T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÇERÇEVESİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE HESAP VEREBİLİRLİK

SEMA KİLERCİOĞLU

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. KIYMET ÇALIYURT

EDİRNE 2016

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI

MUHASEBE VE DENETİM BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SEMA KİLERCİOĞLU tarafından hazırlanan **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Kamu Sektöründe Hesap Verebilirlik** Konulu **Yüksek Lisans** tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 9.-10. maddeleri uyarınca **30.09.2016 Cuma** günü saat **10:00** 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin *.....Kabul Edilmesine..... **OYBİRLİĞİ/OYÇOKLUĞU** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	**KANAAT**	**İMZA**
Prof.Dr. Kıymet ÇALIYURT (Danışman)	KABUL EDİLMESİNE	
Yrd.Doç.Dr. İffet KESİMLİ	KABUL EDİLMESİNE	
Yrd.Doç.Dr. Gülsevim YUMUK GÜNAY	KABUL EDİLMESİNE	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10130744
Yazar Adı / Soyadı	SEMA KİLERCİOĞLU
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 12649132660
Telefon	5380432545
E-Posta	semakarabacak@trakya.edu.tr
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Kamu Sektöründe Hesap Verebilirlik
Tezin Tercümesi	Accountability in Public Sector in accordance with the law 5018 'Public Finance Management and Control Law'
Konu	İşletme = Business Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	İşletme Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Muhasebe Denetimi Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2016
Sayfa	115
Tez Danışmanları	PROF. DR. KIYMET ÇALIYURT 36277667868
Dizin Terimleri	Kanunlar 5018 sayılı=Laws 5018 numbered
Önerilen Dizin Terimleri	Hesap Verebilirlik = Accountability; Kamu Yönetimi = Public Administration; Mali Saydamlık = Financial Transparancy
Kısıtlama	36 ay süre ile kısıtlı

Tezimin,Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine izin veriyorum. Ancak internet üzerinden tam metin açık erişime sunulmasının 29.11.2019 tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi tarafından internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.
NOT: Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.

29.11.2016

İmza:.....

Tez Adı: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Kamu Sektöründe Hesap Verebilirlik

Yazar Adı: Sema KİLERCİOĞLU

ÖZET

Demokratik bir yönetimin gerçekleşmesi için sadece siyasi kişi ve kurumların belirli periyotlarla yapılan seçimler aracılığıyla halka hesap vermesi yeterli değildir. Siyasiler yanında kamu yönetiminin de hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerekmektedir. Kamu yönetiminin daha fazla hesap vermesini sağlayacak yeni mekanizmaları ortaya çıkararak, kamu yönetiminin daha demokratik hale gelmesi için yeni açılımlar yaratmıştır. Merkezi yönetime göre halka daha yakın olan yerel yönetimlerin hesap verebilirliğinin sağlanması da yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin güçlendirilmesi açısından çalışmaya değer görülmüştür**.**

Çalışmanın birinci bölümünde hesap verebilirliğin tanımlanması ve açıklanması, ikinci bölümünde ise kamu mali yönetimi kavramsal çerçeveden ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise 5018 Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun kamu sektörüne getirdiği yenilikler ve hesap verebilirlik açısından incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise bir belediye uygulaması ile çalışma tamamlanacaktır.

Anahtar Kelimeler: 5018 Sayılı Kanun, Hesap Verebilirlik, Kamu Yönetimi, Mali Saydamlık

Thesis Title: Accountability in Public Sector in accordance with the law 5018 'Public Finance Management and Control Law'

Author : Sema KILERCIOĞLU

ABSTRACT

Execution of democratic governance is not sufficient when merely politicians and political corporations account before the public through elections taking place at certain times. Apart from politicians, it is significant to develop systems that ensure public administration accounts as well. 5018 Public Finance Management and Control Law brings new initiatives for democratization of the public administration while ensuring new mechanisms to enhance accountability in public administration. Local administrations, which are closer to community compared to central administration, are worth studying with respect to achieving accountability and strengthening the democratic qualifications of local administrations.

In the first chapter of the study, accountability is defined and explained. Then, in the second chapter, public finance management is approached within the conceptual framework. Third chapter covers the novelties in public sector as a consequence of 5018 Public Finance Management and Control Law and this law is studied from the stand point of accountability. Fourth chapter concludes the study with a municipality application.

Key Words: The Law No 5018, Accountability, Public Administration, Financial Transparency

ÖN SÖZ

Kamu sektöründe hesap verebilirlik kavramını inceleyen bu çalışmada, 2003 yılında kabul edilen ve tam anlamıyla 2006 yılında uygulanmaya başlanan ülkemiz adına son derece önem arz eden "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"ndan ve alanında başarılı olmuş eserlerden yararlanılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında danışman hocam Sayın Prof. Dr. Kıymet ÇALIYURT ve jüri üyeleri Sayın Yrd. Doç. Dr. İffet KESİMLİ ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Gülsevim YUMUK GÜNAY'a teşekkürü bir borç bilirim. Tezi hazırlama aşamasında desteğini hiç esirgemeyen sevgili aileme teşekkürlerimi sunarım.

SEMA KİLERCİOĞLU

2016

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**

ABSTRACT ..... **ii**

ÖN SÖZ ..... **iii**

İÇİNDEKİLER ..... **iv**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **viii**

ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **ix**

GİRİŞ **1**

I. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK:

1.1. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Kavramsal Çerçevesi 3

1.1.1.Hesap Verebilirlik Kavramının Tanımı 3

1.1.2.Hesap Verebilirliğin Aşamaları 6

1.1.3.Hesap Verebilirliğin Önemi 7

1.1.4.Hesap Verebilirlik Kavramının Diğer Kavramlarla Olan İlişkisi 9

1.1.4.1.Sorumluluk 9

1.1.4.2.Denetim 10

1.1.4.3.Duyarlılık 11

1.1.4.4.Şeffaflık 12

1.2.Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Gelişimi 13

1.2.1.Modern Dönem Öncesi Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik 13

1.2.1.1.Modern Dönem Öncesi Devletin ve Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi . 14

1.2.1.2.Modern Dönem Öncesi Hesap Verebilirlik 16

1.2.2.Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik 21

1.2.2.1.Kamusal Hesap Verebilirliğin Ortaya Çıkışı 22
1.2.2.2.Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Genel Özellikleri ... 24
1.2.2.3.Modern Dönemde Hesap Verebilirlik: Geleneksel Hesap Verebilirlik .. 27
1.2.3. 1980'li Yıllardan Sonra Hesap Verebilirlik 30
1.2.3.1.Bilgi Toplumunun Olanakları 30
1.2.3.2.Ekonomik Gelişmeler 33
1.2.3.3.Siyasi Gelişmeler 36
1.2.3.4.Kamu Yönetimi Alanında Meydana Gelen Gelişmeler 38
1.2.3.4.1.Yeni Kamu Yönetimi 39
1.2.3.4.2.Yönetişim 41
1.2.3.4.3.Yeni Hesap Verebilirlik Anlayışının Temel Özellikleri 44

II. BÖLÜM

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

2.1.Kavramsal Çerçeve 50
2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu 51
2.2.1. 5018 Sayılı Kanununun Gerekçeleri 52
2.2.2. 5018 Sayılı Kanununun Amacı 54
2.2.3. 5018 Sayılı Kanununun Kapsamı 55
2.2.4. 5018 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler 57
2.2.4.1.Kamu Kaynak Kullanımına Getirilen Yenilikler 58
2.2.4.1.1.Hazine Birliği İlkesi 58
2.2.4.1.2.Mali Saydamlık 59
2.2.4.2.Mali Kontrol ve Denetimine Yönelik Yenilikler 60
2.2.4.2.1.İç Kontrol 61
2.2.4.2.2.İç Denetim 63
2.2.4.2.3.Dış Denetim 64

2.2.4.2.4.Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi 65

III. BÖLÜM
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÇERÇEVESİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE HESAP VEREBİLİRLİK

3.1.Hesap Verme Sorumluluğu 68

3.2.Merkezi Yönetim Birimlerinde Hesap Verebilirlik 68

3.2.1.Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu 69

3.2.2.Harcamanın Gerçekleştirilmesi ve Harcama Yetkililerinin Hesap Verme Sorumluluğu 71

3.2.3.Ön Mali Kontrol ve Mali Kontrol Yetkilisinin Hesap Verme Sorumluluğu . 73

3.3.Yerel Yönetimler Birimlerinde Hesap Verebilirlik..... 74

3.3.1.Yerel Yönetimler ve Belediyeler 75

3.3.2.Performans Esaslı Bütçeleme..... 76

3.3.3.Stratejik Planlama ve Yönetim..... 78

3.3.4.Performans Programı 78

3.3.5. 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Belediyelerde Hesap Verebilirlik 79

3.3.6.Belediyelerde Hesap Verebilen Birimler 80

IV. BÖLÜM
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU KAPSAMINDA ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK ANLAYIŞI: BELEDİYE UYGULAMASI

4.1.İdarenin Genel İhale Süreci..... 81

4.1.1.4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamı..... 82

4.1.2.Belediyenin Genel İhale Süreci..... 85

4.2.X Belediyesine Ait Genel Bilgiler 89

4.3.X Belediyesinin Yatırım Bilgileri 91
4.4.X Belediyesinin Mali Durumu 92
4.5.X Belediyesinin İç Kontrol Sistemi ve Performans Bilgileri 99
4.6.Süreçlerin Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Çerçevesinde Değerlendirilmesi 100
SONUÇ 102
KAYNAKÇA 104

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. X Belediyesine Ait İhale Süreci 87
Tablo 2. X Belediyesine Ait Personel Statü Bilgileri 90
Tablo 3. X Belediyesine Ait Kanalizasyon Birimi 3 Yıllık Faaliyet Raporu 92
Tablo 4. X Belediyesine Ait 2015 Yılı Bilanço Bilgileri 94
Tablo 5. X Belediyesine Ait 2015 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tablosu 95
Tablo 6. X Belediyesine Ait 2015 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tablosu 97
Tablo 7. X Belediyesine Ait 2015 Yılı Giderlerin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu 98

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Hesap Verebilirliğin Aşamaları 6
Şekil 2. Atina Demokrasisinde Hesap Verebilirlik 17
Şekil 3. Feodal Dönemde Hesap Verebilirlik 19
Şekil 4. Meşruti Monarşi Döneminde Hesap Verebilirlik 21
Şekil 5. İhale Usulünün Belirlenme Şartları 88

GİRİŞ

Kamu kesimi adına toplanan gelirler, yapılan giderler, kamuya ait varlık ve borçlar ile diğer bazı kamusal yükümlülüklerin yönetilmesi şeklinde ifade edilebilen kamu mali yönetimi kavramı modern maliye biliminin önemli unsurlarından biridir.

Kamu yönetimi literatürü incelendiğinde, son yıllarda en çok kullanılan kavramlardan birinin hesap verebilirlik (accountability) kavramı olduğu söylenebilir. Yönetişim tartışmaları ile birlikte bu ilginin daha da yoğunlaştığı ve kavramının içerdiği anlamın çok daha geniş bir perspektiften ele alındığı görülmektedir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik gibi hizmet yönelimli ilkeleri geliştirirken; yönetişim, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kamu yönetiminin sorumluluğunu geliştirmeye yönelik ilke ve değerlere de daha fazla vurgu yapmıştır.

Bu kapsamda kamu yönetiminde hizmet odaklı reformlarla birlikte, bundan daha güçlü vurgu ile toplumsal alandan gelen yoğun taleplerin de etkisiyle, kamu yönetiminin sorumluluğuna ilişkin mevcut mekanizmalar sorgulanmaya ve yeni mekanizmaların geliştirilmesine yönelik güçlü bir eğilim ve yapılanma çalışmaları ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin sorumluluğunu geliştirme konusunda, hesap verebilirlik kavramının bu çerçevede anahtar bir terim haline geldiği görülmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın temel amacı, hesap verebilirlik anlayışında kapsam ve içerik açısından ortaya çıkan değişimin, kamu yönetimi reformlarından sonra Türkiye'deki kamu sektörlerine hem yasal ve kurumsal anlamda hem de uygulama açısından nasıl yansıdığını ortaya koymaktır.

Tezin amacı ve hipotezi doğrultusunda birinci ve ikinci bölümde kaynak taraması yapılarak kavramsal çerçevede incelemeler yapılmıştır. Üçüncü bölümde ise kamu sektörü araştırılarak kamu kurumlarına 5018 Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu çerçevesinde getirilen hesap verebilirlik sorumlulukları çeşitli kaynaklarca incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise bir belediye uygulaması yapılarak çalışma tamamlanmıştır.

I. BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE GELİŞİMİ

Hesap verebilirlik kavramı toplumdan topluma ve geçmişten günümüze farklı uygulamaları içermiş olsa da kavramın taşıdığı anlamlar demeti değişmemiştir. Bunlar arasında güven, sorumluluk, ahde vefa gibi insani duygular bulunmaktadır. Öte yandan organizasyon yapıları söz konusu olduğunda tüm bu olgular karşı tarafın inisiyatifine bırakılamayacak kadar hassastır. Gerek kamu gerekse özel sektör kurumlarında kuralların önceden belirlenip, uygulama sürecinde ve sonrasında hesap sorulması elzemdir. Bunlar yapılmazsa faaliyetlerde aksamalar olacak ve hedeflenen sonuçlara ulaşılamayacaktır.

Bu kapsamda kamu sektöründe de hesap verebilirlik kavramı önemini artırarak devam etmektedir. Günümüzde hesap verebilirlik anlayışı sadece hukuki ve mali yönlerden değil, aynı zamanda etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik bağlamında performans açısından da değerlendirilmektedir.

1.1. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Kavramsal Çerçevesi

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi, ilk olarak bu kavramın tanınması, kavram ile ilgili unsurların bilinmesi ve kamuoyu için öneminin vurgulanması bu bölümün amacını oluşturmaktadır.

1.1.1.Hesap Verebilirlik Kavramının Tanımı

Oxford English Dictionary ve Webmaster Dictionary'de, hesap verebilirlik (accountability), yapılan bir işte veya ortaya konulan bir faaliyetten dolayı açıklama

gereğinin duyulması, oluşacak her şeyin sorumluluğunu üstlenilebilme ya da cevap verme sorumluluğu olarak tanımlanmaktadır.

Türk Dil Kurumu'nun Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü' ne bakıldığında, "hesap verebilirlik" kavramının bu sözlükte yer almadığı görülmektedir. İngilizcedeki "accountability" kavramı ise "sayışım sorumluluğu" kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü'nün yaptığı tanıma göre; "*Bir sayışımla ilgili özelliklerde bilgi verme ve denetleme sorumluluğu*" dur.

Hesap verebilirliğin ifade ettiği anlamın gelişimi aslında Mezopotamya'ya ve Eski Yunan'a kadar eskiye dayandırılmaktadır (Dubnick, 2002). Yapılan arkeolojik kazılarda elde edilen bulgular sonucu, M.Ö. 3000 yıllarında Mezopotamya'ya hükmeden kralların, kraliyete ait tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve bu tahıl ambarlarından sorumlu olan görevlileri kontrol etmek için kâtiplerine yetki verdiklerini göstermektedir (Sanal, 2002: 1). Hesap verebilirlik incelendiğinde aslında eski bir kavram ama hiç eskimeyen bir davranış biçimi, kurallar bütünü olduğu görülür. O tarihten günümüze kadar devam eden ve günümüz devlet idaresinde veya herhangi bir kurum ve kuruluşta sürekli uygulanan bir olgudur.

Eski Yunan demokrasisinde, bütün kamu görevlileri konsey önünde ya da kamusal şikâyet durumunda jürili mahkemelerin önünde hesap verme durumunda idi (Schmidt, 2001: 31). Diğer bir ifade ile kamu hizmeti ile görevlendirilen kimseler hesap verme yükümlülüğü altına alınmıştı.

Görüldüğü gibi hesap verebilirlik hangi alanda olursa olsun, vazgeçilmez bir kavramdır. Eski Yunan'da demokrasi ile gelişmiş, Mezopotamya'da muhasebe görevi görmesi hesap verebilirlik kavramının ne kadar geniş bir alanda kullanıldığının göstergesidir. Hesap verebilirliğin tarihsel gelişimine bakıldığında dönemin koşullarına göre de şekillendiği ve adlandırıldığı anlaşılmaktadır. Sözü edilen Mezopotamya ve Eski Yunan devleti dönemlerinden sonra hesap verebilirlik birkaç yüzyıl sonra modern devletler ile birlikte yeni halini almış olacaktır.

Dubnick'e göre, modern anlamda hesap verebilirlik; İngiltere kralı I. William döneminde görülmektedir. İngiltere'nin 1066 yılında Normanlar tarafından işgal edilmesinden yaklaşık yirmi yıl sonra kral olan I. William, hâkimiyeti altında bulunan bütün mülk sahiplerinin sahip oldukları malların dokümanını istemiştir. Mülklerin sayımı "Domesday Books" adı verilen kitapta toplanmıştır. Bu kitap sayesinde Kral'ın ülkesinde hangi mülklerin olduğu listelenmiş, bunun yanında, toprak sahiplerinden krala karşı sadakat yemini etmeleri de istenmiştir. Dubnick'e göre bu durum, mülk sahiplerinin özerkliğinin kral tarafından onaylanması, toprak sahiplerinin de gerçekleştirdikleri faaliyetlerden dolayı krala karşı manevi anlamda sorumlu olması anlamına gelmekteydi (Dubnick, 2002: 8-9).

Hesap verebilirlik kavramının tanımlanması hem çok zor hem de çok kolay olabilmektedir. Bu kavram hakkında yukarıda da görüldüğü gibi çok fazla tanım olmasının temel sebebi kavram içeriğinin giderek genişlemesidir. Mulgan, günümüzde bile kavramın bugünkü anlamı ile bundan 20–30 yıl önceki anlamı arasında büyük farklılıklar olduğunu, geçmişte kavramın daha sınırlı bir şekilde kullanıldığını belirtmiştir (Mulgan, 2000: 555). Hesap verebilirlik kavramının içerdiği anlamın bu değişikliğinden dolayı kimi araştırmacılar, kavramı bukalemuna dahi benzetmektedirler (Sinclair, 1995: 219).

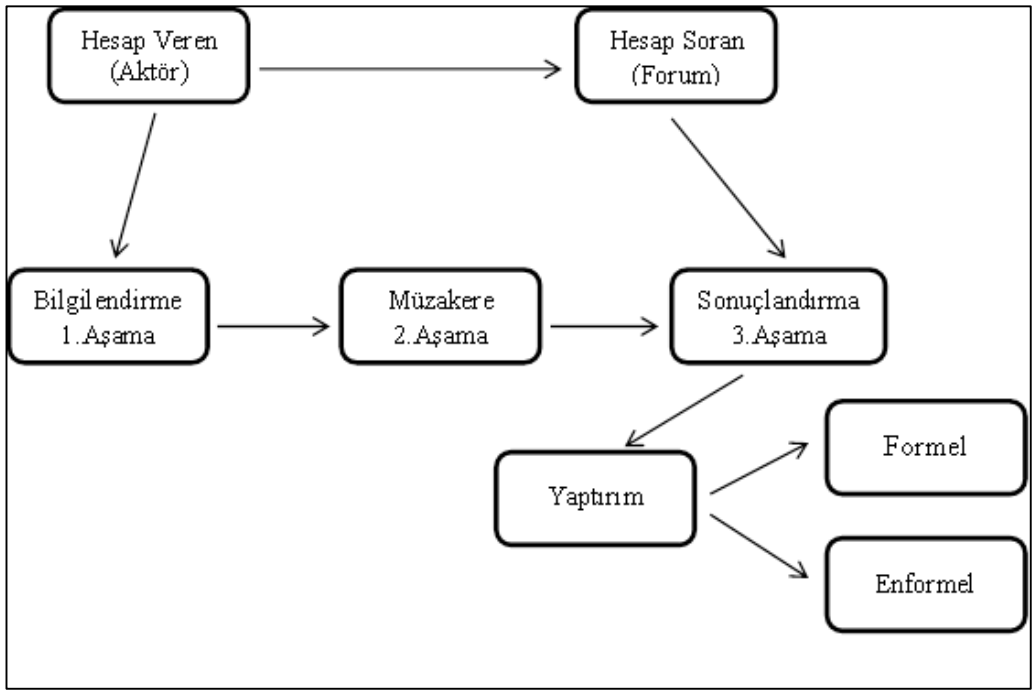
Bu kavram kamu yönetimi ile ilişkilendirildiğinde hesap verebilirliğin 1980'lerden önceki anlamı ile 1980'lerden sonraki anlamı çok farklıdır (Bovens, 2005). Hesap verebilirlik kavramı, 1980'li yıllardan önce, daha çok finans ve muhasebe konularıyla ilişkilendirilmekteydi (Mulgan, 2003: 6; Ackerman, 2005: 3). Kavramın bu dönemlerde, birinin ya da birilerinin, herhangi bir şeyin muhasebesini yapması ya da sayması anlamında kullanılmakta olduğu ifade edilmektedir. Bu açıdan hesap verebilirlik, örneğin, ne kadar para kazanıldı? Ne kadar harcandı? Kamu okullarında ne kadar öğrenci öğrenim gördü? Vb. konularda finansal yönetim ve muhasebe ile ilgili niceleyici bir kavram olarak kullanılmaktaydı (Ackerman, 2005: 3).

1.1.2.Hesap Verebilirliğin Aşamaları

Hesap verebilirlik kavramının genelde üç aşamadan oluştuğu söylenebilir (Mulgan, 2003: 30; Schillemans ve Bovens, 2008: 5; Bovens, 2003: 184-185). Öncelikli aşama bilgilendirmedir. Bu konuda sorumlu olan yani hesap verecek kişi yaptığı ve uyguladığı kararları gerekli makama iletir. İkinci olarak müzakere aşaması denilebilir. Müzakere aşamasında hesap soracak kişi veya makam, hesap verecek olan kişilere soru sorabilmekte, daha fazla bilgi isteyebilmektedir. Yapılan bu aşamadan anlaşılıyor ki iki tarafın birbiriyle karşılıklı etkileşimde bulundukları görülmektedir. Son aşama ise sonuç ya da yaptırım aşamasıdır.

Tüm bu tartışmaların sonucunda son aşamada aktörlerin yerine getirdikleri faaliyetlerin kötü yönleri için yaptırım uygulanmaktadır. Bu yaptırım formel bir cezai bir yaptırım olabileceği gibi, örneğin bir bakanın kamera karşısında açıklama yapıp, bu açıklamanın yetersiz olması sonucunda, kamusal itibarının zayıflaması gibi enformel de olabilmektedir.

Şekil 1. Hesap Verebilirliğin Aşamaları



Kaynak: Bovens (2003: 186)

1.1.3. Hesap Verebilirliğin Önemi

Hesap verebilirliğin önemini, herhangi bir alanda çalışan bir kimse veya herhangi bir kurumun sorumlu olduğu makama niçin hesap vermelidir sorusuna verilecek cevaptan çıkarılabilmektedir. Hesap verme kavramının meşruluğu açısından asıl-vekil veya patron-taşeron ilişkisi ön plandadır. Yapılan bu çalışmada ise teori asıl-vekil olarak kavramsallaştırılmıştır (Hughes, 2003: 240).

Asıl-vekil ilişkisi çok farklı alanlarda ortaya çıkabilir. Bu ilişkide asıl olan kimse yetkisini, belirli kurallar dâhilinde vekil olan kimseye nakletmektedir. Örneğin CEO'lar yönetim kurulları adına, yönetim kurulları hisse sahipleri adına, politikacılar halk adına karar almakta ve işleri yürütmektedir. Aralarındaki sözleşmeye dayalı olarak *vekil*in, *asıl*ın çıkarları doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir (Fearon, 1999: 55). Burada dikkat çeken unsur; vekilin asıl adına işlem tesis ettiği ve söz konusu faaliyetlerden dolayı asıla karşı sorumlu olmasıdır.

Ancak asıl-vekil ilişkisinde, vekil olan kimselerin asıl olanların çıkarlarını her zaman gözetmeme ihtimali bulunmaktadır (Mo, 2001: 35). Diğer bir ifade ile insan doğası, kendine bir güç verildiği takdirde, bunu kendi lehinde kullanma yönünde bir eğilime sahiptir. Başkaları adına hareket edenlerin, ellerindeki yetkiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemek için hesap verebilirlik mekanizmalarını oluşturmak gerekmektedir (Mulgan, 2003: 8-9).

Bu kavram kamu yönetimi içerisinde bu alan için farklı açılardan önem taşımaktadır. Mevcut literatürlerde bu kavramın taşıdığı önem için farklı sınıflandırmalar yapılmış ve genelde içerik olarak benzer olmakla birlikte şekil olarak ortaya çıkmaları farklı olabilmektedir. Kavramın önemine ilişkin sınıflandırmayı üç gruba ayrılmaktadır. İlk olarak hesap verebilirlik demokratik yönetim anlayışı için gerekli bir kavramdır. Demokrasinin en yaygın tanımı, sözlük anlamı olan halk tarafından yönetimdir. Ancak, demokrasiyi sadece bir yönetim tarzı olarak görmemek

gerekir. Demokrasi aynı zamanda siyasal iktidarın kaynağını da göstermektedir. Demokrasinin, devlet-toplum ilişkilerinin belirlenmesi ve siyasal iktidarın meşruluğunun sağlanması konusunda bir takım iddiaları bulunmaktadır.

Demokratik yönetimlerde, devlet iktidarının meşruluğu, halk iradesine ve bu iradenin yönetime yansımasına dayandırmaktadır. Yani demokratik katılım mekanizmaları siyasal otoriteyi meşru kılmakta, kararlar ve yönetim belli bir grubun irade tekelinin ürünü değil de, çoğunluk iradesinin yansıması olduğunda demokratik meşruluk ortaya çıkmaktadır (Bayram, 2003: 89). Hesap verebilirlik demokratik olarak iktidarın devlet sorumluluğunda halka karşı ve toplumun yapısından sorumlu bir gruptur. Hesap verebilirlik iktidar yetkilerinin halka karşı ne denli uygun olduğu ve sorumluluğun ne kadar yerine getirildiği açısından önemlidir.

Temsili demokrasilerde, vatandaşlar egemenliklerini, temsilcilerine seçim yoluyla aktarmaktadır. Temsilciler de, yasaları ve politikaları uygulama yetkisini hükümetlere vermişlerdir. Hükümetler ise, faaliyetlerini, çeşitli fonksiyonları yerine getiren bakanlık örgütlenmeleri aracılığıyla gerçekleştirmektedirler. Bakanlıkların başında bulunan bakanlar ise faaliyetlerini, bakanlık bünyesinde görev yapan, kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu açıdan hesap verebilirliğin temel amaçlarından ilki, demokratik kontrolü sağlamaktır. Bu ilişkide her bir asıl, delege ettiği yetkiyi kontrol etmek istemektedir.

İkinci olarak, hesap verebilirlik kavramının meşrulaştırılması kamu yönetiminin dürüst davranışlar sergilemesi açısında önem taşımaktadır. Bu nedenle hesap verebilirliğin bir diğer amacı da kamu gücünün sorumsuz olarak kullanılmasını engellemektir. Hesap verebilirliğin kamu yönetimi açısından daha iyi uygulanması yönünde üç temel etken vardır. Bu etkenler, yolsuzluk, patronaj (clientelism) ve yağmalamadır.

Tüm bunlar kamu yetki ve kaynaklarının, kamu yararı için değil, özel çıkar elde etmek için kullanmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluk,

bürokratların doğrudan kendi kişisel çıkarları için hareket ederek zenginleşmelerine yol açarken patronaj (clientelism), kamusal yetkilerin sadece belli kesimler için kullanılmasını sağlamaktadır. Yağmalama ise, kamu kaynaklarından sadece bazı aktörlerin getirim elde etmesine dayanmaktadır (Ackerman, 2005: 3).

1.1.4. Hesap Verebilirlik Kavramının Diğer Kavramlarla Olan İlişkisi

Hesap verebilirliğin ilişkili olduğu bazı kavramlar vardır. Bunlar aslında gerçekten hesap verebilirliği tamamlayan ve onu kavramsallaştıran kavramlardır. Bu kavramların başlıcaları, sorumluluk (responsibility), denetim, duyarlılık, şeffaflık gibi kavramlardır. Hesap verebilirlik bu kavramlardan bağımsız olduğu düşünülse bile aslında bu kavramlar tamamlayıcı anlamlar taşıyarak hesap verebilirlik anlamını güçlendirmektedirler.

1.1.4.1. Sorumluluk

Sorumluluk (responsibility) kavramı, birbirinden farklı anlamlar içerebilen geniş bir kavramdır. Bu kavramın içerisinde barındırdığı anlamı üç gruba ayırabiliriz. Bunlardan ilki kapasite anlamında sorumluluktur. Bu açıdan, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için gerekli yetkiye sahip olabilme yani yapabilme gücü sorumluk anlamını taşımaktadır. İkinci açıdan sorumluluk, hesap verebilirlik anlamında kullanılmaktadır.

Bu anlamıyla, yukarıdaki tanımlamalarda da gördüğümüz gibi, iç ya da dış bir üst otoriteye, yerine getirilen faaliyetler açısından açıklama yapılması ve bilgi verilmesi olarak kullanılmaktadır. Son olarak ise sorumluluk, yükümlülük anlamında kullanılmaktadır. Yani yerine getirilen faaliyetler sonucu, elde edilen başarı ya da başarısızlığın sonuçlarını üstlenebilme anlamını taşımaktadır.

