

Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik¹

Transparency and Accountability in Turkish Public Administration

Yasin ŞAMDAN

Doktorant, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi,
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.,
ysamdand@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8453-3175>

Makale Başvuru Tarihi: 24.02.2023

Makale Kabul Tarihi: 04.08.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni yönetim anlayışına geçiş ile demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının gerekliliği vurgulanmaya başlanmıştır. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren dünyada kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim ve dönüşüm çabaları, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de de etkisini göstermeye başlamıştır. Türk kamu yönetiminde asıl değişim 2003 sonrası döneme rastlamaktadır. 2003 sonrası süreçte, siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reformlarla birlikte demokratikleşme, sivilleşme ve yerelleşmeye yönelik önemli adımlar atılmış, şeffaflık ve hesap verebilirliğe ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gibi yasal düzenlemelerle Türk kamu yönetiminde daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapı amaçlanmıştır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, toplum ile siyaset ve bürokrasi ilişkisi açısından hayati öneme sahiptir. Bu ilişkinin güven duygusu içinde beslenmesi devletin gelişimini sağlamakta, hak ve adalet üzerine bir düzenin kurulmasına hizmet etmekte ve toplumun refahına katkı sağlamaktadır. Bu nedenle, Türk kamu yönetimi için iyi yönetim uygulamalarının artarak devam etmesi elzemdir.

Anahtar Kelimeler:

Kamu Yönetimi,
Şeffaflık,
Hesap Verebilirlik,
Türk Kamu Yönetimi,

ABSTRACT

The necessity of a democratic, participatory, transparent, and accountable management approach has gained prominence with the transition from the traditional public management approach to a new one. Since the second half of the 1970s, the efforts to change and transform the field of public administration in the world have begun to affect Türkiye in the second half of the 1980s. The actual change in Turkish public administration coincides with the post-2003 period. In the post-2003 period, several necessary steps were taken toward democratization, demilitarization and localization along with reforms in the political and administrative fields. Some regulations have been made regarding transparency and accountability. In this context, the aim is to establish a more transparent and accountable structure in Turkish public administration based on legal principles such as the Public Financial Management and Control Law, the Right to Information Law, the Law on the Use of the Right to Petition, the Law on the Ombudsman Institution, the Board of Ethics for Public Officers, and the Amendment of Specific Laws. The principles of transparency and accountability are vital in the relationship between society, politics and bureaucracy. Fostering this relationship in the sense of trust ensures the state's development, establishes an order based on rights and justice, and contributes to the well-being of society. Therefore, it is imperative for Turkish public administration to continue advancing good management practices.

Keywords:

Public Administration,
Transparency,
Accountability,
Turkish Public
Administration,

Önerilen Alıntı (Suggested Citation): ŞAMDAN, Yasin (2023), "Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik", *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, S.6(3), ss.926-942, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1256052>

1 Bu çalışma, yazarın Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 2017 yılı Temmuz ayında kabul edilen, "Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Karaman İlinde Bir Araştırma" adlı yüksek lisans tezinin bir bölümünden derlenerek ve güncellenerek hazırlanmıştır.

1. GİRİŞ

Kamu politikası kararlarının uygulamalarında ve devlet bütçesinin oluşturulması ile kullanılmasında kamu yöneticilerinin kullandığı yetkilerin etkisi göz ardı edilemeyecek kadar fazladır. Dolayısıyla politikanın formüle edilmesi bürokrasi tarafından yapılmaktadır. Bu nedenlerle, kamu yöneticileri tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin, kullanılan yetki ve kaynakların hesap verilebilir nitelikte olması ve sistem içerisinde kontrol mekanizmalarının kurulması önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:20).

1970'lerde dünya genelinde yaşanan ekonomik ve toplumsal çöküntüler bürokrasi üzerindeki baskıları artırmaya ve bürokrasinin özgürlük alanını kısıtlamaya başlamıştır. Küreselleşme ve liberal hareketler, demokratik ilkelerle beslenmiş, kitle iletişim araçları ve teknolojik gelişmeler bilginin hızla yayılmasını sağlamış ve bilgiye erişimi kolaylaştırmıştır. Tüm bu gelişmeler sayesinde kamu yönetiminde yeni anlayış doğmuş, yeni ilkeler benimsenmiş ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni yönetim anlayışına geçiş ile demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının gerekliliği vurgulanmaya başlanmıştır.

Bir yönetimde açık ve şeffaf uygulamalar arttıkça toplumda yönetime olan güven duygusu da gelişmektedir. İlaveten hesap verebilirlik ilkesi ile değerlendirildiğinde; ancak şeffaf olan bir yönetim, hesap verebilir olabilir. Dolayısıyla, şeffaflık ile hesap verebilirlik kavramları, neden sonuç ilişkisi bağlamında birbirinden bağımsız olarak ele alınamayacak, birbirini besleyen ve destekleyen değişkenlerdir (Demiroğlu, 2014:72). Bu da bize her iki kavramın birbirinin tamamlayıcı unsurları olduğunu göstermektedir.

1970'lerin ortasından itibaren dünyada siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen değişim ve dönüşümlerle birlikte Türkiye'de 1980 sonrası süreçte siyasal, ekonomik ve yönetsel alanda reform çabalarına girişilmiştir. Siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reform çalışmaları, kamu yönetimi sistemini de yakından etkilemiş ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma noktasında çalışmalar ortaya konulmuştur. Kamuda yeniden yapılanmanın temel mihenk noktası 2003 sonrası döneme rastlamaktadır. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde hazırlanan anayasa reform paketleri ile şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının zemini hazırlanmıştır. Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde gerçekleştirilen diğer yasal düzenlemeler ile hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim sisteminde önemli değişimler ortaya konulmuştur.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu başta olmak üzere, Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, kamuda şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışının yerleştirilmesi açısından önemli düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında hazırlanan yerel yönetim reformları ile yerel demokrasi, yerel yönetişim, katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışını hayata geçirebilmek adına önemli adımlar atılmıştır.

Bu kapsamda hazırlanan çalışmanın ilk kısmında şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları ayrıntılı olarak incelenmekte, ikinci kısımda ise Türkiye'de şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda uygulanan mekanizmalar ve yapılan düzenlemeler ele alınmaktadır. Şeffaf ve hesap verebilir yönetimin Türkiye açısından öneminin genel hatlarıyla değerlendirildiği sonuç kısmı ile çalışma nihayetlenmektedir.

2. KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Refah devlet anlayışının çıkmazları ve 1970'lerde meydana gelen petrol krizi, ağır işsizlik oranlarının ve devletin bütçe açıklarının artmasına, bürokrasinin hantallaşmasına sebep olmuş, bu durum kamu hizmetlerinin sunumunu verimsiz hale getirmiştir. Böylece aşırı hiyerarşik, halkın desteğinden, eşgüdüm ve uyumdan uzak bir bürokratik yapı ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan tablo, 1980'li yıllarda yeni sağ² politikalara geçişin çözüm olarak üretildiği süreci başlatmıştır. Refah devleti anlayışından minimal devlet anlayışına geçişle dönüşüm süreci hız kazanmıştır (Nohutçu, 2003:243-244). “Yeni Kamu Yönetim Anlayışı” olarak nitelenen bu süreç, bütün ülkelerde şöyle ya da böyle yönetim yapılarını ve politikalarını dönüştürmüş ve hâlen dönüştürmeye devam etmektedir.

2 1970'li yıllarda yaşanan çıkmazlardan kurtulabilmek amacıyla ortaya atılan “Yeni Sağ” anlayışının iki bileşeni bulunmaktadır. İlki, Keynesyen model çerçevesinde kamu sektörünün piyasadaki ağırlıklı rolünü dışlayan neo-liberalizm; ikincisi ise aile, din, millet kavramlarını önceleyerek geleneksel değerlere dönüşü savunan neo-muhafazakârlıktır (Okutan, 2006:309). “Yeni Sağ” politikaların öncüleri İngiltere’de Margaret Thatcher (1979) ve ABD’de Ronald Reagan (1980)’dir. Yeni sağın Türkiye temsilcisi ise 24 Ocak 1983’te dışa açık liberal ekonomi modeline geçişi sağlayan 24 Ocak kararlarıyla Turgut ÖZAL olmuştur.

Bu dönüşüm süreci, uygulamaya ve literatüre birçok yeni kavram ve kurum katmıştır ya da mevcut kavramların içeriği yeniden yorumlanmıştır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, yönetim ve etik gibi kavramlar bunlardan bazılarıdır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:20).

2.1. Kamu Yönetiminde Şeffaflık

Kapalılık anlayışının damga vurduğu geleneksel bürokratik ve otoriter uygulamalar artık küreselleşme, liberalist ekonomi politikaları, demokrasi ve özgürlük anlayışının gelişmesine paralel olarak yönetimde söz sahibi olmayı isteyen ve vergisini ödeyen bilinçli toplum tarafından tepkiyle karşılanmaya başlanmıştır. Geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde en önemli kavramlardan biri olarak şeffaflık, yönetim anlayışında yerini almıştır. Söz konusu tepkilere neden olan ve yönetimde şeffaflığı gerekli kılan gelişmeler aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır (Eken, 2005:22-33);

- Refah devlet anlayışı ve müdahaleci devletin doğurduğu rahatsızlıklar (*Devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesinin azaltılması ve rolünün yeniden tanımlanması kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereğine yol açmıştır*),
- Bireylerin eğitim ve kültür düzeyindeki artış,
- İletişim ve bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve bilgi edinme hakkının etkin şekilde kullanılması bakımından elektronik haberleşme imkânı,
- Sivil toplumun gelişmesi,
- Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm (*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Geçiş*),
- Uluslararası alandaki gelişmeler,
- Yönetime katılma gereği yönüyle, şeffaflık kavramının, demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olması.

