süre	Resmi Gazetede Yayınlanma Tarihi
2006–2008	Mayıs ayı sonuna kadar	31 Mayıs 2005
2007–2009	Mayıs ayı sonuna kadar	13 Haziran 2006
2008–2010	Mayıs ayı sonuna kadar	21 Haziran 2007
2009–2011	Mayıs ayı sonuna kadar	28 Haziran 2008
2010-2012	Mayıs ayı sonuna kadar	16 Eylül 2009
2011-2013	Mayıs ayı sonuna kadar	10 Ekim 2010
2012-2014	Mayıs ayı sonuna kadar	13 Ekim 2011
2013-2015	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	09 Ekim 2012
2014-2016	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	08 Ekim 2013
2015-2017	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	08 Ekim 2014
2016-2018	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	11 Ekim 2015
2017-2019	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	6 Ekim 2016
2018-2020	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	27 Eylül 2017
2019-2021	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	20 Eylül 2018
2020-2022	Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	-----

Tablo 2. Orta Vadeli Planların Yayınlanma Tarihleri

Yapılan bu değişiklikler hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli görülen mali program ve planların zamanında açıklanamaması sonucunda hesap verebilirliğin zedelenmesini önlemekten çok mevcuttaki durumu sabit bırakıp yasayı o duruma uygun hale getirmek üzere kurgulanmıştır. Ancak bu değişikliğe rağmen istenilen verim alınamamış yine açıklanan program ve planlar zamanından sonra açıklanabilmektedir.

Orta Vadeli Mali Plan		
Dönem	Yasal Süre	Resmi Gazetede Yayınlanma Tarihi
2006–2008	15 Haziran’a kadar	2 Temmuz 2005
2007–2009	15 Haziran’a kadar	15 Temmuz 2006
2008–2010	15 Haziran’a kadar	3 Temmuz 2007
2009–2011	15 Haziran’a kadar	8 Temmuz 2008
2010-2012	15 Haziran’a kadar	18 Eylül 2009
2011-2013	15 Haziran’a kadar	10 Ekim 2010
2012-2014	15 Haziran’a kadar	13 Ekim 2011
2013-2015	15 Eylül’e kadar	9 Ekim 2012
2014-2016	15 Eylül’e kadar	8 Ekim 2013
2015-2017	15 Eylül’e kadar	11 Ekim 2014
2016-2018	15 Eylül’e kadar	11 Ekim 2015
2017-2019	15 Eylül’e kadar	6 Ekim 2016
2018-2020	15 Eylül’e kadar	5 Ekim 2017
2019-2021	15 Eylül’e kadar	11 Ekim 2018
2020-2022	15 Eylül’e kadar	-----

Tablo 3. Orta Vadeli Mali Planların Yayınlanma Tarihleri

Orta Vadeli Program; ekonomik hedef, ilke ve politikaların geleceğe dair hedef ve veriler dahilinde sonraki üç yılı içerecek şekilde planlanmasıdır. Başka bir tanımla, orta vadeli program ile bütçe ve bütçe sonrası iki yıla dair plan ve tahminleri içeren bir metindir. Aynı zamanda kaynakların nerelere kullanılacağı gösterdiği için hükümetin önceliklerini de yansıtmaktadır. Bir diğer ifade ile bu program esas olarak bütçe ve takip eden iki yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içeren bir metin niteliğindedir. Kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki hükümet tercihlerini göstermesi beklenir. Orta Vadeli Mali Program ise gelecek üç yıla dair kamu

gelir ve gider tahminlerini yansıtmakla birlikte borçlanma durumunu da ortaya koymaktadır (TEPAV, 2012: 16)

Dolaysı ile her iki planında parlamentoya 5018 sayılı Yasa'nın öngördüğü süreler içerisinde sunulmaması parlamento açısından bütçe hakkı üzerinde ciddi bir kısıtlama olduğu anlamına gelir ve bu da ciddi bir sorundur. Parlamenta bu planların zamanında gelmesini sağlayacak önlemlerin alınması gerekmektedir.

3.7.2.2. Bütçelemede Yönetişimin Göz Ardı Edilmesi

5018 sayılı Kanun'da yönetim açısından önemli nokta "Bütçe teklifleri Cumhurbaşkanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir." şeklindeki ifadedir. Ancak, yasa metninde yer alan "görüşmeler yapılabilir" biçiminde ifade kullanılmış olması görüşmelerin yapılıp yapılmaması hususunda Cumhurbaşkanlığı'na yetki tanınmıştır. 2018'de 703 sayılı KHK'dan önce ilgili yasa bu yetki kullanımı Maliye Bakanlığı'na vermektedir. Yasadaki "görüşmeler yapılabilir" şeklindeki ifade, bütçe sürecinin önemli bir parçası olan "Kurumlarla ödeneklere ilişkin görüşmeler yapılması" durumunun gerektiğinde uygulanmayabileceği anlamını taşımaktadır (Tosun, 2010: 150).. Bu durum etkin bir sürecin işleminin önünde engeldir. Fakat uygulamada özellikle Maliye Bakanlığı'nın yetkili kılındığı dönem bütçe görüşmeleri yapılmasına özen gösterilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabulünden sonraki süreci gözlemleyip yorum yapabilmemiz için zaman gerekmektedir .

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda sık sık 17. Maddeye benzer şekilde özellikle yönetim kavramının bir parçası olan görüş alışverişleri, katılımcı yapı oluşturma hususunda genellikle tavsiye niteliğinde hükümler yer almıştır. Bu durum kanunun sağlamaya çalıştıkları hususunda yaptırım gücünün zayıflamasına neden olmaktadır. Mali alanda böyle bir serbestliğin tanınmış olması uygulamada disiplinli bir mali yönetime engeldir (Tosun, 2010: 150).

3.7.2.3. Çok Yıllı Bütçeleme ve Orta Vadeli Planların Etkinliği Sağlanamamıştır

5018 sayılı Kanun ile hesap verebilirliği sağlamak için çok yıllık bütçelemeyi içermektedir. Ancak uygulamada bazı aksaklıklar yaşanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme ile bütçe teklifleri üç yıllık olarak Cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır fakat TBMM yalnızca bir sonraki yıla dair gelir ve giderler görüşülmekte ve oylanmaktadır. Bir sonraki iki yıla ilişkin bütçe tahminleri ise mecliste oylanmamaktadır. Gelecek yıl TBMM'ye sunulun bütçe tahminlerinde sadece rakamlarda değişiklikler yapılarak revize edilmektedir. Dolayısıyla ertesi yıllara ilişkin ilan edilen tahminlerin herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Uygulamada her yıl meclisin önüne gelen daha ileriki yıllara ait tahminler sürekli tekrar edilerek gelmektedir(Tosun, 2010: 154-155)..