Genel olarak hesap verebilirliğin ifade edeceği en geniş anlamı, sorumluluğun bir boyutunu oluşturmaktadır. Fakat dar bir anlam çerçevesinde ele alındığında ise sorumluluk ile farklı anlamlar taşımaktadır. Tüm bu ele alınan bilgiler doğrultusunda hesap verebilirlik, yapılan bir eylemin veya uygulanan bir yaptırım sonucunda hesap verebilmek, hesap soranların verilen bu hesaba göstereceği iyi ve kötü tepkidir. Bu açıdan bakıldığında kamu hizmetlerinde seviye ne olursa olsun herkes kendisini denetleyen başka bir otoriteye hesap vermek zorundadır.

1.1.4.2. Denetim

Genel olarak denetim, "bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi" olarak tanımlanmaktadır (Sanal, 2002: 4). Denetim fonksiyonunun iki aşaması bulunmaktadır. Bunlardan ilki bir organizasyonun amaçlarını ve hedeflerinin yerine getirebilmesi için belirli standartların saptanmasıdır. İkincisi ise karşılaştırma ve hataların düzeltilmesidir.

Kamu ya da özel ayırımı yapılmadan bütün örgütlerde, kazanç standartları, örgütün dış çevredeki durumunu belirleyen standartlar, üretim standartları, önderlik standartları, personeli geliştirme standartları, çalışanların durumlarına ilişkin standartlar, toplumsal sorumluluk standartları, kısa ve uzun vadeli amaçlar arasındaki dengeyi belirleyen standartlar gibi birçok standart bulunmaktadır (Ergun, 2004: 114). Kamu örgütleri açısından düşündüğümüzde bunlara ek olarak anayasa ve yasalar; tüzükler, yönetmelikler, yönergeler, genelgeler gibi yönetsel metinler; planlar ve programlar ve bütçelerle getirilen çok sayıda standartların bulunduğunu söyleyebiliriz (Ergun, 2004: 114). Kamu örgütlerinin uymaları gereken bu standartlara son yıllarda önemi giderek artan etik ilke ve standartlarını da ekleyebiliriz.

Diğer yandan denetimin ikinci aşaması olan karşılaştırma ve düzeltmelere göre tamamlanmış olan eylem ya da işlemin daha önceden belirlenen standartlara

uygunluğunu belirlemek amacını taşımaktadır. Bu aşamada farklı yöntemlerden yararlanılmaktadır. Çeşitli raporlar hazırlayıp bunların ilgili makamlara iletilmesi en yaygın olarak kullanılan yöntemlerden biridir. Son aşamada ise denetimin tam olarak gerçekleşebilmesi için düzeltici eylemlerde bulunulması gerekmektedir (Tortop ve diğerleri, 2007: 129-130).

Denetim, bir kararın alınması ya da bir faaliyetin yerine getirilmesinden önce veya sonra olabilir. Ön denetim, bir faaliyet yapılmaya başlamadan önce gerçekleştirilen denetimdir. Yerine getirilecek faaliyet ya da alınacak karar, yürürlüğe girmeden denetimi yapacak olan kimseye sunulur. Denetimi gerçekleştirecek makam, ilgili birimden ayrıntılı bilgi aldıktan sonra ya veto eder veya değişiklikler yapılmasını ister ya da onaylar. Sonradan yapılan denetim ise, kararın uygulanmasından veya uygulamaya geçilmesinden sonra yapılan denetimi ifade etmektedir (Gournay, 1971: 95-96).

1.1.4.3. Duyarlılık

Hesap verebilirlik çerçevesinde ele alınacak diğer bir kavram da duyarlılıktır. İngilizcede ise "responsiveness" olarak ifade edilmektedir ve aynı zamanda bu kavram Türkçe' de cevap verebilirlik olarak çevrilmektedir. Ancak nasıl çevrilirse çevrilsin asıl anlam insanların veya karşısındakinin ne beklediği ve ne yapmak istediği ile ilgili dikkatli olmak, ona göre davranmaktır. Duyarlılık kavramı özü itibariyle kendisini yönetme yetkisi verilen vekilin, asıl adına hareket ederken onun istek ve beklentilerine karşılık verebilmesidir zira asıl-vekil ilişkisinin olmazsa olmaz özelliklerinden biri duyarlılık kavramıdır (Mulgan, 2003: 21).

Hesap verebilirliğin en temel etkeninin hesap sorabilme ve hesap verebilme olduğu önceki başlıklarda belirtilmiştir. Hesap verecek ve hesap soracak olan birbirlerinin beklentilerine ve hareketlerine duyarlı olmak zorundadır.

1.1.4.4. Şeffaflık

Şeffaflık kelime anlamı olarak perdelerin kaldırılması ve arkasında olanların görülmesi, alenilik, gizli olanların ortaya çıkması olarak ifade edilmekte ve ışığı geçirmeyen, karanlık ve anlaşılması güç şeyler anlamında kullanılan donuk, mat, kapalı vb. kavramların karşıtı olarak ele alınmaktadır (Eken, 2005: 22).

Şeffaflığın temelini, herkesin gereksinim duyduğu bilgiye erişimin sağlanması oluşturmaktadır. Ancak burada özne olan bilginin bir takım özellikler taşıması gerekmektedir. Bunlardan ilki, bilginin herkesin erişimine açık olması ve bu konunun yasalarda belirtilmesidir. İkincisi, bilgi yığınları içinde ihtiyaca uygun bilginin elde edilmesinin sağlanmasıdır. Üçüncüsü ise, bilginin nitelikli ve güvenilir olması ve tam, doğru, tutarlı, açık ve basit bir şekilde ifade edilebilmesidir (Kuzey, 2003: 2-3).

Şeffaf yönetim anlayışının, kamu yönetiminde demokratik kültürün yerleşmesi, kamu yönetiminin meşruluğunun arttırılması, kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki güç ilişkisinin dengelenmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ilkesinin öneminin artmasına yönelik katkıları bulunmaktadır (Şengül, 2005: 25).

Yönetimde şeffaflığın ilke olarak kabul edilmesini ve bunun uygulanmasını sağlamak için bir takım somut araçlar bulunmaktadır. Bunlar, toplumu bilgilendirmenin bir ödev olarak kabul edilmesi, açıkça belirtilmiş istisnalar dışında, bütün kararların ve işlemlerin dayandığı sebeplerin ve gerekçelerinin açıklanması zorunluluğunun kabul edilmesi ve bilgi edinme hakkının tanınması ve serbest şekilde yönetimin elindeki, bilgi, belge ve veri kayıtlarına ulaşılmasını sağlayacak sistemin oluşturulmasıdır (Eken, 2005: 35-36).

Hesap verebilirlik ilişkisinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için kamu yönetiminde hesap verecek olanlar açısından bilgi vermenin ödev olarak düzenlenmesi, hesap soranlar açısından da gerekli bilgilere ulaşabilme imkânlarının bulunması

gerekmektedir. Bu nedenle şeffaflığın, hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için tartışmasız bir ön şart olduğunu söyleyebiliriz.

1.2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Gelişimi

Devlet iktidar yetkisinin sınırlı olduğu düşüncesi, tarihin eski çağlarından bu yana savunulmaktadır. Kişi hakları ve hürriyet kavramları, düşünce düzeyinde dahi belli belirsiz doğmadan önce, siyaset felsefesinde devletin keyfiliğini önlemeye yönelik düşünceler ifade edilmiştir. Tarih boyunca, yönetme erkini elinde bulunduran kesimin işlemlerinde keyfiliği önleyici ölçütler geliştirilmiştir. Söz konusu ölçütler kimi toplumlarda ahlak ve dini kuralları iken kimi toplumlarda da adalet ilkeleridir (Kapani, 1976: 245).

Devlet otoritesinin oluşturulması ile birlikte kamu gücünü kullanan kişi ve kurumlar, sahip oldukları iktidarlığı belirli kurallar çerçevesinde sınırlandırmıştır. Kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin tutarlı, geçerli ve hatırı sayılır bir teori modern devletin gelişimiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Günümüzde dahi hala önemini koruyan asıl-vekil teorisi, modern siyasal düşüncenin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu teori, 1980'li yıllardan sonra yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki birçok değişimden etkilemiş ve temeli modern devlet tarafından belirlenen kamusal hesap verebilirlik sistemi yeni boyutlar kazanmıştır. Bu nedenle çalışmada, hesap verebilirliğin gelişimi, modern dönem öncesi, modern dönem ve 1980 sonrası olmak üzere üç dönem çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır.

1.2.1. Modern Dönem Öncesi Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik

Modern dönem öncesindeki hesap verebilirlik açıklanmadan önce kamu yönetiminin tüm özelliklerini ve bu özelliklerin nasıl geliştiğini belirlemek gerekmektedir.

1.2.1.1.Modern Dönem Öncesi Devletin ve Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Bu konuda ele alınacak en önemli şey ilk yerleşim alanların oluşmasıdır. İlk yerleşim alanları da tarım ile gerçekleştirilmiş ve tarımın geliştirilmesi ile de hiç kuşkusuz bir düzen şart olmuştur. Gelişen bu durumda toplum yapısı değişerek, devletleri oluşturmuş ve ekonomik yapı için de bir takım görevliler ve bu görevlilerin de yasalara bağlı olarak çalıştırılması planlanmıştır.

İnsanlık tarihindeki ilk uygarlıkların, tarımsal üretime geçişle birlikte ortaya çıktıkları ifade edilmektedir. M.Ö. 5000 yılda başlayan ve Sümer adı verilen Dicle ve Fırat ırmakları arasındaki Aşağı Mezopotamya'nın, dünyanın uygar topluma geçen ilk bölgesi olduğu ileri sürülmektedir (Şenel, 1998: 40; Sander, 1997: 22).

Tarımın geliştirilmesi belirli yerlerde topluluklar oluşturmuş ve bu toplulukların birbirleri ile olan etkileşimleri sonucu siyasal sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Bu siyasal olgular, toplumların birbiriyle tarıma dayalı ilişkileri ifade etmektedir. Ticaret bu ilişkilerin başında gelmektedir. Bu topluluklar birbiriyle tarıma dayalı ticaret yaptıklarında bu ticaretin sorumluluğunu da üstlenen kişiler de ortaya çıkmıştır (Parkinson, 1993: 29).

Tarımsal üretime geçişle birlikte, kamusal örgütlenmelerin ortaya çıktığı ve kamusal nitelikli faaliyetlerin yerine getirilmeye başlandığı görülmektedir (Al, 2007: 20). İlk devletlerin ortaya çıkışında özellikle, insanların yerleşik hayata geçmesiyle birlikte güvenlik ihtiyacının karşılanması, ekonomik faktörler, din ve sulama sistemlerinin kurulması ihtiyacının büyük etkisi olmuştur (Eryılmaz, 2008: 73).

Özellikle Mısır'da sel sularının belirli periyotlarda taşması burada sulama kanallarının inşa edilmesine etki etmiştir. Bu örgütlenme, finansal işlemler için kayıt tutmak ve yıllık sayımlarda ülkenin potansiyel iş miktarını belirlemek için

hesaplamaların yapılması ve yazıcılarla desteklenen sürekli bir idareci sınıfın ortaya çıkmasını gerektirmiştir (McCundy, 1977: 71).

Max Weber'in geliştirdiği otorite tipolojilerinden geleneksel otorite, modern öncesi dönemdeki otorite ilişkisinin temel özelliklerini ortaya koymak bakımından önem taşımaktadır. Weber'e göre geleneksel otorite, geçmişten gelen kural ve güçlerin kutsallığını öne sürerek meşruluk tezinde bulunan egemenlik türüdür. Bireyin kişisel otoritesine uyulması gereği, kendisinin geleneksel konumundan kaynaklanmaktadır (Weber, 2006: 59).

Geleneksel otoritede bir kişinin emirleri iki yoldan meşrulaşır. Bunlardan birincisi, aşılmaması gerekli belirli sınırlar içinde geçerli sayılan gelenekler yoluyla, ikincisi ise, geleneğin efendiye bıraktığı takdir yetkisi kapsamındaki işlemler aracılığıyladır. Weber'e göre burada efendinin iki yönlü bir alanı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, belli adetlere göre belirlenmiş faaliyetler, diğer ise herhangi bir özel kurala bağlı olmayan faaliyetlerdir. İkinci durumda efendi, iyilik ya da kötülük yapmak üzere, şahsi olarak, özellikle de düzenli bir gelire dönüşen hediyeler karşılığında istediği gibi davranmakta özgürdür. Davranışlarında herhangi bir ilkeye uyulduğunda da, bu ilkeyi yönlendiren şey ya ahlaki sağduyu ya adalet anlayışı ya da faydacı bir geçiştirme tutumudur (Weber, 2006: 60).

Klasik aile yapısının devlete uyarlanmış hali olan patrimonyal ilişkide idari görevliler, yöneticinin şahsi hizmetçileridir. İdari memurlar ile yönetici arasındaki ilişkiyi belirleyen temel unsur, memurların gayri şahsi yükümlülükleri değil, yöneticiye olan şahsi bağımlılıklarıdır. Weber'e göre geleneksel otorite ilişkisinde idari memurlar iki şekilde temin edilmektedir. Bunlardan ilki olan ve patrimonyal olarak belirtilen, memurların kişisel sadakate bağlı olan kişiler arasından belirlenmesidir. Bu kişiler, akrabalar, köleler, hanedeki memurlara bağlı hizmetliler, yanaşmalar, serfler ya da hür kalmış kölelerdir. İkincisi ise, "patrimonyal olmayan" , sadece kişisel sadakat ilişkisiyle bağlı olanlar, örneğin vassallar/kullar, yöneticiye bağlılık sözü vermiş insanlar, kendi

isteğiyle memuriyet görevi alıp şahsi bir bağlılık ilişkisine giren hür kişilerden oluşmaktadır (Weber, 2006: 59-61).

Weber'e göre (Weber, 2006: 62), geleneksel otorite ilişkisinde bürokratik yönetim memurlarının aşağıdaki özellikleri yoktur:

- Net olarak tanımlanmış, gayrişahsî kurallara bağlı bir yetki alanı,
- Rasyonel biçimde örgütlenmiş bir ast-üst ilişkisi
- Özgür sözleşmeye dayalı düzenli bir atama ve yükselme sistemi
- Teknik eğitim,
- Parayla ödenen sabit maaşlar.

Geleneksel otoritede, bürokratik yönetim sistemindeki hiyerarşik otoritenin aksine, bir konuda kimin karar vereceği ya da herhangi bir şikâyet olduğunda, bu durumdan yöneticinin mi yoksa memurun mu sorumlu olacağı iki şekilde değerlendirilmektedir. Birinci olarak, ya özel meşru kurallar veya emsaller doğrultusunda ele alınır. İkinci olarak yöneticinin keyfi kararına bırakılır (Weber, 2006: 64).

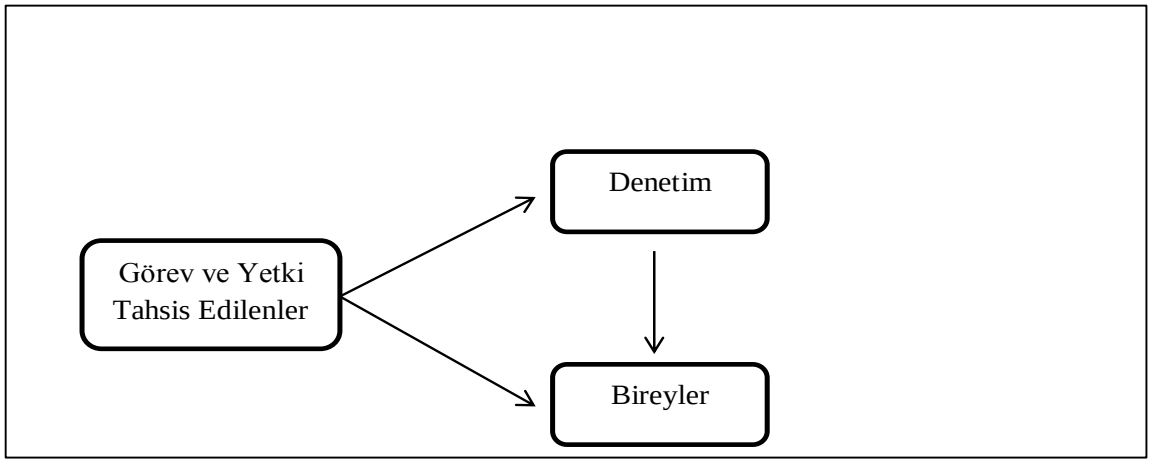
1.2.1.2. Modern Dönem Öncesi Hesap Verebilirlik

Tarım toplumunun oluşması ile birlikte gerçekleşen ve geleneksel dönem olarak nitelendirilen süreç, oldukça geniş bir dönemi kapsamıştır. Bu süreç içerisinde ilk devletin ortaya çıkışından modern devletin oluşumuna kadar çok sayıda toplumsal ve kamu alanında örgütlenmeler meydana gelmiştir. Bundan dolayı söz konusu bu dönemde yalnızca bir hesap verme sisteminden söz edilemez. Batı Avrupa'da gelişen devletler çerçevesinden hesap verebilirlik sistemi ele alınacaksa, Eski Yunan, feodal dönem ve mutlak monarşiler çerçevesinden ele almak daha uygun olacaktır.

Diğer yandan totaliter bir yönetimde dahi kamu görevlilerinin yöneticiye finansal yönden bilgi vermek durumunda olduğunu ifade etmek mümkündür. Şekil 2'de

Atina demokrasisinde görev ve yetki tahsis edilen birimlerin bireylere hesap vermeleri ifade edilmektedir.

Şekil 2. Atina Demokrasisinde Hesap Verebilirlik



Kaynak: Day ve Klein (1987: 11)

İlk devletler şehir devleti olarak yapılanmışlardı. Şehir devleti ya da siteler, sınırları belirli bir toprak üzerinde kurulmuş siyasal, sosyal, askeri ve ekonomik bir bütündür (Göze, 1995: 1). Ancak bu sınırlar bugünkü anlamda bir sınır değildir. Yurttaşlar tarafından ekilen toprak nereye kadar gidiyorsa, sitenin yüz ölçümü de oraya kadar uzanmaktaydı (Akın, 1993: 1).

Öte yandan Eski Yunan'da demokrasinin gelişimi ve şehir devletlerinin meydana getirilmesi ile beraber kamu görevlileri halka hesap vermeye sorumlu tutulmuşlardır (Sanal, 2002: 1). Demokratik yönetimin ilk ortaya çıktığı Antik Yunan'da siyasi hesap verebilirlik doğrudan vatandaşlardan oluşan meclise karşı bulunmaktadır. Atinalılar, birkaç yönetici, denetçi, kayıt tutan kişiler dışında sürekli bir kamu görevlisi sistemini reddetmişlerdi. Tüm bu görevler vatandaşlar tarafından yerine getirilmekteydi (McCundy, 1977: 71-72). Bu nedenle kural olarak memurların yetkileri büyük ölçüde kısa süreli görevlendirmelere bölünmüştü (Schmidt, 2001: 31). Bunun yanında, kamusal yetkileri kullanan kişilerin hesap vermelerini sağlayacak farklı mekanizmalar bulunmaktaydı.

Bu mekanizmalardan biri olan ve "euthynai" olarak ifade edileni, kamu görevlilerinin on yargıç üyeden oluşan bir kurula hesap vermesidir. "Eisangelia", olarak ifade edilen sistemde; kamu görevlisinin ifa ettiği bir görevden dolayı haksızlığa uğradığını ileri süren kimseler, aykırı hareket edildiği iddia olunan yasanın da belirtilmesi suretiyle Areopagus adı verilen meclise başvurarak dava açma hakkında sahiptiler (Elster, 1999: 260).

Eisangeliya benzeyen bir başka mekanizma da "apophasis"dı. Bu yöntemde; vatana ihanet, darbe girişimi, rüşvet vb. siyasi konularda kamu görevlileri hakkında soruşturma açmak mümkündür. Ancak eisangelia'dan farklı olarak, kamu görevlilerine ilişkin şikâyetler bireylerce değil, ya Arepagus ya da meclis tarafından yapılmaktaydı (Elster, 1999: 270). Görüldüğü gibi, eski Yunan'da, kendilerine yetki ve kaynak tahsis edilenler, hem doğrudan bireylere, hem de bir takım denetim organlarına hesap vermekteydi.

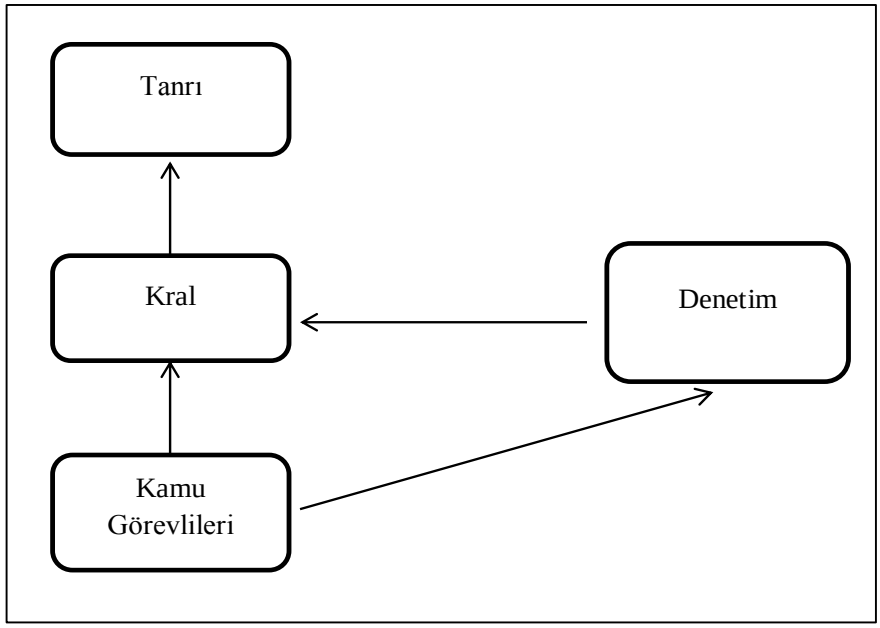
Atina demokrasisinde, bütün kamu görevlileri konsey önünde ya da kamusal şikâyet durumunda jürili mahkemelerin önünde hesap verme durumunda idiler (Schmidt, 2001: 31). Orta çağ genel olarak, MS. 476 yılında Roma İmparatorluğunun yıkılmasıyla başlatılıp, kimi zaman 1453 yılında İstanbul'un fethi, kimi zaman da 1492 yılında Amerika'nın keşfiyle (Akın, 1993: 41) sonlandırılmaktadır. Bu nedenle Orta Çağ'ın 1500'lü yıllara kadar sürdüğü söylenmektedir (Ağaoğulları ve Köker, 2001: 93). Orta Çağ yaklaşık bin yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Bu kadar uzun bir süre içinde toplum düzeninin ve siyasal düşüncenin değişikliğe uğraması son derece doğaldır (Göze, 1995: 59).

Feodal toplum düzeninde, toprağın asıl sahibi, hizmet gören kişinin hakkı ve toprağı işleyenin hakkı olmak üzere üçlü bir ayırım bulunmaktaydı. Örneğin toprak sahibi bir senyör, belirli bir sözleşmeyle toprak parçasını kullanım hakkını başka bir senyöre verdiğinde, hukuken toprağın sahibi kalmaktaydı. Ancak kullanım hakkını alan senyör, bu toprağı işleme hakkını bir başkasına verebiliyordu. Böylece aynı toprak parçası üzerinde üçüncü bir hak daha oluşmaktaydı (Göze, 1995: 63). Feodal düzende

çok fazla yerel otoritenin bulunması, Poggi'nin de ifade ettiği gibi (Poggi, 2002: 41) "devleti kişilerden oluşan bir topluluk" haline getirmiştir.

Ortaçağ İngiltere'sinde finansal ya da idari hesap verebilirliğin siyasal hesap verebilirlikten önce gelişmeye başladığı görülmektedir. Bu kapsamda siyasal açıdan kral ifa ettiği görevlerden dolayı sadece Tanrı'ya hesap vermekte iken on ikinci yüzyıldan itibaren hükümetlerin bürokratik yapılarının gelişmesiyle beraber finansal hesap verebilirlik ön plana çıkmıştır zira bu dönemde hazineden sorumlu olan görevli (Baron), gelirlerin ve giderlerin hesaplanmasından da sorumlu olmaya başlamıştır (Day ve Klein, 1987: 10).

Şekil 3. Feodal Dönemde Hesap Verebilirlik



Kaynak: Day ve Klein (1987: 11)

Bu dönemde hesap verebilirliğin iki temel özelliği bulunmaktaydı. Öncelikli olarak, bürokratik mekanizmanın oldukça basit bir şekilde gelişmeye başlamasıyla, kral, faaliyetlerini yerine getirmekle görevli, uzman kesim üzerinde kontrol mekanizmaları da oluşturmaya başladı. Bunun yanında, kralın görevlileri, hem mali hem de paranın

elde edilmesi ve harcanmasının yasalara uygun olarak gerçekleşmesinden sorumlu olmaya başladılar (Day ve Klein, 1987: 10-12).

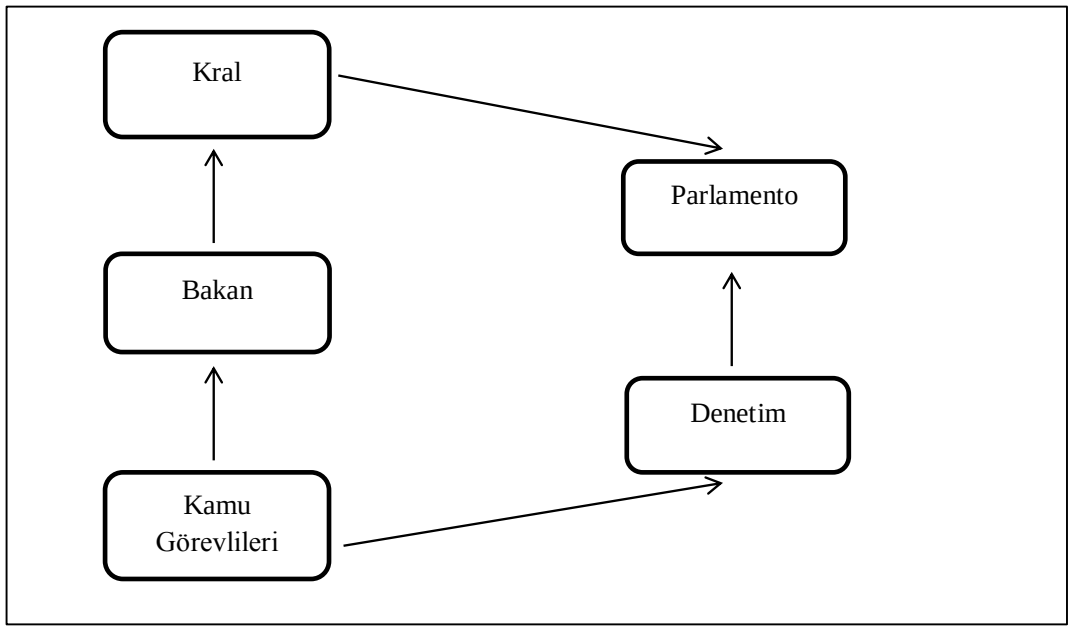
Batı'da mutlak monarşilerin hâkim olduğu on altıncı ila on sekizinci yüzyıllar arasında egemenlik kişisel olarak krala bağlanıp devlet kralın mülkiyetine geçmiştir. Egemenlik başkalarına emretme hakkıydı ve emre muhatap olanlar, buna itaat etmekle görevliydi. Kanunlar, kral iradesinin somut ifadeleriydi. Emre muhatap olanların, kanunların iptali için müracaat edebilecekleri daha üst bir otorite mevcut değildi (Eryılmaz, 2008: 75). Monarşi eskiden olduğu gibi Tanrısallık kavramını ifade etmekteydi. Bu ilahi özellik ise kralın iktidarının sınırlandırılması olarak anlaşılmamaktadır (Schmidt, 2001: 49).

Kıta Avrupasında kral kamusal refahın sağlanmasında beklenmedik bir durum olmasından, kurallara uyulmamasından, kamusal kaynakları kendi kişisel çıkarları için kullanmasından dolayı sorumluydu. Kral aynı zamanda, kendi ofisinde, görevlileri tarafından yerine getirilen faaliyetlerden dolayı da sorumluydu çünkü bu faaliyetler kral adına yerine getirilmekte ve doğrudan kralın denetimi altında bulunmaktaydı. Bunun yanında her bir kamu görevlisi, emir komuta zinciri içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetlerden dolayı bir üst makama karşı açıklama yapmakla yükümlüydü. Kısacası kral, kendi yönetimi altında gerçekleştirilen tüm faaliyetlerden ötürü ahlaki anlamda sorumlu bulunmaktaydı. Ancak, kralın ahlaki anlamda her şeyden sorumlu olmasına karşın; söz konusu sorumluluklarının gereğini yerine getirmediği durumlarda onu yargılayacak ve onun herhangi bir makama hesap vermesini sağlayacak bir mekanizmaya yer verilmemektedir (Caiden, 1989: 18).

Kıta Avrupasının aksine, kralın gücünün, parlamento tarafından sınırlandırılması girişimlerinin uzun bir tarihsel süreci kapsadığı İngiltere'de 17. yüzyıl boyunca, kral ile parlamento arasında gerçekleşen mücadelede parlamento, özellikle 1689 Haklar Bildirgesi ile önemli kazanımlar elde etti (Arsel, 1968: 113-114). 16. yüzyıldan itibaren İngiltere'nin anayasa tarihinde ortaya çıkan gelişmelerden sonra

sadece Tanrı'ya hesap veren kralın parlamento tarafından gücü sınırlandırılmış ve kral ve bakanlar parlamentoya hesap verir hale gelmeye başladı (Day ve Klein, 1987: 12).

Şekil 4. Meşruti Monarşi Döneminde Hesap Verebilirlik



Kaynak: Day ve Klein (1987: 11).