2.1.1. Şeffaflık Kavramı

Geleneksel idari sistemin ve gizlilik anlayışının tartışılmaya başlanmasıyla ortaya çıkan şeffaflık kavramı, gün ışığında yönetim, yönetimde şeffaflık, yönetimde açıklık, yönetimde saydamlık olarak ifade edilmektedir. Bu ifadeler geleneksel anlayışta yer alan gizlilik ve dışa kapalı uygulamalara karşı üretilen alternatif yönetim düşüncesi ve modeline ışık tutmaktadır (Eken, 2005:22).

Yönetimde açıklık ilkesi, genellikle saydamlık ilkesi ile de aynı anlamda kullanılmaktadır. Ancak açıklık, saydamlığı kapsayan daha geniş anlamda yorumlanan bir kavram olup, açık yönetim demokratik bir yönetimin olmazsa olmaz şartıdır. Bu açıdan yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkeleri tüm demokratik ülkeler için önem arz etmektedir. Yönetimde açıklıkla ilgili Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) 2005 yılı komite kararlarında saydamlık, bürokrasinin tüm faaliyetlerinin halkın denetimine açık olması olarak tanımlanmakta, vatandaşların kamu hizmetlerine ve kamusal alana kolayca erişebilmesini anlatan ulaşılabilirlik ve vatandaşların görüş, öneri, ihtiyaç ve beklentilerini karşılamaya hazır olma durumunu belirten cevap verebilmeyi de içermektedir (Koçak, 2010:119).

Bununla birlikte Özyay (2002:2-5), şeffaf bir yönetimin üç unsurunun olduğundan bahsetmektedir. İlki yönetimin karar alma mekanizmalarının belli bir usule bağlı olmasıdır. Bu usulün genel idari usul adıyla tüm yönetsel işlemler için geçerli olması gerektiği belirtilmektedir. Bir diğer unsur ise bilgi edinme özgürlüğüdür. Sonuncusu idarenin karar alma toplantılarının aleni olmasıdır.

Sonuç olarak şeffaflık, yapılan tüm faaliyet ve eylemlerin ve gizli kalmış hukuk dışı davranışların, usulsüz iş ve işlemlerin açığa çıkarılmasını öngören bir çalışma ortamı ve sistemin oluşturulmasını ifade etmektedir. Nitekim Uluslararası Saydamlık Örgütünün Rüşvet Algılama Endekslerine göre (CPI), yönetimleri şeffaf olan ülkelerde rüşvetin, gizlilik anlayışının baskın olduğu ülkelere oranla çok daha az olduğu görülmektedir (Al, 2002:226-227).

2.1.2. Şeffaflığın Sonuçları

Yönetimde şeffaflık ilkesinin egemen olmasıyla beraber gizlilik ve dışı kapalı sistem döneminin sona ermesi beklenmektedir. Şeffaflığın, güven bunalımı yaşayan toplumlarda yöneten-yönetilen ilişkilerin iyileştirilmesine ve demokrasiye işlerlik kazandırılmasına kadar önemli gelişmeleri yönlendireceği açıktır. Böylece toplum-yönetim arasında güven tesis edilmesi ve karşılıklı iletişim ağının kurulması sayesinde kamu görevlileri daha rasyonel olacak, verimlilik artacak, yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamaları azalacak ayrıca yönetimi de sosyal çevreye yaklaştıracaktır. Kamuoyu denetimine işlerlik kazandırılması, yönetim faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini kontrol etmenin yanında kamu gücünün kötüye kullanılmasını ve keyfi davranışlarını engelleme ortamını oluşturacaktır (Eken, 2005:41-43).

Demokrasi, sadece siyasal bir hak olmayıp, vatandaşların kamu yönetimi kararlarına ve yönetsel faaliyetlere katılımını da içermektedir. Bu anlamda, demokrasinin gereği olarak, yönetime katılmanın artması yönetenlerin yönetilenlere karşı hesap vermesini de gerektirir (Eken, 2005:43-44).

Şeffaf yönetim anlayışı, yukarıda sayılan etkilerin yanında, kamu yönetiminde demokratik kültürün yerleşmesi, kamu yönetiminin meşruluğunun güçlendirilmesi, hizmeti sunanlarla hizmetten faydalananlar arasındaki güç ilişkisinin dengelenmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ilkesinin değer kazanmasını sağlayacak etkilere de sahiptir (Şengül, 2008:25).

2.1.3. Şeffaflığın Kurumsallaşmasına Yardımcı Uygulamalar

Şeffaflığın ilke olarak benimsenmesinin yanında şeffaflığın kurumsallaşması adına zihniyet değişiminin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu kapsamda destekleyici uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır (Eken, 2005:44). Bu uygulamaların başında, geleneksel yapı ve anlayıştan uzaklaşmak gelir. Güven duygusunu esas alan ve toplumla iletişim kanallarının açık olarak bütünleşmesini sağlayan ve her şeyin toplumla paylaşılmasını sağlayan bir yönetim anlayışının benimsenmesi bu anlamda önemlidir (Eken, 2005:45).

Prosedürlerin ve formalitelerin basitleştirilmesi, vatandaşların bilgiye daha kolay erişebilmesini sağlayacaktır. Bu sayede zaman ve maliyet kaybı ortadan kaldırılacak, müracaat ve şikâyet gibi mekanizmalar yol gösterici olacak, telefon, faks, mail, e-devlet uygulamaları gibi teknolojik ürünler aracılığıyla haberleşme imkânları şeffaf bir yönetim için vatandaş devlet ilişkisinde güven tazeleyecektir. Bu bağlamda iletişim yollarının iyileştirilmesi, karşılıklılık esasına dayalı bir model oluşturacak, ilişkiler eşit düzeye gelecek, halkın talep ve beklentilerinin ön plana çıkarılması sağlanacaktır (Eken, 2005:46-47).

Şeffaflık için bir gereklilik olan yönetimin kullandığı dilin basitleştirilmesi, teknik terim ve deyimlerden çok düzenlemelerin vatandaşların anlayabileceği şekilde hazırlanmasını esas alır. Sadeleştirme faaliyetleri, şeffaflığın kurumsallaşmasına önemli katkı yapacaktır (Eken, 2005:48). Bu kapsamda kamu yönetimi işlem ve eylemlerinin de gerekçeli olması prensibi, hukuki düzenlemeleri anlamayı kolaylaştırarak şeffaflığa hizmet edecektir (Şengül, 2008:32).

Yönetimde yerleşmenin sağlanması da şeffaflık için önemlidir. Yerleşme, merkezi idarenin yürüttüğü planlama, yönetme, vergi toplama, karar verme gibi fonksiyonların yerel birimlere ve sivil topluma aktarılmasıdır. Bu sayede merkezi idarenin ekonomi ve kamu hizmetlerindeki etkisinin kırılacağı ve gizlilik eğilimlerinin azalacağı düşünülmektedir. Ayrıca merkezi yönetimin yükünü, aşırı bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği de azaltacaktır. Toplum ihtiyaçlarının belirlenmesi noktasında da, yerel birimler daha doğru tespit yapacaklardır (Eken, 2005:49-50).

Bireysel kayıtlara erişme imkânının sağlanması, bilgi paylaşımı açısından önemli bir diğer uygulamadır. Elektronik kayıt sistemi, istihbarat, adli işlemlerden eğitime, sağlıktan maliyeye birçok hizmet alanında bireysel kayıtlar yer almaktadır. E-devlet uygulamaları bunun güzel bir örneğidir. Şeffaflığı benimseyen ülkeler bu alanlardaki bazı kayıtları bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirirken, güvenlik ve istihbarat gibi nedenlerle bazılarına ise ulaşmak mümkün değildir (Eken, 2005:51).

İdari usulün düzenlenmesi, şeffaflığı kurumsallaştıran bir diğer faktördür. İdari usul, yönetimin faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin kurallar bütünüdür. Önceden belirlenmiş ve herkes tarafından bilinen yöntemlere bağlı olarak faaliyetlerin yürütülmesi şeffaflığın gelişmesine katkıda bulunacaktır (Eken, 2005:52). Diğer bir ifadeyle, yönetimin işleyişi sırasında izleyeceği usullerin genel bir idari kanunda önceden belirlenmesi yönetsel süreci görünür kılmaya yönelik olacaktır (Şengül, 2008:32).

Ombudsman sisteminin kurulması da şeffaflığın kurumsallaşmasında yardımcı bir diğer aktördür. Ombudsmanlık kurumunun, idarenin haksız uygulamalarına karşı mağdur olan vatandaşların korunması, bürokrasinin hatalı kararlarının düzeltilmesi, yönetimde şeffaflık ve dürüstlüğün sağlanması yönlerinden kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlayacağı beklenmektedir (Aktaş, 2011:370). Türkiye'nin en genç denge ve denetleme mekanizmalarından olan Kamu Denetçiliği Kurumu daha şeffaf bir yönetim anlayışı çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulmuş ve bu sayede vatandaş ile yönetim arasında köprü vazifesi kurma görevinin yerine getirilmesi hedeflenmiştir.

2.2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik

Kamu yönetiminde "*hesap verebilirlik*" (accountability) kavramı özellikle son zamanlarda yönetim bilimi açısından önemli tartışma konularından birisi olarak karşımıza çıkmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışı, yeniden yapılanma, reform ve yönetişim yaklaşımları çerçevesinde vazgeçilmez ilkelerin başında gelmektedir. Son dönemde hesap verebilirlik kavramına geleneksel kullanımından daha geniş ve değişik anlamlar yüklendiği gözlemlenmektedir (Balcı, 2003:115-116).

