

# KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI VE HESAP VERME SORUMLULUĞUNA ETKİLERİ

Dr. Ahmet Taner \*

## ÖZET

20. yüzyılın son çeyreğinde, devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün hızlanması, kamu yönetim sistemlerinin genel çerçevesi ile birlikte kamusal hesap verebilirlik kavramının kapsam, nitelik ve taraflarında da önemli değişimler yaşanmasına neden olmuştur. Kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, yolsuzluğun önlenmesi ve kamuda etkinliğin sağlanması gibi işlevleri olan hesap verebilirliğin dayandığı ilkeler ile sorumluluk mekanizmalarında, yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir değişim yaşandığı görülmektedir. Siyaset ve kamu yönetimi arasında sorumluluk bağlarının zayıflaması, bürokrasinin, kamu politikalarının hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması aşamalarındaki rolünün genişlemesine neden olurken, geleneksel hesap verme mekanizmaları ile hukuki uygunluğa dayalı sorumluluk anlayışı da önemini yitirmeye başlamıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, hesap verebilirlikte, genel olarak, girdilerden çok çıktı ve sonuçlara, dikey sorumluluktan yatay sorumluluğa, yurttaşlık haklarından müşteri taleplerine doğru bir değişim yaşanmıştır. Piyasa temelli değişim, kamu bürokrasisine performansla dayalı bir sorumluluk yüklemiş olsa da, bürokrasiye siyasal kontrol ve denetim mekanizmalarının dışında özerk bir alan da oluşturmuştur. Şeffaflık ve cevap verebilirlik gibi yönetim ilkelerine dayanan bu yeni hesap verebilirlik anlayışının, kamu için etkin sonuçlar verebilmesi güçlü denetim ve kontrol mekanizmalarıyla desteklenmesini gerektirmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamusal hesap verebilirlik, Yeni kamu yönetimi, Yeniden yapılanma, Yönetişim, Denetim

## THE QUEST FOR REINVENTING GOVERNMENT AND ITS IMPACTS ON ACCOUNTABILITY

### ABSTRACT

In the last quarter of 20<sup>th</sup> the century, the speed up in the structural and functional transformation of the State caused change in the scope, feature and the actors of accountability, along with general framework of public administration. The criteria and mechanisms of the accountability that has such functions as exercising democratic control over public power, prevention of corruption and enhancing government efficiency, have changed in accordance with new public administration approach. While the weakening accountability ties between politics and public administration have led to the public bureaucracy to have an increased role in preparing, deciding and implementing public policy, traditional forms of accountability and

\* Sayıştay Başkanetçisi

responsibility based on regularity has waned in importance. In parallel with these developments, accountability has changed, in general, from inputs and processes to outputs and results, from vertical to horizontal structures, from citizens' rights to customers' demands. Although the market-oriented change has imposed on bureaucracy the performance-based accountability, it has also created for the bureaucracy an autonomous zone that is free of political supervision mechanisms. For new accountability approach based on transparency and responsiveness to yield efficient results in public, it should be strengthened by sound audit and control mechanisms.

**Key Words:** Public accountability, New public administration, Reconstruction, Governance, Audit

## GİRİŞ

20. yüzyılda tüm siyasal sistemleri etkisi altına alan değişim süreci, devletin yeniden yapılandırılmasına dönük arayışlara hız kazandırmıştır. Yüzyılın ilk yarısında daha çok refah devleti anlayışı bağlamında uygulamaya konulan politikaların yarattığı baskı, modern devleti ekonomik ve sosyal alanda çok farklı görev ve roller üstlenen bir yapıya doğru itmiş, ancak 1970'li yıllarda başlayan ve 80 ve 90'lı yıllarda hız ve yoğunluğu artan liberal politikalarla, devletin üstlendiği görev ve sorumluluklar yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin geleneksel bürokratik mekanizmasının, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereksinimini ve toplumun sürekli artan ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılamada yetersiz kalmaya başlaması, yönetimin yeniden yapılandırılması (*reinventing government*), kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim gibi kavram ve uygulamaların hemen hemen tüm ülkelerin başlıca gündem maddelerinden biri haline gelmesini sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi hareketi olarak da tanımlanan bu değişim süreci, kamu hizmet sunumunda piyasa araçlarının geçerlilik kazanması, özelleştirme ve yetki dağıtımı, hizmet dağıtımında otomasyonun, özellikle de bilgi teknolojilerinin ağırlığının artması gibi pek çok dinamiklerle de yakından ilişkili olduğu görülmektedir (Hood, 1991:3). Kamu yönetim sistemlerini derinden etkileyen bu dönüşüm, kamusal hizmet kavramının kapsam ve niteliğinden hizmet sunum araçlarına, kamu bürokrasisinin toplumla ilişkisinden kamusal hesap verme sorumluluğuna kadar pek çok alanda çok yönlü ve boyutlu bir yapılanmaya gidilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Kamuda, geleneksel kamu yönetim anlayışının yerini alan kamu işletmecilik modeliyle bir taraftan üst yöneticilerin artan yetki ve nüfus alanı diğer taraftan ise müşteri odaklı yurttaşlık kavramı, geleneksel hesap verme mekanizmalarının işlevini yitirmesine, kamusal hesap verebilirlik ile ilgili yeni kavramsal arayışların gündeme gelmesine neden olmuştur.

Geçmişte oldukça dar kapsamlı ve finansal muhasebe ve denetim gibi alanlarda geçerli olan hesap verebilirlik (Balcı, 2008:155) kavramının, kamu yönetim sistemlerinde

yaşanan sonuç odaklı, performans ve etkinlik temelli değişimin de etkisi ile daha geniş anlamlar içeren “kamusal hesap verebilirlik” kavramına dönüştüğünü söylemek mümkündür (Hodge, 2009:3). Hesap verebilirliğin, piyasa ekonomisine özgü ilke ve standartlara göre yeniden tanımlanması, bürokratik mekanizmanın daha etkin şekilde kontrolüne imkan sağlamak gibi katkılarının yanında seçimle iş başına gelen siyasal aktörlerin, kamu bürokrasisi üzerindeki yetki ve sorumluluklarının azalması gibi sonuçları da olduğu görülmektedir. Bu çalışmada, kamu yönetimindeki paradigma değişiminin hesap verme sorumluluğunun kapsam ve niteliği ile araçları üzerinde yarattığı etkiler ele alınarak, kamusal hesap verebilirliğin geçirdiği değişimin boyut ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## **1. DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ VE KAMUDA YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI**

20.yüzyıl, tarihsel olarak devletin yapısal ve işlevsel açıdan değişim ve dönüşümüne tanıklık edilen bir dönem olmuştur. Yüzyılın ilk çeyreğinde devletin temel işlevi, liberal paradigmaya uygun olarak, hem bireysel özgürlük hem de ekonomik ve sosyal tüm özgürlükler için gerekli ve yeterli bir işlev olarak görülen düzen (*order*) ve adaleti sağlama göreviyle sınırlıydı. Sosyo ekonomik alanın, piyasanın dinamiklerince belirlendiği, devletin aktif bir rolünün bulunmadığı bu dönem 1929 Ekonomik Krizi ile birlikte geçerliliğini önemli ölçüde yitirmeye başlamıştır. Zira, liberal paradigmadan beslenen klasik devlet anlayışının sosyo ekonomik alana yansıyan politikaların toplumsal kesimden yeterince destek görmemesi, “devletin sınırları ve bireysel özgürlük fikriyle ilgili yeni kuramsal yaklaşımların gelişmesine zemin hazırlamıştır. Devletin toplumsal eşitsizlikleri gidermek için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahale etmesini öngören bu yeni devlet kuramıyla birlikte, 20.yüzyılda yeni bir devlet tipi olan refah devleti ortaya çıkmıştır” (Şaylan, 2003a:84 vd).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960’lı yılların ortalarına kadar süren bu yeni gelişme aşamasında devlet gelir kaynaklarını ve toplumsal yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim talep dengesini kurmak zorunda kalmış, bu nedenle sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil, ayrıca bu süreçlerin bir parçası haline gelmeye başlamıştır (Güzelsarı, 2004:88). Bu dönemde mal ve hizmetlerin adil ve eşitlikçi bir biçimde paylaşılması devletin temel işlevi olarak kabul edilerek, liberalizmin kuramsal çözümlerinin tersine, sosyo ekonomik yaşamın devletin müdahalesine göre biçimlenmesi gerektiği fikri uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede, adil bir toplum düzeni sağlamak ve ekonominin sağlıklı şekilde işlenmesini güvence altına alma amacıyla, devletin bizzat işletmeci olmasını da içeren çok geniş müdahaleler gündeme gelmiş, aynı zamanda devletin üstlendiği rol ve işlevlerde hem çeşit hem de hacim olarak ciddi artışlar yaşanmıştır (Şaylan, 2003a:99).

Refah devleti anlayışının bir gereği olarak 20.yüzyılın son çeyreğine kadar devlet, genellikle kalkınmaya ilişkin sorunların çözümünde aktif rol alması gereken bir aktör

olarak görülmüş ve giderek artan oranda kaynak kamu bürokrasisi eli ile kullanılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları da bu ideolojik atmosferde gelişmiştir. Ancak, 1970'lerin ortalarından itibaren yaşanan petrol krizleri ve bunu takip eden ağır ekonomik krizlerin sorumlusu olarak ekonomideki ağırlığı her geçen gün artan devletin görülmesi nedeniyle, devletin küçültülmesini, özel sektör işletmeciliğine ait değer, teknik ve uygulamaların kamuya aktarılmasını öngören yaklaşımlar hükümetlerin temel ilgi odağını oluşturmaya başlamıştır (Ömürgönülşen, 2003:6). Krize karşı, küçük devlet güçlü piyasa formülasyonu geliştirilmiş, bu söyleme uygun olarak da devletin rolünün yeniden tanımlanması gereksinimi ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2004:89). Bu değişim, devletin önceki dönemde üstlendiği ekonomik ve sosyal işlevlerden geri çekilerek, sadece düzenin tesisi ve devamını sağlamakla yetinmesini öngörmektedir.