1.2.2.Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik

Poggi (2002: 16), modern devleti şu şekilde tanımlamaktadır: "devlet dairelerindeki memurların sürekli ve talimatlara uygun çalışmaları yoluyla yönetimi sağlamak için oluşturulmuş karmaşık kurumsal düzenlemeler, … Bu dairelerin toplamı olan devlet, belli sınırlar dâhilindeki, bir toplumda yönetim işini üstlenir. Hem hukuken hem de mümkün olduğunca, fiilen, yönetime ilişkin tüm güç ve olanaklar tekelindedir."

Aslında bu ifadelerle Poggi, modern devletin tanımlayıcı unsurunu, kamu görevlilerinin kurumsal düzenlemeler çerçevesinde, önceden belirlenen talimatlara uygun olarak faaliyetlerini yerini getirmesi olarak belirtmektedir. Modern devleti geleneksel devletten ayıran en temel unsurlardan biri, kamusal gücü elinde bulunduranların önceden belirlenen düzenlemelerle sınırlandırılmasıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, devlet yönetiminde bulunan kişilerin, kamuya karşı hesap vermelerini sağlayacak hatırı sayılır ve geçerli bir teori modern dönemde ortaya çıkmıştır. Kamusal hesap verebilirlik büyük ölçüde, siyaset teorisi ve kamu yönetiminin profesyonelleşmesi ile birlikte gelişmiştir (Paul, 1991: 7).

1.2.2.1.Kamusal Hesap Verebilirliğin Ortaya Çıkışı

On yedinci yüzyılda bilim alanındaki ilerlemeler ve keşifler doğa yasalarını anlamada ve bu yasaları kendi yararlarına kullanmalarında insanoğluna yeni olanaklar tanımıştır. Bu yüzyılda hukuk, tanrı ile ilişkisini kesmiş, siyaset de teoloji ile bağlarını koparmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmelerle birlikte, devlet iktidarının kökünü tanrıya bağlayan tanrısal hukuk görüşü, yerini sosyal ve siyasal sözleşme teorisine bırakmıştır (Göze, 1995: 126).

Kamusal hesap verebilirliğin ortaya çıkışını sağlayan bir diğer faktör, sınırlı iktidar düşüncesinin gelişimi olmuştur. On yedinci ve on sekizinci yüzyıllarda liberal hukuk ve siyaset düşünürlerince ortaya konmaya başlayan anayasacılık düşüncesi; doğal hukuk ve özellikle sosyal sözleşme teorileri paralelinde ortaya çıkmıştır (Erdoğan, 1997: 17). İktidarın kötüye kullanılabileceği ve insan onurunun dokunulmaz olduğu inancından kaynaklanan anayasacılık düşüncenin en önemli amacı devlet iktidarını sınırlandırmaktır. Anayasacılık, özgürlükleri korumak ve iktidarı bölme yoluyla, devletin ve hükümetin eylem ve işlemlerine karşı etkin sınırlamalar getirmektedir (Turhan, 2005: 74).

Sınırlı iktidar fikri ise kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkelerini yansıtmaktadır. Tarihsel süreçte anayasacılık faaliyetlerinin başlangıç aşamasında kuvvetler ayrılığı kavramının öne çıktığı gözlenmektedir. Bu kapsamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel amacının özgürlüğü gerçekleştirmek olduğu ileri sürülebilmektedir. Anayasacılık düşüncesinde de, iktidarın, özgürlükleri ortadan kaldıracak tarzda şekillenmesini önlemek büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle,

kuvvetler ayrılığı, iktidarın kötüye kullanılmasını önlemede önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Erdoğan, 1999: 34).

Hukuk devleti ilkesi ise bireyin devlet karşısında dokunulmaz ve devredilmez hakları olduğu temeline dayalı olan liberal düşüncenin gelişimi ile birlikte, devlete karşı ileri sürülebilen bireysel haklar ile dokunulan ve sorgulanabilen bir devlet anlayışıdır (Doehring, 2002: 210). Liberal düşünceye göre, meşru güç kullanma tekeline sahip en büyük örgütlü otorite olan devlet bireysel özgürlükleri tehdit eden en büyük güçtür. Dolayısıyla onu sınırlamak gerekmektedir. Bunun en iyi yolu da hukuk kurallarıdır.

Hukuk devleti, hukuka dayanarak ve hukuk sayesinde var olabilen devlet anlamına gelmektedir. Bu ilke devletin hukuk çerçevesinde düzenlenmesini, hukukla bağlı olmasını ve keyfi yönetim yerine kuralların egemen olması anlamına gelmektedir (Erdoğan, 1997: 71). Hukuk devleti, sadece bireylerin değil, devlet iktidarını kullananların uyması gerekli olan kuralları ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Ancak hukuk devleti, hukuku olan devlet değil, hukukun egemen olduğu devlet anlamını taşımaktadır çünkü pozitif olarak yürürlüğe konulmuş normlar sistemi anlamında her devletlerin bir hukuku bulunmaktadır. Ancak bu yazılı kurallar, devlet iktidarını sınırlandırmak yerine, onun iktidar yapısına yasallık kazandırabilir. Bu nedenle 19. yüzyılla birlikte gelişen hukuk devleti anlayışı, vatandaşlar için hukuk güvencesi sağlayan ve evrensel değerlerle uyumlu bir hukuk anlayışının ortaya çıkması bakımından önem taşımaktadır (Erdoğan, 1997: 71-72).

Kamusal hesap verebilirliği etkileyen bir başka faktör ise temsili liberal demokrasinin gelişimidir. Liberal demokrasi siyasi hesap verebilirliğin yerleşmesi açısından önemlidir. Liberal demokrasinin iki temel unsurunun olduğunu belirtmek mümkündür. Bunlardan biri önemli siyasi konularda çerçeve kararları halkın alması veya almaya yetkili olmasıdır. Diğeri ise vatandaşların söz konusu kararları sınırlı bir alanda alması veya almaya yetkili kılınmasıdır (Holden, 2007: 15).

Liberal temsili demokrasi kuramı, 1806-1873 yılları arasında yaşamış olan İngiliz filozof ve politik iktisatçı John Stuart Mill tarafından geliştirilmiştir. Mill'e göre demokratik bir yönetimin yerine getirilmesi için temsil vazgeçilmez bir niteliği oluşturmaktadır çünkü Mill'e göre, büyük olan bir toplulukta, vatandaşların tamamı ya da büyük bir kısmı, kişisel olarak kamusal işlerle ilgili kararlara sınırlı sayıda katılabilmektedir (Schmidt, 2001: 92). Temsili demokrasinin meşruluğunun halkın iradesine dayanması ve siyasi anlamda ona hesap vermesi bakımından önem taşımaktadır.

1.2.2.2.Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Genel Özellikleri

On sekizinci yüzyılın yarısında Britanya'da başlayan, on dokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda ise Avrupa'ya ve Amerika Birleşik Devletleri'ne yayılan sanayi devrimi, kamu yönetiminin gelişimi açısından önemli etkiler meydana getirmiştir (Baransel, 1979: 103). Modern dönemde kamu yönetiminin temel özelliği, büyük ve karmaşık bir yönetim yapısına sahip olmasıdır. Bu süreçte meydana gelen toplumsal dönüşüm hareketi zamanda sosyoekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda da etkilerini göstermeye başlamıştır. Böylece devletin gerek yapısal gerekse işlevsel büyümesi mümkün hale gelmiştir.

Sanayi öncesi toplumlarda devletin adalet, savunma vb. temel hizmetleri sunması nedeniyle kamu yönetimi büyük bir örgüt yapısına sahip değildi. Ancak sanayileşme süreciyle beraber teknolojik yenilikler ile makine – yoğun üretime geçiş; şehirlerin büyümesine, altyapı, eğitim ve sağlık alanlarına yeterince kaynak aktarılamamasına neden olmuştur. Sözü edilen ekonomik sorunlar zamanla bunların piyasa ekonomisince çözülememesine ve devlet müdahalesine gereksinim duyulmasına yol açmıştır (Eryılmaz, 2010: 62).

Böylece büyük hükümet ve kamu yönetimi modern devletin en önemli özelliklerinden biri olmuştur (Pfiffner ve Presthus, 1953: 3). Modern devlette ortaya

çıkan birçok hastalığı çözmek, toplumda ortak faydayı sağlamak için hükümetler daha fazla görev üstlenmiştir. Devlet klasik olarak yerine getirdiği polis, adalet, savunma, diplomasi vb. gibi görevlere ek olarak ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikte birçok görev yerine getirmeye başlamıştır (Gournay, 1971: 19). Ancak devletin yerine getirdiği faaliyetler, yalnızca miktar olarak değil, kalite olarak da artma eğilimine girmiştir. Devlet sadece, daha çok nüfusa daha çok hizmet götürmek değil, daha çeşitli ve kaliteli hizmet sağlamak talepleriyle karşı karşıya gelmiştir. O halde, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için idarenin daha güçlü araçlara ve daha geniş kaynaklara sahip olma ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Gournay, 1971: 19).

1929 dünya ekonomik krizinden sonra, Keynesyen ekonomi politikalarının etkisi ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişen "refah devleti" anlayışının gelişimi ve bunun sonucunda birçok kamu hizmetinin doğrudan devlet tarafından sunulmaya başlanması, kamu yönetiminin yapı ve faaliyet olarak daha da büyümesine neden olmuş ve bu durum, karar alma gücünün politik sistemden idari sisteme doğru transfer olması sonucunu doğurmuştur. Yasama organları, sadece genel durumdan sorumlu olmaya başlamış ve yasama, gücünün bir kısmını çok sayıda idari bölüm ve kurumlara aktarmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde, hükümetlerin idari kanadını oluşturan kamu yönetiminin gücü o kadar artmıştır ki devlet "idari devlet" olarak nitelendirilmiştir (Pfiffner ve Presthus, 1953: 3).

Rosenbloom, "idari devlet" kavramının, modern hükümetlerin birçok gerçekliğini ifade eden bir kavram olduğunu belirtmektedir. Öncelikli olarak, idari devlette, toplumsal kaynakların birçoğu, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve ücretleri için ödenmektedir. Bunun yanında, modern hükümetlerde kamu yöneticileri oldukça önemli bir konumdadırlar çünkü idari kararlar vasıtasıyla hükümetler, birçok problemi çözebilmektedir. Bu da kamu yöneticilerine politik bir güç sağlamaktadır (Rosenbloom, 1993: 38).

Modern devletin yönetim anlayışını oluşturan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamıştır. 1920'li

yıllarda biçimsel olarak şeklini alarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar çok fazla değişime uğramadan devam etmiştir (Hughes, 2003: 17).

19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında, İngiltere, Fransa, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri'nde patronaj, nepotizm ve politik gücün özel amaçlar için kullanılmasını önlemeye yönelik çalışmalar yapıldı. Bu reformlar, bir sorumluluk alanının oluşturulması, objektifliğin sağlanması ve kamu görevlilerinin tarafsızlığının kurulmasına dayanmaktaydı (Dwiwedi ve Jabba, 1989: 2). Tüm bu gerçekleştirilen reformlar kamu yönetiminin profesyonelleşmesi açısından büyük önem taşımaktaydı.

Geleneksel kamu yönetiminin entelektüel temellerinin Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber'in fikirlerine dayandığını ileri sürmek mümkündür. Wilson 1887 yılında yazdığı "The Study of Administration" (Yönetimin İncelenmesi) isimli makalesinde, ilk defa "siyaset" ve "yönetim "in birbirinden ayrı alanlar olduğunu vurgulamıştır. Wilson'a göre, siyasal alanda kamu politikaları belirlendikten sonra, bunları uygulama görevi, bilgili, uzman ve tarafsız olan kamu görevlilerine geçmekte ve kamu görevlileri de bunu en etkin biçimde uygulamaktadır (Wilson, 1961). Yirminci yüzyıl başlarında F. Taylor'da "Bilimsel Yönetim" olarak belirtilen yaklaşımı ile bilimsel yöntemler kullanarak, her iş için en iyi tek bir yöntemin bulunabileceğini vurgulayarak geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesini etkilemiştir (Eryılmaz, 2010: 16).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının şekillenmesindeki en büyük etkiyi Max Weber'in bürokratik örgütleme modeli yaratmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı büyük ölçüde Max Weber'in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Hatta geleneksel kamu yönetimi, literatürde çoğu zaman bürokratik yönetim modeli olarak da kavramsallaştırılmaktadır (Sözen, 2005: 25).

Weber'in örgütlerin yapı ve faaliyetlerini incelediği bürokrasi modeli, "ideal tip" olarak kavramsallaştırılmaktadır. Ancak burada ideal kavramı, en iyi ve en üstün anlamında kullanılmamaktadır. Burada ideal tip derken, gerçek hayatta tam olarak

örneği bulunmayan anlamını taşımaktadır. Mevcut örgütsel yapılar bu ideale ne kadar yakınsa o kadar bürokratik olma özelliği taşımaktadır (Eryılmaz, 2008: 44-45). Böylece ideal tür bürokrasi, hangi örgütlerin bürokratik sayılacağı, hangi örgütlerin bürokratik sayılmayacağını belirleyen bir takım özellikler ortaya koymaktadır (Mouzelis, 2001: 60).

Weber'in bürokrasi modelinin birinci özelliği, otoritenin kaynağının yasalara dayanmasıdır. Bürokrasinin somut işleyiş biçimi, yasalar ya da idari yönetmelikler çerçevesinde düzenlenmiş, belirli bir resmi yetki alanı çerçevesinde işlemektedir. Bürokratik yönetim modelinin ikinci temel prensibi otorite hiyerarşisidir. Hiyerarşi ilkesine göre, görevler hiyerarşik bir düzen içerisinde gerçekleşmektedir. Görev hiyerarşisi, alt kademede yer alan görevlilerin, üst kademede yer alan görevlilerce denetlenmesine imkân sağlamaktadır. Üçüncü prensip, kamu ve özel yaşamın birbirinden ayrılmasıdır. Bürokraside genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam birbirinden ayrılmaktadır. Kamu fonları ve malzemeleri ile resmi görevlinin özel mülkü arasında hiçbir bağ bulunmamaktadır. Bürokratik örgütlenmenin dördüncü prensibi uzmanlaşmadır. Daire ya da büro yönetimi esas olarak uzmanlık gerektirmektedir. Uzmanlaşma, esas olarak işbölümünün bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Weber, 2005: 290-293; Eryılmaz, 2008: 45-49; Hughes, 2003: 22).

1.2.2.3.Modern Dönemde Hesap Verebilirlik: Geleneksel Hesap Verebilirlik:

Modern dönemdeki hesap verebilirlik sistemi (geleneksel hesap verme sistemi), geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri üzerine kurulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, siyaset ve kamu yönetimini birbirinden kesin çizgilerle ayırmaktadır. İdare ile politika arasındaki bu ayırım, geleneksel yönetim anlayışının getirdiği sorumluluk fikrini yansıtan başlıca unsurdur. Politika ya da strateji belirleme yetkisi siyasilere aittir. Kamu yöneticileri, belirlenen bu politikaları uygulayan bir araç niteliğindedir. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilerine kesin bir

itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu sağlanmış olacaktır (Eryılmaz, 2010: 17).

Geleneksel hesap verebilirlik sistemi, oldukça basit bir yapıya sahiptir. Devletin idari aygıtını oluşturan kamu yönetiminin, siyasilerin aldığı kararları en verimli şekilde uygulayacağı varsayımı, kamuoyunun idare konusunda endişelenmemesi düşüncesini de ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar sadece siyasi konularla ilgili olarak endişelenmeli, eğer devlet politikalarından hoşlanmazlarsa çeşitli araçlar kullanarak (seçimler) durumu düzeltmelidirler (Behn, 2001: 34).

Geleneksel hesap verme sisteminin temelini bakanların siyasal sorumluluğu meydana getirmektedir. Yürütme organı ise icraatlarından dolayı meclise, meclis de halka hesap vermektedir. Kamu personelinin halka olan sorumluluğu dolaylıdır. Geleneksel doktrinde bakan özne konumundadır. Parlamentoya karşı, hem kamu görevlilerinin yerine getirdiği faaliyetlerden, hem de kararlarından dolayı, hesap verme yükümlülüğü içindedirler (Barberis, 1998: 452). Bu açıdan politik hesap verebilirlik, geleneksel hesap verme sisteminin temelini oluşturmaktadır. Kamu yöneticileri öncelikli olarak siyasi organlara karşı hesap vermektedir.

Hesap verebilirlik kavramının bir diğer parametresi ise idari hesap verebilirliktir. Örgüt içerisinde her ast yerine getirdiği faaliyetlerden ötürü, bir üst otoriteye hesap vermek durumundadır. Siyasi ve idari hesap verebilirlik dışında, müfettişler ve yargı organlarına karşı hesap vermek geleneksel sistemin unsurlarındandır (Behn, 2001: 43-44).

Behn (2001: 44), önceden belirlenen kurallara uymanın geleneksel hesap verebilirlik açısından neden bu kadar önemli olduğunu, bilimsel yönetimin örtülü varsayımına dayandırarak açıklamaktadır: “Bir görev bilimsel olarak tasarlandıktan sonra, hesap verme sorumluluğu, bu görevi yerine getirmekle görevlendirilen tüm bilimsel kuralları izleyip izlemediklerini saptayarak bulabiliriz”. Dolayısıyla önceden tasarlanan kurallar bilimsel olarak en verimli yönetimi ortaya çıkaracağından dolayı, bir

kamu görevlisinin bu kurallar açısından hesap vermesi, örgütsel verimliliği sağlayacaktır. Weber'in hukuki rasyonalite anlayışı, yasalara bağlı bir yönetimin daha verimli olacağı düşüncesine dayanmaktadır çünkü yasalar rasyonel esaslara dayanmaktadır.

Geleneksel hesap verebilirlik sisteminde kamu görevlilerinden mali konularda da hesap vermesi beklenmektedir. Önceki çağlarda kamu görevlileri çeşitli otoritelere karşı bizzat hesap verirken modern dönemde bu işi oluşturulan parlamento komisyonları ve Sayıştay benzeri kurumlar yerine getirmektedir. Bovens, 1980'den önce "hesap verebilirlik" kavramının mali konuları ifade etmek için kullanıldığını belirtmektedir (Bovens,2005). Ancak geleneksel hesap verebilirlik anlayışında, mali konular için hesap vermek, önceden belirlenen düzenlemelere uyulup, uyulmaması çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Görüldüğü gibi, geleneksel kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilişkisi oldukça açıktır. Ancak bu geleneksel ilişki bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Öncelikli olarak kamusal hesap verebilirliğin temelinde politikacılar bulunmaktadır. Bürokratlar ise tarafsızlık ilkesi bağlamında siyasetçilerden ayrılmaktadır. Dolayısıyla bir bürokratın veya teknokratın sorumluluk alanı daralabilmektedir (Hughes, 2003: 244-245).

Diğer yandan geleneksel hesap verebilirlik anlayışında yönetim ve siyaset arasında net bir ayrım bulunmamaktadır. Kamu görevlilerinin politika belirleme açısından gerekli uzmanlık bilgisine sahip olması ve bu yeteneklerinden dolayı siyasileri yönlendirebilme yeteneği, bürokratların gücünü arttıran bir başka etken olmaktadır. Böylece kamu yönetimi her zaman kararları uygulayan bir aygıt olarak karşımıza çıkmamaktadır. Her siyasi ve idari kararın belli bir bilgi tabanına dayalı olarak alındığı düşünüldüğünde, siyasi yöneticiler ya da organlar herhangi bir konuda karar alabilmek için, bürokrasinin sahip olduğu bilgiye ihtiyaç duymaktadır. Bürokratik otoriteler, kararların belirli bir şekilde çıkmasını sağlamak için, sahip oldukları bilgi tekelini

kullanarak siyasileri yönlendirebilmektedir (Eryılmaz, 2008: 98). Böylece kararlar "sorumlu" olan siyasilerce değil, "sorumsuz" olan bürokratlarca alınmaktadır.

Yöneticilerin sorumluluk alanı kurallara bağlılık yönünden değerlendirildiği sürece kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi değil, hukuka uygun olması ön plana geçebilmektedir. Bunun yanında, geleneksel yönetim anlayışı, başarıları teşvik etmekten ziyade, hataları önleme üzerine kurulmuş olmasından dolayı, kamu yöneticileri hata yapmamak için, risk alma konusunda da çekinceli davranacaklardır (Hughes, 2003: 245).

Öte yandan bakanların kendi alanlarına dâhil olan görevler yerine getirilirken siyasi yönden sorumlu olmaları gerçek hayatta pek mümkün olmayabilmektedir. Bu uygulama gerçek anlamda işleseydi, bakanların istifasının veya görevden alınmasının çok nadir olarak karşımıza çıkmaması gerekirdi.

1.2.3. 1980'li Yıllardan Sonra Hesap Verebilirlik

Her ne kadar kamu yönetiminde hesap verebilirlik modern dönemde ortaya çıkıp gelişse de "hesap verebilirliğin" kavramsal olarak kullanımı 1980'li yıllardan sonra yaygınlık kazanmıştır. Bu tarihten itibaren, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışında meydana gelen köklü değişim, geleneksel hesap verebilirlik mekanizmalarından farklı olarak yeni hesap verebilirlik mekanizmalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu değişimi ortaya koymadan önce, hangi faktörlerin bu süreçte etkili olduğu üzerinde durmak yararlı olacaktır.

1.2.3.1.Bilgi Toplumunun Olanakları

Büyük toplumsal dönüşümlerin başlatıcı değişkenin teknolojik gelişmeler olduğu söylenebilir. Teknolojik gelişmeler, öncelikli olarak geniş anlamda, üretimde kullanılan yöntemleri, üretilen malların doğasını ve miktarını değiştirmektedir. Ancak

bu değişim sadece üretim düzenini değiştirmemekte, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel yapıları da değiştirmektedir. Bilgi toplumu çok farklı şekillerde kavramsallaştırılmaktadır. Örneğin Drucker, içinde bulunduğumuz toplumu "kapitalist ötesi toplum" olduğunu ifade ederken (1993: 34), toplumsal dönüşümleri üç dalga çerçevesinde değerlendiren Toffler, 1960'lı yıllardan sonra bilgisayar kullanımının yaygınlaşmasıyla başlayan bu son süreci üçüncü dalga olarak ifade etmiştir (Toffler, 1981: 34). Enformasyon toplumu, post kapitalizm, hizmet sınıfı toplumu, post endüstriyel dönem, burjuva sonrası toplum, ekonomi sonrası toplum, uygarlık sonrası toplum, vb. birçok kavram toplumsal değişim sürecini ifade etmek için kullanılmaktadır (Dolgun, 2005: 103).

Tarım toplumunda "toprak" temel üretim faktörü iken, bunun yerini, sanayi toplumunda sermaye, günümüzde ise, bilginin aldığını söyleyebiliriz. Sanayi toplumunun hammaddelere bağımlı olan yapısı, üretim açısından makinelerin ve insanların koordinasyonuna dayanırken, yeni toplum yapısı, enformasyon teknolojileri ile bilginin sunduğu imkânlar çerçevesinde örgütlenmektedir (Dolgun, 2005: 111).

Drucker'a göre, günümüzde, artık değerler, "verim" ve "yenilik" ile yaratılmaktadır. Aslından bunların her ikisi de bilginin işe uygulanmasıdır. Bilgi toplumunun başta gelen sosyal grupları da bilgi işçileridir. Bilgi işçileri, bilgiyi verimli kullanmayı bilen bilgi yöneticilerinin yanında, bilgi profesyonelleri ve bilgi elemanlarını da kapsamaktadır. Kapitalizminden farklı olarak bilgi toplumunda üretim olanakları da üretim araçları da bu elemanların elinde olmaktadır (Drucker, 1993: 18).

Bilgi toplumu, sanayi toplumunda giderek büyüme eğilimi gösteren hizmetlere yeni türlerin eklenmesine yol açmıştır. Özellikle eğitim ve sağlık sektöründe tasarımcı, plancı, programcı, çözümleyici vb. birçok meslek dalları giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Gelişmiş toplumlarda, çalışan nüfusun önemli bir bölümü bu hizmet alanlarında yer almaktadır. Sanayi toplumunda üretim sürecinin içinde yer alan "mavi yakalılar" yerini, bilgi toplumunda beyaz yakalılara bırakmaktadır (Şaylan, 2003: 176).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler hiç şüphe yok ki kamu yönetimini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu değişimin temelde iki açıdan olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, uyduların, faks makinelerinin, bilgisayarların, cep telefonlarının ve küresel iletişim ağlarının artması ile birlikte, bilgiye erişim hakkının devlet elinden bireye doğru el değiştirmesi söz konusu olmuştur (Altınok, 1997: 229). Artık devletler, bilgileri sadece kendi kontrolleri altında bulunduramamakta, özellikle internet teknolojisinin gelişmesi ve yaygınlaşması ile birlikte bireyler alternatif bilgi kanalları elde etme imkânına sahip olmaktadır. Bu gelişmeler, bir yandan yönetimin bireyler tarafından sorgulanabilmesini sağlamakta, diğer yandan da kamu yönetiminin cevap verebilirliğini zorunlu hale getirmektedir

Bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin bir diğer etkisi kamu yönetiminin gerek örgütlenme gerekse kamusal hizmetlerin sunumu yönünden kendisini göstermektedir. Evlerde kişisel bilgisayarların artması ve internet teknolojisinin kullanımının yaygınlaşmaya başlaması, kamuya ait bilgilere daha rahat ulaşabilme imkânı sağlamaktadır. Özellikle internet, birey ile yönetim arasında ilişkilerin gelişimi açısından önemli katkılar yaratmaktadır (Al, 2007: 90). Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması, haftanın yedi günü yirmi dört saat kesintisiz, kolay, etkin ve ucuz kamu hizmeti sunma imkânı sağlamaktadır. Bunun yanında, devlet ve yürütülen politikalarla ilgili bilgilere bireysel olarak ulaşma olanaklarının sunulması ve gerektiğinde de ilgili görevlilerle doğrudan iletişim imkânının bulunması, kamu görevlilerinin hesap verebilirlik düzeylerinin artışına etki yapmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler herhangi bir kurum içinde otoritenin farklı birimler arasında bölünmesine de neden olmaktadır. Organizasyon içindeki her bir üye en son ve en yeni bilgiyi edinebilmekte, bu da en önemli kaynağını bilgiden alan gücün, paylaşılması anlamına gelebilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2009: 368). Bu durum özellikle örgüt içindeki hesap verebilirlik düzeyini etkilemektedir.

Aslında hizmetlerin bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak sunulması özel sektör kaynaklıdır. Özellikle bankacılık hizmetlerinden sırada beklemeden evinden ya da ofisinden yararlanan vatandaşlar, kamu hizmetlerinden de aynı standartları bekler hale gelmektedir. Bu da itaatkâr vatandaş yerine, kamu hizmetlerini sorgulayan ve hesap soran vatandaş tipinin ortaya çıkması anlamına gelmektedir (Altınok, 2005: 137).

1.2.3.2. Ekonomik Gelişmeler

Kapitalizm tarihsel süreç içinde, çeşitli aşamalardan geçerek bugüne gelmiştir. Bu aşamalardan her biri, belirli özellik ve boyutlarıyla sistemin karşılaştığı sorunlara belirli çözümler getirmiştir. Bu sorun çözme aşamaları çerçevesinde ortaya çıkan esnek yapı, son olarak, önceki yıllarda çözüm olarak ileri sürdüğü devlet müdahalesini ve devletin ekonomiyi yönlendirmesini reddetmektedir (Aksoy, 2003: 546).

Kapitalist sistemin 1930'lardaki kriz dönemlerinde, krizin üstesinden gelinebilmesi için devletin ekonomide aktif olarak rol alması gerektiği yönündeki düşünceyi gündeme getirmiştir. Çeşitli sosyal koruma mekanizmaları sayesinde o dönemde pratikte var olmayan işsizlik tazminatının, işin azaldığı yerde talebin yok olmasını engelleyeceği ifade edilmiştir (Rosanvallon, 2004: 9).

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında giderek büyümeye başlayan ve refah devleti olarak ifade edilen uygulamalar, temel olarak Keynesyen ekonomi modeline dayanmaktadır. Buna göre, hükümetlerin ekonomik alandaki esas amacı tam istihdamı, fiyat istikrarını ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır. Refah devletinin temel meşruluk ölçütü, kamu kuruluşları aracılığıyla, devletin toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesidir. Bu doğrultuda devletin temel amacını mal ve hizmetlerin, adil, eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamak oluşturmaktadır (Şaylan, 2003: 93).

Bu amacı gerçekleştirmek için, devlet yeni görevler üstlenmiş ve bunun sonucunda hem merkezi hem de yerel düzeyde, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, aile,

çocuk yardımı gibi çok geniş bir alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. Yürütülen bu ekonomik politikalar sonucunda kamu yönetimi örgütü de yapı ve işlev olarak genişlemiş, kamu harcamaları da büyük ölçüde artmıştır (Sözen, 2005: 40).

Özellikle 1973 yılındaki petrol krizinin tetiklemesiyle ortaya çıkan ekonomik durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarının azalması, savaş sonrasında kurulan dengeyi bozmaya başlamıştır (Bilgiç, 2008: 33). Ekonomik krizin yanında, yaşlı nüfus oranının yükselmesi, sosyal yardım almaya hak kazananların sayısındaki artış vb. sosyo-ekonomik nedenlerden dolayı sosyal hizmetlere olan talebin yükselmesi refah devleti anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur (Sözen, 2005: 40).

Refah devletinin en çok eleştirilen yönlerinden birini de kamu yönetimi oluşturmuştur. Devletin üst siyasi kurum olarak ahlaki amaçlar üstlenmesi, büyüyen bürokrasinin belirlenen amaçları gerçekleştirememesi, devletin yönetilemez hale gelmesi sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde, kamu kurumları hantal, verimsiz, kaynakları tüketen örgütler olarak görülmüştür (Yüksel, 2007: 286; Köker, 1996: 112).