2.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramının Analizi ve Niteliği

Hesap sorma, hesap verme günlük hayatımızın her alanında ve farklı şekillerde karşılaştığımız bir olgudur. İnsanlar ya gönülden bir kabullenmeyle ya da mesleğinin bir gereği olarak hesap verme sorumluluğu taşırlar. Bu anlamda özel sektör ve kamu yönetiminde bu ilkenin uygulama alanı bulunmaktadır. Nitekim hesap verme kamusal hayatın vazgeçilmez bir parçası konumundadır. Kavramın tarihsel gelişimine baktığımızda, muhasebe bilimi kökenli olduğunu görmekteyiz. Hesap verebilirliğin kökleri, 1085 yılında Britanya Kralının hâkimiyeti altındaki tüm mülk sahiplerinin mülklerinin "*domesday*" adı verilen defterlerde kayıt altına alınması olayına dayanır. Günümüzde ise kayıt altına alma anlamının ötesinde hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde yönetişimin bir sembolü haline gelmiştir (Ateş, 2008:191-192).

Otoriter yönetimlerin baskıcı uygulamalarına karşı denge ve kontrol mekanizması olarak değerlendirilen hesap verebilirlik, liberal ve anayasal demokrasilerin temel karakteristik özelliğidir. Hesap verebilirlik, bilmeye hakkı ve yetkisi olan vatandaşlara ve yetkisi olan hiyerarşik kademelerde bulunan tüm çalışanlara karşı kamu hizmetinin performansının dürüstçe bildirilmesini zaruri kılan bir yaklaşımdır (Fabry, 2008:2 akt.: Kalkan ve Alparslan, 2009:32).

Yönetim kavramının özünde hesap verebilirlik bulunmaktadır. Demokratik yönetimlerde kaynakları kullananlar ile yönetenler için hesap verme yükümlülüğü doğal ve zaruri bir gerekliliktir. Dolayısıyla temsili demokrasilerde demokratik yolla seçilen vekillerden ve atanmış yöneticilerden, kendilerine verilen görevlerin gereği gibi yerine getirilip getirilememesine ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına ilişkin vatandaşın bilme ve bilgi isteme hakkı, hesap sorabilme hakkı demokrasinin en temel yetkilerindedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, hesap verme yükümlülüğü yeni kamu yönetimi anlayışı açısından çağdaşlığın bir göstergesi olarak görülmekte; bu sayede yönetimde demokrasi ile çağdaşlık kavramları birbirine bağlanmaktadır (Kalkan ve Alparslan, 2009:30).

INTOSAI Denetim Standartlarında yer alan tanıma göre de hesap verme yükümlülüğü, kamu kurum ve kuruluşlarının (KİT'ler dâhil), faaliyetlerinden dolayı kamuoyuna ve yetkililere açıklama yapma mecburiyetleridir (Saraç, 2005:143-144). Bu kavramı sadece açıklama yükümlülüğü olarak değil, farklı boyutlarıyla ele almak gereklidir. Buna göre, hesap verebilirlik (Bilgin, 2004:40-41);

- Kayıtların doğru ve tam olarak tutulmasını,
- Bilgilendirmenin zorunlu olmasını,
- Görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini,
- Belirlenen görev ve sorumluluk çerçevesinde yapılan faaliyetlerin nedenleri ve gerekçeleriyle açıklama yapılmasını,
- Gerektiğinde sorumluluk alınmasını,
- Teşekkürü ve suçlamayı kabul etmeyi,
- Ödül ve cezalandırma ile karşılaşmayı,

- Verilen emrin iptalinin cezasını çekmeyi ve görevi kaybetmeyi içermektedir.

Hesap verebilirlik kapsamında yer alan yukarıdaki öngörü ve yükümlülükler, kamu kurumlarının yönetim anlayışlarına rehberlik eden hesap verebilirlik kavramı için bir dizi ilkeyi ortaya çıkarmaktadır. Bu ilkeleri de şöyle sıralayabiliriz (<http://www.accountabilitycircle.org/principles.html>);

- Kamuoyuna hesap verebilme,
- Sorumluluk sahibi olma,
- Görev ve sorumlulukların tutarlı bir şekilde belirlenmesi,
- Yöneticilerin belirlenmesi,
- Görev ve faaliyetlerle ilgili yeterli bilgiye sahip olma,
- Görev ve faaliyetlerle ilgili cevap verebilme,
- Faaliyetlerin uygulanmasında amacın açıklanması,
- Kurum faaliyetlerinin ve performansının açıklanması,
- Sorumluların hesap verebilmesi,
- Açıklanan bilgilerin sunulan hizmetle tutarlı olması.

Gül (2008:74-75) ise kamu yönetiminde etkin hesap verebilirlik prensiplerini şu şekilde açıklamıştır;

- Görev ve sorumluluklar açıkça belirlenmeli ve yanlış anlamaya mahal vermeyecek şekilde anlaşılır olmalıdır.
- Misyon, vizyon, performans ve başarı üzerine beklentiler ve kısıtlamalar açık ve net olmalıdır.
- Beklentiler; yetki, kaynak ve kapasiteye uygun olmalıdır.
- Kamuoyuna sunulan raporlar güvenilir ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Kontrol ve düzeltme mekanizmaları rasyonellik ilkesi ile bağdaşmalıdır. Yapılan raporlama işleminde olumlu değerlendirmelerinin yanında başarısızlıklar da yer almalı ve beklentilerin karşılanmadığı durumlarda düzeltici önlemler alınmalıdır.

Hayllar'a (2000:76) göre hesap verebilirlik ilişkisinin etkinliği, hesap soran ve hesap veren açısından bağımsız ve karşılıklı güven duygusunu, açıklık ve rasyonel bir anlayışı gerektirmektedir. Bu kapsamda hesap verebilirlik ilişkisinin üç unsuru bulunmaktadır. İlki kaynağı kullanan birimin görevlerinin ifasıyla ilgili olarak, çevresine veya sorumlu olduğu makama açıklama yapmakla yükümlü olmasıdır. İkinci olarak, hesap soran makamın, hesap verecek olan sorumluların görevlerinin ifasını ve görev esnasındaki tüm davranışlarını sorgulayabilme kanallarının bulunmasıdır. Son olarak da başarısızlık için ceza, başarı için ise ödüllendirme sisteminin oluşturulmasıdır (Bovens, 2003:184-186).

Hesap verebilirliği fonksiyonel olarak ele aldığımızda ise üç temel özelliği ön plana çıkmaktadır. İlk olarak hesap verebilirlik, kişi ya da kurumun kendisi dışındaki başka bir kişi veya otoriteye hesap vermesi ve açıklamada bulunması yönüyle dışsal bir özellik taşır. İkinci olarak hesap verebilirlik, açıklamada bulunmayı ve sorgulamayı kabul etmeyi gerektirdiğinden; sosyal etkileşim ve karşılıklılık içermektedir. Son olarak ise hesap soranın, sorgulama haklarının varlığının hesap verebilirlik ilişkisi içerisinde kabul edilmesidir (Mulgan, 2000:555).

Hesap verebilirlik, sorumlular üzerinde bir güçten ibarettir. Hesap soran ve hesap veren ilişkisinin temelinde, asıl-vekil teorisi yatmaktadır. Bu teori, esas itibarıyla gücün delege edilmesiyle ilgilidir. İnsanların birlikte yaşamanın bir gereği olarak her alanda başkalarına ihtiyacı bulunmaktadır. Sınırsız insan ihtiyaçlarının bireysel olarak kendilerinin karşılanmasının mümkün olmadığı gerçeğinde; insanlar kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmek için başka kişi ya da kurumları kendi adına işlem yapmak üzere görevlendirir. Daha açık bir ifadeyle asıl-vekil teorisinin doğuşunun bir gerekçesi olarak, asıl olanlar yetkiyi vekil olanlara vermektedir. Ancak teorisinin işleme için, asılların yerine hareket eden vekillerin, asıl olanların çıkarları doğrultusunda ve etik ilkeleri çerçevesinde görevlerini ifa etmelerini sağlayacak ve vatandaşlar adına hizmet veren kamu görevlilerinin devlet imkânlarının sağlamış olduğu gücü kötüye kullanmalarını engelleyecek kontrol mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Bu nedenle, vekillerin, asıllar adına yerine getirmiş oldukları görevlerden ötürü, asıllara karşı hesap vermeyi

sağlayacak kontrol mekanizmaların oluşturulması tüm kötü yönetim uygulamaların önüne geçilmesi açısından vazgeçilmez bir gerekliliktir (Mulgan, 2003:9).

Yukarıdaki tanımlama ve açıklamalar doğrultusunda; hesap verebilirliğin kamu yönetimi için vazgeçilmez bir zorunluluk olduğu ve kamu yöneticilerinin yaptıkları her iş ve işlem ile eylemleri karşılığında olumlu ya da olumsuz sonuçlarına katlanma yükümlülüğünü içerdiği anlaşılabilir (Demiro, 2014:69).

2.2.2. Hesap Verebilirlikle İlişkili Kavramlar

Hesap verebilirlik kavramı; sorumluluk, kontrol, denetim, şeffaflık ve etik gibi kavramlarla ilişkilidir. Bunlar birbirini tamamlayan kavramlar olsa da anlamca birbirlerinden farklıdır (Ateş, 2008:192; Balcı, 2003:116-117). Hesap verebilirlik ile ilişkili olan kavramlardan biri olan sorumlu olmak, iş ve eylemleri yerine getirebilmek için otoriteye sahip olmak ve bu otoritenin verdiği güçle karar verme özgürlüğüne sahip bulunmak anlamlarında kullanılır. Hesap verebilir olmak ise, herhangi bir kişinin hesap soranlar tarafından sınırları çizilen sorumluluk alanı içindeki hal ve hareketlerinden dolayı açıklamada bulunmak ve istenilen bilgiye karşılık vermek anlamındadır (Caiden, 1989:25).