Orta Vadeli Planların ileriye yönelik politikalar içermekte fakat geçmiş yıllarda uygulanan mali politikaların sonuçlarını analiz etmemektedir. Dolayısıyla kamuoyuna sunulan ve uygulanması planlanan politikaların bir niyetten öteye geçip ne ölçüde gerçekleştiğine dair bilgi edinilebilecek, sorgulanabilecek ve hesap verebilecek bir belge olmaktan uzaktır. Oysa Orta Vadeli Planların geçmiş uygulamalar ve sonuçlarını da kamuoyuna sunması etkinliği arttıracak bir işleve kavuşması için gereklidir. Bununla birlikte öngörülenlerin ne kadarın gerçekleştiği hakkında bilgiler veren bir politika ve hesap belgesi olmalıdır(Tosun, 2010: 155).

Orta Vadeli Plan ve Orta Vadeli Mali Program hazırlanırken tavsiye niteliğindeki yönetim uygulamalarının kullanılmaması ağır basmakta ve bunun neticesinde sürece dahil edilmeyerek talep ve ihtiyaçları göz ardı edilen kurumlar yıl sonunda gerçekleşenlerle önceden tahmin edilmiş olanlar arasında sapmalara sebep olmaktadır. Bu sapmaların bir nedeni yönetim sürecinin uygulanmaması olmakla birlikte önemli bir kısmı öngörülmesi güç ekonomik konjonktürdeki bazı değişimlerden de kaynaklanabilmektedir (Tosun, 2010: 156).

3.7.2.4. Bütçelerde Ödenek Üste Harcama Yapılabilmesi

Bütçelerde ödenek üstü giderlerin meclisin etkin bir denetimi olmaksızın yapılabilmesi ve bütçede çeşitli ödeneklerin aktarmalar yolu ile aşılabilmesi hesap verebilirlik adına ciddi bir sorundur.

Bütçelerde 2018 yılı öncesinde Maliye Bakanı'na verilen yetkiler dahilinde ödenekler tali yollar kullanılarak aşılmaktadır. Özellikle TBMM'den ek bütçe için izin almadan personel ödemeleri için ayrılan bütçeden başka harcama kalemlerine ödenek aktarılması yani ödenek ayrılmamış olan birçok harcamanın da personel ödenekleri kullanılarak yapıldığı ve yıl sonunda tamamlayıcı ödenek uygulamasıyla TBMM'ye onaylatıldığı TEPAV tarafından 2012 Yılı Mali İzleme Raporu ve Makro Çerçeve konulu raporunda belirtilmiştir(TEPAV, 2012: 19).

Sayıştay 2010 Yılı Uygunluk ve sonuç raporlarına göre 2009 Yılında ayrılan ödeneğin üstündeki giderlerin toplamı 2008 yılına göre %93,95 oranında artmıştır (Özmen, 2014: 168).

Hesap verilebilirliğin sağlanması için hayati bir öneme sahip olan Kesin Hesap Kanunu'nun etkinliğinden ülkemiz tam olarak faydalanamamaktadır ve bu önemli bir eksikliktir. Kesin hesap tasarıları gerek TBMM Genel Kurulunda ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse mahalli meclislerde görüşülmesi ve onaylanması süreçlerinde hem siyasi partileri hem de kamuoyunu yeterli derecede aydınlatmadığı ve tartışılmadığı eleştirileri meclis üyeleri, akademisyenler ve siyaset bilimciler tarafından eleştirilen konulardan birisidir. Bu sürecin yalnızca tamamlanması gereken bir süreç olduğu ve mecburi bir prosedür olarak yapıyormuş gibi bir uygulamalar bütününün hesap verebilirliği ve yönetimi sağlayamayacağı sık sık dile getirilmektedir. Bu eleştirilerin iki temel nedeninde idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarılarının birlikte görüşülmesi ve bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin TBMM komisyonlarında öncelikli olarak görüşülerek, kesin hesap kanun tasarılarının ayrıca ve detaylı olarak

görüŖülmemesi, bu kanunun tam olarak uygulanmasında engel olan sebeplerden biridir (Tosun, 2010: 174-175).

3.7.2.5. Avrupa Birliği Fonlarının İç Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Kullanılması

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hükümlerine tabidir. Burada tek istisna sözü edilen uluslararası anlaşmaların hükümlerinin öncelikle uygulanacak olmasıdır. Ancak uygulamada AB veya uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların kullanımında fon sağlayan bu kuruluşların öngördüğü düzenlemelere göre işlem yapıldığı için 5018 sayılı Kanun belirleyici olmamaktadır (Çolak, 2008: 14).

Uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların kullanımını konu alan bir düzenleme mali yönetimde bütünlüğün sağlanmasını sağlayacaktır.

3.7.2.6. Mali Mevzuatın Basitleştirilerek Anlaşılır Hale Getirilmesi Gerekliliği

5018 sayılı Yasa'nın temel hedeflerinden birisi de hesap verebilirliği sağlamak olduğu yasanın gerekçe metninde açıklanmıştır. Bu hesap verebilirlik yalnızca mali uzmanlara değil tüm vatandaşlara bilme haklarından doğan bir hakkın sonucudur. Dolayısıyla mali mevzuat ve 5018 sayılı Kanun kapsamında yayınlanan tüm raporların dilinin sade, açık ve anlaşılır olması gerekmektedir. Bu hususta yalnızca 5018'in değil vergi ile ilgili düzenlemeleri içeren yasalarında bu özellikleri taşıması gerekmektedir.

Mevzuatlar genel olarak karmaşık ve vatandaşın bilgiye ulaşabilirliği son derece zordur. Son dönemde Gelir İdaresi ve Maliye Bakanlığı, Bilgi Edinme Kanunu kapsamında bazı düzenlemeler yaptı ise de mevcut personel ve bilişim sistemi ile ilgili sorunlar devam etmektedir (Özmen, 2014: 163).

3.7.2.7. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamının Genişletilmesi Gerekliliği

Kamu maliyesinde bütünlük hesap verebilirlik için olduğu kadar verimlilik açısından da önemlidir. 5018 sayılı Kanun'un kapsamına girmeyen ve vergi niteliğinde gelir kaynağı bulunan kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların bütçelerinin kamuoyu denetimine tabi tutulması gerekmektedir. 5018 sayılı KMYKK kapsamında olmayan ve kamu adına vergi niteliğinde gelir tahsis eden kuruluşların bütçelerinin de kamuoyu denetimine tabi tutulması gerekmektedir. Örnek verilmesi gerekirse vatandaşın elektrik faturaları üzerinden kesilen TRT Katkı Payı benzeri kesinti ve ücretler 5018 sayılı KMYKK kapsamının dışındadır. Vatandaşlar sık sık TRT katkı payından şikayet ederek tıpkı özel televizyon şirketleri gibi program ve diziler yapan ve reklam alan programa sunucu ve yorumcularına diğer televizyon şirketleriyle yarışır ücretler ödeyen kurumun ek olarak vatandaşın vergi almasına rağmen zarar açıklamasını eleştirmektedir. TRT gibi gelirleri ile giderlerini karşılamakta zorlanan ve kamu kaynaklarından pay alan kurum ve kuruluşların da meclis denetimine tabi olmasını sağlayacak yasal adımların kısa sürede atılması gerekmektedir (Özmen, 2014: 161).