Neo-liberalizm düşüncesi doğrultusunda ABD ve İngiltere'de 1970'li yılların sonlarında; kamu sektörünün yapısı, devletin faaliyet alanı ve kamu kesiminin iş görme yöntemleri gözden geçirilmeye başlanmıştır. "Yeni Sağ" olarak ifade edilen siyasi hareket devletin yapısında ve işleyişinde köklü değişiklikleri yaşama geçirmiştir (Eryılmaz, 2010: 18). Böylece, 1970'li yılların sonunda "Devletin mali krizi", devletin rolü ve işlevleri alanında kapsamlı bir değişimi ortaya koymuştur. Uygulamada refah devleti gerilerken, özelleştirme girişimleriyle devletin küçültülmesi anlayışına dayalı olan "yeni sağ" düşüncesi ön plana çıkmaya başlamıştır (Şaylan, 2003: 123).

Liberalizm, devletin küçültülmesini ve kamunun faaliyet alanının daraltılmasını ve daralan bu alanın da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını savunmaktadır. Böylece piyasa ekonomisi kendi koşul ve kurallarına göre çalışabilecek, bireysel girişim rekabet ortamında üretim kaynaklarını verimli, rasyonel ve en uygun olarak kullanabilecektir (Aksoy, 2003: 548; Al, 2007:

122). Devletin tekelci konumu ve kar amacı gütmemesi, hem maliyetleri arttırmakta hem de tüketici seçimini sınırlandırmaktadır. Bunun yanında, devlet müdahalelerinin ve girişimlerinin kaynağını vergiler oluşturmaktadır. Vergilerin arttırılması ise bireylerin tasarruflarının ve yatırım kaynaklarının azalması anlamına gelmektedir (Aksoy, 2003: 547).

Hiç şüphe yok ki devletin küçültülmesi politikaları kamu yönetimini de önemli ölçüde etkilemiştir. Yeni politikalar, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanmasını gerektirmiş, hizmetlerin etkinliği ve verimliliği, örgütsel büyüklük ve hizmet yöntemleri gibi konular kamu yönetimi alanına girmeye başlamıştır (Al, 2007: 122).

Neo-liberal politikalar yanında, kamu tercihi teorisi de kamu yönetimi üzerinde önemli etkiler yaratmışlardır. Kamu tercihi teorisi, kamu yönetiminin hantal ve verimsiz olduğuna dair önemli araçlar sunmuştur (Özer, 2005: 214). Bu teori esas itibariyle, yönetsel işlere katılan bireylerin, oy veren seçmen, seçime giren aday, seçilmiş temsilci, siyasi parti üyesi ya da başkanı, bürokrat olarak davranışlarını ekonomi biliminin yöntemleri ile incelemektedir. Bu teoriye göre, siyasal insan ile ekonomik insan aynı insandır. Bireyler, ekonomik davranışlarında nasıl ki kendi çıkarları doğrultusunda hareket ediyorsa, siyasal davranışlarında da bireysel çıkarlarını esas almaktadır (Çoban, 2003: 75-76).

Bu çerçevede devlet, hükümet ve kamu kurumlarının temel amacı, varsayıldığı gibi, toplumun iyiliğini maksimize etmek değildir. Tersine devlet ve onu somutlaştıran kurumlar kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşmaktadır. Politikacılar ve siyasal partilerin amacı oylarını arttırmak, bürokratın amacı ise büro maksimizasyonu sağlamaktır. Yani bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin artması nihayetinde bütçesinin genişlemesidir. Bürokrasinin böyle büyümesi de verimsiz kaynak kullanımı sonucunu doğurmaktadır (Aksoy, 2003: 551). Bu nedenle kamu tercihi teorisyenleri, devletin rolünü minimuma indirip, piyasanın rolünü arttırarak en iyi sonuçlara ulaşılabileceğini ileri sürmektedirler (Hughes, 2003: 11).

Anayasal iktisat veya kamu tercihi teorisi olarak ifade edilen görüşe göre refah devleti uygulaması hesap verebilirlik açısından bazı yetersizlikler göstermektedir. Bunlar arasında kamu kesiminin denetlenememesi ve yolsuzlukların artması yer alabilmektedir. Bu çerçevede kamu tercihi teorisinin kamu yönetimi üzerindeki temel önerileri; büro maksimizasyonunu önlemek ve yönetimin etkinliğini sağlamak için şeffaflaşma, her alanda fayda maliyet analizlerinin yapılması, rekabetin gerçekleştirilmesi, performansa dayalı ücret farklılaştırılmasına gidilmesi, maliyet ve faydanın dağılımında pazar şartlarının dikkate alınması şeklinde ifade edilmektedir (Çoban, 2003: 93).

1.2.3.3.Siyasi Gelişmeler

Dünyada çok yönlü bir dönüşüm yaşandığı yukarıda belirtilmişti. Bu dönüşümün ne olduğuna ilişkin dört farklı söylem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, ikincisi Fordist üretimden esnek üretime geçiş, üçüncüsü ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçiş ve dördüncüsü de modernist düşünceden post-modernist düşünceye geçiş olarak belirtilmektedir. Aslında bu dört unsur birbirleriyle ilişkili, biri diğerini tamamlayan faktörlerdir (Tekeli, 2003: 632). Tüm bu gelişmelerin siyaset alanında da değişmeler yarattığı tartışılmazdır. Yeni hesap verebilirlik sisteminin gelişimine katkı sağlaması açısından ele aldığımızda, siyasal alandaki en önemli farklılaşmanın, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş tartışmalarının olduğunu söyleyebiliriz.

Modern dönemin demokrasi anlayışını oluşturan temsili demokrasi modeli, toplumun ortak değerleri ve ilkeleri üzerine kurulmuştur. Bu rejimde vatandaşlar, partiler şeklinde örgütlenmekte ve partiler aracılığıyla siyaset alanında temsil edilerek yönetime katılmaktadır. Bu çerçevede düşündüğümüzde temsili demokrasilerde, katılım siyasal partilere oy vermek suretiyle sınırlı düzeyde kalmakta ve bireysel farklılıkların ve kimliklerin temsilini imkânsızlaştırmaktadır (Dursun, 2007: 37). Ancak, küreselleşen dünyada tek tip bir anlayıştan çok, toplum yerine bireyin, merkez yerine yerelin daha fazla önem kazandığı bir sisteme doğru geçiş yaşanmaktadır. Bu dönemde bireyler

kendi farklılık ve tercihlerini ortaya koymakta, kadın, çevre duyarlılığı, engellilik gibi konular çerçevesinde bir araya gelen topluluklar yeni sosyal hareketlere öncülük etmektedirler. Post-modern söylemler olarak da nitelendirilen bu gelişmeler, birey devlet ilişkisine yeni bir şekil vermektedir (Toksöz, 2008: 13).

Küreselleşme ile birlikte siyasal açıdan tartışılan konuların en başta gelenini, ulus devlet ve temsili demokrasiler oluşturmaktadır. Küreselleşmenin ulus devlet modelini ortadan kaldırdığı, küreselleşmiş ekonomik ve sosyal güçler karşısında ulusal yönetimlerin etkisiz kaldığı iddiası bu tartışmaların temel çıkış noktasını oluşturmaktadır (Parlak, 2005: 191; Şaylan 2003: 193). Özellikle uluslararası alanda faaliyet gösteren küresel kuruluşların, (IMF, Dünya Bankası, vb.) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yapısal uyum politikalarını dayatmalarının demokrasi için bir tehdit olduğu ileri sürülmektedir (Polatoğlu, 2003: 58).

Geleneksel hesap verme mekanizmaları temel olarak temsili demokrasi anlayışına dayanmaktadır. Buna göre siyasal hesap verebilirliğin temel aracı seçim sandığı olup bürokratik hesap verebilirliğin ise hiyerarşidir. Oy mekanizması yoluyla iktidara gelen siyasilerin halkın isteklerine göre kararlar alacağı öngörülmektedir. Ancak Fox ve Miller; ifade edilen yaklaşımı sorunlu olarak nitelendirmiştir. Vatandaşların talepleri ile kamusal karar alma birimleri arasında uzlaşmanın olmadığı ifade edilmektedir (Miller ve Fox, 2007: 3-12). Dolayısıyla çeşitli çıkar grupları siyasileri manipüle edebilmektedir.

Bu çerçevede siyasal açıdan ortaya çıkabilecek en önemli sonuç, temsili demokrasi ve demokratik hesap verebilirliğin ciddi bir biçimde erozyona uğramasıdır (Şaylan, 2003: 193; Köker, 1996: 113; Üstüner ve Keyman, 1995: 33). Temsili demokrasinin daha demokratik hale getirilebilmesi için yapılması gerekenler katılımcı demokrasi tartışmaları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Vatandaşın her düzeyde yönetime katılabilmesi için toplumun ve devletin yeniden örgütlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede katılımcı demokrasinin sağlanabilmesi için, devletin merkezden yönetim yerine yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek şekilde örgütlenmesi, toplumsal açıdan da sivil toplumun güçlenmesi gerekmektedir. Buna karşın, temsili demokrasinin içinde bulunduğu krize karşı, katılımcı demokrasinin çözüm olamayacağını ileri sürenler bulunmaktadır. Bu görüşe göre, siyasal otoritenin temsili organlardan, halk tarafından seçilmeyen ve çoğunluk iradesine bağlı olmayan oluşumlara aktarılması demokrasi açısından uygun bir yöntem olarak görmek mümkün değildir (Çitçi, 2008: 26-27).

1.2.3.4.Kamu Yönetimi Alanında Meydana Gelen Gelişmeler

1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler esas itibariyle üç aşamada değerlendirilebilir. Birinci aşama, 1979 yılından başlayarak 1985 yılına kadar etkili olup, kamuda yasal-yapısal serbestleşme, kamu mal ve hizmetlerindeki sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemlerinin yürürlüğe konulması politikalarından oluşmaktadır. İkinci aşama 1985 yılından itibaren yoğun olarak uygulanan devletin elindeki kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik politikaları içermektedir.

Son aşama ise 1990'lı yılları kapsamaktadır. Buna göre kamu yönetiminde; kalite, katılık, saydamlık, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık vb. ilke değerlerin öne çıktığı gözlenmektedir (Eryılmaz, 2008: 249-250). Birinci ve ikinci aşamadaki politikalar yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte ele alınabilirken, üçüncü aşamadaki politikalar yönetişim tartışmaları çerçevesinde değerlendirilebilmektedir.

1.2.3.4.1.Yeni Kamu Yönetimi

1980'li yılların başından itibaren, özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere, birçok Batı ülkesinde, kamu yönetimi alanında çeşitli reformlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1970'li yılların ortasında patlak veren petrol krizinin de etkisiyle, kamu yönetiminin performansı, büyüklüğü ve işleyişine yönelik yoğun eleştiriler bu reformların en temel gerekçelerinden birini oluşturmuştur. 1990'lı yıllar boyunca da devam eden kamu yönetimi reformları, kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Bu yönetim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi, önceden düşünce ve ilkeleri ayrıntılı bir biçimde ortaya koyulmuş bir ideoloji kitabına dayanmamaktadır. Esas itibariyle başlangıcı İngiltere'de Thatcher ve Amerika'da Reagan iktidarlarının karşılaştığı ekonomik sorunların üstesinden gelmek ve bürokrasinin hantallığına karşı çözüm önerileri üretmek için gerçekleştirilen reformlarla ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2010: 20-21).

Aslında yeni kamu yönetimi anlayışına temel oluşturan reformların tarihi, 1960'lı yıllara kadar geri götürülmektedir. Hughes, kamu reformlarının başlangıcını, 1968 yılında İngiltere'de yayınlanan Fulton Raporu olduğunu ifade etmektedir. Bu rapor kamu yönetimi alanında, işletmecilik anlayışının uygulanmasına ilişkin olarak ilkeler belirlemiştir. Ancak bu ilkeler uygulama alanı bulamamıştır (Hughes, 2003: 49).

19. yüzyılın sonlarında geleneksel kamu yönetimi değerler dizisinin temel amacını, yolsuzluk sorununu ortadan kaldırmak oluşturmuştur. Yolsuzluğun ortadan kaldırılmasının yönetimin verimli kılınmasıyla doğrudan bağlantılı olduğu varsayılmıştır. 21. Yüzyıl başlarında ise, kamu yönetimi, "performans kriziyle" karşı karşıya gelmiştir. Devletin performansının, vergi oranları kadar hızlı büyümemesi ve buna bağlı olarak devlete olan güveninin giderek azalması, kamu yönetimi reformlarının temel gerekçesini oluşturmuştur (Behn, 2001: 18-19). Bu nedenle, kamu yönetiminin

performansını arttırarak, onu daha etkili, verimli ve ekonomik kılmak kamu yönetimi reformlarının temel amacını meydana getirmiştir (Cendon, 2006: 49).

1980'li yıllarda kamu yönetimi alanında gelişmeye başlayan yeni yönetim anlayışı, kimi zaman kamu işletmeciliği ya da yeni kamu işletmeciliği (Hood, 1995), kimi zaman girişimci devlet (Osborne ve Gaebler, 1993) olarak kavramsallaştırılmıştır. Ancak hangi kavramı kullanırsak kullanalım şu gerçektir ki; katı, hiyerarşik ve bürokratik "geleneksel kamu yönetimi" anlayışından yeni bir kamu yönetimi anlayışına doğru bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişim, basit bir değişim değil, bir değerler dizisi değişimi olarak algılanmaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 5).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili olarak, bu anlayışın üç temel varsayıma dayandığı ifade edilebilmektedir. Bunlar, devletin mümkün olduğu ölçüde küçültülmesi ve küçülen bu alanın etkinlik, verimlilik ve tutumluluk esasına göre örgütlenmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmasından yararlanılması ve özel sektör yönetimindeki değerlerin ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılmasıdır (Sözen, 2005: 60; Tortop vd., 2007: 516).

Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan bu gelişmelerin hesap verebilirliğe olan etkileri göz önüne alındığında; yeni kamu yönetimi anlayışının geleneksele nazaran iki ana varsayımı değiştirdiğini ifade etmek mümkündür. Bunlardan biri özel yönetim – kamu yönetimi arasında farklılık olduğu düşüncesidir. Diğeri ise politik alanla idari alanın birbirinden ayrılabileceği iddiasıdır (Hood, 1995: 94). Politik alanla idari alanın birbirinden kesin çizgilerle ayrılması, geleneksel yönetim düşüncesinin sorumluluk anlayışının da temelini oluşturmaktadır. Emir verenler (siyasi) ve bunları uygulayanlar (kamu yönetimi) arasındaki net ayırım, kamu yönetiminin doğrudan siyasilere sorumlu olmasını gerektirmiştir.

Ancak, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yöneticilerini, sadece belirli kural ve prosedürleri uygulayan kişiler olarak görmemekte, kamu yöneticilerine daha fazla özerklik vererek, başında bulundukları kurumları yönetmek için, karar alma ve

uygulamada geniş yetkilerle donatılması gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Kamu yöneticilerine tanınan bu özerkliğin temel amacı, daha hızlı karar almak, değişen koşullara zamanında uyum sağlamak, vatandaşların taleplerine duyarlı olmak, kaynakları etkin ve verimli kullanmaktır. Bu çerçevede kamu yöneticilerinin sorumluluğu, sadece siyasilere karşı olmayacak, hizmet sunduğu halka karşı da olacaktır.

Geleneksel yönetim anlayışı, kamu yönetimi ile özel yönetimi birbirinden kesin çizgilerle ayırırken, yeni yönetim anlayışı, aralarındaki farklılıkların giderek azaldığını belirtmekte, hizmetlerde verimlilik, kalite, girişimcilik ve işletmecilik ruhuna sahip yönetici tipi, takım, geniş görüşlülük, görev, stratejik amaç ve hedef, müşteri ve piyasa kavramlarına vurgu yapmaktadır (Eryılmaz, 2010: 25).

1.2.3.4.2. Yönetişim

Kamu yönetiminde ortaya çıkan gelişmelerden bir diğeri "yönetişim" tartışmaları ekseninde değerlendirilebilir. Yönetişim, birey ile devlet arasındaki yeni bir ilişki biçiminin gelişimini ifade eden bir kavramdır (Tekeli, 2003: 626). Yönetişim gerek toplumsal aktörler arasındaki gerekse toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimi işaret ederek "birlikte yönetim" anlamını taşımaktadır (Toksöz, 2008: 7).

Yönetişim, yönetim kavramından daha kapsamlı bir anlamı içermektedir. Bu kavram, bir dizi aktör, süreç ve merkezi yönetimin birincil aktör olmaktan çıkıp diğer aktörlerle göreceli eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır. Geleneksel anlayış, devletin yönetim erkini elinde tutan tek kurum olması yönünde iken, yönetişimde devlet aktörlerden birisi olmaktadır (Gündoğan, 2004: 13). Bu çerçevede yönetişim; tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden, insan hakları ve performans ölçütlerine dayalı, çok aktörlü, *"desantralize"* olmuş ilişkiler içinde, iletişimsel rasyonellik anlayışına dayalı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren,

kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Tekeli, 2003: 627).

Yönetişim yaklaşımı, devleti her zaman siyasal yönetimin en önemli aktörü olarak kabul ederek ona sorumluluk yüklemektedir. Bununla beraber, diğer aktörlerin toplumsal hayattaki rollerinin ve işlevlerinin arttırılmasıyla devlet, temel varlık sebebine uygun işlerle uğraşarak, toplumun potansiyellerinin harekete geçirilmesi yoluyla çeşitli sorunlara uygun çözümler üretebilecektir (Gündoğan, 2004: 14).

Yönetişim anlayışı, devlet birey ya da aktörler arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı getirmektedir. Bireyin ya da toplumun diğer aktörlerinin yaratıcı güçlerine ve yapabilirliklerine iyimser bir bakış açısı bulunmaktadır. Aktörler, kendi gereksinimlerini algılayarak çözüm için tek başına ya da bir ortaklık içinde eyleme girişebileceklerdir. Böyle bir yönetişim sisteminin işlerliği, aktif aktörlerin kendi kendini yönlendirme kapasitesine sahip olmaları sonucunda hak aramayı bildikleri kadar sorumluluk yüklenebilmeleriyle de yakından ilişkilidir (Tekeli, 2003: 627-628).

Osborne (2006: 377), kamu yönetiminin gelişimini üç döneme ayırarak incelemektedir. Birinci aşama, 19.yy sonu ile 1970'li yılların sonuna kadar olan dönemi kapsamaktadır. Osborne bu dönemi "kamu yönetimi (puclic administration)" olarak tanımlamaktadır. İkinci aşama, 1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başından başlayıp yirmi birinci yüzyılın başına kadar olan dönemi içermektedir.

Osborne bu dönemi de "yeni kamu işletmeciliği (New Public Management)" olarak ifade etmektedir. Üçüncü aşama ise, yirmi birinci yüzyıldan başlayıp devam eden süreci kapsamaktadır. Bu aşama ise "yeni kamu yönetişimi (New Public Governance)" olarak tanımlanmaktadır. Bu aşama, hem kamu hizmetlerinin sunumunda karşılıklı olarak birbirine bağlı aktörlerin katkıda bulunmasına, hem de kamu politikalarının oluşturulmasında, farklı aktörlerin katılımına dayanmaktadır (Osborne, 2006: 384).

Benzer bir sınıflandırma Bovaird ve Löffler tarafından yapılmaktadır. Onlara göre kamu yönetimi reformları, yasa yönelimli, hizmet yönelimli ve vatandaş yönelimli olarak üç gruba ayrılmaktadır (Bovaird ve Löffler, 2003a: 19). Yasa yönelimli reformların geleneksel yönetim anlayışı, hizmet yönelimli reformların yeni kamu yönetimi anlayışı ve vatandaş yönelimli reformların yönetişim anlayışına dayalı olduğunu söyleyebiliriz.

Bu çerçevede yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetişimin birbirinden farklı ancak birbiriyle ilişkili kavramlar olduğu görülmektedir (Bovaird ve Löffler, 2003b: 11). Dolayısıyla aralarında benzerlikler olduğu kadar farklılıklar da bulunmaktadır. Her iki yaklaşım da, denetim ve hesap verebilirlik açısından yeni araçlar geliştirmiş olması, temsilcilerin rollerinin sınırlandırılarak asıllara rol vermeleri, kamu ve özel sektör arasındaki farklılığı ortadan kaldırmaları, çıktılara önem vermeleri, hizmetleri yönlendirmede yeni araçlar ortaya koymaları bakımından birbirlerine benzemektedir (Peters ve Pierre, 1998: 227-231).

Ancak bu iki kavram arasında birinin diğeri üzerinde üstünlüğü ya da önceliği olmaksızın bir takım temel farklılıklar da bulunmaktadır. Peters ve Pierre (1998: 231-233) bu farklılıkları şöyle ifade etmektedir: Öncelikli olarak bu iki yaklaşımın temel amaçları birbirinden farklıdır. NPM kamu örgütlerinin verimsizliği ve halkın beklentilerine cevap verememek gibi sorunların çözümü üretmek için ortaya çıkmışken, yönetişimin temel amacı demokratik bir yönetimi gerçekleştirmektir. İkinci olarak, NPM öncelikli olarak sonuçlar üzerine odaklanmışken, yönetişim için süreçler de önem taşımaktadır.

Yönetişim, aktörlerin yönetim süreci içinde etkinliğinin ne olduğunu gözleme ve yorumlama süreçlerini içermektedir. NPM ise süreçler üzerinde daha az durmakta, örgüt içinde yönetim tekniklerini geliştirerek, müşteri memnuniyeti ve verimliliği sağlamayı amaçlamaktadır. Üçüncü olarak, yönetişim yaklaşımı örgütler arası bir perspektife dayalı iken, NPM örgüt içindeki reformlarla ilgilenmektedir. Bu çerçevede yönetişim müzakereci bir süreç içinde, kamu, özel sektör ve sivil toplum arasında

işbirliğine yön vermek ve koordinasyonu sağlamaya çalışmaktadır. NPM örgüt içindeki yönetim stratejilerinin geliştirilmesi amacını taşımaktadır.

1980'lerden sonra, kamu sektörü alanında gerçekleşen reformlarla birlikte, devlet anlayışının sınırlarının çok net olduğunu söylemek oldukça zordur. NPM ve yönetişim reformlarının iç içe geçtiği bir ortamda, devletin sadece etkin ya da katılımcı olmasını beklemek mümkün değildir. Bu nedenle, kamu yönetimi devleti küçültme, etkinleştirme, katılım ve hesap verebilirliğini sağlamaya dönük politika ve uygulamaların iç içe geçtiği bir sistemi ifade etmektedir (Köseoğlu, 2009: 138).

1.2.3.4.3.Yeni Hesap Verebilirlik Anlayışının Temel Özellikleri

Ekonomik, siyasal ve sosyal faktörlerle birlikte, özellikle kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, geleneksel yönetim anlayışının temel varsayımları üzerine kurulan hesap verebilirlik mekanizmalarında da önemli değişimler yaratarak, yeni hesap verebilirlik yaklaşımının ortaya çıkışına neden olmuştur. Ancak bu yeni yaklaşım, geleneksel sistemdeki mekanizmaları bütünüyle ortadan kaldırmamakta (örneğin bakanların sorumluluğu), bir takım unsurlar varlığını devam ettirmektedir (Barberis, 1998: 460). Ancak bu, yeni hesap verebilirlik anlayışının eskinin bir devamı olduğu anlamına da gelmemektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkisiyle, yeni hesap verebilirlik anlayışının, "Kim, kime, ne için hesap verecek?" sorularına cevapları ve kamu yönetiminin sorumluluğuna ilişkin temel varsayımları geleneksel hesap verebilirlik anlayışından oldukça farklıdır.

Yeni hesap verebilirlik anlayışının temel özellikleri nelerdir? Bu sorunun cevabını, "hesap verebilirliğin konusu" açısından, "hesap verilenler" açısından ve "hesap verenler" açısından olmak üzere üç bakış açısıyla cevaplamak mümkündür. Hesap verebilirlik açısından ortaya çıkan en önemli değişimlerden birinin hesap verebilirliğin konusu üzerine olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu yönüyle geleneksel yönetim anlayışının temel taşları olan girdiye ve kurallara odaklanan yönetim fikrinden

sonuç odaklı ve performansa dayalı yeni yönetim anlayışına geçilmektedir (Bovens, 2005, Mulgan, 2003: 156; Rosenbloom, 1998: 547; Behn, 2001; Schwartz, 2002: 64).

Kamu yöneticilerinin performans için hesap vermeleri, özel sektördeki hesap verebilirlik mekanizmasının kamu sektörüne uygulanması sonucu ortaya çıkan bir gelişmedir (Mulgan, 2003: 156). Yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi, yeni kamu yönetiminin en temel amaçlarından biri, kamu sektörünün performansını arttırmaktır. Bu çerçevede özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de kamu yöneticilerini sadece bir takım kural ve prosedürleri uygulayan kişiler olarak değil, kendilerine daha fazla özerklik vererek onları girişimci yöneticiler olarak görmek ve önceden belirlenen ölçülebilir sonuçlar için sorumlu tutmak yeni hesap verebilirlik anlayışının en temel özelliklerinden birini oluşturmaktadır (Bovens, 2005, Gregory, 2003: 564, Cendon, 2006, Hughes, 2003: 247, Hood, 1995: 94, Romzek, 2000b: 30).

Yeni hesap verebilirlik anlayışında yöneticiler sadece kural ve prosedürlere uygun davranarak sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmayacaklardır. Kamu yöneticilerinin başında bulundukları kurumları profesyonelce yönetebilmeleri için karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılmaları gerekmektedir. Bu çerçevede kamu yöneticileri ve siyasiler arasındaki etkileşim ve interaktif ilişkiler de ön plana çıkmaktadır. Siyasi liderler, değerleri ve vizyonları belirleyerek makro seviyede kaynakları tahsis edecek, kamu yöneticileri de performans bakımından sorumlu olacaklardır. Kamu yönetiminin üst kademesinde bulunanlar, yönetimde "idarecilik" yerine "liderlik" rolü üstlenecek, orta ve alt kademe yöneticileri daha çok inisiyatif alacaktır (Eryılmaz, 2010: 24).

Bunu gerçekleştirebilmek için de performansa dayalı bir yönetim anlayışına geçilmesi gerekmektedir. Kamu sektöründe performansa dayalı bir yönetim anlayışı "önceden belirlenmiş olan performans göstergelerinin kullanılarak gerçekleştirilen ölçümler neticesinde kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma derecesinin tespit edilmesi, personelinin başarısının ortaya koyulması ve elde edilen performans sonuçlarının değerlendirilmesi" anlamına gelmektedir (Köseoğlu, 2007: 325). Performans denetimi

ve yönetimi anlayışında, devletin hizmetlere ilişkin ve vatandaşın da belirli dönemde bu hedeflere ulaşmasını beklemesi doğal bir hak olarak görülmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 255).

Performansa dayalı hesap verebilirlik, finansal raporlama ve performansa dayalı bütçe ile de yakından ilgilidir. Performansa dayalı bütçe, kamu kurumları tarafından stratejik planların hazırlanması, bu planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu harcama planlarının oluşturulması ve stratejik planlarda yer alan performans ölçütlerinin bütçe yapısıyla sağlanıp sağlanamadığını kontrol eden bir bütçe sistemini ifade etmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 264).

Yeni hesap verebilirlik anlayışı ile ilgili olarak ortaya çıkan en önemli gelişmelerden biri, yeni kamu yönetimi reformlarının uygulandığı ülkelerde ortaya çıkan "yürütme ajanslarıdır (executive agency)". Bu kurumların temel amacı, politik sorumluluk ile idari sorumluluğu birbirinden ayırmaktı. Bakanlık ile aralarında bir tür yarı-sözleşme ilişkisi bulunan bu kurumlar, bakanlıkların hiyerarşik yapısı içinde yer almalarına karşın, bütçe ve denetim usulleri açısından esnek kurallara tabidirler. Bu yönüyle klasik tipteki bağlı kuruluşlardan farklılaşmaktadırlar (Karasu, 2009: 204).

Yeni kamu yönetimi reformların uygulandığı ülkeler incelendiğinde, yürütme ajansları açısından tek tip bir örgütlenmenin olmadığı görülmektedir. İngiltere'de Next Steps Ajansları, Kanada'da Özel İşletme Ajansları (Special Operating Agencies) olarak ifade edilen bu yapılanmalar, bakanlık yapısı içinde yer almaktadırlar. Bununla birlikte, idari anlamda özerklikleri bulunmaktadır. Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde ise bu ajanslar, yasama organı tarafından oluşturulan resmi bir otorite olarak görülmektedir. Amerika'da ise tek tip yapılanmadan ziyade ayrı statülerde yer alan uygulayıcı ajanslar bulunmaktadır (Mulgan, 2003: 160).

Yürütme ajanslarının kamu hizmetlerinin sunumunda önemli etkileri olduğunu söyleyebiliriz. Bu ajansların en yaygın olduğu yerlerden biri olan İngiltere'de, bu kurumların en fazla yerel düzeyde faaliyet gösterdikleri ifade edilmektedir. Merkezi

yönetim birimleri, sıradan vatandaşın yaşamında geçmişe göre daha az etkili duruma gelmiştir (Uzun, 2003: 620-626).

Ancak bu kurumlar klasik hesap verme mekanizmalarının dışında kalmaktadır. Bu kurumlar daha çok sonuçlar için hesap vermektedirler (Cendon, 2006,51). Bütün ülkelerde benzer prensip üzerine kurulmuş olan bu yapılanmada, hizmeti temin eden kurum (ajans) ile hizmeti satın alan hükümet ya da bakanlık olmak üzere temelde iki taraflı bir ilişki vardır. Taraflar arasındaki söz konusu ilişki belirli bir sözleşmeye dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Aralarındaki hesap verebilirlik ilişkisi, sözleşme şartlarında belirlenen hedefler çerçevesinde sonuçların başarısına dayanmaktadır. Bunun yanında teorik açıdan, genel politikaları belirlemek ve ajansa gerekli kaynağı aktarmakla sorumlu olan bakan ya da bakanlık, ajansın yerine getirdiği hizmetlerden dolayı da sorumludur (Mulgan, 2003: 160).