1980'li ve 90'lı yıllarda egemen olan yeniden yapılanma arayışları küreselleşme, özelleştirme ve deregülasyon gibi neo-liberal politikalarla giderek gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkeleri etkisi altına almıştır. Bu süreç refah devleti uygulaması içinde ortaya çıkan komuta ekonomisi alanının daralması, pazar alanının genişletilmesi sonucunu doğurmuştur. Piyasa ekonomisinin tekrardan önem ve öncelik kazanması devletin ekonomiye müdahale ederek düzenlemesinden ve yeniden bölüşümcü politikalardan vazgeçilmesi siyasal ve kurumsal bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Dönüşümün ülke ekonomilerindeki somut yansımaları ise, toplumun çeşitli kesimlerine sunulan subvansiyonların kaldırılması, sermaye yatırımları için uygun koşulların sağlanması, anti enflasyonist para ve faiz politikası ile vergilerin azaltılması gibi tedbirleri içeren arz yönlü iktisat politikaları şeklinde kendini göstermiştir (Şaylan, 2003b:584).

Devletin işlev ve rollerinde yaşanan bu değişimde, finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, ideolojik ve siyasal baskıların artması, teknolojik gelişmeler gibi bir dizi faktörün belirleyici olduğu görülmektedir (Tutum, 2003:444-445). Ekonomik açıdan, mal hizmet ve sermaye hareketlerinin artan yoğunlukta ulusal sınırları aşması olarak görülen küreselleşmenin devletin yapısal ve işlevsel açıdan dönüşümünde etkili olan temel süreçlerden biri olduğu açıktır. Küreselleşmenin kamu örgütleri üzerindeki başlıca etkisini kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasıyla birlikte devletin küçültülmesi ve piyasanın etkinlik alanının genişletilmesi olarak özetlemek mümkündür (Özer, 2005:352 vd). Bu sürecin arka planına bakıldığında devletin karşı karşıya kaldığı yapısal krizin aşılmasında neo liberal program ile bunun ideolojik arka planını oluşturan Yeni Sağ düşüncenin dünya ölçeğinde yayılması olgusu karşımıza çıkmaktadır.

Devletin 1980'li yıllardan itibaren yaşadığı dönüşümün önemli sacayaklarından biri de hız ve yoğunluğu artan özelleştirme uygulamalarıdır. Önceleri yalnızca devlete ait iktisadi işletmelerin elden çıkarılması olarak görülen özelleştirme, geniş ölçekte kamu kesiminde piyasa araçlarının etkinliğinin artarak, hizmet sunum araçlarının çeşitlenmesini içermektedir. "Bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yönetsel açıdan özerk ya da düzenleyici karar alma yetkisine sahip kuruluşlara yahut üçüncü sektör kuruluşlarına

yetki devri, finans, sigorta ve radyo-televizyon gibi hizmet alanlarında düzenleyici karar verme yetkisine sahip kurul ya da kuruluşların oluşturulması gibi araçlarla yönetimin elindeki araçların sınırlandırılması da bu sürecin bir parçasını oluşturmaktadır ” (Köse, 2003:32).

Genelde devletin özelde ise kamu yönetiminin yaşadığı dönüşümde küreselleşme süreciyle birlikte bilgi teknolojileri alanında yaşanan ilerlemenin de önemli bir katalizör rol üstlendiği söylenebilir. Zira, bu teknolojiler, tasavvur edilemeyecek ölçekte bilgi ve verinin hazırlanması ve kullanımına olanak sağlamakta, devletin farklı kademelerinde iletişimi oldukça kolaylaştırmaktadır. Geniş çaplı bilgi yığınlarının hazırlanması, işlenmesi ve kullanımındaki hız ve kolaylık hiyerarşi ve uzmanlık gibi geleneksel bürokratik mekanizmaya özgü unsurların önemini yitirmesine neden olmaktadır (Özel, 2008:154). Bilişim teknolojilerindeki bu gelişmeler devletin yapı ve işlevlerinde yaşanan değişimi hızlandırarak, kamu yönetiminde geçerli olan ilke ve modellerin yeniden şekillenmesinin önünü açmaktadır.

Devletin sürekli artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması zorunluluğu, küreselleşme süreciyle birlikte hızı ve yoğunluğu artan yeniden yapılanma arayışlarının bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik, verimlilik/etkinlik artışı gibi piyasa eksenli değerlerden hareket ederek, yerelleşme, kamusal yetki ve sorumlulukların yeniden dağılımı, kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gibi alanlara odaklandığı görülmektedir (Özer, 2005:376 vd,430). Böylece, kamu örgütlerinde merkezileşme yerine yerelleşmeye, piramit devlet (sıradüzensel bürokratik örgütlenme) yerine kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir devlete geçilmesi, Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmesi hedeflenmektedir (Ergun, 2003:612).

## **2. HESAP VERME SORUMLULUĞU: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE**

### **2.1 Hesap Verebilirlik Nedir?**

Çağdaş yönetim teorisinin anahtar kavramlarından olan hesap verebilirlik, kamusal güç ve yetkilerin kontrol altına alınması ve bunları kullanan kişilerin toplum karşısında sorumlu tutulmasına aracılık etmesi bakımından demokratik sistemlerin odağında yer alan bir kavramdır. Sınırları ve içeriği konusunda, kamu yönetimi literatüründe tam bir mutabakat olmamakla birlikte hesap verebilirliğin, daha çok saydamlık, eşitlik, demokratik yönetim, etkinlik, dürüstlük gibi çağdaş yönetim ilkelerini içine alan şemsiye bir kavram niteliği taşıdığı söylenebilir (Bovens, 2007:449). “En genel ve kabul edilen biçimiyle hesap verebilirlik, bir kişinin eylem ve faaliyetleri nedeniyle bir otoriteye karşı sorumlu olması” (Mulgan, 2000:555; Peters, 2007:16; Hodge, 2009:2) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kısa tanımdan bile, bir hesap verebilirlik ilişkisinde

açıklığa kavuşturulması gereken üç nokta bulunmaktadır. Kime karşı ?, Ne için ve Nasıl bir hesap verebilirlik ? İlk soru hesap verilecek veya açıklama yapılacak otorite veya kişiyi belirlemeyi, ikinci soru ise hesap verebilirliğe konu performansı tespit etmeyi amaçlamaktadır. Üçüncü soru, raporlama ilişkilerinin (prosedür, strateji veya faaliyetleri) belirlenmesine odaklanmaktadır (Romzek, 2000:415).

Birsosyaletkileşimdeaktörlerarasında hesap verebilirlik ilişkisinden bahsedilebilmesi için şu temel özelliklerin bir arada bulunması gerektiği kabul edilmektedir: Birincisi hesap verebilirlik dışsal yani bir başka otoriteye karşıdır. İkincisi, sosyal bir etkileşim ve karşılıklık içerir yani taraflardan biri cevap ve düzeltim isterken diğeri buna cevap verir ve yaptırımları kabul eder. Üçüncüsü hesap verebilirlik, otoritenin üstünlüğünün kabulü anlamına gelir yani üst makamların cevap isteme ve müeyyide koyma yetkisi, hesap soranın, diğere taraf üzerinde bir otorite veya üstünlüğü bulunduğu konusunda hak iddia edebilmesinden kaynaklanır (Mulgan, 2000:555). Bu ilişkide, hesap veren, performans, sonuçlar ve diğere süreçlerle ilgili olarak çeşitli veriler sağlayıp, davranışı hakkında üst otoriteye bilgi vermekle mükelleftir. Üst otorite ise hesap vereni, davranışının meşruluğu ve bilginin yeterliliği konusunda sorgulama ve bu davranışı ile ilgili hüküm verme yetkisini elinde bulundurur (Bovens, 2007:451; Jenkins, 2007:139,140 ).

Demokratik toplum düzeni açısından vazgeçilmez bir kavram olan hesap verebilirlik çağdaş yönetim anlayışının gerektirdiği sorumluluk, cevap verebilirlik ve şeffaflık gibi pek çok kavramla da yakından ilişkilidir. Hesap verebilirlikle bağlantılı kavramlardan biri sorumluluktur (*responsibility*). Sorumlu olmak “bir takım faaliyetleri yerine getirebilmek için otoriteye sahip olmayı, gücü kontrol edebilmeyi, karar verme özgürlüğüne sahip bulunmayı ve doğru ile yanlış arasında ayırım yapabilmeyi içerir” (Eryılmaz ve Bircikoğlu, 2011:23). Sorumluluk kavramı çoğu zaman hesap verebilirliği çağırırsa da hesap verebilirlik, işlevselliği ve etki alanı itibarıyla daha bütüncül ve bağlayıcı (*insistent*) özellikleriyle diğereinden ayrılır. Sorumlulukta, verilen görev ile ilgili kaynakların nasıl kullanıldığı veya muhafaza edildiğiyle ilgili bir hesap verme durumu söz konusu iken, hesap verebilirlikte sorumluluğa konu faaliyetlerin veya buna tahsis edilen kaynakların sonuçlarının yani performansın değerlendirilmesi temel önceliği oluşturur. Başka bir ifadeyle hesap verme sorumluluğu, basit bir şekilde yalnızca bilgi sunmayı veya sorulara cevap vermeyi içermemekte, faaliyetlerle ilgili hedeflerin belirlenmesi, yapılan faaliyetlerin sonuçlandırılması ve raporlanmasını da içeren çok boyutlu kavramsal bir çerçeveyi oluşturmaktadır (Parker and Gould, 1999:117-118).