Hesap verebilirlik incelemenin dışsal fonksiyonları ile ilgilenmekte ve birisini açıklama yapmaya davet etme, yaptırım uygulama gibi konuları ele almaktadır. Ancak sorumluluk kavramı bu anlamda daha içseldir. İlâveten sorumlu olabilmek, yetki ve kontrol mekanizmasının da elinde bulunması demektir. Ayrıca sorumluluk kavramı bakanların sorumluluğu gibi daha politik anlamda yer edinirken hesap verebilirlik ise kamu görevlileri için kullanılmaktadır (Mulgan 2000:558). Diğer taraftan hesap verebilirliğin var olması için, bir kurumun en alttan en üste kadar tüm kademelerindeki personelin bir üstüne karşı hesap vermek durumunda olması gerekirken, sorumluluk daha çok hiyerarşik olarak aksi bir işleyiş gösterir. Bir başka deyişle, her kademedeki personel kendisinden daha alt seviyelerdeki personelden sorumludur. Bir bakanın mahiyetindeki en alt kademede bulunan memurun hatasının bakandan sorulması beklenmemelidir (Ateş, 2008:193).

Hesap verebilirliğin ilişkili olduğu diğer bir kavram da kontroldür. Kamu kurumlarının faaliyetleri yürütülürken farklı yasal ve yönetsel kontrol mekanizmalar bulunmaktadır. Hesap verebilirlik kavramını da bu kontrol mekanizmalarının sadece biridir (Balcı, 2003:118). Kontrol mekanizmalarından olan bir diğer kavram da denetimdir. Denetim de hesap verebilirlik ile anlam olarak yakındır. Denetim, bir faaliyetin önceden belirlenmiş standartlara uygun olarak yerine getirilip getirilmediği hususlarında ortaya çıkan sonuçların standartlarla karşılaştırılarak gerekli konularda düzeltici önlemlerin alınmasını ifade eder. Hesap verebilirlik ise, asıl-vekil ilişkisi çerçevesinde görevlerini ifa eden kamu görevlilerin yapmış oldukları faaliyetlerle ilgili her türlü sorgulama, açıklama ve cevap vermeye yönelik faaliyetleri içerir (Harlow, 2002:10). Diğer taraftan yönetimin bir parçası olan denetim, hesap verebilir olmayı sağlamak için yapılır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:24). Hesap verebilirliğin sağlanmak istenmesi bir nedense, kamu örgütlerinin denetlenmesi de bunun sonucudur (Demiro, 2014:68).

Daha önce de bahsedildiği gibi, şeffaflık da hesap verebilirlik kavramıyla bağlantılıdır. Şeffaflık, herkesin istediği bilgiye kolayca erişebilmesini sağlamaktır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik, birbirinden ayrılmaz ve birbirini tamamlayan kavramlardır. Hesap verebilirlik için şeffaf uygulamaların, şeffaflık için ise işleyen hesap verme mekanizmaların bulunması icap eder (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:24).

Hesap verebilirlikle etik arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kişi ve kurumların sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlayan her iki kavram da bir kontrol biçimi olmakla birlikte; etik, kişinin ahlaki ve dini inanışları çerçevesinde iç dünyasına dönük kontrol ve sorumluluk; hesap verebilirlik ise hesap soranlar tarafından hesap verene yönelik dışsal bir denetim süreci olarak tanımlanır. Bu kapsamda etik, kamu yöneticilerinin davranışlarının biraz da vicdani olarak iç kontrolü şeklinde tanımlanabilir ve kendi kendine hesap verebilirlik biçimi olarak ifade edilebilir. Bu yönüyle etik, bireysel bir iç kontrol sürecini temsil ederken; hesap verebilirlik ise, hesap verenler için bir dış denetimden ibarettir (Rosenbloom, 1998:529-530'dan akt.: Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:34).

İngiltere'de Nolan Komitesi olarak bilinen "*Kamu Yaşamlarında Standartlar Komitesi*", gelişmiş ülkelerin çoğunda benimsenen Etik davranış ilkelerini sayarken; kamu görevlilerinin kendi eylem ve faaliyetlerinden dolayı kamuya hesap vermesi ve faaliyetlerin gereği gibi yerine getirilip getirilmediği hususlarında denetime tabi tutulması anlamında hesap verme kavramına da yer vermiştir (Usta ve Kocaoğlu, 2015:156).

2.2.3. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi

Günümüzde kamu hizmetlerinde artan uzmanlık ve profesyonellik ortamı içerisinde vatandaşların kamu hizmeti sunucularını etkili bir hesap verme işlemine tabi tutmaları önemlidir (Balci, 2003:115). Yeni kamu yönetimi anlayışında yer alan kamusal yetkilerin yanlış kullanımını ve suiistimali önlemek, kamu kaynakların hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlamak ve sürekli öğrenmeyi teşvik etmek için hesap verebilirlik bir alt yapı işlevi de görmektedir (Balci, 2003:117; Ateş, 2008:198).

Öncelikle hesap verebilirlik, demokratik yönetimin olmazsa olmaz koşullarından bir tanesidir. Kamu gücünü kullananların yaptıkları iş ve işlemlerden dolayı hesap vermesi demokrasi ilkesinin bir gereğidir (Akyüz, 2006:36'dan akt.: Ateş, 2008:197). Demokratik ülkelerde belirli aralıklarla halk, özgür iradesiyle siyasi yöneticilerini seçerler. Bu sayede vatandaşlar, egemenliklerini seçimler yoluyla siyasi temsilcilerine aktarır. Seçilen milletin vekilleri yürütme organı olan hükümeti görevlendirir, hükümet de kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için yetkilerinin birçoğunu istihdam edilen memurlara devreder; memurlar da kamu harcamalarını yaparak kamu hizmetlerini yürütürler. Ancak yukarıda anlatıldığı şekilde zuhur eden sistem, daha demokratik bir yönetimi gerçekleştirmek için yeterli değildir. Kamu görevlilerin hiyerarşik olarak üstlerine, seçilen siyasilere, kamu hizmetlerinden faydalananlara, vergi mükellefleri ve halk gibi tüm kamuoyuna karşı hesap vermeleri gerekmektedir (Quirk, 1997:585).

Hesap verebilirliğin bir diğer önemi ise kötü yönetim uygulamaları karşısında bir zırh olarak kullanılmasıdır. Diğer bir deyişle, hesap verebilirliğin uygulamada ilgili kişilerce sorgulanabilmesi kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk ve diğer kötü uygulamalara karşı bir güvence sistemi oluşturulmasında en önemli faktördür. Bu sayede caydırıcılık rolüyle psikolojik bir iç denetim sağlanmış olur (Behn, 2001:9'dan akt.: Ateş, 2008:199). Yönetim biçimi ayırt etmeksizin, günümüz modern devlet anlayışında kamu yöneticilerinden özellikle kanunları ve kamu politikası kararlarını doğruluk, dürüstlük ve sadakatle uygulamak, kötü yönetim uygulamalarını önlemek ve kamu yararını korumak gibi görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi beklenmektedir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik; demokrasinin bir gereği olarak, kamu yönetimine güveni sağlar, yerine getirilen faaliyetlerin performansını geliştirir ve kötü yönetim uygulamaları önleyici bir işlev görür (Bovens, 2003:192-193).

Bir diğer husus da hesap verebilirlik kapsamında hedeflenen sonuçlara ulaşabilmek için ne gibi faaliyetler yapıldığı veya nelerin iyi gittiği ya da gitmediği yönünde yapılan performansa dayalı sorgulamadır. Bu sistem sayesinde eşitlik, hukuka uygunluk, saydamlık gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanabilir ve sorumlular tespit edilebilir. Hesap verebilirliğin kamu görevlileri için sorumluluk bağlamında sadece kontrol değil, kendini koruma yönü de bulunmaktadır. Gözetilmesi gereken standartlar ve ilkeler önceden belirlenir ve kamu yöneticisine bildirilir (Ateş, 2008:199). Son olarak, hesap verebilirlik; şeffaflık, duyarlılık ve cevap verebilirlik ilkelerinin de desteğiyle, hükümete olan güvenin artırılmasını ve yöneten yönetilen arasında bir köprü kurulmasını sağlar (Bovens, 2003:196). Kurum içinde ise hesap verebilirlik anlayışının yerleştirilmesi kuruma olan güveni arttırmakta ve adaletli bir yönetimin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır. Böylece karar alıcılar ve uygulayıcılar arasındaki anlaşmazlıklar ortadan kalkacak, örgütsel adalete olan güven artacak, çalışanların kurumlarına olan sadakatleri artarak daha istekli ve verimli bir şekilde çalışmalarına olacak sağlanacaktır (Uslu, 2023:25).