Kısacası 5018 sayılı Yasa ile bütçenin kapsamı 1050 sayılı kanuna göre genişletilmesine rağmen henüz kamu kesiminin tamamını kapsayacak bir bütçe yapısına kavuşmamıştır.

5018 sayılı yasanın kapsamında olmayan kamu idarelerini sayacak olursak bunlar, genel yönetim içerisinde yer verilmeyen (Tosun ve Cebeci, 2006: 3);

- Kamu İktisadi Teşebbüsleri,
- Belediye İktisadi Teşebbüsleri
- Özel hukuk hükümleriyle kurulu Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
- Sermayesinin bir kısmı veya tamamı Devlet'e ait kamu şirketleri
- Kamu görevi ve hizmetini yürüten dernek ve vakıflar
- Çeşitli döner sermayeli işletmeler ve fonlar

- 5436 Kanun ile kapsamdan Çıkarılan TRT, TOKİ TMSF gibi kamu idareleridir (Tosun ve Cebeci, 2006: 3).

3.7.2.8. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Düzenleyici ve Denetleyici kuruluşlar 5018 sayılı Yasa'nın 3 sayılı cetvelinde sıralanmıştır. Kanun kuruluşlar için bazı istisnalara yer vermiş ve bu kuruluşlar açısından kanunun uygulama alanını daraltmıştır.

Bu daraltma neticesinde düzenleyici kurumların, bütçenin uygulanması, gelirlerin toplanması ve giderlerin ifası ile ilgili hükümlere tabi olmamakla birlikte bu işlemlerdeki sorumlulukları düzenleyen hususlara da tabi tutulmamıştır. Düzenleyici kurumlar, dış denetime tabi tutulmuş, kamu zararı ve zararın giderilmesi gibi dış denetimle ilgili kanun hükümlerine tabi tutulmamıştır (Barçın, 2012: 68).

Uygulamada ki duruma baktığımızda en temel problem yetki ve sorumluluk aşamasında olduğu görülmektedir. Düzenleyici ve Denetleyici kurumlarda mali sorumluluğun ne olduğu, kimin hangi aşamalardan ne kadar sorumlu olduğu, bu sorumluluğun ve kamu zararlarının tespiti ile ilgilerden karşılanması konularında önemli boşluklar mevcuttur.

Düzenleyici kurumlar kamuoyundaki yanlış algılamının aksine yalnızca kendi gelirlerini kendileri oluşturarak harcama yapmamakta aynı zamanda hazineden bu kurumlara kamu kaynağı aktarılmaktadır. 5018 yasanın 68. Maddesiyle bu kuruluşların giderlerini Sayıştay denetimine tabi tutmuş, bu kuruluşlara gelir getiren ana faaliyetleri ise Sayıştay denetiminin dışında bırakmıştır. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyetleri ile ilgili parlamento tarafından denetimleri yapılamamakta ve halk bu işlem ve eylemlerin hesabını soramamaktadır. Oysaki bu kuruluşların karar işlem ve eylemlerinden doğan kamu kaynağı üzerindeki baskı ya da mal ve hizmetlere dair maliyet kamu tarafından karşılanmaktadır. Örnek vermek gerekirse, 29.05.2007 tarihinde, 5567 sayılı kanun ile 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nda yapılan değişiklik ile *"Fonun iç denetimi Fon tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde, dış denetimi ise Fonun yıllık gider hesapları ile*

harcamalarının Sayıştay tarafından incelenmesi suretiyle gerçekleştirilir.” hükmü koyularak Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun elinde bulunan mal varlığı ile ilgili olarak fonun iç denetimi fon yönetimine bırakılmıştır. Dolayısıyla kamuoyu fonun sahip olduğu varlıklar ile ilgili olarak herhangi bir bilgiye sahip değildir. Batık bankalardan kalan ve fonun envanterinde bulunan varlıklar ya da bunların satışından elde edilen gelirler denetim dışında kalmıştır. Bu sebepten fonun elinde bulunan ve değeri milyarlarca Türk Lirasını bulan varlıkların herhangi bir denetimi yapılamamaktadır.

Özetlenecek olursa düzenleyici ve denetleyici kuruluşların yetki ve sorumlulukları ile ilgili olarak 5018 sayılı Yasa’nın birçok hükmünden muaf tutulmaları ve bunun yanında kendi iç kanunlarında yapılan düzenlemeler ile faaliyetlerinin de denetim dışında bırakılmaları hesap verebilirliğin sağlanmasının önünde büyük bir engeldir. Bu konuda ki eksiklikler uzun süredir kamuoyu nezdinde tartışılmaktadır. Geniş çaplı bir çalışma ile 5018 sayılı Kanun’un özüne ve ruhuna uygun hesap verebilir, şeffaf ve yönetişimi de içeren düzenlemelerin yapılması beklenmektedir.

SONUÇ:

Önemli bir dönüm noktası olarak kabul ettiğimiz Magna Carta'dan itibaren zaman içinde yöneten-yönetilen ilişkisi değişip dönüşmüş ve bugünkü haline Fransız Devrimi'nden Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'ne kadar birçok aşamalardan geçerek gelmiştir. Sanayi devrimiyle artık ürünün pazar ihtiyacından kaynaklı olarak ticarin kıtaları aşması günümüze kadar evrilerek küreselleşmeyi getirmiş ve küreselleşmenin BM, AB, OECD, Nato gibi temsilcileri aracılığıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere demokratik niteliklerini bir adım daha öteye taşımaları için çeşitli tavsiye veya yaptırımlarla yön çizmiş, küresel sistemin dışında kalmak istemeyen devletlerde bu program dahilinde hesap verebilirlik ve yönetim gibi kavramları mevzuatlarına eklemişlerdir.

Ticaretin geliştiği, ulus sınırlarının neredeyse kalktığı bir ortamda kamu yönetimi anlayışı da büyük değişim ve dönüşümler geçirmiştir. Sanayi devrimi sırasında ve sonrasında birçok devletin kamu yönetimine hakim olan, klasik kamu yönetimi anlayışı 1980'lerden sonra yerini yeni sağ politikalarıyla beraber yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Klasik kamu yönetimi, bir diğer adıyla geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının sahip olduğu kapalılık, gizlilik, katı hiyerarşi, katı bürokrasi, kurulların ve kuralların üstünlüğü yerini yeni kamu yönetiminde; şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, esnek örgütlenme yapısı, özelleştirme ve özel sektörle rekabet, toplam kalite yönetimi gibi kavramlara bırakmıştır.