Hesap verebilirlik, bir ölçüde kamu örgütlerinin faaliyet ve kararlarının kontrolünü de içermesi nedeniyle, kontrol kavramıyla da yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Kontrol genel anlamı ile kamusal faaliyetlerin öncesinde ve/veya sonrasında incelemeyi geçirmesini niteleyen bir kavram olarak, “daha çok kamusal örgütlerin kendi iç işleyiş mekanizmalarında önem kazanan, kişisel veya etik temelleri olan bir faaliyet niteliği taşımaktadır” (Mulgan, 2000:558). Dolayısıyla, kurum dışındaki bir kişiye ve merciye tevcih edilmemesi ve sonuçlarının bağlayıcılığının bulunmaması nedeniyle “kontrol”,

hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmede etkin ve yeterli bir mekanizma olarak pek değerlendirilmemektedir.

Hesap verebilirliğin ilişkili olduğu kavramlardan bir diğeri de cevap verebilirliktir (*responsiveness*). Kamu bürokrasinin vatandaşlar, yürütme organı veya politikacılardan gelen talepleri karşılması, “cevap verebilirlik” kavramının temelini oluşturur (Peters, 2007:16). İyi yönetişimin temel bileşenlerinden olan cevap verebilirliğin demokratik bir toplum açısından iki farklı anlamı bulunmaktadır. Birincisi, kamu kurumlarının demokratik seçimlerle belirlenmiş politikacılar tarafından belirlenen politika ve direktiflere uyması ve bunları uygulaması demokrasinin temel gereklerindedir. İkincisi ise, kamu kurumları hükümet veya siyasetçilerin yanında, sundukları kamusal hizmetten faydalanan kişilere yani topluma karşı da sorumlu olup, onlardan gelen talep ve beklentilere cevap vermekle yükümlüdür (Mulgan, 2000:566,567). Cevap verebilirlik, iyi yönetişimin temel ilkelerinden olmasına rağmen, hesap verebilirlik kavramını tam olarak karşıladığı söylenemez. Mulgan (2000:567)’a göre, kamu bürokrasisi, yürütme organının veya politikacıların beklentilerini karşılarken, bir müeyyideyle karşılaşma korkusu yerine, terfi alma veya idareciler nazarında kabul görme arzusu gibi motiflerle de hareket edebilmektedir. Öte yandan kamu yönetiminde piyasa ekonomisine özgü araçların ağırlığının giderek artması, kamu hizmet sunumunda müşteri odaklı yaklaşımların daha fazla geçerli olmasına neden olmuştur. Kamu hizmet sunumundaki bu değişim, cevap verebilirliği destekleyen unsurlar içerse de arka plandaki temel motifi ve karşılaşılabilecek müeyyidenin farklılığı nedeniyle, cevap verebilirliğin hesap verebilirlik kavramından farklılaştığı söylenebilir.

Şeffaflık da hesap verebilirlik kavramıyla ilişkili kavramlardandır. Yönetimde şeffaflığın temelini, herkesin ihtiyaç duyduğu bilgiye ulaşabilmesi oluşturmaktadır. Bu nedenle hesap verebilirlik ve şeffaflık birbirine bağlı, karşılıklı ve birbirini tamamlayan kavramlardır. Yönetimde şeffaflık için etkili ve iyi işleyen hesap verme sisteminin, hesap verebilirlik için de şeffaf politikaların bulunması gerekmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:24). Şeffaflık, etkin hesap verme sorumluluğunun aracı olduğu gibi, hesap verme sorumluluğu da şeffaf bir yönetimin güvencesidir. Bu nedenle aralarında karşılıklı bir ilişki mevcuttur (Dubnic, 2005:376-377). Ancak, şeffaflık, hesap verebilirliğin temel koşullarından birini oluştursa da, güçlü yaptırımlarla desteklenmediği müddetçe tek başına kamuda etkin bir hesap verebilirliğin aracı olamayacağı açıktır (Peters, 2007:15).

Hesap verebilirliğin, kamu yönetimi literatüründe temelde siyasal ve yönetsel olmak üzere ikili bir yapı üzerinden kavramlaştırıldığı görülmektedir. Zira, hesap verme sorumluluğu, kamu erkinin ve buna bağlı yetkileri kullanan kişi veya kurumların, toplum, kamu oyu, parlamento ve diğer yetkili kurum ve merciler karşısında aldıkları kararlar, yürüttükleri faaliyetler nedeniyle izahatta bulunmaları ve bunlardan dolayı sorumlu tutulabilmelerini içermektedir (Taner, 2011:14 ). Bu, demokratik yönetim sürecinin bir gereğidir. Devlet mekanizmasının işleyişinde vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikalarıyla ilgili olarak siyasetçilere yetki devretmeleri ve üretilen kamu politikalarını

hayata geçirmek için ise politikacılar bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devrinin varlığından bahsedilebilir. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumlulukla; politikacı ile bürokrasi arasındaki ilişki ise yönetsel sorumluluk kavramıyla açıklanmaktadır” (Özer, 2005:331). Esasında, hesap verebilirliğin en eski ve yaygın türü olan siyasal hesap verebilirliğin yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu vardır. Dikey boyut, kamu bürokrasisinin başında bulunan kişilerin (başbakan, bakanlar ve üst yöneticiler) halkın özgür iradesine göre seçilmeleri veya görevden alınmaları ilkesine dayanır iken yatay boyut daha çok yürütme ve yasama erkleri arasındaki ilişkiyle yani yürütmenin yasama organı tarafından denetim altında tutulmasıyla ilişkilidir (Cendon, 2011:28 vd.; Quirk, 1997:581) .

Kamu örgütlerinde somut olarak karşımıza çıkan asıl hesap verebilirlik ilişkisi ise yönetsel/hiyerarşik sorumluluk mekanizmaları ile gerçekleşir. Kamu bürokrasinde daha önceden belirlenmiş esas, ilke ve süreçlere uygunluğun sağlanması amacıyla üst kademenin astları kontrol edebilmesi ve denetleyebilmesine dayanan idari hesap verebilirlik, yürütme organının genel olarak bürokrasi üzerindeki denetimi anlamına geldiği gibi kamu örgütlerinin yöneticilerinin başında buldukları kurumdaki personel üzerinde hiyerarşik kontrol ve denetimde bulunabilmesini de içerir.

Siyasal ve yönetsel hesap verebilirliğin yanında, kamu yönetimi literatüründe (Romzek, 2000:418 vd.; Cendon, 2011:32) sorumluluğun içeriğine ve karşılaşılabilecek müeyyideye göre mesleki (*professional*) sorumluluk ve hukuki sorumluluk şeklinde başka hesap verebilirlik türlerine de yer verildiği görülmektedir. Mesleki hesap verebilirlik, temel olarak kamu bürokrasinde görev alan yönetici veya personelin mensubu oldukları meslek grubu veya mesleki örgütler arasındaki disiplin ilişkisine dayanır (Bovens, 2007:456; Cendon, 2011:39) . Bu tür hesap verebilirlik ilişkisi, meslek örgütü tarafından belirlenen ilke ve standartlara uyum şeklinde olabileceği gibi (Romzek, 2000:418-419) ilgili meslek grubunun çıkarlarının kamuda korunması şeklinde de gerçekleşebilir.

Kamu yönetiminde önem taşıyan bir diğer sorumluluk biçimi de hukuki/yasal hesap verme sorumluluğudur. Bu tür sorumluluk kamusal yetki ve görevlerin yasalarla belirlenen çerçeveye uygun olmasını içermektedir. Bu tür hesap verebilirliğin ayırt edici özelliği, kamusal faaliyet ve uygulamaların sonuçlarının daha önce yasal olarak belirlenen ilke ve esaslara uygunluk açısından değerlendirilmesi, ilgili kişi veya kurumların, bunlardan yasal yönden sorumlu tutulabilmeleridir.

Kamusal hesap verebilirlik ile ilgili kuramsal tartışmalardan, kamu örgütlerinde geçerli hesap verebilirlik türlerinin oldukça dağınık bir yapı arz ettiği anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, her birinin üzerine oturduğu temel varsayımları değer vurguları ve davranışsal beklentileri açısından farklılaşmalar söz konusudur (Balci, 2008:162-163). Ancak, Bovens (2005:198 vd.)’in de işaret ettiği gibi hem siyasi ve idari hesap verebilirlik arasında hem de idari hesap verebilirlik ile diğer hesap verebilirlik



türleri arasında kesin bir ayırım yapılması oldukça güç görünmektedir. Zira, idari hesap verebilirlik siyasal hesap verebilirlik ile başlayan demokratik sorumluluk sürecinin bir parçasını oluşturduğu gibi hukuksal hesap verebilirlik de hem siyasal hesap verebilirliğin hem de idari hesap verebilirliğin önemli unsurlarından birini oluşturmakta; ayrıca hiyerarşik hesap verebilirlikte mesleki hesap verebilirlik ilişkileri ön plana çıkabilmektedir.