2.2.4. Hesap Verebilirlik Konusuna Yaklaşımlar

Hesap verebilirlik kavramı konusunda Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Yeni Yönetim Anlayışı olmak üzere iki farklı yaklaşım etrafında tartışmaların şekillendiği görülmektedir. 1970'lerin sonlarına kadar kamu yönetiminde ekol olan Weber, Wilson ve Taylor gibi düşünürlerin temellerini oluşturduğu geleneksel yönetim anlayışında (Eryılmaz, 2010:9), hesap verebilirlik ile bağlantılı olarak, merkeziyetçilik, hiyerarşi ve kurallar ön planda yer alır ve örgütsel yapı içerisindeki hiyerarşik yapı, astların üstler vasıtasıyla yakından kontrolünü sağlar. Örgütsel yapıda yer alan astlar, örgütün etkinliği ve hesap verebilirliğinin sağlanması açısından önceden belirlenmiş emir ve direktifleri sıkı sıkıya yerine getirmek zorundadır. Bu kapsamda geleneksel yönetim anlayışı hesap verebilirlik için formal bir disiplin sistemini de beraberinde getirir. Bu sistem içerisinde astların, üstlerine karşı sadakatleri önem arz eder. Disiplin ve kontrole dayalı sıkı uygulanan bu sistem, memurun belirlenen görev ve sorumluluklarını yerine getirmeyi sağlamayı amaç edinir. Geleneksel yönetim anlayışında yer alan bütün bu gelişmeler hesap verebilirliği sağlamak ve geliştirmek için önemli olsa da, geleneksel yönetim anlayışının hesap verebilirlik ile ilgili bu yaklaşımı; dar bakış açısına sahip olması, toplumun kamuya olan güvenini sağlamayı amaç edinmekten çok yönetim değerleri üzerine kurulmuş olması ve toplumu yönetim kavramına dâhil etmemesi yönlerinden eleştirilir (Rosenbloom, 1998:542-546 akt.: Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:32-33). Sonra

bu anlayışta bulunan organizasyonun kapalı sistemde tanımlanması, denetimin iç kontrol ve iç denetim mantığından uzak ve etkin bir şekilde kullanılmaması, çalışanların sadece hiyerarşik üstleri tarafından değerlendirilmesi, hizmetin yürütülmesinde personelin toplumdan ziyade salt üstlerine hesap vermesi, girdi ve çıktılara önem vermesi, performansa dayalı bakış açısının bulunmaması gibi uygulamalar, hesap verebilirliğin sağlanması için siyasal ve toplumsal alanda beklentileri karşılamaktan uzak kalmasına neden olmuştur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:33).

Geleneksel yönetim anlayışı yerini, işletme yönetimine daha fazla ağırlık vermeye çalışan ve Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration) adıyla şekillenen bir anlayışa terk etmiştir. Bu yeni model, geleneksel yönetim anlayışının eksik ve yetersizliklerini gidermek amacıyla ortaya çıkmıştır (Balcı, 2003:124). 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gelişen yeni kamu yönetimi anlayışında girdi ve çıktılarının yerini performansa dayalı sistem almış ve eski sistemin iş görme yöntem ve süreçleri, etkinlik ve verimlilik ilkeleri için yetersiz görülerek reddedilmiştir. Bu yeni yaklaşımda, performans ve müşteri memnuniyetine dayalı hesap verebilirlik, yönetimde aktif olarak görev alan topluma karşı sorumluluk kavramı ve güven odaklı yönetim kültürünün oluşması ve gelişmesini sağlamış ve bu sistemde etik değerler önem kazanmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2010:236-240).

2.2.5. Hesap Verebilirlik Türleri

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı geniş anlamda kullanılmaktadır. Bu nedenle hesap verebilirliğin çeşitli şekillerde sınıflandırıldığı görülmektedir. Bunlar arasında en çok kullanılan sınıflandırmanın sahibi olan Romzek'e göre (2000: 418); hesap verebilirlik, bürokratik, yasal, profesyonel ve politik olmak üzere dörde ayrılmıştır. Bir diğer sınıflandırma olarak hesap verebilirlik, bazı bilim adamları ve akademisyenlerce idari, yasal, siyasi, profesyonel ve etik hesap verebilirlik olmak üzere beş açıdan (Dwivedi ve Jabba, 1989'den akt.: Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:24-25), bazıları tarafından da idari, siyasi, profesyonel ve demokratik hesap verebilirlik olmak üzere dört başlık altında (Cendon, 2006'den akt.: Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:25) ele alınmıştır. Bunlar arasından politik, bürokratik, yönetsel, yasal ve profesyonel hesap verebilirlik türlerinin ön plana çıktığı görülmektedir (Balcı, 2003:119-121).

Ancak yapılan bu sınıflandırmalar, hesap verebilirlik ilişkisinin tüm boyutlarını ele almakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle; Mulgan (2003) ve Bovens (2003:188-195) tarafından hesap verecek sorumluların tespitine yönelik "*Kim hesap verecek?*", hesap soranlar açısından "*Kime hesap verecek?*" ve faaliyetlerin bir gerekçesi olarak "*Ne için hesap verecek?*" sorularının cevapları çerçevesinde daha kapsamlı bir sınıflandırma yapılmıştır. Bu kapsamda yukarıdaki sorulara verilecek cevaplar ışığında hesap verebilirliğin üç boyutunun olduğunu görmekteyiz (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:25).

Hesap verebilirliğin ilk boyutunu, hesap verecek sorumlular oluşturmaktadır. "*Kim hesap verecek?*" sorusuna verilecek cevaplar çerçevesinde hesap verebilirlik; hiyerarşik hesap verebilirlik, örgütsel hesap verebilirlik ve bireysel hesap verebilirlik olarak üçe ayrılmaktadır. Hiyerarşik hesap verebilirlik, her bir astın, kendisinden yukarıda yer alan makamlara hesap vermesidir. Örgütsel hesap verebilirlik denildiğinde, bir örgütün veya kurumun tüzel kişilik olarak hesap vermesi kastedilmektedir. Örneğin bir kurumun eylem ve işlemlerine karşı mahkemeler karşısında hesap vermesi, bu kapsamda değerlendirilebilir. Bireysel hesap verebilirlikte ise, örgüt veya kurum içinde yer alan her bir kişi ya da birimin, kendi faaliyetlerden dolayı bireysel olarak hesap vermesi anlamında kullanılmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:25).

İkinci olarak, "*Kime hesap verilecek?*" sorusunun cevabına ilişkin olarak, hesap soran açısından, hesap verebilirlik; siyasi hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik, yargıya karşı hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere beşe ayrılmaktadır. Siyasi hesap verebilirlik, halk tarafından dolaylı veya doğrudan seçilen ve kendilerini temsil eden siyasi kişi ve makamlara karşı hesap vermek anlamında kullanılmaktadır. Siyasi hesap verebilirliğe, hükümetlerin yasama organına, bürokrasisinin ise hükümete hesap vermesi en güzel örneği teşkil etmektedir. Yönetsel hesap verebilirlik, idarenin kendi bünyesindeki bulunan kişi ya da organlara hesap vermesi olarak açıklanabilir. Yargıya karşı hesap verebilirlik, adından da anlaşılacağı üzere, bireysel veya kurumsal olarak yargı organlarına karşı hesap verilmesidir. Profesyonel hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinde teknik ve uzmanlık isteyen alanlarda kullanılan bir hesap verebilirlik çeşididir. Toplumsal hesap verebilirlik, son zamanlarda öne çıkan bir hesap verme türüdür. Günümüzde hükümet dışı sivil toplum kuruluşları marifetiyle vatandaşlar, gerek kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında gerekse de toplumsal hesap verebilirliğin sağlanmasında etkisi artan bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşların kontrol mekanizmalarında daha aktif bir rol alması kamu yöneticilerini de, görevleri itibarıyla yapmış oldukları iş ve işlemlerden dolayı kamuya açıklama yapmaya sevk etmektedir (Bovens, 2007:457).

Toplumsal hesap verebilirliği sosyal hesap verebilirlik kavramı ile eş anlamlı olarak kullanmak mümkündür. Sosyal hesap verebilirlik, vatandaşlar tarafından haklarının bilinmesi, vatandaşlara haklarının anlatılması bağlamında vatandaşların kamu görevlilerinden dolayı ya da doğrudan hesap sormaları anlamında kullanılmaktadır (Demirel, 2014:74-75). Bir diğer ifadeyle, demokrasilerde meşruiyet kaynağını oluşturan vatandaşlar, hesap verilen olarak en üst kademede bulunmaktadır. Vatandaşlar yerel yönetimleri seçimler yoluyla doğrudan belirleyebilir ve sivil toplum kuruluşları eliyle yerel düzeyde uygulanan politikalarda baskı unsuru olarak etkin bir şekilde rol alabilirler (Hanberger, 2009:9). Bir anlamda hesap soran olarak, sosyal hesap verebilirlikte vatandaşlar ve/veya sivil toplum aktif olarak sistem içine katılmaktadır. Son dönemde yönetimin daha şeffaf hale gelmesi, vatandaşların kamu yönetimini daha fazla sorgulayabilmelerine imkân sağlamakta ve kamu kurumu ve kuruluşların yöneticileri, faaliyetleri ile ilgili konularda kurumları adına kendiliğinden kamuoyuna açıklama yapmak zorunda hissetmektedirler (Usta ve Akıncı, 2015:3).

Hesap verilen makamlar göz önüne alındığında, sınıflandırmanın içine ombudsmana karşı hesap verebilirlik kavramını da katmak mümkündür. Kamu görevlilerinin, yaptıkları eylem ve işlemler konusunda ombudsmana karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Vatandaşlar, kamu yönetiminin işleyişi konusunda yaşadıkları sorunları tarafsız konumda faaliyet gösteren ombudsmana bildirmekte, Ombudsman şikâyet üzerine gerekli incelemeleri yapıp tarafları bilgilendirmektedir (Usta ve Akıncı, 2015:4). Bu yönüyle de, ombudsmanlık kurumunun kamu yönetiminde hesap verebilirlik anlayışının yerleşmesinde önemli bir işlev göreceği muhakkaktır.

Hesap verebilirliğin son boyutu olarak, “*Ne için hesap verilecek?*” sorusuna verilecek cevaplar neticesinde hukuki hesap verebilirlik, mali hesap verebilirlik, performans hesap verebilirliği ve etik hesap verebilirlik olmak üzere dört farklı türden bahsedebiliriz. Hukuki hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin yasal mevzuat hükümleri çerçevesinde iş ve işlemleri yerine getirmesini sağlamaktadır. Weber’in bürokratik örgüt modelinde de yasalarla düzenlenmiş yetki alanı ve kurallara bağlılık modelin en önemli özelliklerinden biri olarak sayılmıştır. Mali hesap verebilirlik ise, kullanılan kamu kaynaklarının mali olarak rasyonel kullanılıp kullanılmadığıyla ilgilidir (Behn, 2001:6’dan akt.: Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:27). Bu anlamda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amaçlanmaktadır. Performans için hesap verebilirlik ise, kamu hizmetlerinin önceden belirlenmiş amaçlar ve ortaya konulan stratejik hedefler ile karşılaştırılarak etkinlik ve etkililiğini ölçmeyi sağlamaktadır. Nihai olarak etik ilke ve değerler için hesap verebilirlik ise, devletin fonksiyonlarının çeşitlenmesiyle bağlantılı olarak, yapılan iş ve işlemlerde çeşitli ilke ve standartlar getirmekle ilgili bir hesap verebilirlik türüdür (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:27).

2.2.6. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller

Yeni yönetim anlayışının öngördüğü performans ve topluma karşı sorumluluğa dayalı hesap verebilirliği istenilen düzeyde sağlamanın karşısında birçok zorluklar da bulunmaktadır. Hesap verebilirliğin yeteri kadar sağlanamamasının temel nedenleri olarak, kamu personelinin kadrolu ve daimi statüde olması, kamu bürokrasisinin karmaşık yapıya sahip ve teknik özelliklere haiz olması, kurumların büyük ölçekli ve çok fonksiyonlu olması, toplumsal denetimin ve siyasi liderliğin yetersizliği sayılabilir. Rosenbloom (1998:542’den akt.: Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:30), kamu yönetiminde istenilen düzeyde hesap verebilirliğin sağlanamamasının önündeki engelleri şöyle sıralamaktadır;

- Özel uzmanlık isteyen teknik bilginin artması,
- Tam zamanlı çalışma uygulaması,
- Mevcut kamu personel rejimin koruyucu özelliği,
- Bürokratların bürokrasideki gücü,
- Koordinasyonda ortaya çıkan hata ve eksiklikler,
- Siyasilerin yanlış yönlendirmeleri ve liderlerin yetersizliği,
- Kurumların karmaşık bir yapıya sahip olmaları,
- Kamu yönetiminin ölçek ve fonksiyonel büyüklüğü,
- Birçok kamusal faaliyetin ihale yöntemiyle özel sektöre yaptırılması

Sayılan dokuz nedene ilave olarak, kurum ideolojisi, eski alışkanlıklar ve uygulamalar, kamu kurumlarında kapalılık anlayışının devam etmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirlik mekanizmaların yeterli düzeyde olmaması ile uygulamada özerkliğin farklı algılanması gibi faktörler eklenebilir (Eryılmaz, 2010:96-104).

Balcı (2003:121-122) ise hesap verebilirliğin önündeki engelleri; politikacıların yetersizliğinden dolayı bürokratların kontrol edilememesi, kamu görevlilerinin kaynakları kendi çıkarları için kullanmaları ve kamuoyunu hesaba katmamaları, anti-demokratik uygulamaların varlığı, verimsiz ve israfa dayalı bir yönetim anlayışının pratikte uygulanması ve bürokraside gizleme olanağının hala bulunması olarak sıralamaktadır.

3. TÜRKİYE'DE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK UYGULAMALARI

Türkiye'de 2000'li yılların başlarından itibaren yeni kamu yönetimine geçişe yönelik kararlı adımlar atılmaya başlanmıştır. Bunun en somut örneği 58'inci Hükümetin 03 Ocak 2003 tarihinde çıkardığı Acil Eylem Planı (AEP)'dir. Söz konusu planda kamu yönetimi reformu ana başlığı altında merkezi idare, yerel yönetimler, devlet personel rejimi ve yolsuzlukla mücadele alt başlıklarında atılacak somut adımlar sıralanmıştır. Bu kapsamda;

- Başbakanlığa bağlı ve ilgili birimlerin icracı bakanlıklara bağlanması,
- Ekonominin tek çatı altında toplanması,
- Bürokratik formalitelerin azaltılması,
- Kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devri verilmesi,
- Bilgi Edinme Hakkı Kanun tasarısının hazırlanması,
- Kamu yönetimini vatandaş ve sektör odaklı olarak yeniden yapılandırmak amacıyla kamu yönetimi düzenleyen temel kanunların değiştirilmesi,
- İdari usul kanununun çıkarılması,
- E-dönüşüm Türkiye projesinin gerçekleştirilmesi,
- Kamu ihale sistemine işlerlik kazandırılması ve şeffaflığın sağlanması,
- Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi,
- Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi,
- Kamu görevlilerinin işe alınmaları ve yükselmelerinde liyakat ilkesinin esas alınması,
- Vatandaşın memnuniyet ve beklentilerinin ölçülmesi,
- Merkezi idarenin görev ve yetkilerinin belirlenmesi,
- Yerel yönetim kanununun hazırlanması,
- Yerel yönetimlerin insan kaynakları ve mali yapısının güçlendirilmesi,
- Yerel düzeyde kent konseylerinin oluşturulması,
- Bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması,
- Devlet personel rejimi reformunun gerçekleştirilmesi,
- Siyaset finansmanının şeffaf hale getirilmesi,
- Yolsuzluk ve usulsüzlük konusunda cezaların caydırıcı hale getirilmesi hedeflenmiştir.

Yeni kamu yönetimine geçişi sağlamak amacıyla yukarıdaki hedefler doğrultusunda 2003 yılından itibaren merkezi ve yerel yönetimlere ilişkin birçok hukuki düzenlemeler ardı ardına gerçekleştirilmiş, Türk yönetim sisteminde şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramlar yerini almıştır. Günümüzde e-devlet uygulamaları ve haberleşme imkânlarının yaygın şekilde kullanılması vatandaşların bilgiye erişimini kolaylaştırmış ve şeffaf yönetim için fırsatlar sunmuştur. Yine hukuki düzenlemelerin açık bir şekilde kolayca erişilebilir düzeyde yayımlanması, idari usullerin belirlenmesi, vatandaşın anlayacağı şekilde hukuki mevzuat dilinin basitleştirilmesi, ihtiyaçların belirlenmesi ve gizlilik eğilimlerinin azalması ve yerelleşmeye hız verilmesi şeffaflığın kurumsallaşmasında önemli gelişmelerdir (Eken, 2005:46-52).

3.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirilerini topluma yansıtmak için birçok kanun, yönetmelik ve diğer hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bunların başında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir. Kanunla, kamu kaynağının kullanılmasında mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi bazı temel ilkeler belirlenmiştir. Bu yönüyle şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin vurgulandığı temel kanun olma işlevi görmektedir. Mezkûr Kanununun 7'nci maddesine göre, mali saydamlığı sağlayabilmek amacıyla;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- 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,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunlu kılınmış, 8'inci maddesine göre ise, 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 sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Kanunla hukuki ve mali hesap verebilirlik kabul edilmiş ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi öngörülmüştür (Köseoğlu, 2007:315). Bunun yanında Kanun, stratejik planlama, faaliyet raporları, iç kontrol, performans denetimi gibi getirdiği yenilikler sayesinde hesap verme sorumluluğunun anlamını da genişletmiş olmaktadır (Önen ve Özmen, 2011:100).

3.2. Dilekçe, Bilgi Edinme, Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı ve CİMER Uygulaması

Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı anayasal bir hak olup şeffaflık ve hesap verebilirliğin önemli mekanizmalarından birisidir. Vatandaşların kamu kurumlarıyla arasında bir köprü işlevi görmesi açısından Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) uygulaması en önemli düzenlemelerdendir.

Bilgi edinme hakkı, demokrasinin bir gereği olarak halkın yönetime katılımının ve yönetimin denetlenmesinin sağlanmasında en önemli insan haklarının başında gelmektedir. Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemeyi amaçlayan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2003 yılında Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bireyin kendisine yönelik işlemlerden haberdar olması bağlamında bilgi edinme hakkı şeffaflık ilkesinin bir uygulama alanı olarak görülür, ayrıca kötü yönetim uygulamalarının önüne geçmesini sağladığı gibi bireylerin eşitliğini sağlama noktasında da ayrı bir rol üstlenir (Eken, 2005:66-67). Vatandaşlara bilgi edinme hakkı verilerek, yönetimde şeffaflık ön plana çıkarılmış ve müşteri odaklı yönetim anlayışının kamu yönetimine yansması olarak vatandaş odaklı yönetim anlayışı egemen olmaya başlamıştır.

Bilgi edinme hakkı kapsamındaki uygulamaların geliştirilmesi, devlet-vatandaş bağlarının güçlendirilmesi, katılımcılığın ve demokratik yönetimin sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Kurum düzeyinde ilerlemenin bir göstergesi olarak, Sağlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı nezdinde bilgi edinme hakkı kapsamındaki uygulamaları inceleyen Hasdemir ve Keskin (2023:38) tarafından, şeffaflık bağlamında, ilgili kurumların önemli paylaşımlarının ve çabalarının olduğu, resmî web siteleri üzerinden bilgi edinme başvurusu yapma konusunda sorun yaşanmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında yardımcı olan bir diğer önemli aktör olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasına esas teşkil eden ve bir nevi teşkilat kanunu kapsamında bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, kurumun amacı ve işleyişi bakımından hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramları için önem arz etmektedir. Bağımsız ve etkin bir sistem sayesinde idarenin her türlü iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuk, adalet ve insan haklarına uygunluk yönünden incelemek ve önerilerde bulunmak üzere oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; yapılan başvurular çerçevesinde idarenin iş ve eylemlerini hukuka uygun hale getirmek, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinde eksik gördüğü

düzenlemelere yönelik olarak çalışmalar yaparak ve meclise şikayete konu olan gerekli hukuki reformlar sunarak kanunların hazırlanma sürecine yardımcı olmak ve hükümete tavsiyelerde bulunmak, vatandaşların şikayetlerini hukuk ve adalet ilkeleri çerçevesinde çözüme kavuşturmak, vatandaşların ihtiyaç duyduğu bilgiye kolay erişimi sağlamak, iyi yönetişimin ilkeleri ve hukukun üstünlüğünün benimsenmesini ve kamuya yapılan alımların şeffaf bir ortamda gerçekleştirilmesini sağlamak gibi hususlar sayesinde demokratik hukuk devletine katkı sağlamıştır (Efe ve Demirci, 2013:63).

Kamu Denetçiliği Kurumunun yolsuzluk gibi kötü yönetim uygulamaları ile mücadele edilerek kamu idarelerinde kısa vadede şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim tesis edilmesinde, uzun dönemde ise iyi yönetim ilkelerin benimsenmesi ve demokrasi kültürünün yerleşmesinde (Şahin, 2010:144) ve parlamentonun dikkati çekilerek idari reformların hızlandırılmasında (Atay, 2014:29) rolü bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin takdir haklarının vatandaş aleyhine kullanıldığı, yargılama sürecinin uzun zaman aldığı ve diğer denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı durumların çözümü noktasında vatandaşla devlet arasında köprü olma işlevini yerine getirmektedir (Efe ve Demirci, 2013:65; Erhürman, 1998:100). Ayrıca vatandaşların idarenin iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını devlete iletebilmeleri açısından katılımcı demokrasinin sağlanması yolunda bir ilerleme kaydetmektedir (Erhürman, 1998:102).

3.3. Diğer Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler

Devlet Memurları Kanunu ve Türk Ceza Kanunu kamu görevlilerinin kötü yönetim uygulamalarının önüne geçmek açısından önemli düzenlemelerdir. Bu nedenle bu kanunlar yaptırım gücü sayesinde hesap verebilirliğin sağlanmasına hizmet etmektedirler. Kamu görevlilerinin sorumlulukları ve yapılması yasak konular, kanuna tabi personel için Devlet Memurları Kanunu'nda, diğer kamu görevlileri için istihdam edildiği statüye göre belirlenmiş özel kanunlarda açıkça ifade edilmiştir. Belirlenmiş hükümlere ve sınırlara riayet etmeyenler hakkında idari kapsamda disiplin cezaları uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kamu görevlilerinin görevinden dolayı işlenecek adli cezalar ise daha geniş bir kamu görevlisi tanımlaması yapan Türk Ceza Kanunu'nda tek tek sayılmıştır.

Avukatlık Kanununun 2'nci maddesi ise, kanunda belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarını avukatların ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri avukatlara vermekle yükümlü kılmıştır. Bakanlar Kurulunca 2002 yılında kabul edilen Türkiye'de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Planını da şeffaflığın ve katılımcılığın sağlanmasına yönelik bir adım olarak değerlendirmek mümkündür (Köse, 2007:23).

2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu gibi yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerde meclis toplantılarının halka açık olması, meclis kararlarının farklı yollarla halka duyurulması gibi düzenlemeler şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yansımaları olarak değerlendirilebilir. Son dönemde yapılan ihalelerin halka açık olması da şeffaflık ilkesi için önemli bir adımdır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile gerçekleştirilen düzenlemelerde şeffaflık ve şeffaf yönetime dair hükümler bulunmaktadır. Anılan Kanuna dayalı olarak hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "*Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık*" başlıklı 19'uncu maddesi de şeffaf yönetim için izler taşımaktadır. Etiğin işin doğru kişiyle doğru bir biçimde yapılması anlamında değerlendirildiğinde, kamuda etik bilincinin yerleşmesi kanunların boş bıraktığı ya da karışıklık çıkardığı yerlerde fayda sunabileceği, gereksiz mevzuatın ortadan kaldırılmasını sağlayabileceği (Doğan, 2023:68), aynı zamanda şeffaflığa da hizmet edebileceği söylenebilir. Ayrıca Kamu İhale Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Nüfus Hizmetleri Kanunu, Gümrük Kanunu gibi yasal düzenlemelerde ve Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğinde bilgi edinme hakkına ve şeffaflığa yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

Şeffaflık ve hesap verebilirliğe ilişkin kurum bazında son yapılan çalışmalara bakıldığında, Fonların şeffaflığı bağlamında Türkiye Varlık Fonunun Şubat 2023 itibarıyla Linaburg-Maduell Şeffaflık Endeksine³ göre, Fonun 10 üzerinden 9 puanla, şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda mevcut durumunun çok iyi olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Kanışlı ve Bozdoğan, 2023:28). Yine bütçe şeffaflığını ölçen açık bütçe endeksine göre, 2006 yılında 59 ülke arasında Türkiye 35'inci sırada yer alırken, 2021 yılında 120 ülke arasında 46'ncı sırada kendine yer edinmiştir. Türkiye, 2006 yılında 42 şeffaflık puanıyla küresel ortalama puanının (46) altında iken, 2008

3 Carl Linaburg ve Michael Maduell tarafından Ulusal Servet Fonu Enstitüsü'nde (SWFI) geliştirilen Linaburg-Maduell şeffaflık endeksi, ulusal servet fonlarına ilişkin şeffaflığı değerlendirme yöntemidir (SWFI, 2023).

yılından itibaren ortalamasının üzerinde seyrederek 2021 yılında puanını 55'e yükseltmiştir (IBP, 2021:72 ve Geyik ve Özbay, 2023:56).

4. SONUÇ

Yeni kamu yönetimi anlayışında demokrasinin gereği olarak halkın yönetime katılması ve yönetim faaliyetlerini denetleyebilmesi şeffaflık, hesap verilebilirlik, bilgi verme ödevi, gerekçelendirme ilkesi ve bilgi edinme hakkı gibi kavramlarla somutlandırılmış yeni bir model/sistemi ortaya çıkarmıştır. Bu model karşılıklı iletişime önem veren, bireyleri müşteri portföyünde gören, toplumun yönetimde etkinliğini artıran ve toplumla yönetim arasında güven duygusu aşıl原因an temellere dayanmaktadır (Eken, 2005:173). Diğer bir deyişle, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, toplum ile siyaset ve bürokrasi ilişkisi açısından hayati öneme sahiptir. Bu ilişkinin güven duygusu içinde beslenmesi devletin gelişimini sağlamakta, hak ve adalet üzerine bir düzenin kurulmasına hizmet etmekte ve toplumun refahına katkı sağlamaktadır.

Türkiye'de 2003 sonrası süreçte ortaya konulan yasal düzenlemelerle birlikte kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm için önemli adımlar atılmıştır. Siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reformlarla demokratikleşme, sivilleşme ve yerelleşmeye yönelik önemli adımlar atılmış, şeffaflık ve hesap verebilirliğe ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. 2003 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, şeffaf yönetimin temellerini oluşturmuştur. Yine aynı tarihte kabul edilen Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile hesap verebilir kamu yönetimi anlayışının yasal çerçevesi çizilmiştir. Yerel yönetim reformu kapsamında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu başta olmak üzere temel kanunlar çıkarılmıştır. 2012 yılında kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunuyla oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimi sistemi için en önemli adımlardan birisi olmuştur. Yapılan çalışmalar sonucunda Sağlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Türkiye Varlık Fonu başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında şeffaflık ve hesap verebilirliğe yönelik uygulamaların kurumsallaşmaya başlaması ve bütçe şeffaflığı puanının yükselmesi Türk kamu yönetimi için sevindirici ve umut verici gelişmelerdir.

Tüm iyi düzenlemelere rağmen Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 180 ülkeden Danimarka, Finlandiya ve Yeni Zelanda'nın ilk sıralarda yer aldığı 2022 yılı Yolsuzluk Algı Endeksinde⁴ Türkiye'nin 36 puanla 101'inci sırada yer alması Türkiye'nin daha kat edeceği mesafenin var olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, Türk kamu yönetimi için iyi yönetim uygulamalarının artarak devam etmesi elzemdir. Türk kamu yönetiminde 2000'li yıllardan itibaren yaşanan dönüşüm sürecinde dünyada iyi yönetime dair yaşanan gelişmeler yakından takip edilmeli, hayatı ve yönetim sürecini kolaylaştıran dijitalleşme ve sürekli gelişen teknolojiye yatırım yapılmalıdır. Gençlerimize devletimizin hak, alaka ve menfaatlerinin ön planda tutma bilincinin yerleştirilmesine yönelik eğitime ağırlık verilmesi yönetimin en önemli girdisi olan insan kaynağını kaliteli hale getirecektir. Bir iç kontrol mekanizmalarından olan mesleki etik seviyesinin yükseltilmesi ve ahlaki değerlerin aşılması ülkemizi şeffaflık ve hesap verebilirliğe yönelik endekslerde ileriye taşıyacağı muhakkaktır.

Sonuç olarak, yönetimde açık ve şeffaf uygulamalar arttıkça toplumda yönetime olan güven duygusu da gelişmektedir. İlâveten hesap verebilirlik ilkesi ile değerlendirildiğinde; ancak şeffaf olan bir yönetimin, hesap verebilir olması gerçeği de unutulmamalıdır.

YAZAR BEYANI / AUTHORS' DECLARATION:

Bu makale Araştırma ve Yayın Etiğine uygundur. Beyan edilecek herhangi bir çıkar çatışması yoktur. Araştırmanın ortaya konulmasında herhangi bir mali destek alınmamıştır. Yazar(lar), dergiye imzalı "Telif Devir Formu" belgesi göndermişlerdir. Mevcut çalışma için mevzuat gereği etik izni alınmaya ihtiyaç yoktur. Bu konuda yazarlar tarafından dergiye "Etik İznine Gerek Olmadığına Dair Beyan Formu" gönderilmiştir. / This paper complies with Research and Publication Ethics, has no conflict of interest to declare, and has received no financial support. The author(s) sent a signed "Copyright Transfer Form" to the journal. There is no need to obtain ethical permission for the current study as per the legislation. The "Declaration Form Regarding No Ethics Permission Required" was sent to the journal by the authors on this subject.

4 https://seffaflik.org/2022_Yolsuzluk_Algı_Endeksi_Açıklandı/ (Uluslararası Şeffaflık Derneği)

KAYNAKÇA

- AKPINAR, Mahmut (2011), "*Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu*", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.16(2), ss.235-261.
- AKTAŞ, Kadir (2011), "*Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu*", **TBB Dergisi**, S.94, ss.359-374.
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, İstanbul.
- ATAY, Ethem Ender (2014), "*Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu*", **Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, S.1, ss.1-30.
- ATEŞ, Hamza (2008), "*Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap Verebilirlik*", **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar** (Ed. Bekir Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, ss.181-223.
- BALCI, Asım (2003), "*Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı*", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları)** (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayınevi, Ankara, ss.115-133.
- BİLGİN, Kâmil Ufuk (2004), **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BOVENS, Mark (2003), "*Public Accountability*", **Handbook of Public Administration** (Eds. B. G. Peters, J. Pierre), SAGE Publisher, London (UK), ss.182-208.
- BOVENS, Mark (2007), "*Analysing and Assessing Cccountability: A Conceptual Framework*", **European Law Journal**, S.13(4), ss.447-468.
- CAIDEN, Gerald (1989), "*The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials*", **Public Services Accountability a Comparative Perspective** (Eds. J. G. Jabbara, O. P. Dwivedi), Kumarian Publisher, New York (US), ss.17-38.
- DEMİROL, Duygu (2014), "*Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik: Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme*", **Sayıştay Dergisi**, S.92, ss.65-91.
- DOĞAN, Kadir Caner (2023), "*Yerel Yönetimlerde Reform ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Klasik Sorunlarına Çözüm Önerileri*", **AUSBD**, S.6(11), ss.65-74.
- EFE, Haydar ve DEMİRCİ, Murat (2013), "*Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Beklentiler*", **Sayıştay Dergisi**, S.90, ss.49-72.
- EKEN, Musa (2005), **Yönetimde Şeffaflık: Teori – Uygulama**, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), "*Ombudsman*", **Amme İdaresi Dergisi**, S.31, ss.87-102.
- ERYILMAZ, Bilal (2010). **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınevi, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal ve BİRİCİKOĞLU, Hale (2011), "*Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik*", **İş Ahlakı Dergisi**, S.4(7), ss.19-45.
- GEYİK, Osman ve ÖZBAY, Filiz (2023), "*Katılımcı Bütçeleme Aracı Olarak Vatandaş Bütçesi ve Türkiye Uygulaması*", **Artuklu Kaime Uluslararası İktisadi ve İdari Araştırmalar Dergisi**, S.6(1), ss.44-62.
- GÜL, Kenan Serdar (2008), "*Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik*", **Polis Bilimleri Dergisi**, S.10(4), ss.71-94.
- HANBERGER, Anders (2009), "*Democratic Accountability in Decentralised Governance*", **Scandinavian Political Studies**, S.32(1), ss.1-22.
- HARLOW, Carol (2002), **Accountability in the European Union**, Oxford University Press, New York (US)..
- HASDEMİR, Asrak Tuğba ve KESKİN, Mehmet (2023), "*Şeffaflık, Bilgi Edinme ve İletişim Hakkı: Covid-19 Pandemisi Koşullarında Kurumsal Uygulamalar Üzerine Bir İnceleme*", **Etkileşim Dergisi**, S.11, ss.12-42.

- HAYLLAR, Mark (2000), "*The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships*", **Asian Review of Public Administration**, S.12(2), ss.60-80.
- IBP (2021), "*Open Budget Survey 2021: Turkey*", **International Budget Partnership** (E-Document), ss.1-10, <https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2021/open-budget-survey-turkey-2021-en.pdf> (Erişim Tarihi: 05.07.2023).
- KALKAN, Adnan ve ALPARASLAN, Murat Ali (2009), "*Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri*", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, S.1(1), ss.25-40.
- KANIŞLI, Erdem ve BOZDOĞAN, Doğan (2023), "*Türkiye Ulusal Varlık Fonunun Norveç Emeklilik Fonu Çerçevesinde Değerlendirilmesi ve Şeffaflığının Linaburg - Maduell Şeffaflık Endeksi ile Analizi*", **Gümrük Ticaret Dergisi**, S.10(31), ss.8-30.
- KOÇAK, Yalman Süleyman (2010), "*Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı*", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.23, ss.115-125.
- KÖSEOĞLU, Özer (2007), "*Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi*", **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar** (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.309-333.
- MULGAN, Richard (2000), "*Accountability: An Ever-Expanding Concept?*", **Public Administration**, S.78(3), ss.555-573.
- MULGAN, Richard (2003), **Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies**, Palgrave Macmillan Publisher, New York (US).
- NOHUTÇU, Ahmet (2003), "*Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi, Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması*", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları** (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayınevi, Ankara, ss.231-257.
- OKUTAN, M. Çağatay (2006), "*Adalet ve Kalkınma Partisi: Muhafazakâr Demokrat mı, Hıristiyan Demokrasinin Müslüman Versiyonu Mu?*", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.8(1), ss.307-324.
- ÖNEN, S. Mustafa ve ÖZMEN, Bedrettin (2011), "*Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk*", **Sayıştay Dergisi**, S.81, ss.91-110.
- ÖZAY, İlhan (2002), **İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim**, Alfa Yayıncılık, İstanbul.
- QUIRKY, Barry (1997), "*Accountable to Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers*", **Public Administration**, S.75, ss.569-586.
- ROMZEK, S. Barbara (2000), "*Accountability of Congressional Staff*", **Journal of Public Administration Research and Theory**, S.10(2), ss.413-446.
- SARAÇ, Osman (2005), "*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*", **Maliye Dergisi**, S.148, ss.122-163.
- SWFI (2023), "*SWFI Linaburg - Maduell Transparency Index*", **SWFI - Sovereign Wealth Fund Institute** (E-Document), <https://www.swfinstitute.org/statistics-research/linaburg-maduell-transparency-index/> (Erişim Tarihi: 05.07.2023).
- ŞAHİN, Ramazan (2010), "*Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri*", **Türk İdare Dergisi**, S.468, ss.131-157.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), "*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü?*", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.60(3), ss.215-234.
- ŞENGÜL, Ramazan (2008), **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Nobel Yayınları, Ankara.
- USLU, M. Emre (2023), "*Hesap Verebilirlik ve Örgütsel Adalet İlişkisi Üzerine Bir Araştırma: TÜVASAŞ Örneği*", **Research Journal of Business and Trade (JOINBAT)**, S.4(1), ss.11-29.

USTA, Sefa ve AKINCI, Abdulvahap (2015), "*Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği*", **Kamu Yönetimi Forumu (KAY-FOR'13) Tebliğler Kitabı**, 15-17 Ekim 2015, Konya, ss.481-497.

USTA, Sefa ve KOCAOĞLU, Mustafa (2015), "*Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri: Kırşehir Belediyesi Çalışanlarının Etik Algıları Üzerine Bir Araştırma*", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.20(3), ss.153-173.

Citizens' Circle for Accountability, <http://www.accountabilitycircle.org/principles.html> (Erişim Tarihi: 05.07.2023).

Uluslararası Şeffaflık Derneği, <https://seffaflik.org/2022> (Erişim Tarihi: 05.07.2023).

657 sayılı **Devlet Memurları Kanunu** (23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete).

1136 sayılı **Avukatlık Kanunu** (07.04.1969 tarih ve 13168 sayılı Resmi Gazete).

3071 sayılı **Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun** (10.11.1984 tarih ve 18571 sayılı Resmi Gazete).

4458 sayılı **Gümrük Kanunu** (04.11.1999 tarih ve 23866 sayılı Resmi Gazete 23866).

4721 sayılı **Türk Medeni Kanunu** (08.12.2001 tarih ve 24607 sayılı Resmi Gazete).

4982 sayılı **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu** (24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete).

5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu** (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete).

5176 sayılı **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun** (08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete).

5216 sayılı **Büyükşehir Belediye Kanunu** (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete).

5237 sayılı **Türk Ceza Kanunu** (12.10.2004 tarih ve 25611 sayılı Resmi Gazete).

5302 sayılı **İl Özel İdaresi Kanunu** (04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete).

5393 sayılı **Belediye Kanunu** (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete).

5490 sayılı **Nüfus Hizmetleri Kanunu** (29.04.2006 tarih ve 26153 sayılı Resmi Gazete).

6328 sayılı **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu** (29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete).

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (ÇED) (29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı Resmi Gazete).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete).