

DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI: İYİ YÖNETİŞİM VE TEMEL BİLEŞENİ OLARAK HESAP VEREBİLİRLİK *

Changing Public Management Approach: Good Governance and Accountability As A Principal Component

Doç.Dr. Ferit İZCİ

Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Van/Türkiye

Yrd.Doç.Dr. Mehmet SARITÜRK

Adıyaman Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Adıyaman/Türkiye

İzci, F. ve Sarıtürk, M. (2017). “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı: İyi Yönetişim ve Temel Bileşeni Olarak Hesap Verebilirlik”, Vol:3, Issue:13; pp:178-198 (ISSN:2149-8598)

ARTICLE INFO

Article History

Makale Geliş Tarihi

Article Arrival Date

19/07/2017

Makale Yayın Kabul Tarihi

The Published Rel. Date

21/08/2017

Anahtar Kelimeler

Yeni Kamu Yönetimi
Anlayışı, İyi Yönetişim,
Hesap verebilirlik

Keywords

New Public Management
Approach, Good
Governance, Accountability

ÖZ

Küreselleşmenin berberinde getirmiş olduğu en önemli değişimlerden biri, geleneksel kamu yönetimi anlayışının terk edilmek zorunda kalınmasıdır. Bugün, modern öncesi toplumun bürokratik ilkeleri üzerine inşa edilen kamu yönetimi anlayışı işlerliğini tamamen yitirmiştir. Liberal politikalarla birlikte devletin kamu hizmetlerindeki tekel gücü kırılmış, bilgi ve iletişim teknolojisindeki değişimle de, kamu hizmetlerinde alternatif yöntem ve araçlar ortaya çıkmıştır. Vatandaş müşteri olarak gören devlet, kamu işletmeciliği anlayışını benimsemiş, kısa süre sonra da kamu politikalarının belirlenmesinde ve temel kamusal hizmetlerle ilgili kararların alınmasında, devletin paydaşları sahneye çıkmıştır. Bu durum yönetim olarak ifade edilse bile, pek çok alanda meydana gelen değişimler, bu anlayışın bir derece ileri boyutu olan iyi yönetim kavramını ülkelerin gündemine oturtmuştur. İyi yönetim pek çok özelliği bünyesinde barındırmakla birlikte, bu bileşenlerin en etkili hesap verebilirlik özelliğidir. Hesap verebilirlik, kamu yönetimine karşı duyulan güven krizinin aşılması ve kamu yönetiminde dürüstlüğü sağlanmasının temel anahtarıdır. Ancak hesap verebilir bir yönetim anlayışıyla, devlet ve vatandaş arasındaki güven sorunu aşılabılır. Bu çalışmanın temel amacı, kamu yönetimi düşüncesinde meydana gelen değişime vurgu yaparak, iyi yönetim kavramını temel özellikleriyle itibari ile açıklamak ve iyi yönetimde hesap verebilir bir yönetim anlayışının üstlendiği rolleri ortaya koymaktır.

ABSTRACT

One of the most important changes that globalization brings with is have to leave the traditional public administration approach. Today, the public administration understanding built on the bureaucratic principles of pre-modern society has completely lost its function. Along with liberal policies, the monopoly power of the state on public services has been broken, and with the change in information and communication technology, alternative methods and tools have emerged in public services. The state, which regards the citizen as a customer, has adopted the concept of public administration, and soon after the public policies have been determined and decisions about the basic public services have been taken, the state stakeholders have come to the stage. Even if this is expressed as governance, the changes that have come to the foreground of many places have brought the concept of good governance, which is an advanced dimension of this understanding, into the agenda of countries. Good governance, while incorporating many features, is the most effective accountability feature of these components. Accountability is the key to overcoming the crisis of confidence in public administration and ensuring honesty in public administration. However, with an accountable management approach, the issue of trust between the state and the citizen can be overcome. The main purpose of this study is to Emphasizing the changing approach of public administration and explain well the concept of good governance in terms of its basic characteristics and to demonstrate the roles that an accountable management approach in good governance takes.

1. GİRİŞ

Bugün, insanların doğumdan ölüme kadar kendilerini devletin güvencesi altında gördüğü ve uzun süreden beri devam eden refah devleti anlayışı değişmiştir. Özellikle, 1980-1990'lı yıllar arasında kamu politikalarında meydana gelen radikal değişimler yeni bir kamu yönetimi algısının doğmasına

*Bu çalışma 18-20 Mayıs 2017 tarihleri arasında Alanya Alaattin Keykubad Üniversitesi evsahipliğinde düzenlenen II. Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu'nda sunulmuştur.

neden olmuştur. Doksanlı yıllardan sonra özelleştirme ile birlikte, kamu sektörünün piyasaya açılması ve özel sektör yönetim anlayış ve ilkelerinin kamu kurumlarına uygulanması eğilimleri ağırlık kazanmaya başlamış ve devlet artık toplumda üstün konumdaki tek güç olmaktan çıkmıştır. Politik hedef ve amaçlarını etkili bir biçimde gerçekleştirmek için diğer paydaşları ile işbirliği yapmak ve onları da teşvik etmek rolünü üstlenmeye başlamıştır. Meydana gelen bu değişimler, kamu yönetimi anlayışında, Weberyen bürokratik örgütlenme modelinden özel sektördeki benzeyen bir kamu yönetimi modeline doğru gelişen “paradigma değişimi”ni gündeme getirmiştir. Bu paradigma değişimi, hiyerarşik kademe ve farklılıklar yerine düz, yatay ve network tipi örgütlenme modellerini; merkeziyetçi anlayış yerine yerinden yönetime ağırlık veren ve yetki devrini önceleyen yaklaşımları; statükoculuk yerine esnek, dinamik ve performans dayalı yönetimi; kural odaklılık yerine vatandaş odaklılığı; gizlilik ve kapalılık yerine açıklığı, şeffaflığı ve katılımı; sorgulanamazlık ve dokunulmazlık yerine hesap verebilirliği; hizmetlerde kalite, etkinlik, verimlilik, anlaşılabilirlik, güvenilirlik, doğruluk gibi ilke ve uygulamaları öne çıkarmıştır (Balci, 2005:2). Bütün bu özellikleri barındırın yönetim, genel olarak kamu işletmeciliği yönetimi ve yönetişim olarak ifade edilmektedir. Bu yeni anlayış, geleneksel yönetimin ilkelerinin çoğunu gündem dışı bırakmış olmasına rağmen, son dönemlerde yönetişim kavramı literatürde yerini iyi yönetişim anlayışına terk etmiş bulunmaktadır.

İyi yönetişim kavramı ilk kez, Dünya Bankası'nın 1980'lerin sonlarında Güneyi Afrika ile ilgili raporunda kendini duyurmuştur. Yine 1990'larda , OECD, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini yaygınlaştırmak amacıyla iyi yönetişime yönelik çalışmalar başlatmış aynı şekilde, Dünya Bankası Enstitüsü, iyi yönetişimin, hesap verebilirlik, etkinlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı ve yolsuzluğun kontrolü gibi altı ana boyutunun olduğunu belirlemiştir. Şüphesiz, her bir boyutun kendine göre ayrı bir yeri ve önemi vardır. Ancak hesap verebilirlik, diğer ilkelere göre daha baskın bir özelliğe sahiptir. Bu yüzden, devlet, kamu yönetimi ve siyasetle ilgili tartışmaların merkezinde yer alan en önemli kavramlardan bir tanesi hesap verebilirliktir denilebilir. Hesap verebilirlik, kamu yönetiminde doğru davranışın sembolü olan sorumluluk, dürüstlük, cevap verebilirlik ve etik gibi özellikleri kapsayan bir kavramdır. Hesap verebilirlik, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak anlamından ziyade, hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılık ilişki ve etkileşim olarak değerlendirilmektedir. Bu ilişkide, yalnızca kamusal aktörlerin yerine getirmesi gerekli olan davranışlar üzerinde durulmamakta, kamusal aktörlerin yerine getirdikleri davranışlar sonrasında sorgulanabilmelerini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerektiğine vurgu yapılmaktadır Vatandaş açısından hesap verebilirlik ise, yönetimin yaptığı şeyleri tam ve açık bir biçimde açıklama yükümlülüğüdür.

Bu çalışmanın amacı, kamu yönetimi düşünce anlayışında meydana gelen değişimleri kısaca vurgulandıktan sonra, genel olarak iyi yönetişim kavramı ve temel unsurları üzerinde durarak, iyi yönetişimin en önemli aracı olan hesap verebilirlik kavramını çeşitli yönleriyle açıklamaktır. Bunun için, ulusal ve uluslararası literatür dikkatlice incelenmiş ve ulaşılan kaynaklar ışığında, bu alandaki bir boşluğu doldurmaya katkı sağlayacak nitelikte bir çalışma ortaya çıkarılması amaçlanmıştır.

2. KLASİK KAMU YÖNETİMİNDEN KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ

İkinci dünya savaşından sonra popüleritesi yükselen ve 1970'li yılların sonlarına kadar dünyanın her ülkesinde kabul gören Weberyen kamu yönetimi anlayışı, 80'li yıllarda meydana gelen gelişmelerle eski cazibesini kaybetmeye başlamış ve kamu yönetiminde yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. 1980'li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde ortaya çıkan bu yeni yaklaşım ya da anlayış, “işletmecilik” (managerialism), “yeni kamu işletmeciliği” (new public management), ve “piyasa temelli kamu yönetimi” (market-based public administration) ya da “girişimci idare” (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Ağırlıklı olarak ast-üst ilişkisi ile emir-komuta zincirine dayalı bürokratik yönetim süreçlerinden kurtulmayı amaçlayan bu yeni yaklaşım, daha çok performans dayalı ve hedef odaklı, maliyetlendirme ve izleme, bütçeleme, kaynak yönetimi gibi iş denetimi mekanizmalarının uygulanması, tipik Weberyen modelin dayandığı yasal otoritenin katılığını ve değişmezliğini esnetmeyi hedeflemektedir (Ateş, 2001:48). Kamu işletmeciliği anlayışının yükselişi “yeni sağ” ideolojisinin kamu sektörüne yansması olarak kabul edilmiştir. “Devletin küçülmesi” olarak ifade edilen, devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerden geri çekilmesi ve topluma daha fazla tercih ve özgürlük tanımak anlamında toplum hayatına daha az karışması ilkesi, yeni sağ ideolojisinin ana tezlerinden biriydi (Eryılmaz, 2011: 42).

Kamu yönetimine işletme ilke ve uygulamalarının aktarılmasını öngören Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı, klasik kamu yönetiminin girdiği çıkmazdan kurtuluş reçetesi olarak görülmüştür. Bu anlayışa göre, modern refah devletleri, toplumun sadece dezavantajlı gruplarını değil, ayrıca çok boyutlu etkiler yaptığı ve ulusal rekabeti güçlendirdiği kabul edilen girişimciligi, özel sektör yatırımlarını ve üçüncü sektör faaliyetlerini de desteklemelidir (Anttiroiko, Bailey and Valkama, 2011:7). Makro açıdan bakıldığı zaman, girişimcilik niteliği, sadece özel sektöre has bir özellikmiş gibi görünebilir. Ancak, mevcut gelişmeler, kamu sektörünün de bir süreç şeklinde girişimciliğin bir parçası olabileceğini göstermiştir (Luke, - Verreynne and Kearins, 2010:138). Ancak kamu yönetiminde girişimciliğin önünde engeller hep olagelmıştır. Cochran bu engelleri şu şekilde sıralamaktadır (Cochran, 2014:16):

- ✓ Kamu yönetimi rekabete kapalıdır
- ✓ Kamu kaynakları amaçlar doğrultusunda kullanılmamaktadır ve gereğinden fazla israf vardır,
- ✓ Kamu hizmetlerinde alternatif yoktur,
- ✓ Bürokrasi tam kontrol edilememektedir.
- ✓ Oldukça katı bir hiyerarşi ve bürokratik kurallar vardır.
- ✓ Kamu sektöründe motive edici faktörler azdır.