Hesap verebilirliği sağlamak açısından performans ya da sonuç odaklı bir yönetime yönelik bir takım eleştiriler bulunmaktadır. Bunlardan biri her örgütün farklı paydaşlarının, amaçlarının, hedeflerinin, misyonlarının, çevre sınırlılıklarının ve bilgi ihtiyacının bulunmasından hareketle kurumların kullanabilecekleri genel performans ölçütlerini belirlemenin zor olabilmesidir (Köseoğlu, 2007: 330). İlaveten kamu kesiminde performans ölçütlerini belirlemek özel sektördeki kadar kolay olmayabilmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında özel sektör yönetim tekniklerinin hiç sorgulanmadan kamu sektörüne uygulanması, kamu hizmetlerinin temelinde var olan kamu yararı ilkesi nedeniyle çeşitli sorunlara neden olabilmektedir. Bu çerçevede kamu yararını bir sonuç ya da bir çıktı olarak değerlendirilebilir mi? Veya başka bir ifadeyle, sonuçlar ya da çıktılar açısından hesap vermek her zaman için kamu yararını sağlar mı? Sadece sonuçlar ya da performans için açıklama yaparak kamu yöneticileri hesap verir hale gelebilir mi? Romzek, girdi veya prosedürlere daha az vurguda bulunarak ya da sonuçlar üzerinde daha fazla durarak, kamu yöneticilerinin daha az ya da daha fazla hesap verir olmadıklarını ileri sürmektedir. Etkin bir hesap verebilirlik mekanizmasının

kurulabilmesi için, farklı hesap verebilirlik türleri arasındaki ilişkiye vurgu yapılmalıdır (Romzek, 2000b: 39).

Yukarıda da ifade edildiği gibi, yeni hesap verebilirlik anlayışı, eski sistemi tamamen ortadan kaldırmamıştır. Her ne kadar yeni kamu yönetimi anlayışında kamu yöneticilerinin inisiyatif alanı genişlemiş olmasına karşın, kamu hizmetlerini yerine getirirken dikkate alması gereken alanların başında hukuki düzenlemeler ve mali konular yer almaktadır. Diğer yandan kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olan ekonomik olma, etkinlik ve etkililik kavramlarının yanına etik standartlar da eklenmiş bulunmaktadır (Yüksel, 2005: 43). Birçok batılı ülke, genel müfettişler, her bir kurum için ayrı etik kurullar ve bütün kamu görevlilerini ilgilendiren etik kodlar belirlemek suretiyle, bürokrasinin denetimi konusunda önemli çalışmalar yapmışlardır. Bu kontrolün en temel amacı, demokratik denetimin artarak, idari takdir yetkisinin azalması ve vatandaş lehine kullanılmasıdır (Öztürk, 2003: 211).

Yukarıda ele alınan bilgiler ışığında 1980'li yıllardan sonra hesap verebilirlik devletlerin toplumsal yapısında veya yönetsel yapılarından oluşan değişikliklerden sonra bu kavram içerik olarak epeyce gelişmiştir. Geleneksel yönetim anlayışında oldukça dar bir çerçeveden ele alınan hesap verebilirliğin günümüzde çok daha geniş bir açıdan ele alındığını söylenebilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Dünya ekonomik düzeninde artan refah devleti uygulamaları ile birlikte ekonomide kamunun payının giderek artması ve transfer harcamalarının bütçede önemli bir yüzdeye sahip olması zamanla kamu harcamalarının kamu gelirleriyle karşılanamamasına neden olmuştur. Özellikle 1990'lı yıllar pek çok ülkede bütçe açıklarının verildiği dönemdir. Kamu harcamalarının denetim dışında tutulması kamu borç stokunun artmasına ve bir dizi ekonomik sosyal soruna yol açmıştır. İlerleyen süreçte sosyal devlet uygulamaları azaltılmış olup liberal politikalar ön plana çıkmıştır.

Bu kapsamda uygulanmaya başlanan yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber hesap verebilirlik, saydamlık, şeffaflık, performans yönetimi vb. kavramlar ortaya çıkmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da ülkemizde uygulanmaya konmuş olup merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü düzenlemektedir. Bu yönüyle kamu mali yönetimi genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini kapsayan faaliyetler bütünüdür.

5018 sayılı Kanunla bütçe birliği sağlanmış, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik öne çıkarılmış ve kamu idarelerine karar verme ve uygulamada geniş inisiyatif tanınmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 137). Böylece kamu yönetiminde boyut olarak daha küçük olmasına karşın daha etkin bir yönetim anlayışı egemen olmaya başlamıştır.

2.1.Kavramsal Çerçeve

Kontrol ve denetim kavramları gerek bütçe uygulaması sırasında gerekse uygulamadan sonraki süreçte, bütçeye bir düzen ve disiplin kazandırarak usulsüz ve yolsuz işlemleri engellemektedir. Bu amaçla bütçe kanunu ile belirtilen ödeneklerin öngörülen amaçlara ve usulüne uygun şekilde harcanıp harcanmadığının, gelirlerin tahsil edilip edilmediğinin, hazine işlemlerinin yapılıp yapılmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu mali yönetimi, kamu erkine sahip kurumlar tarafından mali olayların sistemli bir şekilde sunulması ve yerine getirilmesinden ibarettir. Bir başka ifadeyle kamu mali yönetimi genel olarak kamusal kaynakların yönetimini kapsayan faaliyetler bütünüdür. Bu yönetim süreci iki aşamalı gerçekleşmektedir. Birinci aşama kamu mali kurumları, ikinci aşama ise bu kurumlar tarafından yapılan düzenlemelerin, alınan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolünü kapsamaktadır (Devrim ve Atalay, 2000: 44). Bu bağlamda;

> *"Kamu mali yönetimi; kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri ifade etmektedir* (5018 sayılı Kanun, 3. Md.). *Mali kontrol kavramı ise; kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir*" (5018 sayılı Kanun,3. Md.).

Kamu mali yönetimi esas itibariyle bütçe yönetimi şeklinde kendini göstermektedir. Bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları, yönetim bilgi sistemleri ve denetimden oluşmaktadır (Gören, 2000: 87). Çağdaş maliye anlayışına göre, kamu kurumlarının başında bulunan ve kendilerine yönetimle ilgili kararlar alma yetkisi verilen kamu görevlileri, başında bulundukları kurumlarda günün ihtiyaçlarına yanıt verebilecek nitelikleri taşıyan bütçe ve muhasebe

sistemlerini yapılandırmak, kamu kaynaklarını ve borçlarını etkin bir şekilde yönetmekle vazifelendirilmiştir.

Diğer bir ifade ile kamu yöneticileri, tüm sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi için gerekli olan iç kontrolleri kurmak suretiyle onları amaçlarına uygun olarak işler halde tutmakla görevli ve kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarının hesabını vermekle yükümlüdürler. Esas itibariyle tüm bunlar için yazılı kuralların bulunmasına gerek bulunmamaktadır (Gören, 2000: 87).

2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

Kamu mali yönetimine ilişkin çağdaş düzenlemeler Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. İkinci Meşrutiyet'in ilanı ve 1876 Kanun-i Esasi'nin (Anayasa) yasal zemine oturtulmasının ardından 1909 yılında Ayan ve Mebussan meclisleri bütçeyi onaylamıştır. Ertesi yıl ise "Muhasebe-i Umumiye Kanunu" kabul edilmiştir. 1910 tarihli bu kanun, ufak tefek düzenlemelerle 1927 yılına kadar uygulanmıştır. 1927'de aynı adla yürürlüğe giren 1050 sayılı "Muhasebe-i Umumiye Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Anlaşılacağı üzere, devlet muhasebesine ait temeller 1910 yılında atılmış, ilkeleri 1050 sayılı Kanunla da benimsenerek 2004 yılına kadar ulaşılmıştır (Öner, 2005: 421).

1050 sayılı Kanun yaklaşık seksen yıl uygulandıktan sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş olup 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunla beraber Türkiye'de yeni bir mali yönetim ve kontrol sistemi hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda merkezi bütçe kanununun kapsamı genişletilmiş ve yeni bir ota vadeli harcama planı oluşturularak stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ile performans denetimi sistemleri oluşturulmuştur. İlaveten iç ve dış kontrol mekanizmalarına özel önem atfedilmiştir.

5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin ve yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle sistemin genel esaslarını düzenlemektedir. Böylece kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağı, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması çağdaş bütçeleme ilkelerine göre şekillendirilmektedir.

2.2.1. 5018 Sayılı Kanununun Gerekçeleri

5018 sayılı Kanunun gerekçelerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Bütçe türleri uluslararası standartlar kapsamında yeniden tanımlanmakta ve sınıflandırılmaktadır. Katma bütçe kaldırılmakta ve bu kapsamda yer alan kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmektedir. Ayrıca döner sermaye işletmeleri ve fonların, gelir – giderlerinin ilgili oldukları idare bütçesine dâhil edilmesi sağlanmakta; bunların belirli bir süre sonunda tasfiye edilmesi söz konusu öngörülmektedir.
- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması sağlanmalıdır.
- Genel idareye dâhil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanununun ekinde yer alması esası öngörülmektedir.
- Yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri TBMM'nin bilgisine sunulmaktadır.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kanunda sayılan sınırlı sayıdaki maddeye tabi olmakla birlikte genel olarak kanun kapsamı dışında tutulmakta; mali özerkliklerini zedeleyecek herhangi bir hükme yer verilmemektedir.
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli Merkezi İdare Bütçe Kanununa eklenmektedir.

- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmakta ve mali yönetimde çok yıllı bütçeleme sistemine geçilmektedir. Bu çerçevede plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmektedir. Amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve mali plan ile yol gösterilmektedir.
- Diğer taraftan bir iç kontrol sistemi oluşturulmakta ve kamu idarelerinin bütçe uygulama sürecindeki inisiyatiflerinin artırılması hedeflenmektedir. Kamu idarelerine bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerine ek olarak, harcama öncesi kontrol yetkisi verilmekte ve iç denetçilik müessesesi oluşturulmaktadır.
- Kamu idarelerinin mali işlemleri, kurulacak mali hizmetler birimleri tarafından yapılacak, bütçe sınıflandırılmasında ödenek tahsis edilen yöneticiler harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili olacak, iş ve işlemler harcama yetkilisi tarafından verilen talimat üzerine gerçekleştirme görevlileri tarafından yerine getirilecektir.
- Saymanların ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevleri sona erdirilerek bunun yerine kamu idaresi başkanına bağlı olarak çalışacak mali kontrol yetkilisine, harcama sürecinin belirli aşamalarında kontrol görevi verilmektedir.
- Sayıştay'ın harcama öncesi vize ve tescil işlemleri kaldırılmakta, Maliye Bakanlığı tarafından yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi işlemi ise yönetsel sorumluluk ve mali kontrol yetkisinin paylaştırılması ilkeleri çerçevesinde kamu idarelerine bırakılmaktadır. Ayrıca genel idareye dâhil kamu idarelerinin tamamı dış denetim kapsamına alınmaktadır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 2003: 1-3).

2.2.2. 5018 Sayılı Kanununun Amacı

5018 sayılı Kanunun amacı;

> *"Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir"* (5018 sayılı Kanun,1. Md.).

Kanun metninde geçen bu ifade, 5018 sayılı kanunun hem geniş kapsamlı bir amaç üzerine belirlendiğinin hem de Türk mali yönetiminin yapısını şekillendirdiğinin göstergesidir. Mali saydamlığın sağlanması kamu mali yapısının en önemli koşullarından biridir. Bir bütçe sisteminden gereken etkinliğin sağlanabilmesi için yeterli bilgi ağının oluşturulması, yöneticilere daha fazla sorumluluk yüklenmesi, yasama denetiminin ve bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilip raporlanması gibi hususların dikkate alınması amaçlanmaktadır.

Böylece kaynakların etkin bir şekilde kullanılması ve bütçe ödeneklerinin harcamacı kuruluşlar tarafından en ince ayrıntısına kadar, belirli amaçlar doğrultusunda gerekçelendirilmesi söz konusu olabilecektir. Kanun bu kapsamda ele alındığında; bilgiye ulaşma, hesap verebilirlik ve raporlama gibi hususlar bütçe çalışmalarında dikkate alınabilecektir (Egeli ve Özen, 2005: 180). Buradan hareketle harcamacı kuruluşların harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim konusundaki kabiliyetleri artırılmış olacaktır.

2.2.3. 5018 Sayılı Kanun Kapsamı

> *5018 sayılı Kanun; "Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır."* (5018 sayılı Kanun,2. Md.). *"Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu Kanunun hükümlerine tabidir."* (5018 sayılı Kanun,2. Md.).

Genel ve özel bütçeli idarelerle, düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan bütçeye merkezi yönetim bütçesi denilmektedir. Merkezi yönetim kapsamına giren kamu idarelerinin bütçeleri kanuna ekli I, II ve III sayılı cetvellerde sırasıyla; genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçeleri şeklinde gösterilmiştir. I sayılı cetveli oluşturan kurumlar arasında; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, HSYK, Sayıştay, Bakanlıklar, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, MİT Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yer almaktadır.

II sayılı cetveli oluşturan idareler arasında; Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve ileri teknoloji enstitüleri yer almaktadır. Diğer özel bütçeli idareler ise; Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, Atatürk Kültür Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi, Türkiye Adalet Akademisi, Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Spor Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel

Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Türk Akreditasyon Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Türk Patent Enstitüsü, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, KOBİ Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ceza ve İnfaz Kurumları İle Tutukevleri İş Yurtları Kurumu, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Türkiye Yazma Eserler Başkanlığı, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DSİ Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'dur.

III sayılı cetveli oluşturan idareler arasında; Radyo Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu yer almaktadır. IV sayılı cetvelde ise Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir isim altında bütçe oluşturulmasını yasaklamıştır. Bu kapsamda daha önce bütçe literatüründe yer alan konsolide devlet bütçesi ile katma bütçe deyimleri kaldırılmış olup yerine genel bütçe ve özel bütçe kavramlarına yer verilmiştir. Bütçe sisteminin sadeleştirildiğinden söz edilebilmektedir zira 105 sayılı Kanun döneminde geçerli olan destekli bütçe gelirlerine ulaşabilmek için; genel bütçe gelirleri ile katma bütçelerin özel gelirleri toplanmaktaydı. Konsolide bütçe giderlerine ulaşabilmek içinse genel bütçe giderleri ile katma bütçe giderleri toplanıp yapılan hazine yardımları çıkartılmaktaydı.

2.2.4. 5018 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler

1927 yılında yürürlüğe giren ve 01.01.2006 tarihinde yürürlükten kalkan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine 5018 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Mezkûr kanun kamu mali yönetimine bazı yenilikler getirmiştir. Mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemektedir. Ayrıca kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir (Kesik, 2005: 80).

5018 sayılı Kanunun kabulü ile kamu bütçesinin kapsamı genişletilmiştir. Genel ve katma bütçe dışında kalan kamu idareleri de bütçe kapsamına dâhil edilmiştir. Kurumlar, bütçeleri temel alınmak suretiyle yeni bir ayrıma tutulmuş ve bütçe kanununun kapsamı genişletilmiştir. Daha açık bir ifadeyle yeni kamu mali sistemi; kamu iktisadi teşebbüsleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ve kamuya ait şirketler dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamayı amaçlamaktadır.

Buna rağmen sonradan yapılan değişikliklerle Kanunun çerçevesinin sınırlandırıldığını ifade etmek mümkündür zira 22.12.2005 tarihinde kabul edilen 5436 sayılı Kanun ile aralarında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), Toplu Konut İdaresi (TOKİ), TRT, Milli Piyango İdaresi gibi kurumların da bulunduğu yirmi dokuz kamu kurum ve kuruluşu 5018 sayılı Kanun kapsamından ve dolayısıyla TBMM denetiminden çıkarılmıştır (Tuncer, 2006: 5).

Diğer yandan bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması, risk odaklı denetim sistemine geçilmesi ve idarelere bütçeleri üzerinde tasarrufta bulunma konusunda daha fazla inisiyatif tanınması hedeflenmektedir. Ayrıca çok yıllı bütçeleme sistemine geçmenin yanı sıra Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiş olup hukuki ve mali denetimin yanında stratejik planlama ve performans denetimi de eklenmiştir. İlaveten analitik bütçe sınıflandırılması uygulamasına ve tahakkuk esaslı bütçe sistemine geçilmiştir.

2.2.4.1.Kamu Kaynak Kullanımına Getirilen Yenilikler

Kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak değerlendirilebilmesi için devletin kararlarını toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla alması, hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, tutarlılık vb. temel ilkelerin benimsenmesi gerekmektedir. Bu kapsama ilişkin hükümler 5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetimimize dâhil olmuştur.

Söz konusu değişiklikler; hazine birliği ilkesi, mali saydamlıkla ilgili düzenlemeler, yetki ve sorumlulukla ilgili yenilikler, mali kontrol ve denetimine yönelik yenilikler şeklinde sıralanabilmektedir. Bu düzenlemelerin kamu maliyesine; disiplin, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve analitik bir yapı kazandırması amaçlanmaktadır.

2.2.4.1.1.Hazine Birliği İlkesi

Bütün kamu birimlerinin harcama ve gelirlerinin tek bir bütçe içinde toplanmasına hazine birliği ilkesi denir. Bu ilkeye göre, bir ülkede kamu harcama ve gelirleri tek elden tahmin edilmekte, planlanmakta ve dengelenmektedir. Bunun sonucu da kamu kesiminin tek bir üretici olarak düşünülmesi ve kamu hizmetlerinin ülke çapında düzenlenmesidir. Kamu üretici birimleri ayrı bütçeler düzenleseler dahi bu bütçeler tek bir bütçe halinde toplanır ve birleştirilir (Batırel, 2007: 194). Bu kapsamda çeşitli gelir kalemlerinin fon adı altında bütçe dışında bırakılması hazine birliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Hazine birliğinin kaybolması bir ülkenin mali sisteminin çökmesine yol açabilmektedir.

5018 sayılı Kanunun 6. Maddesinde hazine birliği ilkesine istinaden;

> *"Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür. Bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz"*

şeklinde düzenleme mevcuttur.

Bu hükümden anlaşılan hazine işlemlerinin tek elden yürütülmesi hususu sadece (I) sayılı cetvelde sayılan kamu idarelerini kapsamaktadır. Özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumu bu ilkenin istisnalarıdır. Dolayısıyla gerçek anlamda bir hazine birliğinden söz edilemeyeceği ifade edilebilmektedir.

2.2.4.1.2.Mali Saydamlık

Mali saydamlığın temeli etkili raporlamaya dayanmaktadır. Etkili raporlamanın sağlanabilmesi için hedeflerin baştan bilinmesi ve belirlenmesi elzemdir. Ardından bu hedeflere ilişkin uygulama ile sonuçların gözlenmesi ve hedeflerle karşılaştırmak suretiyle raporlanıp denetlenmesi gerekmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 138).

Bu kapsamda 5018 sayılı Kanunun 18. Maddesine göre Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına TBMM'de görüşülmesi esnasında dikkate almak suretiyle birtakım belgeler eklenmektedir. Bunlar arasında; içerisinde orta vadeli mali plan da bulunan bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, vergi harcamaları nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, kamu borç yönetimi raporu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ise izleyen iki yıla ait bütçe gelir ve gider tahminleri, yerel yönetimler ile sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, merkezi yönetim kapsamında olmayıp da bu bütçeden yardım alan kamu idareleri ve diğer kurum ve kuruluşların listeleri yer almaktadır. Söz konusu bilgilerin yürütme organı tarafından yasama organına sunulması ve bütçe görüşmeleri öncesinde değerlendirilmesi mali saydamlık ilkesinin gereğidir.

Kamu idarelerinin mali saydamlık kapsamında; görev, yetki ve sorumluluklarının açık olarak tanımlanması, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerinin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması elzemdir. İlaveten genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri

tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibariyle kamuoyuna duyurulması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur (5018 sayılı Kanun,7. Md.).

Bu madde mali saydamlığın oluşturulmasına yönelik çalışmalar ile IMF'nin "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğünde" yer alan ve üye ülkelerde uygulanması istenen ilkeler dikkate alınarak meydana getirilmiştir. Böylece kamu mali sektörüne ilişkin bilgilerin zamanında, doğru ve açık bir şekilde kamuoyuna sunulmasına ilişkin ilke ve esasların çerçevesi çizilmiştir (Tosun ve Cebeci, 2006: 23). Diğer bir ifade ile 7. maddenin ön plana koyduğu temel husus; hükümet politikalarının tespitinden bütçe uygulamalarının denetimine kadar tüm aşamaların kamuoyunun bilgisine sunularak raporlanması, yetki ve sorumluluklar belirlenerek mevzuata aykırı düşen uygulamaların önüne geçilmesidir.

Mahalli idareler bağlamında mali saydamlık ele alındığında, belediyelerde sürdürülebilir gelişmenin ve vatandaş odaklı kararların alınıp sorunların çözümüne ortak olunması oldukça önemlidir. Belediye sınırları dâhilindeki bölgesel sorunların çözümünde, mevcut örgüt yönetimleri tarafından iyi bir gözlem; analiz, stratejik yaklaşım ve toplumsal katılımla mümkün hale gelebilmektedir. Nitekim demokratik bir sistemin gereği olan temsil, katılım ve denetim belediye yönetiminde de kaçınılmaz unsurlardandır.

2.2.4.2.Mali Kontrol ve Denetimine Yönelik Yenilikler

5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetimimize ilk defa saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri getirilmiş; harcama öncesi kontrol, iç denetim ve dış denetim sistemleri Avrupa Birliği standartlarına uyumlu hale getirilmiş ve kamu kuruluşlarının harcama öncesi kontrol ve in denetim konusundaki inisiyatifleri genişletilmiştir (Önen ve Özmen, 2011: 108). Bu kapsamda iç denetimle ilgili esasları belirlemesi için İç

Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun kabul ettiği Kalite Güvence ve Geliştirme Programı'na göre; kamu kurumlarında kaynakların etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılması hedeflenmektedir.

İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı, iç denetime özellikle dış değerlendirme mekanizmasının dâhil edilmesi açısından dikkat çekmektedir. Artık kamu kurumları en az beş yılda bir olmak üzere İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenecek bir ekip tarafından dış değerlendirmelere tabi tutulacaktır. Uygulama iç denetimden beklenen muhtemel çıktıların elde edilmesi yönünden oldukça önemlidir Elde edilecek çıktılar dış denetim sürecine de katkı sağlayarak dış denetimin kalitesini de olumlu yönde destekleyecektir (Tüğen ve Özen, 2013: 380). Bu sayede kamu kurumlarında sunulan bir hizmet veya ürünün kalitesinin olması gereken haliyle karşılaştırılarak değerlendirilmesi mümkün hale gelecektir.

2.2.4.2.1.İç Kontrol

İç kontrol; kurum kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, kamusal faaliyetlerin mevzuata uygun şekilde icara edilmesi, yolsuzlukların önlenmesi kapsamında gerekli olan bir denetim mekanizmasıdır. Diğer bir ifade ile bir kurumun iç işleyişinin uygulanmasında yapılan değerlendirmeler bütünüdür. Bu yönüyle harcama öncesi kontrolü ve harcama sonrası denetimi de kapsamaktadır.

5018 sayılı Kanuna göre iç kontrol; uluslararası genel kabul görmüş iç kontrol tanımına uygun olarak, mali yönetimle sınırlı olmayan ve idare üst yöneticisinin sorumluluk alanlarında yapılması gereken her türlü kontrolü kapsayacak şekilde tanımlanmıştır (Kesik, 2005: 107). Kanuna göre;

> *"İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak*

üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür" (5018 sayılı Kanun,55. Md.).

İç kontrolün üst bir kavram olduğu ve her türlü ön kontrol ile iç denetimi kapsadığı ileri sürülebilmektedir (Kesik, 2005: 98). Bu bağlamda iç denetim mali olsun olmasın tüm kontrolleri içermekle beraber; kurumsal faaliyetlerin etkinliğine, elde edilen bilgilerin güvenilirliğine, uygulamaların yasal mevzuata uygunluğuna ve kaynakların etkin kullanılmasına yardımcı olmaktadır.

Diğer yandan iç kontrol sürecinden sadece mali kontrolü anlamamak gerekmektedir. İç kontrol; yönetimin idari süreçlerini ve faaliyetlerini de kapsayan performans ölçeğinde uygulanan tüm kontrolleri ifade etmektedir. 5018 sayılı Kanunda ise iç kontrolün amacı;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır (5018 sayılı Kanun,56. Md.).

Bu bağlamda iç kontrol; kamu kurumlarının belirlenen hedeflere ulaşabilmesi için idarecilere kılavuzluk etmektedir zira iç kontrol mekanizması, meydana gelebilecek tehditlerin ve oluşabilecek fırsatların önceden tespitine yardımcı olabileceği için kurum yöneticilerinin hızlı karar almasını sağlayacaktır.

2.2.4.2.2.İç Denetim

İç denetim; tarafsızlığı, denetleme yetenekleri ve organizasyon hakkında edinilen bilgilerle beraber denetim komitesi ile yönetim açısından önemli bir kaynak konumundadır. Bu nedenle denetim fonksiyonu birçok durumda, yönetimin kurmakla yükümlü olduğu iç kontrol mekanizmasının ölçülmesi amacıyla desteklenmektedir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanunda;

> *"İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir"* (5018 sayılı Kanun,63. Md.) şeklinde tanımlanmıştır. *"Bu faaliyetler, idarelerin yöntem ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir"* (5018 sayılı Kanun,63. Md.).

İç denetim, kamu idaresinin performansı hakkında yönetime rapor vermekte ve sorun oluşması halinde yönetimin gerekli önlemleri almasına imkân tanımaktadır. Aynı zamanda iç denetim, uyguladığı denetim teknikleri ile mali disiplini sağlamanın da bir güvencesi olarak görülmektedir. İç denetimin kalitesinin artması, Yüksek Denetim Kurumu tarafından yapılan dış denetimi kolaylaştırarak yardım sağlamaktadır (Kesik, 2005: 100-101).

İç denetim faaliyeti kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirirken performans denetimini de kapsamına dâhil etmektedir zira performans denetimi; denetlenen kurumun faaliyetlerini yerine getirirken kullandığı kaynakların etkinlik, verimlilik ve tutumluluk yönlerinden değerlendirilmesidir. Bu kapsamda kamu idarelerinde performans denetiminin yapılması kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasını desteklemektedir (Yenice, 2006: 162-164). Bu faaliyetler idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve denetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek

yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim faaliyetinin diğer denetim faaliyetlerinden en önemli farkı, sağladığı güvence ve danışmanlık faaliyetlerini bir arada yürütebilmesidir. İç denetim yönetiminin bir parçası olduğu halde, fonksiyonel anlamda bağımsızlığa sahip bir mekanizma olarak faaliyette bulunmasıyla, kurum ve kuruluşlarda yönetsel hesap verebilirliğin yerleşmesine katkı sağlamaktadır (Karaarslan, 2006: 338). Çalışma bağlamında, belediyelerin kendi iç denetimi iç denetçiler veya belediye müfettişleri tarafından yapılan iç denetim faaliyeti ile hiyerarşik denetimden oluşmaktadır. Belediye meclisleri tarafından oluşturulan denetim komisyonu ve soruşturma mekanizması ile yapılan işlerin sorgulanması da denetim faaliyeti olarak nitelendirilebilmektedir.

2.2.4.2.3.Dış Denetim

Dış denetim; Diğer bir ifade ile dış denetim; kamusal faaliyetlerin anayasal veya yasal dayanağı olan ve kimi ülkelerde yargısal yetkilerle de donatılmış bağımsız ve özerk denetim kuruluşlarınca parlamentolar adına denetlenmesidir.

> *"Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır"* (5018 sayılı Kanun,68. Md.).

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir (5018 sayılı Kanun,68. Md.).

Denetimler sonucunda yukarıda belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibariyle konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplanır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM'ye sunar (5018 sayılı Kanun,68. Md.).

Bu maddeye göre kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını tespit edip, mali tabloların güvenilirliği ile doğruluğunu denetleyen Sayıştay'ın bundan başka kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını belirlemek üzere, kurum faaliyet sonuçlarını ölçmesi ve performans bakımından değerlendirmesi de dış denetim görevi kapsamında kabul edilmektedir (Altuğ, 2013: 292).

2.2.4.2.4.Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi

Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürerek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişlerle, onlara yönetme erki ve yetkisi veren vatandaşlar arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır. Bu anlamada bütçe, asil taraf olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesin hesap denetimi yoluyla yürütme organından hesap sorma imkânını sağlamaktadır.

> *Bu bağlamda; "TBMM, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır. Kesin hesap kanun tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen*

> *mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir. İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı birlikte görüşülür. Ancak bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi TBMM komisyonlarında öncelikle görüşülür. Mahalli idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması ilgili kanunlardaki hükümlere göre yapılır"* (5018 sayılı Kanun,42. Md.).