**Tablo 1:** Değişik Hesap Verme Mekanizmalarının Üzerine Oturduğu Değer ve Davranış Biçimleri

Hesap Verme Biçimi	Davranışsal Vurgusu	Davranışsal Beklenti
Hiyerarşik	Etkinlik	Örgütsel direktiflere itaat
Yasal	Hukuka Uygunluk	Dışsal sorumluluklara uyum
Profesyonel	Uzmanlık	Bireysel kararlara ve uzmanlığa saygı
Politik	Cevap verebilirlik	Önemli dışsal grupların isteklerine cevap verebilirlik

**Kaynak:** Balcı, 2008:162-163

## 2.2 Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önem ve İşlevi

Siyasal bir sistemde kamusal hesap verebilirlik, önemini demokratik yönetim sürecinden alır. En basit şekliyle “*halkın halk tarafın halk için yönetimi*” olarak tanımlanan demokrasinin etkin şekilde işleyebilmesi, seçimle gelen siyasal aktörlerin, uyguladıkları politikalar, aldıkları kararlar nedeniyle topluma karşı sorumlu tutulabilmelerinden geçmektedir. Siyasal hesap verebilirlik olarak tanımlanan bu süreç, kamudaki diğer hesap verebilirlik ilişkilerinin temelini oluşturur. Bununla birlikte, “temsili demokratik siyasal yapılarda ve bu yapılarla bağlantılı olarak kamu yönetimi sistemlerinde vatandaşların kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili süreçlere doğrudan katılmaları ve sistemin bütünü hakkında bilgi sahibi olabilmelerinde yaşanan güçlükler kamuda çok farklı hesap verebilirlik ilişkilerinin geçerlik kazanmasını gerekli kılmaktadır” (Saran, 2004:42). Zira, çağdaş temsili demokrasilerde, siyasal aktörlerin belirli zaman aralıklarında seçimle belirlenmesi, kamu otoritesine siyasal bir meşruiyet kazandırsa da kamusal faaliyetlere katılım ve bunların kontrol ve denetimi açısından, temsili demokrasinin sunduğu mekanizmaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu nedenle de kamusal güç ve yetkilerin kontrol altına alınmasını sağlayacak ve bürokrasinin denetimine imkan tanıyacak yeni araçlara veya sorumluluk mekanizmalarına gereksinim bulunmaktadır.

Demokratik sistemlerde devletin üstlendiği rol ve işlevler tarihsel olarak sürekli değişim göstermesine rağmen, kamusal hesap verebilirlik önemini her dönemde korumayı başarmıştır. Refah devleti döneminde kamunun üstlendiği görevlerde yaşanan artış, kamunun ekonomideki payının küçültülmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik

çabaları yoğunlaştırmış; ancak, kamu harcamaları yükseliş trendini sürdürmüştür. Kamunun toplumun değişen ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılama zorunluluğu nedeniyle, uzmanlık ve profesyonellik gerektiren hizmetler, her geçen gün daha da artan şekilde kamu eliyle sunulur hale gelmiştir. Kamusal hizmetlerde yaşanan bu dönüşümle birlikte, kamusal yetki ve kaynakları kullananların hesap verme sorumluluğunu gereği gibi yerine getirebilmeleri, çağdaş demokrasilerin önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir.

Kamu yönetiminde, hesap verebilirliğin, kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, yozlaşma (*corruption*) ve suistimalin önlenmesi ve kamuda etkinliğin artırılması gibi üç temel işlevinin olduğu görülmektedir.

Kamusal hesap verebilirliğin en önemli ve geleneksel işlevinin, kamu bürokrasinin demokratik kontrolünün sağlanması olduğu açıktır (Bovens, 2007:462; 2005:195). Egemenliğin halka ait olduğu modern demokrasilerde, halk tarafından bu yetkinin öncelikle parlamentoya, parlamentonun da yürütme organına tevdi ettiği bir süreç işlemektedir. Yürütmeyi oluşturan bakanların yetkilerini bakanlıklarında veya kendilerine bağlı kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerine devretmeleriyle bu süreç tamamlanmış olur. Böylece, “kaynak veya değerlerin asıl sahibi olan vatandaşlar kamu bürokrasisine gerekli kaynakları ve bunlarla ilgili yetkileri devrederken, uyulması gereken sınırı da belirler. Kullanılan kaynak ve yetkilerin sonuçları ile ilgili olarak bürokrasiden topluma doğru işleyen süreç ise hesap verme sorumluluğu ile sağlanmaya çalışılmıştır” (Ateş, 2011:194). Bu yetki zincirinde, yetki devrinde bulunan her bir makam, astının tevdi edilen sorumluluğu nasıl kullandığını hesap verme sorumluluğu aracılığıyla kontrol etme imkânına sahiptir. Bu hesap verme sorumluluğu zincirinin en sonunda yer alan yurttaşlar ise siyasal temsilcileri aracılığıyla kamusal kaynakların ve yetkilerin etkinliğini, etkililiğini ve hukuka uygunluğunu denetleme ve kontrol yetkisini elinde bulundurur.

Kamuda hesap verebilirliğin önemli bir fonksiyonu da kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin önlenerek kaynakların hukuka ve kamu yararına uygun şekilde kullanılmasını sağlamaktır (Ateş, 2011:198). Hesap verebilirlik demokratik yönetim anlayışının bir gereği olduğu kadar, kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerinin kontrol edilmesine imkan tanıyarak, kamu yönetiminde güveni sağlar (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:28). Hesap verebilirlik, ayrıca, kamu yönetiminin meşruluğunu sürdürmeyi sağlar ya da onu geliştirir, yolsuzluk, rüşvet, eş dost ve akrabayı kayırma olarak bilinen nepotizm başta olmak üzere hukuk ve etik dışı davranış ve eğilimleri önleyerek, kamu yönetiminde dürüstlük ve doğruluğun (*integrity*) tesis edilmesine aracılık eder (Bovens, 2005: 193).

Kamuda hesap verebilirliğin bir diğer fonksiyonu da kurumsal performansın gelişimine katkıda bulunmasıdır. Hesap verebilirlik kamuda yalnızca, hukuk ve etik dışı uygulamaların kontrolü veya önlenmesini sağlamakla kalmaz, bunun yanında kamu bürokrasisinin eylem ve faaliyetlerine yol göstererek, kamusal hizmetlerin etkinliğinin

artmasına da yardımcı olur. Böylece, hesap verebilirlik, kamu görevlilerinden beklentinin ne olduğu, kamu kurumlarında iyi işleyen veya işlemeyen süreçlerin neler olduğu ortaya konularak, iyi uygulama örneklerinin öğrenilmesi ve yaygınlaşmasına aracılık eder (Bovens, 2007:464; Peters, 2007:18). Özellikle dünyada kamusal hesap verebilirliğin temel araçlarından biri olarak kabul gören performans denetimi gibi yeni denetim metodolojilerinin, “genel olarak kamuda kaynak yönetiminin kalitesini artırmada, iyi yönetim uygulamalarını belirlemek ve geliştirmek suretiyle kamu yöneticilerinin desteklenmesinde ve kamunun sürekli gelişmesinde önemli işlevler üstlendiği görülmektedir” (Akyel ve Köse, 2010:20).

Kamusal hesap verebilirliğin, kamu yönetiminin kontrol ve denetimini sağlamanın yanında, kamu bürokrasisinde görev alan kişi ve kurumlara, amaç, görev ve yetkileri ile ilgili meşruiyet kazandırmak gibi bir işlevi de bulunmaktadır (Ateş, 2011:200). Çağdaş demokrasilerde hükümetlerin seçimle belirlenmesi, parlamento ve yürütmeye siyasal meşruiyet sağlama açısından nasıl gerekli ise kamu yönetiminin de farklı mekanizmalar üzerinden hükümete veya topluma karşı hesap vermek zorunda olması da bu kurumların toplum tarafından benimsenmesi ve meşruiyetlerini korumaları açısından gereklidir.

Kamusal hesap verebilirlik bürokratik mekanizmanın demokratik kontrolü ve etkinliğinin sağlanması gibi kilit işlevleri bulunmakla beraber, amaç ve işlevlerinin dışına çıkan bir hesap verebilirlik anlayışının, kamuda “hesap verebilirliğin aşırılılaşması (excess) olarak bilinen olgunun geçerlilik kazanmasına neden olabileceği açıktır. Böyle bir durumda, hesap verebilirliğin “demokratik kontrol” sağlama işlevi “aşırı kuralcılığa”, dürüstlük/doğruluğu tesis etme işlevi, biçimselliğe; performansı/etkinliği artırma işlevi katılığa; “meşruiyeti sağlama” işlevi toplumsal beklentilerde artışa dönüşebilir (Bovens, 2005:193-194).

### **3. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU**

#### **3.1 Kamuda Etkinlik Arayışı ve Değişen Kamu Hizmet Anlayışı**

Modern devlet anlayışına uygun bir örgütsel yapılanmaya dayanan geleneksel kamu yönetimi, biçimselliğin, ayrıntılı kuralların ve katı hiyerarşik ilişkilerin geçerli olduğu bir model olarak, devletin karşı karşıya kaldığı yapısal krizin sorumlularından birisi olarak görülmüş ve reform çabalarının hedefine oturtulmuştur. Devletin rol ve işlevlerinin yeniden tanımlandığı bir konjonktürde, artık sorun devletin ne yapması değil, nasıl çalışması gerektiğidir. Devletin yeniden düzenlenmesi düşüncesinden yola çıkan ünlü teorisyenler Osborne ve Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, adlı eserlerinde yaşanan sorunların kaynağını yanlış yönetime bağlayarak, hükümetin piyasanın yapamayacağı pek çok şeyi üretebileceği fikrinden hareketle bürokrasinin ne gerekli ne de verimli olduğu tezini işlemişlerdir. “Devletin toplumdaki yeri ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki

ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtma ve biçimlendirme amacı kamu yönetimindeki yerleşik paradigmanın sarsılmasına, devletin daha küçük ancak nitel anlamda daha etkin ve verimli bir yapıya doğru dönüşümüne yönelik çabaların artmasına neden olmuştur” (Bilgiç, 2008:27).

Kamunun yaşadığı bu dönüşüm süreciyle birlikte kamu örgütleri, idari bir aygıttan birer hizmet sunucusuna evrimleşmiş, resmi-kurallara dayanan yönetim anlayışı yerini özel sektör araçlarına bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yönetim biçimi idareye ilişkin yeni bir kavrayışın ifadesidir. Eski dönemde, sanayi çağının Taylorizm öğretisinin temel anlayışına uygun Weberyen anlamdaki idare, bir makine ve aygıt olarak sunulmasına karşın günümüzde bu anlayış idarenin giderek artan biçimde “dinamik kompleksliğe sahip sosyal bir yapı” kazanma durumu karşısında yetersiz kalmaktadır (Özel, 2008:158). Bu modeldeki en önemli sorunlardan biri Weber’in öngördüğü bürokratik davranış tarzı ile ilgilidir. Weber bürokratların kamu çıkarları doğrultusunda önceden belirlenmiş bürokratik kurallara hareket ettiklerini veya edeceklerini ifade etmesine rağmen, Kamu tercihi teorisine mensup yazarlar bunun aksini savunarak, bürokratların da diğer insanlar gibi kendi çıkarları peşinde koşan rasyonel insanlar oldukları tezini öne sürmüşlerdir (Ömürgönülşen, 2003:16). Kamu tercihi teorisinin önemli isimlerinden Tullock (2005:54)’a göre devletin yönetim kademesinde görev alan bürokratların aldıkları kararlar kendileriyle ya çok az ilgilidir ya da hiç ilgili değildir. Bu kararlar, toplumu ilgilendiren kararlardır. Bu nedenle de bürokratlar, bu meseleler hakkında etraflıca düşünerek karar almazlar, onlar için asıl önemli olan kendi statüleri ve konumları olup, bu, onlar için ilk önceliği oluşturur.

Weberyen bürokratik örgütlenme biçimiyle ilgili bir diğer problem de bu örgütlenme biçiminin, doğruluk, kesinlik, süreklilik, gizlilik vb. konularda sahip olduğu teknik üstünlüğün günümüzde geçerliliğini yitirmiş olmasıdır. Weber’in öngörülerinin tersine, bu örgütlenme biçimi ve bürokratik davranış tarzının, yaratıcılığı ve risk almayı engellediği, kaynak kullanımında etkinlik yerine israfa yol açtığı yönünde önemli eleştiriler gündeme gelmiştir. “Tekelci hizmet üretimi ve sunumunu öngören, muğlak bir kamu yararı nosyonuna dayanan merkeziyetçi bürokratik zorlayıcı yapı ve uygulamaları içeren bürokratik yapı kamunun etkinsizliğinin de başlıca sorumlusu olarak kabul edilmiştir” (Ömürgönülşen, 2003:16). Kamu yönetimi disiplininin dayandığı ilke ve süreçlerin geçerliliğinin sorgulanmasıyla başlayan bu paradigma değişiminin kamu yönetimine yansımaları ise kamunun etkinlik alanının piyasa araçları lehine daraltılarak (Aksoy, 1998: 5) kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde, kamu örgütlerinin yapısal ve işlevsel temellerinin ekonomik bir çerçevede yeniden inşa edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Yeni kamu yönetimi olarak da adlandırılan ve kamuda verimliliği, yönetişimi, katılımcılığı, şeffaflığı esas alan bu değişimi kısaca işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetim süreçlerine eklenmesi olarak da tanımlamak mümkündür. Yeni kamu yönetiminin bileşenlerini yedi başlık altında ele alan Hood (1991:4-5)’a göre, işletme yönetim anlayışının kamuya uyarlanması, performansa ilişkin açık ilke ve standartlarının

benimsenmesi, kamu hizmetlerinde sonuç/çıktı kontrollerinin önem kazanması, kamu sektöründe hizmet birimleriyle ilgili yetkilerin dağıtımı, kamuda rekabetçi yaklaşım ve tutumların geçerliliği, yönetim uygulamalarında özel sektöre özgü yaklaşımların öneminin artması, kaynak kullanımında kontrol ve tutumluluğun ön plana çıkması, bu yeni yönetim anlayışının temel unsurlarını oluşturmaktadır. Klasik yönetim kavramı süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi sadece talimat ve yönergelerle iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması (Özer, 2005:222), kaynakların etkin kullanımı ve performans değerlendirmesi gibi fonksiyonları içermektedir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımında klasik kamu yönetim anlayışındaki “kamu hizmet” kavramı yeni içerik ve boyutlar kazanmıştır. Hızla değişen şartlar ve anlayışların da etkisiyle, insanların kamusal hizmetlerden beklentileri nicel ölçütlerden, kolaylık, hız ve kalite gibi nitel ölçütlere kaymış, bu ise, kamusal hizmetlerle ilgili süreç ve yöntemler yerine bu hizmetlerin yarattığı sonuç ve çıktılarının kamuda öncelik kazanmasını sağlamıştır. “Piyasa ekonomisinde geçerli müşteri odaklılık kavramının kamuya eklenmesi ile vatandaşların tercih ve beklentileri kamusal hizmetlerin oluşum ve sunumunun temel girdisi haline gelmiştir” (Saran, 2004:81). Bu süreçle birlikte, kamusal hizmetlerle ilgili amaçların belirlenmesi ve politikaların geliştirilmesinde rasyonel ve stratejik yaklaşımlara yönelik ilgi artmış; kural odaklı bir yaklaşımdan sonuç odaklı yönetim yaklaşımına doğru bir geçiş yaşanmıştır (Ömürgönülşen, 2003:23,24). Böylece, kamu kuruluşlarının yapılarını daha esnek ve işleyişlerini daha şeffaf hale getirmek ve kamu hizmet kullanıcılarına karşı duyarlılıklarını artırmak kamu yönetiminin temel önceliklerden biri haline gelmiştir.

### **3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hesap Verebilirlik İlişkisi**

Kamu yönetim sistemlerini etkisi altına alan yapılanma süreci, devletin işlev ve rolleri ile birlikte hükümet, bürokrasi ve toplum arasındaki ilişkilerin de yeniden tanımlandığı çok boyutlu bir değişimi içermektedir. Kamu yönetim anlayışında yaşanan dönüşüm bir açıdan, tek öznelli merkezi, hiyerarşik kaynak ve yetkilerin tek merkezde toplandığı, hesap verebilirliğin devlet vatandaş temelinde işlediği bir yönetimden, performans ölçütlerini dikkate alan, çok aktörlü, ağsal ilişkilerin ön planda olduğu bir yönetime doğru bir değişim anlamına da gelmektedir.

Bu yeni anlayışın kamu yönetim sistemleri açısından başka getirileri de bulunmaktaydı. “Öncelikli olarak, kamu örgütleri artan etkinliği ve üretkenliği daha fazla vurgulayarak maliyetleri ve rasyonelliği ön planda tutmaya başlamışlardır. İkinci olarak, kamu yönetimleri hizmetten yararlananlara daha fazla yanıt verir bir anlayışı benimseme eğilimine girmişlerdir. Üçüncü olarak, kamu görevlilerinin geleneksel yetkilerinde kısıntıya gidilerek daha profesyonel bir anlayışla hesap verebilirlik ön plana çıkarılmıştır. Son olarak da daha esnek bir yapıyla daha yenilikçi ve olasılıklara kolayca adapte olabilecek bir dinamizm yakalanmaya çalışılmıştır” (Balci, 2008:167).

Kamu yönetimi alanında yaşanan çok yönlü ve boyutlu dönüşüm, “kamusal hizmet” kavramının kapsam ve içeriğini biçimlendirdiği gibi kamusal hesap verebilirliğin temelini oluşturan “yetki devri sürecini” yeniden tanımlayarak hesap verebilirliğin kriterlerinde, hesap verebilirlik ilişkisinin taraflarında ve sorumluluk mekanizmalarında esaslı değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur (Haque, 2000:600). Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, özel sektörde geçerli patron-taşeron ilişkisinin kamu yönetimine uyarlanması, geleneksel yetki devri sürecine yeni bir içerik kazandırarak, hesap verebilirliğin bu yetkilendirmeye uygun bir çerçeve kazanmasını sağlamıştır.

Sosyal bir etkileşime dayanan hesap verebilirlik ilişkisinin temel çerçevesi, hesap veren ve verilen taraflar arasındaki ilişkiye yön veren standart veya ilkeye göre belirlenmektedir. Başka bir ifade ile sorumluluk ilişkisinde taraflarca üzerinde mutabık olunan ilke, hesap verme sorumluluğunun temelini oluşturur. Hesap verebilirliğin dayandığı ilke veya standartlar konusunda kamuda genel olarak bir mutabakatın olduğu söylenebilir de kamu yönetim düşüncesinin tarihsel olarak geçirdiği dönüşüme uygun olarak hesap verebilirlik de normatif temellerinde de bir değişim yaşandığına tanıklık edilmektedir. “Biçimsel/ prosedürel ilkelere uygunluğun kamusal hesap verebilirlik için yeterli kabul edildiği klasik kamu yönetim anlayışında” (Jenkins, 2007:140) hesap verebilirliğin dayandığı normlar, kamunun üstlendiği işlevlere uygun olarak temelde yasalarla verilen görev ve sorumluklar çerçevesinde ve “hukuka uygunluk” temelinde içerik kazandığı görülmektedir. Yeni kamu işletmecilik modelinde, hukuka uygunluk tamamen yadsınmamakla birlikte, klasik kamu yönetimindeki hukuksal usallık yerini ekonomik-işletmeci usallığa bırakmıştır. Hukuksal usallıkta, usallık amaç olmaktan çok bir araç iken, “ekonominin kamu yönetiminde kazandığı önemle birlikte maliyet-etkinlik ve etkililik kavramlarına dayanan teknik/işletmeci usallık kendi başına bir amaç haline gelmiştir” (Güzelsarı, 2004:90). Geleneksel yaklaşımda, kamunun üstlendiği görevlerle ilgili hesap verme sorumluluğunun dayanağı önceden belirlenmiş hukuksal çerçeveye uygun şekilde davranılması iken, yeni kamu yönetimi anlayışında üretilen çıktılar ve elde edilen sonuçlar usallığı belirlemektedir. Kamusal hesap verebilirliğin yaşadığı bu dönüşümün, sosyal ve ekonomik hakların, yurttaşlık haklarının, adalet, eşitlik, tarafsızlık gibi kamu yönetiminin geleneksel değerlerinin kamunun görev ve sorumluluk alanındaki önceliğini yitirmesiyle ilişkilendirildiği görülmektedir (Aksoy, 1998:9; Haque, 2000:601 vd.; Şaylan, 2003b:587 vd.).

Hesap verme sorumluluğunun dayandığı temel ilkeler gibi sorumluluk ilişkisinin taraflarında da yeni kamu yönetimi paradigmasıyla birlikte, ciddi bir değişim yaşandığı kabul edilmektedir. Kamu bürokrasisinin toplum ve parlamento karşısındaki hesap verme sorumluluğunun oldukça sınırlı düzeyde kaldığı geleneksel hesap verebilirlik anlayışında, tüm sorumluluk, seçimle başa gelen siyasiler veya bakanlardadır. Oysa, “yeni yöneticilik anlayışında kamu yöneticilerinin artık karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler değil, belirli bir hizmet programının teknik yöneticileri olmaları öngörülmektedir (Tutum, 2003:448). Kamu bürokrasisinin üst yöneticilerinin, başında

buldukları kurumun geleceği ile ilgili önemli kararlara imza atan ve ciddi kamu kaynaklarını kullanan kişiler haline gelmesini içeren bu değişimin (Parker ve Gould, 1999:120) hesap verebilirlik açısından önemli sonuçları olmuştur. Bovens (2005:198)'ın "bireysel hesap verme modeli" olarak tanımladığı bu değişimle, en çok, üst düzey bürokrasinin aldıkları kararların ve kullandıkları kaynakların sonuçları ile ilgili olarak, doğrudan topluma karşı sorumlu tutulmaları hedeflenmektedir.

Kamuda yaşanan piyasa eksenli değişim, hesap verilen yani sorumlu olunan aktörlerde de bir farklılaşma ve artışa neden olarak hesap verebilirliğin yeni açılımlar kazanmasını sağlamıştır. Özellikle devletin görev ve sorumluluğundaki pek çok hizmetin özelleştirilme veya piyasadan hizmet satın alma yoluyla yürütülür hale gelmesi, kamu ve özel kesim arasındaki ayrımın önemini yitirmesine neden olurken hesap verme sorumluluğunun yöneltildiği vatandaş kavramı da belirsiz bir çerçeve kazanmaya başlamıştır (Haq, 2007:440). Geleneksel kamu yönetim anlayışında kamu örgütlerinin sınırları yani örgüt çalışanları ile üretilen hizmetlerden yararlananların kimler olduğu ve talep ve beklentilerinin ne olduğu belli olmasına rağmen, odağında müşteri odaklı yurttaşlık kavramının yer aldığı, yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirliğin içeriğini ve taraflarını tespit etmek, eskiden olduğu kadar kolay görünmemektedir (Hodge, 2009:7; Quirk 1997:576).

Kamu işletmecilik yaklaşımıyla, kamusal hesap verebilirlikte etkinlik temelli bir değişim hedeflenmiş olsa da bu sürecin, siyasal aktörlerin etkinliklerini kaybetmesi, bürokrasinin özerkliğinin artarak üzerindeki demokratik kontrolün zayıflaması (Cendon, 2011: 53) ve klasik hesap verme ilişkilerinin gerilemesi gibi sonuçlarının da olduğu göz ardı edilemez. Geleneksel kamu yönetim paradigmasında, kamu politikalarıyla ilgili kararların alınması ve uygulanması yani siyaset ve yönetim arasında keskin bir ayrım yapılması oldukça güçtür. Zira, "kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içinde ortaya çıkan yönetsel süreçleri ifade etmesi nedeniyle, kamu yönetimini siyasal erkten ayırmak neredeyse imkansızdır. Kamu hizmetlerinin kapsamı, içeriği ve bunlar için tahsis edilen kaynakların belirlenmesine kadar pek çok süreç siyasal bir tercihin ürünüdür" (Şaylan, 2003b:579). Oysa, kamu yönetiminde yükselen bir paradigmayı temsil eden kamu işletmecilik yaklaşımının temel önermeleri, siyaset-yönetim ayrımı üzerine kurulmuştur. Zira, bu tip hesap verebilirlik anlayışında "bürokrasi, kullanıcılar, politikacılar, medya ve bireyler arasındaki ilişkiler direkt olarak yürütüldüğünde, politikacılar sürece geleneksel sorumluluk mekanizmaları üzerinden dahil edilmemektedir (Balci, 2008:169). Kamu yönetimini siyasal süreçlerden özerk kılma çabasını, yeni kamu yönetiminin evrensel olma iddiasıyla açıklayan Hood (1991:8)'un da işaret ettiği gibi bu yeni paradigmanın dayandığı temel ilkelerin, etkin şekilde uygulanabilmesinin yolu, her tür politik yaklaşım karşısında, kamu yönetiminin tarafsız kalmasında görülmüştür. Siyasetin, bürokratik yönetim süreçlerine müdahale etmemesini içeren bu "tarafsızlık", kendi içinde rasyonel/ussallık taşısa da demokratik meşruiyeti tartışmaya açıktır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerini, hesap verme sorumluluğunun dayandığı mekanizmalarda da görmek mümkündür. Kamu yönetimindeki klasik hesap verme sorumluluğu, genel itibarıyla, yasama organı tarafından yürütülen araştırma, görüşme ve soru gibi denetim yolları, bakanlıklardaki ve kamu idarelerindeki hiyerarşik kontrol ve denetimler, adli makamlarca yapılan soruşturma ve yargılamalar, yüksek denetim birimlerinde yapılan inceleme ve denetim süreçleriyle sağlanmaya çalışılmaktaydı (Haq, 2000:606). Kamu yönetiminin geleneksel paradigmasıyla uyumlu olan bu klasik sorumluluk anlayışındaki, temel beklenti, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekliliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlıydı ve geçerli olduğu dönemde demokratik sistemlerin ihtiyaçlarını önemli ölçüde karşılamaktaydı. Devletin değişen işlevi ve kamu yönetimindeki dönüşümle beraber, bu gerekliliklerin yanı sıra, “kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, kamusal kaynakların, insan gücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının mümkün kılınması gibi hususlar çağdaş sorumluluk anlayışının bir parçası haline gelmiştir” (Akyel ve Köse, 2010:17).

Kamu yönetimindeki yeni paradigma bağlamında, modern demokrasinin teori ve uygulamasında ağırlık kazanan katılımcı demokrasi düşüncesi de kamusal hesap verebilirlik ile ilgili toplumsal beklentilerin değişiminde etkili bir faktör olmuştur. Hesap verebilirliğin siyasal seçimlerle sınırlı kaldığı temsili demokraside, toplumun kamusal politika ve tercihler üzerindeki belirleyiciliğinin oldukça sınırlı düzeyde kalması, siyasal ve yönetsel süreçleri tekil bir yapıdan çok aktörlü ve katılımcılığı esas alan bir yapıya doğru dönüştürecek arayışları gündeme getirmiştir. Siyasal ve toplumsal hayatın tüm alanlarında bir şekilde kendini gösteren bu dönüşümün, kamu yönetimine yansımaları, “yönetim” kavramının yerini “yönetişim” kavramı ve uygulamalarına bırakması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir ‘aktif vatandaşlık’ kavramı ön plana çıkmaya başlamıştır.

Ağsal ilişkilerin önem kazandığı yönetişim kavramında, devletin dışında piyasa ve toplum alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin de yönetimin (Güzelsarı, 2004:122) dolayısıyla da hesap verme sorumluluğunun bir unsuru olması öngörülmektedir. Böylece, “yönetişim kavramının temel unsurlarını oluşturan, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, hukuk devleti, cevap verebilirlik gibi ilkelerin kamusal etkinliğin sağlanmasında olduğu kadar” daha demokratik ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının kamuda yerleşmesinde de önemli bir işlev üstlenebileceği kabul edilmektedir (Özer, 2006:79-80).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, “demokratik kontrol” süreçlerinin kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasındaki artan önemi, kamusal yetki ve kaynakların kullanımıyla ilgili topluma veya parlamentoya yönelik raporlama faaliyetlerinin, çağdaş



hesap verebilirlik anlayışının temel unsurlarından biri haline gelmesini sağlamıştır. Raporlama faaliyetleri, kamu kurumlarının, yıllık olarak hazırlayacakları faaliyet raporları aracılığıyla kendi faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmesi şeklinde olabileceği gibi, denetim kurumlarının, kamu kaynak kullanımını sonuçları konusunda yürüttükleri bağımsız ve tarafsız denetim sonuçlarına dayanarak hazırladığı denetim raporları veya genel değerlendirme raporlarıyla toplumu veya parlamentoyu bilgilendirmesi şeklinde de gerçekleşebilmektedir.

#### **4. KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK VE DENETİM İLİŞKİSİ**

Kamu yönetiminde yükselen değerler haline gelen şeffaflık ve hesap verebilirlik, demokratik yönetimin temel gereklerinden olduğu kadar etkin bir devlet yapılanmasının da önemli referans kaynakları arasında kabul edilmektedir. Ancak, bürokratik mekanizmanın doğasından kaynaklanan sorunlar ya da kamu yönetim ve kontrol sistemlerindeki yapısal ve kurumsal yetersizlikler gibi güçlükler nedeniyle şeffaflığın ve bunun güvencesini oluşturan hesap verebilirliğin, kamuda etkin bir uygulama alanı bulabilmesi her zaman mümkün olamamaktadır.

Kamu yönetiminde, hesap verebilirliğin istenen düzeyde gerçekleşmemesini farklı nedenlere bağlayan Rosenbloom (Aktaran, Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:30)'a göre, özel uzmanlık bilgisinin artması ve bunun yarattığı sonuçlar, tam zamanlı çalışma statüsünün avantajları, kamu personel sisteminin koruyucu niteliği, bürokrasinin yine bürokrasi vasıtasıyla kontrol edilmesi, koordinasyon sorunu, siyasi yönlendirmenin ve liderliğin yetersizliği, kurumların yapı ve fonksiyonlar itibarıyla karmaşıklığı, birçok kamu işinin ihale yöntemiyle özel sektöre gördürülmesi gibi faktörler, kamuda etkin bir hesap verebilirliğin önündeki temel güçlükler olarak sıralanabilir.

Kamu yönetimindeki bu yapısal ve işlevsel sorunların yanı sıra, post modern toplum ve örgüt anlayışının bir gereği olarak, kamusal örgütlerin faaliyette bulunduğu ekonomik, sosyal ve politik çevrede yaşanan değişimin de kamusal hesap verebilirlik açısından önemli riskler yarattığı gözlenmektedir. Bu değişimin bir sonucu olarak, kamu kurumlarının ve yürüttükleri faaliyetlerin, giderek daha fazla şekilde büyümesi ve karmaşıklık seviyesinin artmasının hesap verebilirlik ve denetim arasındaki ilişkiyi daha da önemli hale getirdiğinden bahsetmek mümkündür.

Kamu yönetim sistemlerinde, her geçen gün daha da önemli hale gelen cevap verebilirlik ve şeffaflık gibi olguların, kamusal hesap verebilirlik için gerekli uygun kurumsal ve kültürel çevrenin oluşumuna yardımcı olarak, demokratikleşme sürecini desteklediği açıktır. Yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirliğin öncelikli amacının, hata ve yanlışların bulunması yerine, şeffaflık aracılığıyla kamu hizmet sunucuları ile yararlanan kişiler yani vatandaşlar arasında doğrudan sorumluluk ilişkisi kurularak, kamu sektörünün performansının artırılması olduğu kabul edilmektedir

(Dubnic, 2005:378). Kamu erkini ve buna bağlı yetki ve kaynakları kullanan kişi veya mercilerin yürüttükleri faaliyetlerin sonuçları ile ilgili olarak parlamento veya denetim kurumları gibi ara mekanizmalar yerine, doğrudan topluma sorumlu olmalarını içeren demokratik sorumluluk anlayışı, siyasal sistemler açısından önemli demokratikleşme göstergelerinden biridir. Ancak, bu, bu tür kontrol veya denetim süreçlerinin tüm siyasal sistemler için geçerli ve etkin bir yöntem niteliği taşıdığına işaret etmemektedir. Zira, hesap verebilirlik mekanizmasının işleyiş biçimi veya araçları önemli ölçüde devlet ve toplum arasındaki ilişkinin tabiatı ve yönüne göre şekillenmektedir. “Kamu oyu denetimi” açısından demokrasinin tüm kurum ve yapılarıyla yerleştiği, güçlü bir sivil toplum algısının olduğu siyasal sistemlerin daha avantajlı olduğu açıktır. Bu nedenle de, demokratik bilinç ve kültürün, katılımcı demokrasi anlayışının yeterince oluşmadığı, sivil toplumun tam olarak gelişmediği toplumlarda, kamu oyu denetiminin tek başına etkin bir hesap verme sorumluluğu aracı olarak işlev görmesi beklenemez. Şeffaflık, katılımcılık gibi yönetişimin temel unsurlarının, demokratik hukuk devleti anlayışını güçlendiren yönleri bulunsa dahi yaptırım veya müeyyide ile desteklenmeyen bu tür kavramların, yalnız başına hesap verme sorumluluğunun temel güvencesi olarak işlev görebilmesi oldukça zordur.

Demokrasinin temel gereklerinden birini, kendilerine yetki ve kaynak devredilen kişi veya mercilerin, bunlarla ilgili tasarruflarının yani aldıkları kararlar ve yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarının yetkili mercilerin kontrol ve denetimden geçirilmesi oluşturmaktadır. Bu gereklilik denetim kurumlarının kamusal hesap verme sorumluluğunun güvencesi olarak görülmesinin de temelini oluşturmaktadır. Tarihsel olarak kamu yönetimi disiplininin her döneminde, kamusal hesap verebilirlik ile denetim arasında güçlü veya zayıf bir ilişkinin varlığından bahsetmek mümkündür. Ancak, yeni kamu yönetim anlayışında denetim ve hesap verebilirlik kavramları ile birlikte bunlar arasındaki ilişkinin de yeniden tanımlandığı görülmektedir. Özellikle, siyaset ve kamu yönetimi arasında sorumluluk bağlarının zayıflaması, “bürokrasinin, kamu politikalarının hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması aşamalarındaki etkinliğinin artması,” (Peters, 2007:17) kamu hizmet kavramının nitelik ve kapsamının değişmesi gibi faktörler, hesap verebilirlik kavramının kapsam ve içeriğini değiştirerek çok boyutlu ve karmaşık bir yapı kazanmasına neden olmuştur. Hesap verebilirlik, mali sorumluluğun tespiti yanında, sunulan hizmetlerin etkinliği, uygulanan programların başarısını belirlemek gibi işlevler de üstlenmeye başlamış, denetim olgusunun kapsam ve niteliğinde de buna uygun bir değişim yaşamıştır. Geleneksel hesap verme sorumluluğunda, kamusal hizmetler ile ilgili sonuçlardan çok girdiler ve süreçlere odaklanılması, denetimin hata ve usulsüzlüklerin tespitine yönelik basit, tek boyutlu bir faaliyet olarak tasarlanması ve uygulanması söz konusu iken, yeni kamu yönetimi anlayışıyla ağırlık kazanan sonuç odaklı çağdaş hesap verme sorumluluğunda, hata ve usulsüzlüklerin tespitinin yanında süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesi de oldukça önem kazanmıştır. Hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performansa ve

kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetime geçiş yaşanması, kamu denetim sisteminde performans denetimi gibi çağdaş metodolojilerin benimsenmesi zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla, işletme yönetimine özgü teknik ve araçların kamu örgütlerine aktarılması, hesap verebilirlik ile denetim arasındaki ilişkiyi zayıflatmamış aksine, artan teknik veya uzmanlık gerektiren bilgi ihtiyacı nedeniyle, kamusal yetki ve kaynakların şeffaflık ve hesap verebilirliğinin sağlanmasında denetim kurumlarının işlevselliğini artırması daha da gerekli ve önemli hale gelmiştir. Kamu denetim sisteminde yaşanan bu değişim ile çağdaş demokrasilerde bütçe hakkının güvencesini oluşturan “yüksek denetim kurumları da giderek artan ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamış, bunun için de kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak, nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır” (Köse, 2007:112).

Esasında, kamu işletmecilik yaklaşımı ile kamu yönetiminde ağırlığı artan girişimci uygulamalar bir ölçüde kurumsal inisiyatifin desteklenmesini, sıkı dış kontrol ve denetim faaliyetlerinin minimize edilmesini gerektirmektedir. “Değişim süreci, kamusal hesap verebilirliği, yukarıdan aşağıya doğru işleyen hiyerarşik ve sıkı bütçe denetimlerine dayanan bir yapıdan daha esnek, katılımcılığın ve işbirliğinin ön planda olduğu, yatay sorumluluk ilişkilerinin geçerli olduğu bir yapıya geçişini hızlandırdığından” (Haque, 2007:439) kamu denetim sistemleri de merkeziyetçi, hiyerarşik ve dışsal bir çerçeveden iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin etkinlik kazandığı bir çerçeveye kazanmaktadır.

Kamu yönetim sistemlerinin geldiği noktada, kamu kurumlarının gelir ve giderlerine ilişkin tekil işlemlerin mevzuata uygunluğunun ve mali tabloların doğruluğunun tespiti kadar, bu mali işlem ve hesapları üreten mali yönetim ve iç kontrol sistem mekanizmalarının rasyonelliği ile bunların verimli ve etkili bir biçimde işlemediklerinin saptanması da oldukça büyük önem taşımaya başlamıştır (Maliye Bakanlığı, 2004: 72). Bu nedenle, her kurumun kendi iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarını sağlıklı bir şekilde geliştirip işletmesi, yüksek denetim kurumlarının da bu kuruluş ve işleyişi denetlemeleri en rasyonel yol olarak görülmektedir. Böylece denetim, yalnızca hata ve yolsuzlukları bulan bir etkinlik değil, kamu sektörünün performansının iyileştirilmesi ve risk yönetiminin yerleştirilmesi açısından da işlevsel bir araç niteliği kazanmaktadır (Köse, 2007:121).

## SONUÇ

Devletin rolü ve sınırları ile ilgili yaşanan değişim süreci ve buna ilişkin tartışmalar hem devletin kurumsal yapısını hem de kamu yönetiminin genel çerçevesini ve işlevlerini yakından etkilemiştir. Kamu yönetim sistemlerinin geçirmeye başladığı hızlı dönüşüm sürecinde, kamusal hizmet kavramının kapsam ve niteliği ile birlikte, bu hizmetlere yönelik toplumsal beklentilerde de nicel ölçütlerden nitel ölçütlere doğru bir değişim yaşanmıştır. Rasyonelite ve yasallık üzerine temellenen Weberyen bürokrasi anlayışının şekillendirdiği, geleneksel bürokratik paradigma bu değişimin gereklerini karşılamada yetersiz kalmaya başlamıştır. Bir taraftan devletin artan fonksiyonları karşısında kit olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğu, diğer taraftan da kamunun içinde bulunduğu meşruiyet krizinin aşılarda kamu yönetim sisteminin demokratik temellerini yeniden kurma çabaları kamu yönetiminde “kamu işletmecilik modeli” ve “yönetişim” gibi yeni yaklaşımların ön plana çıkmasını hızlandırmıştır.

Bireysel inisiyatifin, katılımcılığın, şeffaflığın, hesap verebilirliğin, vatandaş odaklılığın, çok aktörlülüğün, stratejik bakışın, sürekli gelişmenin, etkinlik ve verimlilik ilkelerinin kamuda geçerli olmasını öngören bu yeni yönetim anlayışı (Parlak ve Sobacı, 2010:325) ile birlikte kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı krizin çözümü olarak hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda saydamlığın sağlanması, vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanmasına aktif olarak katılımını esas alan yaklaşımlar ön plana çıkmaya başlamıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002:148).

Kamu yönetim sistemlerini bir bütün olarak etkisi altına alan yeniden yapılanma arayışları, hesap verebilirlik ilişkisinin dayandığı ilkelerde, taraflarında ve hesap verebilirliği sağlayan mekanizmalarda dönüşümü beraberinde getirmiştir. Balcı (2008:165) 'nın da işaret ettiği gibi kamu hizmet kavramının kompleks ve teknik boyunun ön plana çıkmaya başlaması, politikacıların veya yargı mercilerinin kamu örgütlerinin hesap verebilirliğini geleneksel mekanizmalarla sorgulamalarını güçleştirmiştir. Merkezinde hukuka uygunluğun yer aldığı geleneksel hesap verme sorumluluğu anlayışında kamusal yetki ve kaynakları kullanan bürokrasinin toplum ve parlamento karşısındaki sorumluluğu oldukça sınırlı düzeyde kalırken, kamu işletmeciliği yaklaşımında, yetki ve sorumlulukları artan üst düzey bürokrasinin denetim ve kontrolü, hukuka uygunluğun yanında etkinliği de kapsayan çok boyutlu bir hesap verebilirlik anlayışıyla sağlanmak istenmiştir. Mulgan (2000)'in hesap verebilirliğin sınırlarının genişlemesi (*expand*) olarak tanımladığı bu olgu, dikey/hiyerarşik sorumluluktan yatay sorumluluğa, kolektif sorumluluktan performansa dayalı bireysel sorumluluğa geçilmesi gibi farklı süreçleri bünyesinde taşımaktadır.

Kamu yönetimindeki çağdaş gelişmelerin kamu kurumlarının üst yöneticilerinin yetki ve sorumluluklarını artırması, onları birer işletme yöneticisi haline getirirken hesap vermekle yükümlü oldukları kesimlerin de genişlemesine neden olmuştur. Hesap verebilirlik alanındaki çağdaş gelişmeler, bürokrasinin hesap verme yükümlülüğünü

artırılmış gibi gözükse de siyaset ve kamu yönetimi arasındaki sorumluluk bağlarının zayıflaması, bürokrasinin, kamu politikalarının hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması aşamalarındaki etkinliğini ve nüfus alanını genişleterek, kamu bürokrasisinin, siyasal kontrol ve denetim mekanizmalarının dışında “özerk” bir yapı kazanması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Hesap verebilirlik alanında oluşan boşluk ise bürokrasinin, siyasal aktörler yerine, sivil toplum, medya ve kamuoyu gibi demokratik mekanizmalar üzerinden doğrudan topluma karşı sorumlu tutulmasıyla doldurulmaya çalışılmıştır. Ancak, kamusal hesap verebilirlikte formel süreçler yerine, demokratik süreçlerin ağırlık kazanması, tek başına etkin bir hesap verme sorumluluğunun gerçekleşeceğine işaret etmemektedir. Zira, bu sorumluluğun gereği gibi yerine getirilebilmesi büyük ölçüde, elde edilen sonuçların uygulanma kapasitesine ve güçlü müeyyidelerle desteklenmesine bağlıdır. Bu da, etkin bir hesap verebilirlik için etkin denetim mekanizmalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

## KAYNAKÇA

- Aksoy, A.Şinasi (1998), Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.7, Sayı.1
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı. 466.
- Ateş, Hamza (2011), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Hesap Verebilirlik”, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Alfa Aktüel, Bursa.
- Balcı, Asım (2008), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş, Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bilgiç, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı,” Asım Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş, Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bovens, Mark (2007) “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework” European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468.
- Bovens, Mark (2005), “The Public Accountability”, The Oxford Handbook of Public Management, Oxford, Oxford University Press, pp.182-208.
- Cendon, Antonia Bar (2011), Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> (02.02.2011)
- Dubnic, Melvin (2005), “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”, Public Performance & Management Review, Vol. 28, No. 3
- Ergun, Turgay (2003), “Post Modernizm ve Kamu Yönetimi”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Yargı Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal ve Hale, Biricikoğlu (2011), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, İş Ahlakı Dergisi, Cit.4, Sayı.4
- Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, Kemal Öktem, Uğur Ömürganülşen (Ed.), İmaj Yayınevi, Ankara.
- Haque, Shamsul (2000), “Significance of Accountability Under New Approach to Public Governance”, International Review of Administrative Sciences , 66:4
- Haque, Shamsul (2007), “Limits of Public Accountability Under The Reinvented State In Developing Nations”, Public Administration Quarterly, Winter.
- Hodge, A.Graeme (2009), “Accountability”, International Encyclopedia Of Public Policy Volume 3–Public Policy And Political Economy, Edited by Phillip Anthony O’hara, Gperu Perth, Australia.

- Hood, Christopher (1991), A Public Management For All Seasons ?, Public Administration Vol. 69, Spring.
- Jenkins, R. (2007), "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", Performance Accountability And Combating Corruption, Edt. Anvar Shah, The World Bank, Washington D.C.
- Köse, H.Ömer (2003), "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", Sayıştay Dergisi, Sayı.49.
- Köse, H.Ömer (2007), "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler Ve Sayıştayın Konumu", Sayıştay Dergisi, Sayı.65
- Maliye Bakanlığı (2004), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında, BÜMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Mulgan, Richard (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept", Public Administration Vol. 78, No. 3, 2000.
- Ömürgönülşen, Uğur (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", Çağdaş Kamu Yönetimi I, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özel, Mehmet (2008), "Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimim Üzerine Etkileri", Devletin Dönüşümü ve Yeni Kamu Yönetimi, Mehmet Özel ve Veysel Eren ( Ed.) Çizgi Kitapevi, Konya.
- Özer, M. Akif (2005), Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin, Yayınları , Ankara.
- Özer, M.Akif (2006), "Yönetişim Üzerine Notlar", Sayıştay Dergisi, Sayı.63.
- Parker, Lee and Graeme Gould (1999), " Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions" Accounting Forum, Vol.23.No.2, p.109-135
- Parlak, Bekir, Zahid Sobacı (2010), Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa.
- Peters, B.Guy (2007) " Performance-Based Accountability", Performance Accountability And Combating Corruption, Edt. Anvar Shah, The World Bank, Washington D.C.
- Quirk, Barry (1997), " Accountable to Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers", Public Management, Vol.75
- Romzek, Barbara S. (2000), "Accountability of Congressional Staff", Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (2)
- Saran, Ulvi (2004), " Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma : Kalite Odaklı Bir Yaklaşım", Atlas Yayıncılık, Ankara.

- Saygılıoğlu, Nevzat, Selçuk Arı (2002), *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Şaylan, Gencay (2003a), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay (2003b), “Kamu Yönetiminde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Yargı Yayınları, Ankara.
- Taner, Ahmet (2011), “ Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.83.
- Tullock, Gordon (2005), “The Theory of Public Choice”, *Government Failure*, Edited by Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, Cato Institution, Washington.
- Tutum, Cahit (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.) Yargı Yayınları, Ankara.