Yeni kamu yönetiminin getirdiği en önemli özellik hesap verebilirlik kavramıdır. Nitekim hesap verebilirlik idarenin her türlü işlemini hukuken doğacak sonuçları itibarıyla hukuka hesap vermesinin yanında, yönetilenlerinde tüm süreçlerden haberdar edilmesini, tüm faaliyetlerin şeffaf ve bilgi akışının sürekli olduğu bir süreç içerisinde gerçekleşmesini, sorumluların ise önceden belirlenmiş olmasını ifade eden kapsayıcı bir kavramdır. Hesap verebilirlik sayesinde seçmen seçtiği yöneticilerden, o yöneticilerin atadıklarından, seçilmişler ise atadıklarından yapılan tüm

işlemler için hesap sorabilirler. Hesap verebilirlik mali ve idari tüm süreçleri kapsamaktadır.

Gelenen son noktada küreselleşen dünyada literatürümüze yönetim kavramı girmiştir. Birçok kez yeni kamu yönetimi, hesap verebilirlik ve yönetim kavramları yan yana gelmiş ve bunun neticesinden biri diğerinin yerine kullanılıyormuş algısı kendiliğinden oluşmuştur. Ancak bu algı doğru değildir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı doğrudan kamu yönetimi rejimine ait bir kavramdır. Yönetişim ise devlet, özel sektör, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, vakıf ve dernekler yani yönetimin olduğu her yerde uygulanabilen bir anlayışlar bütünüdür. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortak noktalarına bakacak olursak; yeni kamu yönetimi anlayışının kamunun yönetsel rejimine getirmek istediği tüm yenilikleri yönetim anlayışı aynen getirmeyi hedeflemekte bunlara ek olarak iletişim ve karşılıklı yönetim sürecini bir adım ileri taşımaktadır. Her iki kavramda hesap verebilirlik kavramına çok büyük önem vermektedir.

Hesap verebilirlik ve yönetim anlayışıyla birlikte ülkelerin kamu yönetimleri daha şeffaf ve toplumun ihtiyaçlarına daha hızlı yanıt veren bir hal almıştır. En azından eskinin bürokratik engelleri teknolojiye de faydalanarak azaltılmıştır. Fakat burada en önemlisi toplumun istek ve taleplerinin sürekli olarak alınması ve yanıtların verilmesidir. Ayrıca her türlü yapılan veya yapılmayan eylem gerekçeli olarak kamuoyuna sunulmalıdır. Bu noktada Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde atmış olduğumuz adımlardan biri karşımıza çıkmaktadır. Bu adım, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun kabulü ve yürürlüğe girmesidir.

5018 sayılı Kanun hesap verebilirlik açısından oldukça önemlidir. Çünkü kamu idareleri vergiler yoluyla halktan elde ettikleri kaynağı kullanarak yönetme işi yapmaktadır. Kamu idarelerinin farklı kaynaklardan bir geliri söz konusu olsa dahi bu kaynağında asıl sahibi halk olduğundan hesap sorması gereken yine halktır. Dolayısıyla yönetim için bütçenin önemi büyüktür. Yönetimleri denetlemenin ve performansını ölçmenin en net göstergesi bütçe üzerindeki denetimdir. 5018 sayılı Yasa ile stratejik plan, raporlama ve hesap

verebilirliği ön plana çıkartarak yürütmenin başta kamuoyu olmak üzere çeşitli denetleme mekanizmalarına hesap vermesinin programını; şeffaflığı, hesap verebilirliği ve performans ölçütlerini ön plana çıkartarak düzenlemiştir.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 1927 yılından 2006 yılına kadar Türk kamu mali yönetimini yönetmesini bu kanunun yapıldığı yıla bakarak yorumlarsak kesinlikle bir başarı olarak yorumlanabilir. Kanun süreç içerisinde ihtiyaçlara göre güncellenerek 2006 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak aradan geçen 79 yılda kamu yönetimi anlayışı müthiş bir hızla değişmiş ve 5018 sayılı Kanun uzun süredir gerekli olan bir değişiklik haline gelmiştir. Çünkü 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları açısından çağdaş mali yönetim rejimlerine göre oldukça dar kapsamlıdır. Bu sebeple kamu idarelerin mali kontrolünü ve takibini yetersiz kalmış; kamu mali yönetiminde, vatandaşların zamanında bilgilendirilmesi ve hesap verebilirlik araçlarının etkin kullanılması sağlanamamış. Yolsuzlukların tespit edilmesi ve önlenmesi için gerekli faaliyetler uygulanamamıştır.

5018 sayılı Yasa ile kamu idarelerinde, çağdaş ilke ve prensipler doğrultusunda, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ön plana çıkartılmıştır. Uluslararası alanda yapılan çalışmaların 5018 sayılı Yasa'da yaptığı etkilere bakıldığında şu sonuçlara varılmaktadır.

OECD tarafından hesap verilebilirliğin sağlanması ile ilgili yapılan çalışmada neticesinde "Mali Saydamlık Rehberi" yayınlanmıştır. OECD'nin bu çalışması incelendiğinde birçok maddenin 5018 sayılı Kanun ile paralel olduğu gözükmemektedir. OECD'nin 5018 sayılı Kanun'dan farklı olarak; seçim öncesi rapor ile ön bütçe raporları öngördüğünü fakat 5018 sayılı Kanun'da bu mekanizmaların olmadığı görölmektedir (Tek, 2000: 4).

Dünya bankası ise "Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı" (Word Bank, 1998) adında bir çalışma yayınlayarak saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması hususundaki görüş ve tespitlerine yer vermiştir. Burada üzerinde durulan

hususlar, OECD'nin ve 5018 sayılı Kanun'un paralelinde olduğu gör÷lmektedir.

Birleşmiş Milletler yaptığı çalışmalar neticesinde "Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi" adında bir rapor yayınlamıştır (Kayrak, 2006: 91). Buradaki temel amaç saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamaktır. 5018 sayılı Yasa ile karşılaştırıldığında 5018 sayılı Yasa'nın bu ölçütlere uygun olduğu gözlemlenmektedir. Ancak BM sözleşmesinde yer almasına karşın 5018 sayılı Kanun'da yer olmayan çeşitli mekanizmalar mevcuttur. Bunlar;

- Toplumsal katılımı olan kamuoyunun karar alma usullerine katkısının sağlanması
- Yolsuzluğa karşı etkin kampanyaların yürütülerek kamuoyunu bilgilendirme faaliyetlerinin yapılması
- Okul ve üniversitelerde yolsuzluğa karşı eğitim programlarının düzenlenmesi

OECD, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletlerin hesap verebilirlikle ilgili raporları incelendiğinde 5018 sayılı Kanun ile ortak olduğu araçlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Stratejik Planlama,
- Performans Programı,
- İdare Faaliyet Raporunu,
- Analitik Bütçe Sınıflandırılması,
- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi,
- Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu,
- Mali İstatistik Raporları,
- Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri,
- Kesin Hesap Kanunu,
- İç Denetim,
- Dış Denetim,
- İç kontrol Sistemi

5018 sayılı Kanun'un uluslararası otoriteler tarafında kabul edilmiş bu sistemleri 2006 yılından günümüze tüm il ve ilçelerinde, kamu kuruluşu ve belediye kuruluşlarında yasal zorunluluk olarak uygulamakta ve uygulatmaktadır.

Kamu kurumları hesap verebilirliği öncelikle meclise, üst idareye ve kamuoyuna karşı yukarıda sayılan mekanizmalar vasıtasıyla yerine getirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un mali saydamlık ve hesap verebilirlik anlamında kamu yönetimimize katkılarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kamu idareleri, beş yıllık strateji planlamaları, yıllık performans programları, yıllık idare faaliyetler raporları, yıllık kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarını hazırlayıp yetkili birimlere ve kamuoyuna sundu.
- Vatandaşlar, 5018 sayılı Kanun ile hükümetin ve kamu idarelerinin politikaları ve öncelikleri hakkında önceden bilgilendirilmeye başlandı.
- Ülke kaynaklarının planlanan ve ortaya konulan politikalara uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı raporlar neticesinde kamuoyuna sunuldu.
- Kamu idarelerinin düzenli olarak yayınladığı faaliyet raporları neticesinde sonuçların başlangıçtaki hedefler ile karşılaştırılma olanağı oluşturuldu.
- Tüm kamu kuruluşlarında muhasebe birliği sağlandı. Genel idare kapsamındaki tüm birimlerde aynı muhasebe sistemi kullanıldı. Böylece muhasebe sistemi doğru değerlendirmeye tabi tutuldu.
- Kamu maliyesine ilişkin mali istatistikler düzenli olarak hazırlandı ve ilgili mercilerle paylaşılmasının akabinde kamuoyuna sunuldu.
- İç denetim ve dış denetim uygulamaları kanunda işaret edilen şekilde uygulanmaya başlandı.
- Kamu mali yönetiminde yönetsel sorumluluk getirilerek görev, yetki ve sorumluluklar açık olarak tanımlandı. Kamu maliyesinde siyasi ve idari sorumluluklar getirildi ve sınırları çizildi.

Bu araçlar ve uygulamalar sayesinde mali saydamlık ve hesap verebilirlik anlamında Türk kamu mali yönetim sistemin açısından önemli adımlar atılmış olduğunu söylemek mümkündür. İlgili kanun ile beraber her vatandaşların her bir kamu idaresi faaliyetleri hakkında bilgi ve verileri talep etme hakkı mevcuttur. İlgili belgeleri kurumlar kamuoyuna açık paylaşmak durumundadır.

5018 sayılı Kanun yukarıda da ifade edilen uluslararası kurumların raporlarıyla karşılaştırıldığında ifade ettiğimiz araçlarla mevzuat incelemesi yapıldığında kamu mali yönetiminde mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlanmış görülmektedir.

Kamu mali yönetimimiz mevzuat olarak çağdaş bir hale getirilmiş olsa da çeşitli aksaklıklar mevcuttur. Bunun temel sebebi uygulayıcıların gerekli donanımına sahip olmayışı ve kamu harcamalarında etkin bir denetimin gerçekleştirilememesi sayılabilir. Bunun neticesinde hesap verebilirlik süreci aksaklığa uğramaktadır. Bu durumun temel nedenleri şu şekilde sayılabilir:

- Mali saydamlık ve hesap verebilirlik bir bütündür. Bu yöndeki çalışmalar yapan sivil toplum örgütlerinin sayısı çok azdır. Bununla birlikte bu noktada araştırma ve analiz yapacak, süreci takip edecek gözlem merkezleri kurulmamıştır. Üniversiteler sürece dahil edilmemiştir.
- Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması için toplumsal katılım gerekmektedir. Toplum henüz bu konuda yeterince duyarlı hareket etmemekte ilgili kanunun getirdiği şeffaflık ortamından faydalanmamakta ve kapı davranan kurumlara karşı bu hakkını ileri sürmekten geri durmaktadır.
- Kurumların internet sitelerinde 5018 sayılı Kanun'da kamuoyuna duyurmak zorunda olduğu rapor ve belgeler yer almamaktadır. Kurumlar bu belge ve dökümanları talep edilmesi halinde kamuoyuyla paylaşmaktadır. Daha etkili bir hesap verme süreci için internet kullanımının arttırılması gerekmektedir.

- Kurumların kamuoyuyla paylaştığı raporlarda teknik dilin ön plana çıkması sebebiyle toplumun büyük bölümünün bu bilgiden mahrum kalmasına sebebiyet vermektedir.
- Sivil toplum kuruluşlar ve medya başta olmak üzere kamuoyunu oluşturan birçok yapı henüz ilgili kanunun getirdiği yenilişleri ve mekanizmaların farkındalığını oluşturabilmiş değildir.
- Vatandaşlar, kamu harcamalarına önem vermek yerine doğrudan cebinden çıkan vergilere odaklanmaktadır. Fakat o vergilerin ilgili harcamalar sebebiyle çıktığının bağlantısını doğrudan kurmamaktadır. Oy verme alışkanlığı daha çok duygusal tercihlerle olan Türk toplumsal yapısı hesap verebilirlik konusunda rasyonel tepkiler verememekte bunun neticesinde de iktidar veya idare üzerinde bir baskı unsuru olarak yeterinde ön plana çıkamamaktadır.

Son olarak yeniden vurgulamak gerekirse, uygulamada yaşanan problemler kanunun içselleştirilememesiyle ilgili olduğu göze çarpmakla birlikte 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, uluslararası öncü kuruluşlar tarafından öne çıkartılan mali saydamlık ve hesap verebilirlik kriterleriyle ilgili raporlarda yer alan çağdaş düzenlemeleri yapmıştır. Buna karşın ülkemizde mali saydamlıkla ilgili çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşu olmayışı önemli bir problemdir. Kaynak araştırmalarında referans alabileceğimiz tek güncel çalışma IBP'nin yayınladığı raporlardır. Türkiye özelinde çalışmalar yapıp kamuoyunun dikkatini bu noktaya çekecek sivil oluşumlar ülkemizde hesap verebilirliğin sağlanması için önemli bir ihtiyaç olarak göze çarpmaktadır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Akıllıoğlu, T. (1995). “İnsan hakları”. Ankara: İmaj
- Akipek, İ. (1966). “Devletler Hukuku”. Ankara: Başnur Matbaası, 3. Basım, 2. Kitap.
- Balcı, A. (2003). “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar”. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Beccaria, C. (1764). “Suçlar ve Cezalar hakkında”. (çev. Sami Selçuk). İstanbul: İmge Kitapevi yayınları.
- Bilgiç, V. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bilgin, K. U. (2004). “Kamu Performans Yönetimi”. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (2005). “Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sistemi’nin Karşılaştırılması.” M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). “Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1”. içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çakır, İ. H. (2006) “Kamu Kaynağının Kullanılmasında Mali Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğunun Rolü”. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını
- Çevik, H. H. (2015). “Kamu Yönetimi-Kamu Politikası”, Erzurum: ATA/AÖF.
- Çoban, H. (1997). “Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş”. İstanbul: İnkılâp Kitabevi
- Çukurçayır, A. (2003). “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”. Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür). Ankara: Nobel Yayıncılık
- Demirkaya, Y. (2008). “Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası”. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.). “Türkiye’de Yerel Yönetimler”. İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Demirkaya, Y. (2019). “Türk Kamu Yönetimi” içinde “Türk Kamu Yönetiminde Planlama” H. Ateş (Ed.) Ankara: Savaş Yayınevi

- Derdiman, R. C. (2006). “Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni”. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları
- Edizdoğan, N. (2007). “Kamu Bütçesi”. Bursa: Ekin Kitabevi. 6. Baskı.
- Eke, M. (2005). “Yönetimde şeffaflık”. Sakarya: Sakarya Kitabevi.
- Engels, F. (2005). “Ailenin Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni”. (çev. Kenan Somer). Ankara: Sol Yayınları.
- Erginay, A. (1979). “Kamu Maliyesi”. Ankara: S Yayınları, 7. Baskı.
- Eryılmaz, B. (2006). “Kamu Yönetimi”, İstanbul: Erkam Matbaası
- Eryılmaz, B. (2007) “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi”, Davut Dursun ve diğerleri (Ed.) “Dönüşüm Süresindeki Türkiye Aktörler Alanlar”. İçinde. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2011). “Kamu Yönetimi”. Ankara: Okutan Yayıncılık. 4. Baskı.
- Falay, N. Şahin ve M. Kesik, A. (2006). “Kamu Maliyesine Yeni Bakış”. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Frederickson, H.G. ve Smith, K. B. (2003). “*The Public Administration Theory Primer*”, USA: Westview
- Gören, İ. (2000) “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi. İçinde. İstanbul: TESEV.
- Gözler, K. (2007). “Devletin Genel Teorisi”. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization (Ed. Luther Gulick ve L. Urwick, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, New York.
- Haldun, İ. (2011). “Mukaddime”. (çev. Süleyman Uludağ.) İstanbul: Dergâh Yayınları
- Hançerlioğlu, O. (1986). “Toplumbilim Sözlüğü”. İstanbul: Remzi Kitabevi
- Heywood, A. (2012). “Siyaset”. (Çev. Bekir Berat Özipek, Bican Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu ve Atilla Yayla). Ankara: Adres Yayınları.
- Hill, C. (1997). “1640 İngiliz Devrim”i. (çev. Neyyir Kalaycıoğlu). İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Hughes, O. (2010) “Does Governance Exist?”, The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance (Ed. Stephen P. Osborne), London ve New York: Routledge

- Jellinek, G. (1911) “L’Etat moderne et son droit”, Traduction française par Georges Fardis. Paris: V. Giard & Brière
- Kalenderoğlu, M. (2010). “Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma”. Ankara: Agon Bilgi Akademisi, 10. Baskı
- Kesik, A. ve Kırıl, G. (2009). “Yeni Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirlik”, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği”. İçinde. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Koçak, S. Y. ve Öztepe, C. M. (2012). “Yönetişim Yaklaşımı Açısından Kamu Yönetimi Etiği”, içinde: Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ed: Fatma Neval GENÇ, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Osborne, S. P. ve Mclaughlin, K. (2002). “The New Public Management In Context”. (Ed.) Mclaughlin, K., Osborne, S.P. Ve Ferlie, E., New Public Management: Current Trends And Future Prospects, London: Routledge
- Ökmen, M.; Yılmaz, A. ve Baştan, S. (2004). “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler” Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi. M. Ökmen, A. Yılmaz (Ed.). Ankara: Gazi Kitabevi
- Ömürgönülşen, U. (2003). “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği”. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.). Ankara: Nobel Yayınları
- Palabıyık, H. (2003). “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları İle Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”. Yerel ve Kentsel Politikalar, Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel. (Ed.). Konya: Çizgi Kitabevi
- Parlak, B. (2011). “Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar”. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pehlivan, O. (2005). “Kamu Maliyesi”. Trabzon: Derya Kitabevi
- Schmidt, M. G. (2002). “Demokrasi Kuramlarına Giriş”, (Çev: M. Emin, Köktaş), 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.
- Sözen, S. (2005). “Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi” Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Tekeli, İ. (1999). “Modernite Aşılırken Siyaset”. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tekeli, İ. (2003). “Yönetim kavramı yanısıra yönetim kavramının gelişmesinin nedenleri üzerine”, Türkiye’de Kamu Yönetimi. Burhan Aykaç; Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman. (Ed.). Ankara: Yargı Yayınevi.
- TESEV (2008) “İyi Yönetişim El Kitabı”

- Toffler, A. (2008), “Üçüncü Dalga”. (çev. Selim Yeniçeri.) İstanbul: Koridor Yayıncılık.
- Tosun, H. ve Cebeci, A. U. (2006). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)”. Ankara: MUK-DER Yayını.
- Uygun, O. (2003). “Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları” İstanbul : İnkılap Yayınları
- Waldo, D. (1955). “The Study of Public Administration.” New York: Doubleday and Company. Inc.
- Wilson, W. (1962), “İdarenin İncelenmesi”, Woodrow Wilson: Seçme Parçalar. (Çev. Nermin Abadan.) Ankara: Siyasal İlimler Türk Derneği
- Yörüker, S. (1999). “Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Kavramları.”. Ankara: Sayıştay Yayınları.

Makaleler

- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2011). “Avrupa Birliği SIGMA (Support For Improvement In Governance And Management) Programı’nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2011, c.25, S.2.
- Akçakaya, M. (2016). “Weber’in Bürokrasi Kuramının Bugünü Ve Geleceği.” Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
- Akpınar, M. (2011). “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu.” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2011, C.16, S.2
- Aksoy, A. (2016). “Geleneksel Devletten Modern Devlete: Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim.” Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi. C.2 S.3
- Akyılmaz, B. (2003). “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası” Gazi ÜHFD. C.VIII

- Altan, Y. ve S. Tülüceoğlu, (2016). "Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı: Isparta rneği." Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. C.8. S.16.
- Arcagök, M. (2006). "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi." Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını. S.16.
- Arın, T., Kesmez N. ve Gören, İ. (2000). "Devlet Reformu- Parlamento ve Sayıştay Denetimi." İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları
- Barçın, H. B. (2012), "Yeni Sayıştay ve Denetimi ve Yargı Sistemi", Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, MYD Yayıncılık, Ankara.
- Bertelli, A. M. (2004), "Strategy and Accountability: Strucyural Litigation and Public Management", Public Administration Review, 64 (1).
- Bilginoğlu, M. A. ve Maraş, G. (2011). "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi ile Analizi". EGE AKADEMİK BAKIŞ Cilt: 11 • zel Sayı • 2011 ss. 59-73
- Bovens, M. (2005), "Public Accountability", Editörler: Ferlie, E, L. E. Lynne Jr., C. Pollitt, The Oxford Handbook of of Public Management,First Publition, Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, M. (2007), "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". European Law Journal, 13 (4).
- Bozkurt, M. (2010). "İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Denetim İç Kontrol", SAYDER Dış Denetim Dergisi
- Cansız, H. (2000). "Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık", Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.2, S.1.
- Çevik, H. H. (2002). "Kamu yönetimi başarısızlık teorisi ve eleştirisi", Amme İdaresi Dergisi, Eylül-2002, c. 35, S.35
- Çolak, H. B. (2008). "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu", Ankara Mali Hukuk Yayınları
- Demir, F. (2009). "Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Aralık 2009, c. 42.
- Demirkaya, Y. (2006). "Küreselleşmenin Kamu Yönetimi zerine Etkisi: Türkiye rneği". Avrupa Araştırmaları Dergisi. Cilt 14. Sayı 2.

- Demirkaya, Y. ve Mutlu, S. (2018). “Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri”. *Strategic Public Management Journal*. Volume 4, Issue 7, pp. 59-82
- Dinçkol, B. (2017) “Atina Demokrasısından Roma Cumhuriyetine – ‘Demos’tan ‘Populus Romanus’a”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*. Cilt 23. Sayı 3.
- Dursun, D. (1992). “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim” *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* Cilt 0, Sayı 37-38
- Eryiğit, B. H. ve Sarıca A. (2018). “IMF, Dünya Bankası, OECD’nin Yönetişim Yaklaşımı Ve Kü-Yerelleşme”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, İstanbul.
- Ergun, T. ve Polatoğlu A. (1988). “Kamu Yönetimine Giriş”. *Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını*, Ankara: Olgaç Matbaası.
- Eroğlu, E. ve Demirbaş, T. (2016). “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Nisan 2016 s.20
- Eser, H. B.; Keklik, B. ve Demirkıran, Ö. (2011). “Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık Ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.” *Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*. C.3 S.2
- Forrer, J., Kee, E. J., Newcomer, E. K., Boyer, E. (2010), “Public-Private Partnerships and thePublic Accountability Question”, *Public Administration Review*, 70 (3), s. 475-484
- Gezmiş, H. (2008), “Yüksek Denetim ve Türkiye Uygulaması”, *Kamutürk Dergisi*, s.1
- Gören, İ. (2000). “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, (Ed.) Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Gül, K. S. (2008). “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik.” *Polis Bilimleri Dergisi*. Cilt 10.(4)
- Gündoğan E. (2004). “Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sivil Toplum*, Yıl:2, sy. 6, Nisan-Eylül 2004.
- Gündoğan, E. (2002). *Yönetişim. Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi*, C:1, S:1, 1-11
- Gürer, H. (2006). “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”. *Ankara: Sayıştay Dergisi*. Sayı 63.

- Güzelsarı, S. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Matbaası
- Hastürk, M. (2006), “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, Karaarslan, E. (der.) *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar* içinde, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını
- Haktankaçmaz, İ. (2008). “Yeni kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm mü? Geçici Bir Moda mı?” , *Türk İdare Dergisi*, Yıl.80, S.461
- Hood, C. (1991), “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69, s. 3
- Horngren, T. C., Foster, G., Datar, M. S. (2000) *Cost Accounting A Managerial Emphasis*, Tenth Edition, Prentice Hall International, Inc., London.
- Işık, N. ve Demir, F. (2012). “ Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama”, *Maliye Dergisi*, Temmuz-Aralık, Sayı:163
- Kanca, O. C. (2017). “5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme.” *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. C:5. S:2.
- Karakaş, M. (2007). “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, *Maliye Dergisi*, 2007, S.153,
- Kaya, F. (2017). “Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi.” *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Cilt:10 Sayı:53 Issn: 1307-9581
- Kaya, O. (2006). “Kamu Mali Yönetiminde Sorumluluk ve Sorumluluk Halleri”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 121 Ocak-Şubat
- Kayrak, M. (2006). "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler", *Sosyo-Ekonomi Dergisi* 2.
- Kırılmaz, M. ve Atak, F. (2015). “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık Ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları.” *Omdusman Akademik Dergisi*. Yıl 2. Sayı. 3
- Köktürk, A. (2011). “Modern Öncesi Devletin Yönetim Anlayışı.” *Güvenlik Stratejileri Dergisi*.” Cilt: 7 Sayı:12
- Kuzey, P. (2004). “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri SIGMA Raporları: No. 27” (çeviri). *Maliye Dergisi*, Eylül-Aralık 2004, S.147

- Mahiroğulları, A. (2005). Endüstri Devrimi Sonrasında Emeğin İstismarını Belgeleyen İki Eser: Germinal ve Dokumacılar.” Sosyoloji Konferansları. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları
- Ökmen, M. ve Canan, K. (2009) “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, c.16, S.1.
- Okay, Ş. (2008). “Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının Mesleki Ve Teknik Ortaöğretimde Paydaşlar Arasındaki İletişime Etkileri.” Ankara: Tübvav Bilim Dergisi. Cilt 1, Sayı 2.
- Okumuş, F. (2008). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Kontrol ve Denetim”, Kamutürk Dergisi, Kasım 2008, S.1.
- Osborne, S. P. (2006). “The New Public Governance”, Public Management Review, Vol. 8, Issue 3
- Özgüzel, S. ve Çetintürk, V. E. (2016). “Karşılaştırmalı Perspektiften Türkiye ve Hollanda’da Düşünce Kuruluşları ve Sivil Toplum Örgütleri”. 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi. C:5 S:15
- Öztürk, Ö. (2006). “Emperyalizm Kuramları ve Sermayenin Uluslararasılaştırılması”. Praksis. Sayı: 15 (Yaz)
- Peters, G. ve Pierre, J. (1998) “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, Journal of PA Research&Theory, S.8
- Polat, N. (2003). “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, Sayıştay Dergisi, S. 49
- Romzek, B. S. (2000). “Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform”, International Review of Administrative Sciences, 66 (1).
- Saraç, O. (2005). “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi” Maliye Dergisi
- Schumpeter, P.C. ve Karl, T.L. (1991). “Demokrasi Nedir ve Ne Değildir.” (Çev. Eralp Yalçın). Yeni Forum. Aralık 1991, s. 24
- Sobacı, M. Z. (2007) “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler.” Yönetim Bilimleri Dergisi (5: 1)
- Stoker, G. (1998). ‘Governance As Theory: Five Propositions’, International Social Science Journal, Volume: 50, Issue: 155
- Şengül, T. (1999). “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”. Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 8, Sayı: 3.

- Tek, Z. (2000). “OECD Mali Saydamlık Rehberi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ağustos 2000
- Tutar, H. ve Altınöz, M. (2017). “Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz.” *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt 8. Sayı 15.
- Yıldırım, Ö. K. (2018). “Türkiye’de İyi Yönetişim.” *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*. Sayı 6.
- Yükçü, S ve Atağan, G. (2009). “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yaratdığı Karışıklık.” *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4.
- Zariç, S. (2017). “Tarihsel Kökeninden Ülkelere Göre Türlerine Aydınlanma Felsefesi (Çağı) Ve Türkiye Cumhuriyeti”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Sayı 28.

Tezler

- Akçay, M. (2013). “Belediyeler ve İyi Yönetişim” *Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi*.
- Arslan, Ş. (2010). “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde ‘Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi’nin Etkinliği: İstanbul Büyükşehir Uygulaması”. *İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi*.
- Bahçavan, G. (2006). “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, *Konya Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*.
- Ciğerci, İ. (2007). “Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve İç Denetim”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*
- Güner, N. E. (2010). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*
- Güngören, F. (2017). “Uluslararası İlişkiler Kapsamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Kullanılan Araçlar”. *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*.

- Karakuş, G. (2010). “5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu” T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi.
- Köse, Y. (2008). “Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun Türk Kamu Mali Yönetim Sistemine Etkileri”. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi.
- Özdemir, B. (1998). “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi.
- Özhan, D.B. (2012). “5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetimin İşleyişi ve Değerlendirilmesi”. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi
- Özmen, A. (2014). “Kamu Mali Yönetim Dizgesi: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler” İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi.
- Tosun, S. (2010). “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlığa Katkısı” Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi

İnternet Kaynakları

- Batal, S. (2010) “Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri”
<https://www.mevzuatdergisi.com/2010/01a/02.htm> (Erişim: 15.05.2019)
- Biriciklioğlu, H. ve Gülenler, S. (2009) “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi” <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/203-224%20S%20G%C3%9CLENER%20ti.doc> (Erişim: 19.10.2019)
- Bıyan, Ö. (2005), ”Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Getirdikleri”
<https://www.kamufinans.com/kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-kanununun-getirdikleri/>, (Erişim: 19.10.2019)
- Çoban H. ve Deyneli F. “Kamuda Kalite Arttırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme”,
http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu_20_326_344.pdf, (Erişim: 10.07.2019).

- Çöker, F. (2018). “Kamu Mali Yönetimi” Ankara: Sayıştay Yayınları
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/5018_Kanun.pdf (Erişim: 05.06.2019)
- Eegenoglu, M. ve Yilmaz, R.(2005). “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Usul ve Esaslar ile Bu Kanunla Mülki İdare Amirleri ve Mülkiye Müfettişlerine Verilen Görev, Yetki ve Sorumlulukların Belirlenmesi”. İçişleri Bakanlığı İnceleme Raporu,
<https://www.icisleri.gov.tr/inceleme-ve-arastirma-raporlari> (Erişim:28.07.2019)
- Fidan, A. (2003). “Tarım, Sanayi Ve Bilgi Toplumunda Üretim Ve Tüketim İlişkilerinin İşletme Ve Yönetimleri Üzerindeki Etkileri”. Mevzuat Dergisi. Yıl: 6 Sayı: 62
- Güngör, F. (2015) “Sorumluluğumuzu Üstlenebilmek. Erişim:
<https://fethigungor.net/dirilis-postasi/sorumlulugumuzu-ustlenebilmek/> (Erişim: 12.05.2019)
- International Monetary Fund (IMF), (2007). “Code Of Good Practices On Fiscal Transparency” <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>, (Erişim:11.05.2019).
- İstanbul Barosu, (2017). “Büyük Özgürlükler Sözleşmesi”,
<https://istanbulbarosu.org.tr/files/docs/Magna2017-2.pdf> (Erişim:04.12.2018)
- Kant, I. (1789), “Aydınlanma Nedir”, *Felsefe Yazıları* (1983), (çev. N. Bozkurt).
http://www.allmendeberlin.de/Aydinlanma_Nedir_Kant.pdf (Erişim: 28.06.2019).
- Kesim, E. (2005). “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)” <http://etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/erdogankesim-biretikdavranisilkesiolarakhesap.pdf> (Erişim:18.03.2019).
- Mccandless, H. E. (2003). “Public Accountability and Disclosure Activism”, Journal of Public Accountability, <http://www.centreforpublicaccountability.org/table-of-contents/>, (Erişim:07.07.2019).
- Nohutçu, A. (2007) Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri. Muğla Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228-75k (Erişim: 07.04.2019)
- T.C. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO). (2007). “IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü”.
<http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3712,imfmsydmlik2007pdf.pdf?0>, (Erişim:01.07.2019).

Turan, H. T. (2013). “Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi”.
http://www.academia.edu/9112448/yonetisim_ve_yeni_kamu_yonetimi
(Erişim:19.04.2019)

Türk Dil Kurumu. “Devlet”. www.tdk.gov.tr (Erişim 10.11.2018)

Türk Dil Kurumu. “Yönetişim” www.tdk.gov.tr (Erişim:10.11.2018)

TÜSİAD-TESEV, Ortak Duyurusu, 14 Aralık 2000, Ankara, s. 65,
<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/f00/2000.pdf> 05.04.2006, (Erişim:
06.07.2019)

Wikipedi Özgür Ansiklopedi, “demokrasi”,
https://tr.wikipedia.org/wiki/Demokrasi#cite_ref-10 (Erişim:05.01.2019)

Diğer Raporlar ve Kaynaklar

Aktan, C. C. (2006), “İyi Bir Kamu Mali Yönetimi İçin İki Temel İlke: Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”. Ankara: Kurumsal Devlet Yönetimi

Aydın, S. (2012). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetmeliği Ve Kontrol Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler Çerçevesinde Hesap Verebilirlik VE Hesap Verme Mekanizmaları. Ankara: Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu

BM. (2003). “BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”,
http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255423114r6531.Birlesmis_Milletler_Yolsuzlukla_Mucadele_Sozlesmesi.pdf (Erişim: 20.07.2019)

DPT. (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

Emil, M.F. ve Yılmaz H. H. (2004). “Mali Saydamlık İzleme Raporu (II)”, TESEV Yayınları.

Erüz, E. (2005). “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayını

Kaplan, R. (2012). “Kamu Harcama Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:419.

Kösekahya, G. (2003). “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara: Maliye Bakanlığı

- TEPAV. (2012). “Mali İzleme Raporu” 2012 Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve İstikrar Enstitüsü,
[https://www.tepav.org.tr/upload/files/1328783545-9.Mali İzleme Raporu 2012 Mali Yili Butcesi ve Makro Cerceve.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1328783545-9.Mali_Izleme_Raporu_2012_Mali_Yili_Butcesi_ve_Makro_Cerceve.pdf)
(Erişim: 17.07.2019)
- The World Bank. (1998). “Public Expenditure Management Handbook”, Washington, D.C.
- TÜSİAD. (2002). “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002,
- World Bank, (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study.