YKY yaklaşımının fikir öncülüğünü yapan Christopher Hood Yeni Kamu Yönetiminin yedi temel dayanağının olduğunu ifade etmektedir. Bunlar (Hood, 1991: 4):

- Kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi,
- Açık performans standart ve önlemleri,
- Sonuç odaklı yönetime daha fazla önem verilmesi,
- Kamu sektöründeki örgütlerin küçük ve daha iyi kontrol edilebilen birimlere bölünmesi,
- Özel sektördeki benzer yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması,
- Kamu sektöründe daha fazla rekabet,
- Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf sağlanması olarak özetlenebilir.

Benzer bir değerlendirmeyi Koch ve Hauknes yapmaktadır. Onlara göre YKY'nin şu temel özellikler üzerine bina edilmiştir (Koch ve Hauknes, 2005: 28):

- Özel sektör yönetim ilkelerinin uygulanması: Bürokratik yönetim tarzından yüksek esnekliğe ve yeni yönetim tekniklerine geçiş.
- Kamu sektöründe rekabet: Rekabet, düşük maliyet ve yüksek standartlar için anahtar rol üstlenmektedir. Burada kamu ihale süreçleri ve taahhütler önemli yer tutar.
- Ayrık birimler: Önceki tek düze yapıların ortadan kaldırılması ve tedarik-üretim zincirinin bir birinden ayrıldığı yönetilebilir birimlerin oluşturulması.
- Profesyonel işletmeciliğin esas alınması: yönetim ve denetim yetkisinin atanmış tepe yönetimde olması, hesap verebilirlik, gücün paylaşılmasını değil, sorumlulukların açıkça tanımlanmasını gerektirir.
- Belirgin performans standart ve ölçütleri: Amaçların, hedeflerin ve başarı göstergelerinin, tercihen rakamsal (nicelik) olarak tanımlanması. Hesap verebilirlik, amaçların açık ifadesini, verimlilik ise amaçların "sıkı gözetimini" gerekli kılar.
- Çıktı denetimi: bu özellik süreçlerden daha çok sonuçlara vurgu yapar. Merkezi seviyede yaygın bürokratik yönetim anlayışını ortadan kaldırılmasını gerekli görür. Kaynak dağıtımı ve ödüllendirme konusunda, ölçülebilir performans göstergelerini esas alır.
- Disiplin ve Tasarruf: Kamu sektörü kaynak talebini denetlemek ister ve daha az kaynak ile daha fazlasını üretmeyi hedefler. Doğrudan maliyetleri keser, işgücü disiplinini yükseltir ve birlik taleplerini rahatlatır.

Yani kamu yönetimi anlayışının uygulanmasıyla, bürokrasi ve kırtasiyecilik uygulamaları ortadan kalkacak, iletişim teknolojilerinin etkin kullanılması ve elektronik hizmetlerin yaygınlaştırılmasıyla hizmetlere erişim hız kazanabilecektir. Hedef odaklı ve performans ölçümüne dayalı hizmet sunumuyla, israflar asgari seviyeye çekilebilecek ve kamu kaynakları daha verimli kullanılabilir. Aynı şekilde, kamuda küçük, etkin ve bağımsız birimler oluşturulmak suretiyle, gereksiz maliyetler azaltılacak ve verimlilik artacaktır. Bazı kamu hizmetlerinin karşılığını kullanıcılar verecekleri için hizmet kendi kendini finanse edecektir. Yap-işlet modeli veya yap işlet devret modeli bu amaçlarla başvurulan yollardır. Bütün bunlara ilaveten, özel sektörde uygulanan stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi vb gibi yeni uygulamaları kamuya

uyarlamak ve alandaki gelişmeleri takip ederek kurumsal verimlilik ve etkinlikle beraber vatandaş memnuniyeti maksimum seviyeye çıkarılmış olacaktır.

3. BİRLİKTE YÖNETİM VEYA YÖNETİŞİM

Yönetim disiplinde; 1970'lerde "Kamu Yönetimi", 1980'lerde "Kamu Politikası ve Yönetimi", 1990'larda ise, yaşanan hızlı değişim sürecinin sonucu olarak "Yönetişim" ismi hakim olmaya başlamıştır (Özer, 2006). Önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı ile, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim anlayışına geçilmeye başlanmıştır (Tekeli, 2012:667).

Yönetişim, kısaca, "birlikte yönetmek" demektir yönetişim kavramı ilk kez, 1996 İstanbul Habitat II konferansı ile dilimize girmiştir Yönetişim (governance), "yönetim" veya "yönetmek" (to govern) kavramından türetilmiştir. Bu kavram, son otuz yıl içinde popüler hale gelmiş ve "yönetim" kavramının alternatifi olarak literatürde ve günlük hayatta yerini almıştır (Eryılmaz, 2011:53). Yönetişim kavramını ilk ortaya atan ve uygulamaya geçiren Dünya Bankası, 1989 tarihli "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlıklı raporunda yönetişimi; "ülke meselelerinin yönetiminde politik gücün kullanımı" şeklinde tanımlamıştır. Burada devlet yönetimi, gelişmeyi önleyici bir kalkınma sorunu olarak görülmüş ve bu sorunun çözümü içinde farklı aktörlerin rolüne dayanan yönetişim modeli önerilmiştir (Doğan, Ustakara, 2013). Yani bu raporda, yönetişimin, devlet politikalarını belirlerken ve uygularken vatandaşların da bu sürece dahil olmasını sağlayacak bir kurumsal düzenleme olduğu vurgusu yapılmıştır (Ergen, 2012). Özellikle kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması, karar alma sürecine katılım, yönetimde demokratikleşme, şeffaflaşma, hesap verebilirliğin artırılması ve vatandaşların memnuniyetinin sağlanmasında yönetişim kavramı bize ideal olabilecek bir yönetim anlayışını vaat etmektedir. Yukarıdan aşağı doğru karar alıp uygulama şekli değil, karar ve politika belirleme aşamalarına pek çok aktörün dahil edilmesine dayanır. Kısacası yönetişim kavramı amaçların belirlenmesinde ve kuralların ortaya koyulmasında farklı aktörlerin bir araya gelmesini içerisinde barındıran sosyal bir modeldir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu raporuna göre ise yönetişim; "... merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzmanlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği (subsidiarity) esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır" (Toksöz, 2008:17).

Yönetişimin aktörler bazında da üç boyutu vardır. Bunlar; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilmekte ve her birinin kendine özgü rolleri olduğu söylenmektedir (Özer, 2006: 61). Kısacası yönetişim; verimliliği azalan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini (ortaklığını) içermektedir (Yılmaz, Ökmen, 2004:40). Yönetişim; kapsadığı devlet, özel sektör ve kar amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşlarının hepsinin aralarında eşitlik ilişkisi bulunduğunu öngörmektedir. Bu sistemde biri diğerine üstün değildir (Özer, 2006: 68). Bu bağlamda, yönetişim düşüncesinin, yurttaşların görüş ve isteklerine önem veren, katılımcılığı ön planda tutan ve diğer yönetim anlayışlarına göre çok daha demokratik bir yapıda olduğunu söylemek mümkündür.

Bu bağlamda yönetişim kendi kendini yöneten ağları yansıtan bir olgu olarak şu unsurları kapsamaktadır:

- 1) Yönetişim yönetimden daha geniş kapsamlı bir kavram olarak devlet dışı aktörleri de kapsamakta ve devletin sınırlarını özel sektörün, kamu sektörünün ve gönüllü kuruluşların sınırlarına çekmektedir.
- 2) Yönetişim, ortak amaçları paylaşan ve kaynaklarının mübadelesi ihtiyacını duyan aynı grubun üyeleri arasındaki ilişkilerin ve yaşanan etkileşim sürecinin sürdürülmesini öngörmektedir. Bu

süreçte ilişkiler, etkileşimler oyunun kurallarına göre güven esasına dayalı olarak sürdürülmektedir.

3) Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.

4) Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Cope vd., 1997:447. Akt. Özer, 2006:69).

4. İDEAL YÖNETİM ANLAYIŞI OLARAK İYİ YÖNETİŞİM

İyi yönetim, kurumların hedeflerine ulaşmak için ana paydaş gruplarıyla etkileşim biçimlerini belirten genel bir kavramdır. Demokratik karar alma süreçlerinde, hizmet sunumunda ve kalkınma faaliyetlerinde kamu yararına çalışan ve kar amacı gütmeyen sektörlerden çeşitli paydaş gruplarıyla kamu yönetiminin hedefe yönelik işbirliğini ifade etmektedir. İyi yönetim, kamu sektörü faaliyetlerini oluşturan tüm süreçler ve paydaşlarla ilişkilerde şeffaflık, dürüstlük, etkinlik ve hesap verebilirlik gibi temel ilkelerin gerekliliğini zorunlu kılar.

İyi yönetim; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yönetildiği kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içeren bir kavramdır (Yüksel, 2000:155).

Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2000:28).

Çoğu zaman birbirinin yerine kullanılsa bile, "Yönetişim" ve "Yönetim" kavramları farklı anlamlara sahiptirler. Yönetim, hiyerarşik bir yapıya dayalı siyasal-idari kurumları ifade ederken, kamu sektöründe "yönetişim", kamu kurumlarının kamu politikalarının tasarlanması ve uygulanmasında paydaşlarıyla etkileşime girdiği faaliyetler veya süreçleri ifade eder (Anttiroiko ve Valkama, 2005:269). Aralarındaki ilişkiyi anlamının yolu olarak, iyi yönetimi iyi yönetişimin ön koşulu olarak gören Doig ve Riley (1998:76), iyi yönetimin şu bileşenlerden meydana geldiğini ifade etmişlerdir: siyasi meşruiyet, hesap verebilirlik, yetkilerin ayrılması, etkili denetim, yolsuzluk ve nepotizm mücadelesinin etkili araçları, liyakat ve ehliyet, gerçekçi politikalar, insan hakları, tarafsız ve erişilebilir bir yargılama sistemi ve keyfi devlet iktidarının olmaması, yönetime atfedilen bu özelliklerin çoğunun, iyi yönetim unsurlarıyla yakın benzerliği ve etkileri vardır.

İyi yönetim kavramı ilk kez, Dünya Bankası'nın 1980'lerin sonlarında Güneyi Afrika ile ilgili raporunda kendini duyurmuştur. Yine 1990'larda , OECD, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini yaygınlaştırmak amacıyla iyi yönetime yönelik çalışmalar başlattı. Aynı şekilde, Dünya Bankası Enstitüsü, iyi yönetişimin, hesap verebilirlik, etkinlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı ve yolsuzluğun kontrolü gibi altı ana boyutunun olduğunu belirlemiştir (Santiso 2001, 5; Dünya Bankası Enstitüsü 2005). OECD'nin (2005) yaygın olarak kabul görmüş tanımında iyi yönetişimin şu temel unsurları içerdiği belirtilmiştir:

- ✓ Hesap verebilirlik: hükümetin kararlarının ve eylemlerinin açıkça tanımlanmış ve üzerinde anlaşmaya varılan hedeflerle tutarlılığını göstermek
- ✓ Şeffaflık: Kamu sektöründeki bilgilerin bulunması ve hükümet faaliyetlerinin farklı sektörlerdeki ilgili paydaşlar tarafından uygun bir inceleme seviyesine açık olması
- ✓ Verimlilik ve etkinlik: uygun maliyetli kaliteli kamusal çıktılar için çaba sarf etmek
- ✓ Duyarlılık: Paydaşların taleplerine ve toplumsal değişimlere tepki verme
- ✓ Vizyon ileriye: gelecekteki problemleri ve fırsatları tahmin etme becerisi

- ✓ Hukukun üstünlüğü: doğru yasalar, yönetmelikler ve davranış kuralları ve bunların uygulanması., (Anttiroiko ve Valkama, 2005:270).

Benzer şekilde, Birleşmiş Milletler Asya ve Pasifik Ekonomik ve Sosyal Komisyonu, iyi yönetişimin sekiz ana özelliğini sıralamıştır: katılımcı, fikir birliğine dayalı, hesap verebilir, şeffaf, duyarlı, etkili ve verimli, eşitlikçi ve hukuk kurallarına dayanır. Bu tarzda bir yönetim anlayışı, yolsuzluğun en aza indirgenmesini, azınlıkların görüşlerinin dikkate alınmasını ve toplumdaki en savunmasız kişilerin seslerinin karar alma sürecinde duyulmasını sağlar. (UNESCAP 2005:2).

Şekil 1: İyi Yönetişimin Temel Özellikleri



Kaynak: (Anttiroiko ve Valkama, 2005:270).

İyi yönetişimin amacı, daha az maliyetle kamuya daha fazla ve daha kaliteli hizmet sunmaktır. Bunu da ancak, hesap verebilir, katılımcı, şeffaf ve etkin bir yönetim anlayışıyla gerçekleştirebilir (Jordan,2014: 77)

Kamu çalışanları, seçilmiş temsilcilere karşı iki kat hesap vermek durumundadır ve aynı zamanda vatandaşlara karşı da sorumluluk taşımaktadır. Bürokratlar, vatandaşlara karşı saygılı olmak bakımından, vatandaşların özgür iradeleriyle doğrudan ya da politik kararlar yoluyla ortaya koydukları tercihlere saygı göstermek zorundadırlar (Jordan, 2014:88).

Kurumsal bir çerçeve içerisinde yer alan aktörler arasındaki iletişim ağı kavramı, iyi yönetişimi gerekli kılmaktadır. Buradan 'kimin', 'nasıl' ve 'ne zaman' sürece katıldığı önemlidir (Mehra ve Joshi, 2010: 234).

4.1. İyi Yönetişimin Temel İlkeleri

Literatürde iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca dokuz temel prensibi bulunmaktadır. Bunları şu şekilde özetleyebiliriz:

- ✓ **Şeffaflık:** Şeffaflık veya açıklık, kararların gerek alınması sırasında gerekse uygulanmasında herkesin bildiği ve inandığı yasal kurallara uygun bir biçimde alındığını ifade etmektedir. Bunun yanında, karar sürecinde kullanılan bilgiye de herkesin rahat ulaşabilmesi anlamına da gelir. Bu aynı zamanda, bilginin anlaşılabilirliği ve tüm aktörlerin kolay elde edebildikleri bilgi şeklinde de yorumlanabilir. Esasen yönetimde şeffaflık veya saydamlık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı

olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleştirilebilir (Çukurçayır, Özer, Turgut, 2012:11).

- ✓ *Sorumluluk*: Kamu kurum ve kuruluşlarının topluma özellikle paydaşlarına yönelik ortak bir sorumluluk çerçevesinde hareket etmeleri gerektiğini ifade eder. Hesap verebilirlik ile iç içe bir kavramdır. Kamu görevlilerinin, işlevlerini yerine getirirken yaptıkları işlerle ilgili üst makamlara ve topluma açıklama ve bilgi verme yükümlülüğü şeklinde de düşünülebilir.
- ✓ *Eşitlik ve Kapsayıcılık*: Toplumun refahı, tüm toplum üyelerinin bunun için bir pay sahibi olduklarını bilmelerine ve kendilerini toplumun unsuru olarak görmelerine bağlıdır. Bu, tüm grupların, ancak en savunmasız kişilerin refahlarını iyileştirmek veya korumak için fırsatlarına sahip olmalarını gerektirir. Eşitlik ise, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarını gerektirmektedir (Özer, 2006:80). Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir (Çukurçayır, Özer, Turgut, 2012:12). Vatandaşlara karşı tarafsız ve adil olunması aynı zamanda demokratik bir yönetimin de gereğidir.
- ✓ *Etkinlik ve verimlilik*: İyi yönetim kapsamında, kurumların kamusal kaynakları ve hizmet süreçlerini toplumun ihtiyaçlarını en iyi biçimde karşılayacak şekilde kullanılmasını ve en az kaynakla en çok sonuç elde edilmesini ifade eder. İyi yönetim bağlamında verimlilik kavramı aynı zamanda doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve çevrenin korunması konularını kapsar.
- ✓ *Fikir Birliğine Dayalı Yönetim*: Çok aktörlü toplumlarda, aktör sayısı kadar görüş ve menfaat ayrılığı olabilir. İyi yönetim, arabuluculuk görevi görerek, toplumdaki farklı görüş ve çatışan menfaatlerin toplumun genel yararına hizmet edecek biçimde şekillenmesini sağlar. Aynı zamanda, sürdürülebilir toplumsal gelişime için neye ihtiyaç duyulduğu ve bu kalkınma hedeflerine nasıl ulaşılacağı konusunda geniş ve uzun vadeli bir perspektif gerektirir. Bütün bunların olması ise, tüm aktörlerin içinde bulunduğu toplumun tarihsel, kültürel ve sosyal bağlarının herkes tarafından anlaşılması ve fikir birliği ile olabilir (UNESCAP, 2005:3)
- ✓ *Katılımcılık*: Katılımcılık, yönetişimin en temel taşlarından biridir. Kamu politikalarının yapılmasında, uygulanmasında ve denetleme sürecinde tüm aktörlerin etkili olmasını ifade eder. Katılımın doğrudan olması şart değildir. Temsili demokrasinin iyi işletilmesi ve aktörlerin doğru bilgilendirilmesi yeterli olabilmektedir.

Katılımcılık, karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması, kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır (Toksöz, 2008:19).

- ✓ *Hukukun Üstünlüğü*: Devletin kuruluşundan tüm işlem ve eylemlerine, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasından, devlet organlarının birbiri ile olan ilişkilerinin gerçek hukuk kurallarına dayanmasıdır. Hukukun üstünlüğü ilkesi, yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder (Toksöz, 2012:19). Hukukun üstünlüğü, iyi yönetişimin olmazsa olmaz şartlarından biridir. Tüm azınlıkların kendilerini hukuk sisteminde ifade edilmesi, demokratik katılımın gerçekleşmesi ancak hukuk devletinde mümkündür. Tüm aktörlerin hukuki güven içinde sürece katılması buna bağlıdır. Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine, katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir (Çukurçayır, Özer, Turgut, 2012:12).
- ✓ *Cevap Verebilirlik*: İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri olarak kabul edilen cevap verebilirlik ilkesi: paydaşların, gerek duyduğu konularla ilgili olarak kamu yönetimi/devlet tarafından en uygun zamanda cevap alabileceği inancına dayanmaktadır (UNESCAP, 2005:2). Bu durum; siyasilerin ve kamu çalışanlarının, halka karşı daima cevap vermeye hazır, istekli, duyarlı, halkın talep ve görüşlerini anlayabilen bir yapıda olmalarını gerektirir.

Cevap verebilirlik ilkesi gereğince, kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir (Özer, 2006: 80). Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette

bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması gerekmektedir (Çukurçayır, Özer, Turgut, 2012:12).

- ✓ *Hesap Verebilirlik*: Hesap verebilirlik kısaca, bir kimsenin herhangi bir eyleminden veya yaptıklarından dolayı, başka bir otoriteye açıklamada bulunması olarak ifade edilebilir.

Hesap verebilirliği iyi yönetişimin ilkelerinden biri olarak tanımlayan Avrupa yönetişimi Beyaz Kitabı (White Paper on European Governance) adını taşıyan belge, yasama ve yürütme süreçlerinde üstlenilen rollerin daha açık olması gerekliliğinin altını çizmekte, yönetim sürecindeki tüm aktörlerin daha açık ve sorumlu davranmaları (Kesim, Petek, 2005: 46) gerektiğini belirtmektedir.

Hesap verebilirlik; kamu yetkililerinin, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, bütçelendiği ve raporlandığı konularında sorumlu olması ve gerektiğinde hesap verebilmesidir (Toksöz, 2008:18). Bu ilke, bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır (Özer 2006: 11).

6. YÖNETİŞİMİN TEMEL BİLEŞENİ OLARAK HESAP VEREBİLİRLİK

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi yönetim belli başlı temel ilke ve araçlar üzerine bina edilmiş bir anlayıştır. Her bir ilke ayrı bir çalışmaya konu teşkil edebilecek kadar önemli ve geniştir. Ancak burada özellikle kamu yönetimindeki yolsuzluk ve şeffaflaşma sorunları bağlamında hesap verebilirlik kavramı üzerinde durulacaktır.

6.1. Hesap Verebilirlik Kavramı ve Niteliği

Hesap verebilirlik iyi yönetişimin en temel gereklerinden biridir. Hesap verebilirlikle ilgili çok değişik tanımlar yapılmıştır. Çok farklı boyutları olan bir kavram olduğu için tam bir tanım vermek biraz zor olmaktadır. En basit anlamıyla hesap verebilirlik, insanların eylemlerini açıklamaları ve sorumluluk gerektiren davranış gerekçelerinin talep edilmesi halinde açıklanması anlamına gelir (Roberts ve Scapens 1985; Sinclair 1995). Daha spesifik bir anlamda, hesap verebilirlik, basitçe gerçekçi bir muhasebe / raporlama işlevi ya da eylemlerin açıklanması ya da doğrulanması anlamına gelmektedir kavram ilk olarak, İngiliz Kralı I. William dönemine kadar geri götürülebilir. William 1085'te, krallığındaki bütün mal sahiplerinden mal varlıklarını rapor etmelerini istemiştir. Bu varlıklar değerlendirilerek, kraliyet temsilcileri tarafından listelenmiştir. Bu durum 12. Yüzyılın başlarında, oldukça merkezi bir krallık yaratmış ve merkezi mali denetimle birlikte, altı ayda bir merkeze hesap verilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu dönemlerde hesap verebilirlik, davranış çizgilerinin dikkatle çizildiği otoriter bir ilişkinin ürünü olarak görülüyordu. Bu nedenle kavramı günümüz anlayış ve uygulamalarına uygun bir biçimde netleştirmek gerekir.

Günümüzde hesap verebilirlik, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak anlamından ziyade, hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılık ilişki ve etkileşim olarak değerlendirilmektedir. Bu ilişkide, yalnızca kamusal aktörlerin yerine getirmesi gerekli olan davranışlar üzerinde durulmamakta, kamusal aktörlerin yerine getirdikleri davranışlar sonrasında sorgulanabilmelerini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Bovens, 2003: 184-185). Bir yönetim kavramı olan hesap verebilirlik (accountability), kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmalarından ve yapmış oldukları faaliyetlerden sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir (Gül, 2008: 73). Geleneksel anlamda hesap verebilirlik ise, kontrol ve yönetim kabiliyetine sahip kişi ve kurumların, başka ve dışarıda olan otoritelere cevap verme ihtiyacı (Dubnick, 2003:405) olarak tanımlanmaktadır.

Hesap verebilirlik bir başka tanımda, yönetimde alınan kararları, yapılan işleri ve harcamaları ilgili otoritelere açıklama, nedenlerini izah etme ve gerekçelendirme zorunluluğu (Eryılmaz, 2011:331) şeklinde ifade edilmektedir. Hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin yerine getirdikleri tüm faaliyetlerin sorgulanabilme olasılığının bulunduğu anlamına gelmektedir (Mulgan, 2003: 10). Bu çerçevede hesap verebilirlik ilişkisinin temelde üç unsurdan oluştuğunu söyleyebiliriz. Birinci olarak, karar veren ve eylemde bulunan aktörün, yerine getirdiği faaliyetlerle ilgili olarak ilgili çevreye veya makama açıklama yapmakla yükümlü olmasıdır. Bu zorunluluk formel olabileceği gibi informal de

olabilmektedir. İkinci olarak, hesap soranın, hesap verecek olanların yerine getirdiği davranışları ve verdiği bilgileri sorgulayabilme kanallarının bulunmasıdır. Son olarak da bu ilişki sonucunda kötü performans için ceza, iyi performans için ise ödüllendirme ortaya çıkabilmesidir. Ortaya çıkan yaptırım formel olabileceği gibi informal de olabilmektedir (Bovens, 2003: 184–186 Akt. Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:22). Literatürde hesap verebilirliğin üç temel özelliğine dikkat çekilmektedir. Birinci olarak hesap verebilirlik, kişinin dışındaki başka bir kişi ya da otoriteye açıklamada bulunması nedeniyle dışsaldır. İkinci olarak hesap verebilirlik, sosyal etkileşim ve karşılıklılık içermektedir. Çünkü hesap verebilirlik, açıklamada bulunmayı, cevapları araştırmayı, sorgulamayı ve yapılan hataları düzeltmeyi ve sonuçta uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi gerektirmektedir. Son olarak ise hesap verebilirlik ilişkisinde hesap soranın, hesap sorabilme hakları kabul edilmektedir (Mulgan, 2000: 555).

Ayrıca hesap verebilirlik diğer bir tanımda, iktidarda olanların, toplumun tümüne hizmet etme ve cevap verme zorunluluğu olarak yer almaktadır. O halde kamu yönetiminde hesap verebilirlik yöneten-yönetilen ilişkisinde, yönetilen açısından beklenti veya istek, yöneticiler açısından yerine getirilmesi zorunlu bir nitelik taşımaktadır (Demiroğlu, 2014:71). Taşındığı bu nitelikten dolayı, hesap verebilirlik kavramının hesap soran ve hesap veren olmak üzere iki tarafının olduğu görülmektedir.

Bu tanımlamaların dışında hesap verebilirlik konusunda uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan bazı tanımlamalar da bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), hesap verebilirliğe; “kamu görevlilerinin, görevlerinin yerine getirilmesi ve yetkilerinin kullanılmasına ilişkin olarak paydaşlara karşı cevap verebilir olması; paydaşlar tarafından yapılan eleştiri ve taleplere göre hareket etmesi; başarısızlık, yetersizlik ya da yozlaşma durumunda (bazı) sorumlulukları kabullenmesi gerekliliği” anlamını yüklemektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) de hesap verebilirliği, paralel biçimde; “politikacıların ve kamu görevlilerinin, faaliyetlerine ilişkin sorulara periyodik olarak cevap verme zorunda olmaları ve onlara sağlanan yetkinin kullanılmasından sorumlu tutulmaları gerekliliği” olarak tanımlamaktadır (Akman,2015:4).

Hesap verebilirlik ile sorumluluk kavramları birbirine en yakın ve çoğu zaman karıştırılan iki temel kavramdır. Sorumlulukta, verilen görev ile ilgili kaynakların nasıl kullanıldığı veya muhafaza edildiğiyle ilgili bir hesap verme durumu söz konusu iken, hesap verebilirlikte sorumluluğa konu faaliyetlerin veya buna tahsis edilen kaynakların sonuçlarının yani performansın değerlendirilmesi temel önceliği oluşturur (Taner, 2012). Sorumluluk, faaliyetlere yön verebilme, takdir yetkisini kullanabilme yetkisini içerirken, hesap verebilirlik, yerine getirilen faaliyetleri kontrol edebilme gücü olmaktadır (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:23). İki kavram birbiriyle iç içe olmasına rağmen, hesap verebilirlik kavramı daha geniştir. Sorumluluk, yetki alanı ile ilgili iken, hesap bu yetkinin kullanılmasıyla meydana gelen durumun sorgulanmasına dayanır.

Sorumluluk bir yükümlülüğü ifade eder. Bir kişinin kendi fiillerinin sonuçlarını ve bazen başkaları tarafından gerçekleştirilen fiillerin, sonuçlarına katlanmasını gerektirir. Bu sorumluluk boyutunun sonuçları normalde yasalar tarafından belirlenir ve her ülkenin yasal düzenine bağlı olarak değişebilir. Genel olarak, bu sonuçlar bir yaptırım (işten çıkarılma, disiplin cezası, hasarın tazmini) veya ödüllendirme şekline tezahür eder.

6.2. Hesap Verebilirliğin Temel Şartları ve Özellikleri

Hesap verebilirlik temelde iki boyutlu bir kavram olarak açıklanmaktadır. Birinci boyutuyla hesap verebilirlik hukuka ve otoritelere bağlılık şeklinde açıklanırken, ikinci boyutuyla etik, etik standartlara bağlı kalarak etik dışı yaklaşım ve davranışlardan kaçınma olarak açıklanmaktadır (Fesler, Kettl, 1996:317). Bu bağlamda hesap verebilirliği sağlamanın bir yolu mevzuat gibi maddi yaptırımlı hukuk kuralları, diğer yolu ise; örf ve adet kuralları, görgü kuralları, dini kurallar gibi daha çok kültürel değerlerden kaynaklanan ahlaki kurallardır denilebilir.

Hesap verebilirlikten bahsedebilmek için temelde bazı şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu temel şartları üç grupta toplayabiliriz:

Birinci olarak, karar veren ve eylemde bulunan aktörün, yerine getirdiği faaliyetlerle ilgili olarak ilgili çevreye veya makama açıklama yapmakla yükümlü olmasıdır (Demirel, 2013). Bu zorunluluk formel olabileceği gibi informal de olabilmektedir. İkinci olarak, Hesap soranın, hesap verecek olanların yerine getirdiği davranışları ve verdiği bilgileri sorgulayabilme kanallarının bulunmasıdır. Son olarak

da bu ilişki sonucunda kötü performans için ceza, iyi performans için ise ödüllendirme ortaya çıkabilmesidir. Ortaya çıkan yaptırım formel olabileceği gibi informal de olabilmektedir (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011). Bu çerçevede, hesap verebilirlik ilişkisinde, sorumluluğun yerine getirilmesi ve bunun sonucunda ortaya çıkan ödül veya ceza uygulaması belirli makamlar tarafından resmi olarak konulmuş belirli kurallara bağlı olarak yerine getirilebileceği gibi, kişilerin kendi vicdani kanaatlerine uygun olarak da yerine getirilebilir diyebiliriz.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin üç temel özelliği sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar:

- ✓ *Dışsallık*: hesap verebilirlik kişinin dışındaki bir makama ya da otoriteye açıklamada bulunmasını gerekli kılar. Bu güç, yasama organı, yürütme veya toplum olabilir.
- ✓ *İçsellik*: kişinin kendi vicdanına, inanç ve etik değerler ölçütünde hesap vermesine dayanır. Buradaki hesap verebilirlik manevi bir yükümlülük duygusudur ve kişinin iç dünyasıyla ilgilidir. Bu dünyaya, kişinin manevi inancı, etik değerler ve meslek standartları rehberlik eder. Kişilerin bu yönleri geliştirilmezse dış denetimlerin etkisi zayıf kalır.
- ✓ *Etkileşim*: hesap verebilirlik iki taraflıdır ve taraflar birbirini etkiler. Taraflardan biri sorgularken, diğer taraf buna cevap verir ve yaptırımları kabul eder. Karşılıklı olarak taraflar arasında talep-zorunluluk temelinde bir iletişim gerçekleşmektedir. Bu ilişkide hesap soranın, hesap veren üzerinde bir takım hakları bulunmaktadır. Hesap verebilirlik ona muhatap olanların üzerinde bir güçtür (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:38).

Bu çerçevede, hesap verebilirlik kamu yönetiminde demokrasinin bir gereği olarak, devlet-vatandaş ilişkilerinde, devlete karşı halkın güveninin tesis edilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda kamu yönetiminde bir denetim mekanizması olarak görev yapan hesap verebilirlik, yönetimde verimliliği artırarak, gayri ahlaki uygulamaların yaşanmasını önleyici bir işlev görmektedir denilebilir.

6.3. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Amacı ve Kamu Yönetimi açısından Önemi

Hesap verebilirlik günlük hayatta çok geniş bir yelpazeyi kapsamakta ve hayatın tüm alanlarında uygulanması gereken bir iyi yönetim prensibi olarak özellikle demokratik ve modern toplumlarda daha fazla kabul görmüş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıklamalardan hareketle, özellikle modern yönetimlerin temel prensiplerinden olan hesap verebilirliğin; demokratik kontrol, toplumda yozlaşma ve yolsuzluğun önlenmesi, sosyal düzeni sağlamaya yardımcı olması ve daha adil bir yönetimin oluşturulmasına katkı sağlaması gibi işlevleri nedeniyle kamu yönetiminde oldukça önemli fonksiyonlarının olduğu söylenebilir. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin amaçlarını şu şekilde ifade edebiliriz:

Kamuda hesap verebilirliğin amaçlarından ilki, kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suiistimalinin önlenerek kaynakların hukuka ve kamu yararına uygun şekilde kullanılmasını sağlamaktır (Taner, 2012:31). Hesap verebilirlik demokratik yönetim anlayışının bir gereği olduğu kadar, kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:23).

Hesap verebilirliğin diğer amacı, kamu yönetiminin meşruluğunu sürdürmeyi sağlar ya da onu geliştirir, yolsuzluk, rüşvet, eş-dost, ve akrabayı kayırma olarak bilinen nepotizm başta olmak üzere hukuk ve etik dışı davranış ve eğilimleri önleyerek, kamu yönetiminde dürüstlük ve doğruluğun (integrity) tesis edilmesine aracılık eder (Taner, 2012:32). Hesap verebilirlik mekanizmalarının verimli işlemesiyle, kamu yönetiminde yolsuzluk ve yozlaşmaların asgari seviyeye indirgenmesi mümkün olabilir diyebiliriz.

Yolsuzluk, özel çıkar için kamu yararına ihanet etmektir. Birçok ülkede, rüşvet, bahşiş ve kişisel temasların devreye sokulması gibi biçimlerle yolsuzluk kurumsallaşmış durumdadır. Yolsuzluk, birçok açıdan küresel bir olgudur ve kamu yönetimi sistemlerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirme kabiliyetleri önünde ciddi bir engeldir (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:28). Devlet-vatandaş ilişkilerinde yaşanan güven probleminin temel nedeni esasında bu tarz usulsüz uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Ancak son yıllarda, gerek ülkemizde gerekse dünya genelinde kabul gören, yeni yönetim anlayışı uygulamalarıyla, yönetimde yaşanan bu suistimallerin önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Hesap verebilirlik ayrıca, örgütsel etkinliği artırmayı amaçlamaktadır. Bütün örgütlerde yetki sahiplerinin kendilerinden beklendiği şekilde davranıp davranmadığını ortaya koyabilmek için “hesap verme” mekanizmaları oluşturulmuştur. Bunun için, performanstan sorumlu tutma ve hizmet verilene karşı duyarlı olma kavramları geliştirilmiştir (Keklik, Eser, Demirkıran, 2011). Hesap verebilirlik, kamuda kurumsal performansın gelişimine katkıda bulunmaktadır. Kamu bürokrasisinin eylem ve faaliyetlerine yol göstererek, kamusal hizmetlerin etkinliğinin artmasına yardımcı olur. Böylece hesap verebilirlik, kamu görevlilerinden beklentinin ne olduğu, kamu kurumlarında iyi işleyen veya işlemeyen süreçlerin neler olduğu ortaya konularak, iyi uygulama örneklerinin öğrenilmesi ve yaygınlaşmasına aracılık eder (Taner, 2012:32).

Son olarak hesap verebilirlik, yasaları ve kamu politikası kararlarını sadakatle ve doğru bir biçimde uygulamak, kamu yararını korumak (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:29) ve yönetişim düşüncesinde sıkça değinilen sürekli öğrenmenin teşvik edilmesi amaçlarına hizmet etmektedir.

Modern kamu yönetimi literatüründe hesap verebilirlik, her geçen gün daha da önem kazanmaktadır. Esasen modern yönetimlerde, geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, hesap verebilirlik, şeffaflık, açıklık gibi iyi yönetişimin temel ilkelerine vurgu yapılmaktadır.

Kamu yöneticilerinin yürüttüğü hizmetler, kullandığı yetki ve kaynaklar, onların daha çok hesap verebilir olmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü, kamu yöneticilerinin devlet yönetiminde rolü artmakta ve buna karşı mevcut hesap verebilirlik biçimleri, kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğini sağlamada yetersiz kalmaktadır. Hal böyle olunca, devletin sürekli unsurları olan, uzun vadeli kamu çıkarını ve güvenini sağlayacak olan kamu yöneticilerinin, yolsuzluk, yozlaşma ve özel çıkarların peşinde koşma gibi kendilerine toplumca duyulan güveni zedeleyen eylem ve işlemlere karşı etkin olarak hesap verebilirliği nasıl sağlanacaktır? sorusu bütün demokratik ülkelerde önemli bir tartışma konusu olmaktadır (Eryılmaz, 2011:330).

Demokratik sistemlerde devletin üstlendiği rol ve işlevler tarihsel olarak sürekli değişim göstermesine rağmen, kamusal hesap verebilirlik önemini her dönemde korumayı başarmıştır. Toplumların demokratikleşme düzeyi geliştikçe, toplumun devletten daha çok hesap verebilirlik talep ettiği bilinen bir gerçektir. Çünkü hesap verebilirlik, aslında demokratik kontrolün bir gereğidir (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:27). Bu yönüyle hesap verebilirlik demokratik yönetimin en önemli göstergelerinden birisi, vazgeçilmez bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dolayısı ile, hesap verebilirlik konusunda ulaşılmak istenen nokta, yalnızca astların üstlerine karşı hesap verdiği dikey hesap verebilirlikten ziyade, aynı kademedekilere karşı hesap verebilirliği ifade eden yatay hesap verebilirlik ile üstlerin astlarına karşı hesap verebilirliğinin gerçekleştirilebilir olmasıdır.

Geniş kapsamlı bu hesap verebilirlik anlayışı, sadece siyasal sistemin demokratikleştirilmesiyle sağlanamaz; aynı zamanda kamu yönetimi sisteminin de demokratikleştirilmesini gerektirir. Demokrasinin hem siyasal sistemde ve hem de yönetsel sistemde derinleştirilmesini ve içselleştirilmesini birlikte ele almak gerekir (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011:28).

Hesap verebilirliğin ana amacı, kamu yönetiminin meşru sınırlar içerisinde otoritesini kullanmasını sağlamak ve bu maksatla kamu kaynaklarının değerlendirilmesi yöntemlerini kontrol altına almaktır. (Demirel, 2013). Bunun gerçekleştirilebilmesi için etkin hesap verebilirlik mekanizmalarının uygulamaya konulması gerekmektedir.

Kamusal hesap verebilirlik, Kamu yönetiminin dürüst ve adil şekilde işlemlerini hedeflemektedir. Hesap vermenin kamuya açık olma yönü, rüşvet ve yolsuzluklara, akraba kayırmacılığına, yetki suiistimaline vb. davranışlara karşı önemli bir güvencedir (Keklik, Eser, Demirkıran, 2011). Hesap verebilirlik aynı zamanda, toplum düzeninin sağlanması adına bir sosyal düzenleme mekanizmasıdır.

Yasalarda ve idari düzenlemelerde öngörülen bu temel görev ve sorumluluklar, uygulamada her zaman gerçekleşmemektedir. Kamu yöneticileri farklı değer yargıları, sosyal ve siyasal aidiyetleri, uzmanlık alanlarından kaynaklanan dar bakış açıları gibi çeşitli çevresel etkiler nedeniyle kamu politikaları ve uygulamaları konusunda farklı bakış açlarına sahip olabilmektedirler (Eryılmaz, Biricikoğlu, 2011: 31). Dolayısıyla bazı yöneticiler, bu tip nedenlerden kaynaklı olarak, yasaları ve kamu politikası kararlarını uygulamak ve kamu yararını korumak politikalarından bazen sapma eğilimi gösterebilmektedirler.

Hesap verebilirliğin kamu yönetiminde bu kadar önemli, kilit işlevleri bulunmakla beraber, amaç ve işlevlerinin dışına çıkan bir hesap verebilirlik anlayışının, kamuda “hesap verebilirliğin aşırılışması (excess) olarak bilinen olgunun geçerlilik kazanmasına neden olabileceği açıktır. Böyle bir durumda, hesap verebilirliğin “demokratik kontrol” sağlama işlevi “aşırı kuralcılığa”, dürüstlük/doğruluğu tesis etme işlevi, biçimselliğe; performansı/etkinliği artırma işlevi katılığa; “meşruiyeti sağlama” işlevi toplumsal beklentilerde artışa dönüşebilir (Taner, 2012:30). Bu nedenle, her alanda olduğu gibi hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışında da maksimum başarıya ulaşmak adına, gerek yönetenler gerekse yönetilenlerin, kısacası toplumun tüm kesimlerinin bilinçli ve istikrarlı bir tutum sergilemeleri ve hesap verebilirliğin amacına uygun hareket etmeleri gerekir diyebiliriz.

6.4. Hesap Verebilirlik Türleri

Konuyla ilgili çalışmalara bakıldığında, hesap verebilirliğin değişik kriterlere göre sınıflandırıldığını görmekteyiz. Örneğin, Romzek ve Dubnick hesap verebilirliği “hiyerarşik”, “hukuksal”, “profesyonel” ve “siyasal” (Romzek-Dubnick, 1987: 230) hesap verebilirlik olarak sınıflandırır. Yine benzer çalışmalar yapan Bovens, beş tür hesap verebilirlikten söz etmektedir. Bunlar: “hiyerarşik”, “kişisel”, “sosyal”, “profesyonel” ve “sivil” hesap verebilirliktir (Bovens, 2003: 188). Stone ise hesap verebilirliği, “parlamento kontrolü”, “idari hesap verebilirlik”, “yargısal hesap verebilirlik”, “siyasi hesap verebilirlik” ve “piyasa hesap verebilirliği” (Stone, 1995: 515) şeklinde sınıflandırmaktadır. Buna göre, “idari hesap verebilirlik”, hiyerarşik otoriteyi; “Profesyonel hesap verebilirlik” uzmanlık yetkisini; “Demokratik hesap verebilirlik” siyasal etkiyi; ve “sorumluluk” karşılıklı etkiyi gerekli kılar.

Yapılan sınıflandırmalara bakıldığında asgari iki tür hesap verme şekli hakkında araştırmacıların hemfikir olduğunu görmekteyiz. Bunlar ise, siyasi hesap verebilirlik ve idari hesap verebilirliktir.

Cendon, hesap verebilirliğin bu klasik biçimlerine, yönetsel eylemin amaçlarını hesaba katacak ve bunları kendilerine göre yargılayacak yeni bir biçim olan “demokratik hesap verebilirlik” i ekleyerek genel olarak dört tür hesap verebilirliği ileri sürmektedir. Bunlar ise, “politik hesap verebilirlik”, “idari hesap verebilirlik”, “profesyonel hesap verebilirlik” ve “demokratik hesap verebilirlik”tir (Cendon, 2006:27),

Cendon’un yaptığı sınıflandırma en genel sınıflandırma olup diğer pek çok kriteri içinde barındırdığı için biz de bu sınıflandırmayı esas almayı uygun gördük. Konunun önemi açısından, bu hesap verebilirlik türleri üzerinde ayrı ayrı durmakta yarar vardır.

6.4.1 Politik Hesap Verebilirlik

Kamu yönetimi açısından ele aldığımızda, hükûmetlerin yasama organına, kamu bürokrasisinin hükûmete hesap vermesi siyasi hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilebilir (Eryılmaz-Biricikoğlu, 2011:26). Siyasi hesap verebilirlik, yapısı gereği de iki yönlü işleyen bir durumdur. Birincisi, bütün kadro ve unvanlar yasal olarak konulmuştur ve bu kadro ve unvanları kullananlar yasa koyucu iradeye karşı sorumludur ve hesap verme mecburiyetleri vardır. Hükümet ve hükümeti oluşturan bakanların parlamentoya karşı sorumluluğu bu tür hesap verebilirlik örneğidir. Diğer yönü ise, bürokrasinin, özellikle, yürütmenin başı olan başkan, başbakan veya bakanlara hesap vermesidir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı sisteminde, dikey hesap verebilirlik daha yoğun ve etkin bir biçimde kullanılabilmektedir (Cendon, 2011: 29). Parlamenter sistemlerde durum biraz daha farklıdır. Çok partili sistem söz konusu olduğundan, iktidar partisini kontrol eden ve onu hesap vermeye zorlayan bir muhalefet gücü vardır. Bu durum, yatay hesap verebilirlik olarak da ifade edilebilir.

Siyasi hesap verebilirliğin bir diğer yönü ise, siyasal otoritenin almış olduğu kararlar ve belirlemiş olduğu politikaların uygulanması konusunda kamu bürokrasisinden hesap sormasıdır. Bürokrasi yürütme organı içinde yer alan ve yürütmenin siyasi kanadına bağlı çalışan bir aygıttır. Dolayısıyla, hükûmete karşı politik hesap verme sorumluluğu altındadır. Siyasi hesap verebilirliğin başlıca özellikleri şu şekildedir- Tablo 1- (Cendon, 2011:31):

- ✓ Siyasi iktidar veya kamu görevi sıfatlarından dolayı aktörlerin özerk konumları vardır;
- ✓ Değerlendirmeler genel olarak sonuçlara yöneliktir;
- ✓ Siyasi hesap verebilirlik, ülkelerin anayasal ve yasal durumuna göre değişkenlik arzeder;
- ✓ Her bir ülkenin yasal ve anayasal sistemine göre farklı sonuçlar meydana gelebilir;
- ✓ Hiyerarşik üst, alt makam üzerinde dikey hesap sorma yetkisine sahiptir;

- ✓ Yatay boyutta denetim aracı olan parlamento vardır ve
- ✓ Nihai kontrolü vatandaşlar ve seçmenler yapar.

6.4.2 Yönetmel Hesap Verebilirlik

Literatürde, "idari hesap verebilirlik", "hijerarşik" veya "bürokratik"ya da "yasal" hesap verebilirlik şeklinde ayırımların yapıldığına tanık olmak mümkündür. Ancak bunları birbirinden ayırmak pek doğru sayılmaz. Çünkü bu kavramlar yönetmel hesap verebilirliğin birer unsurudurlar. Farklı kavramlar gibi görünseler de, işlevsel olarak birbirinden ayrılamazlar. Başka bir deyişle, , hijerarşik boyutu olmaksızın veya içeriğini ve sonuçlarını belirleyen belirli bir yasal çerçeve olmadan, idari bir hesap verebilirlik söz edilemez. Bu boyutları birbirinden ayırmak, idari hesap verebilirliğin içini boşaltmak anlamına gelir.

Yönetmel hesap verebilirlik, idarenin kendi içinde yer alan kişi, kurum ya da organlara hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Bu açıdan yönetmel hesap verebilirliğin ilk boyutunu hijerarşik hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Hijerarşik hesap verebilirlik yanında, bir kamu kurumunun, kendi içindeki veya dışındaki idari otoritelere, vesayet makamlarına karşı hesap vermesi, bu çerçevede değerlendirilebilir (Eryılmaz-Biricikoğlu, 2011:26).

Yönetmel hesap verebilirlik de, politik hesap verebilirlik gibi, dikey ve yatay olmak üzere çift yönlüdür. İdari hesap verebilirlik, dikey yönüyle alt makamların üst makamlara hesap vermesine dayanır. İdari hesap verebilirlik, yatay boyutta, kamu hizmetlerinin kullanıcısı olan vatandaşlara, dış denetim organlarına karşı hesap verebilir olmasıdır (Cendon, 2011:35). Bu tür bir hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi için öngörülen kriterler sadece hukuksaldır ve çünkü bunlar belirli koşullarla kanunla belirlenmiştir. Bu hesap verebilirlik ilişkisinin içeriği, yatay boyuttaki kadar dikey boyutunda olduğu gibi, her ülkede yürürlükte olan yasal ve anayasal hükümlere bağlı olarak değişebilir. Bununla birlikte, politik hesap verebilirlikten farklı olarak, idari hesap verme sorumluluğu, farklı ulusal idari sistemler arasında büyük bir homojenlik göstermektedir. Dolayısıyla hem idari hesap verebilirliğin dikey boyutu, hem de yatay nitelikli boyutu, kamu görevlilerini bağlayan yasal ve işlevsel nitelikteki katı ve objektif kriterlere dayanmaktadır. Örneğin, pozisyonla ilgili tüm yükümlülükleri yerine getirme görevi, üstlere karşı itaat ve sadakat görevi, tarafsızlık görevi, dürüstlük görevi, kamu yararına yönelik takdir yetkisini kullanma görevi, üstlerinden meslektaşlarına, astlarından vatandaşlara kadar herkese saygı gösterme görevi ve de başta anayasa olmak üzere yürürlükteki kanunla ve düzenlemelere uyma görevi gibi. Yatay idari hesap verebilirliğin bir diğer gereği de, kamu kurumlarının vatandaşlara yönelik performans sonuçlarını ortaya çıkarmayı esas alır. Başarılı ve başarısız kamu idareleri bu şekilde belirlenebilir (Cendon, 2011:37)

Yönetmel hesap verme anlayışının ana özellikleri şu şekildedir: (Bkz. Tablo 1):

- ✓ Kamu görevlilerinin ve idari birimlerin performanslarını sıkı bir şekilde yöneten geniş bir anayasal, yasal hükümler ile idari kural ve usuller vardır,
- ✓ Kamu görevlilerinin ve idari birimlerin hijerarşik olarak itaat ettikleri üst yetkili organ ve birimler vardır,
- ✓ Hesap verebilirlik dikey açıdan, hijerarşik üst organlar ve yetkililer aracılığıyla gerçekleştirilir. Ayrıca, mali denetim mekanizmaları dışında ayrı yerleri alan çeşitli denetim ve kontrol mekanizmalarıyla da hesap verebilirlik sorgulanır durumdadır,
- ✓ Yatay boyutta, vatandaşın talebi üzerine veya resmi olarak, dış denetleme veya denetim organları ve yargı organları aracılığıyla hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi,
- ✓ Resmi kurallar ve düzenlemelerle belirlenen yöntem ve usullerin kamu görevlileri ve idari birimleri tarafından uygulanmasına ve ayrıca kamu kaynaklarının doğru kullanılmasına dayanan değerlendirmeler,
- ✓ Hesap verebilirliğin muhtemel sonuçları yasalarla öngörüldüğü için ülkeden ülkeye farklılık gösterir. İdari hesap verebilirliğin sonuçları, kamu görevlisinin ceza veya ödül alması şeklinde gerçekleşir.

Tablo 1. Hesap Verebilirlik Türleri ve Özellikleri

	SİYASİ HESAP VEREBİLİRLİK	YÖNETSEL HESAP VEREBİLİRLİK	PROFESYONEL HESAP VEREBİLİRLİK	DEMOKRATİK HESAP VEREBİLİRLİK
Temel Hareket İlkesi	İktidarın belirlediği politik program ve kuralları takip etmek	- Yasal olarak belirlenen kural ve prosedürlere uygun davranmak	- Mesleki teknik ve ilkelere göre davranmak	- Grupların veya tüm toplumun ihtiyaç ve beklentilerine göre hareket etmek
İç Hesap Verebilirlik (Kime)	-Üst Otorite- Hükümet	- Üst hiyerarşik makamlar - Üst düzey idari organ veya yetkililer	- Profesyonel üst organ veya Otorite (Teknik değerlendirme) - Üst düzey idari organ veya otorite (Yönetmel değerlendirme)	
Dışsal Hesap Verebilirlik	- Parlamento	- Dış denetim ve kontrol organları - Vatandaş - Yargı Organları	- Dış denetim organlarının gözetim ve denetimi (Teknik veya idari)	-Sosyal gruplar -Bir bütün olarak toplum
Konu	Yönetmel Performans Sonuçları	-İdari eylemler tarafından izlenen şekil ve süreçler	- Uyulması gereken mesleki kurallar ve uygulamalar - Profesyonellerin Performans sonuçları	-Yönetmel performansın sosyal etkisi
Kriterler	- Siyasi Kriterler - Teknik veya Nesnel Ölçütler	- Resmi ölçütler: belirlenmiş kural ve prosedürlere uygunluk	-Profesyonel kriterler: Mesleğin Yerleşik kuralları ve uygulamalarına Uyumluluk	-Yönetmel performansın sonuçları
Mekanizmalar	- İç Denetim ve Kontrol Mekanizmaları (İç Sorumluluk) -Parlamento Kontrol Mekanizmaları (Dış Sorumluluk)	- İç denetim ve kontrol mekanizmalar - Dış denetim ve kontrol mekanizmalar - Yönetmel iddialar - Yargısal usuller	- İç denetim ve kontrol Mekanizmalar (teknik veya idari) - Dış denetim ve kontrol Mekanizmalar (teknik veya idari)	- Sivil katılım mekanizmaları - Kamuoyunun düşüncesini yansıtan medya araçları - Bilgi Teknolojisi
Sonuçlar	- Siyasi Eleştiri veya Takdir - İstifa veya Görevden Alınma	- İdari düzenlemenin gözden geçirilmesi (doğrulamak, değiştirmek, İptal etmek) - Cezai yaptırım veya ilgili memurun uyarılması - Vatandaşa tazminat ödenmesi	- Cezai yaptırım veya ilgili memurun uyarılması	- İdari düzenlemenin kabul edilmesi - İdari kararın gözden geçirilmesi - İdari performansın demokratik meşruluğu

Kaynak: (CENDON, 2006.). "Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments". <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> adresinden Nisan 2017'de edinilmiştir.

6.4.3. Profesyonel Hesap Verebilirlik

İlk defa Romzek ve Dubnik tarafından formüle edilen bu hesap verebilirlik kavramı, öncelikle iş dünyasında yer alan, meslek ilkeleri ile hesap verebilirlik ilişkisini ifade eder (Romzek - Dubnik, 1987:231). Aslında, profesyonel hesap verebilirlik de yönetmel hesap verebilirliğin içinde yer alır. Aynı olarak düşünülmesinin nedeni, kamu yönetiminin genişlemesi, görevlerinin karmaşıklığı ve teknik uzmanlığının artmasından ileri gelmektedir. Bu durumun sonucu olarak da, yönetmel yapı içinde yüksek vasıflı meslek mensupları yer almış ve dolayısıyla çok sayıda profesyonel nitelikteki idari meslekler ortaya çıkmıştır. Profesyonel hesap verebilirlik, belli bir mesleğin üyelerinin davranış ve performanslarını düzenleyen bir dizi norm ve mesleki veya teknik nitelikteki uygulamaların varlığı ile ifade edilir. Zamanla profesyonel mesleğin kanunları haline gelen etik ilke ve değerler, meslek mensuplarını disipline eden bir fonksiyon icra ederler. Kişileri profesyonel yapan, meslekle ilgili uzmanlık bilgisi, ilke ve etik kurallarıdır. Bu yüzden, kamu görevi yanında, bu niteliklere sahip kişilerin meslekle bağdaşır ilke ve değerlere uygun davranması beklenir.

Gelişmiş toplumlarda kamu görevlilerinin mesleki ilke ve kurallara göre denetimini yapan profesyonel mekanizmalar vardır. Meslek etik ilke ve değerleri ile bağdaşmayan davranışların yaptırıma tabi tutulması, hesap verebilirliğin bir gereğidir. Profesyonel hesap verebilirlik, belirli alanda uzmanlaşmış kamu örgütlerinin, kendi uzmanlık alanlarına ilişkin konularda hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlamakta ve teknik bilgi sahibi ve profesyonel organlara karşı hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaları içermektedir (Eryılmaz-Biricikoğlu, 2011:26). Bu açıdan bakıldığında, profesyonel hesap verebilirliğin, idari hesap verebilirlik genel çerçevesine uymada uymadığı, yani genel kurallara göre değil, sadece mesleki kurallara göre değerlendirildiği ortaya çıkmaktadır.

Mesleki hesap verebilirliğin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir: (bkz. Tablo 1):

- ✓ Profesyoneller, mesleğin kendisi tarafından belirlenen, mesleki karakteristikli teknik ve etik kurallara ve uygulamalara tabidirler,
- ✓ Meslek mensuplarının kendi kişisel kriterlerine ve mesleki bilgilerine uyarak yaptıkları görevlerin icrasında özerklik vardır,
- ✓ Teknik nitelikteki ilkeler ve mesleki sorumluluklar, aynı meslek mensupları tarafından oluşturulan mesleki organlar vasıtasıyla belirlenir,
- ✓ Profesyonel hesap verebilirliğin, yönetsel makamlar tarafından gerçekleştirilmesi söz konusudur,
- ✓ Performansın teknik sonuçlarında olduğu gibi, mesleğin belirlediği teknik kurallara ve ilkelere göre değerlendirmesi,

Profesyonel hesap verebilirlik, ülkelerin yönetsel yapısına, yasal düzenlemelere ve toplumsal kültürüne göre değişiklik gösterebilmektedir. Bunun için tek bir standarttan söz etmek doğru olmaz.

6.4.4. Demokratik Hesap Verebilirlik

Demokratik hesap verebilirlik, çoğunlukla siyasi ve yönetsel hesap verebilirlik anlamlarıyla kullanıldığı için fazla bilinmemektedir. Oysa demokratik hesap verebilirlik, kamu yönetimi ile toplumun bütün birey ve grupları arasındaki ilişkinin varlığının bir sonucudur. Toplumdaki bireyler artık idare karşısında edilgen birer nesne konumundan çıkmış, yönetimin her kararına katılmayı isteyen ve her faaliyetin gerekçesini talep eden bir bilinç seviyesine ulaşmıştır. Nitekim, kamu yönetimi anlayışındaki gelişme ve idari kamu hizmetlerinin toplumun her kesimine ulaşması, iki farklı ihtiyacın birleştiği bir katılım sürecini gerektirmektedir. Bunlardan birincisi, kamusal hizmetlerin toplumun tüm kesimlerine ulaşması konusunda alınan kararlara büyük bir sosyal kabul ve toplumsal desteğin gerekliliği; diğeri ise, toplumdaki tüm grupların kamu yönetiminin kendilerinin tercih ve taleplerini karşılamak için çalıştığına olan inancın oluşması ihtiyacıdır. Bu katılım süreci, vatandaşları ve sosyal grupları, kamu yönetiminin idari performansını kontrol eden birer yetkili konumuna getirdiği için kamu yönetimini vatandaşa hesap vermeye zorlayan bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar, güvenli bir yaşam alanı, çocuklarının eğitimi, kaliteli bir sağlık hizmeti, yaşanılabilir bir kent ve konut planlaması, çevre vb. kendilerini doğrudan etkileyen tüm konularda söz hakkı olmasını istiyor. Bu nedenle, kamu yönetimi vatandaştan gerekli işbirliği ve desteği almak için belli düzeylerde katılım için çaba göstermelidir. Böylece, vatandaşın katılımı ve denetimi, idari eylemin demokratik açıdan meşrulaştırılması için temel bir unsurdur (Osborne - Gaebler, 1992: 49). Demokratik hesap verebilirlik, vatandaşın doğrudan kamu yönetimi ile ilişkilendirdiği için demokratik olarak isimlendirilmektedir. Demokratik hesap verebilirlik, idari eylemin sonuçlarını, bir, toplum ve genel olarak onların ekonomik hayatına olan etkisiyle değerlendirir. İdari faaliyetlerin asıl amacı, Anayasa ve yasal çerçevede vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak ve çıkarlarını korumaktır. Bu bağlamda, idari performans, sadece hukuksal çerçeveye içinde hareket etmeye göre değil, bireylerin bu ihtiyaç ve menfaatlerin mümkün olan en üst düzeyde tatmin edilmesine göre değerlendirilir. Demokratik hesap verebilirlik, bu nedenle, dikkatini, idari eylemin sonuçlarına, sosyal ve ekonomik yaşamdaki etkilerine verir. Fakat aynı zamanda vatandaşların ve sosyal grupların taleplerinin karşılanmasındaki memnuniyet seviyesine de odaklanmaktadır.

Demokratik hesap verebilirliğin daha etkili olmasına rağmen, diğer hesap verebilirlik türlerine göre zayıf kalmaktadır. Sebebi ise, katılım veya hesap sorma yol ve yöntemlerinin mevzuatta çok net bir biçimde belirtilmemiş olmasıdır (Cendon, 2011: 43) Klasik düşüncede bile vatandaşların yönetime

katılmasının yararları vurgulanırken, bu katılımın şekliyle ilgili yazılı düzenlemelere pek gidilememektedir.

Demokratik hesap verebilirliğin bir diğer şekli de, seçmen olarak vatandaşın yasama organını ve yürütme organını belirleme hakkının bulunmasıdır. Demokratik hesap verebilirlik bir yönü ile halkın seçim ve oylama mekanizması aracılığıyla vekillerini denetlemesi anlamına gelmektedir (Gül, 2008:86). Daha açık bir ifadeyle, halkın seçtiği temsilcilerin bir seçim dönemi içerisinde yaptıkları faaliyetler, seçmenler tarafından değerlendirilmekte ve eğer seçimle iş başına getirilen hükümet başarılı görülüyorsa yeniden seçilmekte; başarısız görülüyorsa tekrar seçilmemektedir.

Yine yukarıda verilen Tablo 1 incelendiğinde, demokratik hesap verebilirliğin şu temel özelliklere sahip olduğu görülmektedir:

- ✓ Bürokratlar ve kamu kurumları, toplumsal grupların veya toplumun ihtiyaç ve menfaatlerine boyun eğler,
- ✓ Kamu yönetimi faaliyeti yasalarla belirlenmesine rağmen, performansı, toplum ve toplumdaki grupların destek ve iş birliğine bağlıdır,
- ✓ Karar alma sürecine ve idarenin norm kurallarına göre çalışmasını gözetlemek amacıyla kamuoyunun, medya ve bilgi teknolojileri araçlarıyla hesap verebilirliği gerçekleştirir,
- ✓ Sonuçlara, yani grupların veya toplumun ihtiyaçlarının karşılanması konusundaki memnuniyetlerine dayalı idari performansın değerlendirilmesi;
- ✓ Demokratik hesap verebilirliğin gerçekleşmesinin sonuçları ise, genel olarak yönetsel düzenlemelerin toplumca benimsenmesi, reddedilmesi ya da kural dışına çıkanlara disiplin yaptırımı uygulanması şeklinde olur. Bütün bunların olması, kamu yönetimi performansının demokratik meşruiyetinin göstergeleridir.

Demokratik hesap verebilirliğin başarısı, yasal düzenlemelerden ziyade toplumdaki birey ve grupların bilinç ve algı seviyelerine bağlıdır. Dolayısıyla, bilinç seviyesi yüksek toplumlarda demokratik hesap verebilirlik çok daha etkili işleyebilmektedir.

7. KÖTÜ YÖNETİŞİMİN SONUÇLARI: YOLSUZLUK VE ŞEFFAFLIK SORUNU

İyi yönetişimin ülke gündemine giren önemli sebeplerinden biri yolsuzluk, diğeri ise şeffaflık/açıklık sorunudur. Bu yüzden, ülkelerin politikalarının çoğunda yolsuzlukla mücadele önemli bir yer almaktadır. Yolsuzluk, ekonomik ve sosyal kalkınmanın önündeki en büyük engeldir. Yolsuzluk, sadece ülkeleri potansiyellerini kullanmaktan yoksun bırakmakla kalmaz, fakir toplumları olumsuz etkilemekte ve külfetlerin çoğunu onların üzerinde bırakmaktadır.

Yolsuzluk ve diğer kötü yönetim biçimleri, doğrudan yabancı yatırımları engellemeye neden olduğu gibi, aynı zamanda içsel girişimciliğin gelişimini de engelleyen, olumsuz bir kurumsal algının oluşmasına da neden olmaktadır. Örneğin, yabancı yatırımcı açısından mülkiyet hakkının korunması yönündeki kaygılar, yolsuzluğun neden olduğu yüksek işlem maliyetleri mülkiyet haklarının korunmasının garanti edilememesi daha yüksek işlem maliyetleri yatırımların düşmesine nedendir. Aynı şekilde, geniş kapsamlı kamu yatırımları ve ekonomik faaliyetlerde yapılan lobi çalışmaları ve haksız kayırmalar yolsuzluğun zeminini oluşturur. Böyle durumlarda, sosyal sermaye duyulan güven seviyeleri düşük kalır ve ortak iş yapmak son derece zorlaşır, yoksul ülkelerin kalkınması imkansız hale gelir (Anttiroiko ve Valkama, 2005:270).

Yolsuzluk, geleneksel olarak kamu yönetiminde yer alan birinin haksız zenginlik isteğine dayanır. Bunu elde edebilmesi ise, resmi yetkisini kötüye kullanmasına dayanır. Andvig ve Fjeldstad, genel olarak yolsuzluk türlerini ve meydana geliş biçimini şu şekilde sıralamaktadırlar (Andvig ve Fjeldstad 2001, 8-10):

- ✓ *Rüşvet*: kanunsuz bir ilişkide verilen veya alınan maddi şeylerdir, kendi başına bir yolsuzluk biçimidir.
- ✓ *Zimmete para geçirme*: kamu hizmeti için görevlendirilen memurlar tarafından kaynakların çalınmasıdır. Uygulamada, işverenlerinden ve çalışanlara çalınan ve haksız olarak elde edilen kazançlar olarak ifade edilmektedir.

- ✓ *Sahtekârlık*: bir tür hile, dolandırıcılık veya aldatmacayı içeren ve "özel zenginlik" arayan kamu görevlilerinin bilgi, beceri ve uzmanlıklarını kullanarak işlenen ekonomik bir suçtur. Özellikle siyasetçi-bürokrat ve vatandaş arasındaki ilişkileri ve güveni bozan en önemli davranışlardan biridir..
- ✓ *İrtikap*: zorlama, şiddet veya tehdit veya şantajla başkalarından menfaat sağlamaya yönelik davranışlardır.
- ✓ *Favoritizm veya kronizm*: kamu kaynaklarının aile üyeleri (nepotizm) veya daha geniş anlamda, akrabaları veya bazı çıkar gruplarının menfaatine tahsis ettirilip, onların çıkarına kullanılmasıdır.

8. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE İYİ YÖNETİŞİM POLİTİKALARI

Kötü yönetimlerde başta yolsuzluk olmak üzere sorunlar hep olagelmıştır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırlamış olduğu raporlarda yolsuzluğun azaltılabileceği belirtilmektedir (Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2005). Kaufmann, iyi yönetişimin kalitesinin geliştirilmesiyle, dünyanın farklı yerlerinde kurumsal düzelmeler konusunda ilerleme kaydedildiğini ifade etmektedir (Kaufmann, 2003). Bununla birlikte, pek çok uzman, gözlem ve tecrübelerine dayanarak yolsuzlukla mücadelede iyimser görüşler ileri sürmektedirler. Aslında, ülkelerin yolsuzlukla ilgili politikaları tamamen yanlış değil, yanlış olan yavaş ve eksik işlemeleridir (Andvig & Fjeldstad, 2001, 101).

OECD (2000, 23-26, 58), kamu sektöründe ahlaki davranışların desteklenmesi için bir çerçeve görevi görececek bir etik altyapı çerçevesi geliştirmiştir. Bu alt yapı üç temel bileşen üzerine kurulmuştur: rehberlik, yönetim ve kontrol. Dolayısıyla yönetsel etik kurallarına, idari süreçlere ve ayrıntılı kurallara, kontrol mekanizmalarının etkinliğine özel önem verilmesi gerekir. Aynı zamanda, yapılan yanlışların cezalandırılması, maddi ve manevi yoksunluk yaptırımına tabi tutulması, kariyer imkanı tanınmaması ve son olarak da görevden alınması gerektiği de ifade edilmektedir. Ancak, bunlar alınması gereken tedbirlerden sadece bir kağıdır. Disiplin cezaları tek başına sistematik başarısızlıkların hakim olduğu ve etik davranışın olmadığı bir kültürü düzeltemez.

İyi yönetişimin uygulanmasında demokratikleşmenin çok önemli bir rolü vardır. Caddy, iyi yönetişim için ön görülen demokratikleşmenin üç temel boyutunun olduğunu söylemektedir. Bunlar (Caddy 2001: 65);

- ✓ Demokratik kurumların güçlendirilmesi;
- ✓ Medya da dahil olmak üzere sivil toplumun desteklenmesi ve güçlendirilmesi ve
- ✓ Kamu sektörüne yönelik reform çalışmalarının yürütülmesidir.

Demokratikleşmenin bu boyutları, kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında iyi ilişkilerin kurulmasını zorunlu kılar. Vatandaşları politika yapımına çekmede önemli bileşenler arasında bilgi, danışma ve halkın katılımı bulunmaktadır. Sivil yoldan katılımı ve demokrasiyi teşvik etme konusundaki isteklilik, yolsuzluğu azaltmada önemli fonksiyon icra eder (Andvig – Fjeldstad, 2001:101). Tabi bütün bunların etkili olması, yolsuzluk sorunu olan ülkelerin içinde bulunduğu şartlara uyarlanabilmesi ile mümkün olur. Bütün bunlara ilaveten, ekonomik büyümeye yönelik politikaların uzun vadede yolsuzluğu azaltacağı da ileri sürülmektedir. Çünkü, yolsuzluğun bir sebebi de, ekonomik imkansızlıklardır.

Ekonomik gelişmenin ve demokrasinin neden olduğu ve iyi yönetişimin etkilerinin bir yandan idareyi iyileştirmek için bir araç olarak görülebileceği, diğer taraftan iyi yönetişimin, idari yozlaşmayı bertaraf edecek sosyal bir fenomen kullanıldığı görülmektedir. İyi yönetişim gelişmekte olan ülkelere ihraç edilemez. İyi yönetişimi uygulamak, hem kültürel hem de kurumsal boyutlara yeterli ağırlık verilmesi gereken uzun bir süreçtir. Ancak, gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden ve toplumsal ve yönetsel kültürlerinden yararlanılabilir. Geniş kapsamlı bu hesap verebilirlik anlayışı, sadece siyasal sistemin demokratikleştirilmesiyle sağlanamaz; aynı zamanda kamu yönetimi sisteminin de demokratikleştirilmesini gerektirir. Demokrasinin hem siyasal sistemde ve hem de yönetsel sistemde derinleştirilmesini ve içselleştirilmesini birlikte ele almak gerekir.

9. SONUÇ

Geleneksel yönetim anlayışından yönetişime, oradan da iyi yönetişime geçişin temelinde, demokratik bilinç seviyesinin yükselmesi, bilgi ve iletişim teknolojisinin çok etkili bir biçimde kullanılması ve kamu ile özel sektör arasındaki sınırların yok olması vb gibi nedenler yer almaktadır. İyi yönetişimin

temelinde, devlet dışındaki aktörlerin belli evrensel ilkeler doğrultusunda yönetimde aktif bir biçimde yer alması yatmaktadır. İyi yönetimde her ne kadar işin merkezinde hükümet yer alıyor görünse de, hükümetin ötesinde bir kurumlar ve aktörler setine işaret eder; sosyal ve ekonomik sorunların üstesinde gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar; ortak eylem halindeki kurumlar arasında var olan güç bağımlılığını ifade eder. Eşitlik, hukukilik, şeffaflık, demokratiklik, hesap verebilirlik üzerine bina edilen iyi yönetişimin amacı, daha az maliyetle kamuya daha fazla ve daha kaliteli hizmet sunmaktır. Bunu da ancak, hesap verebilir, katılımcı, şeffaf ve etkin bir yönetim anlayışıyla gerçekleştirebilir

Kamu yönetimi, devletin halka bakan yönünü oluşturur. Devlet ile halk arasındaki en önemli bağ, kamu hizmeti bağıdır ve kamu yönetiminin de en önemli varlık sebebi, kamuya hizmet sunmaktır. Kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli önemli parasal kaynakların büyük kısmı, halktan toplanan vergilerdir. Bu nedenle, hesap verebilir bir kamu yönetimi ve hesap soran bir vatandaş profili kaçınılmazdır. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Hesap verebilirlik, aslında demokratik yönetim ve demokratik toplumun da olmazsa olmaz şartlarındandır.

Kötü yönetimlerde başta yolsuzluk olmak üzere sorunlar hep olagelmıştır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün hazırlamış olduğu raporlarda yolsuzluğun azaltılabileceği belirtilmektedir (Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2005). Kaufmann, iyi yönetişimin kalitesinin geliştirilmesiyle, dünyanın farklı yerlerinde kurumsal düzelmeler konusunda ilerleme kaydedildiğini ifade etmektedir (Kaufmann, 2003). Bununla birlikte, pek çok uzman, gözlem ve tecrübelerine dayanarak yolsuzlukla mücadelede iyimser görüşler ileri sürmektedirler. Aslında, ülkelerin yolsuzlukla ilgili politikaları tamamen yanlış değil, yanlış olan yavaş ve eksik işlemeleridir (Andvig & Fjeldstad, 2001, 101).

OECD (2000, 23-26, 58), kamu sektöründe ahlaki davranışların desteklenmesi için bir temel görevi görececek bir etik altyapı çerçevesi geliştirmiştir. Bu alt yapı üç temel bileşen üzerine kurulmuştur: rehberlik, yönetim ve kontrol. Dolayısıyla yönetsel etik kurallarına, idari süreçlere ve ayrıntılı kurallara, kontrol mekanizmalarının etkinliğine özel önem verilmesi gerekir. Aynı zamanda, yapılan yanlışların cezalandırılması, maddi ve manevi yoksunluk yaptırımına tabi tutulması, kariyer imkanı tanınmaması ve son olarak da görevden alınması gerektiği de ifade edilmektedir. Ancak, bunlar alınması gereken tedbirlerden sadece bir kaçıdır. Disiplin cezaları tek başına sistematik başarısızlıkların hakim olduğu ve etik davranışın olmadığı bir kültürü düzeltemez.

İyi yönetişimin uygulanmasında ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleşmesinde, demokratikleşmenin çok önemli bir rolü vardır. Caddy, iyi yönetim için ön görülen demokratikleşmenin üç temel boyutunun olduğunu söylemektedir. Bunlar; (a) Demokratik kurumların güçlendirilmesi; (b) medya da dahil olmak üzere sivil toplumun desteklenmesi ve güçlendirilmesi ve (c) kamu sektörüne yönelik reform çalışmalarının yürütülmesi (Caddy 2001: 65). Demokratikleşmenin bu boyutları, kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında iyi ilişkilerin kurulmasını zorunlu kılar. Vatandaşları politika yapımına çekmede önemli bileşenler arasında bilgi, danışma ve halkın katılımı bulunmaktadır. Sivil yoldan katılımı ve demokrasiyi teşvik etme konusundaki isteklilik, yolsuzluğu azaltmada önemli fonksiyon icra eder (Andvig – Fjeldstad, 2001:101). Tabi bütün bunların etkili olması, yolsuzluk sorunu olan ülkelerin içinde bulunduğu şartlara uyarlanabilmesi ile mümkün olur. Bütün bunlara ilaveten, ekonomik büyümeye yönelik politikaların uzun vadede yolsuzluğu azaltacağı da ileri sürülmektedir. Çünkü, yolsuzluğun bir sebebi de, ekonomik imkansızlıklardır.

Sonuç olarak, iyi yönetim ve hesap verebilirlik anlayışı, gelişmiş ülkelerden ihraç edilecek bir özellik değildir. Kültürel ve kurumsal boyutları olan ve bu alanlarda ciddi yoğunlaşmayı gerektiren bir süreçtir. Bu konuda gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden yararlanılabilir. Özellikle Finlandiya gibi bazı ülkelerin yolsuzlukla yaptıkları başarılı mücadele deneyimlerinden yararlanılabilir.

Finlandiya örneğinden de yola çıkarak, Türk kamu yönetiminde iyi yönetişimin uygulanması, yolsuzluk ve şeffaflık sorununun ortadan kaldırılması ve hesap verebilir bir kamu yönetimi için şunlar yapılabilir:

- ✓ Toplumsal olarak gelir dağılımında eşitlik ve adalet sağlanması

- ✓ Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü hakim kılınması
- ✓ Sosyal destek kurumları ve politikalarının yaygınlaştırılması
- ✓ Kamu hizmeti için temel idari ilke ve değerlerin oturtulması: hukuka bağlılık, adalet, bağımsızlık, tarafsızlık, nesnellik, kamu yönetiminin güvenilirliği, şeffaflık, hizmet anlayışının yerleştirilmesi
- ✓ Hiyerarşik basamakların azaltılması
- ✓ Ombudsman ve diğer denetim organlarının güçlendirilmesi
- ✓ Yerel yönetimlerin daha etkin bir işleyişe kavuşturulması
- ✓ Kamu görevlilerinin kamu hizmeti bilinci geliştirilmesi
- ✓ Liyakat ve ehliyeteye dayalı istihdam
- ✓ Kamu çalışanlarının temel ihtiyaçlarını karşılayacak seviyede bir maaşa sahip olması
- ✓ Merkezi ve yerel yönetimlerde iyi eğitim görmüş yeteri kadar memurun sağlanması
- ✓ Karar verme konusundaki idari usul ve prosedürlerin yeterli olması
- ✓ Kamu çalışanlarında sahiplenme ve aidiyet duygusuyla birlikte kolektif karar verme bilincinin geliştirilmesi
- ✓ Siyasetten arınmış bürokratik bir sistemin kurulması
- ✓ Hedefli sistem (yani bir memurun bir konuyu danışmanlık altında incelemesi, alternatif teklifler sunması ve karar verme organına nihai bir teklifte bulunduğu bir sistem)
- ✓ Fikir odaklı siyasi bir kültürün topluma yerleştirilmesi
- ✓ Siyasi partilerin devlet tarafından finanse edilmesi ve başka hiçbir yerde parasal beklenti içinde olmaması

Bu açıklamalardan hareketle, kamudaki hesap verebilirlik anlayışının sadece siyasal sistemin demokratikleştirilmesiyle sağlanamayacağı, demokrasinin hem siyasal sistemde ve hem de yönetsel sistemde derinleştirilmesiyle birlikte yönetimde şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik ve hakkaniyetin içselleştirilmesi sağlanmasının mümkün olduğu gerektiği söylenebilir.

KAYNAKLAR

Andvig, J. C. & Fjeldstad, Odd-Helge (2001), Corruption. A Review of Contemporary Research. CMI Reports, Report R 2001:7. Bergen: Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights. Accessed 16 June 2005. URL: <http://www.cmi.no/publications/2001/rep/r2001-7.pdf>. Erişim: 10.05.2017.

Anttiroiko, A.-V. & Pekka, V. (2005), "Good Governance", University Partnerships For International Development Finnish Development Knowledge, Olli Hietanen (ed.), FFRCI PUBLICATIONS 6/2005.

Ateş, H. (2001). "İşletmecı, Gırısımıcı ve Verımlı Yeni Bir Kamu Yönetımı ve Devlet Anlayısına Dogru", I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 25, s.45-59.

Belinda, L.M.-Louise, V & Kearins, K. (2010). "Innovative and Entrepreneurial Activity in The Public Sector: The Changing Face of Public Sector Institutions", Innovation: Management, Policy and Practice, Vol 12, No 2,s.138. (138-153)

Bovens, M. (2007), "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", Eur. Law J. 13- 447-468. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x. Erişim: 17.05.2017.

Bovens, M. (2010), "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism." West Eur. Polit. 33- 946-967. doi:10.1080/01402382.2010.486119.

- Caddy, J. (2001) Why Citizens Are Central To Good Governance. OECD Observer. Public Management Service (PUMA), November 2001. Accessed 16 June 2005. URL: http://www.oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/553/Why_citizens_are_central_to_good_governance.html. Erişim: 03.05.2017.
- Callahan, K. (2006), "Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation", Rutgers University Newark, New Jersey.
- Cendon, A. B. (2006). "Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments".<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> adresinden Nisan 2017'de edinilmiştir.
- Cochran, J. P. (2014), "Assessing the Relationship between Leadership and Innovation in the Public Sector", Doktora Tezi, Published by ProQuest LLC, Arizona, , s.10.
- Çınar, F. (2015), "Hesap Verebilirlik İlkesi İle Kurumsal Performans İlişkisinde Paydaş Katılımının Rolü: Hastane İşletmelerinde Bir Uygulama", Vizyoner Dergisi, Cilt 6, Sayı 13, s.12-30.
- Çukurçayır, M. A. ve diğerleri (2012), "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları", Sayıştay Dergisi, Sayı 86, s. 1-22.
- Demirel, D. (2013), "Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü", Atatürk Ü. Sosyal Bil. Ens. Dergisi, Cilt 17, Sayı 2, s.361-378.
- Demirel, D. (2014), "Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik: Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme", Sayıştay Dergisi, Sayı 92, s.65-87
- Doğan, K. C. ve Ustakara, F. (2013), "Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet ve E-Yönetişim İlişkisi Üzerine", Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Sayı 3, s. 1-4.
- Doig, A. and Riley, S. (1998), Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries. In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. New York: UNDP. Accessed 16 June 2005. URL: <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter03.pdf>. Erişim: 10.05.2017.
- Dubnick, Melvin J. (2003), Accountability and ethics: reconsidering the relationship, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Rabin, J. (ed.), Marcel Dekker, New York.
- Ergen, Z. (2012), "Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli", Maliye Dergisi, Sayı 163, s. 316-326.
- Eryılmaz, B. & Biricikoğlu, H. (2011), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", İş Ahlakı Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s.19-45.
- Frederickson, H. G.- Smith, K. B. (2003), The Public Administration Theory Primer, USA:Westview.
- Gül, S. K. (2008), "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", Polis Bilimleri Dergisi, Cilt 10, Sayı 4, s.71-94.
- Jordan, S. R. (2014). "The Innovation Imperative: An Analysis of The Ethics of The Imperative to Innovate in Public Sector Service Delivery", Public Management Review, Vol 16, No 1, s.77.
- Kasımoğlu, A. & Bakkal, H. (t.y.), "Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi", http://yalova.edu.tr/Files/UserFiles/60/Butce_Surecinde_Mali_Saydamlk_ve_Hesap_Verebilirliin_One_mi.pdf, 10.05.2017.
- Kaufmann, D. (2003), Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy. Discussion Draft, March 11-22, 2003. World Bank Institute (WBI). Accessed 16 June 2005. URL: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf, Erişim: 8.05.2017.
- Kavita, M. & Kirti, J. (2010). "The Enabling Role of The Public Sector in Innovation: A Case Study of Drug Development in India", Innovation: Management, Policy and Practice, Vol 12, No 2, s.234.
- Kearns, K. (1996), Managing for Accountability, Jossey-Bass: San Francisco.

- Keklik, B. ve diğerleri (2011), "Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu", Akdeniz Ü. Uluslararası Alanya İşletme Fak. Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, s.169-192.
- Kesim, K.- Petek, A. (2005), "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt.38, Sayı. 4, s. 39-58.
- Koch, P. & Hauknes, J.(2005), Innovation in the Public Sector: On Innovation In The Public Sector- Today And Beyond, Publin Report No. D20, NIFU STEP Studies in Innovation, Research and Education, Oslo.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept?. Public Administration, 78(3), pp. 555-573.
- Mulgan, R. (2003). Holding power to account accountability in modern democracies. New York: Palgrave Macmillan.
- OECD (2005) Principal elements of good governance. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris: OECD. Accessed 16 June 2005. URL: http://www.oecd.org/document/32/0,2340,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html. Erişim: 10.05.2017.
- Osborne, D. T. Gaebler, (1992), Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, Ma.: Addison-Wesley.
- Özer, M. A. (2005),"Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı 59, Ekim-Aralık, pp.42-43.
- Özer, M. A. (2006), "Yönetişim Üzerine Notlar", Sayıştay Dergisi, Sayı 63, s. 59-87.
- Öztürk, N. K. (2002), "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/Default.aspx>, 11.05.2017.
- Romzek, B.S. & Dubnik, M.J. (1987), "Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy", Public Administration Review, 47:3 pp. 227-238
- Santiso, C. (2001), Good Governance and Aid Effectiveness: World Bank and Conditionality. Georgetown Public Policy Review, Volume 7 Number 1 Fall 2001, pp.1-22. Accessed 7 July 2005. URL: <http://www.eldis.org/fulltext/conditionality.pdf281>, Erişim: 18.05.2017.
- Taner, A. (2012), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri", Sayıştay Dergisi, Sayı 85, s.27-47.
- Tiihonen, P. (2003), Good governance and corruption. Written for Virtual Finland. Published May 2003. Accessed 16 June 2005. URL: <http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=25891>
- Toksöz, F. (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, Tesev Yayınları, İstanbul.
- UNESCAP (2005), What is good governance? Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). Accessed 7 July 2005. URL: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>. 12.05.2017.
- Veenswijk, M. (Ed.) (2005), Organizing Innovation: New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations, IOS Press, Amsterdam-The Netherlands.
- Yılmaz, A. & Ökmen, M. (2004), Kamu Yönetimi, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Yüksel, M. (2000), "Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159.