Bütçenin denetimi, yasama organınca yürütme organına verilen harcama ve gelir toplama yetkisinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının araştırılmasıdır. Diğer bir ifade ile gelecek belirli bir dönemde yapılacak kamu harcamalarını ve bunların karşılığı kamu gelirlerini, miktar ve bileşim yönünden denetlemek için halk adına hareket eden organlar bütçeyi onaylamaktadır. Yürütme organı ya da bütçeyi uygulayan yöneticiler de onanmış olan bu bütçeyi miktar ve bileşim yönünden herhangi bir sapmaya meydan vermeyecek şekilde uygulamak zorundadır (Batırel, 2007: 184). Bu yönüyle bütçe denetimi bütçe hakkından kaynaklanan bir olgu olduğu kadar bütçe hakkının tamamlanması için gerekli olan bir aşamadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU ÇERÇEVESİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE HESAP VEREBİLİRLİK

5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetimimize dâhil olan yeni sistem, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanımının sağlanması amacıyla performans yönetimi anlayışını getirmektedir. Performans yönetimi; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, performans değerlendirmesi ve faaliyet raporlarının birbirini takip ettiği döngüsel bir yönetim şeklidir (Yenice, 2006: 122).

Geleneksel bütçe anlayışı içinde bütçe aşamalarının en çok üzerinde durulanı denetim kavramıdır zira kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkeleri ön plana çıktıkça denetim kavramı önem kazanmaktadır. Liberal görüşün bir yandan devlet harcamalarının yararına karşı duyduğu şüphe, diğer yandan kamu görevlilerinin kararlarındaki isabete güvenilmemesi oluşturulan bütçenin denetime tabi tutulmasının gerekliliğini doğurmuştur. Bu bağlamda bütçe denetimi kamu gelir ve giderleri ile hazine işlemlerinin denetimini kapsamaktadır.

Yürütme organının halk tarafından denetlenebilmesi için, kamu kesiminin kaynak ve harcamalarının tümü konusunda bilgi sahibi olması, harcamaların miktarı ve bileşimi konusunda onay vermesi gerekmektedir. Öte yandan yürütme organının bütçeyi bir yönetim aracı olarak kullanabilmesi için kamu kesimi kaynak ve harcamalarının tüm ayrıntıları ile ekonomi üzerindeki etkisini bilmesi ve hesaplaması zorunludur (Batırel, 2007: 191).

Bu yönüyle hesap verebilirlik özellikle dışsal bir otoriteye karşı, gerçekleştirilen faaliyetler sonucunda açıklamalarda bulunmayı ifade etmektedir. Dolayısıyla hesap veren ve hesap soran taraf arasında bir bağ kurulabilmektedir. Hukuki öngörülebilirlik ilkesinin bir sonucu olarak hesap veren tarafla hesap soran taraf

arasındaki sürecin ve amacın önceden saptanması gerekmektedir. Ayrıca cezai müeyyidelerin önceden saptanması elzemdir.

3.1.Hesap Verme Sorumluluğu

Günümüzde kamusal faaliyetin sunumunda yalnızca hukuka uygunluk değil, performansa uygunluk yönünden de hesap sorulmaktadır. Kamu tarafından kullanılan kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu kapsamda hesap verme sorumluluğu iktisadi kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve hukuki açıdan sorunsuz şekilde elde edilip kullanılmasından ve ayrıca muhasebeleştirilip raporlanmasından sorumlu olunmasıdır. Böylece kamusal görevin kötüye kullanılmaması sağlanacaktır.

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esası olmasının yanı sıra bir ulusun fertlerine karşı; parlamentosunun, yürütme organının her bir biriminin ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yükümlü olduğu bir ödevdir. Genel anlamda hesap verme sorumluluğu; bir görevi icra üzerine kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hakkında açıklamada bulunma zorunluluğu şeklinde ifade edilebilmektedir (Baş, 2005: 402). Bu yönüyle hesap verme sorumluğunu mali saydamlık ilkesiyle birlikte ele almak mümkündür. Daha açık ifadeyle, hesap verme sorumluluğu taşıyan bir kamu çalışanı, yerine getirmekle mükellef olduğu bir kamusal faaliyet için kullanılan kaynakları detaylı ve şeffaf şekilde açıklayacaktır.

3.2.Merkezi Yönetim Birimlerinde Hesap Verebilirlik

Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Bütçenin siyasal işlevi sayesinde, toplumsal tercihler kamu politikalarına

dönüşme imkânı bulurken, yürütme organı yasama organına ve yasama organı da seçmenlere hesap verme zorunluluğu ile karşı karşıyadır.

Söz konusu zorunluluk ve sorumluluk, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlara yüklenmektedir.

> "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır"* (5018 sayılı Kanun,8. Md.).

Bu maddede hesap verme sorumluluğu; kamu mali yönetimi içerisinde görev alan her kademedeki görevli ve yetkili olanların, kendilerine verilen görevle sınırlı olmak üzere yapmış oldukları işlemlerden ve gerekli yerlere hesap vermekten sorumlu olmaları şeklinde ifade edilmektedir (Tosun ve Cebeci, 2006: 24).

3.2.1.Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu

5018 sayılı Kanunun 10. maddesinde bakanların yetki ve sorumlulukları anlatılmaktadır. Buna göre;

> *"Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler, yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar."*

Bakanların normalde siyasi, hukuki ve cezai olmak üzere üç tür sorumluluk hali mevcuttur. Ancak bu maddede sözü edilen sorumluluk tamamen siyasal sorumluluk

olup hesap verme sorumluluğu da bu kapsamda değerlendirilmektedir (Alkış, 2006: 18). 1050 sayılı Kanundan farklı olarak 5018 sayılı Kanunda bakanlara harcama yetkisi verilmemiştir. Bu yetki, bütçeyle ödenek tahsis edilen birim yöneticilerine verilmiştir.

Öte yandan 5018 sayılı Kanunun 11. maddesinde üst yöneticilerin kimler olduğu belirtilmiştir. Buna göre; *"Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı en üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır."* Üst yöneticiler, dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, mali yetki ve sorumlulukların işinin ehli olan yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludurlar.

5018 sayılı Kanunun 11. maddesinin devamında üst yöneticilerin yetki ve sorumlulukları sıralanmıştır. Buna göre;

> *"Üst yöneticiler, idarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar."*

Bu maddede üst yöneticilerin ve bürokratların sorumlulukları yönetsel sorumluluk çerçevesinde ele alınmaktadır (Alkış, 2006: 19). 1050 sayılı Kanundan farklı olarak 5018 sayılı Kanun üst yöneticilere önemli roller ve sorumluluklar yüklemiştir. Üst yöneticiler, Kanunla kendilerine yüklenen sorumlulukların gereğini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmektedir. İlaveten üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden sorumlu olduğu ifade edilebilmektedir.

3.2.2.Harcamanın Gerçekleştirilmesi ve Harcama Yetkililerinin Hesap Verme Sorumluluğu

Yasama organının yürütme organına verdiği harcama yetkisine ödenek; ödenekten bilfiil harcanan miktara ise kamu gideri veya kamu harcaması adı verilir. Bu bağlamda bir harcamanın kamu harcaması niteliğine haiz olabilmesi, bütçede öngörülen kamu hizmetleri için harcanmasına bağlıdır (Batırel, 2007: 245). 5018 sayılı Kanunun 32. Maddesinde:

> *"Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır."* ifadesine yer verilmiştir.

Diğer bir ifade ile kamu kuruluşunun kendi üretmediği ve dışarıdan temin etmek istediği mal veya hizmetlerin kamu harcaması sayılabilmesi için; bütçedeki harcama yetkisine, hizmet türüne uygun olması ya da gerçekleştirilmesi bir özel yasa ile zorunlu olması ve devlet adına yetkili kişilerce yerine getirilmesi gerekmektedir. Harcama işleminin gerçekleştirilme süreci yüklenmeye girişilmesiyle başlamaktadır. Harcama yetkililerinin kendilerine tahsis edilmiş bulunan ödeneği kullanmaya karar vermeleri ve bu kullanım için mal satacak veya hizmet yapacak kişi ile sözleşme imzalayıp anlaşmaları ve bunun sonucu devleti borç altına sokmalarına yüklenme işlemi denir (Batırel, 2007: 250).

5018 sayılı Kanunun 33. maddesinde de bu süreç;

> *"Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır"* ifadeleriyle anlatılmıştır.

> *"Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler"* (5018 sayılı Kanun,33. Md.).

Dolayısıyla giderlerin gerçekleştirilmesi harcama yetkilisinin ödeme emrini imzalaması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Harcama yetkilisinin sorumluluğuna ilişkin Kanunun 32. maddesinde *"Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur"* ifadesine yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanunda harcama yetkilisi, 1050 sayılı Kanundaki ita amirinin yerini almıştır. Ancak burada ita amirinden farklı olarak Bakanların harcama yetkilisi olması öngörülmemiştir (Üçbaş, 2004: 41). Bu kapsamda devlet adına yetkili kişilerden 5018 sayılı Kanunun 31. maddesinde söz edilmekte olup maddede;

> *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir"* ifadeleri yer almaktadır.

Üst yönetici ve harcama yetkilisi; bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticidir. İl özel idarelerinde vali, ilçelerde kaymakam ve belediyelerde belediye başkanıdır.

Ancak teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından yerine getirilir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devredenin idari sorumluluğunu kaldırmamaktadır. İlaveten harcama yetkilileri faaliyet raporu düzenlemekle de görevlidirler.

3.2.3.Ön Mali Kontrol ve Mali Kontrol Yetkilisinin Hesap Verme Sorumluluğu

1050 sayılı Kanunda ön mali kontrol süreci, taahhüt ve sözleşme tasarılarının Maliye Bakanlığı'nca vizeye tabi tutulması ve Sayıştay'ın kadro ve ödenek dağıtım işlemlerini vize etmesi ve sözleşmeleri tescil etmesi şeklinde belirlenmişti. 5018 sayılı Kanun ile söz konusu uygulama kaldırılmış bulunmaktadır. Bu değişikliğin gerekçesi 5018 sayılı Kanun ile getirilen yönetim sorumluluğu modeline dayanmaktadır.

Bu kapsamda kamu kaynaklarının kullanılmasında yetki ve sorumluluk birleştirilmekte, 1050 sayılı Kanunda var olan yetkisiz sorumluluk ya da yetkili sorumsuzluk sorununa son verilmek istenmiştir zira ilk durumda ita amirinin kural olarak mali sorumluluğunun olmaması ancak tahakkuk memurunun harcamaların mevzuata uygunluğu yönünden sorumlu tutulması söz konusudur. İkinci durumda ise ita amirinin harcama işlemini başlatmak ve onaylamak için yetkili olması ancak harcamanın mevzuata uygunluğundan sorumlu olmaması söz konusudur (Kesik, 2005: 108). Bu bağlamda;

> *"Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür"* (5018 sayılı Kanun,58. Md.).

Bu sayede bir taahhüt işine başlamadan ve ödeme gerçekleşmeden evvel bütçede yeterli ödeneğin bulunup bulunmadığı kontrol edilebilmektedir. İlaveten yapılan iş ve işlemlerin kanuna uygun olup olmadığını ve kamu görevlileri tarafından gerekli incelemenin yapılıp yapılmadığını da gözlemlemek mümkün hale gelmektedir.

3.3.Yerel Yönetimler Birimlerinde Hesap Verebilirlik

Günümüz toplumlarında kamusal hizmetlerin tümünü tek bir merkezden yürütmek mümkün gözükmemektedir. Bunun temelindeki görüş toplumsal refahın yerel yönetimler vasıtasıyla daha kolay sağlanabileceğidir çünkü kamusal mal ve hizmetlere olan ihtiyaçlar çeşitli bölgelere göre değişiklik gösterebilir. Yerel yönetimler, yeniliklere daha çok açık olması nedeniyle toplumsal yapıya daha hızlı bir şekilde uyum sağlayabilmektedir. Ayrıca talep edilen hizmetin gerekliliği konusunda; belediye sınırları içerisinde uygulanması, ülke genelinde uygulanmasına kıyasla daha az riskli olacağından yerel yönetimler bir nevi pilot uygulama alanlarıdır.

Öte yandan yerel yönetimlerin siyasal teşkilatlanmasının özünde demokrasi kavramı bulunmaktadır. Günümüzde halkın kendi seçtiği temsilciler aracılığıyla kendi kendini yönettiği demokratik toplumlarda, katılımcılık ve yerel ihtiyaçların temini açısından belediyecilik faaliyetleri önem arz etmektedir. Nitekim demokrasinin makro birimlerde sağlıklı bir şekilde işleyebilmesinin için; bireylere, ortak kararlara doğrudan katılım imkânı sağlayan mikro düzeyde demokratik ortamlar sunulmalıdır.

Diğer yandan siyasilerin ilk yetiştikleri yerler genellikle yerel yönetim birimleri olmaktadır. Yerel düzeyde seçimlere hazırlanmak, adayları belirlemek, seçim kampanyaları, seçimle belirlenen temsilcilerle sürekli iletişim halinde olmak, vaatlerini hatırlatmak, hesap sormak, talep ve isteklerini belirtmek vb. hususlarda demokratik siyasi kültürün oluşması ve yerleşmesi açısından da önemli etkiler meydana getirmektedir (Dursun, 2007: 48).

Yerel hizmetlerin genel yönetim tarafından değil de yerel yönetimler tarafından sunulması, bürokratik engelleri ve zaman kaybını azaltabilmektedir. Hizmeti bizzat kullanıp ilgili yerel yönetim birimine de rahatlıkla ulaşabilen bölge halkı, daha rahat geribildirimde bulunabilmektedir. Bu da halkın bizzat denetimini ve yerel yönetim idarelerinin hesap verme sorumluluğunu desteklemektedir.

3.3.1.Yerel Yönetimler ve Belediyeler

Tarih boyunca, birlikte yaşama gayesi; ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve tarihi yapılarına göre değişen yerel yönetim yapılarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yerel yönetimler tarihsel süreç içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve birtakım yerel hizmetleri yürütmek için ortaya çıkmışlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 199). Bu bağlamda yerel yönetimler, yerel topluluktaki bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlardır.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışına ilişkin farklı görüşler olsa da genel olarak 11 ila 12. yüzyıl dolaylarında Batı Avrupa'da görüldüğüne ilişkin emareler mevcuttur (Kalabalık, 2005: 38). Ülkemizde ise yerel yönetimlerin zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek güçtür. Şehirlerin ve kırsal toplulukların idari-mali konularda özerk hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel topluluğun oluşturması gibi bir olgu; birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da ancak yakın zamanlarda başlamıştır (Ortaylı, 1998: 144). Bu açıdan yönetim kültürümüzde mahalli idarelerin varlığına 19. yüzyıl sonrasında rastlanmaktadır. Diğer bir ifade ile Tanzimat dönemi yönetim anlayışı, günümüz yerel yönetim sisteminin temellerini oluşturmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda ise Belediye Kanunu hazırlanmıştır. Kanun hazırlanırken, o dönemin merkeziyetçiliği en güçlü uygulayan ülkelerinden olan Fransa'nın idari sisteminden esinlenilmiştir. Bu kapsamda cumhuriyetin ilanından 1939 yılına kadar geçen dönemde Osmanlı yerel yönetim sistemi genel olarak korunmuş ve buna ek olarak belediyelerin mali bakımdan güçlendirilmesi yönünde bazı kararlar alınmış fakat kısa bir süre sonra yapılan yasa değişiklikleriyle belediyelerin mali imkânlarının azaltılmaya çalışıldığı ve bunların merkezi idareye aktarılmaya başlandığı görülmektedir (Dursun, 1998: 101). Nitekim günümüzde de belediyelerin emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, çeşitli harçlar ve harcamalara katılma

payları olmasına rağmen halen birçok belediyenin en büyük gelir kalemi genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluşmaktadır.

Belediye bütçesi belediye başkanı tarafından hazırlanıp, encümende ve belediye meclisinde görüşülüp kabul edildikten sonra, idari vesayet gereği mahallin en büyük idari amiri tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri bütçelerinde ise araya büyükşehir belediye meclisi de dâhil olmaktadır. Bütçenin bir örneği bilgi için İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Diğer yandan vali veya kaymakam, belediyelerin zorunlu giderlerine eklenti yapmaya ve tahsile yetkili olunmayan gelir kalemlerini bütçeden çıkarabilmektedirler. Ancak bu değişikliklere karşı belediye meclisi tarafından Danıştay nezdinde itirazda bulunulabilir (Batırel, 2007: 201).

Mahalli idarelerin öneminin artmasının, devlet otoritesinin ya da kanunların bunu ileri sürmesinden ziyade halkın istekleri ve ekonomik ihtiyaçlardan kaynaklandığı savunulabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 22). Yerel kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunumunda aksaklıklar oluşabilmektedir çünkü her bölgenin istek ve ihtiyaçları farklılaşabilmektedir. Öte yandan kamu hizmetlerinin tümü tek bir merkezden yürütülse dahi söz konusu hizmetleri etkin ve verimli şekilde yerine getirmek güçleşmektedir. Ayrıca tüm hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi demokratik değerlerin gelişmesini engelleyebilmektedir zira siyasetçilerin ilk yetişme yerleri çoğu zaman yerel yönetim birimleri olabilmektedir.

3.3.2.Performans Esaslı Bütçeleme

Performans esaslı bütçeleme, performans bilgisini sistemli bir şekilde kullanarak kamu kurumlarına tahsis edilen ödeneklerle bu kurumların ulaştıkları sonuçlar arasında bağlantı kurarak, kamu harcamalarında etkinlik ve etkililiği sağlamaya yönelik bir bütçe sistemidir (Robinson ve Last, 2009: 2). Performans esaslı

bütçelemeyi, kamu harcamalarını öncelik sırasına dizen ve ona bütçe tahsisini bu önceliklere göre düzenleyen bütçe sistemi olarak ifade etmek mümkündür.

Performans esaslı bütçe sisteminde kaynakların hizmetlerle denkleştirilmesinde en önemli unsur stratejik planlama, dolayısıyla stratejik planlardır. Kurumlar kendilerine tahsis edilen ödenekler çerçevesinde amaçları ve hedefleri stratejik planda göstererek gerçekleştirmeye çalışırlar. Stratejik planların hazırlanması ile kurumların kendilerine tahsis dilen yıllık ödenekleri istedikleri gibi harcamalarının önüne geçilmiş, gelirler planlı şekilde birkaç yıl öngörülen konulara (hizmetlere) paylaştırılmış olmaktadır (Çetinkaya, 2013: 301).

Bu yönetim anlayışı devletteki dönüşüme bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ekonomide etkin rol oynayan müdahaleci refah devleti yerine, daha küçük ama daha etkin faaliyette bulunan düzenleyici devlet düzeninde kamusal kararların çok yönlü bir şekilde alınması söz konusudur. Daha açık bir ifadeyle siyasal ve bürokratik karar alma mekanizmalarının yanı sıra sivil toplum kuruluşları ve vatandaş odaklı mekanizmalar da ön plana çıkmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin zorunlu kıldığı hesap verebilirliğin sağlanması açısından mali saydamlık oldukça önemlidir. Mali disiplinin sağlanması, mali kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin olarak kullanılması gibi temel bütçe hedeflerinin gerçekleştirilmesinde de önem arz etmektedir. Bu kapsamda performans esaslı bütçeleme sistemi; kamu yöneticilerinin yürüttükleri faaliyetlerden dolayı hesap verebilir kılınmalarını esas almakta, böylece tüm mali işlemlerin düzenli olarak kayıt altına alınmasını gerektirmektedir. Netice itibariyle performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş açısından mali saydamlık önemli bir araç niteliğine dönüşmektedir (Özen, 2008: 40-41).

3.3.3.Stratejik Planlama ve Yönetim

Planlama geleceğe yönelik bir süreçtir. Yöneticiler ancak plan yapmak suretiyle ne yapacaklarını önceden düşünmek olanağı bulabilmektedirler. Tüm dünyada artan rekabetle beraber stratejik yönetim önem kazanmaya başlamıştır. 5018 sayılı Kanunun kabulüyle beraber ülkemizde de performans esaslı bütçelemeye geçilmiş olup bu sistemin gereği olarak kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine ait olan bütçelerini hazırlarken stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olup olmadığını göz önüne almaları zorunlu hale gelmiştir (Batırel, 2007: 220-221). Stratejik planlama kamu kesiminde plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirerek etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.

Bu kapsamda Kanunun 9. maddesinde belirtildiği üzere;

"Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlar hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır."

3.3.4.Performans Programı

Performansa dayalı yönetim her şeyden önce kamu kesimini özel sektör gibi değerlendirmekte ve ona göre işletilmesini sağlamaktadır. Böylece kamu yönetimine ve kamu maliyesine ilişkin geleneksel anlayış ve yerleşmiş olguların değişmesi gündeme gelmektedir. Ülkemizde de 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle kamu idarelerinin performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak hazırlamaları kararlaştırılmıştır.

Bu bağlamda *"Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar"* (5018 sayılı Kanun, 9. Md.). Bahsedilen performans programı ise; bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, kurum bütçesinin ve idarenin faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program olarak tanımlanmaktadır. Hazırlanan performans programı, yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 147-148).

5018 sayılı Kanunun 9. maddesinde;

> *"Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir"* ifadesi mevcuttur.

Performans denetiminin amacı, esas itibariyle kamu kaynaklarının parasal değerlerine uygun olarak harcanıp harcanmadığını objektif olarak incelenip değerlendirilmesidir.

3.3.5. 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Belediyelerde Hesap Verebilirlik

Günümüz dünyasında, bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda yerelleşme eğilimleri gözlenmektedir. Bu süreçler çelişir gibi gözükse de esasında birbirini tamamlar niteliktedir zira küreselleşme, ulus devlet yapılarını ve uluslararası yapılanmaları hızlı bir şekilde dönüştürürken; yerelleşme süreci, küreselleşme eğiliminin tekdüze ve merkeziyetçi anlayışlarına karşı daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Bu çerçevede yerelleşme, küreselleşme sürecinde ortaya çıkan olumsuzlukları ortadan kaldıracak bir alternatif olarak değerlendirilmektedir (Ökmen, 2005: 559-560).

Bu durumda nerede bir yetki ve kaynak kullanılıyorsa, orada etkin hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması zorunludur. Etkin denetim ve hesap verebilirlik mekanizması kurulmadan yerel yönetimlere verilecek olan karar alma ve kaynakları kullanma yetkileri, yerel yönetimlerin dayandığı değerlerin meşruluğunun sorgulanmasına neden olacaktır.

3.3.6.Belediyelerde Hesap Verebilen Birimler

Demokratik ülkelerde kamusal görev ve yetkilerin kaynağı ulusal parlamentolardır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin de görevlerini yerine getirirken muhtaç oldukları yetki, yasama organı tarafından verilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 20). Ancak yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin ulusal düzeydeki parlamento tarafından verilmesi ve istendiği takdirde bu yetkinin ilgili birimlerden geri alınabilmesi, yerel yönetimlerin doğrudan parlamentoya hesap vermesi ya da parlamentonun yerel yönetimleri denetlemesi anlamına gelmemektedir.

Bu kapsamda yerel yönetimlerin doğrudan hesap verdiği siyasi kişi ve organlar, daha çok yerel düzeyde bulunmaktadır. Yerel açıdan siyasi kişi ve organların yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları olduğu aşikârdır. Bu çerçevede belediyeler açısından belediye başkanı ve belediye meclisi, il özel idareleri açısından il genel meclisi yerel yönetimlerin siyasi organlarını oluşturmaktadır.

Diğer bir ifade ile yerel yönetimlerin yürütme organını meydana getiren belediye başkanı ve vali, idari hesap verebilirlik mekanizmalarını harekete geçirmektedir. İl genel meclisi ve belediye meclisinin, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamada kullandığı mekanizmalar genel olarak; soru, genel görüşme, denetim komisyonu, gensoru ve faaliyet raporunu değerlendirme şeklinde ortaya çıkmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU KAPSAMINDA ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK ANLAYIŞI: BELEDİYE UYGULAMASI

Devlet, tüm kamu kuruluşlarıyla, yüklendiği görevleri yerine getirmek, varlığını devam ettirmek, vatandaşına etkin ve verimli hizmetler sunmak ve başta anayasa olmak üzere kanunlarla kendisine verilmiş yetkileri yerine getirmek üzere harcama yapmak durumundadır. Bu harcamaları yaparken belirli usuller tayin edilmiştir.

4.1.İdarenin Genel İhale Süreci

Kamu alımları süreci ihtiyaçların ortaya çıkmasıyla başlamaktadır. Bunların kamusal ihtiyaç olarak değerlendirilebilmesi için idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu görev veya hizmetlerin gereği doğrultusunda önceden planlanmış olması elzemdir. Böyle bir yaklaşım, satın alma sürecinde Kanunda belirtilen temel ilkeleri hayata geçirmeyi de mümkün kılmaktadır. İdare, mal ve hizmet satın alırken çeşitli ihale süreçlerini izlemektedir. Bunlar arasında; ihale yöntemi, doğrudan temin, tasarım yarışmaları, çerçeve anlaşmalar, dinamik alım sistemleri ve elektronik eksiltme yer almaktadır.

İhale usulleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre; kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulüdür. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihale usulleri ise; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür.

Bu kapsamda ihale, kamu kuruluşlarında, özel kesim birimlerine yaptırılmak istenen işlerde, hizmeti en ekonomik şekilde yapmayı öneren kişinin teklifinin kabul edilmesi ve işin ona verilmesini ifade eder (Batırel, 2007: 252).

Kamu İhale Kanununun 4. maddesinde ihale;

> *"Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler"*

olarak tanımlanmaktadır. Kanundan anlaşılacağı üzere ihale, bir süreci ifade etmektedir.

4.1.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamı

Cumhuriyetin kurulması üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak ilk kanun 22.04.1925 tarihinde kabul edilmiştir. Daha sonra 02.06.1934 tarihinde 2490 sayılı Artırma, Eksilme ve İhale Kanunu, 08.09.1983 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmıştır. 22.01.2002 tarihinde ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilirken Devlet İhale Kanunu yürürlükten kaldırılmamıştır.

2886 sayılı Kanunla; gider nitelikli mal hizmet alımı, yapım, kiralama ve taşıma işleri yanında gelir nitelikli mal ve hizmet satımı, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kanun ise; kamu kurum ve kuruluşlarının nitelikli ihaleleri olan mal ve hizmet alımı, danışmanlık hizmet alımı ve yapım işleri için düzenlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının gelir nitelikli ihaleleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılmaya devam edecektir. Kamu İhale Kanunun 1. maddesinde;

> *"Bu Kanununun amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir"* denmektedir.

Kanunun kapsamı 2. Maddede belirtilmiş olup, anılan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmektedir. Bunlar;

a. *Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (mesleki kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*
b. *Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.*
c. *Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.*
d. *(a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarıdan fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.*
e. *4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarıdan fazlasına sahip bulundukları şirketlerin yapım ihaleleri.*

   Ancak TMSF ve bu Fonun hisselerine kısmen veya tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarıdan fazlasına sahip bulundukları şirketler ((e) bendinde belirtilen yapım ihaleleri hariç) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortalıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu Kanun kapsamı dışındadır" şeklinde sıralanmıştır.

Ayrıca Kanun kapsamındaki bir idare tarafından yine Kanun kapsamındaki başka bir idareye aktarılacak kaynaklar da KİK hükümlerine göre kullanılmaktadır.

Öte yandan ihalenin temel ilkeleri arasında; şeffaflık, rekabete açıklık, eşit muamele, güvenilirlik, denetim, kamusal ihtiyaçların etkinlik, ekonomik olma ve verimlilik ilkelerine göre karşılanması yer almaktadır (Batırel, 2007: 252). Nitekim Kanunun 5. maddesinde;

- *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*
- *Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.*
- *Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*
- *Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*
- *Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.*
- *İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz."*

Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle beraber istisnalar bir madde altında toplanmış, bazı yeni tanımlar getirilmiş, idare komisyonlarının idare personelinden oluşması esasına geçilmiştir. İhale ilanları ile yerli istekliler lehine tercihlerin kullanılabilmesinde kıstas olarak kabul edilen eşik değerler uygulaması getirilmiş olup keşif özetlerine dayalı tahmini bedel uygulaması kaldırılarak yerine piyasa araştırmasına dayalı yaklaşık maliyet uygulaması benimsenmiştir.

Ayrıca elektronik kamu alımları platformu oluşturularak ihalelerde her türlü bildirim, kurul tarafından bu platformda yayınlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda piyasada bulunan malların elektronik ortamda açık ihale usulüyle alımına imkân sağlayan dinamik alım sistemi kurulmuştur.

4.1.2.Belediyenin Genel İhale Süreci

Kamu alımları süreci, öncelikle ilgili belediyenin sunmakla yükümlü olduğu hizmetin ifasıyla bağlantılı kamusal nitelikli bir ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlamaktadır. İdarece tespit edilen ihtiyacın karşılanması, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin bütçesinde yeterli ödeneğe sahip olunması ile mümkündür zira istisnalar hariç, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamamaktadır.

Belirlenen ihtiyaçlar, kamu İhale Kurumu'nca oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformuna (EKAP) ihtiyaç raporu olarak kaydedildikten sonra teknik şartname hazırlanır. Kamu İhale Kanununun 12. maddesinde;

> *"İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığının ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir."*

Bu kapsamda şartnamelerin belediye tarafından tek taraflı olarak hazırlanması esastır.

Ardından 4734 sayılı Kanunun bir yeniliği olarak yaklaşık maliyet tespit edilir. Bu kapsamda Kanunun 9. maddesinde;

"Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz" ifadelerine yer verilmiştir.

Yaklaşık maliyetin ilgili belediye tarafından hesaplanması esastır. Ancak işin özelliğinden dolayı teknik şartnamenin hazırlanmasına yönelik dışarıdan danışmanlık hizmetinin temin edildiği hallerde yaklaşık maliyet hesabının da söz konusu hizmetle beraber sunulması mümkündür.

Yaklaşık maliyet de hesaplandıktan sonra uygulanacak ihale usulü belirlenir. Kamu İhale Kanununa tabi olan belediyelerin belirleyebileceği ihale usulleri arasında; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü mevcuttur. Tablo 1'de ihale süreci kapsamında ihale usulleri arasındaki farklar yer almaktadır. Buna göre açık ihale usulünde ve pazarlık usulünde ihale dokümanı hazırlanırken belli istekliler arasında ihale usulünde buna ek olarak ön yeterlik süreci de eklenmektedir. Ardından her üç usulde de ihalenin onayının alınması ve ihale komisyonunun kurulması aşamalarına geçilmektedir.

Açık ihale usulü ile pazarlık usullerinde ihale ilan edilirken belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlik ilanı yapılmaktadır. Sonrasında her üç usulde de ihale dokümanının görülmesi, satın alma işleminin gerçekleştirilmesi ve değişiklik ile açıklama yapılması safhaları mevcuttur. Diğerlerinden farklı olarak belli istekliler arasında ihale usulünde ayrıca ön yeterlik dokümanı da görülmektedir. Bundan sonraki süreçte açık ihale usulünde tekliflerin sunulması aşamasına geçilirken belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlik değerlendirmesi, ihaleye davet ve tekliflerin sunulması işlemleri gerçekleştirilmektedir.

Pazarlık usulünde ise yeterlik başvurusu kabul edilmekte ve değerlendirme ile teknik görüşme ve fiyatı da içeren son tekliflerin sunulması aşamaları hayata geçirilmektedir. Bundan sonra ihale usullerinin tümünde tekliflerin değerlendirilip ihalenin karara bağlanması söz konusu olmaktadır. Nihayetinde taraflara ihale sonucu bildirilmekte ve sözleşme imzalanmaktadır. Böylece kamu ihale süreci, taraflar arasında akdedilen bir sözleşme ile son bulmaktadır. Sözleşme imzalanana kadar geçerli olan aşamayı ifade eden ihale süreci, idari yargı denetimine tabidir.

Ancak Kamu İhale Kanununun uygulandığı ihalelerde idari yargıda uyuşmazlık çıkartmadan önce, hukuka aykırılığın öğrenildiği tarihten itibaren on gün içinde ihaleyi düzenleyen idareye başvuru yapmak zorunludur. Bu başvurunun reddi üzerine on gün içinde Kamu İhale Kurumu'na başvurma mecburiyeti bulunmaktadır. Bu başvurunun da reddi üzerine idari yargıda dava açılabilmektedir. Öte yandan imzadan sonraki aşamada özel hukuk ilişkisi doğacağından adli yargının denetimi başlayacaktır.

Tablo 1. İhale Süreci

Süreç Adım No	İhale Süreci		
1	İhtiyacın Ortaya Çıkması		
2	Teknik Şartnamenin Hazırlanması		
3	Yaklaşık Maliyet		
4	İhale Usulünün Tespiti		
USUL	*Açık İhale Usulü*	*Belli İstekliler Arasında İhale Usulü*	*Pazarlık Usulü*
5	İhale Dokümanı	Ön Yeterlik ve İhale Dokümanları	İhale Dokümanı
6	İhale Onayının Alınması	İhale Onayının Alınması	İhale Onayının Alınması
7	İhale Komisyonunun Kurulması	İhale Komisyonunun Kurulması	İhale Komisyonunun Kurulması
8	İhale İlânı	Ön Yeterlik İlânı	İhale İlânı
9	İhale Dokümanının Görülmesi / Satın Alınması /Değişiklik ve Açıklama Yapılması	Ön Yeterlik ve İhale Dokümanlarının Görülmesi / Satın Alınması / Değişiklik ve Açıklama Yapılması	İhale Dokümanının Görülmesi / Satın Alınması /Değişiklik ve Açıklama Yapılması
10	Tekliflerin Sunulması	Ön Yeterlik Değerlendirmesi, İhaleye Davet ve Tekliflerin Sunulması	Yeterlik Başvurusu, Değerlendirmesi, Teknik Görüşme ve Fiyatı da İçeren Son Tekliflerin Sunulması
11	Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Karara Bağlanması	Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Karara Bağlanması	Son Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Karara Bağlanması
12	İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması	İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması	İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması

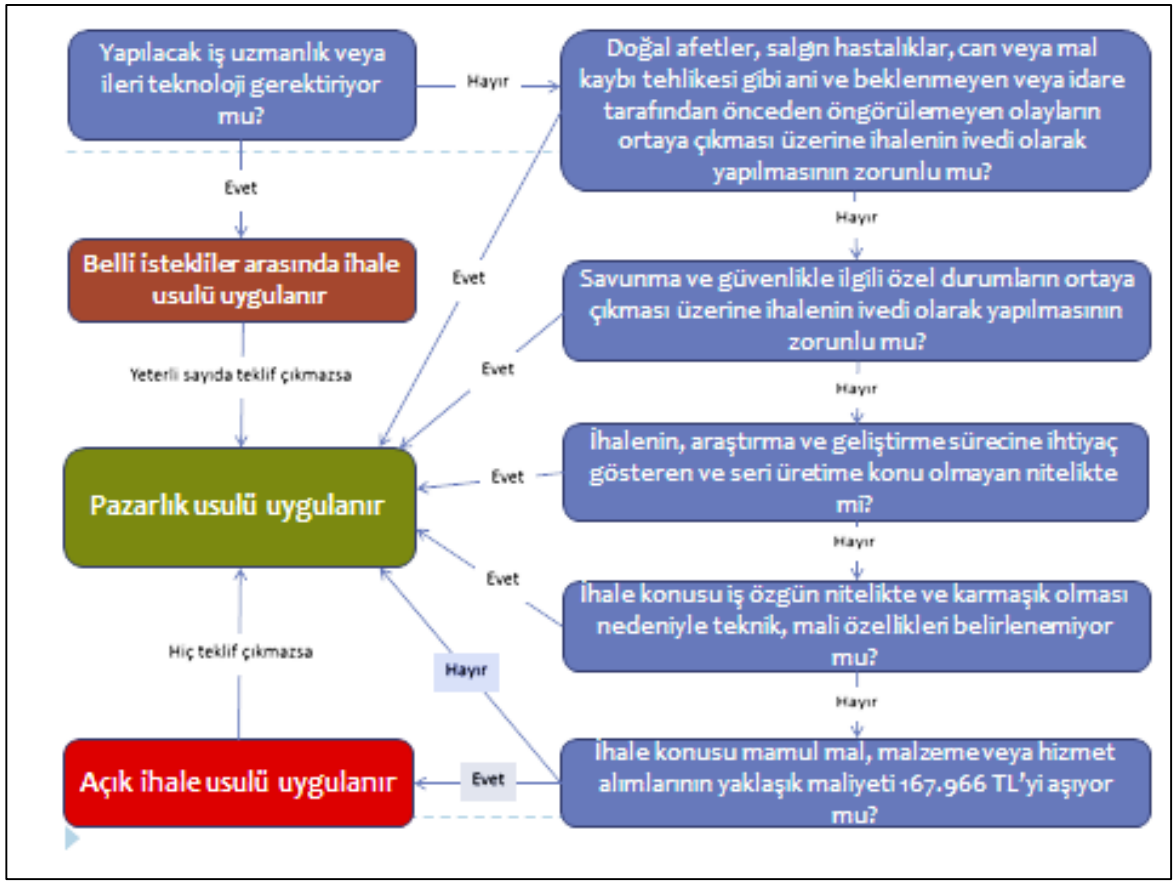
Kaynak: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kamu ihale sürecinin aşamaları yukarıda anlatıldığı gibidir. Ancak ihale usullerinden hangisinin belirleneği önem kazanmaktadır zira yöntemler belirli noktalarda farklılık arz etmektedir. Bu kapsamda Şekil 5'de ihale usulünün belirlenme şartları yer almaktadır. Buna göre; yapılacak iş uzmanlık veya ileri teknoloji gerektiriyorsa belli istekliler arasında ihale usulü uygulanır. Şayet yeterli teklif

çıkmazsa pazarlık usulüne geçilir. Ancak hiçbir teklifin çıkmadığı hallerde açık ihale usulü uygulanır.

İş uzmanlık veya ileri teknoloji gerektirmiyorsa ve çeşitli nedenlerden dolayı ihalenin ivedi olarak yapılması zorunlu ise pazarlık usulüne göre işlem yapılır. İlaveten ihale konusu iş Ar-Ge sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikteyse veya özgün nitelikte ve karmaşık olmasından dolayı teknik ve mali özellikleri belirlenemiyorsa yine pazarlık usulü tercih edilir. Son olarak ihale konusu mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının maliyeti 167.966 TL'yi aşıyorsa açık ihale usulü, aşmıyorsa pazarlık usulü uygulanır.

Şekil 5.İhale Usulünün Belirlenme Şartları



Kaynak: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında, teorik bilgiler bağlamında örnek belediye verileri incelenecektir.

4.2.X Belediyesine Ait Genel Bilgiler

Araştırma konumuz olan X Belediyesi'nin misyonu; kentsel hizmetlere erişimi ayrım gözetmeksizin toplumun tüm kesimlerine ulaşılabilir hale getiren, çevreye duyarlı, doğal kaynakların sürdürülebilirliğini sağlayan, vatandaş odaklı, katılımcı, toplumsal cinsiyet eşitlikçi ve çağdaş hizmet anlayışı ile çalışan toplumcu belediyecilik ilkeleri doğrultusunda bir belediye olmak şeklinde ifade edilmiştir. İlgili belediyenin vizyonu ise; tüm dünya insanlığına mal olmuş tarihsel ve kültürel mirası koruyan, çağdaş değerlerle donanmış, kent kimliğini fark gözetmeksizin gerçekleştiren, temel kentsel hizmetleri bilim ve kurallarına uygun çağdaş, estetik ve kalıcı bir şekilde halkımızın her kesiminin kullanımına hale getirmek şeklinde belirlenmiştir (Faaliyet Raporu, 2016: 7).

İlgili belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Şehir içi trafik,
- Defin ve mezarlıklar,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar ile konut,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları,
- Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi vb.
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı,

- Sağlık tesisleri, mabetler, kültür ve tabiat varlıkları vb. yapıların inşası, bakım ve onarımı faaliyetleri,
- Gerektiğinde sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi sunmak, amatör spor kulüplerini desteklemek, ödül vermek,
- Gıda bankacılığı faaliyetinde bulunmak (Faaliyet Raporu, 2016: 8).

Belediyenin 31.12.2015 tarihi itibariyle personel statü bilgileri Tablo 2'de gösterilmektedir. Buna göre belediyenin memur, işçi, sözleşmeli personel ve hizmet alımı personeli kadro statüleri mevcuttur. Belediyenin üç yüz kırk altı memuru, elli yedi işçisi, yirmi beş sözleşmeli personeli ve sekiz yüz altı hizmet alımı personeli olmak üzere toplam bin iki yüz otuz dört çalışanı mevcuttur.

Tablo 2. Personel Statü Bilgileri

Statü	**Personel Sayısı**
Memur	346
İşçi	57
Sözleşmeli Personel	25
Hizmet Alımı Personeli	806
TOPLAM	1.234

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2016, s. 18.

Belediyenin hizmetlerini sunarken yararlandığı yirmi bir alt birimi mevcuttur. Bunlar; yazı işleri, özel kalem, mali hizmetler, kültür ve sosyal işler, basın yayın ve halkla ilişkiler, ulaşım hizmetleri, emlak ve istimlak, hal, zabıta, temizlik işleri, çevre koruma ve kontrol, park ve bahçeler, veteriner işleri, imar ve şehircilik, itfaiye, fen işleri, su ve kanalizasyon, hukuk işleri, insan kaynakları ve eğitim, işletme ve iştirakler müdürlükleri ile sivil savunma uzmanlığı bulunmaktadır. Yüzün üzerinde personel çalıştıran birimler; fen işleri, kültürve sosyal işler, park ve bahçeler, zabıta, mali hizmetler, su ve kanalizasyon, imar ve şehircilik ile veteriner işleri müdürlükleridir.

4.3.X Belediyesinin Yatırım Bilgileri

Belediyenin bilançosunda yapılmakta olan yatırımların tutarı 15.259.529,91 TL'dir (Faaliyet Raporu, 2016: 242). 2015 yılı içerisinde belediyenin yapmış olduğu altyapı yatırımları arasında kanalizasyon ve yağmur suyu şebeke işletme ve imalat faaliyetleri, plan proje ve yatırım kontrol faaliyetleri yer almaktadır. Tablo 3'te incelenebileceği üzere kanalizasyon ve yağmur suyu şebeke işletme ve imalat faaliyetleri kapsamında;

- Tüm bölüm hedefleri tutturulmuş olup yaklaşık yüzde 6'lık iyileşme sağlanmıştır.
- Hemen hemen tüm mahallelerde arıza sayıları azalmıştır.
- Vidanjör arızasının gerçekleşmesinde hedeflenen sayı yüzde 9,15'lik bir iyileşme ile sağlanmıştır. Bu kapsamda toplam 1305 arıza noktasında 2427 çekim işlemi gerçekleştirilmiştir.
- Hat, kapak tamir çalışmalarında alınan dış hizmetlerle birlikte belirlenen hedefler yakalanmıştır.
- Haziran ve eylül aylarında arıza sayılarında artışlar meydana gelmiştir. Bunun nedeni genel olarak yağışlardır.
- Hat tamir işlemleriyle ilgili olarak 2015 yılı içinde; 246 adet müdahale bacası, 210 adet ızgara, 348 adet kapak, 2.260 metre hat ve 344 adet dış hizmet olarak tamir, bakım, değişim ve yenilemesi gerçekleştirilmiştir.
- Kombine temizlik işlemleriyle ilgili olarak 1289 arıza noktasında toplam 3030 adet baca ve ızgara temizliği yapılmıştır.

Hedeflenen-gerçekleşen yatırım kapsamında Tablo 3 değerlendirildiğinde; nüfusun 156.000 kişi olarak tahmin edildiği ve toplam abone sayısının 60.000 olarak hedeflenip 59.676 gerçekleştiği gözlenmektedir. Öte yandan toplam arzı sayısı 8.400 tahmin edilmiş olup gerçekleşen miktar 8.040'tır. Bu kapsamda toplam arıza başına düşen kişi sayısı 19 olarak tahmin edilmiş olup gerçekleşen 20'dir. Kişi başına düşen arıza sayısı ise 0,055 kişi tahmin edilmekle beraber gerçekleşen 0,051'dir.

Tablo 3. Kanalizasyon Birimi 3 Yıllık Faaliyet Raporu

KANALİZASYON BİRİMİ 3 YILLIK FAALİYET RAPORU						2015 GERÇEKLEŞEN													
KONU	2012	2013	2014	2015 Tahmin ve Hedefleri		OC	ŞUB	MAR	NİS	MAY	HAZ	TEM	AĞU	EYL	EKİ	KAS	ARA	SONUÇ 2015	YIL SONU İYİLEŞME	
Nüfus	148474	150260	154186	>	156000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157000	157,000	0.64	
Toplam Abone Sayısı	62952	63500	65746	<	60000	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	59,676	0.54	
Toplam Arıza Sayısı	8887	8653	8567	<	8400	634	1277	1918	2618	3313	4075	4653	5303	6033	6696	7369	8040	8040	4.29	
Aylık Arıza Sayısı	741	721	714	<	700	634	643	641	700	695	762	578	650	730	663	673	671	670	4.29	
Aylık Arıza Başına Düşen Kişi Sayısı	200	208	216	>	224	248	244	245	224	226	206	272	242	215	237	233	234	234	4.61	
Toplam Arıza Başına Düşen Kişi Sayısı	16.7	17.4	18.0	>	19	248	123	82	60	47	39	34	30	26	23	21	20	20	2.78	
Kişi Başına Düşen Arıza Sayısı	0.060	0.058	0.056	<	0.055	0.004	0.008	0.012	0.017	0.021	0.016	0.030	0.034	0.038	0.043	0.047	0.051	0.051	6.89	
Kuka Arızası	5793	5446	5259	<	5200	382	750	1145	1549	1973	2409	2706	3094	3518	3899	4261	4616	4616	11.23	
Vidanjör Arızası	1215	1183	1166	<	1150	91	206	303	420	535	659	770	902	985	1089	1186	1305	1305	-13.48	AÇIKLAMA-1
Kombi ve Temizlik Arızası	939	1011	1073	>	1100	87	173	260	366	459	583	691	765	918	1029	1171	1290	1290	17.27	
Hat, Kapak, Izgara Tamir Arızası	940	1013	1069	>	1075	74	148	210	283	346	424	486	542	612	679	751	829	829	-22.88	AÇIKLAMA-2

	OCAK	ŞUBAT	MART	NİSAN	MAYIS	HAZİRAN	TEMMUZ	AĞUSTOS	EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK	TOPLAM	ORT.
KUKA	382	368	395	404	424	436	297	388	424	381	362	355	4616	385
KOMBİ	57	58	56	49	52	62	53	3	63	71	102	81	707	59
VİDANJÖR	91	115	97	117	115	124	111	132	83	104	97	119	1305	109
TEMİZLİK	30	28	31	57	41	62	55	71	90	40	40	38	583	49
TAMİR KAZI	74	74	62	73	63	78	62	56	70	67	72	78	829	69
TOPLAM	634	643	641	700	695	762	578	650	730	663	673	671	8040	670

		ETKİ	GERÇEK TOPLAM	GERÇEK İYİLEŞME
AÇIKLAMA-1	YIL BOYUNCA ILGAZ İNŞAAT 271 SEFERDE 616 ADET VİDANJÖR ÇEKİMİ DÜŞÜLDÜĞÜNDE	271	1034	10.09
AÇIKLAMA-2	YIL BOYUNCA ÜNSAL TİCARET 344 ADET IZGARA BACA TAMİRİ DIŞ HİZMET ALIMI EKLENDİĞİNDE	344	1173	9.12
AÇIKLAMA-3	NÜFUS 157000 DEN FAZLA ÇIKMASI DURUMUNDA TÜM DEĞERLERDE İYİLEŞME GÖRÜLECEKTİR			

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2016, s. 199.

Diğer yandan su depoları, su terfi merkezleri ve su kuyularına ilişkin 2015 yılı faaliyetleri kapsamında; 45 kW, 18,5 kW, 15 kW, 22 kW pompa onarımı yapılmıştır. Ayrıca derin su kuyularında arıza durumunu önceden öngörüp uyarı veren pompa koruma ünitesi alınıp tüm derin su kuyularına takılmıştır. İlaveten çeşitli yerlerdeki mevcut boru, vana, pompa vb. malzemeler yenilenmiştir (Faaliyet Raporu, 2016: 204-206). Belediyenin İller Bankası'yla ortak yürüttüğü projeler arasında; atık su arıtma tesisi, içme suyu şebeke projesi ve kanalizasyon yağmur suyu projesi bulunmaktadır (Faaliyet Raporu, 2016: 214-215).

4.4.X Belediyesinin Mali Durumu

Araştırma konumuz olan belediye, Sayıştay'ın dış denetimine tabidir. Bu denetim sırasında Sayıştay; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını; idarenin hesaplarını ve bunlara ilişkin belgeleri esas alarak, mali tabloların güvenilirliğini ve doğruluğunu; gelir, gider ve mallara ilişkin mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu denetler. Bu kapsamda Sayıştay

Başkanlığı tarafından 2015 yılına ilişkin denetimler yerinde yapılmıştır. Ayrıca belediye meclis üyeleri arasından seçilerek oluşturulan Denetim Komisyonu da 2015 yılı gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimini yerine getirmişlerdir (Faaliyet Raporu, 2016: 244).

Sayıştay tarafından yapılacak *harcama sonrası dış denetim*in amacı, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. Dış denetim; kurumun hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile ilgilidir. Kurumun gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin 2015 yılı bilanço bilgileri Tablo 4'te yer almaktadır. Bilançoda dikkat çeken en önemli risk unsurları; belediyenin kısa vadeli borçlarının miktarının uzun vadeli borçlarından daha fazla olduğudur ve öz kaynaklar hesabında faaliyet toplamının eksi bakiye vermesidir.

Tablo 4. 2015 Yılı Bilanço Bilgileri

AKTİF	TL	PASİF	TL
I) DÖNEN VARLIKLAR	84.685.907,24	3) KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	95.367.394,00
10- HAZIR DEĞERLER	701.327,65	30-KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	962.966,14
102- BANKA HESABI	767.628,93	300-BANKA KREDİLERİ HESABI	962.966,14
103- VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EM.HES.(-)	-108.058,84	32- FAALİYET BORÇLARI	34.832.992,31
104- PROJE ÖZEL HESABI	20.149,16	320- BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	34.832.992,31
109-BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR H	21.608,40	33- EMANET YABANCI KAYNAKLAR	46.035.469,40
12- FAALİYET ALACAKLARI	82.296.533,58	330- ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HES.	4.491.141,48
120-GELİRLERDEN ALACAKLAR HS	1.644.692,18	333-EMANETLER HESABI	41.544.327,92
121- GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	35.488.504,58	36-ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	13.515.407,61
122- GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKL	10.063.923,65	360- ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HES.	556.777,71
126- VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	35.099.413,17	361- ÖDENECEK SOSYAL GÜV. KES.	461.886,82
14- DİĞER ALACAKLAR	1.054.407,57	362- FONLAR VE DİĞER KAMU İDARELERİ AD.	1.105.895,98
140- KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.054.407,57	368- VADESİ GEÇMİŞ ERTELENMİŞ VEYA TAK.	11.390.847,10
16- ÖN ÖDEMELER	633.638,44	37- BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	20.558,54
162- BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	631.338,44	372-KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI	20.558,54
165-MAHSUP DN. AKTARILAN AVANS ve KREDİLER	2.300,00	4) UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	62.156.066,85
		40-UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	40.439.793,26
		400-BANKA KREDİLERİ HESABI	40.439.793,26
		43-DİĞER BORÇLAR	13.364.304,29
		438-KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKS.	13364304,29
		47-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	3.985.825,61
		472-KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI	3.635.833,11
		479- DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	349.992,50
		48-GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER	4.366.143,69
		481-GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	4.366.143,69
2) DURAN VARLIKLAR	194.114.640,27	5) ÖZ KAYNAKLAR	121.305.201,74
24- MALİ DURAN VARLIKLAR	8.290.622,45	50- NET DEĞER	87.279.772,94
240- MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERM	8.239.834,58	500- NET DEĞER/SERMAYE HESABI	87.279.772,94
241- MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YA	50.787,87	57- GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇ.	34.025.428,80
25- MADDİ DURAN VARLIKLAR	185.818.692,58	570- GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇ	34.025.428,80
250- ARAZİ VE ARSALAR HESABI	23.604.814,69		
251- YER ALTI VE ARSALAR HESABI	96.546.219,98		
252- BİNALAR HESABI	53.434.618,47		
253- TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	3.938.071,28		
254- TAŞITLAR HESABI	5.908.455,64		
255- DEMİRBAŞLAR HESABI	5.163.704,16		
257- BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-18.036.721,55		
258- YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	15.259.529,91		
26- MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260- HAKLAR	889.495,90		
268- BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-889.495,90		
29- DİĞER DURAN VARLIKLAR	5.325,24		
294- ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADİ DUR	113.024,91		
299- BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-107.699,67	FAALİYET TOPLAMI (OLUMSUZ)	-28.115,08
AKTİF TOPLAM	278.800.547,51	PASİF TOPLAM	278.828.662,59
9) NAZIM HESAPLAR	50.339.731,00	9) NAZIM HESAPLAR	187.229.674,02
91-NAKİT DIŞI TEM.VE KİŞİ AİT MENKIY. HES.	10.358.051,80	90- ÖDENEK HESAPLARI	136.889.942,68
910-TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	10.358.051,80	901-BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	136.889.942,68
92-TAAHHÜT HESAPLARI	39.981.679,54	91-NAKİT DIŞI TEM. VE KİŞİ. AİT MEN. KIY.HES.	10.358.051,80
920-GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	39.981.679,54	911-TEMİNAT MEK. EMAN.HESABI	10.358.051,80
		92- TAAHHÜT HESAPLARI	39.981.679,54
		921- GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞ. HESABI	39.981.679,54

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2016, s. 242.

Öte yandan belediyenin 2015 yılı gelir bütçesi ve gerçekleşme bilgileri Tablo 5'te yer almaktadır. Buna göre belediyenin gelirleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ise özel gelirler, diğer gelirler, sermaye gelirleri ve yurtiçi alacaklardan tahsilatlardan meydana gelmektedir. Belediyenin vergi gelirleri 21.870.000,00 TL olarak belirlenmişken gerçekleşen miktar 17.647.320,20 TL

olup yüzde 80,60 olarak ifade edilebilmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 41.465.000,00 TL iken gerçekleşen 43.402.674,48 TL olmuştur.

Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ise 351.000,00 TL olarak planlanmışken yaklaşık beş kat fazlası olarak gerçekleşmiştir. Diğer gelirler 86.234.000,00 TL olarak saptanmışken 72.665.165,65 TL olarak gerçekleşmiştir. Oran ise yüzde 84,20'dir. Öte yandan sermaye gelirleri 15.080.000,00 TL olarak planlanmışken gerçekleşen miktar 2.769.210,68 TL olmuştur. Gerçekleşme oranı yüzde 18,30'dur. Toplamda ise hedeflenen bütçe 165.000.000,00 TL iken gerçekleşen 138.073.962,07 TL olmuştur. Gerçekleşme oranı yüzde 83,68'dir.

Tablo 5. 2015 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tablosu

GELİRİN KODU		GELİRİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI	2015	2015
I	II		BÜTÇE	GERÇEKLEŞME
1		**VERGİ GELİRLERİ**	**21.870.000,00**	**17.647.320,20**
	2	MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	8.650.000,00	7.762.910,04
	3	DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ	5.770.000,00	4.536.193,57
	6	HARÇLAR	7.450.000,00	5.348.216,59
	9	BAŞKA YERDE SINIFLANDIRILMAYAN VERGİLER	0,00	0,00
3		**TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ**	**41.465.000,00**	**43.402.674,48**
	1	MAL VE HİZMET SATIŞ GELİRLERİ	34.155.000,00	37.509.371,52
	2	MALLARIN KULLANMA VEYA FAALİYETTE BULUNMA İZ	0,00	0,00
	4	KURUMLAR HASILATI	2.800.000,00	1.455.064,95
	5	KURUMLAR KARLARI	1.000.000,00	1.299.163,82
	6	KİRA GELİRLERİ	3.435.000,00	2.896.584,19
	9	DİĞER TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	75.000,00	242.490,00
4		**ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER**	**351.000,00**	**1.589.591,06**
	1	YURT DIŞINDAN ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	200.000,00	0,00
	2	MERKEZİ YÖN BÜTÇESİNE DAHİL İD.DEN ALINAN BA	0,00	0,00
	3	DİĞER İDARELERDEN ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	0,00	175.916,94
	4	KURUM.DAN VE KİŞİLERDEN ALINAN YARDIM VE BAĞ	41.000,00	1.413.674,12
	5	PROJE YARDIMLARI	110.000,00	0,00
5		**DİĞER GELİRLER**	**86.234.000,00**	**72.665.165,65**
	1	FAİZ GELİRLERİ	307.000,00	443.859,36
	2	KİŞİ VE KURUMLARDAN ALINAN PAYLAR	81.795.000,00	67.874.736,22
	3	PARA CEZALARI	3.407.000,00	3.828.281,89
	9	DİĞER ÇEŞİTLİ GELİRLER	725.000,00	518.288,18
6		**SERMAYE GELİRLERİ**	**15.080.000,00**	**2.769.210,68**
	1	TAŞINMAZ SATIŞ GELİRLERİ	15.070.000,00	2.769.210,68
	2	TAŞINIR SATIŞ GELİRLERİ	10.000,00	0,00
8		**ALACAKLARDAN TAHSİLAT**	**0,00**	**0,00**
	1	YURTİÇİ ALACAKLARDAN TAHSİLAT	0,00	0,00
		GENEL TOPLAM	**165.000.000,00**	**138.073.962,07**

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2016, s. 239.

2015 yılı gider bütçesi ve gerçekleşme bilgileri ise Tablo 6'da yer almaktadır. Buna göre belediyenin gider kalemleri arasında; personel giderleri, sosyal güvenlik primi ve devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve yedek ödenekler yer almaktadır. Belediyenin personel giderleri için bütçe ödeneği 22.932.414,54 TL iken harcanan tutar 21.570.694,02 TL olup yüzde 94'e denk gelmektedir.

Sosyal güvenlik kurumu ve devlet primi giderleri için bütçe ödeneği 3.495.099,45 TL olup hemen hemen tamamı harcanmıştır. Mal ve hizmet alım giderleri bütçe ise 105.175.676,83 TL iken harcanan tutar 87.437.368,19 TL olup yüzde 83,13'ünü oluşturmaktadır. Belediyenin faiz giderlerine ayırdığı ödenek 12.063.414,94 TL iken harcanan tutar 11.700.166,56 TL olup yüzde 97'si gerçekleşmiştir. Cari transferler için 4.297.749,52 TL ayrılmışken harcanan tutar 3.988.303,97 TL olup yüzde 92,7'dir.

Sermaye giderleri için ayrılan ödenek 23.343.716,15 TL iken harcanan tutar 7.881.042,12 TL olup yüzde 33,76'ya denk gelmektedir. Sermaye transferleri için ise 1.006.733,70 TL ödenek ayrılmış olup tamamına yakını harcanmıştır. Genel itibariyle giderler toplamı 172.318.000,00 TL olarak planlanmışken 136.889.942,68 TL harcanmıştır. Gerçekleşme oranı yüzde 79,44 olmuştur.

