

DOĞRUDAN HESAP VEREBİLİRLİK ARACI OLARAK SOSYAL HESAP VEREBİLİRLİK: NEPAL VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME¹

Duygu DEMİROL*

ÖZET

Bu çalışmada, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin türlerinden biri olarak, özellikle, 1980'li yıllar itibarıyla yönetim anlayışında meydana gelen değişimlerin ön plana çıkardığı “sosyal hesap verebilirlik”, Nepal ve Türkiye örnekleri üzerinden incelenmektedir. Çalışmada, örnek² uygulamalar temelinde, sosyal hesap verebilirlik nedir ve hangi mekanizmalara sahiptir sorularının cevabı aranarak, genel bir çerçeve çizilmesi amaçlanmaktadır. İncelemenin temelinde ise yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin, hesap verebilirlik anlayışında yeni boyutlar açtığı varsayımı bulunmaktadır.

Demokratik yönetimlerde yöneten-yönetilen ilişkisinin önemli bir dayanağı olarak görülebilecek sosyal hesap verebilirlik kavramı, Dünya Bankası tarafından özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, daha çok yoksul halk gruplarının vatandaş şartı, katılımcı bütçe, vatandaş rapor kartları gibi araçlarla etkin kamu hizmetinden yararlanabilmesi için desteklenmektedir.

Tarihsel ve betimsel³ araştırma yöntemleri kullanılarak hazırlanan çalışmada, ilk olarak hesap verebilirlik ve kamu yönetimi arasındaki ilişki ve ardından hesap verebilirliğin kavramsal boyutu ve yönetimde meydana gelen paradigmatik değişim temelinde sosyal hesap verebilirlik incelenmektedir. Çalışma, sonuç bölümünde yapılan genel bir değerlendirme ile sonlandırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hesap verebilirlik, Sosyal hesap verebilirlik, Etkin kamu hizmeti, Nepal, Türkiye.

* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ddemirol@sakarya.edu.tr.

1 Bu makale, 31 Ekim-2 Kasım tarihlerinde Samsun'da yapılan XI. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR) bildiri olarak sunulmuştur.

2 Örnek uygulamalar ile kast edilen, iyi uygulama örnekleri değildir. Sadece, Nepal ve Türkiye'de hangi mekanizmaların sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak görülebileceğini örnekleyen uygulamalardır.

3 Makalede, betimsel bir bakış açısıyla “Sosyal hesap verebilirlik nedir?” temel sorusu etrafında genel bir çerçeve sunulmak istenmiştir.

SOCIAL ACCOUNTABILITY AS A MEANS OF DIRECT ACCOUNTABILITY: AN EVALUATION OF NEPAL AND TURKEY CASES

ABSTRACT

In this study, social accountability, which came to the foreground by the changes in management approach especially as of 1980's, is examined as one of the types of accountability in public administration through the examples of Nepal and Turkey. The aim of the study is to seek answers to the questions of what is social accountability and which mechanism does it have, and draw a general framework on the basis of example implementations. The basis of the study is the assumption that the change in understanding and practice of administration opens new dimensions in the understanding of accountability.

Social accountability concept, which can be seen as important basis of govern-managed relationships in democratic administrations, is supported by the World Bank especially in developing and developed countries for rather poor folk groups in order to benefit from the effective public services with tools such as requirement of citizens, participatory budgeting, citizens report cards.

Historical and descriptive research methods are used in this study. In this context, first the relationship between accountability and public administration and then conceptual dimension of accountability and social accountability are examined on the basis of paradigmatic change in administration. The study ends with an overall assessment made in the conclusion.

Keywords: Accountability, Social accountability, Effective public service, Nepal, Turkey

GİRİŞ

Toplumların örgütlü bir güce duydukları ihtiyacın sonucu olarak ortaya çıkan devlet olgusunun halkın gözünde somutlaştığı yer olan kamu yönetiminin, teori ve uygulamalar açısından 1980'li yıllar itibariyle bir değişim sürecine girdiği ve bu sürecin, yönetimin hemen tüm alanlarına sirayet ettiği söylenebilir. Yönetim ve denetim arasında var olan işlevsel ilişki bağlamında denetimin hesap verebilirlik boyutunun da bu dönüşümcü değişim⁴ sürecinden etkilendiği, bu bağlamda geleneksel hesap verebilirlik düşüncesinin⁵ kalıplarının kırıldığı, hesap verebilirlikte farklı boyutların ortaya çıktığı ifade edilebilir. Çalışmada da ele alındığı üzere bu boyutlardan biri de "sosyal hesap verebilirlik" dir.

- 4 Çalışmada, dönüşümcü değişim ile kast edilen 1980'li yıllarda kamu yönetiminde başlayan değişim sürecinin devrimsel bir nitelikten ziyade zamana yayılarak ilerlemesidir.
- 5 Önceden yalnızca mali anlamda kamu görevlilerinin üstlerine ve siyasilere hesap vermesi şeklinde oldukça dar bir açıdan ele alınan hesap verebilirlik, zaman içerisinde anlamını genişletmiş (Biricikoğlu, 2011:35), daha geniş bir perspektiften kamu yönetiminde hesap verebilirlik olgusu ele alınmaya başlanmıştır.

Özellikle, Dünya Bankası yayınlarında⁶ yer verilen sosyal hesap verebilirlik, gelişmekte olan ülkelerde, halkın bir aktör olarak, kendisini doğrudan ilgilendiren kamusal eylem ve işlemlerin hesabını, kamu görevlilerinden sorabilmesini kolaylaştırıcı bir mekanizma olarak görülmektedir. Kavram, Dünya Bankası tarafından desteklenen programlarda, vatandaş şartı, vatandaş rapor kartları, katılımcı bütçe, sivil eğitim gibi araçlarla, daha etkin ve etkili kamu hizmeti sunumunun, daha ziyade yoksul halk grupları için gerçekleştirilmesi temelinde değerlendirilmektedir. Bu nedenle de kamu yönetiminin denetlenmesi ve topluma karşı doğrudan hesap vermesinin sağlanması noktasında günümüz açısından oldukça önem taşıdığı ifade edilebilir.

Çalışmanın temel amacı, hesap verebilirliğin türlerinden biri olan ve 1980'li yıllar itibarıyla ortaya çıkan sosyal hesap verebilirliğin, ne olduğu ve hangi mekanizmalar aracılığıyla işlediğinin incelenmesidir. İnceleme yapılırken, Nepal'de, Dünya Bankası tarafından desteklenen bir program dahilinde, sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmalarını tanıttıcı örnekler ele alınmış, ardından Türkiye'de hangi düzenleme ve mekanizmaların Dünya Bankası yaklaşımları çerçevesinde ortaya konan sosyal hesap verebilirlik kavramı altında değerlendirilebileceği tespiti çalışılmıştır. Çalışmanın önemini, hesap verebilirliğin genişleyen boyutlarından biri olarak sosyal hesap verebilirlikle ilgili somut araç ve mekanizmaların Nepal örneği ile ortaya konması ve böylece bu ülkede sosyal hesap verebilirliğin hangi araçlarla işlediğine yönelik genel bir kanı edinilmesi; Türkiye'de de halka doğrudan hesap verme araçlarının varlığının irdelenmesiyle ileriye dönük adımlar için fikir oluşturulmasına katkı sunmasında ortaya çıktığı söylenebilir.

Tarihsel ve betimsel araştırma yöntemlerinin kullanıldığı çalışmada, ne ve nasıl soruları ışığında sosyal hesap verebilirlik irdelenerek, zihinlerde bu kavrama ilişkin genel bir çerçeve çizilmesine gayret edilmiştir. Bu inceleme yapılırken, Nepal'de sosyal hesap verebilirlik kanalları ele alınmakta, ardından Türkiye'de sosyal hesap verebilirlik kanallarının varlığı sorgulanmaktadır. Araştırmada, iki ülke arasında karşılaştırma yapmak yerine bulgulardan hareketle durum tespitine çalışılmıştır. Araştırma ile edinilen bulgular, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının kamu görevlilerinin hesap vermesini kolaylaştıran, vatandaşların yönetsel süreçlere aktif katılımını öngören işlemlere sahip olduğu, Türkiye'de de gerçekleştirilen reformlarla sosyal hesap verebilirlik kavramı altında değerlendirilebilecek olan çeşitli düzenlemelerin var olduğu ancak önemli eksikliklerin de mevcut olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Ancak bunların etkinliği vb. tartışmalar, çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

6 Örneğin, THE WORLD BANK 2004 Report, www.worldbank.org, (13.11.2012), "Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations", <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf>, Erişim Tarihi: 16.11.2012., THE WORLD BANK (a), "What is the Social Accountability?", http://site.resources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/What_is_social_accountability.pdf, (15.11.2012).

1. GENEL OLARAK HESAP VEREBİLİRLİĞE BİR BAKIŞ

Demokratik yönetimlerde topluma karşı hesap verme, yöneten-yönetilen ilişkisindeki etkileşim temelinde bir gerekliliktir. Hesap verme sorumluluğunu yerine getirmeyen bir yönetimin, toplum gözünde güvenilir olması mümkün değildir. Sosyal hesap verebilirlik kavramını açıklamadan önce konuya temel oluşturması açısından hesap verebilirlik kavramının ve kamu yönetimiyle ilişkisinin kısaca ifade edilmesi gerekli görülmektedir.

1.1. Kamu Yönetimi ve Hesap Verebilirlik İlişkisi

Gül'e göre (2008:73) hesap verebilirlik, "bir yönetim kavramı" olarak sayılmaktadır. Yönetimin işlevlerinden biri olan denetimin, en önemli nedenlerinden biri hesap verebilirliktir. Dolayısıyla hesap verebilirlik ile denetim arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisinin olduğu ifade edilmektedir (Eren, 2006:263). Kamu örgütlerinin denetlenmesi bir sonuç ise bunun nedeni hesap verebilirliğin sağlanmak istenmesidir. Yani kamu yönetimi ile hesap verebilirlik arasında denetim temelli bir ilişkinin var olduğu söylenebilir.

Malena ve Mcneil'e göre (2010: 4) hesap verebilirlik, kamu gücüne⁷ sahip olanların "açıklama yapma ve faaliyetlerini haklı çıkarma" zorunluluğunu belirtmektedir. Yani kamu yönetimleri ve kamu görevlileri ile hesap verebilirlik birbirinden ayrı ele alınamayacak kadar yakın ilişki içerisindedir. Hesap verebilir olmayan bir yönetimin, günümüz kamu yönetimi anlayışıyla paralellikten uzak olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanması, etkin, etkili, şeffaf bir yönetim sistemi için gereklidir. Demokrasinin gelişmesi, kamusal talep-kamusal harcama artışı, kıt kaynakların en verimli şekilde kullanılması, açıklık prensibinin hemen tüm ülke kamu yönetimleri için ilkesel anlamda benimsenmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle halkın, kamu görevlilerinden bilgi isteme, edinme haklarının kabul görmesiyle (Al, 2007: 8; Akyel ve Köse, 2010: 10; Saran, 2004: 43) hesap verme sorumluluğu ile kamu yönetimi arasındaki ilişki daha da güçlenmiştir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, hesap verebilir bir kamu yönetimi örgütlenmesi, halkın yönetime ve yöneticilere güven duymasını sağlayarak demokrasiyi kökleştirmekte, kamusal yetki ve kaynakların kullanımında halkın kontrolünü sağlamakta, böylece olası yolsuzluk girişimlerini önleyerek yönetimin etkinliğini artırıcı bir rol edinmektedir.

7 Kamu gücü, yasa yapma, kamu politikaları oluşturma, uygulama, bütçe hazırlama gibi unsurlardan oluşmaktadır (Eryılmaz, 2012: 372).

1.2. Hesap Verebilirlik Kavramının Genel Çerçevesi

Hesap verebilirlik kavramına ilişkin genel bir çerçeve çizilmesi, sosyal hesap verebilirlik boyutunun daha iyi analiz edilebilmesi açısından gereklidir. Bu genel çerçeve içerisinde kavramın tanımı, kamu yönetimi açısından amaçları, boyutları ve unsurları kısaca ifade bulmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, genel bir tanımlama ile gerekçesini belirtmek şartıyla ilgili otoritelere, alınan bir karar, yapılan bir iş veya harcamanın açıklanması olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2012:373). Sahip olduğu çeşitli boyutlar dolayısıyla farklı anlamları bulunan hesap verme sorumluluğu, günümüzdeki anlamına benzer olarak ilk kez 1975'te Kanada'da Wilson Raporu olarak bilinen raporda "tevcih edilen sorumluluğa cevap verme yükümlülüğü" şeklinde tanımlanmıştır (Karabeyli ve Coşkun, 2010: 82).

Hesap verebilirlik bir başka tanımda, iktidarda olanların, toplumun tümüne hizmet etme ve cevap verme zorunluluğu olarak yer almaktadır (Samsun, t.y. 18). O halde kamu yönetiminde hesap verebilirlik yöneten – yönetilen ilişkisinde, yönetilen açısından beklenti veya istek, yöneticiler açısından ise yerine getirilmesi zorunlu bir nitelik taşımaktadır.

Tanımlardan hareketle hesap verebilirliğin takdiri olmaktan ziyade bir zorunluluk olduğu ve kamu yöneticilerinin yapmış oldukları her türlü eylem ve işlemin sonuçlarına katlanma yükümlülüğünü içerdiği anlaşılabilir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin belli başlı amaçları olarak, "kamusal gücün yanlış kullanılması sonucu doğabilecek özel amaçlı faydalanımın önüne geçilmesi, hukuk ve kamusal değerler içerisinde kaynak kullanımının sağlanması, sürekli öğrenmenin teşviki ve demokratik değerlerin geliştirilmesi" sayılmaktadır (Aucoin ve Heintzman, 2000: 45, Aktaran Balcı, 2003: 117). Bu amaçlar, kamu yönetiminin daha etkin olmasını da sağlayıcı unsurlar olarak görülebilir.

Hesap verebilirliğin araçları olarak ise Kesim şunları belirtmektedir (2005: 272-273) :*"kamu kurum ya da kuruluşunun işleyişi ile ilgili yönetmelik, talimat, yazışma, iç denetim raporları, kurum dışı denetim raporları, performans ve faaliyet raporları"*. İleride değinileceği üzere bu araçların, günümüzde sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları ile daha genişlediği söylenebilir.

Saydamlık, eşitlik, demokratik yönetim, etkinlik, dürüstlük gibi yeni yönetim düşüncesinin temel unsurları olan kavramları da içinde barındıran hesap verebilirliğin, üç temel soruya kaynaklık ettiği belirtilmektedir. Bu bağlamda, "kime karşı hesap verilecek, ne için hesap verilecek ve nasıl hesap verilecek?" soruları, (Romzek, 2000: 415, Aktaran Taner, 2012: 32) kavramın sınırlarının veya boyutlarının belirlenmesi noktasında da yol göstermektedir. Çalışmada kime karşı hesap verilecek sorusu, toplum olarak, ne için hesap verilecek sorusu yoksul halk gruplarının etkin kamu

hizmetinden yararlanması olarak, ne için hesap verilecek sorusu ise sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları ile doğrudan şeklinde cevabını bulmakta ve topluma karşı hesap verebilirlik anlamına gelen sosyal hesap verebilirlik kavramı çalışmanın odağında yer almaktadır.

Mulgan tarafından ifade edilen hesap verebilirlik ilişkisinin temel üç unsuru şöyledir: *“dış bir otoritenin varlığı, sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık ile otoritenin haklarının kabulüdür”* (2000: 555). Bu ilişkide, dış bir otorite halk olabilir, üst yönetici olabilir veya parlamento olabilir. Hesap verebilirliğin sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık boyutu, sosyal hesap verebilirliğin de temelinde yer almakta, çalışmada da kavrama bu açıdan yaklaşmaktadır. Yani, karşılıklı olarak taraflar arasında istek-zorunluluk temelinde bir iletişim gerçekleşmektedir. Son olarak vatandaşın hesap sorma hakkının kabulü, kamu otoritesinin de kamu gücünden kaynaklanan haklarının kabulü bu üç unsuru açıklayıcı olabilir.

Hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi içerisinde değinilecek son husus türleridir. Hesap verebilirlik türleri denildiğinde literatürde birçok sınıflandırma bulunmaktadır. En fazla üzerinde durulanlar ise yönetsel, yasal, profesyonel ve politik hesap verebilirliktir (Balci, 2003: 119-121; Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 208:2010; Karabeyli ve Coşkun, 2010: 82-83; Gül, 2008: 75). Çalışma, sosyal hesap verebilirlik kavramını irdelediğinden yalnızca bu kavramın açıklanması, diğer hesap verebilirlik türlerinin ise ismen belirtilmesi yeterli görülmektedir.

Biricikoğlu'nun üzerinde durduğu sınıflandırmada ise (2011: 26-43), hesap verebilirlik türleri genel başlıklar altında yer almaktadır. Buna göre, *“hesap verilenler açısından (siyasi, yönetsel, yargısal, profesyonel, toplumsal), hesap verenler açısından (örgütsel, hiyerarşik, kolektif ve bireysel) ve hesap vermenin konusu açısından (hiyerarşik, mali, hukuki vb.)”* yapılan sınıflandırmaya göre sosyal ya da toplumsal hesap verebilirlik hesap verilenler boyutu içerisinde değerlendirilmektedir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik olgusu, denetim işlevi temelli olmakla birlikte özünde kamu yararının en üst seviyede sağlanabilmesinin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir. Kamu yönetimini özel sektörden farklı kılan kilit kavram olan kamu yararının ne derece sağlanabildiği hesap verebilirlik mekanizmaları ile ölçülebilir. Dolayısıyla hesap verebilirlik kamu yönetimi sisteminin tümünü sarmalayan ve etkinliğini artıran bir yönetim ilkesi olarak görülebilir. Bir yönetim ilkesi olarak ele alındığında ise yönetim anlayışında meydana gelen değişimler karşısında bundan etkilenmesinin kaçınılmaz olduğu söylenebilir. Bu değişimlerin başında da yönetimde açıklık ve şeffaflık taleplerinin giderek artması gösterilebilir. Yönetimde açıklık ve şeffaflık taleplerinin artmasının ardında etkin hesap verebilir yönetim beklentisi bulunduğu dile getirilebilir.

2. YÖNETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM VE HESAP VEREBİLİRLİĞE ETKİSİ: SOSYAL HESAP VEREBİLİRLİK BOYUTU

1980’li yıllar ve sonrası kamu yönetimi alanında köklü değişimlere yol açarken, bu değişim sürecinin dönüştürücü bir nitelik gösterdiği düşünülebilir. Çünkü bir anda devrimsel değişiklikler yerine zamana yayılan, hala devam etmekte olan ve teorisinden önce çeşitli uygulamalarla ilerleyen bir süreç var olagelmıştır.

Yönetimin bir işlevi olması nedeniyle denetim alanı değişimden etkilenmiş ve hesap verebilirlik boyutuna yeni anlamlar yüklenmiştir. Ancak öncelikle, kısaca kamu yönetimi alanında meydana gelen dönüşümlerden bahsetmek gerekmektedir.

2.1. Yönetim Anlayış ve Uygulamalarında Değişim

Uzun süre geleneksel yönetim anlayışının hakim olduğu kamu örgütlerinde hizmet sunumunun nasıl gerçekleştirileceğini Weberyen bürokratik modelin özellikleri şekillendirmiş, bu özellikler ise hesap verebilirlik anlayışının sınırlı kalmasına yol açmıştır.

Geleneksel yönetim düşüncesinin özellikleri kısaca şöyle ifade edilmektedir: “Weberyen bürokratik paradigma, kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar” (Genç, 2010: 148). Bu özellikler, 1980’li yıllara kadar yönetimde devam eden geleneksel düşünce, toplumsal beklentilere cevap verebilirlik niteliğinden uzaklaşınca değişim sürecinin başlaması beraberinde gelmiştir. Cevap verebilirlik niteliğinin kaybolmasının ardında, sosyal devlet uygulamaları sonucunda kamu yönetimlerinin hacimce büyümesi, demokratik gelişmelere paralel olarak halkın kamusal kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını talep etmesi, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi gibi nedenler sayılmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi, değişimin temeline bilginin yerleşmesi, geleneksel yönetim anlayışının sosyal talepleri yerine getirmedeki yeterliliğini kısırlaştırmış ve geleneksel kamu yönetimi hem pratik hem de teorik açıdan önem kaybederek yerini yeni bir anlayışa bırakmıştır. Yeni yönetim paradigmasında etkin ve katılımcı bir yönetim için devletin asli fonksiyonlarına geri dönmesi amaçlanmıştır (Tortop vd., 2010: 298; Karamazakcadik, 2007: 45).

Gelenekselden yeni paradigmaya geçiş sürecinde devletin yeniden yapılandırılarak işleyebilir ve etkin bir niteliğe kavuşturulması yönünde ortaya konan ve çeşitli adlar (işletmecilik, girişimci yönetim gibi) altında ele alınan, uluslararası teorik ve uygulamaya yönelik görüşler, kapsayıcı bir isimle “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” altında ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2012: 47; Eren, 2006: 262).

Yeni kamu yönetimi anlayışının (işletmeciliği) öncü sayılabilecek savunucularından örneğin, Osborne ve Gaebler’e göre girişimci yönetim rekabeti hızlandıracak, denetim mekanizmaları bürokrasiden topluma geçecek, sonuç odaklılık, amaç ve misyon ön plana çıkacak, hizmet alanlar müşteri olarak görülecek,

sorunların önlenmesi amaç olacak, harcama yanında para kazanma, katılımcı anlayışla beraber yetki desantralizasyonu olacak, piyasa mekanizmaları ön plana çıkacak, kamu hizmeti üretmede tüm sektörlerden yararlanılacaktır. Kettl ise yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri olarak, üretken olma, piyasaya odaklanma, hizmeti temel alma, desantralizasyon, yönetim kapasitesinin siyasa oluşturma yönünden güçlendirilmesi ve sonuçlara dayalı hesap verme sorumluluğunu saymaktadır (Sözen, 2005: 63-69).

Anlayışsal ve uygulama yönünden yukarıda yer alan temel özelliklerin, kamu yönetiminin uzun yıllar etkisi altında kaldığı geleneksel anlayıştan kopuşa yol açtığı ifade edilebilir. Bu aynı zamanda, devleti çok aktörlüştürmekte, kamu yönetimini mekanik bir aygıt olarak değil dinamik bir mekanizma olarak şekillendirmekte ve toplumu önemli bir aktör haline getirmektedir. Bu aynı zamanda yönetimde açıklık ve şeffaflık⁸ isteğinin de önemli bir sonucu olarak görülebilir. Hesap verebilirlik olgusu ve ileride ele alınan sosyal hesap verebilirlik kavramının, halkın kamu yöneticilerinden ve devletten bekledikleri yönetsel uygulamalar ve hizmet sunumunda daha fazla açıklık ve şeffaflık talepleriyle yakından ilişkili olduğu ifade edilebilir.

Eken'in (2005: 2) görüşlerinden hareketle, yönetim anlayış ve uygulamalarında dönüşüme yol açan çeşitli reformlarda, şeffaflık önemli bir husus olmuştur. Çünkü artık, bir yönetim sisteminden toplum önünde çalışması ve toplumla bütünleşebilmesi beklentisi ve ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle de yönetim anlayış ve uygulamalarında değişim yaşanırken hesap verebilirlik talepleri ile yönetimde açıklık ve şeffaflık taleplerinin aynı zamanlarda yükselişe geçtiği söylenebilir. Ayrıca yönetim anlayış ve uygulamalarında 1980'li yıllar itibarıyla meydana gelen değişim ve dönüşümün, hala devam ettiği de dile getirilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 20).

Bir yönetimin açık ve şeffaf olma derecesi veya niteliği ne kadar yüksekse toplumda, yönetime karşı sürdürülebilir güven duygusunun gelişmesi o kadar kolaylaşabilir. Ayrıca, hesap verebilirlik bağlamında değerlendirildiğinde, ancak açık ve şeffaf olan bir yönetim aynı zamanda hesap verebilir nitelik taşıyabilir. Dolayısıyla, hesap verebilirlik ile açıklık ve şeffaflık kavramlarının birbirini besleyen, birbirinden bağımsız ele alınamayacak nitelik gösterdikleri ifade edilebilir.

"Niçin bir yönetimden açık ve şeffaf olması beklenir?" sorusuna karşılık ulaşılan nihai yanıt yönetilenler tarafından kamu yönetimlerinin denetlenebilmesidir. Dolayısıyla açıklık ve şeffaflık, bir denetim aracı olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2012: 400). Yönetimde açıklık, hesap verebilirlik ile kamu yönetimi arasında denetim temelli ilişkinin tamamlayıcı unsuru olarak görülebilir.

8 Yönetimde açıklık, toplumdaki gelebilecek her türlü etkiye karşı yönetimlerin otoriter bir tutum benimsememesi, topluma karşı açık olması şeklinde ifade edilirken (Eryılmaz, 2012: 402); yönetimde şeffaflık Şengül'ün belirttiği üzere (2008: 16) Debbasch tarafından üç özellik etrafında açıklanmaktadır. Buna göre şeffaflık, "bilme hakkıdır, denetleme hakkıdır ve vatandaşların yönetsel hayatın aktörü olma hakkıdır".

Debbasch tarafından şeffaflığın üç yönüne yapılan vurguda, “bilme hakkı, denetleme hakkı ve vatandaşların yönetsel hayatın aktörü olma hakkı” şeklindeki açıklama (Şengül, 2008:16) daha sonra açıklanacağı gibi, sosyal hesap verebilirlik kavramı ile de örtüşmektedir. Hesap verebilirliğin bir türü olarak sosyal hesap verebilirlikte de yönetimin halka karşı doğrudan hesap verebilmesini sağlayıcı bir takım mekanizmalar mevcuttur. Bu mekanizmalar ile toplumun daha ziyade yoksul kesimlerinin kamusal mal ve hizmet sunumundan etkin olarak faydalanabilmesi için, kamusal meselelerden haberdar olması kamu görevlilerini denetleyebilmesi ve bunları, yönetsel süreçlere bizzat katılarak yapabilmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla yönetimde açıklık ve şeffaflık, sosyal hesap verebilirlik bağlamında da oldukça önem taşımaktadır.

Saran'ın belirttiği üzere (2004: 41) bir yönetimin açık olması yani yönetimde açıklık, kamusal hizmetlerden halkın haberinin olması, ilgili hizmetin yerine getirilmesi ve denetlenebilmesinde halkın katılımının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Hesap verebilirlik ve denetim arasında var olan ilişki temelinde, yönetimde açıklık ve şeffaflık, yönetimin vatandaşlarca izlenebilmesi, kontrol edilmesi ve denetlenmesinde onları taraflardan biri konumuna getirmektedir (Al, 2007: 8).

2.2. Kamu Yönetiminde Sosyal Hesap Verebilirliğe Doğru

Yukarıda ifade edilen yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin hesap verebilirlik boyutuna nasıl yansıdığı önemli bir soru olarak görülebilir. Çünkü kamu yönetiminde hesap verebilirlik olgusunun sağlanabilirliği demokratik bir yönetimin meşruluk kaynaklarından biri olarak görülebilir.

Daha önce de ifade edildiği gibi geleneksel hesap verebilirlik anlayışı daha ziyade dar bir bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Geleneksel anlayışta, kamu görevlileri içinde her ast bir hiyerarşik üstüne, üstler siyasal liderlere, siyasal liderler de parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır. Parlamentodakiler ise seçimler yoluyla halka hesap vermektedir (Sözen, 2005: 88). Anlaşılacağı üzere geleneksel hesap verebilirlikte, kamu yönetimi ile halk arasında doğrudan bir hesap verme ilişkisi yerine dolaylı bir ilişki söz konusudur. Halkın bir kamu görevlisi ile doğrudan hesap verebilirlik ilişkisi kurmasını sağlayacak mekanizmalar bulunmadığı veya bunlara yönetim tarafından sıcak bakılmadığı yorumuna varılabilir. Ancak, artık kamu hizmetini sunan kamu kurumları ve kamu görevlileri ile kamu hizmetini alanlar arasında doğrudan hesap verebilirlik ilişkisinin kurulması, etkin hizmet sunumunda önemli hale gelmiştir.

Öte yandan, geleneksel yönetimde hesap verebilirlik, finansal işlemlerin düzenliliği, yasal gereklilik ve yönetsel süreçlere uygunluk gibi konularla sınırlı kalmaktadır (Köse, 2007: 94). Ayrıca, geleneksel yönetim düşüncesi içerisinde karar alma süreçlerine katılımı yönetim lehine tek taraflı ve denetime karşı bir duruş olduğu ifade edilmektedir (Köseoğlu, 2009: 61). Dolayısıyla, temelinde kamu

yönetiminin halka doğrudan hesap vermesi demek olan sosyal hesap verebilirliğin geleneksel yönetim anlayışında önemli görülmesi mümkün görünmemektedir.

Yeni yönetim anlayışı hesap verebilirliği de yönetişim olgusu temelinde kamusal hesap verebilirlik yönünde, yönetime katılma unsurunu ön plana çıkararak genişletmektedir (Al, 2002: 235). Yeni kamu yönetimi anlayışının ön plana çıkardığı yönetişim yani çok aktörlü yönetim, kamusal politikaların belirlenmesinde katılımcı⁹, etkin, demokratik, cevap verebilir, geniş kapsamlı bir yönetim süreci ortaya koymaktadır (Gül, 2008: 80). Dolayısıyla hesap verebilirlik kavramı da yeni kamu yönetiminin temel değerlerinden biri olarak, halkın yönetimi denetlemesini ön plana çıkarmaktadır. Yönetimin halk tarafından denetlenebilmesinin önemi ise vatandaş memnuniyeti temelinde eldeki kaynakların en iyi şekilde kullanılmasında ortaya çıkmaktadır. Bunun için de yönetsel faaliyetler kamunun denetimine açık tutulmalıdır. Vatandaşlara hesap verme anlayışıyla da ilgili olan bu yaklaşım, demokrasinin de göz ardı edilemeyecek bir unsuru olarak değerlendirilmektedir (Şengül, 2006: 30-31). Dünya Bankası yaklaşımlarında bu tür hesap verebilirlik, sosyal hesap verebilirlik olarak kavramlaştırılmaktadır. Araştırmanın odaklandığı nokta olan sosyal hesap verebilirlik bir sonraki başlıkta örnek ülke uygulamalarıyla birlikte ayrıntılı olarak incelenmektedir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE SOSYAL HESAPVEREBİLİRLİK

Sosyal hesap verebilirlik, yönetimin daha etkin ve etkili hizmet sunumunu kolaylaştırarak, toplumsal memnuniyeti artırabilir ve yönetime duyulan güveni kurumsallaştırabilir. Bunun için ise kavramın temel çerçevesinin ortaya konabilmesi gereklidir.

3.1. Sosyal Hesap Verebilirlik (Social Accountanbility) Kavramı

Hesap verebilirlik kavramının, kamu yönetiminde yaşanan anlayışsal değişim karşısında, genişleyen boyutlarından biri olan sosyal hesap verebilirlik, yönetenler ile toplum arasında doğrudan güvene dayalı bir ilişkinin önemli bir aracı olarak görülebilir. Peki, çalışma boyunca sıklıkla yer verilen bu kavram nedir ve nasıl bir mekanizma ile işlemektedir? Çoğunlukla Dünya Bankası tarafından yer verilen kavramın, yoksul halk gruplarının, özellikle eğitim, sağlık gibi temel alanlarda, kamu hizmet sunumundan yararlanabilmesinde ve yönetime katılabilmesinde anahtar bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Burada dikkat çeken husus, sosyal hesap verebilirliğin toplumun dezavantajlı kesimlerinin yönetime katılımını destekleyici olmasıdır.

Sosyal hesap verebilirlik, “halk grupları tarafından başlatılan, kamu kurumları, kamu görevlileri ve hizmet sağlayıcıların davranış ve performanslarının

9 Katılımcı denilerek kast edilen, Yüksel’ e göre (2004: 5), kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesinde bizzat bulunma veya bunları etkileme amacına yönelik tüm eylemlerdir.

hesap verebilirliğini sağlayan, insanların yaşamını geliştiren ve insan haklarını koruyan” eylemler olarak tanımlanmaktadır. Sosyal hesap verebilirlik bir başka tanımlamada da “hesap verebilirliğin oluşturulmasına karşı bir yaklaşım ” olarak nitelendirilmektedir. Bu yaklaşım, vatandaş katılımına dayanan, kamu hizmetini sunanlar ve kamu görevlilerinden doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilebilir bir hesap verebilirlik şeklinde değerlendirilmektedir. Vatandaşlarca hakların bilinmesi ve hizmet sunumunun tamamlayıcısı olarak görülen sosyal hesap verebilirliğin, sıklıkla, kamu görevlilerinden hesap vermelerini talep eden topluluklar, yerel yönetimler ve kamu görevlileri ile devlet arasında geniş hesap verebilirlik ilişkilerini kapsadığı dile getirilmektedir. Doğrudan talep taraftarları ile kamu görevlileri arasında hesap verebilirlik ilişkisi kurulurken, dolaylı olarak ise devletle bu ilişki kurulmaktadır (The World Bank, 2009).

Sosyal hesap verebilirlikle ilgili girişimler, “toplum gelişimini, katılımcı yönetimi ve hizmet sunumunu içeren hükümet aktivitelerini talep etme” olarak da ifade edilmektedir (Ringold vd., 2011: 6-12).

Topluma karşı doğrudan hesap vermenin yani sosyal hesap verebilirliğin amaçları ise, *“toplumun yetkilendirilmesi, gereksiz kaynak kullanımının en aza indirilmesi, daha uygun ve etkili hükümet programlarının yapılması, kamu mülkiyetini teşvik etme ve halkın katılımını destekleme”* şeklindedir. Bu amaçlar, sosyal hesap verebilirlik aracılığıyla, *kamu görevlilerinin kendi aralarında gizli anlaşmalar yapması, görünmez hesap verebilirlik ve denetim uygulamaları, şeffaflığın yeterince olmaması, halkın katılıma gönülsüz olması gibi durumların* (Singh, 2012: 2) önlenmesine hizmet etmektedir.

Ackerman’a göre (2005: 8-12) sosyal hesap verebilirlik, hesap verebilirlik mekanizmasının oluşturulabilmesi için gerekli olan dört temel argümandan biridir. Sosyal hesap verebilirlikte, sivil katılım, katılımcı bütçe, sosyal denetim, vatandaş rapor kartları gibi araçlarla sosyal aktörler merkezi bir rol almaktadır. Yani sosyal hesap verebilirlik, hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması için araç olarak görülmektedir. Çekirdek düşünce hesap verebilirlik iken sosyal hesap verebilirlik onu sağlayıcı mekanizmalardan biri olarak değerlendirilebilir.

Özde, sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları, kamu hizmeti sunan ilgili kurumların halkın gözünde geçerliliğini de sağlamaktadır. Bir başka anlamda, kamu görevlilerinin kaliteli hizmet sunumu, ilgili hizmetin, vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına göre yerine getirilip getirilmediği, sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları ile değerlendirilebilir. Böylece, ilgili kamu kurumu meşruiyetini sürdürebilir (Khadka ve Bhattarai, 2012: 7-8).

Hükümet programı hakkında bilgi toplama, bu bilgiyi analiz etme ve sonrasında da rasyonel bir şekilde doğrudan kamu görevlileri, politikacılar ve hizmet sağlayıcılardan etkili, şeffaf ve etkin bir şekilde kamu yararının sağlanabilmesini talep

etme, sosyal hesap verebilirlik kavramı içerisinde değerlendirilmektedir. Bunların gerçekleşebilmesi için “örgütlü ve kapasiteli toplumsal gruplar, etkin bir çevre, kültürel uygunluk ve bilgiye erişim” olmak üzere dört temel sacayağı sayılmaktadır. Sosyal hesap verebilirlik, demokratik bir yönetim sisteminin her aşamasında var olması elzem olan bir unsur olarak nitelendirilmektedir (The World Bank (a)).

Dünya Bankası yaklaşımına göre sivil katılıma dayanan sosyal hesap verebilirliğin önemi üç noktada ortaya konmaktadır. İyi yönetim, etkinlik ve hizmet sunumunun gelişmesi ve yetkilendirme (The World Bank, 2009). İyi yönetim, Dünya Bankasınca “otoritenin kullanılma biçimi” bağlamında ele alınmaktadır. Buna göre, ülkelerin sosyal ve ekonomik kaynaklarının nasıl yönetileceği konusunda otoritenin kullanılma biçimini ifade etmektedir (Parr ve Ponzio, 2002: 2, Aktaran Palabıyık, 2012: 2). İyi yönetim, yerelde halkın kendilerini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine katılmalarını sağlayıcı (Palabıyık, 2012: 171) bir yönetim tekniği olarak görülebilir. Sosyal hesap verebilirlik, mekanizmaları da bu katılımı öngören, kolaylaştıran araçlardır. İyi yönetimin gerçekleşmesinde bir harç olarak nitelenebilecek olan sosyal hesap verebilirlik, otoritenin kullanılmasında halkı da taraflardan biri haline getirerek onu güçlü kılmaktadır. Çünkü, ülke kaynaklarının yönetimi en nihayetinde kamu gücünü elinde tutanlarca gerçekleştirilmektedir. Ancak bu güç, demokrasilerde halkın denetimi ile sınırlandırılmadığı sürece kontrolsüz kalmaktadır. Dolayısıyla, kaynakların etkin ve verimli kullanılmama tehlikesi her daim mevcut olabilir. Özellikle de demokrasiyi henüz kurumsallaştıramamış gelişmekte olan ülkelerde bu risk daha yüksek görülebilir. Bu nedenle de sosyal hesap verebilirlik kanallarının bu ülkelerde var olması ve işlerliği önemlidir.

Sosyal hesap verebilirlik, hesap verebilirliğin bir türü aynı zamanda onu sağlayıcı mekanizmalar şeklinde ifade edilebilir. Bu noktada, sosyal hesap verebilirliğin iki önemli özelliği olarak vatandaşların günlük kamusal meselelere ve karar verme süreçlerine dahil olması yani oy vermenin ötesinde bir anlam taşıması ile yönetim süreçlerinde “şeffaflığın” sağlanması çabaları ifade edilmektedir (Kumar vd., 2009: 5). Bu özellikler, önceki başlıklarda değinildiği üzere sosyal hesap verebilirliğin, yönetimde şeffaflık ve açıklık ile yakından ilişkili olduğunu da destekler niteliktedir.

Demokratik sistemlerde, toplumun hesap sorma talebinin bir hak ve kamu görevlilerinin de hesap verebilirliğinin bir zorunluluk olması kabul gören bir düşüncedir. Hizmet kullanıcıları ile kamu görevlileri arasında doğrudan sorumluluk ilişkisinin kurulması anlamına gelen sosyal hesap verebilirlik, yeni demokrasilerde yoksul halk gruplarının yalnızca seçimlerle değil, seçimlerden sonraki süreçlerde de yönetime katılabilmesinin aracıdır. Doğrudan hesap verebilirlik ilişkisinin kurulması için yeni yaklaşımlar geliştirme ihtiyacının bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal hesap verebilirliğin, *seçimlerin yerini alma amacından ziyade bunu tamamlayıcı bir unsur* olarak kabul görmekte olduğu söylenebilir. Halktan kamu görevlilerine doğrudan bir

yol çizilerek, kamu hizmetinin niteliğinin artırılması düşüncesi esas alınmaktadır (The World Bank 2004 Report, 2003: 2, 81, 85).

Buraya kadar anlatılanlar kısaca değerlendirilecek olursa, sosyal hesap verebilirlik kavramının, demokrasinin gelişmesine paralel bir çizgide doğrudan halka karşı hesap verme kültürünün yarattığı yeni bir hesap verme boyutu olduğu söylenebilir. Amacında, etkin bir kamu hizmeti alma ihtiyacının karşılanması yatmaktadır. Özellikle de yoksul halk gruplarının mağduriyetlerini giderme yollarından biri olarak tasavvur edilmektedir. Sosyal hesap verebilirliğin, çok aktörlü bir yapıya karşılık geldiği, anlaşılmaktadır. Kavrama dair genel bir çerçevenin ardından aşağıdaki başlıkta, Nepal örneği üzerinden sosyal hesap verebilirliğin hangi mekanizmalar aracılığıyla işlediğine değinilmektedir.

3.2. Nepal’de Sosyal Hesap Verebilirlik Kanalları

2004 Dünya Bankası Raporunda özellikle yoksullar için kamu hizmeti yapma teması altında ele alınan sosyal hesap verebilirlik, Afrika, Orta Asya, Latin Amerika ve Güney Asya bölgelerinde etkin kamu hizmetinin sağlanması için önemle üzerinde durulan konulardan biridir (The World Bank 2004 Report, 2003). Bu nedenle de Dünya Bankası yaklaşımlarında sosyal hesap verebilirliğin gelişmiş ülkelerden ziyade az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için kullanılan bir kavram olduğu düşünülebilir. Çeşitli ülkelerde çeşitli kanallar¹⁰ aracılığıyla uygulanmakta olan sosyal hesap verebilirlik mekanizmasının, kamu yönetimi ve topluma, bir masanın etrafında, karşılıklı olarak kamu görevlileri ile halkın hesap sorma-hesap verme ilişkisini yürütebilme fırsatını sunduğu dile getirilebilir.

Daha önce belirtildiği gibi Dünya Bankası projelerinde desteklenen sosyal hesap verebilirliğin ülke uygulamaları oldukça fazladır. Bu nedenle içlerinden seçilen Nepal örneği temelinde, yalnızca sosyal hesap verebilirlik kanalları incelenmekte, çalışmanın kapsamı itibarıyla, burada yalnızca bu kanalların neyi ifade ettiği ve önemleri kısaca belirtilmekte, ayrıca Nepal’deki uygulamasının içeriğine girilmemektedir. Burada amaçlanan Nepal’in, iyi uygulama örneği olarak sunulması veya Türkiye’ye örnek gösterilmesi değildir. Sadece sosyal hesap verebilirlik kanallarının neler olduğunu tespit etmektir. Türkiye’de de sosyal hesap verebilirlik kanallarının varlığı hem Dünya Bankası değerlendirmeleri hem de hukuki düzenlemeler temelinde incelenmektedir.

10 Sosyal hesap verebilirlik kanalları, birçok hareket ve aracı içermektedir. Genel olarak ifade edilecek olduğunda sosyal hesap verebilirlik kanalları olarak, katılımcı kamu politikası yapma süreci, katılımcı bütçe, kamu harcamalarını izleme, halkın denetimi ve hizmeti değerlendirmesi, halkın bilgi edinebilmesi, halk danışma komiteleri sayılmaktadır. Bütçe formülasyonuna, bütçe görüşmelerine katılma, paranın nereye harcandığını izleme ve performansı izleme de yine sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak görülmektedir (The World Bank (a); Social Development Department, s. 5). Bunların yanında, vatandaş rapor kartları, sosyal denetim, vatandaş hakları, bilgi edinme hakkı, website projeleri, topluluk radyosu, toplum puan kartları, halk jürisi, vatandaş şikayet mekanizmaları da sosyal hesap verebilirliğin araçları olarak çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır (Ackerman, 2005: 12; Ringold vd., 2011; Malena ve Mcneil, 2010: 11, Singh, 2012: 3).

147.000 km’lik alana sahip, yaklaşık 27,5 milyonluk nüfuslu bir Orta Asya ülkesi olan ve cumhuriyet ile yönetilen Nepal aynı zamanda dünyanın en yüksek noktası olan Everest’i sınırlarında barındırır. Temel geçim kaynağı tarım olup, halkın üçte biri yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır (tr.wikipedia.org).

Dünya Bankası’nın özellikle vurguladığı sosyal hesap verebilirlik kavramının somut araçlarının (The World Bank 2004 Report, 2003) görülebileceği ülkelerden biri Nepal’dir. Ancak burada Nepal’i iyi uygulama örneği veya kötü uygulama örneği şeklinde sunmaktan ziyade hesap verebilirlik ve sosyal hesap verebilirlik kanallarına dair betimsel ve tanıttıcı tespitlerin yapılması amacı bulunmaktadır. Buna göre, Nepal’de sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının varlığı, bunlara nasıl ulaşılabileceği gibi hususlarda halkın bilgilendirilmesi amacıyla Dünya Bankası tarafından desteklenen “Program for Accountability in Nepal” kapsamında yayınlanan çalışmada, vatandaşların kullanabileceği çeşitli araçlar tanıtılmaktadır. Bunlar, “*bilgi araçları, hesap verebilirlik ve tamamlayıcı araçlar ile katılımçılığı geliştirici araçlar*” olarak üç ayrı başlık altında gruplandırılmıştır. Bilgi araçları olarak, “*vatandaş şartı, hakların kontrolü listesi, yerel yönetim bütçeleri, bilgi edinme hakkı, ilgili kanun, politika, düzenlemeleri kontrol listesi*”; hesap verebilirlik araçları olarak, “*sivil eğitim, kamu harcamalarını izleme, standartları kontrol listesi, toplum skor kartı, vatandaş rapor kartı, kamu jürisi, kamu denetimi, kamu harcamalarını izleme, vatandaş şikayet mekanizmaları*” sayılmaktadır. Son olarak ise, katılımçılığı geliştirmeye yönelik olarak, çok paydaşlı gruplar, katılımçı planlama, katılımçı bütçe, varlıkların beyanı gibi araçlar yer almaktadır. Bu araç ve mekanizmalardan, bazılarını örnekleyerek açıklamak, çalışmanın kelime sınırlaması nedeniyle daha makul görülmektedir. Aşağıda Nepal’de genel olarak sosyal hesap verebilirlik kanalları ve bunların neyi ifade ettiği belirtilmektedir (Khadka ve Bhattarai, 2012: 12-111) :

Vatandaş Şartı, kamu hizmeti alan halkın, hükümet organları tarafından sunulan hizmete dair bilgilendirilmesi anlamına gelmektedir. İçerisinde, ulaşılabilir servis çeşitleri, sorumlu kamu görevlisi, hizmetin kalitesi gibi unsurlar bulunmaktadır. Vatandaş şartının önemi, bilgiye erişimi kolaylaştırarak kamu hizmeti hakkında bilgi alınmasını, hızlı, iyi ve kaliteli hizmet sunumunu ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamasıdır.

Bilgi Edinme Hakkı, yerel yönetimlerin plan ve projeleri hakkında bilgi sahibi olmanın kolaylaştırıcı bir unsuru olarak görülmektedir. Halkın araştırma ve talep etme hakkının bir zorunluluk olmasının sonucu olarak bilgi edinme hakkı da bir sosyal hesap verebilirlik mekanizması olarak görülmektedir.

Toplum Puan Kartı, halkın kamu hizmetinin kalitesini izleyebilmesinin bir aracıdır. Halka karşı sorumluluğun sağlanabilmesinde önemli görülmektedir. Örneğin sağlık alanında, ilgili kuruluşa verilen 3 puanın karşılığı “çok iyi” anlamına gelirken, 2 puanın karşılığı “iyi” olarak ifade edilmektedir. Bu mekanizma sayesinde, halkın

hizmete dair analiz yapabilmesi, memnuniyetsizliğin giderilmesi sağlanmakta, eğer iyi bir hizmet yerine getirilmişse bu yönde cesaret verici işlevler yerine getirilmektedir.

Sivil Eğitim, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının var olması yanında halkta da hesap sorma kültürünün var olmasının bir gereği olarak, topluma bireysel bilinç sağlamanın bir aracıdır. Devletin her kademesine katılabilmesi için politik, ekonomik ve sosyal açıdan ilgi ve dikkat kazanımının sivil eğitim yoluyla gerçekleşebileceği varsayılmaktadır. Sivil eğitim sayesinde, toplumun, merkezi ve yerel hükümetlerin nasıl çalıştığını, bütçeyi nasıl formüle ettiğini ve nasıl harcadığını, kural ve yasaları nasıl yaptığını anlama ve bilme yeteneğinin geliştirilebileceği varsayılmaktadır.

Kamu Harcamalarını İzleme, yerel yönetimler ve diğer yönetim kademelerinin bütçeyi nasıl hazırladıklarının bilinmesi açısından önemli bir kanal olarak görülmektedir. Hükümetin bütçeye dair plan, program ve kaynakları hakkında, halkın bilgi sahibi olmasını sağlayan bu mekanizma, özellikle fakir halk gruplarının yaşam şartlarının iyileştirilmesi yönünden gereklidir. Kamu harcamaları, toplumsal grupların amaçlarına uygun kullanılarak, kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasının önlenmesini sağlamaktadır. Toplumdaki fakir halk grupları, kötü kaynak kullanımından en fazla etkilenme potansiyeline sahip gruplar olarak görüldüğünden, kamu harcamalarını izleme mekanizması onlar için önemli sayılmaktadır.

Kamu Gelirlerini İzleme, kamu harcamalarını izlemede olduğu gibi ulusal ve yerel yönetimlerin kamu kaynaklarına nasıl ve nerede ulaştıkları, nasıl kaynak edindikleri hakkında soru sorabilmeyi sağlayan bir başka mekanizmadır.

Vatandaş Rapor Kartları, halkın kamu hizmeti aldığı zamanlarda geri bildirim sağlayıcı bir unsur olarak görülmektedir. Kamu kurumları, bu mekanizma aracılığıyla, halkın doğrudan ilgili hizmete dair gözlem, his ve düşünceleri hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Anket, konsensus gibi metotlar aracılığıyla, hizmet alan halkla kontak kurularak daha iyi hizmet sunabilme adına bilgi toplanmış olmaktadır. Böylece, politikacılar da halkın taleplerini göz önüne almış olmakta, etkili hizmet sunumu için kamu görevlileri pratik bir ilerleme sağlamış olmakta, kamu politikalarının etkinliği, geri bildirim sağlanmasıyla değerlendirilebilmektedir.

Halk Jürileri, sosyal hesap verebilirliğin önemli bir mekanizması olarak görülebilir. Çünkü, kamu hizmetine yönelik yüz yüze yapılan soru ve cevap usulü ile etkili ve kaliteli hizmet sunumu sağlanmakta ve doğrudan halka karşı hesap verebilirlik artırılmaktadır. Öte yandan paydaşlara karşı, kamu görevlilerinin ne yaptıkları hakkında şeffaflığı artırarak oldukça etkili bir mekanizma olmaktadır.

Kamu Denetimi, doğrudan paydaşların katılımını öngörmektedir. Bütçe için gerekli paranın ne kadar olduğu, bütçeyi kimin oluşturduğu, harcamaların şeffağça yürütülüp yürütülmediğinin denetimi sağlanmaktadır. Harcama ve bütçe

uygulamalarının yasal değerlendirilmesi, bu yolla yerine getirilmektedir. Kamu denetimi, sorumluluğun artması, şeffaflık ve bilgi edinme kültürünün gelişmesi için önemli bir sosyal hesap verebilirlik mekanizması olarak görülmektedir.

Şikâyet *Mekanizmaları*, halkın karşılaştığı çeşitli problemler karşısında başvurabilecekleri yerleri ifade eden sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarından bir başkasıdır. Fakir vatandaşların kendilerini güçlü insanlar karşısında ifade edebilmelerinin önemli bir aracı görülmektedir.

Tüm bu araç ve kanallar, hesap verebilirlik anlayışında meydana gelen değişim sonucu, yönetimlerin daha açık ve şeffaf olması böylelikle, topluma karşı hesap verebilir kılınması isteğinin sadece gelişmiş ülkeler değil gelişmekte olan ülkeler veya az gelişmiş ülke halkları için de geçerli kılınmasının araçları şeklinde görülebilir.

Dünya Bankası'nın Nepal için sunduğu hesap verebilirlik programı (PRAN)¹¹ kapsamında geliştirilen ve yukarıda açıklanan çeşitli sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları sayesinde vatandaşların etkin kamu hizmeti talebi veya ihtiyaçlarının karşılanmasında yönetimlerin sorumlu davranarak kendilerinden beklenenleri gerçekleştirmeleri mümkün kılınmaktadır. Bunu şöyle bir örnekle desteklemek gerekli görülebilir. Nepal'in Banglung bölgesinde vatandaşlar, tek bir yöntemle sağlanan pahalı ulaşım bedeli ödemek yerine bölgelerinde başlatılacak otobüs servisleri sayesinde çok daha az bir ücretle ulaşımalarının sağlanabileceği yönündeki taleplerini doğrudan belediye yetkililerine bir kamu toplantısı aracılığıyla iletmış (a public hearing) ve bunun sonucunda, ilgili bölgede otobüs servisleri başlatılmış, böylelikle vatandaşlar doğrudan kamu yönetimi yetkililerinden hizmet talep ederek bunun kısa zaman içerisinde yerine getirilmesini sağlamışlardır (The World Bank (b)). Bu örnek, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının, doğrudan hesap verebilirliği nasıl sağlayabildiğini somutlaştırmaktadır. Kamu görevlilerinden talep edilen bir hizmet, sosyal hesap verebilirlik mekanizması yoluyla etkin bir şekilde yerine getirilmiş, böylece yerel halk, daha ucuz otobüs servisi hizmetinin sağlanabilme olanağı varken neden daha pahalı ulaşım araçlarını kullanmak zorunda kaldıklarının "hesabını kamu görevlilerinden sorarak" onların hesap verme sorumluluğunu yerine getirmelerini sağlamış olmaktadır.

Nepal'de, politik yaşamdaki dönüşüm (çok partili hayata geçişin görece yeni sayılması), yönetim meseleleri, sivil toplumun gelişimi, vatandaş-devlet ilişkilerinin dönüşümü, bağımsız medya gibi temel argümanların, sosyal hesap verebilirlik araç ve

11 Yeni bir hesap verebilirlik programı olarak (Program For Accountability in Nepal- PRAN) Dünya Bankası tarafından Nepal için sunulmaktadır. Programın temel amacı ise, sivil toplum ve hükümet yetkilileri veya kamu görevlilerinin, sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları aracılığıyla kapasitelerinin artırılması şeklinde belirtilmektedir (Tamang and Malena, t.y: 6). Burada sivil toplumun, yönetsel süreçlere katılım kapasitesinin artırılması, yönetsel aktörlerin de hesap verebilirlik kapasiteleri yanında etkin kamusal mal ve hizmet sunum kapasitelerinin artırılmasının kastedildiği yorumunda bulunulabilir.

mekanizmalarını etkilediği; bilgiye erişim, vatandaşların görüşlerini dillendirebileceği yerel medya araçlarının varlığı, vatandaş derneklerinin varlığı (Tamang and Malena, t.y: 7-10) gibi unsurların da sosyal hesap verebilirlik kanallarının kullanılmasında önem arz ettiği belirtilmektedir.

Tamang ve Malena'ya göre (t.y: 8) Nepal'de sosyal hesap verebilirlik kanallarının, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkide şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasını kolaylaştıracağı, böylelikle de devlet vatandaş ilişkilerinin daha üretken olacağı dile getirilmektedir.

Daha önce ifade edildiği üzere hesap verilenler noktasında, kamunun ya da toplumun, yeni ve güçlü bir aktör olarak devletin yanında konumlanmasının, sosyal hesap verebilirliğin tüm topluma karşı sağlanması ihtiyacını doğurduğu söylenebilir. Ülkeden ülkeye, her ülkenin kendi toplumsal ve siyasal kültürü içerisinde farklı hesap verebilirlik mekanizmaları bulunabilir. Ama genel anlamda, sosyal hesap verebilirlik kanalları denildiğinde anlaşılması gereken hususlar olarak, halkın bütçe yapım ve uygulama sürecine katılması, kamu harcamalarını izleyebilmesi, kamu görevlileri ile doğrudan iletişim kurabileceği kurul, komite vb. araçların bulunması, vatandaş rapor kartları, toplum puan kartları gibi araçlar sayılabilir. Ayrıca çalışma kapsamını aşacağı düşünüldüğünden yer verilmese de Nepal'de yukarıda yer alan araçlar için farklı merkezler, program ve projelerin yürütüldüğü organizasyonlar bulunmaktadır.

Hesap verebilirliğin sağlanmasında doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki temel yol bulunmaktadır (Kumar vd., 2009: 3). Dolaylı hesap verebilirlik yolunda, vatandaşlar oy kullanmanın ötesine çoğu zaman geçememekte, oy sonrası gerçekleşen yönetsel süreçlere dâhil olamamaktadırlar. Ancak, doğrudan hesap verebilirlik yolunda ki burada sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları karşımıza çıkmaktadır, hizmet sağlayıcı kamu görevlileri ile bu hizmeti alan vatandaş arasında aracsız, direkt bir hesap verebilirlik ilişkisi kurulabilmektedir. Dolayısıyla, hesap verebilirliğin sağlanmasında, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının farkı, bunu doğrudan sağlayarak hesap verebilirliğe hizmet etmesi; bunu da özellikle toplumun sesini yetkililere duyurmada güç sahip olanlarla eşit imkan ve güce sahip olmayan yoksul ve dezavantajlı kesimleri için daha fazla kolaylaştırması şeklinde ifade etmek mümkündür.

Sosyal hesap verebilirliğin Nepal örneğinde görüldüğü üzere, yönetsel süreçlere katılımı esaslayan, hem devlet ve yönetsel aktörlerin hesap verebilirlik ve etkin hizmet sunumunun gerçekleşmesi için kapasitelerinin geliştirilmesini sağlayan hem de vatandaşlara, yönetsel süreçlerin etkin aktörü olma şansı tanıyan bir hesap verebilirlik aracı olduğu söylenebilir.

3.3. Türkiye'de Sosyal Hesap Verebilirlik Kanalları

Yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin, Türk kamu yönetimindeki yansımalarının, özellikle 2000'li yıllardan itibaren girilen reform

adımlarında hissedilir ölçüde kendini gösterdiği söylenebilir. Gerek Avrupa Birliği uyum sürecinin getirmiş olduğu konjonktürel gereklilik, gerekse kamu yönetimi reformlarını kararlılıkla yürüten siyasi iradenin, kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması noktasında da önemli düzenlemeler getirilmiştir. Fakat, yukarıda yer verilen sosyal hesap verebilirlik bağlamında ise hangi düzenlemelerin sosyal hesap verebilirlik mekanizması olarak değerlendirilebileceği sorusuna, aşağıda verilen örnekler temelinde cevap aranmaya çalışılmıştır.

Öncelikle şu ifade edilmelidir ki Türk kamu yönetimi için “sosyal hesap verebilirlik kanalları” kavramsallaştırmasından bahsetmek olanaklı değildir. Çeşitli yasal düzenlemelerde hesap verebilirlikle ilgili mekanizmalar veya araçlar yer almakla birlikte bunların kamu yönetimi ve vatandaş arasında doğrudan hesap verebilirlik yolu mu yoksa dolaylı hesap verebilirlik yoluna mı karşılık geldiğinin çözümlenmesinin yapılması gereklidir. Burada, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının neler olduğundan hareketle, hukuki düzenlemeler bağlamında kısa bir değerlendirme yer almaktadır. Nepal örneğinde olduğu gibi Türkiye için de sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliği vb. bağlam değerlendirme dışı tutulmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetim kanunları, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi düzenlemeler, yeni yönetim anlayışının mevzuattaki yansımalarını barındırdığından, hukuki düzenlemeler olarak, bu örnekler temel alınmaktadır.

Sosyal hesap verebilirlikle ilgili kavramsal bir ibare yerine “kamuoyuna hesap verme” ya da “kamuoyunu bilgilendirme” gibi kelime grupları, 5018 sayılı Kanun ile yerel yönetim kanunlarında yer almaktadır. Dolayısıyla sosyal hesap verebilirlik kanalları olarak kamuoyuna hesap vermeyi temel alan düzenlemeler irdelenmektedir.

5018 sayılı Kanunun 5. maddesinde yer aldığı üzere, “*kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap vermelerini sağlayacak şekilde yürütüleceği*”, hükmü sosyal hesap verebilirlik ilkesi temelinde değerlendirilebilir mi? Dünya Bankası yaklaşımlarında ve sosyal hesap verebilirlik kanalları incelenirken de belirtildiği gibi esas olan kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin sağlanması idi. Ancak, bu düzenlemede kamu görevlilerinin hesap vermelerinin ne şekilde olacağı ayrıntılı yer almamaktadır. Halka karşı doğrudan bir hesap verme yolu ayrıntılı çizilmemiştir. Dolayısıyla, bu hususta daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidilebilir. Yine, Kanun’un 7. maddesinde ise, kamusal kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında *kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi* ve bunun da denetimin sağlanması amacıyla yapılacağı belirtilmektedir. Bunun araçları olarak ise, görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirtileceği, hükümet planları, programları, bütçe hazırlıklarının yetkili organlarla görüşülerek hazırlanması, uygulanması ve bunların sonuçlarının da kamuoyu tarafından erişilebilir olması,

belli dönemler halinde teşvik ve desteklemelerin kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının genel geçer standartlar temelinde tutulması gibi hususlar sayılmaktadır. Burada da, sosyal hesap verebilirliğin kamusal meselelerde bilgiye erişim boyutunun var olduğu, kamuoyunun bilgilendirilmesi yoluyla hesap verebilirliğin sağlandığı yorumuna gidilebilir. Dolayısıyla bu düzenleme sosyal hesap verebilirlik ilkesi altında görülebilir. Ancak, genellikle toplumun dezavantajlı kesimleri, yoksul kesimleri için bir tür sesini kamu görevlilerine duyurabilme imkanı sunan sosyal hesap verebilirlik anlayışı gereği örneğin bütçe hazırlıklarına bu kesimlerin de dahil olabilmesi gerektiği veya bunu sağlayıcı mekanizmaların ilgili düzenlemede eksik kaldığı söylenebilir.

8. maddede de hesap verme sorumluluğu düzenlenmiştir. Buna göre, kamusal kaynak kullanma gücünü elinde tutanların yetkili mercilere hesap verme zorunlulukları olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak bu maddede “yetkili mercii” olarak halkın sayılıp sayılamayacağı sorusu yanıtız kalmaktadır. Burada daha ziyade dolaylı bir hesap verebilirlik anlayışının var olduğunu söylemek olanaklıdır. Yine, 10. maddede bakanların sorumlulukları olarak yer verilen, yönetimin amaç, hedef, strateji, varlık, yükümlülük ve yıllık performans programlarına yönelik her mali yılın ilk ayında “kamuoyunu bilgilendirecekleri” hükme bağlanmış; 41. maddede de üst yönetici ve harcama yetkililerinin hesap verme sorumlulukları kapsamında yıllık olarak hazırlayacakları faaliyet raporlarının da kamuoyuna açıklanması hükmü birer hesap verebilirlik düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada da dolaylı bir ilişkinin varlığı söz konusudur. Bilgilendirme veya kamuoyuna açıklama, sosyal hesap verebilirliğin bilgiye ulaşma boyutu bağlamında önemli bir düzenlemedir. Ancak, bu tek taraflı irade ile yönetim tarafından gerçekleştirilen bir eylem olduğunda sosyal hesap verebilirlik anlayışına uygun olmayan bir durumla karşı karşıya kalınabilir. Bu yönde halktan da bir talep gelmesi, ortaya konan raporlar veya bilgilendirmenin neticelerinin de sorgulanabilmesi gerekli olabilir. Bunun için de vatandaşlarda bir talebin oluşması, bunu destekleyecek mekanizmaların yerel ölçekte veya ulusal ölçekte varlığı önemlidir.

Görülmektedir ki, 5018 sayılı Kanun’da kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin sağlanması yönünde çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Bunlardan bazıları, sosyal hesap verebilirlik kavramı altında da değerlendirilebilir. Ancak, yukarıda yer verildiği üzere çeşitli eksiklikler de bulunmaktadır. Diğer yandan, yerel yönetim kanunlarında sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak görülebilecek daha somut düzenlemelerin var olduğu söylenebilir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye meclis toplantılarının halka açık olması (md. 20), faaliyet raporunun halka açıklanması (md. 56), hesap sorma ve hesap verme, katılım, yerinden yönetim ilkelerinin somut olarak uygulanabileceği kent konseyleri kurulması (md. 76) gibi düzenlemeler, Türk kamu yönetimi özelinde, sosyal hesap verebilirlik kanalları olarak düşünülebilir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda ise yine meclis toplantılarının halka açık olması (md. 12), kesinleşmiş kararların halka duyurulması

(md. 15), denetime ilişkin raporların ve faaliyet raporlarının halka duyurulması (md. 38-39) örnekler arasındadır.

Bir başka düzenleme ise sosyal hesap verebilirliğin amacı, hedefi ve kanalları arasında yer alan bilgi edinmenin, Türkiye’de 2003 yılında bir hak olarak kabul edilmiş olmasıdır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun amacı, sosyal hesap verebilirliğin oturduğu bağlam olan demokratik ve şeffaf bir yönetim anlayışının gerekleri olarak görülen eşitlik, tarafsızlık ve şeffaflık ilkelerinin sağlanarak, kişilere bilgi edinme haklarını kullanabilecekleri gerekli düzenlemeleri yapmak olarak belirtilmiştir. 4. maddede herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu, 5. maddede kurum ve kuruluşların, başvuru yapanlara, istisnalar¹² dışında her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır. Bilgi edinme hakkı kapsamında doğrudan bir yerel yönetim biriminin faaliyetine dair hesap sorulabilmesi mümkün olabilmektedir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme sayesinde kurumların internet sitelerinden vatandaş olarak bilgi edinme hakkının kullanılması, Türk kamu yönetimi adına da önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Örnekleme gerekirse İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, belediyeler gibi birçok kurumun internet sitesinde yer alan bilgi edinme, e-dilekçe gibi kanallar toplumun doğrudan hesap sorma araçları olarak görülebilir.

Dünya Bankası yaklaşımlarında Türkiye özelinde yapılan bir değerlendirmede şu dikkat çekici hususlar yer almaktadır:

2002 sonrasında yaşanan politik başarının Türkiye’nin dönüşümünde önemli bir rol oynadığı, özellikle fakirlikle mücadelede ekonomik başarı ve gelişmenin sayesinde Avrupa’nın hızlı büyüyen ülkesi konumuna geldiği, kaliteli sağlık hizmeti ve eğitim ile dezavantajlı grupların yaşamsal kalitelerinin arttığı belirtilmektedir. Bunun örnekleri olarak ise, şartlı para transferleri, yoksul halk grupları için erişilebilir sağlık hizmeti ve evde sağlık hizmeti gibi örnekler sayılmaktadır. Yasal reformların sosyal hesap verebilirlikle bağına dair yapılan değerlendirmelerde, 2010 referandumu ile onaylanan kurumsal reformlar olarak, “anayasa mahkemesine bireysel başvuru hakkı, ombudsman biriminin kurulması, memurlar için toplu görüşmenin bir hak olarak tanınması, kadın, çocuk ve yaşlılar için pozitif ayrımcılık önlemlerinin alınması” yer almaktadır (The World Bank , 2011: 9-10).

Sosyal hesap verebilirlik için iki önemli hususun altını çizen değerlendirmede, şeffaflık ve bilgiye erişim ile sağlık reformları odak noktalar olarak görülmektedir. Kamu mali yönetimi için şeffaflık ve bilgiye erişim için alınabilecek önlem uygulamaları olarak, bütçe önerileri, ön bütçe bildirim, yılsonu raporları ve denetim raporları, vergi özerkliği gibi araçlar belirtilmektedir. Türkiye özelinde, iyi yönetim ve vatandaş katılımı için yasal düzenlemeler ve siyasi anlamda kararlı durulmasının önemli olduğu

12 Devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, idari ve adli soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgeler gibi (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu).

vurgulanmaktadır. Kurumsal değişimler ve diğer yasal düzenlemelerin şeffaflık ve hesap verebilirlik alanını güçlendirdiği medya ve toplumun geniş bir perspektifte tartışmalara katılabildiği ifade edilmektedir. Temel hizmetlerin iyileştirilmesinde halkın yönetimle istişare halinde olması, politik ve ekonomik yaşama kadınların katılımının artması da Türk kamu yönetiminde sosyal hesap verebilirlik girişimleri olarak değerlendirilmektedir (The World Bank , 2011: 11-12).

Dünya Bankası'nın bölgesel anlamda Türkiye'yi sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları yönünden detaylı bir analizle değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Özellikle yeniden yapılandırma sürecinin getirdiği yeni düzenlemelerde sosyal hesap verebilirliğin sağlanması adına pozitif girişimlerin varlığı görülmektedir. Burada, daha önce ifade edildiği üzere, sosyal hesap verebilirliğin, etkin ve etkili bir şekilde kamu hizmet sunumunun gerçekleşmesi bağlamında yapılan vurgular (sağlık hizmeti gibi) dikkat çekmektedir. Ayrıca, kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendiren düzenlemelere gidilmesi de sosyal hesap verebilirlik kavramı altında değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Genel bir ifadeyle, bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemlerden ötürü dayanak göstererek açıklamada bulunması demek olan hesap verebilirlik (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları no: 27), özellikle 1980'li yıllardan itibaren yönetimde yaşanan paradigma değişimi sonucu daha sık gündeme gelen halkın yönetime ortak olarak, yönetimi denetlemesi ve kontrol altında tutmasının (Al, 2007:8) en önemli araçlarından birisi haline gelmiştir. Geleneksel anlamda, mali ve politik bir düzlemde sınırlı kalan hesap verebilirlik anlayışı, halkın yönetsel faaliyetler karşısında ilgi ve bilinç düzeyinin artmasıyla farklı boyutlara ulaşmıştır. Bu boyutlardan biri de sosyal hesap verebilirliktir.

Sosyal hesap verebilirlik, demokratik bir bağlam üzerinde kamu yönetimi-toplum ilişkisinin güven temelli inşasının önemli bir harcı olarak görülebilir. İki temel soru etrafında kaleme alınan çalışmada, sosyal hesap verebilirliğin ne olduğu ve hangi mekanizmalara sahip olduğu sorularına, Nepal örneğinden hareketle cevap verilmiş, ardından ise Türkiye için sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak nelerin değerlendirilebileceği merakıyla bir incelemede bulunulmuştur.

Dünya Bankası terminolojisinde sıklıkla kullanılan bir kavram olarak sosyal hesap verebilirliğin, 1980'li yıllar itibariyle yönetim anlayışında yaşanan dönüşümcü değişim sürecinin hesap verebilirlik anlayışında yarattığı yeni bir boyut olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu boyutun temel aktörleri olarak sivil toplum, medya, kamu görevlileri, hükümet gibi birçok taraf karşımıza çıkmaktadır. Dünya Bankasınca sıklıkla vurgulanan iyi yönetim temelinde toplumda daha ziyade yoksul halk gruplarının

demokratik bir hak olan yönetime katılımını kolaylaştırıcı bir mekanizma olarak çeşitli ülkelerde projeler kapsamında desteklenmektedir. Sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının varlığı halinde vatandaşlara daha iyi hizmet sunumunun gerçekleştirileceği, özellikle de yoksul ve dezavantajlı veya marjinal kesimler için bunun sağlanacağı görüşü nedeniyle sosyal hesap verebilirliğin “kavramsal” açıdan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için daha etkili olabileceği yorumunda bulunmak mümkün olabilir.

Sosyal hesap verebilirlik, birey-kamu yönetimi ilişkisinin değişen boyutunda (Köseoğlu, 2009) toplumun, yönetim süreç ve uygulamalarına katılımını öngörerek devlet- toplum etkileşimini artıran bir unsur olmaktadır. Bundan yola çıkarak, demokratik gelişmelerin artmasına paralel bir süreçte sosyal hesap verebilirliğin öneminin arttığı, özellikle de az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha iyi hizmet sunumu ve ekonomik ilerleme için de anahtar bir kavram olarak kullanıldığı görülebilir.

Nepal ve Türkiye örneklerinde yer verilen sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları, iki ülke arasında bir karşılaştırma yapmaktan ziyade durum tespiti yapma amacıyla incelenmiştir. Nepal'deki uygulamaların içeriğine girilmemekte dolayısıyla iyi uygulama örneği olarak sunulmamakta yalnızca sosyal hesap verebilirlik kanallarının neler olduğunu örneklemektedir. Türk kamu yönetimi özelinde 2000'li yıllar itibarıyla hız kazanan reform süreci, kamuoyunu önemli bir aktör haline getirerek, yeni düzenlemelerle sosyal hesap verebilirlik boyutu kamu yönetiminin değişen yüzünde yerini almıştır. Bunun mekanizmaları olarak kent konseyleri başta olmak üzere denetim ve faaliyet raporları, belediye meclis görüşmelerinin halka açık olması, bilgi edinme hakkı gibi örnekler kamu yönetiminin doğrudan topluma hesap vermesinin sağlayıcı hususlar olarak sayılabilmektedir. Diğer yandan daha önce bahsedildiği gibi 2010 reformları ile de sosyal hesap verebilirlik girişimleri çeşitlenmiştir.

Yukarıda yer alan hukuki düzenlemelerden verilen örneklerde de belirtildiği gibi 2000'li yıllar itibarıyla yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında atılan reform adımlarının, sosyal hesap verebilirlik bağlamında, kamu yönetiminin hesap verebilirliğini geliştirici unsurları barındırdığı ancak sosyal hesap verebilirlik anlayışının yani kamu görevlileri ile vatandaş arasında doğrudan bir hesap verebilirlik ilişkisinin kurumsallaşabilmesi adına kendi iç dinamiklerimiz ile uyumlu daha detaylı hukuki düzenlemelerin ve daha farklı mekanizmaların oluşturulması yönünde daha fazla çaba gösterilmesi gerektiği söylenebilir.

Çalışmada Nepal örneğiyle, Dünya Bankası girişiyle, etkili hizmet sunumunun yoksul halk gruplarına ulaşabilmesi, onların da yönetim sürecine katılarak kamusal kaynakların nereye ve nasıl harcandığının hesabını sorabilmesi için başlatılan hesap verebilirlik programı kapsamında sosyal hesap verebilirlik hakkında genel bir kanı

edinilmektedir. Üzerinde durulan husus dezavantajlı grupların yönetime katılmasının sağlanması noktasında sosyal hesap verebilirliğe önem verilmesidir. Vatandaş rapor kartları, toplum skor kartları, katılımcı bütçe, bilgi edinme hakkı, vatandaş jürileri gibi daha öncede belirtilen çeşitli kanallar yoluyla bir kamu yönetimi ilkesi olarak uygulandığı kısaca ifade edilebilir.

sosyal hesap verebilirliğin, dünya genelinde yayılmakta olan bir kavram olduğu, kavramın yalnızca gelişmekte olan ülkelerde değil Amerika gibi gelişmiş ülkelerde de hesap verebilirliği kolaylaştırıcı nitelik taşıdığı ve “demokratik yönetim, gelişmiş hizmet sunumu ve vatandaşların yetkilendirilmesi” olmak üzere üç esas üzerinde yükseldiği de dile getirilen görüşler arasında yer almaktadır (Kumar vd., 2009: 5). Bu nedenle, sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları sadece gelişmekte olan ülkelere özgüleştirilmeyebilir. Ancak, çalışma, Dünya Bankası yaklaşımı ekseninde ele alınan sosyal hesap verebilirlik kavramına odaklandığından ve 2004 Dünya Bankası Raporunda kavramsal olarak gelişmekte olan ülkeler için kullanıldığından, gelişmiş ülke örnekleri bir başka çalışma konusu olarak değerlendirilebilir.

Hem kamu yönetimlerinin sosyal hesap verebilirlik kanallarına sahip olmasının hem toplumda hesap sorabilme kültürünün içselleşmiş olmasının hem de kamu görevlilerinde hesap verebilme sorumluluğunun gelişmiş olmasının, sosyal hesap verebilirlik kavramını önemli bir yönetsel değer haline getirerek etkin kamu hizmeti sunumunun gerçekleştirilmesinde sosyal hesap verebilirliği geliştirmekte olan ülkelerde etkili bir araca dönüştürebileceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Ackerman, John M. (2005), *Social Development Papers Participation and Civic Engagement Social Accountability in the Public Sector a Conceptual Discussion*, The World Bank Publication.
- Aucoin, P., Heintzman, R. (2000), "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", *International Review of Administrative Science*, s. 45'ten aktaran Asım Balcı (2003), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 115-133.
- Akyel, Recai, Köse, H. Ömer (2010), "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 466, Mart, s. 9-23.
- Al, Hamza (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, 1.Basım, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Al, Hamza (2007), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları", Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 1-23.
- Balcı, Asım (2003), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 115-133.
- Biricikoğlu, Hale, Güleler, Serdar (2008), "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 80, Sayı: 459, s. 203-223.
- Biricikoğlu, Hale (2011), *Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği)*, Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Eken, Musa (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, 1. Baskı, Sakarya Kitabevi.
- Eren, Veysel (2006), "Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi*, Yıl: 12, Cilt: 7, Sayı: 25, Ocak, s. 255-267.
- Eryılmaz, Bilal (2012), *Kamu Yönetimi*, 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Eryılmaz, Bilal, Biricikoğlu, Hale (2011), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 7, s. 19-45.
- Genç, F. Neval (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, S: 466, Mart, s. 145-159.

- Gül, Serdar Kenan (2008), "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 10 (4), s. 71-94.
- Karabeyli, Levent, Coşkun, Arife (2010), "Sayıştay Denetimi Bağlamında Hesap Verme Sorumluluğu", Dış Denetim Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s. 81-93.
- Karamazakcadik, Ali (2007), "Sayıştayda Değişim Yönetimi", Sayıştay Dergisi, S: 65, Nisan-Haziran, s. 43-51.
- Kesim, Erdoğan (2005), "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildirileri, Sakarya.
- Kettle, D.F. (2000), The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Washington'dan aktaran Süleyman Sözen, Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2005, s.63-69.
- Khadka, Kedar, Chiranjibi Bhattari (2012), Source Book for 21 Social Accountability Tools, World Bank, Kathmandu, Nepal, Şubat.
- Köse, H. Ömer (2007), "Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim", T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2. Basım, Ankara.
- Kumar, A., Singh, T., Bisht, B. S., Singh, A.P., Sharma, S. S., Aiyar, Y., Posani, S. B., Patnaik, S. A. (2009), Social Accountability Mechanism a Generic Framework, Study Conducted by National Institute of Administration Research, Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration, www.worldbank.org. (Erişim Tarihi: 07.05.2014).
- Malena, Carmen, Forster, R., Singh, J. (2004), Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No: 76, Aralık.
- Malena, Carmen, Mcneil, Mary (2010), Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/07/06/000334955_20100706051828/Rendered/PDF/555460PUB0Dema1EPI1978968101PUBLIC1.pdf, (Erişim Tarihi:25.09.2013).
- Mulgan, Richard (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, 78 (3), pp. 555-573.
- OECD/SIGMA PAPER, No:27, European Principles for Public Administration (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No 27), Çev., Pelin Kuzey, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.09.2013).

- Osborne, S.P., Mclaughlin, K. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley s. 19-20'den aktaran Süleyman Sözen, *Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2005, s. 63-69.
- Palabıyık, Hamit (2012), “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi.
- Parr, Sakiko F., Richard Ponzio (2002), *Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration*, Background Paper for the Human Development Report 202: Deeping Democracy in a Fragmented World, s. 2'den aktaran Hamit Palabıyık, *Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar*, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, 2012.
- Ringold, Dena, Holla, A., Koziol, M., Srinivasan, S. (2011), *Citizens and Delivery: Assessing the Use of Social Accountability Approaches in the Human Development Sectors*, The World Bank, Washington DC.
- Romzek, Barbara S. (2000), *Accountability of Congressional Staff*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, (2), s. 415'ten aktaran Ahmet Taner, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları Ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 85, Nisan-Haziran, s. 32.
- Samsun, Nihal “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, www.deu.edu.tr, (Erişim Tarihi: 22.09.2013).
- Saran, Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, 1. Baskı, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Singh, Shekhar (2012), *Social Accountability and Social Audits*, www.worldbank.org, (Erişim Tarihi: 16.09.2013).
- Social Development Department, “From Shouting to Counting: Introducing the Concept of Social Accountability”, The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTCOUENVANA/41309031188317819261/20515329/Social%20Accountability.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.09.2013).
- Sözen, Süleyman (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Şengül, Ramazan (2008), *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Yüksel, Fatih (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, Kamu Yönetimi, Ed: Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, s. 1-21.

Tamang, S. And Malena, C., The Political Economy of Social Accountability in Nepal, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/01/24/000333037_20140124162214/Rendered/PDF/840720WPOREPLA0Box0same0box0PUBLIC0.pdf, (Erişim Tarihi: 06.05.2014).

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2010), Yönetim Bilimi, 8. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.

The World Bank (a), “What is Social Accountability?” http://siteresources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/What_is_social_accountability.pdf, (Erişim Tarihi: 15.09.2013).

The World Bank (b), “Social Accountability Leads to Buses in Nepal”, <http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/social-accountability-leads-buses-nepal>, (Erişim Tarihi: 07.05.2014).

The World Bank 2004 Report (2003), www.worldbank.org, (Erişim Tarihi: 13.09.2013).

The World Bank (2009), “Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations”, [http://site resources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf](http://site%20resources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf), (Erişim Tarihi: 16.09.2013).

The World Bank (2011), Supporting Social Accountability in the Middle East and North Africa: Lessons Learned from Past Political and Economic Transactions, Kasım, http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Supporting_Social_Accountability_MENA_ENG.pdf, (Erişim Tarihi: 02.08.2013).

The World Bank (2013), “Strengthening Social Accountability in Europe and Central Asia”, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/03/19/strengthening-social-accountability-in-europe-and-central-asia>, (Erişim Tarihi:07.05.2014).

tr.wikipedia.org, (Erişim Tarihi: 05.05.2014).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24 Aralık 2005, 25326.

5393 sayılı Belediye Kanunu, RG:13 Temmuz 2005,25874.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG:4 Mart 2005, 25745.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG: 9 Ekim 2003, 25269.