Tablo 6. 2015 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tablosu

KODU		AÇIKLAMA	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Harcama	Kalan
01		**PERSONEL GİDERLERİ**	**22.932.414,54**	**21.570.694,02**	**1.361.720,52**
01	01	MEMURLAR	16.398.569,67	15.433.416,36	965.153,31
01	02	SÖZLEŞMELİ MEMURLAR	798.191,78	765.611,87	32.579,91
01	03	İŞÇİLER	5.352.418,17	5.015.045,42	337.372,75
01	04	GEÇİCİ PERSONEL	49.838,13	31.570,62	18.267,51
01	05	DİĞER PERSONEL	333.396,79	325.049,75	8.347,04
02		**SOSYAL GÜVENLİK KUR. DEVLET PRİMİ GİD.**	**3.495.099,45**	**3.328.734,12**	**166.365,33**
02	01	MEMURLAR	2.400.323,88	2.279.085,26	121.238,62
02	02	SÖZLEŞMELİ MEMURLAR	117.234,39	102.274,18	14.960,21
02	03	İŞÇİLER	977.541,18	947.374,68	30.166,50
03		**MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ**	**105.175.676,83**	**87.437.368,19**	**17.738.308,64**
03	01	ÜRETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	3.430.504,62	2.285.816,37	1.144.688,25
03	02	TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	16.936.648,57	12.778.707,59	4.157.940,98
03	03	YOLLUKLAR	420.574,77	335.717,04	84.857,73
03	04	GÖREV GİDERLERİ	4.443.132,07	2.141.600,26	2.301.531,81
03	05	HİZMET ALIMLARI	60.578.329,80	53.869.347,51	6.708.982,29
03	06	TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	7.163.103,40	7.095.341,04	67.762,36
03	07	MENKUL MAL, GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAK.ve ON.GİD.	5.135.609,06	4.274.521,15	861.087,91
03	08	GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	6.996.444,54	4.607.987,23	2.388.457,31
03	09	TEDAVİ VE CENAZE GİDERLERİ	71.330,00	48.330,00	23.000,00
04		**FAİZ GİDERLERİ**	**12.063.414,94**	**11.700.166,56**	**363.248,38**
04	02	DİĞER İÇ BORÇ FAİZ GİDERLERİ	12.063.414,94	11.700.166,56	363.248,38
05		**CARİ TRANSFERLER**	**4.297.749,52**	**3.988.303,97**	**309.445,55**
05	02	MAHALLİ İDARELER YARDIMLARI	110.615,55	10.309,44	100.306,11
05	03	KAR AMACI GÜTMEYEN KUR. YAP. TRANSFERLER	1.665.365,66	1.657.401,34	7.964,32
05	04	HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER	1.112.656,38	911.481,26	201.175,12
05	08	GELİRLERDEN AYRILAN PAYLAR	1.409.111,93	1.409.111,93	0,00
06		**SERMAYE GİDERLERİ**	**23.343.716,15**	**7.881.042,12**	**15.462.674,03**
06	01	MAMUL MAL ALIMLARI	6.885.506,61	1.381.571,70	5.503.934,91
06	02	MENKUL SERMAYE ÜRETİM GİDERLERİ	115.371,53	1.150,13	114.221,40
06	03	GAYRİ MADDİ HAK ALIMLARI	64.243,12	0	64.243,12
06	04	GAYRİMENKUL ALIMLARI VE KAMULAŞTIRMASI	2.909.929,34	2.908.929,34	1.000,00
06	05	GAYRİMENKUL SERMAYE ÜRETİM GİDERLERİ	13.068.665,55	3.589.390,95	9.479.274,60
06	07	GAYRİMENKUL BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ	300.000,00	0	300.000,00
07		**SERMAYE TRANSFERLERİ**	**1.006.733,70**	**983.633,70**	**23.100,00**
07	01	YURTİÇİ SERMAYE TRANSFERLERİ	1.006.733,70	983.633,70	23.100,00
07	02	YURTDIŞI SERMAYE TRANSFERLERİ	0,00	0,00	0,00
09		**YEDEK ÖDENEKLER**	**3.194,87**	**0,00**	**3.194,87**
09	02	KUR FARKLARINI KARŞILAMA ÖDENEĞİ	733,01	0,00	733,01
09	03	YATIRIMLARI HIZLANDIRMA ÖDENEĞİ	2.461,86	0,00	2.461,86
		GİDERLER TOPLAMI	**172.318.000,00**	**136.889.942,68**	**35.428.057,32**

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2016, s. 240.

Giderlerin kurumsal sınıflandırılması ise Tablo 7'deki gibidir. Belediyede en yüksek gider kalemleri, harcama tutarına göre sırasıyla; fen işleri, mali hizmetler, temizlik işleri, su ve kanalizasyon hizmetleridir. Diğer yandan ulaşım hizmetlerine ayrılan ödenek 10.355.452,23 TL iken harcanan tutar 3.737.235,70 olup gerçekleşme oranı yüzde 36'dır. Yüksek oranda sapma olan bir başka kalem ise fen işleridir. Buna göre fen işlerine ayrılan ödenek 44.709.020,41 TL iken harcanan tutar 26.701.181,18 TL olup ayrılan ödeneğin yüzde 59,72'si kullanılmıştır. Diğer harcama birimlerinin, sağlanan ödeneklerin büyük bir kısmını kullandığı ifade edilebilmektedir.

Tablo 7. 2015 Yılı Giderlerin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu

Kurumsal Kod				Harcama Birimleri	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Harcama	Kalan
46	22	02	02	ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ	3.090.377,46	3.081.762,91	8.614,55
46	22	02	18	YAZI İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	530.145,68	479.824,25	50.321,43
46	22	02	24	HUKUK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	855.361,76	808.879,31	46.482,45
46	22	02	23	MALİ HİZMETLER MÜDÜRLÜĞÜ	23.899.261,66	23.440.394,41	458.867,25
46	22	02	43	ZABITA MÜDÜRLÜĞÜ	6.154.377,13	5.375.929,28	778.447,85
46	22	02	41	ULAŞIM HİZMETLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	10.355.452,23	3.737.135,70	6.618.316,53
46	22	02	35	İTFAİYE MÜDÜRLÜĞÜ	4.814.473,62	3.200.153,09	1.614.320,53
46	22	02	39	TEMİZLİK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	18.313.522,94	17.083.829,42	1.229.693,52
46	22	02	34	İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRLÜĞÜ	7.046.383,60	5.998.073,86	1.048.309,74
46	22	02	32	FEN İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	44.709.020,41	26.701.181,18	18.007.839,23
46	22	02	37	PARK VE BAHÇELER MÜDÜRLÜĞÜ	9.020.478,20	6.585.519,42	2.434.958,78
46	22	02	42	VETERİNER İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	5.989.137,98	5.477.411,28	511.726,70
46	22	02	44	ÇEVRE KORUMA VE KONTROL MÜDÜRLÜĞÜ	2.007.040,83	1.253.507,30	753.533,53
46	22	02	38	KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ	16.476.921,10	16.428.438,18	48.482,92
46	22	02	40	SU VE KANALİZASYON MÜDÜRLÜĞÜ	10.781.080,23	9.821.698,05	959.382,18
46	22	02	25	BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER MÜDÜRLÜĞÜ	2.308.638,12	2.013.320,18	295.317,94
46	22	02	31	EMLAK VE İSTİMLAK MÜDÜRLÜĞÜ	3.774.308,08	3.681.288,91	93.019,17
46	22	02	06	İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	326.200,00	277.983,22	48.216,78
46	22	02	33	HAL MÜDÜRLÜĞÜ	316.500,00	226.283,66	90.216,34
46	22	02	36	İŞLETME VE İŞTİRAKLER MÜD.	1.362.318,97	1.196.254,11	166.064,86
46	22	02	45	KENTSEL TASARIM MÜD.	64.000,00	21.074,96	42.925,04
46	22	02	46	KADIN VE AİLE HİZ. MÜD.	123.000,00	0,00	123.000,00
				GİDERLER TOPLAMI	172.318.000,00	136.889.942,68	35.428.057,32

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2016, s. 240.

4.5.X Belediyesinin İç Kontrol Sistemi ve Performans Bilgileri

Araştırma konumuzu oluşturan belediyenin iç denetçi kadrosu üç kişi olup aktif olarak görev yapan iki iç denetçi bulunmaktadır. Öte yandan iç denetçiler teşkilat yapısı içinde birim olarak yer almamaktadır (Faaliyet Raporu, 2016: 233). 5018 sayılı Kanun kapsamında belediyede iç denetçinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak ve bunları takip etmek,
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlanıldığında ilgili idarenin üst amirine bildirmek,
- Kamu idaresince üretilen bilgilerin doğruluğunu denetlemek,
- Üst yönetici tarafından gerekli görülen hallerde performans göstergelerini belirlemede yardımcı olmak, belirlenen performans göstergelerinin uygulanabilirliğini değerlendirmek,
- Suç teşkil eden durumlara ilişkin tespitlerini üst yöneticiye bildirmek (Faaliyet Raporu, 2016: 230-231).

İç denetçi, işlemlerini yukarıdaki kıstaslara göre yerine getirirken; uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi denetimi ve sistem denetiminden yararlanmaktadır. Bu kapsamda belediyenin iç denetim biriminin faaliyetleri incelendiğinde; başkanlık makamınca ve belediye müdürlükleri ile birimlerinden sözlü ya da yazılı danışmanlık talebinin olmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca performans değerlendirmesine yönelik çalışma da yapılmamıştır (Faaliyet Raporu, 2016: 234). Bu durum 5018 sayılı Kanunun ne derece özümsendiği sorularını akıllara getirebilmektedir.

4.6.Süreçlerin Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Belediyenin kullanmakta olduğu performans programı izleme ve değerleme çalışması, performans programına ait olduğu yıl için belirlenmiş hedef değerleri ile yine aynı yılsonuna kadar gerçekleştirilen değerlerin kıyaslanmasından oluşturulmuştur. Yıllık olarak belirlenen performans göstergeleri, stratejik amaç ve stratejik hedeflerin gerçekleştirilmesi gayesini taşımaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilemeyen, ulaşılamayan veya hedef üstünde gerçekleşen göstergeler için ilgili birimlerden açıklama istenmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, belediyenin belirlemiş olduğu hedeflere bağlı performans göstergelerini etkileyen hususları; iç - dış etkenler, dönemsel etkenler, mevsimsel etkenler, talebe ve sürece bağlı etkenler, mali etkenler ve hukuki etkenler olarak sıralamak mümkündür (Faaliyet Raporu, 2016: 296).

Buna göre belediyenin sahip olduğu üstünlükler arasında; sosyal belediyeciliğin ön plana çıkmış olması, doğalgaz kullanımının artış göstermesi, sivil toplum kuruluşları ve diğer kamu kurumlarıyla koordinasyonun üst seviyede olması, sivrisinek ve diğer haşerelerle mücadelede etkin olunması, toplu taşımada akılcı çözümlerin uygulanması, içme suyunun temini açısından otuz yıllık planlamanın sağlanması olması vb. sayılabilmektedir (Faaliyet Raporu, 2016: 296).

Zayıf yönler ise; belediye bünyesinde düzenli bir arşiv sisteminin bulunmaması, belediye hizmet binasının yetersiz kalması, kadrolu çalışan ve araç yetersizliği, şehri çevreleyen yedi adet pis su kanalının açık olarak yaklaşık yetmiş kilometrelik hatta akıyor olması, şehrin içinden geçen nehirlerin zaman zaman yüksek debilere ulaşarak şehri çevreleyen yaklaşık on beş kilometrelik bir hatta taşkın suları bırakıyor olması, mekânsal düzenlemelerde ulaşım öncelikli bakış açısı olmaksızın yapılmış eski düzenlemeler, şehrin su yataklarının bulunduğu bereketli topraklarda kurulmasından dolayı yol yapımı için yapılması gereken kamulaştırma faaliyetlerinin maliyetli oluşu vb. şeklinde belirtilebilmektedir (Faaliyet Raporu, 2016: 296-297).

SONUÇ

Kamu yönetiminin gelişimini üç döneme ayırarak incelemek mümkündür. Birinci aşama, on dokuzuncu yüzyıl sonlarından başlayıp 1970'li yılların sonuna kadar süren ve kamu yönetimi olarak adlandırılan dönemi kapsamaktadır. İkinci aşama, 1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başından başlayıp yirmi birinci yüzyılın başına kadar süren yeni kamu işletmeciliği dönemidir. Üçüncü aşama ise, yirmi birinci yüzyıldan başlayıp günümüzde de devam eden süreci kapsamaktadır. Bu aşama ise yeni kamu yönetişimi olarak tanımlanmaktadır. Bu aşama, hem kamu hizmetlerinin sunumunda karşılıklı olarak birbirine bağlı aktörlerin katkıda bulunmasına, hem de kamu politikalarının oluşturulmasında, farklı aktörlerin katılımına dayanmaktadır.

Yeni kamu yönetişimi dönemiyle beraber; kamu kesiminde etkinliğin sağlanması, rekabetin ve özel kesimin desteklenmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu personel sayısının azaltılarak kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi, bütçenin denetimi, yönetişim, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları popüler hale gelmiştir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişmeler, neo-liberal iktisat politikaları, katılımcı demokrasinin gelişmesi, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte etkinlik, verimlilik, tutumluluk, kalite gibi değerlerin öne çıkması ve bireyin devlet karşısında güçlendirilmesi hesap verebilirlik kavramının kapsam ve içeriğinin genişlemesine olanak sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkisiyle, yeni hesap verebilirlik anlayışının, "Kim, kime, ne için hesap verecek?" sorularına cevapları ve kamu yönetiminin sorumluluğuna ilişkin temel varsayımları geleneksel hesap verebilirlik anlayışından oldukça farklıdır. Hesap verebilirliğin içeriği yönünden incelendiğinde, aralarında astlık-üstlük ilişkisi bulunan mekanizmalardan ziyade Sayıştay ve Kamu Denetçiliği Kurumu benzeri yatay hesap verebilirlik mekanizmalarının daha önemli hale gediğini söylemek mümkündür. Söz konusu organlar, kamu yönetiminin doğrudan

vatandaşa hesap verdiği bir sistemi ifade etmektedir. Bu çerçevede genel ve özel bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarından belediye ve il özel idarelerine kadar tüm birimlerin hesap verebilirliğini sağlamak gerekmektedir.

1980 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, kamu mali yönetimine yönelik reform çabaları Türkiye'de de karşılık bulmuş ve bu amaçla ciddi çalışmalara girişilmiştir. 1050 sayılı Kanunun zamanın değişen ve gelişen şartlarına cevap verememesi, bütçe sisteminden ve kamu mali yönetiminden beklentilere kayıtsız kalabilmesi neticesinde değiştirilmesi uygun görülmüştür. Bu nedenle 2008 yılında 5018 sayılı yeni Kanun kabul edilmiştir. Değişiklikle beraber; kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağı, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasının çağdaş bütçeleme ilkelerine göre şekillendirileceği öngörülmüştür.

Günümüzde kamusal faaliyetin sunumunda yalnızca hukuka uygunluk değil, performansa uygunluk yönünden de hesap sorulmaktadır. Kamu tarafından kullanılan kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu yönüyle hesap verebilirlik özellikle dışsal bir otoriteye karşı, gerçekleştirilen faaliyetler sonucunda açıklamalarda bulunmayı ifade etmektedir. Araştırma konumuz olan X Belediyesi'nin iç denetçi kadrosu üç kişi olup aktif olarak görev yapan iki iç denetçi bulunmaktadır. Ancak başkanlık makamınca ve belediye müdürlükleri ile birimlerinden sözlü ya da yazılı danışmanlık talebinin olmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca performans değerlendirmesine yönelik çalışma da yapılmamıştır. Bu durum 5018 sayılı Kanunun ne derece özümsendiği sorularını akıllara getirebilmektedir.

KAYNAKÇA

ACKERMAN, John M. (2005), "Social Accountability in the Public Sector", Social Development Papers, Paper No: 82.

AĞAOĞULLARI, M. Ali, Levent Köker. (2001). İmparatorluktan Tanrı Devletine. Ankara: İmge Kitabevi.

AKIN (1993). İlhan, Kamu Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları.

AKSOY. A.Ş.(2003) "Yeni sağ ve Devletin Değişimi" Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yay, Ankara.

AL, Hamza (2007), Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.

ALKIŞ, Abdulsamet (2006), "Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu", Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi, Sayı: 1, 12-26.

ALTINOK, A. Ramazan (2005), "Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1", Beta Yayınları, İstanbul.

ALTUĞ, Figen (2013), "Türkiye'de Sayıştay ve Performans Denetimi", Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Ed. Figen ALTUĞ, Ahmet KESİK ve Murat ŞEKER, Seçkin Yayıncılık, 2013, 285-298.

ANAYURT, Ömer (2007), "Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye'de Referandumsuz Yerel Demokrasi, ", Kamu Yönetimi Yazıları, Ed. Bilal Eryılmaz ve diğerleri, Nobel Yayınları, Ankara, 24-41.

ATEŞ, Hamza ve Dilek Çetin (2004), "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçeleme", Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara s. 255-285.

BARANSEL, Atilla (1979), Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, I. Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

BARBERIS, Peter (1998), "The New Public Management And A New Accountability", Public Administration, Vol. 76 Autumn, s. 451-470.

BAŞ, Hasan (2005), "Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", 20. Maliye Sempozyumu, 23-27 Mayıs, Pamukkale, . 400-416, http: //www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1.372. 373.474-20-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf (12.03.2016).

BATIREL, Ömer Faruk (2007), Kamu Maliyesi ve Yönetimi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, No: 24, İstanbul.

BEHN, Robert (2001). Demokratik hesap verme sorumluluğu. (çev: Paradigma Tercüme), İstanbul: Arı Turizm Tanıtım Yayıncılık.

BİLGİÇ, Veysel (2008), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, s. 27-46.

BOVAIRD, Tony ve Elke Löffler (2003a), "The Changing Context of Public Policy", Public Management and Governance, Ed. Tony Bovaird ve Elke Löffler, Routledge, USA ve Kanada, s. 13-25.

BOVAIRD, Tony ve Elke Löffler (2003b), "Understanding Public Management and Governance", Public Management and Governance, Ed. Tony Bovaird ve Elke Löffler, Routledge, USA ve Kanada, s. 3-13.

BOVENS, Mark (2003), Public accountability. In Handbook of public administaration (B. G. Peters & J. Pierre, eds. pp. 182–208). London: SAGE.

BOVENS, Mark (2005), "Public Accountability", Editörler: Ferlie, E, L. E. Lynne Jr. ve C. Pollitt, The Oxford Handbook of of Public Management, First Publition, Oxford University Press, Oxford.

CAIEN, Gerald E. (1989). The problem of ensuring the public accountability of public officials. In Public services accountability a comparative perspective (J. G. Jabbra & O. P. Dwivedi, eds. pp. 17–38). USA: Kumarian.

CENDON, Antonio Bar (2006). Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments.

ÇETİNKAYA, Özhan (2013), "Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemenin Uygulanmasına Eleştirel Bakış", Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Ed. Figen ALTUĞ, Ahmet KESİK ve Murat ŞEKER, Seçkin Yayıncılık, 2013, 299-315.

ÇİTÇİ, Oya (2008), "Yeni Siyaset: Neoliberalizm ve Postmodernizmin Siyasal Projesi", Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 1,Sayı 2, s.2-32.

ÇOBAN, Ali Rıza (2003), "Kamu Tercihi Teorisi", Çağdaş Kamu Yönetimi I, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, s. 75-95.

DAY, Patricia ve Rudolf Klein (1987), Accountabilities Five Public Services, Tavistock Publications, NewYork, USA.

DENHARDT, Robert B. ve Janet Vinzant Dendardt (2009), Public Administration An Action Orientation, Thomson Wadsworth, USA.

DEVRİM, Fevzi ve Asuman ATALAY (2000), "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, 1-498.

DOEHRING, Karl (2002), Genel Devlet Kuramı, Çev: Ahmet Mumcu, 2. Baskı, İnkılap Kitabevi, İstanbul.

DOĞANYİĞİT, Sadettin (1998), "Yerel Yönetimlerde Nasıl Bir Mali Denetim", Sayıştay Dergisi, Sayı: 30.

DOLGUN, Uğur (2005), Enformansyon Toplumundan Bilgi Toplumuna, Ekin Kitabevi, Ankara.

DRUCKER, Peter F. (1993), Kapitalist Ötesi Toplum, Çev. Belkıs Çorakçı, İnkılap Kitabevi, İstanbul.

DUBNICK, Melvin J. (2002), "Seeking Salvation for Accountability", Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf, 03.11.2010.

DURSUN, Davut (1997), "Nasıl Bir Demokrasi?", Küresel Düşünce Topluluğu Paneller Dizisi, Küresel Yayınları, No: 1, İstanbul.

DURSUN, Davut (2007), "Demokratik Siyasal Kültürün Gelişmesinde Yerel Yönetimler", Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 24, Aralık, 45-50.

DWIVEDİ, O. P., and Jabba, Joseph (1989). Public service responsibility and accountability. In Public services accountability a comparative perspective (J. G. Jabbra & O. P. Dwivedi, eds. pp. 1–16). USA: Kumarian.

EGELİ, Haluk ve Ahmet ÖZEN (2005), "Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 197, 161-188.

EKEN, Musa (2005), Yönetimde Şeffaflık, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.

EKİCİ, Birol ve TOKER, M. Cem (2005), "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, 5-28.

ELSTER, John (1999), "Accountability in Athenian Politics", Democracy, Accountability end Representation, Ed. Adam Przeworski ve diğerleri, Cambridge University Press, USA, s. 253-278.

ERDOĞAN, Mustafa (1997), Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.

ERGUN, Turgay (2004), Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın no: 322, Ankara.

ERYILMAZ Bilal (2007). Eken M., Şen M.L., Ed., "Kamu Yönetimi Yazıları ", Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2008). Etik kültürü geliştirmek. Türk İdare Dergisi, 459, s. 1–12.

ERYILMAZ, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.

FALAY, Nevzat (2006), "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Derleyen: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul.

FEARON, James D. (1999), "Electoral Accountability and The Control Of Politicans: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance", Democracy, Accountability end Representation, Ed. Adam Przeworski ve diğerleri, Cambridge University Press, USA, s. 55-97.

GOURNAY, Bernard (1971), Yönetim Bilimine Giriş, Çev. İhsan Kuntbay, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No 122, Ankara.

GÖREN, İhsan (2000), "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Der: Tülay ARIN, Necdet KESMEZ ve İhsan GÖREN, İstanbul, 2000, 79-178.

GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2004), "Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Sivil Toplum, Yıl 2, Sayı 6–7, s. 9–26.

HOLDEN, Barry (2007), Liberal Demokrasiyi Anlamak, Çev. Hüseyin Bal, Liberte Yayınları, Ankara.

HOOD, Christopher (1995), "The "New Public Management" in The 1980s: Variations On A Theme", Accounting Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, s. 93-109.

HUGHES, Owen E. (2003). Public management and administration: An introduction. USA: Palgrave Macmillan

KALABALIK, Halil (2005), Avrupa Birliği Üyeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU TASARISI VE PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU RAPORU (2003), TBMM, S. Sayısı: 302, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, 1-131.

KAPANI, Münci (1976), Kamu Hürriyetleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yedinci Baskı, Ankara.

KARAARSLAN, Erkan (2006), "Kamu Harcamalarında Denetim", 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar (Ed. Erkan KARAARSLAN), Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, No: 11, Ankara, 317-350.

KARASU, Koray (2009), "İngiltere'de Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitapevi, Ankara.

KESİK, Ahmet (2005), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 9, 2005, 94-114.

KÖKER, Levent (1996), "Radikal Demokrasi", Dialog, Sayı 1, s. 110-118.

KÖSEOĞLU, Özer (2009), Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

KUZEY, Pelin (2003), "Şeffaflık ve İyi yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ayrıntı Basımevi, Ankara s. 1-17.

McCURDY, Howard E. (1977), Public Administration: Asynhesis, Cummings Publishing Company, London.

MILLER, Hugh T. Ve Charles J. Fox (2007), Postmodern Public Administration, Revised Edition, USA.

MO, Changhwan (2001), Privatization and Public Accountability: A Comparison between Private and Public Bus Operation, The State University of New Jersey, New Jersey.

MOUZELIS, N.P. (2001), Örgüt ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi, Çev: H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya.

MULGAN, Richard (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, Vol. 78, No. 3, 555–573.

MULGAN, Richard (2003). Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. Palgrave Macmillan, UK.

MUTLUER, M.Kamil, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK (2005), Bütçe Hukuku, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

ORTAYLI, İlber (1998), "Devraldığımız Miras", Türkiye'de Yönetim Geleneği, (Ed. Davut DURSUN ve Hamza AL), İlke Yayınları, İstanbul, 143-152.

OSBORNE, Stephen P. (2006), "The New Public Governance", Public Management Review, Vol, 8, No. 3, ss. 377-387.

ÖKMEN, Mustafa (2005), "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Ed. Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK, Nobel Yayınları, Ankara, 539-564.

ÖNEN, S. Mustafa ve Bedrettin ÖZMEN (2011), "Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk", Sayıştay Dergisi, Sayı: 81, 91-110.

ÖNER, Erdoğan (2005), Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare", T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara.

ÖZDEN, Kemal (2005), Ombudsman; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tasam Yayınları, Tasam Yayınları, İstanbul.

ÖZEN, Ahmet (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

ÖZER, M. Akif (2005), Yeni Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara.

ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003), "Etik ve Kamu Yönetimi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 203-231

PARKISON, C. Northcote (1993), Siyasi Düşüncenin Evrimi, Remzi Kitapevi, İstanbul.

PARLAK, Bekir ve M. Zahit Socacı (2005), Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

PAUL, Samuel (1991), "Accountability in Public Services", The Policy, Research and Exretnal Affairs Working Papers, No: 614, The World Bank, March.

PETERS, B. Guy ve John Pierre (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 2, s. 223-243.

PFIFFNER, John M. ve R. Vance Presthus (1953), Public Administration, The Ronald Press Company, New York.

POGGI, Gianfranco (2002), Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

POLATOĞLU, Aykut (2003), Kamu Yönetimi, ODTÜ Yayıncılık, Ankara.

ROBINSON, M. ve D. LAST (2009), "A Basic Model of Performance-Based Budgeting", IMF Public Financial Management Blog, Technical Notes and Manuals,9 (1), 1-12, https: //www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf (04.03.2016).

ROSANVALLON, Pierre (2004), Refah Devletinin Krizi, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi, Ankara.

ROSENBLOOM, David H. (1993), Public Administration Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, McGraw Hill, New York.

SANAL, Recep (2002), Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

SANDER, Oral (1997), Siyasi Tarih, İmge Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.

SCHILEMANS VE BOVENS, 2008: 5;

SCHMIDT, Manfred G. (2001), Demokrasi Kuramlarına Giriş, Çev: M. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara.

SICLAIR, Amanda (1995). Accounting, Organizations and Society Volume 20, Issues 2–3, February–April 1995, pp. 219-237

SÖZEN, Süleyman (2005), Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.

ŞAYLAN, Gencay (2003), Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi, Ankara.

ŞEN, Mustafa Lütfi (2005), "Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Kasım, Adapazarı, 361-376.

ŞENEL, Alaeddin (1998), Siyasal Düşünceler Tarihi, Bilim Sanat Yayınları, Ankara.

ŞENGÜL, Ramazan (2005), "Bilgi Edinme Hakkı Türk Kamu Yönetimini "Camdan Eve" Dönüştürür mü?", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 60, Sayı 3, 215-234.

TEKELİ, İlhan (2003), "Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara 621-631.

TOFFLER, Alvin (2008).Üçüncü Dalga, Koridor Yayıncılık, İstanbul

TOKSÖZ, Fikret (2008). İyi Yönetişim El Kitabı, Birinci Baskı, TESEV Yayınları, İstanbul.

TOPRAK, Zerrin (2006), Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, 6. Baskı, Ankara.

TORTOP, Nuri ve diğerleri (2007), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara.

TOSUN, Ertan (2006), "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Alt Yapısı Olan Mali Yapıya İlişkin Bir Değerlendirme", Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (Ed. Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 237-254.

TOSUN, Hikmet ve A. Uğur CEBECİ (2006), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Muhasebat Kontrolleri Derneği Yayınları, No: 8, Ankara.

TUNCER, Selahattin (2006), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler", Vergi Dünyası, S: 295, Mart 2006,

TURHAN, Mehmet (2005), Anayasal Devlet, Natural Yayınları, 4. Baskı, Ankara.

TÜĞEN, Kamil ve Ahmet ÖZEN (2013), "İç Denetimde Etkinlik: İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı'ndan Beklentiler", Kamu Bütçesinde Yeni

Yaklaşımlar, Ed. Figen ALTUĞ, Ahmet KESİK ve Murat ŞEKER, Seçkin Yayıncılık, 2013, 369-381.

ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin (2007), Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yayıncılık, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Ankara.

UZUN, Şentürk (2003), "Büyük Britanya", Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ed. Koraltay Nitas, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Yayın No: 2, Ankara, s. 597-644.

ÜÇBAŞ, Abdurrahman (2004), "5018 Sayılı Kanunun Kamu Maliyesine Getirdikleri", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 25, Temmuz-Eylül, 39-48.

ÜNAL, Feyzullah (2008), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ÜSTÜNER, Yılmaz ve E. Fuat Keyman (1995), "Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", Ekonomik Yaklaşım, Cilt 6, Sayı 17/18, s. 33-50.

WEBER, Max (2006), Bürokrasi ve Otorite, Çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

WILSON, Woodrow (1961), Woodrow Wilson Seçme Parçalar, Çev. Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Yenilik Basımevi, İstanbul.

YENİCE, Ebru (2006), "Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması", Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (Ed. Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 147-165.

YÜKSEL, Cüneyt (2005), "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Kasım, Adapazarı, s. 347-360.

YÜKSEL, Fatih (2007), "Sosyal Devletin Dönüşümü Süresinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 62, Sayı, 1, s.280-298.

X BELEDİYESİ 2015 YILI FAALİYET RAPORU (2016), 1-299.

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU.