

T.C.
MALİYE BAKANLIğI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

HESAP VEREBİLİRLİK ARACI OLARAK
İDARE FAALİYET RAPORLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

DEVLET BÜTÇE UZMANLIğI ARAŞTIRMA RAPORU

Musa POLAT
Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

ANKARA
HAZİRAN 2010

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

HESAP VEREBİLİRLİK ARACI OLARAK
İDARE FAALİYET RAPORLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

Musa POLAT
Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

Danışman
Ayşegül MUTLU
Devlet Bütçe Uzmanı

ANKARA
HAZİRAN 2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR LİSTESİ	iii
TABLolar LİSTESİ	iv
ŞEKİLLER LİSTESİ	v
GİRİŞ	1
1. SORUN	2
2. AMAÇ	3
3. ÖNEM.....	4
4. VARSAYIMLAR	4
5. SINIRLILIKLAR.....	4
6. YÖNTEM	5
6.1. Araştırma Modeli	5
6.2. Verilerin Toplanması	5
6.3. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması	5
6.4. Süre	5
7. GÜÇLÜK.....	5
8. TANIMLAR	5
1. HESAP VEREBİLİRLİK	6
1.1. HESAPTAN HESAP VEREBİLİRLİĞE	6
1.2. KURUMSAL TANIMI.....	7
1.3. İLİŞKİLİ KAVRAMLAR	14
1.3.1. Sorumluluk	14
1.3.2. Cevap Verebilirlik	15
1.3.3. Duyarlılık	16
1.3.4. Kontrol Edilebilirlik	17
1.3.5. Saydamlık.....	18
1.4. İŞLEVLERİ	20
1.4.1. Demokratik Yönetim Açısından	20
1.4.2. Kontrol İhtiyacı Açısından	21
1.4.3. Meşruiyetin Korunması Açısından	22
1.4.4. Adaletin Sağlanması Açısından	23
1.4.5. “Başarı”nın Geliştirilmesi Açısından	23
1.5. AŞIRILIKLAR ve BOŞLUKLAR.....	26
1.6. TÜRLERİ.....	28
1.6.1. Siyasi Hesap Verebilirlik	30
1.6.2. Yönetimsel Hesap Verebilirlik	33
1.6.3. Sosyal Hesap Verebilirlik	35
1.6.4. Medyanın Rolü.....	36
1.7. NE İÇİN HESAP VEREBİLİRLİK?	39
2. İDARE FAALİYET RAPORU	42
2.1. KAMU İDARESİNİN PERFORMANS SORUNU	42
2.2. “YENİ KAMU YÖNETİMİ”NİN ÇÖZÜMÜ	45
2.3. PERFORMANS RAPORLAMA	49
2.3.1. Hesap Verebilirliğe Katkısı	52
2.3.2. Kısıtları.....	57
2.4. REFORM SONRASI TÜRK MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİ	59
2.4.1. Dayandığı Temel Esaslar	62

2.4.2. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme	63
2.4.3. İç Kontrol Sistemi	64
2.4.4. Raporlama	66
2.4.5. Dış Denetim	67
2.4.6. Ekonomiklik, Verimlilik ve Etkililik	68
2.5. MEVZUATINDA İDARE FAALİYET RAPORU	70
2.5.1. Hazırlamakla Yükümlü İdareler	71
2.5.2. Hazırlanması ve Sunulması	73
2.5.3. TBMM'deki Görüşme Süreci	76
2.5.4. İçeriği	76
2.5.4.1. Hazırlanmasında Esas Alınan İlkeler	76
2.5.4.2. İçindekiler	78
3. İDARE FAALİYET RAPORU UYGULAMASINA GENEL BAKIŞ:	
DEĞERLENDİRME VE KARŞILAŞTIRMA	81
3.1. HESAP VEREBİLİRLİK ARACI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ	81
3.1.1. Dayandığı Sorumluluğun Hukuki Temeli Açısından	81
3.1.2. Hazırlanma Yükümlülüğünün Kapsamı Açısından	88
3.1.3. Hazırlık ve Sunum Süreci Açısından	91
3.1.4. Görüşülme Süreci Açısından	92
3.1.5. Sahip Olduğu İçerik Açısından	95
3.2. ULUSLARARASI BİR ÖRNEK İLE KARŞILAŞTIRILMASI: ABD	
UYGULAMASI	99
3.2.1. Gelişimi	100
3.2.2. Yükümlülük Kapsamı	105
3.2.3. Esasları	106
3.2.4. Sunumu ve Yayımlanması	110
3.2.5. Uygulamaya Yönelik İç-Değerlendirmeleri	111
3.2.6. Dikkat Çeken Noktalar ve Ülkemiz Uygulaması ile Karşılaştırılması	114
SONUÇ	120
1. ÖZET	120
2. DEĞERLENDİRME	122
3. ÖNERİ	125
KAYNAKÇA	130

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AFR	: Agency Financial Report
APR	: Annual Performance Report
Aynı	: Aynı kaynak
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CR	: Citizens' Report
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
EC of GOV of NL	: Executive Council of Government of Newfoundland and Labrador
Ed.	: Editör
GAO	: Government Accountability Office
GB	: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri
GPRA	: Government Performance and Results Act
GZFT	: Güçlü yanlar, Zayıf yanlar, Fırsatlar, Tehditler
h.v.	: Hesap verebilirlik
km	: Kilometre
OMB	: Office of Management and Budget
ÖB	: Özel bütçeli idareler
PAR	: Performance and Accountability Report
PART	: Performance Assessment Rating Tool
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
S.G.K	: Sosyal güvenlik kurumları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	: Türk Lirası
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Uygun Hesap Verebilirlik	12
Tablo 2: Farklı İşlevler Açısından Temel Değerlendirme Ölçütleri.....	24
Tablo 3: Hesap Verebilirlik Türleri	29
Tablo 4: Performansa Dayalı Bir Hesap Verebilirliğe Neden İhtiyaç Duyulur?.....	41
Tablo 5: Performans Neden Ölçülür?	54
Tablo 6: Başarılı Performans Hesap Verebilirliğinin Sırları	56
Tablo 7: İdare Faaliyet Raporuna Eklenen Güvence Beyanları	80
Tablo 8: İdare Faaliyet Raporu Aracılığıyla Hesap Verebilirlik	87
Tablo 9: İdare Faaliyet Raporunun İçeriği.....	96
Tablo 10: ABD’de Kongre ve Devlet Başkanı İçin Hazırlanan APR İçeriği.....	110
Tablo 11: Türkiye ile ABD Uygulamasının Karşılaştırılması.....	117

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Hesap Verebilirlik İlişkisi.....	10
Şekil 2: Hesap Verebilirlik Türleri.....	37
Şekil 3: Stratejik Yönetim Süreci.....	50
Şekil 4: Stratejik Yönetim Döngüsü	51
Şekil 5: Girdi, Çıktı ve Sonuç	56
Şekil 6- Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İlişkisi.....	64
Şekil 7: İç Kontrol ve Dış Denetim.....	65
Şekil 8: Mali Yönetim ve Kontrol Yapısı	68
Şekil 9: Ekonomiklik, Verimlilik ve Etkililik.....	70
Şekil 10: İdare Faaliyet Raporu Hazırlamakla Yükümlü Kamu İdareleri.....	72
Şekil 11: İdare Faaliyet Raporlarının Hazırlık ve Sunum Süreci.....	74
Şekil 12: İdare Faaliyet Raporları Zaman Çizelgesi	77
Şekil 13: 5018 sayılı Kanunda Hesap Verebilirlik.....	86

GİRİŞ

İnsanoğlu, söz ve davranışları, tercihlerine bağlı olarak gerçekleşen bilinçli ve sorumlu bir varlıktır. Sorumluluğu, en başta kendisine olmak üzere, sahip olduğu konum, üstlendiği görev ve tabi olduğu çeşitli ilişki ve bağlar uyarınca, ailesine, yakın çevresine, içinde yer aldığı teşkilat ve topluma ve yerine göre tüm bir insanlığadır. Bilinç sahibi olmayan varlıklara/doğaya yönelik eylemlerinden dahi yine ancak kendi vicdanına ve insanlığa karşı sorumludur. Bu yargının altında yatan gerekçe; sorumluluğun, işlevi itibariyle sahibine, sorumlu olunan hususa ilişkin olarak sorulmayı, sorgulanmayı ve hesaba çekilmeyi yüklüyor olmasıdır. İnsanoğlunun hesap verdiği veya insanoğlundan hesap soran yegâne varlık ise, yeryüzünde, yine kendisi, kendi türdeşleridir. Bu nedenle, insanlar açısından birbirine hesap vermek, sahip olunan sorumlulukların doğal ve zorunlu bir sonucudur.

İnsanlar, yaşam alanında, sorumluluklarını yerine getirme konusunda bir takım zaaf lar gösterebilmektedir. Etkisi kendisiyle sınırlı eylemlerinden ötürü kişilerin sorumluluğu da kendileriyle sınırlı olabilir. Ancak, sosyal bir varlık olan insanın etki alanı genelde bu sınırı aşmakta ve eylemleri, başkalarının hak ve menfaatlerine de yarar veya zarar getirebilmektedir. Bu manada bir etkinin, özellikle günümüz dünyasında en yoğun yaşandığı yer ise, hiç kuşkusuz, halkın yine kendisine yönelik çok yönlü ve geniş kapsamlı mal ve hizmet üreten yapılanması olan kamu idaresidir. Kamu idaresinde, kamu kaynağını, kamu yararı doğrultusunda kullanma konusunda kamu tarafından yetkilendirilerek sorumluluk yüklenenler, eylemleri ile doğrudan veya dolaylı, olumlu veya olumsuz, geçici veya kalıcı bir şekilde tüm kamuyu etkileyebilmektedir. Bu potansiyelleri de, kamu idaresinde yetki sahibi olanların, kontrol ve gözetimlerini; eylemleri konusunda, sorumlu bulduklarına karşı, kamu adına, sorumluluğun doğal ve zorunlu sonucu olarak hesap vermelerini gerekli kılmaktadır.

Bu gerekliliğe karşın, hesap vermek, kamu idaresi içinde çok rastlanır bir durum değildir. Kamu idaresinin kendine özgü yapısı, sunmakla yükümlü olduğu hizmetin karşılığını düzenli olarak zamanında alan ancak neden olduğu bir kamu zararından (mümkün olan/potansiyel yararın yansıtılmamasından kaynaklı olanlar dâhil) doğrudan etkilenmeyen kamu çalışanlarının işbirliği içinde olmalarını, idare dışında yer alanlar (vatandaşlar) için birbirlerini üzmemelerini ve dışarıyı etkileyen eylemleri nedeniyle

birbirilerini sorgulamamalarını onlar açısından daha makul kılmaktadır. Bu gayri-meşru işbirliği ortamı da kamu idaresinde ihmal ve suistimallere zemin oluşturmaktadır. Böylece; kamu idaresinden dışarıya düzenli olarak zarar yansımakta; halkın da, maruz kaldığı zarar ölçüsünde kamu idaresine olan güveni azalmaktadır.

Özellikle son otuz yıl içerisinde, çağdaş kamu yönetimleri, artan bilgi ve iletişim imkânlarıyla birlikte daha da artmakta olan bu güven bunalımını gidermek ve içeriği dışarıya açarak daha saydam ve hesap verebilir bir kamu idaresi ortaya çıkarmak üzere çeşitli reform hareketleri kapsamında bir takım tedbirler geliştirmişler; kamu idaresini söz konusu yapıdan kurtarmak amacıyla özel kesim yönetim teknik ve yöntemlerine yönelmişlerdir. Planlamaya dayalı stratejik yönetim, bu yönelişin bir sonucu olarak kamu idarelerinin gündemine gelmiş yeni bir yaklaşımdır. Stratejik yönetim, özetle, faaliyet ve projelerin, belirlenen strateji (başarı fikri) doğrultusunda yürütülmesini, sonuçlarının raporlanmasını; böylece faaliyet ve proje sorumlularının eylemleri konusunda daha saydam ve hesap verebilir olmalarını amaçlamaktadır. Bu çerçevede, sonuçların raporlanması, kamu idaresinin, amaçlarına ulaşabilirliğinin ve kaynak kullanım etkinliğinin tespiti ile hesap verebilirliği açısından kilit bir aşamadır.

1. SORUN

Ülkemizde de 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik yönetim yaklaşımı benimsenmiş; kamu idarelerine, stratejik plan ve performans programları ile ortaya koyacakları amaç ve hedeflerine, performans esaslı tahsis edilecek kaynak çerçevesinde hangi düzeyde ulaştıklarını belgelemelerini sağlamak üzere raporlama yükümlülüğü getirilmiştir. 5018 sayılı Kanun, söz konusu raporları, “idare faaliyet raporu” olarak adlandırmış, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanmaları gerektiğini belirtmiştir. Kanun, diğer taraftan, hesap verebilirliği, “amaç” maddesinde zikretmiş; etkililik, ekonomiklik, verimlilik ve mali saydamlıkla beraber, Kanun kapsamında yapılacak düzenlemelere esas kılmıştır. Buna göre, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanması özellikle vurgulanan söz konusu raporların, işlevini yerine getirebilirlik kapasitesinin, gerek dayanağını oluşturan mevzuat temelinde gerekse uygulamaya etki eden iç ve dış unsurlar bağlamında incelenmesine, mevcut boşluklar ile gerekli tedbir ve iyileştirmelerin tespiti açısından ihtiyaç duyulmaktadır.

2. AMAÇ

Bu çalışmanın amacı, çağdaş kamu yönetimi yaklaşımının öne çıkardığı bir kavram olan ve idare faaliyet raporlarına gerekçe teşkil eden hesap verebilirliğin çeşitli anlayışlar çerçevesinde incelenmesi; benimsenen anlayış temelinde idare faaliyet raporlarının bir hesap verebilirlik aracı olarak değerlendirilmesidir.

Bu amaca ulaşmak için şu sorulara yanıt aranacaktır:

- 1- Hesap verebilirlik nedir, ne tür işlevlere sahiptir ve kamu yönetimi içerisinde hangi tür ilişkilerde ortaya çıkmaktadır?
- 2- Sonuç odaklı yönetim yaklaşımının ihtiyaç duyacağı hesap verebilirlik anlayışı nasıl olmalı ve aynı zamanda nasıl olmamalıdır?
- 3- Performansa dayalı raporlama aracılığıyla hesap verebilirliğin gerekçesi nedir?
- 4- Raporların temel dayanağını oluşturan performans bilgisine esas performans göstergelerinin işlevi ve hesap verebilirlikteki rolü nedir?
- 5- 5018 sayılı Kanun, hesap verebilirlik için ne tür bir sistem geliştirmiş ve idare faaliyet raporlarının bu sistem içindeki işlevi nedir?
- 6- İdare faaliyet raporları söz konusu işlevini hangi düzeyde yerine getirebilmektedir?
- 7- Bu alandaki uluslararası uygulamanın gelişim seyri nedir?

Bu soruların cevaplarına, araştırma raporunun üç ayrı bölümünde yer verilmektedir.

Birinci bölümde, kamuda hesap verebilirliğin ne anlama geldiği açıklanacak, yakın ilişki içinde olduğu diğer çağdaş kavramlarla bağlantısı kurulacak, ne tür işlevlere sahip olduğu ve bu işlevlerin kamu yönetiminin işleyişine yansımaları ele alınacaktır. Ayrıca, bir teşvik unsuru olmasının yanı sıra neden olabileceği bir takım aşırılıklar ile boşluklara da dikkat çekilecektir.

İkinci bölümde, hesap verebilirliğe esas performans raporlamasının dayandığı fikri temel anlaşılabilirliğe çalışılacak ve bu kapsamda, kamu idaresindeki performans sorunu ve idari reform uygulamalarının çözümü ele alınacaktır. Bu çözümün Ülkemize yansımaları, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve 5018 sayılı Kanunun öngördüğü yeni mali yönetim ve kontrol sistemi çerçevesinde ortaya konacaktır. Son olarak da, idare faaliyet raporlarının ilgili mevzuatı ile nasıl tasarlanmak istendiği anlaşılabilirliğe çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde ise, öncelikle idare faaliyet raporlarının hesap verebilirlik aracı olarak işlevini yerine getirebilme kapasitesi değerlendirilecek; daha sonra da bu alandaki uluslararası uygulamanın gelişim seyri, örnek uygulama çerçevesinde aktarılacaktır.

3. ÖNEM

Türk kamu mali yönetiminde köklü değişimlerin miladı olarak kabul edebileceğimiz 5018 sayılı Kanun, kamu idarelerinin gündemine birçok yeni düzenleme ve süreç taşımıştır. Bu düzenleme ve süreçlerin henüz anlaşılma çabalarının devam ettiği bu geçiş dönemi içinde yapılacak tespit ve değerlendirmeler, gerek hesap verebilirliğin doğru anlaşılmasına katkı sağlaması gerekse bu düzenlemelerden biri olan faaliyet raporlarının anlam ve işlevine dikkat çekilebilmesi açısından faydalı olacak; gelecekte yapılacak araştırmalara kaynak oluşturacaktır.

4. VARSAYIMLAR

- Bu araştırma konusu kapsamında doğru kaynakların tarandığı ve bu yolla elde edilen bilgi ve verilerin doğru, güvenilir, güncel ve geçerli olduğu,
 - Araştırma konusu kapsamında teorik olarak açıklanan hususların farklı kurumsal yapı ve süreçlerde kullanılmakta olmasına rağmen ortak yaklaşım ve amaçları yansıttığı,
 - İdare faaliyet raporlarına ilişkin olarak mevzuatında yer alan hususların uygulamada geçerli olduğu,
- varsayılmıştır.

5. SINIRLILIKLAR

Kamu idarelerinde, 5018 sayılı Kanunda öngörülen ve yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin temelini oluşturan stratejik plan, performans programı, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol, iç denetim ve dış denetimdeki uygulama eksikleri, idare faaliyet raporlarının tüm yönleriyle ele alınabilmesine imkân vermemektedir. Bu nedenle, değerlendirme, mevcut mevzuatı temelinde öngörülen genel işleyişle sınırlandırılmış; ayrı bir araştırma konusu olan ve henüz raporların içeriğine yansıtılamamış olan performans ölçümü konusuna ilişkin ayrıntılı bir açıklama yapılmamış, genel bilgilendirme ile yetinilmiştir.

6. YÖNTEM

6.1. Araştırma Modeli

Bu araştırma raporu, tarama ve görüşme modellerinin kullanımı sonucunda ulaşılan veriler ve bu verilerin analizi sonucunda hazırlanmıştır.

6.2. Verilerin Toplanması

Araştırma raporunun konusuna ilişkin veriler ağırlıklı olarak kitap, makale, rehber ve rapor taraması sonucunda elde edilmiştir. İdare faaliyet raporlarının hazırlık ve sunum aşamalarında yer alan bazı kamu idarelerinde birebir görüşmeler gerçekleştirilerek sürecin işleyişine ilişkin doğrudan bilgi sağlanmıştır. Ayrıca, güvenilir internet kaynaklarından da yararlanılmıştır.

6.3. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması

Araştırma raporunun hazırlanmasında farklı kaynaklardan elde edilen veriler derlenmiş, verilerin doğruluğu, geçerliliği ve güncelliği karşılaştırılarak kontrol edilmiş ve araştırma konusunun en iyi şekilde işlenebilmesi amacıyla veriler bir araya getirilmiştir.

6.4. Süre

Bu araştırma raporu yaklaşık olarak 10 ayda hazırlanmıştır.

7. GÜÇLÜK

Araştırma raporunun hazırlanması sırasında, gerek hesap verebilirlik konusunda gerekse hesap verebilirlik raporları hakkında yeterince Türkçe kaynak olmaması, daha çok yabancı kaynak üzerinden araştırma yapılmasını gerektirmiştir. Ayrıca, faaliyet raporlarının Ülkemizde yeni bir uygulama olması ve bu kapsamda konuya ilişkin daha önce yapılmış olan araştırma ve değerlendirmelerin sınırlılığı, kaynak temini açısından kısıt oluşturmuştur.

8. TANIMLAR

Bu çalışmada kullanılan terimler ilk geçtikleri yerde tanımlanmıştır.

1. HESAP VEREBİLİRLİK

1.1. HESAPTAN HESAP VEREBİLİRLİĞE

Hesap; Arapça kökenli matematiksel bir kavram olup bugün de ağırlıklı olarak matematik, muhasebe ve bankacılık alanında kullanılmaktadır. Hesap, yaygın kullanımında, içinde gelir-gider, alacak-verecek, kâr-zarar, varlık-yükümlülük vb. artı-eksiler barındırır. Bunlar birbirine karıştırılmaz, ayrı tutulur. Zamanı gelince hesap kesilir ve bu artı-eksiler birbirini götürür, geriye ise safi (net) bir değer kalır. Bu değer, hesabı tutanın amacına bağlı olarak bir anlam kazanır. Hesap, özünde sonuç-odaklı bir kavramdır.

Hesap vermek, kısaca, tutulan bir hesabın verilmesi, gösterilmesi veya açıklanması olarak ifade edilebilirdi. Ancak, bu ifade zaman içinde deyimleşerek mecazi bir anlam yüklenmiştir: *“Bir işin sorumluluğunu yüklenmek.”* ve *“Herhangi bir davranışın sebebini açıklamak, anlatmak.”*¹ Bu anlam; insan ilişkilerinde var olan karşılıklı sorumluluk duygusuna vurgu yapmakla birlikte, tarihsel köklerinde, dini bir inanışın etkilerinin de izlerini taşımaktadır. Bu deyim, en günceli yaklaşık 1500 yıl öncesine dayanan ilahi dinlere ait kutsal kitaplarda sık bir şekilde kullanıldığı gözlenmektedir. Söz konusu kaynaklarda, insanın, bilinçli ve irade sahibi bir varlık olarak eylemlerinden sorumlu olduğu; eylemlerinin doğru-yanlış veya iyi-kötü olarak değerlendirilerek hesabının tutulduğu; hesap gününde sorumluluklarının gereği olarak hesap vereceği ve akıbetinin de ortaya çıkacak sonuca bağlı olacağı bildirilmektedir. Antik Mısırlıların da, benzer bir anlayışla, oldukça ileri oldukları bilinen mumyalama işleminde, cesetteki tüm organları çıkarmalarına karşın ruhun merkezi olarak gördükleri kalbe, sahibinin “mahkeme” zamanında hesap vermesini sağlamak üzere dokunmuyor oldukları bilinmektedir. İnsan-üstü bir varlığa karşı olmak üzere inanca dayalı ve ölüm sonrasına yönelik olarak bu ve benzeri şekillerde kurumsallaştırılmış olan bu eylem; yine akıl, bilinç ve sorumluluk kavramlarına dayanmakla birlikte farklı veya aynı konumdaki insanlar arasında, gözle görülür bir şekilde ve henüz canları yerindeyken de gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamda, hesap vermeyi; bireyin, sorumlu olunan(lar)a karşı, üstlendiği sorumluluklar çerçevesinde, yapılanlar-yapıl(a)mayanlar açısından bir açıklama yapma ve/veya gerekçe sunma yükümlülüğü olarak tanımlayabiliriz. Hesap verme faaliyeti sonucunda akıbetin ne olacağı; çeşitli öge ve koşullara bağlı olarak değişkenlik gösterecek, bir adım sonrasına ilişkin ve de

¹ Türk Dil Kurumu, <http://www.tdk.org.tr>, (01/04/2010).

kilit öneme sahip bir husustur. Zira karşılaşılması muhtemel akıbet, verilecek hesabın tutulma şeklini önemli ölçüde etkileyecektir.

İncelemeye konu **hesap verebilirlik** de, esasında, kendisinden türetildiği hesap vermek deyiminden çok farklı bir anlama sahip değildir. Ancak, kavrama, sonuna ekli “-bilir” ekinin işlevi çarpıcıdır. Bu ek, bir fiile, failin bu fiili işleme konusunda gerekli bilgi, imkân, kabiliyet ve yetkinliğe sahip olması veya kılınması anlamı yükler². Şöyle ki; “yüzmek” bir fiildir. Bir kişinin bu fiili işleyebilmesi, öncelikle yüzmeyi teknik anlamda bilmesine, sonra vücudunda yüzmesine engel olacak bir özrün bulunmamasına, daha sonra elverişli derinlik ve temizlikte bir su birikintisinin (havuz, göl, deniz vb.) varlığına ve son olarak da bu su birikintisinde yüzmenin en azından o kişi için yasak olmamasına bağlıdır. Görüldüğü üzere, bir insan ancak, kişiye bağlı ve kişiden bağımsız birçok koşul aynı anda gerçekleştiği takdirde yüzebilmekte, yüzebilir olmaktadır. Benzer şekilde, bir kişinin *hesap verebilir* olması için de kişiye bağlı ve kişiden bağımsız birçok koşulun varlığı zorunludur. Bununla birlikte, bir ülkede, örneğin bir bakanın hesap verebilir olması, o bakandan ziyade o ülke devlet yönetim sisteminin kabiliyet ve yetkinliğine dalalet edecektir. Diğer taraftan; hesabı ‘verebilmek’ veya ‘verememek’, “hesap vermek” konumunda olup da hesap vermeme tavrını göstermeyenler veya gösteremeyenler açısından söz konusu olabilir. Yükümlü olup hesap vermekten kaçınmayanlar arasından da, ancak sorumluluğunun gereğini yerine getirmiş olanlar hesap verebilirdir. Bu açıdan ise, hesap verebilir olmak bir başarı ve liyakat göstergesidir.

Kurumsal yönünün doğru anlaşılabilmesinde, kavramın salt anlamsal açıdan zihinlerde yol açtığı bu çağrışımların göz önünde bulundurulmasında yarar bulunmaktadır.

1.2. KURUMSAL TANIMI

Bu çalışmada, araştırmamıza konu olan hesap verebilirlik, “kamu hesap verebilirliği”dir ve sadece; kamu kaynağı kullanarak mal ve hizmet üreten teşkilat, kurum, kuruluş, kurul, idare vb. organlardan oluşan kamu kesiminde, kamu yararı doğrultusunda iş

² “-bilir” eki ayrıca, fiillere ihtimal, olabilirlik manası da katar. Örnek; “Babam yüzmeme izin verebilir de vermeyebilir de.” Bu örneğe göre, babanın izin vermeye (tam) yetkinliği olmakla birlikte izin verip vermeyeceği belli değil, her iki seçenek de ihtimal dâhilindedir. Ancak, inceleme konusu olan “hesap verebilirlik” kavramından böyle bir mana çıkarılamaz. Gerekçesi ise, bu kavramın dışarıda geliştirilmiş ve Dilimize, İngilizce karşılığı olan “accountability” sözcüğü esas alınarak tercüme edilmiş olmasıdır. İngilizce aslının sonundaki “-ability” eki de (ve sadece) “yetenek”, “kabiliyet” manasına gelmektedir.

görmek üzere yetkilendirilmiş ve sorumlu kılınmış görevlileri kapsamaktadır. Buna göre, hesap verebilirlik, özel kesim dışarıda tutulmak üzere tüm kamu kesimine yönelmekte olup muhatabı ise, buralarda çalışan bilinç ve sorumluluk sahibi gerçek kişilerdir. Diğer taraftan, kamu hesap verebilirliğinde, kamu görevi üstlenenlerin, kamu yetkisi kullananların ve kamu kaynağını harcayanların, yine o halk adına hesaba çekilmesi esastır. Şöyle ki; kendisine karşı hesap verilmekle yetkili kılınmış organlar, bu hesabı, ne kendi şahsi ne de üçüncü kişilerin (siyasi ve ticari çıkar odakları, diğer devletler, uluslararası kuruluşlar vb.) ihtiras ve çıkarları uğruna sorabilirler (veya sormazlık edebilirler). Bunu ancak, halk adına ve halkın (temsilcilerinin) iradesiyle yürürlüğe konulan kanun ve düzenlemeler doğrultusunda ve gereğince yapabilirler³. Son olarak, kamu hesap verebilirliği, kamu kesiminde verilen bu hesabın halka açık olmasını, halkın bundan haberdar kılınmasını gerektirmektedir. Bu gereklilik, hesap verme faaliyetinin hesap verebilirlik olmasını sağlamaya yönelik bir tedbirdir. Gerçekçi ve usulüne uygun bir işlevinin, etkinlik (gerek önleyici gerekse de düzeltici) ve geçerliliğinin olabilmesi için hesap verebilirlik düzenlemelerinin, hesap verenle verilen arasında kalmaması ve uygun iletişim araçları kullanılarak halka zamanında duyurulması büyük öneme sahiptir.

‘Tarihsel açıdan bakıldığında, hesap verebilirliğin, muhasebe uygulamaları ile yakından ilgili olduğu görülür. Gerçekte “defter tutma” geleneğinden geldiği de söylenebilir. Bu çağdaş kavramın kökenleri, İngiltere’nin Normanlar tarafından 1066 yılında işgal edilmesinden 10 yıllar sonrasına, Kral I.William’ın hükümdarlığı dönemine dayandırılmaktadır. Şöyle ki; 1085 yılında William, ülkesinin dört bir yanına görevliler göndererek tüm mal ve mülk sahiplerine, sahip olduklarının bir hesabını çıkarmalarını emrediyor. Bu emir gereğince beyan edilen mal/mülklerin değerleri kraliyet görevlileri tarafından belirlenerek listeleniyor ve “*Domesday Book*”⁴ adında bir deftere işleniyor. Bu defter aracılığıyla Kral, bir yandan ülkesinde, tebaasına ait ne kadar mal/mülk olduğunun hesabını tutabiliyorken (ki böylece servet sahiplerinin neye sahip olduğu ve buna göre de

³ Uluslararası hukuk ve anlaşma hükümleri de aynı halk iradesinin onayıyla tanındığı ve yürürlüğe konulduğundan bunlardan doğan gereklilikler de elbette bu çerçeveye dâhil olacaktır.

⁴ “Bu defteri tutanların değerlendirmelerinin nihai olduğu ve deftere işlenen bilgilerin “kanun” hükmünde sayılarak itiraz kabul edilmediği; diğer taraftan, “dom” sözcüğünün eski dönem İngilizcesine ait olduğu ve hesaplama, sayma anlamında kullanıldığı (buna göre, söz konusu deftere “Hesap(lar) Günü” manası verilebilir); ve son olarak bu defterin, o dönem halkı tarafından, sıkı ve “can yakan” kararlarının geri dönüşü ve affi olmaması nedeniyle “Kıyamet-Hüküm Günü (Day of Judgement)” olarak adlandırıldığı rivayet edilmektedir.” http://en.wikipedia.org/wiki/Domesday_Book, (04/02/2010).

*ne kadar vergiyle yükümlü olduğu kayıt altına alınmış oluyor*⁵) diğer yandan, bu beyan ve kayıt aracılığıyla kendilerinden bağıllık sözü almış oluyordu. 12. yüzyılın başlarında ise, söz konusu yapı, bu uygulamanın da etkisiyle yüksek merkezîyetçiliğe sahip bir krallık idaresine evriliyor ve merkezi denetim aracılığıyla yönetilir hale gelen bu idareye mal/mülk sahipleri tarafından yarıyılda bir hesap veriliyordu.

Aradan geçen 900 yıl içinde yaşanan sosyal, kültürel, iktisadi, siyasi, idari ve teknolojik gelişmelerin toplumlar üzerindeki etkisi, devlet organizasyonun teşkilatlanması ve işleyişinde köklü değişimlere yol açmış ve hesap verebilirlik ilişkisini günümüzde, en azından kavramsal açıdan tersine döndürmüştür. Artık, egemenlerin, tebaalarını hesaba çektiği değil; seçilmiş yetki sahiplerinin, seçmenleri tarafından hesaba çekilmek istendiği bir zamanda yaşıyoruz⁶. Bununla birlikte siyasi arenada, güçlü hesap sorucunun yine güçlü bir hesap vericiye dönüştüğüne; buna karşın dünün zayıf hesap vericisinin bugün hesap sorabilmekte de zayıf kaldığına şahitlik ediyoruz.

Hesap verebilirlik bugün, ‘geleneksel yönetim modelinin yetersizliklerine bir tepki olarak ortaya çıkan’⁷ ve ülke kamu yönetimlerinin özellikle son otuz yılına damgasını vuran bir dizi yenilik hareketinin öne çıkan, gözde bir unsurudur. ‘Özellikle Amerikan siyaset ve bilim dünyasında, daha çok kural temelli (normatif) bir kavram olarak görülmekte ve kamu görevinde bulunanların davranışlarını değerlendirmek için esas alınan bir standartlar seti olarak kullanılmaktadır. Bu anlayışta, hesap verebilirlik, bir erdem olarak, bir kurumun veya görevlinin sahip olduğu olumlu bir nitelik olarak kabul edilmektedir.’⁸ ‘Diğer taraftan, Atlantik’in karşı yakasında, İngiltere ve Kara Avrupa’sında, hesap verebilirliğe genelde daha dar bir anlam yüklenmekte; kavram, bir aktörün bir forum tarafından hesaba çekildiği bir kurumsal ilişki, düzenleme veya bir sosyal mekanizma olarak tanımlanmaktadır.’⁹ Bu yaklaşıma göre; aktör, siyasi veya idari alanda sorumluluk üstlenmiş bir yetki sahibidir. Forum ise, bir kamu yöneticisi, bir bakan, bir gazeteci veya parlamento, mahkeme, denetim ofisi gibi halk adına hesap soran bir gerçek veya tüzel kişi veya doğrudan halkın kendisidir. Forumla aktör arasındaki ilişki,

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Domesday_Book, (04/02/2010).

⁶ BOVENS, Mark, “Public Accountability”, www.built-environment.uwe.ac.uk/research/.../mark_bovens_seminar1.pdf (20/10/2009)

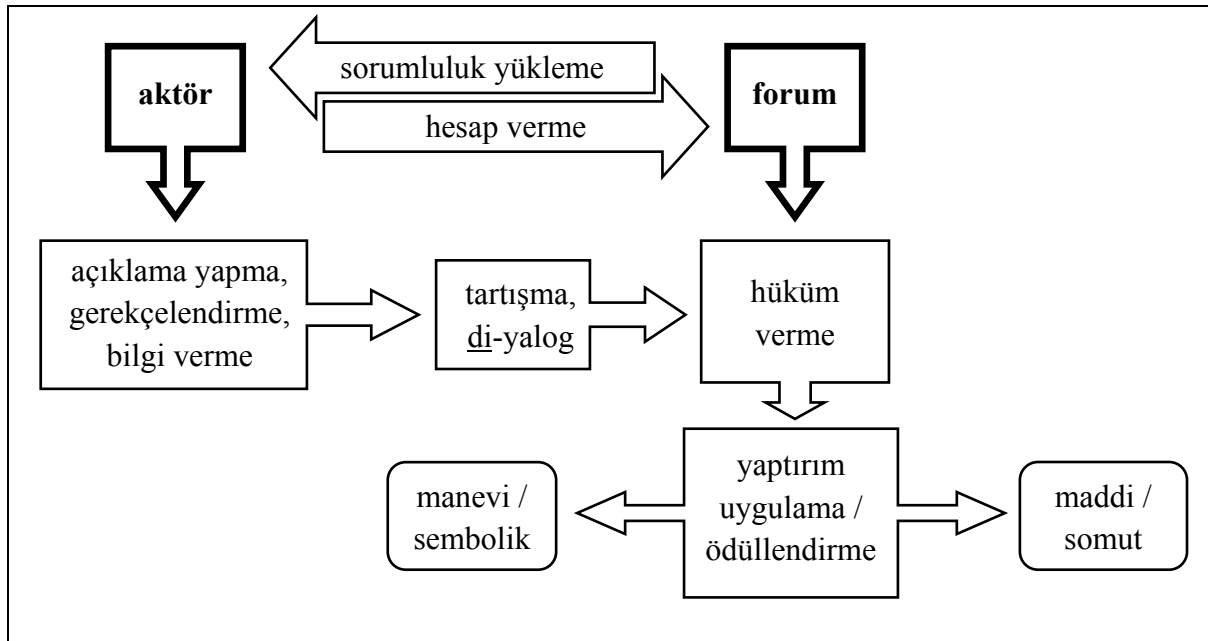
⁷ BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed.: Asım BALCI ve diğerleri (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008), s.28.

⁸ BOVENS, Mark, Thomas SCHILLEMANS, Paul THART, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, *Public Administration*, (Blackwell Publishing, Mart, 2008), s.226.

⁹ Aynı, s.225.

çoğunlukla, bir temsil edilen-temsil eden, yetki devreden-yetki devredilen veya asıl-vekil ilişkisidir. Forum asıl, aktör ise vekildir. Egemenliğini siyasi temsilcisine devreden vatandaş foruma; parlamento üyelerinin yetkilendirdiği bir bakan ise aktöre örnektir. Bununla birlikte, birçok hesap verebilirlik ilişkisinde forumlar, aktörlerin asılı konumunda değildirler; mahkeme karşısına çıkan bir kamu görevlisi buna örnek teşkil eder. Aktörün tabi olduğu hesap verme yükümlülüğü, resmi bir gereklilikten de, gayri-resmi bir zorunluluktan da kaynaklanabilir. Buna göre, milletvekillerinin seçim sandığına, bakanların yüce divana gitmeleri birincisine; bir belediye başkanına basın toplantısında bir gazeteciden veya televizyon tartışmasında muhatabından yöneltilen sorular ise ikincisine örnektir.

Şekil 1: Hesap Verebilirlik İlişkisi¹⁰



Hesap verebilirlik, ‘denetimden kaçınmak yolunda elinden gelenin en iyisini yapmak değildir; oturulan yerden “eleştiriye açığım” demekle de gerçekleştirilemez. Yetkililerin, defterlerini veya raporlarını masaya açarak geçenlerin bakış atmasını sağlaması da yetmez. Hesap verebilirlik, hareketli olmayı, yapılanlar ve yapı(a)mayanlar konusunda aktif bir bilgilendirme ve açıklama yapmayı ve hatta kapsamlı bir dille

¹⁰ BOVENS, “Public Accountability”

nedenlerini kanıtlamayı, gerekçelendirmeyi gerektirir.¹¹ Buna göre, ‘aktörle forum arasındaki bir hesap verebilirlik ilişkisi, en az üç aşama içermelidir. Birincisi; aktör davranışlarıyla ilgili olarak forumu bilgilendirmelidir. Bu bilgilendirme, mali hususlara, mevzuata uygunluğa, etik değerlere, gösterilen performansa vb. hususlara ilişkin olabilir. İkincisi; forum için aktörü sorgulama imkânı olmalıdır. Forum, verilen bilginin doğruluğunu ve aradığı diğer cevapları aktörden sorabilmeli, aktör ise, davranışlarını açıklama ve gerekçelendirme fırsatı bulabilmelidir. Üçüncüsü ise; forum, aktörün davranışına ilişkin bir yargıya varmalıdır.’¹² ‘Bu yargı, olumlu da olumsuz da olabilir. Varılan yargının sonucuna bağlı olarak forumun, bir yaptırım uygulayabilme (veya ödüllendirme) imkânına sahip olmasının gerekip gerekmediği, bunun hesap verebilirliğin temel bir unsuru olup olmadığı ise halen bir tartışma konusudur. Bir kesime göre, forum tarafından bir hükme varılması veya sadece raporlama, gerekçelendirme veya tartışma safhaları dahi, bir ilişkinin hesap verebilirlik ilişkisi olarak nitelendirilmesi için yeterlidir. Karşı görüşe göre ise, yaptırımın *mümkün olması*, yükümlülük içermeyen bilgi verme ile hesaba çekilme arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Ayrıca, forum için yaptırıma başvurma, yasal bir mecburiyet olmadığı sürece zorunlu değil, “mümkün”dür.’¹³

Esasen, forum tarafından bir girişimde bulunulmasa dahi, hesap verebilirlik ilişkisinin doğası gereği, aktörün olumlu veya olumsuz; maddi veya manevi bir sonuçla yüzleşmesi kaçınılmaz olmaktadır. Buna göre, olumlu yargının sonucu; terfi, ikramiye veya (özellikle seçilmişler açısından) mevcut görevin devamı türünden maddi (somut) bir getiri de; takdir edilme, iş tatmini veya vicdani huzur gibi manevi (sembolik) bir doyum da olabilir. Bununla birlikte, yerleşik kanaat uyarınca, hesap vericiler açısından en olumlu sonuç, olumsuz bir sonuçla karşılaşmamaktır denilebilir. Forumun, olumsuz bir yargıya varması durumunda ise, başvurusu muhtemel yaptırımın da aktör açısından maddi ve/veya manevi boyutları (malîyetleri) olabilecektir. ‘Buna göre, rütbe veya derecenin düşürülmesi, yetkinin azaltılması, görevden alınma, istifa ile para veya hapis cezaları maddi malîyetlere; ayıplanma ve itibar kaybı ise manevi malîyetlere örnek gösterilebilir. Söz konusu manevi malîyetlerin, aktörün düşünce ve davranışları üzerindeki potansiyel

¹¹ Dünya Bankası, “Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module”,
http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Social_Accountability_in_the_Public_Sector_with_cover.pdf, (21/10/2009)

¹² BOVENS, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, s.234.

¹³ BOVENS, Mark, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”,
<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>, (22/10/2009)

etkileri ise küçümsenmemelidir.¹⁴ Öyle ki, bunların etkisi kimi zaman çok daha ağır bir maliyete yol açabilmektedir: İntihar.

Tablo 1: Uygun Hesap Verebilirlik¹⁵

<p><i>Uygun bilgi edinme</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Bilgi zamanında sağlanmış mı?• Bilgi güvenilir mi?• Bilgi yeterli mi? <p><i>Uygun tartışma/görüşme</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Forumun soru yöneltmek için yeterli fırsatı var mı?• Her iki taraf da işitiyor, birbirini anlıyor mu?• Aktörün davranışını açıklamak için yeterli fırsatı var mı? <p><i>Uygun değerlendirme ve hükme varma usulü</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Forum bağımsız mı?• Forum önyargısız mı?• Standartlar açık mı?• Gerçekler, yapılan değerlendirmeyi destekliyor mu?• Sonuçlar (<i>suç ve ceza dengesi</i>) orantılı mı?

Dünya Bankasının yaklaşımını esas aldığımızda da hesap verebilirlik, yukarıdaki dar kapsamlı tanımı özetler şekilde iki aşamadan oluşmaktadır: ‘Cevap verebilirlik ve zorlama gücü. Buna göre, hesap vericilerin, faaliyetlerine ilişkin bilgilendirme ve açıklama yapma yükümlülüğü; hesap sorucuların ise, yapılan bu bilgilendirme ve açıklama uyarınca, yetkisinin gereğini yapmadığına, onu amacına uygun kullanmayarak suistimal ettiğine ve görevinde ihmalkârlık gösterdiğine kanaat getirdiği hesap vericilere karşı yaptırımında bulunabilme kapasitesi olmalıdır.’¹⁶

Bu açıklamalar ışığında, ‘bir ilişkinin hesap verebilirlik olarak nitelendirilebilmesi için aşağıdaki beş unsura sahip olması gerektiği söylenebilir;

¹⁴ THOMAS, Paul G., “Accountability”, Handbook of Public Administration, Ed.: B.Guy Peters, Jon Pierre, (SAGE, 2003), s.549.

¹⁵ BOVENS, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”

¹⁶ Dünya Bankası, a.g.e.

- Davranışıyla ilgili bir foruma bilgi sunan bir aktör olmalıdır. Bu bilgi sunumunda, davranış açıklanmalı ve gerekçelendirilmelidir - Propaganda veya topluma genel bir bilgi verme, eğitim veya ders sunma şeklinde değil.
- Açıklama, belli bir foruma karşı yapılmalıdır - Rastgele seçilen bir foruma değil.
- Aktör, hesap vermeye gelmekle yükümlü olmalıdır - Aktörün isteğine ve tercihine bağlı olarak değil.
- Forum tarafından soru sorma, değerlendirme yapma ve sonucunda da bir hüküm verme imkânı olmalıdır. Ayrıca, verilen hükme bağlı olarak yaptırım veya ödüller söz konusu olmalıdır (Buradan, yaptırım uygulayabilmesi için forumun aktörden, yani hesap soranın hesap verenden daha üst bir yetkiye sahip olması gerektiği sonucu çıkarılabilir.) - Tartışmasız ve terletmeyen bir monolog şeklinde değil.
- Son olarak, hesap verme sürecine kamuoyunun erişimi mümkün olmalıdır - Sadece içsel, içe dönük bir bilgilendirme şeklinde değil.¹⁷

‘Hesap verebilirlik, tanımlandığı üzere bir aktörle bir forum arasındaki bir ilişkidir. Bu, canlı bir televizyon programı esnasında, bir politikacı ile meraklı bir konuk arasında gerçekleşebilecek tesadüfî, şarta bağlı olmayan veya gayri resmi bir ilişki de; bir kamu idaresindeki hiyerarşik üstle ast arasındaki resmi bir ilişki de olabilir. Bununla birlikte, kamu kesiminde, bu ilişkiler genelde kurumsallaştırılmıştır. Kurallara, belirli formlara, değerlere ve araçlara bağlanmıştır. Bu şekilde kurumsallaşmış bir karaktere sahip hesap verebilirlik ilişkilerine *hesap verebilirlik düzenlemesi* denilmektedir. Genelde resmi olmayan ilişki ile resmi düzenlemeler birbirini tamamlayan bir etkileşim içindedir. Düzenlemelerin ve ilişkilerin sistemli ve tutarlı birlikteliği ise *hesap verebilirlik rejimi* olarak adlandırılmaktadır. Parlamenter demokrasilerde, bir kabine üyesinin siyasi hesap verebilirliği buna örnek teşkil eder. Parlamenter hesap verebilirlik, birbiriyle bağlantılı, standartlaştırılmış hesap verebilirlik formlarından (bilgilendirme yükümlülüğü, gensoru, parlamento görüşmeleri, araştırmaları ve soruşturmaları vb.) oluşan bir sistem niteliğindedir.¹⁸

¹⁷ BOVENS, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”

¹⁸ Aynı

1.3. İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

Bu başlık altında, aralarındaki yakın ilişki nedeniyle, kullanımda hesap verebilirlikle karıştırılabilen bazı kavramlara ilişkin açıklamalar yapılacaktır; hesap verebilirliğin daha iyi anlaşılmasına da katkı sağlaması amacıyla, bu kavramlar, yine hesap verebilirlik açısından ele alınacaktır.

1.3.1. Sorumluluk

Sorumluluk (*responsibility*), akıl sahibi bir insanın, sahip olduğu nitelik, imkân ve değerlerin (bilgi, servet, unvan vb.), kendisine yüklediği bir takım hak ve ödevleri üstlenmesidir ki ‘öznel (içsel) ve nesnel (dışsal) olmak üzere’¹⁹ iki ayrı yönden ele alınabilmektedir. Nesnel olanı, daha çok somut unsurlardan kaynaklanır, açıkça belirlenmiş sınırlara sahiptir ve kişiden bağımsızdır. Örneğin, bir kamu yetkisi; belirli bir yasal çerçevede, kendisine sahip olan her bireye aynı sorumluluğu yüklemektedir. Kamu idaresinin teşkilat şeması bunu yansıtır. Hesap verebilirlik, ancak, nesnel sorumluluk üstlenildikten sonra gündeme gelebilir. Bu sorumluluğun varlığı, hesap verebilirlik için bir önkoşuldur.

Öznel sorumluluk ise, kişinin daha çok ahlak anlayışına dayanır, sınırları belirsizdir ve bu nedenle de kişiliğe bağlıdır. Bu sorumluluk, kişiden kişiye değişkenlik gösterir; bireyin, nesnel sorumluluğunun gereklerini hangi düzeyde yerine getireceğine doğrudan etkilidir. Bugün, hesap verebilirlikle karşılaştırılan ve yaygın bir şekilde karıştırılan da, sorumluluğun bu yönüdür. Esasında, ‘hesap verebilirlik, bireysel davranışlar üzerindeki resmi ve resmi olmayan dış kontroller sistemini ifade ederken; sorumluluk, bu davranışlar üzerindeki, bireyin ahlaki duygularına dayalı iç kontrollere işaret eder.’²⁰ Bu bağlamda, ‘hesap verebilirlik ve sorumluluk bir madalyonun iki ayrı yüzü olarak kabul edilebilir. Hesap verebilirlik, mevzuata, talimatlara uyum sağlama ile ilgiliyken; sorumluluk, kişiyi yetkilendirme ve bağımsız kılmaya odaklanır. Hesap verebilirlik, yanlış idareyi azaltmakla ilgilenirken; sorumluluk, iyi yönetimi artırmakla ilgilidir. Hesap verebilirlik, güvensizlik varsayımına dayanır ve hatta onu beslerken; sorumluluk, güven esaslıdır ve sahiplenmeyi

¹⁹ GREGORY, Robert, “Accountability in Modern Government”, Handbook of Public Administration, Ed.: B.Guy Peters, Jon Pierre, (SAGE, 2003), s.559.

²⁰ DELEON, Linda, “On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility”, Handbook of Public Administration, Ed.: B.Guy Peters, Jon Pierre, (SAGE, 2003), s.569

arttırır.²¹ Bu nedenle, ahlaki duyarlılıkların körelmesi ve kişisel sorumluluk duygusunun geri planda kalması, hesap verebilirlik düzenlemelerinin daha fazla öne çıkmasına neden olur. Bununla birlikte, ‘kamu yetkisi kullananlar, kendilerini, sadece yasal ve hiyerarşik üstlerin temsilcileri olarak değil, ahlaken sorumluluk taşıyan bireyler olarak da kabul edip bu anlayışla faaliyetlerini yürüttükleri takdirde’²² ‘hesap verebilirlik düzenlemelerinin şekilsel yönüne olan ihtiyaç da azalacaktır’²³. Esasında, birinci en iyi (ideal), yetki sahiplerinin, hiçbir zorlama ve baskı olmaksızın (nesnel) sorumluluklarının gereğini (öznel) sorumlu bir şekilde yerine getirmeleridir. Hesap verebilirlik, ikinci en iyiyi sağlamaya yönelik bir tedbirdir.

1.3.2. Cevap Verebilirlik

Cevap verebilirlik (*answerability*), yasal dayanağı uyarınca, yetki alanına ilişkin bilgilendirme ve açıklama yapma yükümlülüğüdür. Bu kavram, hesap verebilirliğin kapsamında yer almaktadır. Ancak, hesap verebilirlikte olduğu gibi, ilgilinin, gerektiğinde, kişisel sonuçlarla (yaptırım) karşılaşmasına yönelik bir düzenleme içermemektedir. Bir bakan, bakanlık faaliyetlerine ilişkin olarak parlamentoya karşı hem cevap verebilir hem de gerektiğinde hesap verebilir. Ancak, ‘örneğin Kanada’da, bir bakan, doğrudan hiyerarşisine tabi olmayan özerk yürütme ajanslarının faaliyetlerinden dolayı Parlamento’ya, sadece cevap verebilir olup hesap verebilir değildir. Benzer şekilde, kamu görevlileri de, bakanlık faaliyetlerine ilişkin olarak, parlamento komisyonlarına karşı cevap verebilir. İlgili bakana karşı hesap verebilir olan ve onun adına açıklamada bulunan bu görevlilere, bu komisyonlar tarafından herhangi bir disiplin müeyyidesi veya yaptırımın uygulanması söz konusu olamaz.’²⁴

‘Cevap verebilirlik, *açıklamada bulunma* ve *somut bilgi sunma* unsurlarından oluşmalıdır. Açıklamanın, bir anlam ifade edebilmesi için doğru ve kanıtlanabilir bilgi içermesi şarttır. Örneğin; bir grup duyarlı vatandaşın, kamu arazisi üzerine yapılan bir yapıya nasıl izin verildiğine ilişkin sorularına, yetkililer tarafından: “İzin verilmiştir, çünkü ilgili tüm yasal işlemler yerine getirilmiştir” şeklinde basmakalıp açıklamalar yapılabilir.

²¹ GREGORY, a.g.e., s.564.

²² Aynı

²³ Treasury Board of Canada Secretariat, “Modernizing Accountability Practices in the Public Sector”, http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs02_e.asp#Auditing, (23/09/2009).

²⁴ HURLEY, James Ross, “Responsibility, Accountability and the Role of Deputy Ministers in the Government of Canada”, (2006), s.128.

Bu tür bir yanıt, kesin delile dayanan bir gerekçelendirme arayan vatandaşları tatmin etmekten uzaktır. Bu nedenle, cevap verebilirliğe ilişkin açıklama bileşeni, kararların alınmasına ilişkin resmi belgeler ve kişi tanıklıkları gibi kanıtlayıcı unsurlar içeren bir bilgi bileşeni ile de desteklenmelidir. Böyle olması, bir yandan, sağlam bir temele dayanmayan açıklamalar yaparak işi geçiştirme gayretlerinin azaltılması;²⁵ diğer yandan ise kanıtlanabilir bilgi verme yükümlülüğü nedeniyle karar ve eylemlerdeki hassasiyet ve titizliğin artırılması açısından önemlidir.

Hesap verebilirlik ile yukarıda açıklanan sorumluluk ve cevap verebilirlik kavramları iç içe geçmiş durumdadır. Bu durum, şu iki soruyla özetleniyor: ‘Hesap verebilirliğin içinde yitirdiğimiz sorumluluk nerede? Cevap verebilirliğin içinde yitirdiğimiz hesap verebilirlik nerede?’²⁶ Buna göre; her sorumluluk üstlenen, hesap verebilirlik düzenlemelerine muhatap olmamaktadır. Bununla birlikte, hesap vermeyeceği veya kendisinden hesap sorulmayacağından hareketle de hiç kimse sorumluluğunun gereğini yerine getirmekten imtina edemez. Hesap verebilirliğe odaklanmak ve sorumluluğu göz ardı etmek; yetki sahiplerini, sorumluluk almaktan kaçınmaya ve ancak hesabını vermeye yetecek bir performans göstermeye yöneltebilir. ‘İyi şeylerin başarılmasından ziyade kötü şeylerin önlenmesine yoğunlaşmak’²⁷, bu nedenle, kamu yöneticilerinin öne çıkan nitelikleri arasında sayılmaktadır. Diğer taraftan, bazı düzenlemelerde, hesap verebilirliğin, hesap vericinin yaptığı tek taraflı bir beyanla sınırlı kaldığı görülebilmektedir. Bu durumun, hesap verebilirlik ilişki ve düzenlemelerinin ciddiyetle ele alınmamasından veya çeşitli çıkar ilişkileri nedeniyle amacından saptırılmasından kaynaklandığı söylenebilir.

1.3.3. Duyarlılık

“Duyarlılık” (*responsiveness*) şeklinde kısaltarak yazacağımız “halkın talep, beklenti ve eğilimlerini dikkate alma, bunlara karşılık verme”, hesap verebilirliğin sıklıkla karıştırıldığı başka bir kavramdır. ‘Vatandaşların taleplerine karşılık vermek, onlara duyarlı olmak, onlara karşı hesap vermekten farklıdır. Bir hükümet (veya doğrudan halkın seçtiği bir belediye başkanı), kısaca, politikalarını oluşturmada ve şekillendirmede,

²⁵ JENKINS, Rob, “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, Public Sector Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption, Ed.: Anwar SHAH, (the World Bank, 2007), s.138-140.

²⁶ GREGORY, a.g.e., s.565.

²⁷ Aynı, s.558.

vatandaşların tercihlerini dikkate alıyorsa, duyarlı; vatandaşları tarafından, iyi performans gösterdiğinde görevde bırakılıyor, gösteremediğinde de uzaklaştırılabiliyorsa, hesap verebilir olarak değerlendirilmelidir.²⁸

‘Geniş bir paydaş topluluğunun ihtiyaç ve tercihlerine duyarlılık ile danışma ve katılımcılık, siyasi meşruiyeti artırmak için önemli araçlar ve siyaset üretme süreçleri için de öncel girdiler olarak kabul edilebilir. Fakat bunlar hesap verebilirlik manasında kullanılamaz.’²⁹ Bununla birlikte, her ikisi de demokratik yönetimin gereği olan bu iki kavram arasında doğrudan bir bağlantı da kurulabilir. Şöyle ki; seçilmişin akıbetini, kendisini seçen vatandaşların ortalama memnuniyet düzeyi ve onun yansıması olan oyları belirlemektedir. Vatandaş memnuniyeti ise, iyi temsil (vatandaş onurunun muhafazası), dürüst yönetim (vatandaşın devrettiği yetki ve aktardığı paranın doğru kullanımı), kaliteli hizmet sunumu (vatandaşa saygı), müşterek refahla birlikte bireysel refahı da artırma (her bir vatandaşın hakkını gözetme) vb. hususlara dayanmaktadır. Bu açıdan, duyarlılık, vatandaşların nihai hesap sorucu konumunda olduğu bir düzende, vatandaş odaklı olabilmekle mümkündür. Ancak, gerek vatandaş talep ve beklentilerindeki farklılıklar gerek diğer iç çıkar gruplarının baskıları gerekse de başka devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla olan siyasi, ticari, askeri vb. ilişkilerin gerekleri, duyarlılık konusunda bazı açmazlara yol açabilmektedir. En ileri demokrasilerde dahi, “koşullar gerektirdiğinde” halkın talep, beklenti ve eğilimleri rahatlıkla göz ardı edilebilmekte veya çeşitli araçlar kullanılarak (aleyhine dahi) yönlendirilebilmektedir. Bu nedenle, duyarlılık, zorunluluk esasına dayanan hesap verebilirlikten farklı olarak daha çok bir tercih meselesidir. Tercih ise, nihayetinde hesap verecek olanlarıdır.

1.3.4. Kontrol Edilebilirlik

‘Hesap verebilirlikle kontrol edilebilirlik (*controllability*) arasında da narin bir çizgi bulunmaktadır. Hesap verebilirliğin bir kontrol tanımı dahi yapılmıştır: ‘Bir vekil (yetki devredilen) bir asıla (yetki devreden), eğer asıl onu kontrol edebiliyorsa hesap verebilir.’³⁰ Hesap verebilirlik, özünde kontrol anlayışının bir ürünüdür. Ancak, ‘muhasabe köklerinde olduğu gibi sadece paranın değil aynı zamanda emeğin, zamanın ve

²⁸ Dünya Bankası, a.g.e.

²⁹ BOVENS, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”

³⁰ Aynı

diğer her türlü kamu kaynağının ve yetkisinin kullanılması üzerinde de kontrol sağlamayı hedefler.³¹ ‘Bu nedenle, etkin hesap verebilirlik uygulamaları, aynı zamanda etkin bir kontrolün ileri düzey araçları olarak da değerlendirilebilmektedir. Yukarıya doğru bir hesap verebilirlik, eşzamanlı olarak aşağıya doğru bir kontrolün de işlerliği anlamına gelir. Bununla birlikte, kontrol, Anglo-Sakson algıda, hesap verebilirlikten daha geniş bir anlamda kullanılır ve eylemin öncesinde (ex ante) ve sonrasında (ex post) başvuru mekanizmalarının her ikisini de içerir. Hesap verebilirlik ise, ileriye dönük bir işleve de sahip olmakla birlikte³² doğası gereği geçmişe yöneliktir,³³ gerçekleştirilmiş eylemlerle ilgilenir.

1.3.5. Saydamlık

Benzer amaçlara hizmet etmeleri nedeniyle genelde hesap verebilirlikle yan yana kullanılan bir kavramdır saydamlık (*transparency*). Bu kavram da, dürüst yönetimin ve yolsuzlukla mücadelenin bir aracı olarak görülmekte ve aynı zamanda bu mücadeleyi veren devletler açısından temel bir gösterge olarak kabul edilmektedir.³⁴ Hesap verebilirlik, yukarıda geçtiği üzere, bir aktörle bir forum arasında gerçekleşen ve aktörün davranışını açıklaması ve gerekçelendirmesi yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir. Bu ilişkiden adil bir sonuç çıkabilmesi için, aktör tarafından yapılacak ve forumun değerlendirmesine esas teşkil edecek açıklamanın, (mümkün olduğunca) gerçekçi olması zorunludur. Burada gerçekçilik; hesabın tutulmasında ve verilmesinde doğru bilgiye dayanılması, artı-eksi (tüm) davranışların olduğu gibi yansıtılmasıdır. Bu bağlamda, gerçek olanın görülebilmesine duyulan ihtiyaç, saydamlığı gerekli kılmaktadır.

İşleyiş amacı nedeniyle, saydamlığın ahlaki bir ilke olması gerektiği kamu kesiminde ise, siyasi, idari ve kimi zaman da kişisel gerekçelerle kapıların kapalı tutulması, “dışarıda olanların” içeriği görmemesi esastır. Ancak, yine kamu yararına yönelik istisnai durumlar haricinde bu durum çoğunlukla dışarıda kalan kamunun pek yararına olmamaktadır. Kendisiyle baş başa kalanların yanlış işler yapmaya daha eğilimli

³¹ GREGORY, s.558.

³² Bilinçli bir hesap sorucu, bilgi ve açıklama sormak ve verilen cevapları değerlendirmek için, bir faaliyetin sonuçlanmasını beklemeyiz. Faaliyetin ön hazırlıklarını ve yürütülme şeklini sürekli izler ve hedeflere ulaşabilirliği sorgulayarak faaliyet sorumlularını ileriye dönük bir bakış açısıyla da her zaman hesaba çekebilir.

³³ BOVENS, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”

³⁴ <http://www.transparency.org/>

olacakları, göz önünde bulunanların ise, arzu etseler dahi yanlış işlerden uzak duracakları bilinen bir olgudur. Bu nedenle, kapıların açılması ve kamu kesimi faaliyetlerine ilişkin bilginin kayıt altına alınarak paydaşların erişimine açılması, bir yandan kamu yetkisi ve kaynağının amaç dışı kullanımına yönelik girişimlerin caydırılması diğer yandan ise yapılanların ve yapı(a)mayanların gerçekçi tespitine imkân sağlanabilmesi açısından gereklidir. Ayrıca, ‘daha fazla açıklık ve saydamlık yönündeki taleplerin olumlu karşılanarak halkın devlet bilgisine erişimine müsaade edilmesinin, toplumda siyasi ve idari yetkililere karşı gittikçe derinleşen olumsuz önyargıların giderilebilmesine de yardımcı olması beklenir.’³⁵ ‘Kurumsal saydamlık ve bilgi edinme özgürlüğü, bu yönüyle, hesap verebilirlik düzenlemeleri için önemli bir önkoşul’³⁶, kamu adına iş görenlerin sahip oldukları iyi niyet ve özgüven ile hesap verebilir olma iddialarının da delilidir.

Diğer taraftan, ‘içinde bulunduğumuz iletişim çağının olanakları, saydamlığın tercih edilmeyen bir baskı aracına dönüşmesine de neden olabilmektedir. Her kusur; kural ve düzenlemelere ilişkin her ihlal; önemsiz dahi olsa bir kararın alınmasına ilişkin her münakaşa, insafsız bir şekilde uygunsuzluk veya çarpıklığın bir belirtisi olarak gösterilebilir. Küçük de olsa her başarısızlıktan sonra, hatta günlük olaylarda dahi, usul ve kural hataları her zaman bulunup ifşa edilebilir. Örneğin, çağdaş Britanya’da, saydamlık, ‘artık uç boyutlara ulaştırıldığı; medya tarafından, özel hayata hücum etmekte bir araç olarak kullanıldığı; en basit hatalarda bile cezalandırıcı eylemler için can atan ve orantısız telafi/düzeltilme çareleri kollayanlar açısından bir silah haline getirildiği’³⁷ şeklindeki yakınmalara konu olabilmektedir. Aşırı ve orantısız bir saydamlık, bu yönüyle, hesap verebilirliği siyasi skandallara dönüştürebilir ve yönetimin meşruluğunu hak etmediği ölçüde azaltabilir.’³⁸

Yukarıda açıklanan bu kavramlar, özetle, hesap verebilirlikten farklı olmakla birlikte, onunla bağlantısı bulunan, anlamsal ve işlevsel açıdan etkileşim içinde olan, kavramın içini dolduran yardımcı unsurlar olarak kabul edilmelidir.

³⁵ AUCOIN, Peter, “Auditing for Accountability: The Role of the Auditor General”, (The Institute on Governance, 1998), <http://iog.ca/sites/iog/files/aucoin.pdf>, s.4.

³⁶ BOVENS, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”

³⁷ Aynı

³⁸ BOVENS, “Public Accountability”

1.4. İŞLEVLERİ

1.4.1. Demokratik Yönetim Açısından

Hesap verebilirlik öncelikle, demokratik yönetim kültürünün bir gereği ve bu kültüre dayalı kamu yönetiminin de tamamlayıcı bir ögesi olarak kabul edilmelidir. Şöyle ki; demokrasiyi kısaca, “halkın iradesiyle halkın idaresi” olarak tanımlayabiliriz. Ülkemizde de tercih edilen temsili-parlamenter modelini esas aldığımızda ise işleyişini şu şekilde özetleyebiliriz: ‘Vatandaşlar, iyi bir idare için egemenliklerini adil ve serbest seçimler yoluyla vekil tayin ettikleri siyasi temsilcilerine devrederler; halkın bu vekilleri de, kendi aralarından oluşturdukları ve güvendikleri bir hükümeti kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda yetkilendirirler; hükümet üyeleri olan bakanlar ise, sahip oldukları yetkilerin bir kısmını, idaresinden sorumlu oldukları bakanlık teşkilatlarında çalışan daha çok veya az bağımsız üst düzey kamu yöneticilerine devrederler ve son olarak bu kamu yöneticileri tarafından da, sahip kılındıkları yetkilerin bir kısmı, hiyerarşik düzen içinde kendi idarelerindeki diğer kamu görevlilerine devredilir.’³⁹ Özetin özeti olmak üzere, iradenin idareye dönüşebilmesi halktan siyasi temsilcilere, siyasi temsilcilerden de idari temsilcilere doğru bir yetki devrini gerektirir. Bu yetki devrinin aksi istikameti ise, hesap verebilirlik ilişkisini yansıtır. Hesap verebilirlik, burada, yetki devredenler açısından “güven fakat doğrula”⁴⁰ yaklaşımının bir gereğidir. Buna göre, ‘egemenlik ve yetki devri zincirinde yer alan her bir asıl (temsil edilen, yetki devreden), devrettiği yetkinin nasıl kullanıldığını izlemek üzere ilgili vekile (temsil eden, yetki devredilen)’⁴¹; bir başka deyişle hiyerarşik üstler alt düzey kamu görevlilerine; bakan üst düzey kamu yöneticilerine; parlamento üyeleri bakana ve vatandaşlar da temsilcileri olan parlamento üyelerine çeşitli araçlar vasıtasıyla hesap sorabilmelidir. Bu demokratik hakkın kullanılması, aynı zamanda, devredilen yetkinin yüklediği bir vazifedir.

‘İyi idare, siyasilerin ve bürokratların bireysel olarak “iyi kalpli” olmalarının sonucunda kendiliğinden ortaya çıkabilecek bir şey değildir. İyi idare, iyi kurgulanmış ve yapılandırılmış, kişilere bağlı olmaktan kurtarılmış bir kurumsal tasarım sürecinin işletilmesiyle ortaya çıkar. Bu kurumsal tasarım sürecinin çarklarından birisi de kamu

³⁹ Aynı

⁴⁰ THOMAS, a.g.e., s.550.

⁴¹ BOVENS, “Public Accountability”

adına yetki kullananların hesap verebilirliğidir.⁴² ‘Eğer, kamu adına iş yapmak üzere kendisine devredilen kamu yetkisini elinde bulunduranlar, eylemlerinden ve ihmallerinden, kararlarından, politikalarından ve harcamalarından dolayı hesaba çekilmiyorsa, demokrasi kâğıt üstünde kalan bir formaliteden öteye geçemeyecektir.’⁴³ Her ne kadar, teknik olarak mümkün olmasa da, söz konusu zincirin son halkasında yer alan vatandaşlara dahi, miras bıraktıkları kötü idare nedeniyle sonraki nesillerin hesap sorabilmesi, bu nedenle yersiz görülemeyecektir.

1.4.2. Kontrol İhtiyacı Açısından

‘Güç, onu elinde tutanları yozlaştırır; denetlenmeyen güç ise daha fazla yozlaştırır.’⁴⁴ ‘Gücün kötüye kullanılma potansiyelinin engellenmesi, çağdaş kamu yönetimleri tarafından benimsenen çeşitli hesap verebilirlik düzenlemelerinin nihai amacıdır.’⁴⁵ ‘Hesap verebilirlik, bu açıdan, kamu kesiminde dürüst yönetimi sağlamaya yönelik bir araçtır.’⁴⁶

Dürüst yönetim; mevzuata uygunluk, kural ve kaidelere riayet, kamu yararı amacına hizmet ile tutum ve davranışlarda iyi niyet ve doğruluk olarak ifade edilebilir. Üstlenilen görev gereğince sahip olunan yetki, imkân ve kaynakların amaç dışı kullanımı, kamu kesiminde sık rastlanan, kimi zaman da olağan karşılanan bir durumdur. Bunun en büyük nedeni ise, kamu emaneti olan bu yetki ve kaynakların kullanımında, kamu görevlilerinin çoğunlukla vicdanlarıyla baş başa kalıyor olmalarıdır. Sorumluluk duygusundaki bir zafiyet ise, kolaylıkla bunların kullanımında istismarlara yol açabilmektedir. Bu nedenle, içe ilişkin (özel) sorumluluk duygusunun canlı tutulabilmesi için, dıştan baskı yapan bir caydırıcının varlığı zorunlu görülmektedir. Bu bağlamda, hesap verebilirlik, halka açık, toplumsal karakteri ile yolsuzluğa, kayırmacılığa ve diğer usulsüzlüklere karşı bir koruma kalkını olabilmektedir. Buna göre, hesap vereceğini bilen yetkililerin, “kendi kendini düzenleme etkisi”⁴⁷ olarak da ifade edilebileceğimiz oto-kontrollerini daha fazla devreye sokmaları, daha sorumlu ve titiz davranmaları beklenir.

⁴² Dünya Bankası, “State-Society Synergy for Accountability-Lessons for the World Bank, 2004”, http://www.sasanet.org/documents/Curriculum/ConceptualFramework/State&society%20synergy_WB.pdf, (24/09/2009).

⁴³ BOVENS, “Public Accountability”

⁴⁴ BOVENS, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool” s.225.

⁴⁵ GREGORY, a.g.e., s.557.

⁴⁶ BOVENS, “Public Accountability”

⁴⁷ www.accountabilitycircle.org, (25/09/2009).

Hesap verebilirlik, bu yönüyle önleyici bir işleve sahiptir. Hesap sorucular açısından ise, ‘işlerin gerçekte nasıl yürütüldüğüne ilişkin bilgi sağlayıcı’⁴⁸, varsa yanlış ve usule aykırı uygulamaları tespit edici ve devamında da düzeltici/telafi edici bir işlevi bulunmaktadır. Bu işlevleri ile hesap verebilirlik düzenlemeleri, “sorumlu davranma konusunda zafiyet içinde olanları dürüst tutmak” anlayışıyla, ‘gerek seçimlere (milli idareye) dayalı siyasi gücün anayasaya ve kanunlara uygun kullanımını gerekse de bu gücün işletilmesi yoluyla belirlenen siyasi amaçların koordineli, sistematik ve planlı bürokratik uygulamasını kontrol etmeyi amaçlar.’⁴⁹

1.4.3. Meşruiyetin Korunması Açısından

Yetki sahiplerinin meşruiyetini muhafaza etmek ve hatta güçlendirmek, hesap verebilirliğin diğer bir önemli işlevidir. Tersinden bir ifadeyle; kamu kesiminde görev üstlenmiş seçilmiş veya atanmış bir yetki sahibinin, faaliyetlerinin hesabını verememesi, kendisini seçen veya atayanlar nazarındaki meşruiyetini önemli ölçüde azaltacaktır. Seçilmiş bir devlet başkanının veya bir belediye başkanının gücü, sahip olduğu yetki ve kaynaklardan çok, seçmenlerinin kendisine verdiği destekle ölçülür. Kararlar alıp uygulayabilmesi ile faaliyet ve projelerini hayata geçirebilmesi, arkasında hissedeceği bu desteğin varlığına bağlıdır. Bu nedenle, çeşitli anketler yoluyla kamuoyunun nabzı tutulmakta, seçilmiş yöneticilerin arkasındaki halk desteği, başta kendileri tarafından olmak üzere düzenli olarak ölçülmektedir. Benzer durum, meşruiyetleri önemli ölçüde kendilerini atayanların desteğine bağlı olan atanmış yöneticiler için de geçerlidir. Gerek seçilmişlerin gerekse de atanmışların arkasındaki bu desteğin devamının, kendilerine olan güven duygusunun zedelenmemesine bağlı olduğu açıktır. Adı yolsuzluğa karışmış, yetkisini ve kaynakları suistimal etmiş, görevinde gösterdiği ihmal nedeniyle zararlara yol açmış ve bütün bunların hesabını verememiş bir yöneticinin, kendisine duyulan güveni, verilen desteği ve nihayetinde de meşruiyetini yitirmesi kaçınılmazdır. Böyle bir durum karşısında, bilginin iletim hızı, özellikle internet haberciliğinin ve çeşitli paylaşım sitelerinin günümüzde yazılı ve görsel medyayı da aşan etkisi düşünüldüğünde, kamuoyuna mal olan bir olaya karşı geçmişte sık rastlanan siyasi ve idari sahiplenmelerin dahi işlevsiz kalabileceği söylenebilir. Daha önce de bahsedildiği üzere, hesap verebilir olmak bir başarı ve liyakat göstergesi olup bugün ancak hesabını vermekten kaçınmayanlar

⁴⁸ Aynı

⁴⁹ GREGORY, a.g.e., s.557.

güvenilir kabul edilecek ve ancak hesabını verebilenler meşruiyetlerini sürdürebileceklerdir.

1.4.4. Adaletin Sağlanması Açısından

‘Hesap verme süreçleri, trajediler, yolsuzluklar ve başarısızlıklar durumunda, önemli bir arındırıcı işleve de sahiptir ki duyulan tepkinin dışı vurulmasına ve kamu vicdanının rahatlamasına yardımcı olur.’⁵⁰ Aksi takdirde, kamu vicdanını rahatsız eden olay ve davranışların sosyal bir bunalıma yol açması veya tekrarlanarak yaygınlaşması ve zamanla özümşenerek sıradanlaşması kaçınılmazdır. ‘Hesap verebilirlik, seslendirilen şikâyet ve rahatsızlıklar karşısında ilgililerin davranış ve faaliyetlerine açıklık getirmesini, gerekçelendirme yapmasını, özrünü ve pişmanlığını sunmasını, onarımda bulunmasını ve/veya ağır yaptırımlara uğramasını temin ederek toplumsal bir boyuta sahip üzücü ve rahatsız edici bir döneme son verebilir. ‘Diğer taraftan, doğal felaketler, uçak veya tren kazaları vb. durumlarda ihmal ve kusuru bulunanlara yönelik gerçekleştirilen soruşturma ve incelemeler ile uygulanan ve zararı telafi etmesi mümkün olmayan yaptırımlar da yine bu amaca hizmet etme amacı taşır. Nuremberg, Tokyo, Yugoslavya gibi çeşitli savaş mahkemelerinde, binlerce ve hatta milyonlarca canın sorumlusu olarak görülen savaş suçlularının cezalandırılması da yine bu kapsamda değerlendirilmelidir.’⁵¹

1.4.5. “Başarı”nın Geliştirilmesi Açısından

Hesap verebilirliğe, son olarak, bireysel ve kurumsal anlamda; ‘faaliyetlerin düzenli olarak gözden geçirilmesi, öz-değerlendirme yaparak doğruların ve yanlışların belirlenmesi, hatalardan ders çıkarma yoluyla sürekli gelişim ve yenilenmenin sağlanması ve nihayetinde performansın artırılması’⁵² amacıyla da başvurulur. ‘Hesap verebilirlik, sadece kontrolle ilgili görülmemelidir, aynı zamanda ilerlemeyi teşvik eden bir işleve de sahiptir. Normlar, hesap verebilirlik aracılığıyla yeniden üretilir, içselleştirilir ve gerekli yerlerde de uyumlaştırılır. Hesaba çekilen bir yöneticiye uygulaması gereken standartlar bildirilir ve ileride, önceden uyarıda bulunduğu için, daha sıkı bir şekilde tekrar hesap

⁵⁰ BOVENS, “Public Accountability”

⁵¹ Aynı

⁵² PETERS, B.Guy, Performance-Based Accountability”, Public Sector Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption, Ed.: Anwar SHAH, (the World Bank 2007) s.15.

vermeye çağrılabilir.’⁵³ ‘Hesap verebilirlik, bu açıdan, hükümetlerin, kamu idarelerinin ve bireysel olarak da kamu görevlilerinin vaatlerini yerine getirmede etkin olmalarını sağlayacak ve onları buna zorlayacak bir araç olarak görülmelidir.’⁵⁴ Bu vaatler, siyasiler açısından seçim meydanlarında veya halk meclislerinde verilen sözler; kamu yöneticileri açısından ise plan ve programlarda öngörülen amaç ve hedeflerdir. Hesap verebilirliğin, bu yönüyle, özellikle yürütme erkini öğrenmeye ve kendini geliştirmeye sevk etmesi’⁵⁵, geçmişinden ibret ve ders aldırıp geleceğini gelişim odaklı şekillendirmesi beklenmektedir.

Diğer taraftan, ‘hesap verebilirlik, ancak, kamu yetkililerinin, performansları hakkında düzenli olarak dış geribildirimler ürettiği (buna ilişkin mekanizmalar işleterek, örn. raporlama) ve ilgili forumlar ile tartıştıktan sonra bunları dikkate alarak faaliyette bulunduğu zaman etkindir.’⁵⁶ ‘Ayrıca, hesap verebilirlik sürecinin, kamudan kaynaklı doğası, benzer durumda bulunanlara, kendilerinden nelerin beklendiğini, uygulamada nelerin işleyip nelerin işlemediğini de öğretir. Örneğin, kamu performans değerlendirmeleri inceleme altında olan idarecilerle birlikte, inceleme altında olmayan idareciler de, politikalarını yeniden düşünmek ve uyarlamak konusunda teşvik edilmiş olurlar. Hesap verebilirlik düzenlemeleri, siyasi ve idari sistemlerde açıklığı ve (faaliyetlerini ilgili forumlara ve onlardan iletilenleri de tekrar faaliyetlerine yansıtma suretiyle) etkileşimi teşvik eder ki böylece yetkililer içe-dönük bir hesaplaşmayla sınırlı kalmamış olur. Hesap verebilirlik, bu yönüyle, “sorumlu davranma konusunda zafiyet içinde olanları dürüst tutmanın” yanı sıra “onları canlı ve girişken tutmaya” da odaklanmış olur.’⁵⁷

Tablo 2: Farklı İşlevler Açısından Temel Değerlendirme Ölçütleri⁵⁸

DEMOKRATİK AÇIDAN
<i>Temel değerlendirme ölçütü:</i> Bir hesap verebilirlik düzenlemesinin, demokratik meşruiyete sahip asıllara (parlamento, mahkemeler), hangi düzeyde, yürütmenin faaliyetlerini izleme ve değerlendirme imkânı ile yürütme aktörleri tarafından dikkate alınma gücü sağladığı.

⁵³ www.accountabilitycircle.org, (25/09/2009)

⁵⁴ BOVENS, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, s.232.

⁵⁵ GREGORY, a.g.e., s.565.

⁵⁶ BOVENS, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, s.232.

⁵⁷ Aynı, s.232.

⁵⁸ Aynı, s.231-232.

Somut değerlendirme soruları: (1) Demokratik olarak meşru kılınmış asıllar, yürütme biriminin faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sosyal etkileri konusunda doğru ve zamanında bilgilendirilmişler midir?

(2) Hesap verebilirlik forumları ile aktörleri arasındaki hesap verebilirlik görüşmeleri, aktörlerin davranışlarının, demokratik meşruiyete sahip asılların standart ve tercihlerine uygun olup olmadığı konusuna odaklanıyor mu?

(3) Hesap verebilirlik düzenlemeleri, yürütmedeki aktörlere, demokratik meşruiyete sahip asılların gündemine uyma, onların tercihlerini uygulama konusunda yeterince teşvik sağlıyor mu?

KONTROL AÇISINDAN

Temel değerlendirme ölçütü: Bir hesap verebilirlik düzenlemesinin, hangi düzeyde, yürütme gücünün suistimalini ve kayırmacılığı/tafırlığı sınırladığı (bunu engelleyebilmekte ne kadar etkili olduğu).

Somut değerlendirme soruları: (1) Hesap verebilirlik forumu, yürütme organının davranışlarını, özellikle yürütme eyleminin kanunlar, düzenlemeler ve normlarla uyumunu gözetme açısından, inandırıcı/gerçekçi bir şekilde değerlendirebilmede yeter düzeyde inceleme gücüne ve bilgi edinme kapasitesine sahip mi?

(2) Hesap verebilirlik forumu, yürütme aktörünün, hesap verebilirlik oturumunu dikkate almasını sağlayacak teşviklere sahip mi?

(3) Hesap verebilirlik forumu, yürütmenin yanlış davranışını caydıracak ve gerektiğinde cezalandırabilecek türde uygulanabilir yaptırımlara sahip mi?

ÖĞRENME/PERFORMANSIN GELİŞTİRİLMESİ AÇISINDAN

Temel değerlendirme ölçütü: Bir hesap verebilirlik düzenlemesinin, kamu idarelerini ve yöneticilerini, sürekli bir şekilde arzulanan toplumsal sonuçları başarma idealine odaklanmaya, hangi düzeyde teşvik ettiği.

Somut değerlendirme soruları: (1) Hesap verebilirlik düzenlemesi, aktörlere, önemli performans boyutlarını kesin, zamanında ve açık bir şekilde teşhis etme imkânı sağlıyor mu?

(2) Hesap verebilirlik düzenlemesi, forum ile aktör arasında, performans geri bildirimleri hakkında sonuç alınan bir iletişimin sağlanmasına yönelik olarak düzenli bir program sağlıyor mu?

(3) Hesap verebilirlik forumu, aktörü sezme, anlama konusunda yeterince donanımlı mı? Aktörün iletişimi ve performans geri bildirimlerinden öğrenilen dersleri benimseyebilmesi ile savunma mekanizmalarının en aza indirebilmesi açısından, forumun yaklaşımı yeterince güvenilir (iyi niyetli) mi?

1.5. AŞIRILIKLAR ve BOŞLUKLAR

Hesap verebilirlik, özetle, gerekli ve yararlı bir araçtır. Ancak, her şeyde olduğu gibi, çok fazla uygulandığında *hesap verebilirlik çelişkisi* (paradoksu) olarak adlandırılan bir sorunun ortaya çıkmasına da neden olabilir. Yukarıda sayılan işlevlerinden her biri, çok ısrarla ve şiddetle uygulanmaya çalışıldığında, kolaylıkla ters etkilere yol açabilir.

‘Öncelikle, daha fazla hesap verebilirlik düzenlemesi daha iyi bir yönetimin sağlanacağı anlamına gelmemektedir. Gereğinden fazla hesap verebilirlik “silahı”, kamu yetkililerinin yenilikçi ve girişimci tavrını köreltip cesaretlerini kırar.’⁵⁹ ‘Onları, risk almaktan kaçınan, sorumluluğu başkasının üstüne atan, hataların üstünü örten ve sürekli potansiyel hatalara ve eleştirilere karşı savunma tedbirleri düşünen bireylere dönüştürür. Verimliliği artırmak için yeni şeyler yapıp pişman olmak yerine, hâlihazırda zaten bilineni takip etmeyi ve hâkim olunanı iyi şekilde yapmaya çalışmayı, onlar için daha makul kılar.’⁶⁰ ‘Böylece yetkililer, bireysel ve kurumsal açıdan, gerçekten kötü olandan kaçınırken gerçekten iyi olandan da feragat etmiş olurlar.’⁶¹ ‘Bu nedenle, aşırı uygulanan bir hesap verebilirlikle gösterilecek performans arasında doğal ve sürekli bir gerilim bulunmaktadır.’⁶²

‘Bir sürecin her boyutunu kontrole tabi tutmak şeklindeki aşırı uygulamalar, bireysel takdir için çok az bir alan bırakır (esnekliği azaltır) ve hesap verebilirliğin sorumluluk yükleyen tavrıyla çelişir. Hesap verebilirlik adına yapılacak çok sıkı kontroller, idareleri kural odaklı bürokrasilere dönüştürebilir. ‘Kural-takıntılı idareler ise, çekingen olanları korkaklara (iş yapamazlara) ve gözü pek olanları da kural tanımazlara çevirir.’⁶³ Dürüstlüğe ve yolsuzluk kontrollerine çok fazla vurgu, bir yandan güvensizlik aşlar diğer yandan usul ve esas yığınlarına neden olabilir ki bu da kamu idarelerindeki etkinlik ve verimliliği ciddi bir şekilde engeller.’⁶⁴ ‘Eğer eylemleri ve kararları etkin siyasi sonuçlara (amaçlarına) ulaşmaya götürmeyecekse, kamu yetkililerinin kurallara sıkı sıkıya bağlı kalmasının da pek bir anlamı olamayacaktır.’⁶⁵ Diğer taraftan, ‘karar verme süreçleri

⁵⁹ BOVENS, “Public Accountability”

⁶⁰ BOVENS, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, s.229.

⁶¹ GREGORY, a.g.e., s.558.

⁶² BOVENS, “Public Accountability”

⁶³ Aynı

⁶⁴ Aynı

⁶⁵ Dünya Bankası, a.g.e.

yerine sadece sonuçlarla ilgilenen veya belli bir sonucu benimseyen bir dinleyici kitlesine karşı yapılan hesap verebilirlik, çok yönlülüğü ve kaliteli karar vermeyi ciddi bir şekilde azaltma ve kavramsal önyargıları da genişletme eğilimine sahiptir.⁶⁶

Hesap verebilirlik forumları, yetkilileri, düzeltme ve geliştirme yerine “günah keçisi” bulmaya da yöneltebilir. Bu durum, hesap verebilirlik düzenlemelerinin “suçlama oyunu”na dönüşmesine ve kamu yöneticileri ile politika danışmanlarının, üst düzey siyasi ve idari aktörler için yıldırımsavar (paratoner) veya fedai işlevi görmelerine neden olur. Suçlama kültürü ise, gerçekçi öz-değerlendirmelerin ve doğru raporlamanın önündeki en büyük engeldir. Bu kültürün egemenliğinde, ‘bilginin daha açık kılınmasına yönelik talepler, yetkilileri, bilginin saklanması veya çarpıtılması için en sıra dışı yollara sevk eder ve kurumsal savunma mekanizmalarını devreye sokarak yanlışlardan ders çıkarma, hatalardan öğrenme ve değişen koşullara tepki vererek uyum sağlama kapasitelerini köreltir.⁶⁷

Birbirinden farklı gerekçelere dayanan çeşitli hesap verebilirlik ilişki ve düzenlemelerinin varlığı, yetkililer için, ilkeler ve öncelikler açısından bir takım belirsizliklere de yol açabilir. ‘Bir ilişki veya düzenleme tarafından teşvik edilen bir husus diğeri açısından makul görülmeyebilir.⁶⁸ Örneğin, mevzuata uygunluk yönündeki kaygılar, kamu kaynağının etkinsiz kullanımına yol açma pahasına performansla ilişkin duyarlılıkları geri plana itebilmektedir. Ayrıca, resmi olmayan kimi hesap verebilirlik ilişkileri de, muhtemel daha ağır sonuçları nedeniyle, çoğu zaman resmi olanlarının önüne geçebilmektedir. Üst düzey bir siyasi veya idari üstün baskısı, özellikle kurumsal gelişimini tamamlayamamış idarelerde, yetkililerin diğeri hesap verebilirlik gereklerini, kolaylıkla göz ardı edebilmelerine veya içini boşaltarak yerine getirmelerine neden olabilir.

‘Diğeri taraftan, yukarıda belirtilen aşırılıklar, bizi, hesap verebilirlikle ilgili diğeri bir sorunun varlığına kör kılmamalıdır: *Hesap verebilirlik boşluğu.*⁶⁹ Bu sorun, kamu kesiminde daha çok, anayasal temelde birbirinin denge unsuru olarak konumlandırılan devletin üç anaerki arasındaki (yasama-yürütme; yargı-yasama; yargı-yürütme) ilişkilerde ortaya çıkmaktadır. ‘Günümüzde, özellikle yürütmenin, kullanılan yetki, personel sayısı ve

⁶⁶ BOVENS, “Public Accountability”.

⁶⁷ GREGORY, a.g.e. s.566.

⁶⁸ BOVENS, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, s.233.

⁶⁹ Aynı, s.229.

kurumsal teşkilatlanma açısından, yasamaya oranla oldukça geniş boyutlara ulaşmış yapısı, iki erk arasındaki dengenin, yasama aleyhine bozulmasına neden olmuştur. Bu bağlamda dile getirilen başlıca hesap verebilirlik boşluğu; ‘bakanlık teşkilatının, parlamentoya hesap verebilir olan ilgili bakan için, devrettiği yetkilere istinaden altında çalışan kamu görevlilerinin yürüttükleri faaliyetlere ilişkin kişisel sorumluluk kabul etmesini güçleştirecek veya imkânsız kılacak kadar büyümüş ve (uzmanlık açısından) çatallaşmış olmasından kaynaklanmaktadır.’⁷⁰ Parlamente sistem, demokratik özünden uzaklaştırıldığı ölçüde, yasama ile yürütme arasındaki bu boşluk da derinleşmektedir. ‘Sonuç olarak; demokratik yönetim modelinin gerekleri ve anayasal hükümler uyarınca hükümet, resmi olarak parlamentoya karşı hesap verici konumundadır, ancak, parlamento, hükümeti ve onun nezdinde yürütmeyi etkin bir şekilde inceleme ve kontrol etme konusunda zayıf kalmaktadır.’⁷¹

Yasama ve yürütme ile yargı erkleri arasında da bir hesap verebilirlik boşluğunun varlığından söz edilebilir. Bilindiği üzere, yasama, anayasaya bağlılık koşuluyla kanunlar yapar; yürütme, bu kanunları uygular ve yargı da, anayasa ve kanunlar çerçevesinde diğer iki erkin bu faaliyetlerini denetler. Ancak, anayasa ve kanunlarda, yargı denetimini sınırlayan veya engelleyen hükümler de bulunabilmektedir. Bu hükümlerin oluşturduğu muafiyet alanları ise, kapsamında yer alanların, görevlerini hangi düzeyde yerine getirebildiklerinin sorgulanamamasını, kamu zararına yönelik eylem ve kararlarından dahi sorumlu tutulamamalarını ve buna bağlı olarak da hesap vermemelerini mümkün kılabilmektedir.

1.6. TÜRLERİ

Hesap verebilirlik, değişik faaliyet alanlarında, farklı gerekçelere dayanan, çeşitli ilişki ve düzenlemelere konu olabilir. Burada sadece, bir fikir vermesi amacıyla öne çıkan türleri, aşağıda Tablo 3’de sınıflandırılarak özetlenecek ve ancak konumuzla doğrudan bağlantılı olanlar hakkında ilave bir takım açıklamalar yapılacaktır.

⁷⁰ Aynı, s.229.

⁷¹ Aynı.

Tablo 3: Hesap Verebilirlik Türleri⁷²

Forumun doğasına göre	Hesap kime karşı verilecek? Forum kim?
Siyasi hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Halk (seçmenler)➤ Parlamento (halkın temsilcileri)
Yönetmel hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Hiyerarşik üstler (bakan dâhil)➤ Denetçiler, kontrolörler, müfettişler➤ Kamu denetçileri, etik kurullar
Yasal (yargısal) hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Mahkemeler
Mesleki hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Meslek örgütleri (mesleğin doğru icrası, onuru için)
Sosyal hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Halk (vergi ödeyici), sivil toplum örgütleri
Aktörün doğasına göre	Hesabı kim verecek? Aktör kim?
Kurumsal hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ İdarenin tüzel kişiliği (örn: ceza ödeyen futbol kulüpleri, tazminat ödeyen idareler)⁷³
Hiyerarşik hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ İdare adına tek bir kişi (genelde en üst yetkili)
Müşterek hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ İdare veya kurul adına herhangi bir kişi (temsil eden)
Bireysel hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Kendi adına her kişi
Davranışın doğasına göre	Ne hakkında hesap verilecek? Bilginin çeşidi nedir?
Mali hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Kamu kaynağının elde edilmesi, korunması ve harcanmasına ilişkin (muhasabe kayıtları, paranın hakkının verilmesi)
Mevzuata uyum hakkında hesap verebilirlik	<ul style="list-style-type: none">➤ Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer her türlü resmi düzenlemeye (etik sözleşme dâhil) uyum
Performans hesap verebilirliği	<ul style="list-style-type: none">➤ Plan ve programlara; taahhüt edilmiş amaç ve hedeflere uygunluk

⁷² BOVENS, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”

⁷³ Hesap vermek, bilinçli olmayı gerektirdiğinden tüzel kişilerin gerçek anlamda hesap verebilirliğinden söz etmek mümkün değildir. Tüzel kişiler adına, belki, sorumlu yöneticiler veya rücu edilen yetkililer ya da kısaca doğrudan veya dolaylı etkilenen özel kişiler hesap verebilir kabul edilmelidir.

Yükümlülüğün doğasına göre	Aktör, hangi yönden hesap vermekle yükümlü?
Dikey hesap verebilirlik	➤ Forumun aktör üzerindeki gücünden kaynaklıdır, zorunluluk içerir: Hiyerarşik ilişkilerde, asıl-vekil ilişkilerinde ve yasal hesap verebilirlik (mahkemelerde) ilişkilerinde görülür.
Yatay hesap verebilirlik	➤ Resmi veya kanuni bir zorunluluk olmamakla birlikte sivil toplumun ve özellikle medya yayınlarının etkisiyle ahlaki bir gereklilikten doğan <i>gönüllü</i> hesap verebilirlik ilişkileridir.
Çapraz hesap verebilirlik ⁷⁴	➤ Ara bir formdur. Aralarında hiyerarşik bir ilişki veya asıl-vekil ilişkisi olmamakla birlikte, bir kamu yetkilisinin, başka bir kamu yetkilisi tarafından hesaba çekilmesinde görülür. Hesap sorucuyu devreye sokan, hiyerarşik bir üst veya bir asıldır (zorlayıcı gücü de buradan kaynaklanmaktadır). Örn: kamu denetçileri, müfettişler, denetim birimleri vb. Bunlar, önceleri yardımcı bir unsur olarak düşünülmüş olmakla birlikte zamanla bağımsız birer foruma dönüşmüşlerdir.

‘Demokratik bir devlette, kilit hesap verebilirlik ilişkileri; vatandaşlarla kamu idaresini elinde tutanlar (seçilmiş veya atanmış) ve seçilmiş siyasilerle atanmış kamu görevlileri arasında gerçekleşir.’⁷⁵ Bu hesap verebilirlik ilişkilerinin siyasi, yönetsel ve sosyal boyutları olup bunlar burada, bu ilişkilerde öne çıkan beş aktör/forum açısından değerlendirilecektir: Vatandaş (halk), milletvekili (halkın temsilcisi), bakan (hükümet), kamu görevlisi (kamu hizmeti sunucusu) ve medya (halkın haber alma/bilgi edinme araçları).

1.6.1. Siyasi Hesap Verebilirlik

Siyasi hesap verebilirlik açısından, milletvekili, kendisini seçme veya seçmeme tercihinine sahip vatandaşlara; bakanlar ise kendisini denetlemekle yükümlü milletvekillerine

⁷⁴ Çapraz ve yatay hesap verebilirliğin tanımlarını, tam tersi bir şekilde yapan farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır.

⁷⁵ THOMAS, a.g.e., s.551.

karşı hesap verebilirlik. Siyasi hesap verebilirliğin etkinliği, öncelikle demokratik bir seçim ortamının varlığına, daha sonra da seçimde bulunacak vatandaşların bilgi ve bilinç düzeyine bağlıdır. Vatandaşın bilinçli olması, bilinçli temsilinin de önkoşuludur. ‘Vatandaş, adil bir şekilde hesaba çekmekteki sorumluluğundan hangi düzeyde vazgeçerse yetkinin suistimaline de o ölçüde sözsüz bir onay vermiş ve sivil yetkinliğini o oranda kaybetmiş olacaktır.’⁷⁶ Vatandaşın, ilk hesap sorucu olarak etkinliği veya etkisizliği, bu bağlamda, zincirleme olarak kamu kesiminin diğer aktör ve forumlarına da yansımaktadır. Bunların başında ise milletvekilleri ve bakanlar gelmektedir.

‘Her türlü faaliyet alanına ilişkin kanunlar yaparak, kamu hizmetlerini yürütmek üzere güvenoyu verdiği ve yetkilendirdiği bakanları denetleyerek, kamu gelirlerinin toplanmasına ve harcamalarının yapılmasına (devlet bütçesine) onay vererek, kamu hesaplarını denetleyerek, uygun gördüğünde özel veya genel af çıkararak ve ülke savunmasının gerektirdiği durumlarda savaş ilanına karar vererek’⁷⁷ vatandaşlarının yaşamlarına doğrudan etki edebilen milletvekillerine, bu vatandaşlar tarafından hesap sorulabilmesi, ancak belli zaman aralıklarıyla yapılan seçimler yoluyla mümkün olmaktadır. Bununla birlikte, seçimler, gerçekte, hesap verebilirlik için değil temsili demokrasiyi hayata geçirebilmek için geliştirilmiş araçlardır ve hesap verebilirliğe ancak, asıl amacını gerçekleştirebilmekteki adaletli tavrı ölçüsünde hizmet edebilecektir. Uygulamada ortaya çıkan ve aşağıda sayılan açıklarının ise, seçimleri⁷⁸, en ileri düzey demokrasilerde dahi, vekillerini vatandaşa karşı hesap verebilir kılmakta yetersiz bıraktığı söylenebilir.

- ✓ ‘Asimetrik bilginin varlığı: Seçmenlerle seçilenler arasındaki mesafe nedeniyle, her vatandaş, temsilcisinin her icraatından (olumlu veya olumsuz) haberdar olamamaktadır.
- ✓ Zaman farklılığı: Seçimler belirli zaman aralıklarında yapılmaktadır. Seçimden hemen sonra gerçekleştirilen ve hesap vermeyi gerektiren bir faaliyet için vatandaşlar, unutmadıkları takdirde, bir sonraki seçimi beklemek zorundadır.

⁷⁶ www.accountabilitycircle.org, (25/09/2009)

⁷⁷ ‘T.C. Anayasası’, m.87.

⁷⁸ Seçim, özellikle hükümeti kuran parti(ler) açısından farklı sonuçlar doğurabilen çok yönlü bir araçtır. Burada sadece, milletvekilleri açısından ve gösterilen performans temelinde ele alınmıştır.

- ✓ Seçeneksizlik: Seçimlerde, her zaman birden fazla kişi aday olmayabilir veya bazı nedenlerden ötürü belli kişilerden başkası aday olamayabilir. Bu da, o kişilerin seçmenlerine karşı daha az bağımlı ve sorumlu olmalarına yol açar.⁷⁹
- ✓ Yaptırımsızlık: Varsayıldığının aksine, seçimi kaybetmek gerçek anlamda bir yaptırım değildir. Bilindiği üzere, vekiller, her seferinde bir dönemliğine seçilmekte olup dönem sonunda tekrar seçilmek istemeyebilirler. Seçilmek isteyip de kaybedenler ise, doğrudan bir zarara uğratılmış değil, en fazla, geleceğe ilişkin henüz elde edilmemiş bir faydadan mahrum bırakılmış olurlar. Bununla birlikte, seçimi kaybetmek, bir yaptırım olarak kabul edilse dahi, yapılanların veya yapılmayanların birebir karşılığı olarak görülemeyecektir. Ayrıca, olumlu icraatlarda bulunmuş bir vekil de, partisinin genel oy kaybından dolayı hak etmediği halde bu “yaptırım” a maruz kalabilecektir veya tam tersi.

Bakan ise, vekil kimliğinin de ötesinde, kamu hizmetlerini yürüten ve kamu parasını harcayan bakanlık teşkilatının başı olarak, esasında, siyasi ve yönetsel hesap verebilirlik arasında bir bağlantı noktasıdır. Bir yandan, ürettiği ve emrettiği siyaseti uygulayan bakanlık teşkilatının faaliyetlerine ilişkin taşıdığı siyasi sorumluluk nedeniyle milletvekillerine çeşitli yollardan hesap vermekte; diğer yandan ise, bu siyaseti uygulayan kamu görevlilerinden, taşıdıkları yönetsel sorumluluk nedeniyle hesap sormaktadır. Bu bağlamda, bakanın, kendi hiyerarşisine tabi olan ve devrettiği yetkilere istinaden faaliyette bulunan kamu görevlilerinin her türlü idari işleminden sorumlu olup olmadığı ve bunlardan ötürü hesap vermesinin gerekip gerekmediği, üzerinde durulması gereken bir husustur.

Bir görüşe göre, ‘bakanın sorumluluğu kişisel eylemleri ve uygulanan bakanlık siyasetiyle sınırlı olup teşkilatında olup biten her şeyden sorumlu tutulmamalıdır. Diğer bir görüş ise, yürütme görevini bakana yükleyen parlamentonun denetim hakkına dikkat çekerek böyle bir ayrımın yapılmasını reddetmekte ve “Carltona İlkesi” olarak bilinen şu ilkeyi ileri sürmektedir: Bir bakanlık yetkilisinin faaliyeti, bu bakanlıktan sorumlu bakanın faaliyeti sayılır.’⁸⁰ Bu ilkenin ortaya çıkış hikâyesi kısaca şöyledir: ‘İkinci dünya savaşının başlarında, İngiltere’de, zamanın hükümeti tarafından bir düzenleme yapılarak, ilgili bakanlık tarafından yetkilendirilmiş bir komisyonun, ulusal çıkarlar için gerekli gördüğü

⁷⁹ Dünya Bankası, a.g.e.

⁸⁰ BOYLE, Richard, “Governance and Accountability in the Irish Civil Service”, s.12-13 <http://www.cpmr.gov.ie/Documents/Governance%20and%20Accountability%20in%20the%20Civil%20Service.pdf>, (26/10/2009)

taşınmazları talep etmesine imkân sağlanır. Bu düzenleme kapsamında fabrikaları talep edilen bir grup fabrika sahibi, bu talebin hukuka uygunluğunu sorgulamak üzere yetkili mahkemeye itirazda bulunur. Talebin “geçersizliği” iddiasıyla yapılan bu itirazın gerekçesi ise; talebin, bakan tarafından değil de bakanlıktaki bir yetkili tarafından imzalanmış olmasıdır, çünkü ilgili düzenleme, komisyonun, icra gücünü, ancak bakanlık aracılığıyla işletebileceğini belirtmektedir. Bu itirazı reddederken, Mahkeme Başkanı Lord Greene (Master of Roll’s), bugün de geçerliliğini artarak koruyan, 20. yüzyıldaki idari gerçekleri göz önünde bulundurmuş ve şu açıklamaları yapmıştır: “Ülkemizde, kamu hizmetlerinin idaresi amacıyla bakanlara verilen görevler (ki bakanlara verilmesi anayasal bir gerekliliktir, çünkü anayasal olarak bakanlar sorumludur) çok çeşitli olduğundan hiçbir bakan kişisel olarak bu görevlerin yerine getirilmesine yetişemez. Bu nedenle, bakanlara verilen görevler ile bu görevleri yerine getirmesi için devredilen yetkiler, doğal olarak, bakanın yetki ve gözetiminde, bakanlığın sorumlu yetkilileri tarafından yerine getirilir ve kullanılır. Bu şekilde olmazsa, kamu hizmetleri yürütülemez.” Böylece, “devredilmiş hiçbir yetki bir başkasına devredilemez (*delegatus non potest delegare*)” ilkesiyle de çatışılmamış olunacaktır. Aksi halde, parlamentonun bakana verdiği yetkinin kullanımıyla ilgili olarak, bakanın, “ben, hiyerarşik astıma devrettim, sorumluluk ondadır” şeklinde bir gerekçe öne sürmesi ve hesap vermektan kaçınması söz konusu olabilirdi. Lord Greene, şöyle devam ediyor: “Parlamentoya karşı sorumlu olan kişi bakandır (parlamento bakanı tanır), yetkisi altındaki idarecilerin eylemlerinden dolayı Parlamentoya hesap verecek olan da yine odur. Önemli bir iş (veya makam) için görevlendirdiği ve yetki devrettiği bir kamu görevlisi, o görevi yapacak yetkinlikte değilse, bakan, bu konuda da Parlamentoya hesap vermek durumundadır. Çünkü bakanlık teşkilat ve idaresine ilişkin bütün sistem, Parlamentoya karşı sorumlu olan bakanların, görevleri, liyakat sahibi kişilere gördürmesi esasına dayanır.”⁸¹ Hiç şüphesiz, kamu hizmetlerinin kaliteli sunumu da ancak bu şekilde sağlanabilir. Ancak, bu esas, elbette, kamu görevlilerinin sorumluluğunun ve yönetsel açıdan hesap verebilir olmalarının göz ardı edilmesine neden olmayacaktır.

1.6.2. Yönetmel Hesap Verebilirlik

Bakanlık teşkilatının hiyerarşik düzeni içinde, üst yöneticilerden başlamak üzere her düzeyden yetkili de, görev tanımı kapsamında, hiyerarşisine tabi kamu görevlilerinin

⁸¹ www.wikipedia.org, (06/05/2010);<http://law.hku.hk/hkadmlawsb/admlawcases/carltona.htm>, (26/05/2010).

faaliyetlerinden sorumludur. Bu sorumluluk, hiyerarşik üstün astını izlemesini; astın ise üstünü faaliyetleriyle ilgili olarak bilgilendirmesini gerektirir. Ast ve üst arasında işbirliği ve uyum zorunlu, astın üstünün talimatlarına uyması esastır. Bununla birlikte, ‘ortak bir amaç için bir araya gelen ve temel bir takım değerleri paylaşan bu ikili, işleri en iyi, astlar üstlerinden emir aldığı zaman değil, fakat her ikisi de kendisini, yetkisi çerçevesinde, “işin sorumlusu” olarak gördüğü zaman yürütebilecektir.’⁸² Buna göre, kamu görevlisi, yetkisi dâhilinde gereğini yapmak için emir beklememeli, görevine ilişkin olarak salt üstünün iradesine odaklı, edilgen bir tavır sergilememelidir. ‘Kamu görevlisinin, bu bağlamda, şu hususlarda cesur olması beklenir: İdareyi geliştirme, hata ve eksiklikleri düzeltme konusunda (kendiliğinden) sorumluluk üstlenme, olumsuz tavırlara rağmen kurumsal değişim ve dönüşüme katkı sağlama ve yanlış olan (mevzuata aykırı, etik dışı, kamu zararına neden olan vb.) talimat ve uygulamalara karşı çıkmama/uyumama.’⁸³ Bu çerçevede, üstün ve astın, resmi ilişkilerinde, yetki ve görev alanlarının dışına çıkmamaları; yegâne gaye olan kamu yararı sınırını aşmamaları temeldir. Kamu idaresinde, astın üstüne hesap verebilirliği, bu nedenle, kişisel değil kamusal bir temele dayanmak zorundadır. Kamu idaresinde, yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulmuş olması ve muhafazası da, sağlıklı bir hesap verebilirlik ilişkisi için bir ön koşuldur.

Diğer taraftan, (üst) kamu görevlilerinin, parlamentoya da, komisyonları aracılığıyla hesap vermesinin gerekliliği tartışılmaktadır. Ağırlıklı görüş, kamu görevlilerinin parlamentoya doğrudan hesap vermemesi gerektiği yönündedir. Bunun gerekçesi ise, ‘kamu hizmetlerinin adsızlığı (anonimliği) azaltılır ve zedelenirse; yani, parlamento üyeleri, kamu görevlilerine doğrudan hesap sorabilirse, bu durum sadece parlamento-kamu hizmetleri ilişkisinin kimyasını bozmakla kalmaz, ayrıca hesap verebilirliğin gerekçesi olan idari sistemin ve uygulamaların düzeltilmesi ve geliştirilmesi anlayışını da, kişisel suçlama kültürünün kurbanı yapar. Bu uygulama, medyanın “hedef gösterme ve yıpratma stratejisi” doğrultusundaki yayınlarının da katkısıyla, idari sistem ve uygulamalara ilişkin ciddi, sürekli ve tarafsız bir parlamento soruşturmasını geniş ölçüde azaltır. Bu da zamanla, tarafsız bir parlamento soruşturmasının dahi taraflı olarak kabul edilmesine neden olur.’⁸⁴ Bu nedenle, ‘kamu görevlileri, parlamento komisyonlarına,

⁸² DELEON, a.g.e., s.572.

⁸³ Aynı, s.572.

⁸⁴ AUCOIN, a.g.e., s.6.

bakan adına ve idari konularla sınırlı olmak üzere ancak bilgi verebilirler (cevap verebilirlik).'⁸⁵

Alternatif bir görüş ise, yürütme kolunun, özellikle güçlü hükümetlerin varlığı durumunda, parlamentoya gereği gibi hesap verebilir olmamasından yola çıkarak bir denge ve kontrol mekanizması oluşturmak üzere üst düzey kamu idarecilerinin, idari konularla sınırlı olmak üzere, doğrudan parlamento komisyonlarına hesap vermesini öngörüyor. Bu bakış açısına göre, artan yetki devrine bağlı olarak artan sorumluluklar ve sonuç odaklı yönetim anlayışına bağlı olarak öne çıkan kurumsal performanslar, üst düzey idarecilerin adsızlığını azaltmış ve daha fazla ortaya çıkmalarına neden olmuştur. Bu yaklaşıma göre, 'onlar artık daha fazla bakanların hiyerarşik astları olarak görülemeyecek, bunun yerine kayda değer takdir yetkisi kullanan, programların tasarımı ve uygulanması ile kaynakların tahsisine etki eden "yöneticiler" olarak kabul edileceklerdir.'⁸⁶ Örneğin, 'İngiltere'de, bakanlığın en üst düzey kamu görevlisi, "hesap verici yetkili" olarak belirlenir ve bu sıfatıyla, mali kaynakların yönetimine ilişkin olarak Parlamento Kamu Hesapları Komisyonuna karşı hesap vermekle yükümlüdür. Bu mekanizma aracılığıyla, bu yetkililerin, kendilerine devredilen gücü işletmeleri ve mali kaynakların yönetimine ilişkin kararlarında bakanın (belki usulsüz) baskısına karşı korunması hedeflenir.'⁸⁷

1.6.3. Sosyal Hesap Verebilirlik

Asıl-vekil ilişkiler zincirinin her iki ucunda yer alan kamu görevlileri ile "kamu" arasında da doğrudan bir hesap verebilirlik bağının kurulmasının gerekliliği, günümüzde, katılımcılığa dayalı yönetim anlayışının doğal bir sonucu olarak kendini hissettirmektedir. Sosyal hesap verebilirlik, hissedilen bu ihtiyacı karşılamaya yönelik bir yaklaşımdır ve temel hareket noktası şu şekilde açıklanmaktadır: 'Yürütmenin faaliyet alanı çok geniş olduğundan bu alanın bütünüyle gözetim ve kontrolü mümkün olamamaktadır. Yukarıdan aşağı (hiyerarşik) gözetimi kuvvetlendirmek, personeli profesyonelleştirmek, iç kontrolü artırmak, performans sözleşmeleri oluşturmak, yeni kamu gözetim ajansları kurmak vb. yollarla hesap verebilirliği geliştirecek bir yığın tedbire başvurulabilir. Fakat bunlara rağmen, teftiş elemanları ancak sınırlı sayıda denetim gerçekleştirebilir; insan haklarına ilişkin kamu denetçisi ancak belli sayıda başvuruya yanıt

⁸⁵ BOYLE, a.g.e., s.18.

⁸⁶ AUCOIN, a.g.e., s.9.

⁸⁷ Aynı, s.17.

verebilir; milletvekilleri ancak belli sayıda hükümet programını takip edebilir. Bütçeler genişletilebilir, yetkiler ve yetkililerin sayısı artırılabilir, ancak, kamu faaliyetlerinin izlenmesinde, gözetleyicilerin bakışından kaçan bir şeyler mutlaka olacaktır. Her şeyi, her zaman gören bir gözetim aygıtı ise *henüz* keşfedilememiştir.’⁸⁸ Bu bağlamda, her türlü kamu giderinin finansmanı, ödediği vergilerle mümkün olan vatandaşın, parasının kullanılma şeklini birinci elden denetleyebilmesi, kamu görevlileri üzerinde bir baskı oluşturabilir. Bu düşünceyle, ‘hükümetlerin, “yukarıdan” yapılan kontrol ve gözetimlere ilave olarak, bürokrasilerini, “aşağıdan” gelecek bu tür baskılara da açmasının, daha hesap verebilir bir kamu yönetimine katkı sağlayacağı umulmaktadır.

Vatandaşın, muhatabı olduğu kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin karşılaştığı herhangi bir hata veya usulsüzlüğü, “alarm çalarak” bildirme ihtimali, kamu görevlilerinin, sorumlu davranma katsayılarını artıracığı şüphesizdir. Buna göre, katılımcı bütçeleden vatandaş forum ve panellerine, kamu idarelerindeki dilek ve şikâyet kutularından performans anketlerine kadar bir takım uygulamalar bu kapsamda değerlendirilebilir. Diğer taraftan, ‘vatandaş her yerde hazır bulunuyor olsa da, yanlış uygulamalara karşı, her zaman duyarlı olması beklenmemelidir. Toplum bir güçtür, ancak bu güç her zaman kendiliğinden harekete geçmemekte veya en üretici/verimli tavrı sergileyememektedir. Bu bağlamda, kamu yararı için çalışan sosyal aktörlerin, hesap verebilirlik taraftarı girişimlerle, bu potansiyelin eyleme dönüşmesi için gerekli mekanizmaları oluşturmaya ihtiyaç vardır.’⁸⁹

1.6.4. Medyanın Rolü

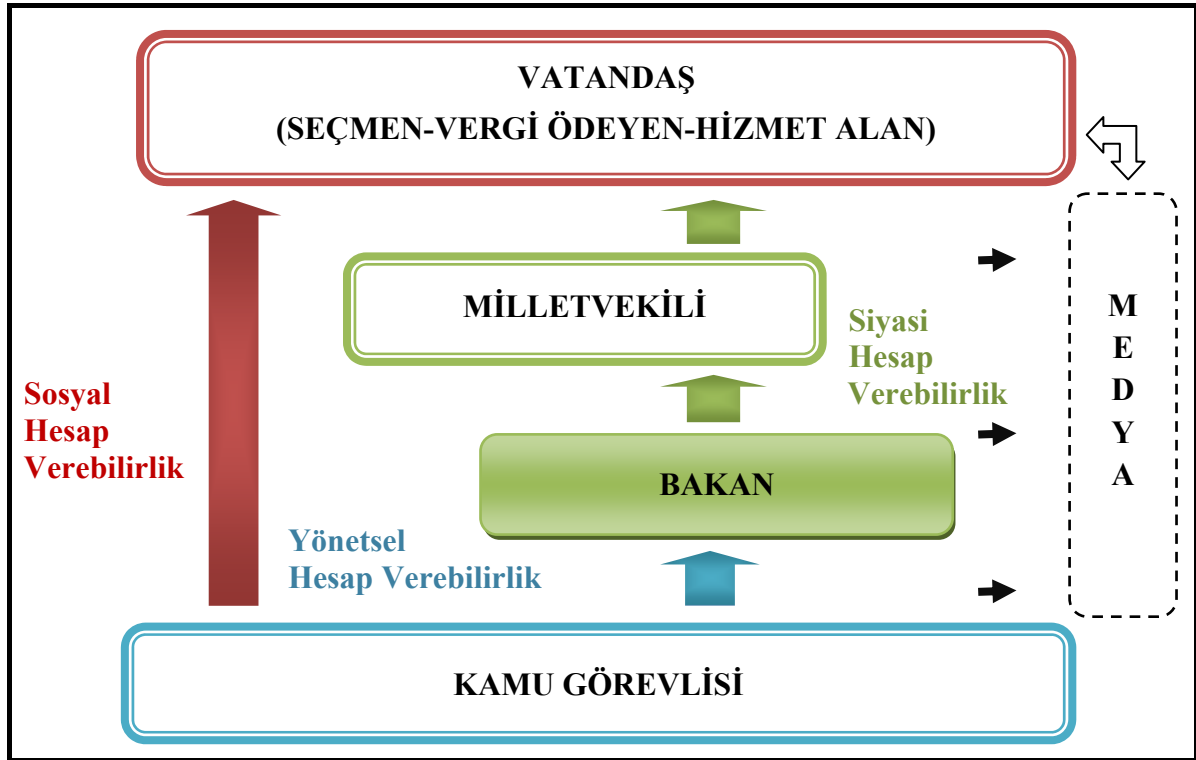
Son olarak, konusunu kamu yetkisinin ve kaynağının oluşturduğu hesap verebilirlikte, başlarken dikkat çekilen “kamuoyuna duyurma” yönünün göz ardı edilmemesine ve vatandaşın zamanında ve doğru bir şekilde bilgilendirilmesi veya bilgiye erişebilir kılınmasına özen gösterilmelidir. Özellikle siyasi hesap verebilirlik ilişki ve düzenlemelerinin arzulanan sonuçları üretebilmesinde, kitle iletişim araçlarının tamamlayıcı rolü yadsınamaz. Görsel, işitsel, yazılı, bilişsel vb. birçok türü olan bu araçları, kaynağına göre, resmi olanlar ve resmi olmayanlar (diğerleri) şeklinde ikiye ayırabiliriz. Örneğin, kamu idaresinin, parlamentodaki görüşmeleri canlı yayınlayan televizyonu; aldığı kararları, gerçekleştirdiği faaliyetleri, geleceğe ilişkin plan ve

⁸⁸ Dünya Bankası, a.g.e.

⁸⁹ Aynı.

programları duyurduğu genel ağ (internet) sayfaları ile bilgi edinme hakkı kapsamında vatandaşın soru, öneri, beklenti ve şikâyetlerini yönlendirebildiği dilekçe, telefon ve e-posta imkânları, öne çıkan çeşitli resmi araçlardır. Bütün bunlar, daha fazla kamu bilgisine ulaşmaya yönelik artan talebi karşılamak üzere ve doğrudan kamu idaresinin kontrolünde ve takdirinde işletilir.

Şekil 2: Hesap Verebilirlik Türleri



Resmi araçlardan çok daha geniş hareket ve etki kabiliyetine sahip olan özel televizyonlar, radyolar, gazeteler ve bunlara ilişkin genel ağ sayfaları ise resmi olmayan araçları (medya) oluşturur ki bunlar aynı zamanda vatandaşın haber alma hürriyetinin de teminatı kabul edilir. “Dördüncü güç” olarak da tanımlanan medya, kamuoyu baskısı oluşturma ve yönlendirme işlevi ile hesap verebilirliği destekleyen en etkin araç olarak kabul edilebilir. Gündeme taşıdığı ve kamuoyunu haberdar kıldığı konularda, kanuni bir gereklilik olmasa dahi, kamu yetkilileri (siyasi ve atanmış) açıklama yapmak ve kamuoyunu tatmin/ikna etmek durumunda kalırlar. Tatmin edemedikleri durumlarda ise maddi ve/veya manevi bir takım sonuçlarla karşılaşmaları kaçınılmazdır. Bununla birlikte, bireyi ve toplumu, telafisi mümkün olmayan haksız ve zararlı yayınlara maruz bırakma tehlikesi, bu gücün, belli sınırlar çerçevesinde, devletin gözetim ve kontrolünde tutulmasını zorunlu kılmaktadır.

Diğer taraftan, bilgi iletişim teknolojisindeki gelişmelere bağlı olarak adı konulmamış yeni bir gücün daha varlığından söz edilebilir. Vatandaş girişimine dayalı olması nedeniyle daha kontrol dışı ve bağımsız olabilen ve genel ağa bağlı kişisel bilgisayar kullanımındaki artış hızına bağlı olarak da etkinliği her geçen gün artacak olan bu araç, *e-posta, forum sayfaları, bloglar, facebook, twitter vb. vasıtalarla*, her türlü haberin ve bilginin sınır tanımayan bir hız ve yaygınlıkta paylaşımını sağlayarak, sorulamayan hesapları vatandaşın bireysel gündemine taşıyarak ve ortak hareket kabiliyetini arttırarak daha bilinçli bir toplum idealine belki de bilinçsiz bir şekilde hizmet etmektedir. ‘Bu forumlar, vatandaş vicdanının dışında, parlamento, mahkemeler, teftiş kurulları veya medya gibi diğer forumlara girdi sağlamak suretiyle de ilgililerin hesap verebilirliğine katkıda bulunabilmektedir.’⁹⁰

Görüldüğü üzere, ‘kamu kesiminin aktörleri, farklı forumlarla ve buna bağlı olarak da farklı hesap verebilirlik ilişkileriyle karşı karşıyadırlar. Söz konusu her bir forum, ortaya konan farklı normlara bağlı olarak farklı veriler isteyebilmekte, farklı beklentiler içinde olabilmekte ve de yetkilinin davranışının uygunluğu hakkında farklı hükümlere varabilmektedir. Benzer şekilde forumlar da, hesap verenlerin karşılaştığı türden bir problemle karşı karşıyadırlar. Onlar da karşılarında, birden fazla potansiyel aktör bulabilirler. Kim hangi dereceye kadar hangi işten sorumlu, bunu ayırmakta zorlanabilirler. Bir hükümetin karar ve politikalarına, bir idarenin faaliyetlerine farklı yollardan çok farklı sayıda yetkilinin katkıda bulunduğu bilinmektedir. Politikalar, karar verme aşamasında birçok kişinin elinden geçmekte; kararlar ve genelgeler çoğu zaman kurul ve komisyonlarda (ortaklaşa) oluşturulmakta ve bütün bunlar uygulamaya konulmadan önce birçok masaya uğramaktadır.’⁹¹ Diğer taraftan, zaman faktörü de hesaba katıldığında, geçmişte birçok aktörün payının olduğu kötü bir mirasa ilişkin olarak, her katkı sahibine ulaşmak mümkün olamamaktadır. Her ne kadar adil olmasa da, bu nedenle tüm hesap son varisin üstüne kalmaktadır.

⁹⁰ BOVENS, “Public Accountability”

⁹¹ Aynı.

1.7. NE İÇİN HESAP VEREBİLİRLİK?

Hesap verebilirliğe neden ihtiyaç duyulduğu, esasında, sahip olduğu yukarıda açıklanan işlevlerinden anlaşılabilir. Burada, bu soruya yönetsel hesap verebilirlik özelinde, hâkim olması gereken anlayış ve tavır açısından bir yanıt verilmeye çalışılacaktır.

Geleneksel yaklaşımda, hesap verebilirlik, daha çok, kamu idaresinde ‘işler kötüye giderken veya kötü bir olay sonrasında’⁹², ‘birbirini suçlama ve kınama dışında başka bir şey yapabilmek için çok geç olduğunda gündeme gelir’.⁹³ Bu durumda, ‘kusuru bulunanlara karşı bir “cadı avı” yürütülür, ilgili sorumlular tespit edilir ve hesaba çekilir.’⁹⁴ Ancak, yaygın kanaate göre kimse ciddi bir bedel ödemez; bedel ödeyecek olanlar da genelde alt düzeylerden seçilir. Bu yaklaşımda, ceza ve kınama odaklı hesap sorucu tarafından genelde mutlak hatasızlık beklenir. Bu nedenle, gerçekte var olsa dahi, eksikliklerin yansıtılmaması, gizlenmesi, sürüp gitmesine razı olunması hesap verici açısından daha makuldür. Gerekirse ‘gerçeği gizlemek yolunda çıktı ve sonuçlar makyajlanır.’⁹⁵ Çünkü şekle verilen değer, çoğu zaman özü gölgede bırakır. Daha çok kişisel kusurlarla ilgilenilir; sistem, süreçler ve koşullar ise göz ardı edilir. Sonuç olarak, bu yaklaşım nazarında hesap verebilirlik, dillerden düşürülmeyen ve yazılı metinlere gururla işlenen ancak kimsenin gerçekte muhatabı olmak istemediği popüler bir kavramdır.

Esasında, bu yaklaşım, kamu görevlilerinin, daha çok, yolsuz, usulsüz, etik-dışı davranışlardan kaçınmaları; belli faaliyetlerden geri durmaları temelinde “olumsuz” bir bakış açısıyla değerlendirilmelerini gerektiren yasal-yargısal hesap verebilirliğin benimsenerek genelleştirilmesinin bir sonucudur. İnsan kaynağının potansiyel güvenilmez/suçlu addedilişi de, bu sonucun oluşmasında önemli bir etkidir. Ancak, kuşku ve önyargıya dayalı, yetki ve sorumluluk sınırları içinde dahi bilinçaltına atalet pompalayan ve ‘izin verilmemiş veya emredilmemiş her şey yasaktır’⁹⁶ algısı yayan bu yaklaşımın, zihinlerde oluşturduğu engellerle, yeniliğe açık ve sürekli gelişim içinde olan dinamik bir kamu idaresine geçit vermesi düşünülemez. Bu nedenle, günümüzde, “olumlu” bir bakış açısıyla, yapılmaması gerekenlerden ziyade yapılması gerekenlere,

⁹² GREGORY, a.g.e., s.557.

⁹³ www.accountabilitycircle.org, (26/10/2009)

⁹⁴ GREGORY, a.g.e., s.557.

⁹⁵ Aynı, s.560.

⁹⁶ Treasury Board of Canada Secretariat, a.g.e.

gerçekleştirilen faaliyetlere ve üretilen hizmetlere yoğunlaşan, kaynak kullanımının özünü (paranın hakkının nasıl verildiğini) sorgulayan, kurumsal düzeyde ortak sorumluluğu öne çıkaran, sonuç odaklı, performansa dayalı bir hesap verebilirlik yaklaşımı, en azından fikri temelde daha fazla tercih edilmeye başlamıştır. Bu yaklaşımla, ‘hesap verebilirlik, üzerinde anlaşılan beklentiler ışığında, performans için sorumluluk alma ve onu ortaya koyma yükümlülüğüne dayandırılmakta; önem ve değer açısından neyin, nasıl ve hangi düzeyde başarıldığı konusunda, kamu kesimindeki yetki ve kaynak kullanıcılarının cevap verme kabiliyetlerine canlılık kazandırılmaktadır. Ayrıca, gösterilen performansı kanıtlama çabalarının, kamu kesiminde açıklık ve saydamlığın artmasına da katkı sağlayacağı varsayılmaktadır.

Diğer taraftan, hedeflenen sonuçlara ulaşma yolunda, işlemlerin usulüne uygun ve dürüstçe yapılması gibi değerlerden vazgeçilecek değildir. Sonuçların bu değerler pahasına başarılması kabul edilmeyecek,⁹⁷ ‘her ne başarılacaksa, adalet, tarafsızlık ve dürüstlük gibi değerlerin sınırları dâhilinde başarılacaktır.’⁹⁸

Bu çerçevede, kamu idaresinin, ortaya koyduğu amaç ve hedeflerine ulaşma düzeyini yansıtan, ‘kendisine tahsis edilen kaynaklarla, sorumlulukları çerçevesinde neleri başarabildiğini gösteren, planlananla gerçekleşen performansı arasında bir karşılaştırma yapma imkânı sağlayan’⁹⁹ ve hesabının sorulmadan verilmesini bir düzene bağlayan yıllık raporlar, bu amaca yönelik olarak, kullanımı dünyada giderek yaygınlaşan ardıl (ex-post) bir hesap verebilirlik aracı olarak öne çıkmaktadır. ‘Bu raporlarla hesap verebilirlik, daha az bir şekilde “kınamanın bölüştürülmesi” ve usullere uygunluk bildirimini olarak; daha çok ise, aşağıda sıralananlar açısından yararlı ve temel bir yönetim süreci olarak görülmektedir;

- programların, hizmetlerin ve işlemlerin performansını anlamak,
- sürekli bir öğrenme ortamı oluşturmayı amaçlayan yapıcı ve destekleyici değerlendirme ve geri bildirim yoluyla performansı geliştirmek,
- kamu kesimi performansının ulaştığı düzeyi, kamu dahil diğer paydaşlara saydam ve ileriye dönük bir yolla göstermek.¹⁰⁰

⁹⁷ Aynı

⁹⁸ GREGORY, a.g.e., s.565.

⁹⁹ BOYLE, a.g.e., s.19.

¹⁰⁰ Treasury Board of Canada Secretariat, a.g.e.

Tablo 4: Performansa Dayalı Bir Hesap Verebilirliğe Neden İhtiyaç Duyulur?¹⁰¹

<ul style="list-style-type: none">✓ yapılanların nasıl yapıldığına odaklanabilmek için✓ daha güvenilir ve zamanında bilgi sağlayabilmek için✓ sorumlulukları ve beklentileri açıkça ortaya koyabilmek için✓ planlama ve sonuç odaklı bir kültür inşa edebilmek için✓ hükümetle kamu idareleri arasındaki ilişkileri güçlendirebilmek için✓ programların yönetilme şeklini etkileyebilmek için✓ doğru şeyleri doğru yapıp yapmadığımıza emin olabilmek için
--

¹⁰¹ EC of GOV of NL, “Excellence in Governance:An Orientation for Public Sector Bodies Module 1: Accountability”, 2004 s.4
<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/cabinet/transacc/leanerseditions/1Accountability.pdf>, (01/06/2010)

2. İDARE FAALİYET RAPORU

2.1. KAMU İDARESİNİN PERFORMANS SORUNU

Bireyler gibi bireylerin oluşturduğu örgütler için de, amaçlananın en had noktasında gerçekleştirilebilmesi, dış etkenler göz ardı edildiğinde, ancak sahip olunan potansiyelin o amaç doğrultusunda en uygun şekilde değerlendirilmesi ile mümkündür. Bir başka deyişle, bir örgüt, sahip olduğu potansiyeli kullanabildiği ölçüde varoluş amacına ulaşabilecektir. Bu nedenle, etkin ve kalıcı olmak isteyen örgütler, sürekli olarak potansiyellerinden en uygun ve üst düzeyde yararlanabilmenin arayışı içerisinde olmuşlardır.

Bir örgütün potansiyeli, sahip olunan mali, fiziki ve beşeri kaynağın toplamı olarak ifade edilebilir. Kabaca, mali kaynağı para; fiziki kaynağı kullanılan mekân ile makine-teçhizat; beşeri kaynağı da fikir ve kol gücü olarak tanımladığımızda, amacı salt geçimini sağlamak olan bir bakkal dükkânının sahibi için, asgari rekabet koşulları altında, potansiyelin fazla zorlanmasına gerek duyulmayacağı söylenebilir. Sahip olduğu kaynakları geçimine yetecek kadar değerlendirerek mevcut durumunu muhafaza etmek, amacı için yeterli olacaktır. Buna karşın, zorlu rekabet koşulları altında, amacı ticaretinden büyük kazanç sağlayıp sürekli büyümek olan bir market sahibi, elbette bambaşka bir tavır ortaya koymak zorunda kalacaktır. Kazancın kaynağı olan müşterinin memnuniyetinin ön plana çıkacağı bu örnekte, artık iyi tasarlanmış ve son teknoloji ile donatılmış bir mekân, kaliteli ve çok çeşitli ürün sepeti, hizmetin için ehli personel eliyle sunumu gibi girişimler gündeme gelecektir. Statik tavrın etkisiz kalacağı bu örnekte, düzenli gözetim ve benzer girişimlerle potansiyelin en iyi şekilde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine devam edilecektir.

Birinci örnekteki bakkal sahibi, kafasını fazla yormayacak, (yeni) stratejiler geliştirmek zorunda kalmayacak, riske girmeyecek, büyüklerinden gördüğü usulden bakkalını işletmeye devam edecek, koşullardaki değişiklikleri dert etmeyecek ve varsa çalıştırdığı çırağının performansını da, kâfi düzeyin altına düşmediği sürece sorgulamayacaktır. Çünkü bütün kaygı ve çabası, daha fazlayı elde etmekten ziyade yeter düzeyin altına inmemek, yükselmek yerine düşmemek, özetle işlerini idare etmek olacaktır. İkinci örnekteki market sahibi ise, kendisini müşteri memnuniyetine odaklanmış bulacaktır. Burada müşteri memnuniyeti amaç değil, yüksek kazanç elde ederek işi büyütebilmenin aracıdır. Daha kapsamlı iş yapabilmek için daha fazla müşteriye hizmet vermeye ihtiyaç duyacağı açıktır. Daha fazla müşteri için ise, rakiplerini geride bırakan

nitelikte bir hizmet sunumu gerçekleştirmeye; nitelikli hizmet sunumu için de, akıllı stratejiler geliştirmeye, doğru yatırımlarda bulunmaya, sahip olduklarını en iyi şekilde değerlendirmeye ve bu kapsamda çalıştırdığı personelin görevini layıkıyla yapmasını, üstün performans göstererek örgütün gelişimine katkıda bulunmasını sağlamaya mecburdur. Aksi takdirde, amacı bağlamında kaybeden, en başta market sahibinin kendisi olacaktır. Onu, potansiyeli yetersiz bulunan veya potansiyelinin hakkını veremediği görülen, özetle arzulanan performansı gösteremeyen çalışanlar takip edecektir.

Bu basit örnekten yola çıkarak kâr amacı güden özel teşebbüse dayalı bir örgütün yüksek performans konusundaki hassasiyetinde rol alan aktörleri şu şekilde tanımlayabiliriz:

- *Örgütün başında*, parasını, fikrini, enerjisini ona yatıran; her türlü masrafını karşılayan; onunla gönül bağı kuran; onunla kazanan, onunla kaybeden; bu nedenle örgütün yüksek performans göstermesi umurunda olmak zorunda olan; (nihai) kararlar alan; kararlarına ilişkin sorumlu olduğu (hesap vereceği) bir üst merci bulunmayan; bağımsız, baskısız ancak örgütü için kaygı duyan **işletmeciler (patronlar)**,
- *Örgütün hizmetinde*, ücretleri bizzat patronun cebinden karşılanan; yüksek veya düşük performansları doğrudan patronun ölküsünü, servetini, yaşam biçimini etkileyen; bu nedenle özenle seçilen, örgüte yararlı oldukları ölçüde devam ve terfi ettirilen, aksi takdirde tasfiye edilen; bu itibarla gelişmeye zorunlu olan; şahsı için kaygı duyan **çalışanlar**,
- *Örgütün hizmet verdiği*, tercih hakkı olan, diğer bir deyişle örgüte bağımlı olmayan; örgütün mevcudiyeti ve gelişimi onun memnuniyet ve teveccühüne bağlı olan; ancak aldığı karşılığında ve aldığına denk ölçüde veren, aldığını sorgulayan, verdiği hakkını arayan **müşteriler**.

Bu çıkar üçlüsünün baskısı altında faaliyetlerini sürdürecektir olan bir örgütün, potansiyelini ortaya koyma, onu geliştirme konusunda doğal ve makul gerekçelere sahip olduğu söylenebilir.

Faaliyetlerinin gerisinde farklı güdüler bulunan kamu idaresinde ise durum biraz daha farklıdır. Genel anlamda, bir kamu idaresi, belli bir hizmet alanında, tekel konumunda ve salt kamu yararı/çıkarı doğrultusunda faaliyette bulunmak üzere; ne yapacağı (görevi) ve nasıl yapacağı belirlenmiş olan, kendisine göreviyle bağlantılı ve orantılı yetki tahsis

edilen, görev ve yetkisinin sınırları içinde kalma zorunluluğu bulunan, sabit ve değişken tüm giderleri “kamu geliri”yle karşılanan ve en üst düzey dâhil tüm çalışanları ücretli olarak istihdam edilen daha karmaşık bir örgütsel yapıya sahiptir. Bu yapının, sahip olduğu potansiyeli, görev tanımı çerçevesinde en çok kamu yararını sağlayacak şekilde değerlendirebilmesi ise genelde mümkün olmamaktadır. Kamu idaresi, özetle, kronik bir performans sorunuyla karşı karşıyadır. Bu sorunun çıkış noktasını da, düşük performans için oldukça elverişli bir ortama sahip bu yapının aktörlerinde, aktörlerin davranış kalıplarında bulmak mümkündür. Bu aktörler şunlardır:

- *Kamu idaresinin başında*, atamayla ve belirli (veya belirsiz) bir süre için geçici olarak görevlendirilen; idareyle organik bağı olmayan; sınırlı yetkiyle kısıtlı olan; üstünde her zaman daha yetkili bir merci bulunan; yürürlükteki mevzuatın yanı sıra üst merciin talimatları ile de bağımlı olan, aldığı kararlardan üst mercie karşı sorumlu olan ve gerektiğinde hesap veren; makamından olma tehlikesi nedeniyle şahsı için kaygı duyan **amirler (idareciler)**,
- *Kamu idaresinin hizmetinde*, atamayla ve ancak süresiz bir şekilde kalıcı olarak görevlendirilen; görev tanımı çerçevesinde talimat üzere hareket eden; görevini yeter ölçüde yerine getirmesi beklenen; idarenin gelişimine katkısı beklenmeyen; sahip olduğu iş güvencesi ile ne örgütü ne de şahsı için kaygı duyan **memurlar**,
- *Kamu idaresinin hizmet verdiği*, kamu idaresinin varlık nedenini oluşturan; kamu idaresinin amir ve memur ücretleri dâhil tüm giderlerini karşılayan; bununla birlikte tercih hakkı olmayan, kamu idaresinin hizmetine bağımlı olan; hizmetin karşılığını zorunlu olarak ve peşin ödeyen; (vergiyi) vermemek ve (hizmeti) almamak elinde olmayan, aldığı sorgulaması genelde sonuç vermeyen **vatandaşlar**.

Kamu idaresinin, faaliyetlerini, bu aktörlerin etkileşiminde, en fazla, birinci örnekte tanımlanan örgütün sahip olduğu ruh haliyle sürdürmesi kaçınılmazdır. Buna göre, kamu idaresinde de potansiyelin zorlanmasına gerek duyulmayacak, işler “geçim” için yeter düzeyde idare edilecektir. Çünkü vasatın sürdürülmesi amire ve memura (doğrudan) kaybettirmeyecek; yüksek bir performansın gösterilmesi de kazandırmayacaktır. Vatandaş ise, kamu gücü karşısında çaresiz, memnun olmasa da verileni almakla yetinmeyi öğrenecektir. Böyle bir düzende, kamu idaresinin performansı vicdanların insafına kalacaktır.

Gerçekten de, böyle bir düzen içerisinde sahipsiz kalan kamu idaresi, mali, fiziki ve beşeri kaynaktan müteşekkil potansiyelini değerlendirmek ve geliştirmek konusunda zafiyet göstermekten kurtulamamaktadır. Zafiyetin derecesi ise, içinden çıktığı ve “şekillendirdiği” toplumun ekonomik ve kültürel gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklılaşmaktadır. Her yönden sağlıklı nesillerin yetiştirilmesine ve toplumun sosyo-ekonomik gelişimine olan doğrudan etkisi neticesinde, zafiyetiyle neden olduğu zarar, misliyle yine kendisine yansımaktadır. Bu çerçevede, yaşadığı performans sorunu kendisiyle sınırlı kalmamakta, ulusal sistemin tüm çarklarını da olumsuz etkilemekte, kendisi düzel(til)medikçe bu kısır döngü de sürüp gitmektedir.

Oluşturduğu bu tablo, bilgi ve iletişim çağının vatandaşının kamu idaresine olan saygı ve güvenini zedelemiş; doğrudan siyasilere yansıyan bu güven bunalımı da, kamu idaresinin daha etkin işletilmesine yönelik arayışları tetikleyerek ülkeleri kendi ihtiyaç ve koşulları temelinde idari reform paketleri hazırlamakla meşgul etmiştir. Bunlardan, kapsam ve yayılım açısından farklılık arz eden ve günümüz kamu yönetim anlayışının şekillenmesinde önemli etkileri bulunan paket, Ülkemizdeki reform hareketlerine de etkisi nedeniyle aşağıda incelenmiştir.

2.2. “YENİ KAMU YÖNETİMİ”NİN ÇÖZÜMÜ

‘Özellikle 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleriyle birlikte, 1929 ekonomik buhranı sonrası benimsenen devlet müdahaleciliğine dayalı politikaların geçerliliği daha fazla sorgulanmaya başlamış; devletin çok büyük ve çok pahalı iş gördüğü yönündeki yakınlıklar sıklaşmıştır. Bütçeden karşılanamaz noktaya erişen kamu harcamaları bağlamında derinleşen mali krize tepki olarak neo-liberal politikalar etkinlik kazanmış; devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve bir etkinlik arayışı gündeme gelmiştir. Başka bir deyişle, daha az kaynak ile daha çok mal ve hizmet üretimi bağlamında, *3e* olarak (economy, efficiency, effectiveness) ifade edilen ilke, reformlara ilişkin yol haritasının başlangıç noktası olmuştur. Böylece, devletin veya kamu idaresinin yapısı ve büyüklüğünün yanı sıra, nasıl işlemesi gerektiği de üzerine düşünülen temel hususlardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, reform süreci, ilk dönemlerde, ekonomik küreselleşmenin yönlendiriciliğinde devletin doğrudan hizmet ürettiği çoğu alanda deregülasyon (kontrol ve kısıtlayıcı şartların kaldırılması) ve özelleştirmeler şeklinde; daha sonraki dönemlerde ise artık küçülmüş olan devletin etkin çalışması için piyasa mekanizması ve özel sektör tarzı yönetim model ve tekniklerinin (toplam kalite yönetimi,

stratejik yönetim, performans değerlendirme, kıyaslama, insan kaynakları yönetimi gibi) kamu yönetiminde uygulanması olarak kendini göstermiştir. Buna göre, merkeziyetçi, katı, hiyerarşik ve bürokratik geleneksel yönetim anlayışından, daha esnek, yalın, adem-i merkeziyetçi ve piyasa temelli yeni bir yönetim anlayışına geçilmiş¹⁰²; ‘süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan “idare” (administration) anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan “işletme” (management) anlayışına kayma yaşanmıştır.’¹⁰³ Bu kayışı teşvik ve temsil eden yaklaşımlar, genel olarak “yeni kamu işletmeciliği” (new public management) veya burada adlandırdığımız şekliyle “yeni kamu yönetimi” şemsiye kavramı altında toplanmıştır.

‘İlk defa İngiltere’de (Thatcher dönemi) ortaya çıkan ve uygulamaya konulan bu yöndeki politikaların benzerine, aynı dönem Amerika’ında Reagan yönetiminde rastlanmaktadır.’¹⁰⁴ Yine Anglo-Sakson geleneğe sahip İrlanda, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya, bu yeni anlayışın kabul gördüğü ve gereklerinin hızla yerine getirildiği ülkeler arasında yer almaktadır. Sayılan ülkeler arasındaki kamu yönetimine ilişkin politika yakınsamasının ardında ise, baskı ve zorlamadan çok toplumsal kültürdeki benzeşmeden de kaynaklı gönüllü bir çabanın olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, ‘yeni kamu yönetimi politikalarının yayılımının bu ülkelerle sınırlı kalmadığı; bu politikaların, küresel bir dalga halinde uluslararası (OECD, IMF, DB vb.) ve ulus-üstü (AB) örgütler ve çokuluslu şirketler aracılığıyla veya ulusal (içsel) talepler uyarınca; zorunlu (yükümlülük gereği) veya gönüllü (bilinçli) bir şekilde transfere konu olduğu görülmektedir.’¹⁰⁵

Diğer taraftan, bu yeni anlayışın öncelikle Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmış ve yayılmış olmasında, söz konusu toplumsal kültürün destekleyici etkisi ve sunduğu elverişli ortam gözden kaçırılmamalıdır. Buna göre, ‘özel sektör tarzı yönetim düşüncesinin anavatanı olan ABD örneğinden yola çıkarsak, faydacı bireyselciliğin ön plana çıktığı, vatandaşların fayda-maliyet analizlerine göre hareket ettiği ve kendileri açısından en faydalı alternatifi seçtiği bu ülkede, vatandaşlar, kendilerini öncelikle mal ve hizmetlerin alıcısı olarak görmektedir. Söz konusu mal ve hizmetlerin özel sektör veya

¹⁰² SOBACI, Mehmet Zahid, İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, (Ankara: Turhan Kitabevi, Ekim, 2009), s. 33, 50, 51.

¹⁰³ BİLGİÇ, a.g.e., s. 31.

¹⁰⁴ Aynı, s.31.

¹⁰⁵ SOBACI, a.g.e., s.59-101.

kamu sektörü tarafından sunuluyor olması ise çok fazla önem arz etmemektedir. Bu çerçevede, ortalama bir Amerikan vatandaşı için, Avrupa’da rastlanan ve kamu yararını gözetdiği varsayılan devletçi bir tutum ve devlete ve yönetime yönelik sivil itaat çok fazla geçerli değildir. Katı ve sert bir devlet ve bürokrasi karşıtı inanç, Amerikan politik geleneğinin tam da merkezinde yer almaktadır. Bunun yansıması olarak, ABD’nin, özelleştirmeyi, serbestleşmeyi (deregülasyonu) ve piyasalaşmayı ön plana çıkaran ve özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de kullanılmasını öngören yeni kamu yönetiminin uygulanabilirliği açısından, uygun bir toplumsal ve yönetsel kültür ile idari reform geleneğine sahip olması şarttır.’¹⁰⁶ Bu bakımdan, idari reforma esas politikaların, toplumsal karakter ve kültürel değerlerle uyumlu olması; birincinin ikinciden bağımsız düşünülmemesi idari reformun başarısı açısından kilit öneme sahiptir denilebilir.

Bu yeni yönetim anlayışının dayandığı temel önermeler ise şu şekilde sıralanabilir:

- ✓ ‘Genel vurgu siyasetten yönetime kaymalıdır. Buna göre, sorumluluk ve yetkileri açık olarak tanımlanacak yöneticilere yönetme özgürlüğü tanınmalı (yöneticilerin yönetmesine müsaade edilmeli, onlar yönetebilir kılınmalı); yöneticilerin alacakları tüm kararlarda maliyet bilinci ile davranmaları sağlanmalıdır.
- ✓ İdari sistemlerin düzenlenmesinde piramit (dikey) örgüt modeli yerine yatay örgütlere geçilmelidir. Dolayısıyla, geleneksel devlet örgütlenmesi içinde bürokratik yapılar birbirleriyle “kullanan ya da yararlanan öder” ilkesi temelinde ilişki kurmalı; devletin denetimine tabi olmakla birlikte bağlı oldukları bakanlıklardan ayrı, yarı-özerk niteliğe sahip birimler oluşturulmalıdır.
- ✓ “Süreçlere odaklı” bir yönetim anlayışından “sonuçlara odaklanan” bir yönetim anlayışına geçilmelidir. Bunun anlamı, kamu örgütleri ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilecektir. Resmi süreç ve kurallara bağlı uygulamaların temel alındığı “idare” anlayışı yerine, sonuçlara ulaşılması için kaynakların etkin kullanımına yönelik bir ilginin öne çıkarıldığı “yönetim” anlayışı tercih edilecektir. Ayrıca, kaynakların dağılımında performans ölçümlerinin sonuçları dikkate alınacak; buna bağlı olarak da performans göstergeleri, performansa bağlı ödeme ve kalite geliştirme gibi konular önem kazanacak; performans değerlendirmesi ve verimlilik ölçütlerinin belirlenmesinde niceliksel yöntemlerin kullanılması gerekecektir.

¹⁰⁶ Aynı, s.106-107.

- ✓ Hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmalıdır. Bu anlamda vatandaş kavramı, bireysel tüketici veya kamu hizmetlerinin saygın “müşterisi” olarak tanımlanmakta; öne çıkarılan “müşteri memnuniyeti” ve “müşteri odaklılık” söylemleri gereğince hizmet sunumunda maliyetin yanısıra kalitenin de gözetilmesi vurgulanmaktadır.
- ✓ Sarfetme yerine maliyet kesintisine, yani kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmalıdır. Bunun için kamu hizmetlerinin gördürülmesinde rekabeti artırıcı girişimlere yer verilmesi gerekmektedir.¹⁰⁷

Görüldüğü üzere, bu yaklaşımda, ‘yönetim birimleri merkezîyetçi anlayıştan uzak yapılandırılarak birimlerin kendi başlarına karar verebilmeleri ve bu kararlara ait sorumluluğu taşımaları arzu edilmekte; kamu görevlilerinin ise emirlere uyum açısından değil, ilgili kurumun belirlediği hedefleri ve istediği sonuçları elde etmesi bakımından sorumlu ve hesap verebilir olması benimsenmektedir.¹⁰⁸ Buna göre, kamu idaresi öncelikle var oluş gerekçesi (misyon) ve oluşunu vardırılmayı arzu ettiği duruma (vizyon) uygun stratejiler geliştirecek; stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmak için gerekli gördüğü faaliyetleri de sahip olduğu mali, fiziki ve beşeri kaynağı (potansiyelini) en maliyet-etkin bir şekilde kullanarak yürütecektir. Bir ‘işletmeci/girişimci gibi hareket etmesi ve çalışanlarının ve sistemin performansını yükseltmek ve onlara rehberlik etmek için inisiyatif kullanması beklenen yöneticiler’¹⁰⁹, idaresinin söz konusu amaç ve hedeflere ulaşabilirliğinden, bu amaç ve hedeflere ulaşırken de potansiyelini hangi düzeyde ekonomik, verimli ve etkin kullandığından hesap verebilir olacaktır. Diğer taraftan, hesap verebilirliğin etkisi, yatay örgütlenmeye bağlı olarak daralmış olan hiyerarşik zincirin en alt düzeylerinde de hissedilir olacaktır. Ayrıca, performansa dayalı ücretlendirme yoluyla kurum personelinin de katkısı artırılmaya çalışılacaktır. Bununla birlikte hesap verebilirlik, idare içinde ve siyasi mercilerle sınırlı kalmayacak; katılımcılık, saydamlık ve “müşteri odaklılık” gereğince kamu idaresinin finansörü, hizmet alıcısı ve siyasi sorumlularını belirleyicisi (seçmen) konumundaki vatandaşa ve vatandaşın sivil örgütlenmelerine de yönelecektir. Hesap verebilirliğin kapsamına, performans denetimi de dâhil edildiğinden, kamu idaresince yeni bir takım araçlara başvurulması gündeme gelecek; gerek amaç ve hedeflerin, yürütülecek faaliyetlerin, kullanılacak kaynağın ve başarı düzeyine delil

¹⁰⁷ GÜZELSARI, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc, (20/10/2010).

¹⁰⁸ SOBACI, a.g.e., s.33.

¹⁰⁹ Aynı, s.49.

performans göstergelerinin önceden ortaya konulmasına ilişkin plan ve programlar, gerekse de gösterilen performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve hesabının dökülmesine yönelik raporlar bu kapsamda uygulama alanı bulmaya başlayacaktır.

2.3. PERFORMANS RAPORLAMA

1980’li yıllardan itibaren çağdaş kamu idarelerinde, ‘‘yeni kamu işletmeciliği/yönetimi’’ adı altındaki kamu yönetimi reform ve girişimleri çerçevesinde, bütçe açıkları ve mali yolsuzlukların kontrol altına alınabilmesinde öngörülen katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık, öngörülebilirlik, esneklik, verimlilik, performans yönetimi, performans esaslı bütçeleme gibi temel çözüm mekanizma ve tekniklerinin sonucu olarak ‘‘stratejik yönetim ve planlama’’, kamu idaresinin yönetiminde yaygın olarak kullanılan bir araç olmuştur.’¹¹⁰

‘‘Strateji, bir örgütün, varlık nedeni olan husus(lar)da, gelecekte nasıl başarılı olacağına ilişkin geliştirdiği ‘‘başarı fikri’’dir.’¹¹¹ Stratejik yönetim ile amaçlanan, kamu idaresinin; misyonunu gerçekleştirmek ve vizyonuna ulaşmak üzere; değerleri çerçevesinde; sahip olduğu beşeri, fiziki ve mali her türlü kaynağı ve zamanı; mevcut ve muhtemel koşullar içinde en etkin ve verimli bir şekilde yönetebilmesidir. Stratejik yönetim, doğru stratejiyi belirleyebilmek için bilimsel bir yaklaşım; belirlenen stratejiyi hayata geçirebilmek için kararlı bir tavır; stratejiyi geliştirilebilmek, zamanında güncelleştirilebilmek için de düzenli gözetim, açık fikirlilik ve özgüven gerektirir.

Stratejik yönetimi, başlıca üç temel aşamaya ayırmak mümkündür. Bunlar: (1) Stratejik amaçlar (orta vadeli) ile hedeflerin (kısa vadeli), bu hedeflere ulaşmak için yürütülecek faaliyet ve projelerin ve bunlara ilişkin kaynak ihtiyacının belirlendiği, gösterilecek performansın taahhüt edildiği *planlama*; (2) faaliyet ve projelerin, sorumluları tarafından, hedeflere ulaşma yolunda gerçekleştirildiği *uygulama*; (3) uygulamanın izlenmesi, raporlanarak planlamaya uygunluğunun gözden geçirilmesi ile iyileştirmeye yönelik önerilerle birlikte geriye (uygulayıcıya) bildirimini içeren *değerlendirme*. Her bir

¹¹⁰ BARCA, Mehmet, Ahmet NOHUTÇU. ‘‘Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış’’, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed.: Asım BALCI ve diğerleri (Ankara: seçkin Yayıncılık, 2008), s.339.

¹¹¹ Aynı, s.339.

aşama, birbirini tamamlayan çeşitli süreçlerden oluşmaktadır. Bununla birlikte, stratejinin sağlıklı yönetimi için söz konusu aşamaların da birbirini tamamlayabilmesi zorunludur.

Şekil 3: Stratejik Yönetim Süreci

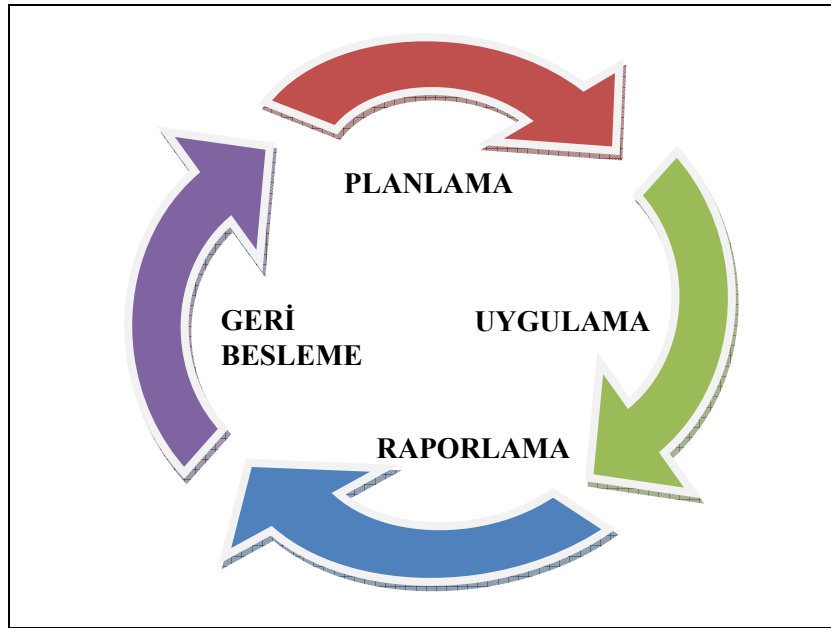
<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve Programlar • Paydaş Analizi • GZFT Analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel İlkeler 	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> • Arzu edilen gelecek 	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> • Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler 	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri 	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> • Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme 	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none"> • Raporlama • Karşılaştırma 	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none"> • Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi 	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

KAYNAK: DPT, “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, 2006, s.5.

Stratejik yönetimde planlama, içeriğiyle, sadece doğru uygulamayı belirlemeyi değil, bununla birlikte uygulamanın ne kadar doğru hayata geçirildiğini tespit edebilmeyi

de hedeflemelidir. Bu nedenle, performans hedeflerine ulaşılma düzeyini ölçmek üzere uygun performans göstergeleri belirlenerek planlarda ilan edilmelidir. Sahip olunan kaynakların etkin ve verimli yönetilebilmesi amacıyla katlanılan emek ve maliyetlerin boşa gitmemesi ise, uygulamaya, uygulayıcıların planlama ve (bir önceki) değerlendirme aşamalarını dikkate almalarına bağlıdır. Değerlendirme ise, sadece geçmiş uygulamayı gözden geçirmek ve sorgulamakla yetinmemeli, çıkarımlarıyla bir sonraki planlama ve uygulama aşamalarını da beslemelidir. Bu çerçevede, kamu idaresinin, amaçları için somut hedefler, hedefleri için faaliyet-projeler ve bunlar için de gerekli parasal kaynağı belirlediği planlama aşamasının başarıyla tamamlanabilmesinin tek başına bir anlam ifade etmeyeceği, bununla birlikte, uygulamaya yansıtıldığı ve hayata geçirildiği ölçüde değer kazanacağı söylenebilir. Değerlendirme aşamasının gerekliliği de, öncelikle bu ölçüyü/düzeyi tespit edebilme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu tespit, gerçekçi yapıldığı takdirde idarenin sonraki adımlarına ışık tutabilecek, gelişiminin bilinçli ve sağlıklı sürdürülebilmesine de imkân tanıyacaktır.

Şekil 4: Stratejik Yönetim Döngüsü ¹¹²



İşte performans raporu, bu amaçla, gerçekleştirilen performansın ve buna bağlı olarak kullanılan kaynakların, planlanan temelinde değerlendirilebilmesini sağlamaya yönelik olarak geliştirilmiş bir araçtır. Bu raporlar, stratejik yönetim modelinin nihai

¹¹² DPT, a.g.e., s.4.

ürünüdür; bununla birlikte, stratejik yönetim döngüsünü devam ettirir, yönlendirir; öncel ve ardıl etkilere sahiptir. Bu yönüyle de modelin uygulanma kalitesinin somut bir yansımasıdır.

2.3.1. Hesap Verebilirliğe Katkısı

Bu raporların kullanımı, yönetsel hesap verebilirlik anlayışına farklı bir boyut kazandırmıştır. Buna göre, kamu idaresinin en üst düzey idarecisi, idaresinin stratejilerinin planlanması, uygulanması ve sonuçlarının hesabının verilmesi konusunda doğrudan sorumlu kabul edilmiştir. Böylece, idarecinin belirlenen uygulama yükümlülüğü, bir ölçüde uygulanacak olanı belirlemeyi de kapsayacak şekilde genişletilmiş; “yönetici”lik tavrı öne çıkarılarak daha başat bir rol oynaması amaçlanmıştır. Buna göre, (üst) yönetici, kamu idaresinin geleceğine yön verecek stratejileri, hükümetin siyaseti ve ilgili bakanın onayı çerçevesinde belirleyecek; uygulamasını bakanın gözetiminde gerçekleştirecek; performansının hesabını da, yine kendisinin performansına bağlı olarak parlamentoya hesap verecek olan bakana verecektir. Bu kapsamda, bu raporların, parlamento ile bakan, bakan ile üst yönetici ve üst yönetici ile alt birim yöneticileri arasındaki hesap verebilirlik ilişkisine somut bir dayanak oluşturduğu söylenebilir.

Farklı uygulama örneklerine sahip bu raporların, özellikle, bakanlık teşkilatının (bağlı birimler dâhil) yönetiminde ortak çalışan ve sorumluluğu paylaşan bakan ile üst yönetici arasındaki ilişkinin gelişimine etkisi dikkat çekicidir. Örneğin, ‘Yeni Zelanda’da, bakanlar ile üst yöneticiler, mali performans ile üretilecek çıktılar için harcanacak para ve yapılacak işin kalite ve zamanlaması konusunda önceden anlaşmak zorundadır. Performansın önceden belirlenmesi, bakana ve yöneticilere, miktar, maliyet ve kalite açısından çıktılarının gerçekleşen ile planlanan düzeylerini karşılaştırma imkânı verir. Bu da, o ülkede yönetsel hesap verebilirliğin temeli kabul edilir. Benzer şekilde, İrlanda’da da, bakanlarla üst yöneticiler arasında performans anlaşmaları imzalanır ve üst yöneticiler bu anlaşmalardan ve ardıl performans değerlendirmelerinden sorumlu olurlar. Üst yönetici, stratejik planın uygulanmasında, sorumlu olduğu bakana bu yolla yıllık ilerleme raporları sunar. Kanada’da ise, kamu görevlileri tarafından “hesap verebilirliğin başarılması”ını sağlayacak bu tür bir yaklaşımı geliştirmek üzere, hükümet faaliyetlerine “sonuçlar için yönetme” anlayışıyla odaklanılmakta ve üst yöneticiler tarafından hesap verebilirlik sözleşmeleri imzalanmaktadır. Bu tür, “sonuçlar için hesap verebilirlik” bakış açısını, kamu idaresinin geneline (üst yöneticinin devraldığı sorumluluğun etkin paylaşımını

sağlayarak) yaymak ve kamu görevlileri arasında giderek artan takım çalışmalarında da esas kılmak, hedefleri arasındadır. Görüldüğü üzere, bu ülkelerde, strateji beyanları, kamu idaresinin esas alacağı siyaseti belirleyen ve bu konuda parlamentoya karşı sorumlu olan bakanla, bu siyaseti uygulamak ve uygulatmak konusunda bakana karşı sorumlu olan üst yönetici arasındaki bir “sözleşme”ye benzetilmekte¹¹³; performans raporları da, üst yöneticiler açısından, sözleşmeye bağlılığın bir çeşit delili olarak öne sürülmektedir.

Bu raporlar aracılığıyla hesap verebilirliği, bu kapsamda, içe dönük ve dışa dönük olmak üzere ikiye ayrı yönden ele almak mümkündür. Buna göre; birincisinde, kamu idaresi, misyon, vizyon ve amaçlarının neresinde durduğunu, gerçekte hangi yöne ve nasıl ilerlemekte olduğunu, hedeflerine ulaşma düzeyini, kaynak kullanımındaki etkinliğini, idari kapasitesinin yeterliliğini, özetle gelişimini değerlendirme ve gözden geçirme fırsatı bulur. Planların hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu olan üst yöneticilerin ilgili bakana, alt birim yöneticilerinin ise üst yöneticiye yönelik bilgilendirme ve açıklamaları (gerekçeleri), kurum içi hesap verebilirlik sürecinin işletilmesine katkı sağlar. İdare ayrıca, hedeflere ulaşmada yaşanan sapmalara ilişkin olarak geleceğe, bir sonraki planlama ve uygulama aşamalarına dair çıkarımlarda bulunma şansı yakalar. İkinciyle ise, kamu idarelerinin hazırladığı (stratejik) planlar uyarınca kamu kaynağının kullanımı konusunda sorumlu hükümete yetki veren parlamentoya, gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin olarak değerlendirme yapma imkânı verir. Bu değerlendirme, kamu kaynağının kullanım etkinliğinin, planlanan temelinde sorgulanması şeklinde olup doğrudan bakanların dolaylı olarak da planların hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu olanların hesap verebilirliğine hizmet eder. Ayrıca, parlamentodan alınacak geri bildirimler de, daha iyi bir planlama ve uygulama süreci için ileriye dönük iyileştirmelere zemin oluşturur. Diğer taraftan, ödediği vergilerle kamu kaynağının gerçek sahibi olan vatandaşlara da, parasının nasıl değerlendirildiğine ilişkin bilgiye erişim (saydamlık) imkânı doğar.

Diğer taraftan, bu raporların, etkin bir hesap verebilirlik aracı olarak kullanılabilmesi için, öncelikle, ürünü olduğu sistemin, yapılacak değerlendirmeye esas performans bilgisini ölçebilme imkân ve kabiliyetine sahip olması gerekmektedir. *Performans ölçümü*, ‘kamu hizmetlerine yönelik çıktı ve sonuç odaklı hedeflerin ve bu hedeflere ilişkin göstergelerin belirlenmesini, bu hedeflere ilişkin faaliyet sonuçlarının

¹¹³ BOYLE, a.g.e., s.21.

kayıt altına alınmasını ve bu sonuçların göstergeler bağlamında değerlendirilerek raporlanmasını içeren; böylece neyin başarmak istendiğinin ve başarılı olup olunmadığının veya istenilen amaçlara ne ölçüde ulaşıldığının belirlenmesine hizmet eden ve bu çerçevede karar alıcılara katkı sağlayan bir süreçtir.¹¹⁴

Tablo 5: Performans Neden Ölçülür?¹¹⁵

- ✓ Performansı ölçmezseniz, başarıyı başarısızlıktan ayıramazsınız
- ✓ Başarıyı göremezseniz, onu ödüllendiremezsiniz
- ✓ Başarıyı ödüllendirmiyorsanız, muhtemelen başarısızlığı ödüllendiriyorsunuzdur
- ✓ Başarıyı değerlendirmezseniz, ondan bir şeyler öğrenemezsiniz
- ✓ Başarısızlığı tespit edemezseniz, onu düzeltemezsiniz
- ✓ Performansı ölçer ve sonuçlarını gösterirseniz, kamuoyunun güvenini ve desteğini kazanabilirsiniz
- ✓ Performansı ölçmezseniz, geliştiremezsiniz

Performans ölçümü, gerçekleştirilen faaliyetlerin niceliği üzerinden niteliğini anlama çabasıdır. Bu bağlamda, örneğin bir belediyenin, yılda kaç km asfalt yenilemesi yaptığı bilgisi, tek başına performans ölçümüne imkân vermeyecektir. Çünkü bu bilgi, karşılaştırma ve muhakeme yapmaya fırsat vermez. Raporda, örneğin, yapılan asfaltlamanın miktarı, maliyeti (sadece hammadde ve işçilik değil, toplumun geçici de olsa yaşam koşullarına olumsuz etkisi), kalitesi ve bu kaliteye bağlı olarak faydasının (dayanaklılığının, ne kadar süre hizmet verebileceğinin vb.) belirtilmesi; bu verilerin planlananla, geçmiş yıllarla ve belki ülke ortalaması ve/veya uluslararası standartlarla karşılaştırılması gerekir. Yine bir idarenin salt satın aldığı kitap sayısını bildirmesi performans ölçümüne imkân veremeyecektir. Bu kitapların, alanları itibariyle sınıflandırılması veya dökümü, hangi ihtiyaca binaen temin edildikleri, maliyeti ve belki orta vadede okunurluk oranları sağlıklı bir analiz yapabilmek için ihtiyaç duyulacak veriler arasındadır. Faaliyetin arzulanan sonuca hangi ölçüde ulaştırdığını belirlemek; sadece “ne”yi değil “nasıl”ı da anlamak bu şekilde mümkündür. Bu kapsamda, planlama ile uygulama arasında makul bir karşılaştırma yapılabilmesini mümkün kılan, uygulamanın

¹¹⁴ YILMAZ, Sibel, “Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri ve Harcama Gözden Geçirmeleri”, (Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, BÜMKO, 2009), s.23-24.

¹¹⁵ “Manageware, “Performance Accountability-Measuring Results”, s.2.

niteliğini anlamaya yardımcı olan ve bu anlamda performans bilgisine somut dayanak oluşturan bir takım araçlara ihtiyaç duyulmaktadır. ‘Performansı; ilerlemeyi; politika, plan ve programlardaki başarıyı ölçmek üzere kullanılan bu araçlara, *performans göstergesi* denilmektedir. Girdi, çıktı, sonuç; bunlardan türetilen ekonomiklik, verimlilik, etkinlik ve diğerlerine nazaran daha nitel ve öznel bir karaktere sahip olan kalite göstergesi, başlıca başvurula gelen performans göstergeleri olarak sayılabilir. Burada, genel çerçevenin dışına çıkmamak adına göstergeler hakkında detaylı bilgi verilmeyecek; ancak, mevzuatımızda da sık kullanılan üçlüye (ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik) ilişkin olarak bir takım açıklamalar ilgili başlık altında ayrıca yapılacaktır.

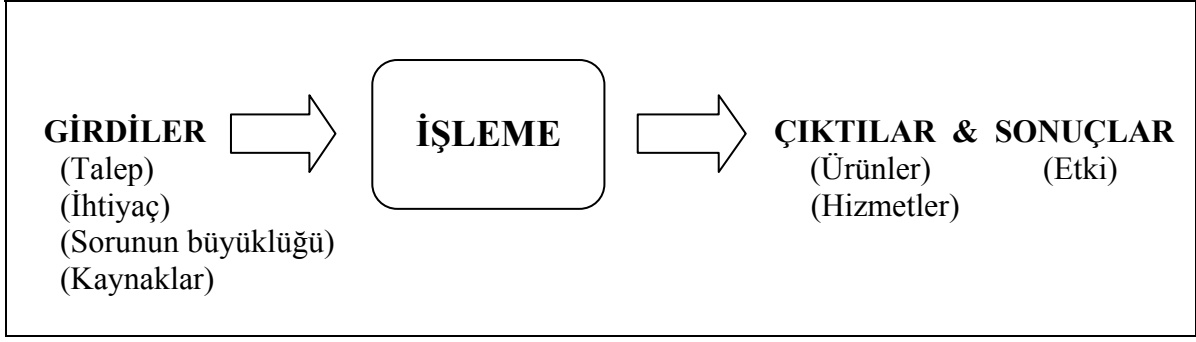
Girdi, çıktı ve sonuç göstergelerini şu şekilde tanımlayabiliriz;

- ‘Girdi, faaliyetleri yerine getirmek için kullanılacak kaynaklardır (emek, uzmanlık, zaman, fiziki ve mali kaynaklardır). Girdi göstergeleri, bir hizmete ilişkin talebi ortaya koyabilmek, bir hizmeti sunabilmek için katlanılacak toplam maliyeti belirleyebilmek ve buna ilişkin kaynak organizasyonu gerçekleştirebilmek açısından kullanışlıdır. Girdi göstergeleri, genelde, girdi/çıktı karşılaştırması yapabilmek üzere çıktı ve sonuç göstergeleri ile birlikte kullanılır.
- Çıktı: Belirli politika ve programlar doğrultusunda kaynakların/girdilerin, bir faaliyet veya süreç (bir dizi faaliyet) yoluyla işlenmesi neticesinde elde edilen, üretilen mal ve hizmetlerdir. Çıktı göstergeleri, miktarı ölçer. Üretilen mal ve hizmet miktarını veya hizmet verilen müşteri/vatandaş sayısını ölçer. Çıktı göstergeleri, belirli bir programı uygulayabilmek için gerekli faaliyet düzeyine odaklanır.
- Sonuç: Uygulamaya konulan belirli politikaların, programların ve girişimlerin neticesinde ortaya çıkan değişim; bu değişimin topluma yansımadır. Sonuç göstergeleri ise başarıyı; ortaya çıkan neticeyi ve programın etki düzeyini ölçer. Arzu edilen sonucun başarılıp başarılmadığını bu gösterge ortaya koyabilir. Politika üreticiler, genelde, en fazla sonuç göstergeleri ile ilgilenir.¹¹⁶⁻¹¹⁷

¹¹⁶ “Guidelines for Annual Performance Reports”, 2010, Terminology, s.6-8.
<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/cabinet/transacc/pdf/Category1.pdf>, 01/06/2010

¹¹⁷ “Manageware, “Performance Accountability-Measuring Results”, s.10-11.

Şekil 5: Girdi, Çıktı ve Sonuç¹¹⁸



Performans raporları, bu çerçevede, amaç ve hedeflerine ulaşma düzeyi ile gerçekleşen sapmaları ve bu sapmaların nedenlerini ortaya koymak üzere, ağırlıklı olarak, idarenin, göstergelere dayalı performans bilgisini içeren yıllık belgelerdir. Bu raporlar, kamu idaresi tarafından, saydamlığın ve hesap verebilirliğin aracı olarak kullanılmanın yanı sıra, öz-değerlendirme bağlamında ders çıkarma anlayışıyla da ele alındığı takdirde, nihai amaç olan idarenin gelişimine hiç kuşkusuz daha fazla katkı sağlayacaktır. Bu durum, idarenin, kendini bildiğini ve kendine güvendiğini, hatalarını düzeltme ve kendini geliştirme konusunda içsel bir talebinin olduğunu göstermesi ve bunun için bir dış baskıya ihtiyaç duymadığı mesajını vermesi açısından da anlamlı olacaktır.

Tablo 6: Başarılı Performans Hesap Verebilirliğinin Sırları¹¹⁹

<ul style="list-style-type: none">✓ Politika planlama ve stratejik planlama süreçlerinin içine inşa edilir.✓ Sürecin doğru anlaşılmasına dayanır, ancak sonuçlara odaklanır.✓ Performansı ölçmek üzere birbirini dengeleyen bir dizi performans göstergesi kullanır.✓ Güncel, geçerli ve güvenilir veri üretir.✓ Hem iç hem de dış karşılaştırmacılar içerir. Zaman akışı içinde iç performansını karşılaştırır; performansını, kamu veya özel kesimdeki benzer program veya faaliyetlerle de karşılaştırır (kendisiyle sınırlı kalmaz).✓ Sonuçları düzenli ve kamuya açık bir şekilde raporlar.✓ Hem siyasi hem de yönetsel karar alıcıları bilgilendirir.✓ İyi bir geri besleme sistemine sahiptir. Bilgiyi, hızlı bir şekilde, bu bilgiyi kullanıp programların işleyişini geliştirecek olan yöneticilere ve çalışanlara ileterek geri dönüştürülür.
--

¹¹⁸ “Manageware, “Performance Accountability-Measuring Results”, s.9.

¹¹⁹ Aynı, s.4-5.

2.3.2. Kısıtları

Teorik açıdan oldukça makul ve uygulanabilir kabul edebileceğimiz performansa dayalı hesap verebilirlik yaklaşımının ve performans raporlarının, uygulama aşamasında bir takım kısıtlarla karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Bu kısıtlara örnek olarak şunlar sayılabilir;

- ‘Performansın izlenmesinin işlem maliyeti yüksektir. Önemli kaynaklar, bu sistemin işletilmesine ayrılmak zorundadır.
- “*Checklist mentality*”(belirlenmiş bağlılık) olarak adlandırılan bir olgunun gelişme tehlikesi bulunmaktadır. Buna göre, belirlenmiş çıktı ve sonuçlara ulaşma, bu hedeflerle uyum çabası, kişileri daha kapsamlı ve etkin sonuçları elde etme fikrinden, böyle bir kaygı taşımaktan alıkoyabilir.
- Bakanlar kendi idaresinin performansını değerlendirme konusuna önem vermeyebilir veya ilgisiz kalabilir. Bu, genelde, parlamentonun ilgisizliğinin bir yansıması olarak ortaya çıkar ve kaçınılmaz olarak bakandan sonra üst yöneticiyi ve tüm idareyi de olumsuz etkiler. Bu durumda, şöyle bir risk doğar; izleme üstün körü yapılır ve izlemenin performans üzerinde bir etkisi olmaz. Bu da, katlanılan yüksek maliyetlerin sonuçsuz kalmasına; harcanan emeğin, zamanın ve kaynağın israfına neden olur.¹²⁰
- Etkin bir dış denetimin yokluğunda, raporların ciddiye alınması ve raporlara dayanarak hesap sorulması da bir takım sorunlara neden olabilir. Bu durumda, atanmalarında siyasi sorumlu bakanın doğrudan etkisi bulunan kamu yöneticilerinin, görevden alınmaları konusunda da etki sahibi olan bakanın hesap vermesine dayanak oluşturacak bu belgeyi, gereğince hazırlayabilmeleri mümkün olmayacaktır. Sonuç olarak, idareler faaliyet sonuçlarını olduğu gibi, gerçekçi bir şekilde ele alma konusunda isteksiz davranacaktır.
- ‘Performans göstergeleri, bir siyasetin veya programın bütün/her (doğrudan ve dolaylı) etkisini ölçemeyebilir. Ayrıca, yürütmenin ulaştığı her sonucun nicel olarak ölçülmesi de mümkün olmayacaktır.
- Bazı yanlış eğilimlerin ortaya çıkması da muhtemeldir. Örneğin, performansını yüksek göstermek isteyen yetkililer, zahmetli ve çetrefilli atılımlar yerine, kendilerini fazla zorlamayacak, başarılması nispeten kolay performans hedefleri

¹²⁰ BOYLE, a.g.e., s.20.

belirlemeye yoğunlaşabilirler.¹²¹ Performans göstergelerini yorumlama konusunda da nesnel davranmayabilirler. Ayrıca, salt prosedürlere uygunluk adına, performansa ilişkin zorlama hedef ve göstergelerin belirlenmesi, gerek hesap verebilirlik gerekse öz-gelişim adına sağlıklı bir sonuç alınmasına imkân vermeyecektir.

- Diğer taraftan, hesap verebilirlik olgusuna çok fazla yoğunlaşılması, bilinçaltında içsel bir savunma mekanizmasının devreye girmesine neden olabilecektir. Bu durum, kamu idaresinin gerçekçi öz-değerlendirme yapabilmesinin, geleceğe ilişkin dersler çıkarabilmesinin, eksik yönlerini tespit ederek öneriler geliştirebilmesinin ve bütün bunların havada kalmaması ve ciddiyetle ele alınabilmesi ve takibinin yapılabilmesi adına kayıt altına alabilmesinin önüne geçecektir.
- Bir önceki bölümde değinilen ve hesap verebilirlik aşırılıklarına neden olduğu belirtilen anlayışın, gerek iç gerekse dış forumlarda hâkimiyeti de, bu raporların kısa sürede amacından saptırılmasının önünü açar. Bu nedenle, zihinsel ve kültürel altyapının, bu yeni yaklaşıma uygun olması zorunludur.

Esasında, ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın, hiçbir nesnel düzenleme, insan (öznel) unsurunun sağduyulu iradesine muhtaç olmaktan kurtulamamaktadır. Bu nedenle, kamu idaresi, profesyonelliği öne çıkarmak üzere öncelikle insan kaynağına yatırım yapmalı; nesnel düzenlemeleri sağlıklı bir şekilde işletebilmekte ihtiyaç duyacağı nitelikli iş gücü için de doğru atama ve yetiştirme tedbirleri geliştirmelidir.

Performans raporları, bu genel çerçevede, uygulandığı ülkelerde, yaklaşım farklılıklarına bağlı olarak farklı ad, şekil ve içeriklerde hazırlanmakta ve farklı usullerle ele alınmaktadır. Ülkemizde de, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine, stratejik yönetim modeli çerçevesinde, uygulamalarının planlanana uygunluğunun değerlendirilebilmesini temin etmek üzere, “faaliyet raporu” hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında, öncelikle, bahsi geçen idari reform dalgasının ülkemizdeki yansımaları (yeni mali yönetim ve kontrol sistemimiz üzerinden incelenecek; daha sonra da, bu sistemin unsurlarından idare faaliyet raporu, mevzuatı temelinde ele alınacaktır.

¹²¹ “Manageware, “Performance Accountability-Measuring Results”, s.5.

2.4. REFORM SONRASI TÜRK MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİ

“Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkinliğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir.”

Yukarıdaki cümle, yasalaşamamış olmakla birlikte son on yıl içerisinde gerçekleştirilen Türk idari reformlarının dayandığı temel ilkeleri belirlemiş ve genel çerçevesini çizmiş bulunan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinden alıntıdır. “Yeniden yapılanma” ihtiyacının bu sözlerle ifade edildiği söz konusu metinde, kamu yönetiminde yaşanan sorunların ve krizlerin temelinde yatan en önemli neden olarak, çağın koşullarına ve halkın taleplerine yeterince cevap vermekten uzak bulunan yönetim anlayışı gösterilmiştir. Bu anlayışın özellikleri, şu şekilde özetlenmiştir;

- Gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli,
- Amaç yönelimli değil sorun çözme yönelimli,
- Teşhis yönelimli değil çözüm yönelimli,
- Tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım,
- Ödüllendirme yerine cezalandırma yönelimli.

Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açığın - *stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı*- varlığına vurgu yapan söz konusu gerekçeye göre, bu açıklar aynı zamanda yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara da kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Buna göre, stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir. Diğer taraftan, bütün bu açıklar arasında, en fazla görünür olanın mali açık olduğuna dikkat çekilmekte; şeffaflığa, hesap verme sorumluluğuna, katılımcılığa ve kamuoyu denetimine açık olmayan bir yönetim anlayışı ve yapılanması devam ettiği sürece de bu sorunların üstesinden kalıcı bir şekilde gelinemeyeceği düşüncesi dile getirilmektedir.

Sorunlu bulduğu bu yönetim anlayışını tasfiye etmeyi ve yerine, “yeni kamu yönetimi”nin evrilmiş alternatifi olarak kabul edebileceğimiz “iyi yönetişim”i¹²² ve ilkelerini¹²³ geçerli kılmayı hedefleyen Tasarının, öngördüğü yeni yönetim anlayışı ve uygulaması ise, genel gerekçesine göre;

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır,
- Hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır,
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır,
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır,
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır,
- Mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yanadır,
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir,
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturur,
- Hesap verebilirliği artırır,
- Herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır,
- Her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.

Söz konusu metinde, bugüne kadarki idari reform çabalarının başarısız kalmasında yadsınamaz etkisi bulunan bir faktöre dikkat çekilerek bu yeniden yapılanma sürecinin, mekanik bir şekilde sadece yasaların ve kurumsal yapıların değiştirilmesi olarak görülmediği; bu süreçte anlayışların, düşünüş ve davranış kalıplarının (zihniyet) değişiminin de zaruri bulunduğu vurgulanmaktadır. İnşası hedeflenen zihniyetin gereği olarak da, gelecek yönelimli ve katılımcı bir anlayış içinde kamu idarelerinde “stratejik yönetim” modelinin benimsenmesi; bu (KYTK Tasarısı) ve bunu takip edecek tamamlayıcı nitelikteki diğer düzenlemelerle;

- Geçmiş yönelimli bir yönetimden gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime,

¹²² İşletme tekniklerinin devlete ithalinin uygulamadaki sonuçları bakımından sınırlarına ulaştığı, işletmeciliğin devletin ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamadığı ve devletin özel sektörden daha farklı ve daha karmaşık yönetim sorunlarına içkin bir alan olduğu, özetle devlet “işletmesi”nin etkinlik ve etkililik ölçülerinde işletilmesinden daha fazlasını gerektirdiği dile getirilmiş; sadece iç yönetim yapıları ve örgüt içi düzenleme ile sınırlı kalmayacak, kamu örgütleri ve bu örgütlenmelerin sosyal-siyasal çevreleri arasındaki dış ilişkileri de kapsayacak yeni bir kavramsallaştırma önerisi getirilmiştir. Bu önerinin adı olan yönetişim, tek taraflı etkilenimden etkileşime; kamu idaresinin işleyişinde yönetilen konumunda yer alan özel sektör ve üçüncü sektörün de yönetime katılımını savunan bir modeldir. (GÜZELSARI, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”)

¹²³ İyi yönetişimin öne çıkan ilkeleri şu şekilde sayılabilir: Açıklık ve saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik, tutarlılık, öngörülebilirlik, yerindelik, hukukun üstünlüğü, liyakate dayalı yönetim ve etik vb. (bkz. Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 2007)

- Çözüm yönelimli bir anlayıştan, teşhis yönelimli bir anlayışa,
- Kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan, açık ve katılımcı bir yaklaşıma,
- Ceza yönelimli bir uygulamadan ödül yönelimli bir uygulamaya,

geçilmesi öngörülmektedir.

Belirtildiği üzere söz konusu Tasarı yasalaşamamış, ancak kamu yönetiminde egemen kılmayı arzu ettiği birçok ilke ve yaklaşım, tamamlayıcı olmasa da (tamamlanacak şeyin kendisi olmadığından) kısmen ikame edici nitelikte kendisini takip eden ve açığın en yoğun olduğu iddiasında bulunduğu mali alanı düzenlemek üzere yürürlüğe konulan 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idaresinin yaşam sahasına dâhil edilmiştir. Türk kamu yönetiminde, 5018 sayılı Kanun ile yeni bir sayfa açılmış; kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizin, stratejik plan, performans programı ve performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporu, iç kontrol (iç denetim dâhil) ve dış denetim gibi birçok düzenleme ve süreç eliyle yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. Kanunda, KYTK Tasarısında da önerildiği üzere, stratejik yönetim modeli benimsenmiş; ekonomiklik, verimlilik, etkililik, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş kavram ve değerler temelinde söz konusu düzenleme ve süreçler organize edilmiştir.

Birçoğu Türk kamu yönetimi için yeni olan, fikri ve şekli temelde farklı altyapılar gerektiren, bağlantılı ve birbirine bağımlı çok sayıda unsuru içeren bu organizasyonun hayata geçirilebilmesi elbette kolay ve hızlı olmayacaktır. Hali hazırda yasal, teknik ve yönetsel açıdan bir takım boşluklara sahip söz konusu düzenleme ve süreçlerin, boşluklarının giderilmesi ile kamu idarelerince anlaşılması, benimsenmesi, tecrübe edilmesi, yerleşmesi ve geliştirilmesi için geçiş yıllarına ihtiyaç duyulacağı açıktır. Bu durum, araştırmamıza konu faaliyet raporları için de geçerlidir. Bununla birlikte, özellikle bu geçiş süreci içinde, gerek idare bazındaki uygulamaların gerekse genel işleyişin yakından izlenmesi ve tespit edilen eksikliklerin süratle giderilmesi, düzenlemelerin kamu idarelerince doğru anlaşılabilmesi ve sağlam bir temelde yürütülebilmesi açısından zorunludur. Diğer taraftan, (yeni) mali yönetim ve kontrol sisteminin kendisinden umulan yararları sunabilmesi, sistemin, tüm unsurlarıyla bir bütünlük içerisinde değerlendirilmesi ve tüm çarklarının usulüne uygun ve birbirini tamamlayacak/destekleyecek şekilde işletilmesi ile mümkündür. Bu açıdan, faaliyet raporları da, ancak bir sistem çıktısı olarak üretildiği takdirde işlevini yerine getirebilecektir. Bu nedenle, idare faaliyet raporlarına

ilişkin açıklamalara geçmeden önce, raporların ürünü olduğu sistemi genel hatlarıyla da olsa temel unsurları itibariyle tanımakta yarar bulunmaktadır. Bu tanıma, 5018 sayılı Kanun ile ikincil mevzuatının ilgili maddeleri üzerinden, teorisiyle sınırlı olacaktır.

2.4.1. Dayandığı Temel Esaslar

5018 sayılı Kanununun 1 inci maddesinde, Kanunun amacının; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir 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 düzenlemek olduğu ifade edilmiştir. Bu ifade şekline anlaşılabileceği üzere, Kanunun nihai amacı, italik yazılı “araç”ları düzenlemek suretiyle;

- politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını,
- hesap verebilirliği ve
- mali saydamlığı

sağlamaktır. Buna göre, söz konusu araçlar (başta bütçenin hazırlanması ve uygulanması olmak üzere), sıralanan amaçları gerçekleştirecek şekilde hayata geçirilmek durumundadır.

Kanununun 4 üncü maddesinde, kamu maliyesinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütüleceği belirtilmekte; 5 inci maddesinde de temel ilkeleri sıralanmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır;

- Kamu mali yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütülür.
- Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır.
- Kamu mali yönetimi TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.
- Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.

Kanun, kamu idare bütçelerinin hazırlanma ve uygulanmasına ilişkin hükümlerine geçmeden önce, 1/3 üncü bölümünde, kamu kaynağının kullanımının genel esaslarını düzenlemiştir. Bunlar;

- Mali saydamlık: Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir (madde 7).
- Hesap verme sorumluluğu: 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 (madde 8).
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme (madde 9).

2.4.2. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları arasında sayılan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, bu Kanunun nihai amaçları olarak öne çıkardığımız mali saydamlığı, hesap verebilirliği ve kamu kaynağının politika ve hedefler doğrultusunda etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamak üzere tercih edilen stratejik yönetim modelinin çerçevesini çizmektedir. Buna göre, 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 ve ‘beş yıllık bir dönem için’¹²⁴ *stratejik plan*; ‘stratejik planın yıllık uygulama dilimini oluşturmak üzere de’¹²⁵ *performans programı* hazırlayacaktır. 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* dayandıracak; *bütçelerini* performans hedefleriyle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacaktır.

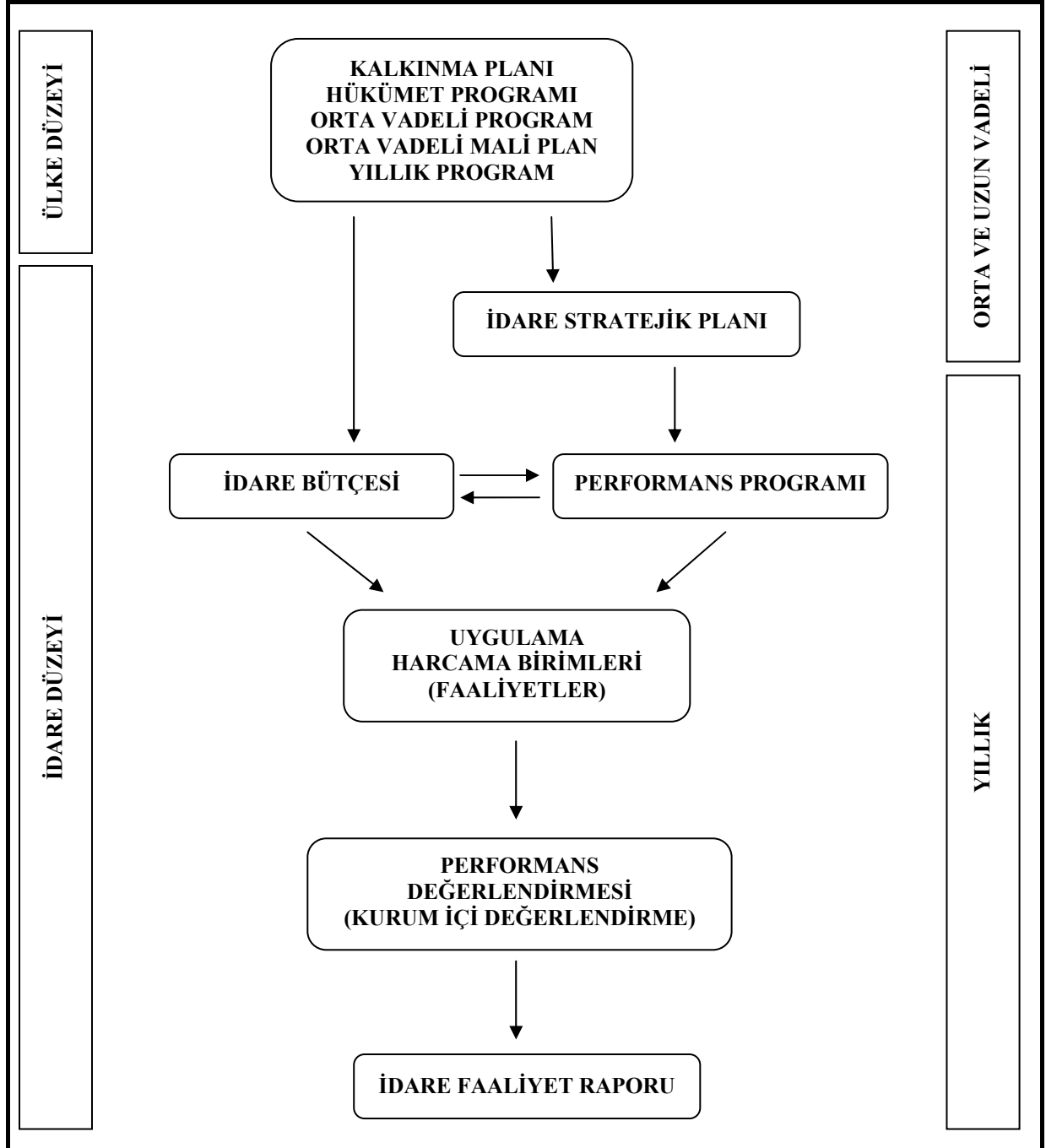
Kamu idareleri, söz konusu plan ve programlarda ortaya koydukları amaç ve hedeflere ulaşmak üzere, yetki ve görev alanları kapsamında bir takım faaliyet-projeler yürütecekler; bunu yaparken de sahip oldukları beşeri, mali ve fiziki kaynağı bu doğrultuda

¹²⁴ “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, (26/05/2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete), madde 7.

¹²⁵ Aynı, madde 16.

en uygun bir şekilde değerlendirmek isteyeceklerdir. Bu istek, uygulama safhasını sistemli bir yaklaşımla “kontrol altında” bulundurmalarını gerektirmektedir.

Şekil 6- Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İlişkisi



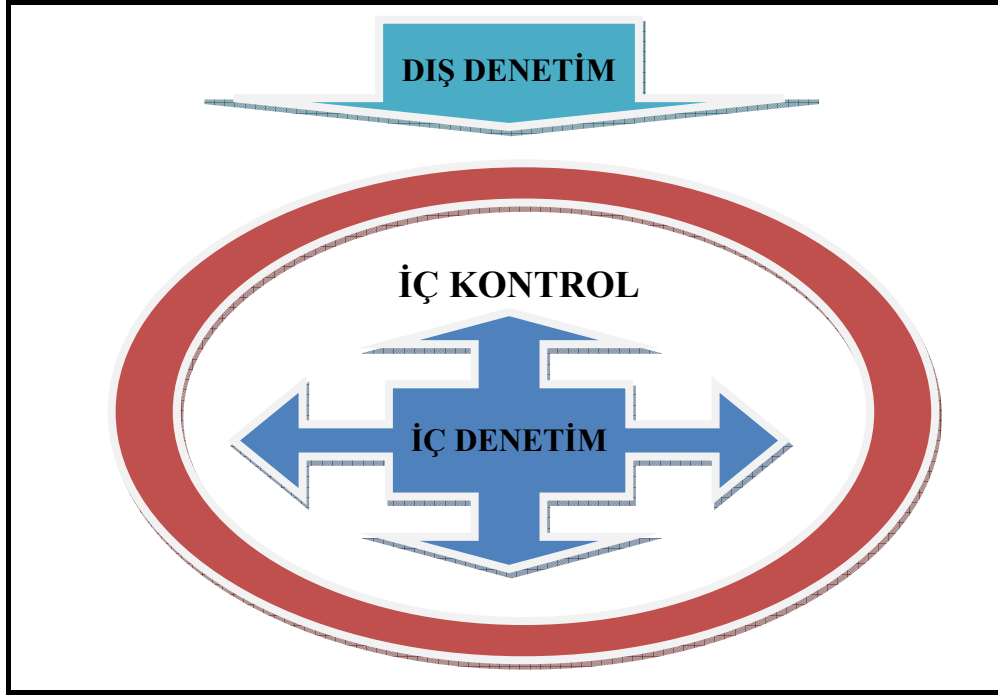
KAYNAK: Maliye Bakanlığı (BÜMKO), “Performans Programı Hazırlama Rehberi”, 2009, s.10.

2.4.3. İç Kontrol Sistemi

5018 sayılı Kanun, kendi amaç ve hedefleri yolunda hesap verebilirliklerine konu yönetsel sorumluluklarının gereğini yerine getirmeleri konusunda, kamu idarelerinin,

kendi-kendini düzenleme kabiliyetlerini (oto-kontrol) geliştirerek iç kontrollerini sağlamalarını amaçlamıştır. Bu çerçevede, Kanunun beşinci kısmı iç kontrol sistemine ayrılmıştır.

Şekil 7: İç Kontrol ve Dış Denetim



Kanunun 55 inci maddesinde *iç 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,
- malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini

sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan *malî ve diğer kontroller* bütünü olarak tanımlanmıştır. Buna göre, iç kontrol, uluslararası yaklaşıma uygun bir şekilde; mali hususlarla sınırlı tutulmamış, idari faaliyetlerin (mevzuata) uygunluk ve performans boyutlarını da kapsamıştır. Ayrıca, kamu idaresinin, iç kontrol kapasitesini, iç kontrol sisteminin bir unsuru olan iç denetimle yine kendisinin değerlendirmesi öngörülmüştür. Buna göre, amaç ve hedeflerini plan ve programlarıyla ortaya koymuş kamu idaresi, faaliyetlerini, sistematik bir yaklaşımla, söz konusu amaç ve hedeflerini başarma önündeki muhtemel tehditleri (*riskleri*) değerlendirerek; maliyet-etkin bir yaklaşımla bu tehditlere karşı tedbirler (*kontrol*

faaliyetleri) geliştirerek ve bu tedbirlerin işlerliğini sürekli izleyerek yürütecektir. Bağımsız iç denetim ise, kamu idaresine, sistemin bir parçası olarak ancak içeriden bir dış gözle; çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek, kaynaklarını ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetip yönetmediğini değerlendirmek ve sistemi işletmesi konusunda kendisine rehberlik yapmak amacıyla, nesnel bir tavırla danışmanlık sunacaktır (madde 63).

2.4.4. Raporlama

Stratejik yönetimin genel mantığı içinde, stratejik plan ve performans programı, sadece uygulamayı düzenlemeyi değil, uygulama sonrasını değerlendirmeyi de sağlayacak; *stratejik amaçlarla uyumlu bir şekilde ölçülebilir hedefler saptayarak performansın önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçülebilmesine ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesinin yapılabilmesine* imkân tanıyacaktır. Bu çerçevede, kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda bu belgelerle ortaya konan iradenin, uygulama aşamasındaki tavrını değerlendirmek üzere, Kanun, kamu idarelerinin; plan ve programlarda ortaya konan söz konusu ölçme, izleme ve değerlendirme amacının bir gereği olarak *idare faaliyet raporu*; yasama organının, bütçe kanunuyla harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanmasına yönelik verdiği iznin kullanımına, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin olarak da *idare kesin hesabı* hazırlamasını öngörmüştür.

Kanunun ikinci kısmının altıncı bölümü, uygulama sonrasına, faaliyet raporlarına ve kesin hesaba ayrılmıştır. Buna göre, 41 inci maddesinde ele alınan idare faaliyet raporu, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl hazırlanacak ve

- idare hakkındaki genel bilgileri;
- kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri;
- stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini

İçerikler şekilde düzenlenecektir. Diğer taraftan, TBMM, bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanacaktır (madde 43). Bu yetki gereği, kesin hesap kanun tasarisinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idareleri,

‘muhasabe kayıtlarına dayalı olarak kesin hesap cetvel ve belgeleri hazırlayacaktır.’¹²⁶ Her ikili belge de, dış denetime esas olmak üzere, hesap verme sorumluluğunun gereği olarak yetkili kılınmış mercilere iletilecektir.

2.4.5. Dış Denetim

Dış denetim, Kanunun 68 inci maddesine göre, Sayıştay tarafından yapılacak; yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemleri, kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenecek ve sonuçları TBMM’ye raporlanacaktır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- o kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetim,
- o kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- o kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, *faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi*,

suretiyle ‘mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirilecektir.’¹²⁷ Sayıştay, kamu idarelerinde gerçekleştireceği söz konusu denetim faaliyetlerine ilişkin düzenleyeceği *dış denetim genel değerlendirme raporunu* da TBMM’ye sunacaktır.

5018 sayılı Kanunda, sistemin işletimine ilişkin yetki kamu idarelerine devredilmiş; ‘mali yönetim ve kontrolün, idarelerin yönetim sorumluluğu altında yürütülmesi tercih edilmiştir. Bu çerçevede, her bir kamu idaresinde, planlama, bütçeleme ve raporlama süreçlerine ilişkin siyasi sorumlu (bakan, belediye başkanı) ile yönetsel sorumlu (üst yönetici¹²⁸) birbirinden ayrılmış¹²⁹ (madde 10-11); üst yöneticinin, sorumluluğunun gereğini kendisine bağlı harcama yetkilileri, mali hizmetler (strateji geliştirme) birimi ve iç

¹²⁶ “Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, (26/04/2006 tarih ve 26150 sayılı Resmi Gazete), madde 5.

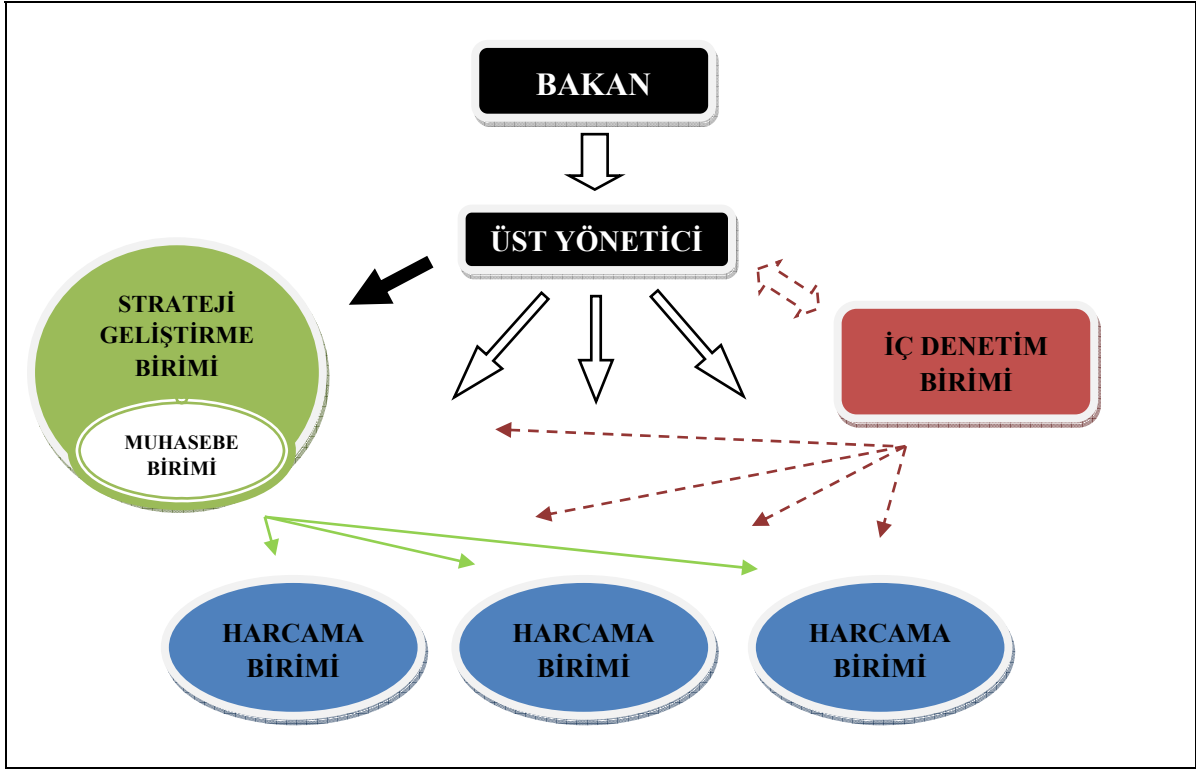
¹²⁷ ARCAGÖK, M. Sait ve Ertan ERÜZ, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi”, (Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2006), s.128.

¹²⁸ Bakanlıklarda müsteşar (Milli Savunma Bakanlığında Bakan), diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı, üst yöneticidir. (madde 11).

¹²⁹ ARCAGÖK, M. Sait ve Ertan ERÜZ, a.g.e., s.13.

denetçiler aracılığıyla yerine getirmesi öngörülmüş (madde 11); bütçelerden harcama yapılabilmesi, her bir harcama biriminin başında bulunan ve üst yöneticiye karşı sorumlu olan harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesine bağlanmıştır (madde 32).

Şekil 8: Mali Yönetim ve Kontrol Yapısı¹³⁰



İdare faaliyet raporlarını incelemeye geçmeden önce, son olarak, 5018 sayılı Kanun ile ikincil mevzuatında, sık bir şekilde, performans bilgisine atıfla kullanılan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kavramlarına ilişkin açıklama yapılmasında yarar görülmektedir.

2.4.6. Ekonomiklik, Verimlilik ve Etkililik

5018 sayılı Kanunda performans bilgisine işaret etmek üzere kullanılan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kavramlarını şu şekilde tanımlayabiliriz:

Ekonomiklik; amaçlanan sonuç için lazım gelen çıktının üretilmesinde gerekli (nitelikteki) girdinin (kısa değil uzun vadede) en az maliyetle teminini,

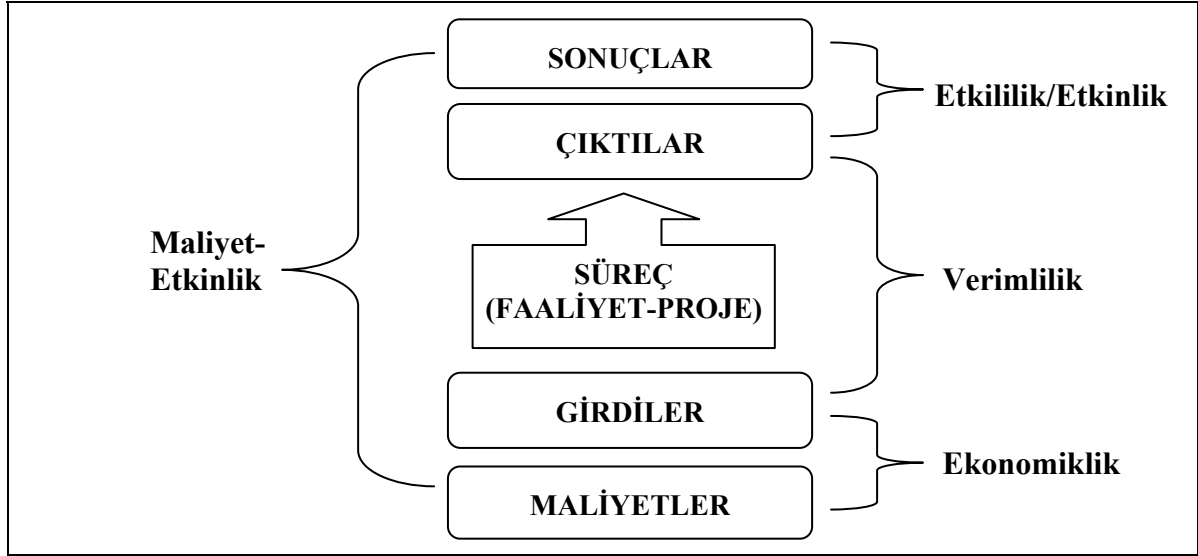
¹³⁰ Aynı, s.13.

Verimlilik; temin edilen girdilerin en optimum (uygun) bir şekilde kullanılmasını, hakkının verilmesini, mevcut girdilerle en çok çıktının veya hedeflenen çıktının en az girdiyle elde edilmesini,

Etkililik/Etkinlik; girdilerin en az maliyetli bir şekilde temin edilmesi ve en uygun bir şekilde değerlendirilmesi ile ortaya konan çıktının sonuç vermesini, amaca hizmet etmesini, gerçek yaşamda arzulanan yönde fark oluşturabilmesini, ifade eder.

Genelde bir arada kullanılan bu üç kavramı, birbirinden bağımsız ele almak esasında doğru olmayacaktır. Şöyle ki, girdilerin en az maliyetle (ekonomik) temini, ancak, verimliliği ve etkinliği mümkün kılacak olması halinde bir anlam ifade edecek; en az maliyetle temin edilen girdiler, ancak verimli kullanıldığı ölçüde etkin sonuçlara hizmet edecektir. Bu durumu bir örnekle açıklamaya çalışalım: Türkiye'nin olimpiyatlara ev sahipliği yapma amacı çerçevesinde gerekli olimpiyat stadının inşası söz konusu olsun. Bu stadın uluslararası standartlara uygun bir şekilde (ancak o zaman nihai amaca hizmet edecektir) inşası için gerekli girdiler (arazi, iş gücü, beyin gücü-mimar-danışman, gerekli teçhizat, ön araştırma ve inceleme vb.) amaç yolunda en az maliyetle temin edilmeli; bu girdiler yine amaç yolunda en verimli bir şekilde kullanılmalıdır. Amaç yolundaki, sonuç odaklı ekonomiklik ve verimlilik, etkinliğin de gerçekleşmesini sağlayacak; faaliyet-proje sonunda ortaya konan ürün amaca uygun ve hizmet eder nitelikte olacaktır. Ancak, girdilerin, amaçtan, arzulanan sonuçtan bağımsız bir şekilde en az maliyetle temini ve/veya bu girdilerin yine sonuç odaklı yaklaşımdan yoksun bir şekilde değerlendirilmesi/işletilmesi (ki bu değerlendirilememesidir esasen), ortaya ekonomik ve mimari açıdan görkemli ancak sonuca ulaştırmayan bir eserin çıkmasına da neden olabilir. Örneğin, girdilerden arazi, oyunlar için uygun hava koşulunu sağlamayan bir yerden belirlenmiş; yeterli uzmanlıkta bir mimar seçilmemiş veya uygun malzeme temin edilmemiş olabilir. Diğer taraftan, girdi doğru temin edilmiş olsa bile, örneğin, mimarın uzman görüşü çeşitli gerekçelerle dikkate alınmamış, yani "girdi"nin hakkı verilmemiş, verimli değerlendirilmemiş olabilir. Bütün bunların, zincirleme bir şekilde etkinsizliğe neden olması kaçınılmazdır. Kamu idaresinin ürettiği birçok iş ve hizmetin sonuçlarının tatmin etmekten uzak niteliğe sahip olmasında, bu sonuçtan bağımsız ve kısa vadeli düşük maliyet yaklaşımının bulunduğu söylenebilir. Bunun dışında, dış etkenlerin de etkinsizliğe neden olabileceği göz ardı edilmemelidir: Uluslararası komitenin, siyasi gerekçelerle, olimpiyat oyunlarını Türkiye'ye vermek istememesi de, buna örnek gösterilebilir.

Şekil 9: Ekonomiklik, Verimlilik ve Etkililik¹³¹



Bu gerekçelerle, ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kavramları birbirinden bağımsız değerlendirilmemeli; uzun vadeli ve sonuç odaklı bir bakış açısıyla, ulaşılmak istenen amaçlar doğrultusunda *maliyet-etkinlik*, faaliyet-projelerin tasarım ve uygulama safhalarında temel bir (kaynak) yönetim yaklaşımı olarak esas alınmalıdır.

2.5. MEVZUATINDA İDARE FAALİYET RAPORU

Mali yönetim ve kontrol sisteminin temel çıktısı ve işletilme kalitesinin somut göstergesi olan idare faaliyet raporlarının temel mevzuatı, faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemek amacıyla 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”tir. Açıklamalar, ağırlıklı olarak bu düzenleme esas alınarak yapılacaktır. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun ile bu Kanunun ilgili diğer alt düzenlemelerinden de yararlanılacaktır. Ancak, yapılacak açıklamalarda akıcılığı sağlamak ve dili yormamak üzere, kaynak mevzuat, daha çok dipnot kullanılarak belirtilecektir.

Diğer taraftan, ayrıntıda boğulmamak ve raporların özüne odaklanabilmek üzere, söz konusu Yönetmeliğin kapsamına alınarak faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü kılınan

¹³¹ ORAL, Esin, “Bazı OECD Ülkelerindeki Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme”, (Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, BÜMKO, 2005), s.14.

ancak tabi oldukları usul farklılıkları nedeniyle farklı süreçlere sahip olan sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin, raporları hazırlama, ilgili mercilere sunma ve görüşme süreçleri göz ardı edilecek; açıklamalar ve bir sonraki bölümde yapılacak değerlendirmeler, ağırlıklı olarak, merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin tabi olduğu usul ve esaslara dayandırılacaktır. Bununla birlikte, yeri geldikçe aralarındaki bağlantı ortaya konulacak ve ayrıca kullanılacak şekil ve tablolarla genel çerçevenin anlaşılması sağlanacaktır.

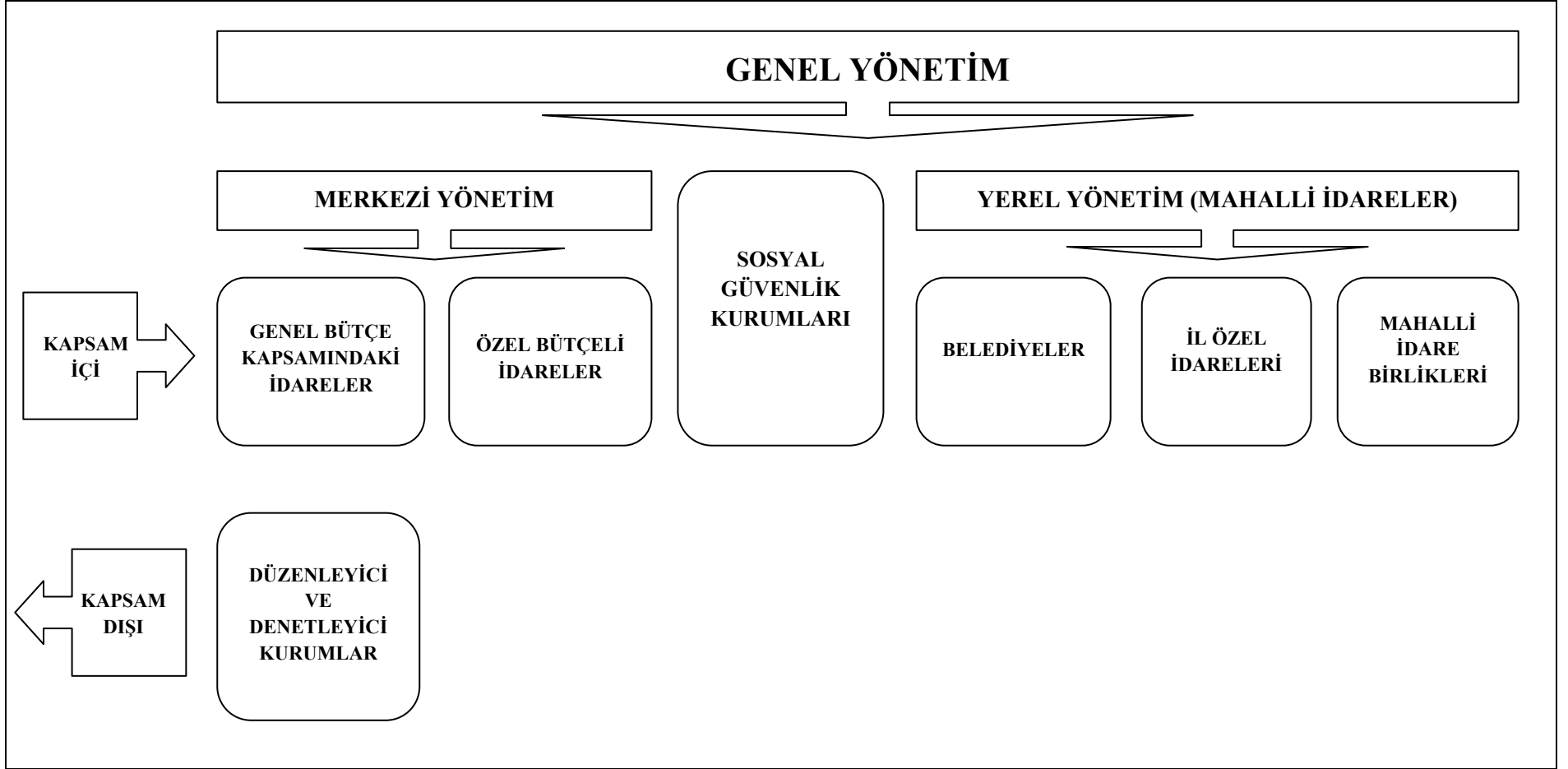
2.5.1. Hazırlamakla Yükümlü İdareler

Faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü kamu idareleri, söz konusu Yönetmeliğin 1 inci maddesine göre şunlardır;

- o Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri
- o Özel bütçeli idareler
- o Sosyal güvenlik kurumları
- o Mahalli idareler

Kapsamda yer alan ilk üç grubu, 5018 sayılı Kanunun, bütçe türlerini sayan ve tanımlayan 12 nci maddesine dayanarak tanımlayabiliriz. Buna göre, *genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri*, devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri; *özel bütçeli idareler* ise, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleridir. 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile yüksek mahkemelerin yanı sıra Devlet tüzel kişiliğine dâhil diğer idareler yer almakta; (II) sayılı cetvelde ise, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri ile kamu tüzel kişiliğine sahip diğer özel bütçeli idareler bulunmaktadır. Yine aynı madde uyarınca, *sosyal güvenlik kurumları* da, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve 5018 sayılı Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri olarak tanımlanabilir. Bu listede mevcut iki idare olup bunlar: Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumudur. *Mahalli idareler* ise, 5018 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin (e) bendine göre yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idarelerdir.

Şekil 10: İdare Faaliyet Raporu Hazırlamakla Yükümlü Kamu İdareleri



Buna göre, genel yönetim kapsamına dâhil kamu idarelerinden, sadece düzenleyici ve denetleyici kurumlar faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü kılınmamışlardır. Bununla birlikte, Kanunun 41 inci maddesi uyarınca, merkezi yönetim kapsamında yer alan bu idarelerin de bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarının, genel faaliyet raporunda gösterileceği belirtilmiştir.

2.5.2. Hazırlanması ve Sunulması

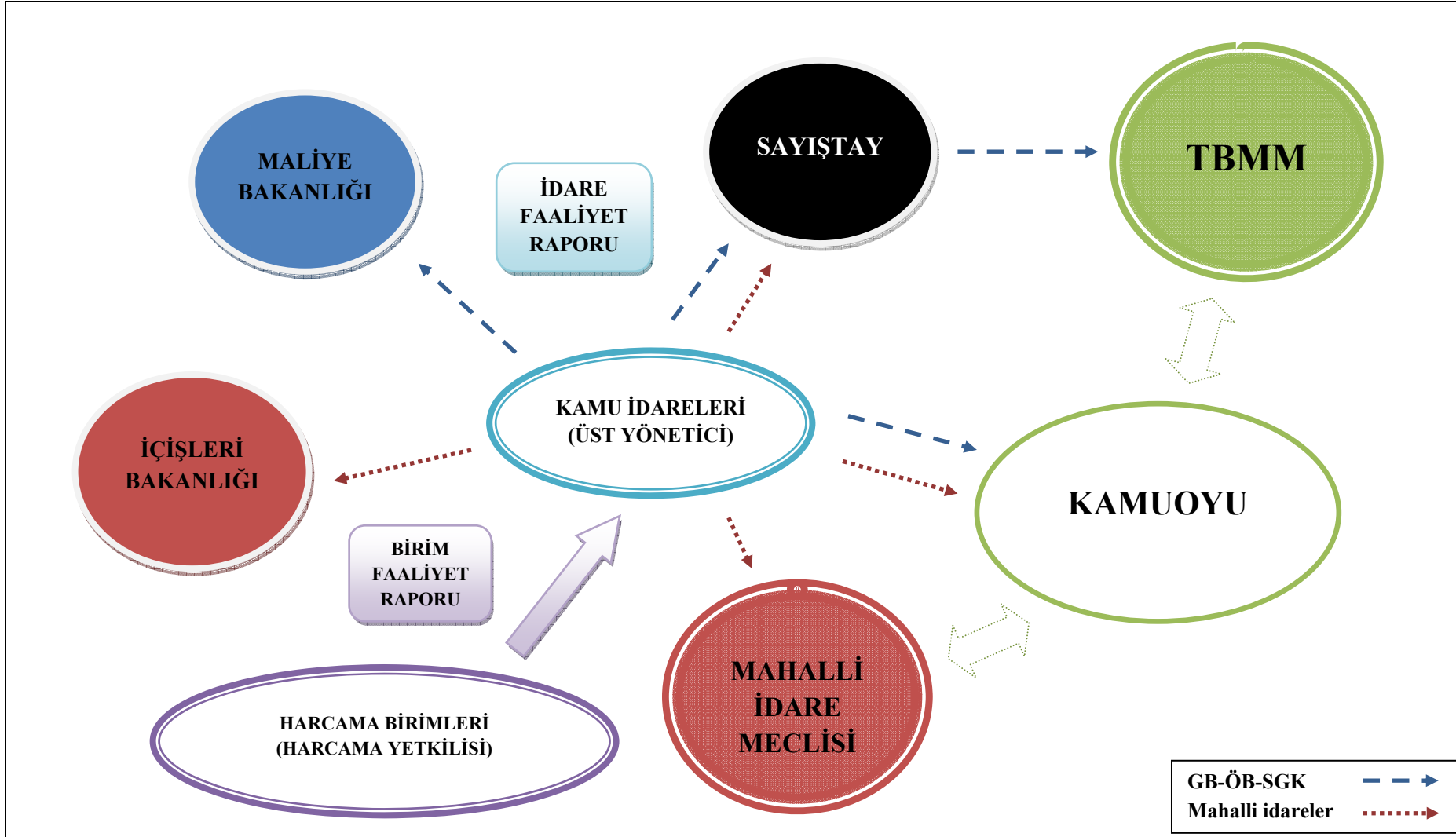
Üst yöneticinin, 5018 sayılı Kanun uyarınca, üstlendiği yönetsel sorumluluğun gereklerini, harcama yetkilileri, strateji geliştirme birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği bildirilmişti. Bu kapsamda, idaresinin faaliyet raporunu da, üst yönetici, bu aktörler aracılığıyla hazırlamaktadır. Buna göre, üst yönetici, idaresinin faaliyet raporunun hazırlık çalışmalarını, rapora esas mali yılın bitimini müteakip, koordinasyonu sağlamakla görevli strateji geliştirme birimi aracılığıyla harcama birimleri düzeyinde başlatır. ‘Harcama yetkilileri, söz konusu Yönetmelikte öngörülen içeriğe uygun olarak, yönetiminden sorumlu oldukları birimlerin *birim faaliyet raporunu* hazırlar ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasında esas alınmak üzere, en geç Mart ayının sonuna kadar idaresinin strateji geliştirme birimine gönderir. Bu hazırlık çalışmaları için harcama birimlerine, yaklaşık üç aylık bir süre tanınmıştır. Strateji geliştirme biriminin, harcama birimlerinden gelen raporları derleyerek idare faaliyet raporunu hazırlaması için ise bir ayı vardır. ‘Bu süre zarfı içinde hazırlanan idare faaliyet raporu, üst yönetici ile ilgili bakan tarafından onaylanarak en geç Nisan ayının sonuna kadar kamuoyuna duyurulur.’¹³²

‘Bu duyuru, basın açıklaması yapılarak gerçekleştirecek; internet sayfasında yayımlanmak suretiyle de kamuoyunun rapora erişimine imkân sağlanacaktır. İnternet sayfası bulunmayan idareler ise, faaliyet raporlarına kamuoyunun erişimini sağlamak üzere gerekli tedbirleri alacaktır.’¹³³

¹³² “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, (18/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazete), madde 23; “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”, (17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete), madde 10.

¹³³ “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”, madde 20.

Şekil 11: İdare Faaliyet Raporlarının Hazırlık ve Sunum Süreci



‘Hazırladığı faaliyet raporunun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan harcama yetkilisi üst yöneticiye; üst yönetici ise ilgili bakana karşı sorumlu olacaktır.’¹³⁴ ‘Gerek harcama yetkilisi gerekse üst yönetici, bu konuda bir teminat teşkil etmek üzere, bir iç kontrol güvence beyanı imzalayıp raporlarına ekleyeceklerdir.’¹³⁵

Diğer taraftan, ‘hazırlanan idare faaliyet raporunun birer örneği, yine aynı süre içinde Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir.’¹³⁶ Sayıştaya gönderilmesinin gerekçesi, dış denetimle görevli Sayıştayın, raporu, elindeki dış denetim bulguları çerçevesinde inceleyerek raporun içeriğine ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğuna ilişkin görüşünü oluşturması ve idarenin yönetim ve hesap verme sorumluluğunun görüşülmesini temin etmek üzere TBMM’ye sunmasıdır. Ayrıca, Sayıştay, TBMM’ye göndereceği genel uygunluk bildiriminin hazırlanmasında bu raporu da dikkate alacaktır. Maliye Bakanlığına gönderilecek örneğin gerekçesi ise, idare faaliyet raporunun, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacak *genel faaliyet raporuna* esas teşkil edecek olmasıdır.

‘Genel faaliyet raporunda, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının, rapora esas mali yıldaki faaliyet sonuçları özet halinde gösterilir. Bu raporda, ayrıca, mahalli idarelerin faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Maliye Bakanlığına gönderilen *mahalli idareler genel faaliyet raporu* bağlamında, mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir.’¹³⁷ ‘Genel faaliyet raporu ile mahalli idareler genel faaliyet raporu da, mevzuatında öngörülen sürelerde, hazırlayan Bakanlıklarca Sayıştaya gönderilir.’¹³⁸

‘Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, genel uygunluk bildirimini ile birlikte, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle, en geç Eylül ayının 13’üne kadar¹³⁹ TBMM’ye sunar.’¹⁴⁰

¹³⁴ Aynı, madde 10-11.

¹³⁵ Aynı, madde 19.

¹³⁶ Aynı, madde 11.

¹³⁷ Aynı, madde 14-15.

¹³⁸ Aynı, madde 12, 14.

¹³⁹ 5018 sayılı Kanununun 42 nci maddesinde, genel uygunluk bildirimine esas kesin hesap kanun tasarısının Haziran ayı sonu itibarıyla Sayıştay’a gönderileceği; 43 üncü maddesinde ise Sayıştay’ın genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde TBMM’ye sunacağı belirtilmiştir.

2.5.3. TBMM'deki Görüşme Süreci

Sayıştay tarafından sunulan faaliyet raporları ile Sayıştayın bu raporlara ilişkin değerlendirmeleri çerçevesinde, TBMM'de, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülecektir. 'Bu görüşmelere, üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.'¹⁴¹

'İdare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu; dış denetim genel değerlendirme raporu, kesin hesap kanun tasarısı ve merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile birlikte görüşülecek; ancak, faaliyet raporları ile genel uygunluk bildirim TBMM komisyonlarında öncelikle ele alınacaktır.'¹⁴² Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Anayasanın 162 nci maddesi uyarınca, çoğunluğunu (25) iktidar grubunun oluşturduğu kırk kişilik bu Komisyon, mali yılbaşından yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulması gereken söz konusu tasarının görüşülmesini, elli beş gün içerisinde tamamlamak zorundadır. Buna göre, idare faaliyet raporları, bu Komisyonunda, 17 Ekim-11 Aralık tarihleri arasında ve ancak söz konusu tasarıdan önce görüşülebilecektir.

2.5.4. İçeriği

2.5.4.1. Hazırlanmasında Esas Alınan İlkeler

İdare faaliyet raporlarının hazırlanmasında, altı raporlama ilkesi benimsenmiştir. Bunlar; '(1) sorumluluk, (2) doğruluk ve tarafsızlık, (3) açıklık, (4) tam açıklama, (5) tutarlılık ve (6) yıllık olma ilkeleridir. Buna göre, raporlar, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde, açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak ve gerekli teknik tanımlamalar yapılarak, yıllık olmakla birlikte yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek şekilde hazırlanmalı; faaliyet sonuçlarını, doğru, güvenilir, önyargısız, tarafsız, ilgili ve eksiksiz bilgi ile tüm gerçekliğiyle yansıtmalıdır. Faaliyet sonuçlarının yansıtılmasında ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılmalı; yöntem değişiklikleri olması durumunda ise, bu değişiklikler raporda açıklanmalıdır.'¹⁴³

¹⁴⁰ Aynı, madde 16.

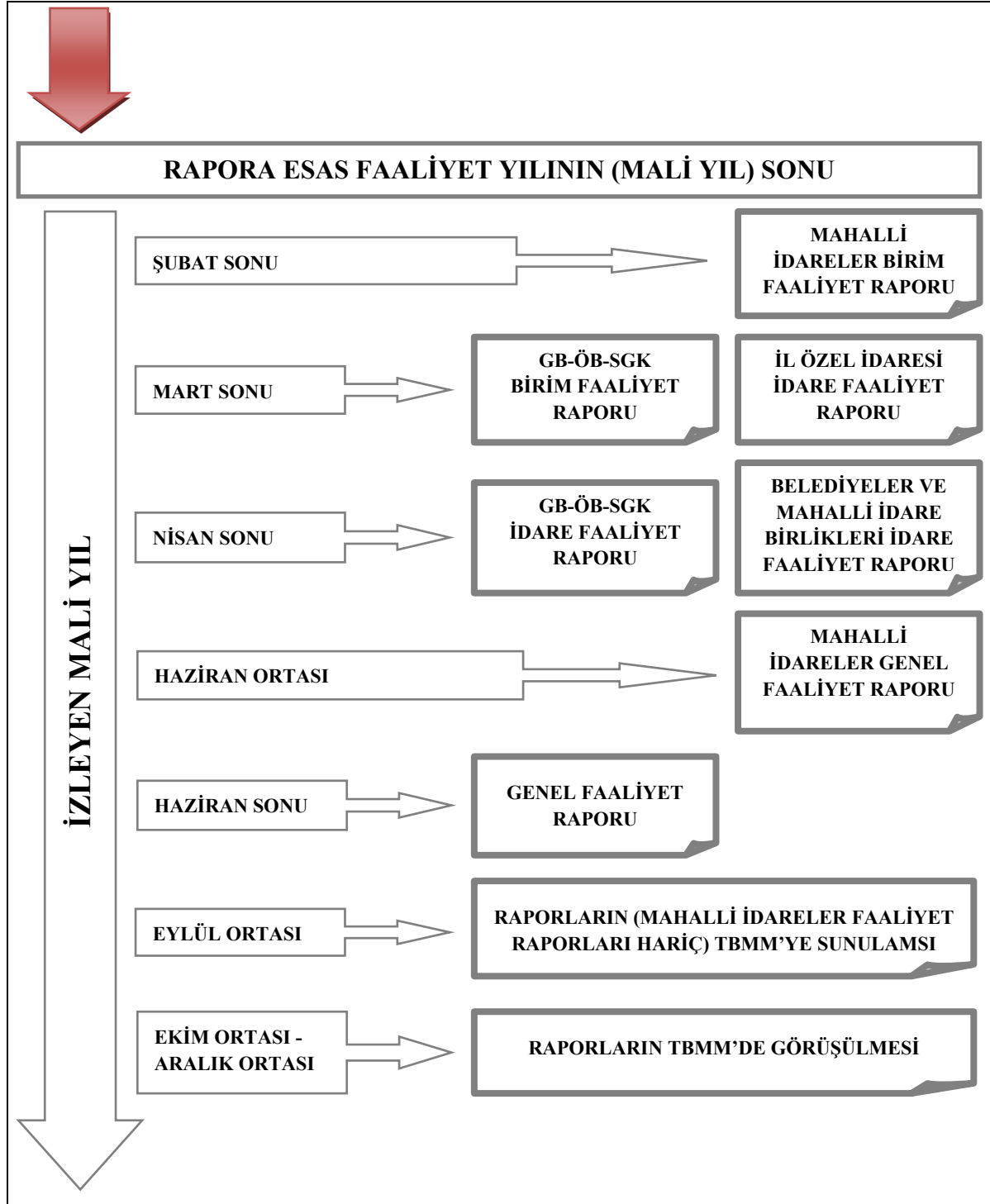
¹⁴¹ Aynı, madde 17.

¹⁴² "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", madde 42.

¹⁴³ "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik", madde 4-9.

‘Diğer taraftan, bu raporlarda, milli güvenlik, savunma ve istihbarat hizmetlerine ilişkin gizlilik gerektiren bilgiler ile devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgilere ve ülkenin ekonomik çıkarları açısından gizli kalması gereken bilgilere yer verilmemelidir.’¹⁴⁴

Şekil 12: İdare Faaliyet Raporları Zaman Çizelgesi



¹⁴⁴ Aynı, madde 21.

2.5.4.2. İçindekiler

İdare faaliyet raporlarının, söz konusu ilkeler ve gizlilik esası çerçevesinde, başlıca beş bölüm halinde hazırlanması öngörülmüştür. ‘Bu bölümler:

- 1- Genel bilgiler
- 2- Amaç ve hedefler
- 3- Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler
- 4- Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi
- 5- Öneri ve tedbirler

Buna göre, giriş niteliğindeki *genel bilgilerde*, idareyi tanıtmak üzere; misyon ve vizyonu (*ilk stratejik planını hazırladığı yıldan itibaren¹⁴⁵*), teşkilat yapısı ve mevzuatı, sunduğu hizmetler, sahip olduğu beşeri ve fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler ile iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere *kısaca* yer verilecektir. *Amaç ve hedeflerde* ise, idarenin faaliyetlerini şekillendirdiği stratejik amaç ve hedeflerine, önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilecektir.

Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler, mali bilgiler ve performans bilgileri olmak üzere iki ayrı başlık altında düzenlenecektir. *Mali bilgilerde*, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilecek; iç ve dış denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alacaktır. *Performans bilgilerinde* ise, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir. ‘Bununla birlikte, kamu idareleri ilk performans programlarını hazırlayacakları yıla kadar, faaliyet raporlarının performans bilgileri bölümünde sadece faaliyet ve projelerine ilişkin bilgilere yer vereceklerdir.’¹⁴⁶

¹⁴⁵ Aynı, Ek-1.

¹⁴⁶ Aynı, geçici madde 2.

Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesinde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilecektir. *Öneri ve tedbirlerde* ise, faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere yer verilecektir.¹⁴⁷

Yukarıda sayılan gerekliliklere uygun olarak hazırladığı faaliyet raporunun ekine, ‘üst yönetici, imzaladığı “İç Kontrol Güvence Beyanı” ekleyecektir.’¹⁴⁸ Bu Beyan ile üst yönetici, stratejik plan ve performans programı ile taahhüt ettiği *yönetimi*, idaresinde işlettiği iç kontrol sistemi ile hayata geçirdiğini, hazırladığı bu raporun buna kanıt teşkil ettiğini; bu çerçevede gerek sistemin işlerliğini gerekse raporun içerdiği bilginin eksiksiz ve doğru olduğunu, raporda yer verdiği iç ve dış denetim bulgularını da dayanak göstermek suretiyle yazılı olarak ilan etmiş olur. ‘Üst yönetici, söz konusu hususlarda bir takım çekincelere sahipse, bunları beyanına ekler ve beyanının bu çekincelerle birlikte dikkate alınması gerektiğini belirtir.’¹⁴⁹ ‘İdare faaliyet raporuna, ayrıca, strateji geliştirme birim yöneticisi tarafından imzalanan “Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı” da eklenecektir.’¹⁵⁰ Benzer şekilde, idaresinin yönetimi konusunda üst yöneticiye doğrudan destek ve danışma hizmeti sunan bu birimin başkanı da, iç kontrol süreçlerinin işlerliği, bu konuda üstlenmiş olduğu sorumlulukları yerine getirdiği ve raporda yer alan mali bilgilerin eksiksiz ve doğru olduğu konusunda bu beyanı teminat gösterir. Bu beyanlara, aslına uygun bir şekilde Tablo 7’de yer verilmiştir.

İdare faaliyet raporlarının genel işleyiş süreci, mevzuatında bu şekilde öngörülmüştür. Son bölümde, tasarlanan bu yapı, uygulamadaki gerçeklikler de dikkate alınarak hesap verebilirlik açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

¹⁴⁷ Aynı, madde 18.

¹⁴⁸ Aynı, madde 19.

¹⁴⁹ Aynı, EK-2.

¹⁵⁰ Aynı, madde 19.

Tablo 7: İdare Faaliyet Raporuna Eklenen Güvence Beyanları

İç Kontrol Güvence Beyanı
<p>Üst yönetici olarak yetkim dâhilinde; Bu raporda yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu beyan ederim. Bu raporda açıklanan faaliyetler için bütçe ile tahsis edilmiş kaynakların, planlanmış amaçlar doğrultusunda ve iyi mali yönetim ilkelerine uygun olarak kullanıldığını ve iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığını bildiririm. Bu güvence, üst yönetici olarak sahip olduğum bilgi ve değerlendirmeler, iç kontroller, iç denetçi raporları ile Sayıştay raporları gibi bilgim dâhilindeki hususlara dayanmaktadır. Burada raporlanmayan, idarenin menfaatlerine zarar veren herhangi bir husus hakkında bilgim olmadığını beyan ederim. (Yer-Tarih)</p> <p style="text-align: right;">İmza Ad- Soyad Unvan</p>
Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı
<p>Mali hizmetler birim yöneticisi olarak yetkim dâhilinde; Bu idarede, faaliyetlerin mali yönetim ve kontrol mevzuatı ile diğer mevzuata uygun olarak yürütüldüğünü, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek üzere iç kontrol süreçlerinin işletildiğini, izlendiğini ve gerekli tedbirlerin alınması için düşünce ve önerilerimin zamanında üst yöneticiye raporlandığını beyan ederim. İdaremizin yılı Faaliyet Raporunun “III/A- Mali Bilgiler” bölümünde yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu teyit ederim. (Yer-Tarih)</p> <p style="text-align: right;">İmza Ad- Soyad Unvan</p>

3. İDARE FAALİYET RAPORU UYGULAMASINA GENEL BAKIŞ: DEĞERLENDİRME VE KARŞILAŞTIRMA

3.1. HESAP VEREBİLİRLİK ARACI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1.1. Dayandığı Sorumluluğun Hukuki Temeli Açısından

İdare faaliyet raporu, ilgililerin, yüklendikleri sorumluluğun bir gereği olarak hesap vermelerine dayanak teşkil edecektir. Bu nedenle, kamu idaresinde görev ve yetki sahibi olanların yüklendikleri sorumluluğun hukuki temelini anlamakta ve raporu öncelikle bu temel üzerinden değerlendirmekte yarar bulunmaktadır.

Anayasamızda, yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kuruluna verilmiştir.¹⁵¹ Bununla birlikte; Cumhurbaşkanı, bir tek istisna dışında genel bir sorumsuzluk hali tanınırken, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin sorumluluk, Bakanlar Kurulunu (hükümeti) oluşturan başbakan ve bakanlara yüklenmiştir.¹⁵² Bu çerçevede;

- Bakanlar Kurulu, bir bütün olarak hükümet siyasetinin yürütülmesinden,
- Başbakan, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini ve bakanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almaktan,
- Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden,

sorumlu kılınmıştır.¹⁵³ Bu sorumluluk, bakanlar için kendilerini atanmak (ve gerektiğinde aynı usulle görevden aldırılmak) üzere seçen¹⁵⁴ *başbakana*; yine bakanlar ve başbakan için de, üyesi oldukları, göreve başlamaları ve yetki kullanımları kendisinden güvenoyu almalarına bağlanan¹⁵⁵, halk egemenliğinin temsil makamı *TBMM*'ye karşıdır.

¹⁵¹ T.C. Anayasası, m.8.

¹⁵² Aynı, m.105.

¹⁵³ Aynı, m.112.

¹⁵⁴ Aynı, m.109.

¹⁵⁵ Aynı, m.110.

Anayasamız, TBMM'nin denetleme yetkisini kullanabilmesi için bir takım *yollar* tayin etmiş¹⁵⁶; bunların yanı sıra Sayıştay'ı da, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirmiştir.¹⁵⁷

Anayasamızda, ayrıca, Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin, (*bakanın emri altındaki*) memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği,¹⁵⁸ bunların, Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü olduğu belirtilmiş;¹⁵⁹ kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin, üstünden aldığı emri, yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırı görürse yerine getirmeyeceği, emrin yazılı ısrarı durumunda da, ancak emri verenin sorumluluğunda kalmak üzere gerçekleştirebileceği, konusu suç teşkil eden emrin ise, hiçbir suretle yerine getirilmeyeceği, yerine getiren kimsenin sorumluluktan kurtulamayacağı¹⁶⁰ hususları hüküm altına alınmıştır.

Anayasal çerçevesi bu şekilde çizilebilecek olan kamu yönetimine ilişkin sorumluluğun yasal altyapısı ise, aşağıda yer alan bir dizi kanun hükmü ile aktarılmaya çalışılacaktır:

Bakanlıkların kurulması ile teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanuna göre;

- Bakanlık kuruluşunun en üst amiri olan **bakan**, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek; bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve

¹⁵⁶ Aynı, m.98.

¹⁵⁷ Aynı, m.160.

¹⁵⁸ Aynı, m.128.

¹⁵⁹ Aynı, m.129.

¹⁶⁰ Aynı, m.137.

hesaplarını (*kendisine bağlı teftiş kurulu aracılığıyla*¹⁶¹) denetlemekle görevli ve yetkilidir.¹⁶²

- Bakanın emrinde ve onun yardımcısı konumundaki **müsteşar**, bakanlık hizmetlerini *bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde*, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenlemek ve yürütmek; bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri vermek ve bunların uygulanmasını gözetmek ve sağlamakla, bakana karşı olmak üzere, sorumludur.¹⁶³
- Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her kademedeki **yöneticileri**, yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekle bir üst kademeye karşı sorumludur,¹⁶⁴
- Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.¹⁶⁵
- 23/4/1981 gün ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan memurların atanmaları Bakan tarafından yapılır. Bakan bu yetkisini alt kademelere devredebilir.¹⁶⁶

23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun 2 nci maddesine göre; bu Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere Bakanlar Kurulu kararı ile; (2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararlar (ilgili bakan, başbakan ve Cumhurbaşkanı imzalarıyla) atama yapılır. Bunların nakilleri ve *görevden alınmaları da* aynı usule göre olur. Müsteşar ve yardımcıları, genel müdür ve yardımcıları ile bakanlık daire başkanları (2) sayılı cetvelde yer almaktadır.

Asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevli kamu personeline ilişkin 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre;

¹⁶¹ “3046 sayılı Kanun”, (9/10/1984 tarihli ve 18540 sayılı Resmi Gazete), m.23.

¹⁶² Aynı, m.21.

¹⁶³ Aynı, m.22.

¹⁶⁴ Aynı, m.34.

¹⁶⁵ Aynı, m.38.

¹⁶⁶ Aynı, m.43.

- Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar,¹⁶⁷
- Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar,¹⁶⁸
- Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.¹⁶⁹

Görüldüğü üzere, gerek Anayasamızda gerekse bahsi geçen kanun hükümlerinde, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin sorumluluk; asıl olarak başbakan ve bakanlara aittir. *Hizmetlerin tespiti ve yürütülme şeklinin tercihi ile hizmetleri yürütecek olan kamu görevlilerinin atanmaları; devrettikleri yetkileri kullanmaları; gerektiğinde görevden alınmaları; görevlerini *mevzuata, mevzuata uygun talimatlarına, plan ve programlara* göre yerine getirmeleri (bunu sağlama, bunun için gerekli düzenlemeleri yap(tır)ma, tedbirleri al(dır)ma ve denetim altında bulundurma) konusunda tam yetkilidirler ve buna bağlı olarak da tam ve doğrudan sorumludurlar. Bu nedenle, kamu idaresinin yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin olarak kendilerini (tam) yetkili kılan TBMM'ye hesap verecek olanlar da başbakan ve bakanlardır. Bununla birlikte, kendilerine devredilen yetkilere istinaden yüklendikleri sorumluluk çerçevesinde, kamu idaresinde görevli her bir memur (*emir alan*) da, bir üst kademedede yer alan amir (*emir veren*) konumundaki diğer bir memura; en üst düzey memur da bakana, belirtilen kapsamda hesap verecektir.

Kavram olarak kendisine açıkça yer vermemiş olmakla birlikte, düzenlendikleri döneme hakîm anlayışın bir gereği olarak, söz konusu hükümlerin, daha çok, mevzuata ve buna aykırılık teşkil etmeyen talimatlara uyma, kamu malını zarardan koruma ve genel olarak usulsüzlüklerden uzak durmaya odaklı; dikey (hiyerarşik) ve çapraz (teftiş)

¹⁶⁷ “657 sayılı Kanun”, (23/7/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete), m.10.

¹⁶⁸ Aynı, m.11.

¹⁶⁹ Aynı, m.12.

yollardan üstten asta doğru kontrol ve denetime dayalı bir *hesap verebilirlik* yaklaşımını benimsemiş olduğu söylenebilir. “Yeni kamu yönetimi” ve “iyi yönetim” akımlarının etkisi altında şekillenen anlayışın 2000’li yıllara bir yansıması olan 5018 sayılı Kanunda ise hesap verebilirlik, Kanunun düzenlediği hususlarla (araçlarla) sağlamayı arzu ettiği üç amaçtan biri olarak gösterilmiş; amaç ve hedeflere ulaşma yolunda gösterilen performans ile daha fazla bir şekilde kamu kaynağının değerlendirilme şeklini (Kanunun doğası gereği) esas alan ve saydamlık, bilgi paylaşımı ve vatandaş odaklılık eğilimlerini dikkate alarak sorumluluğun sosyal/kamusal yönünü de kapsayan bir içerikle karşımıza çıkmıştır.

5018 sayılı Kanun, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanları, *kaynakların, etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak*

- o elde edilmesinden,
- o kullanılmasından,
- o muhasebeleştirilmesinden,
- o raporlanmasından ve
- o kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından

sorumlu tutmuş; onların, yetkili kılınmış mercilere (isteğe bağlı olmaksızın, zorunlu olarak) hesap vermelerine hükmetmiştir.¹⁷⁰ Kanunda, değerlendirilme şekli hesap verebilirliğe konu olan kamu kaynağı ise, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değer¹⁷¹ olarak tanımlanmıştır.

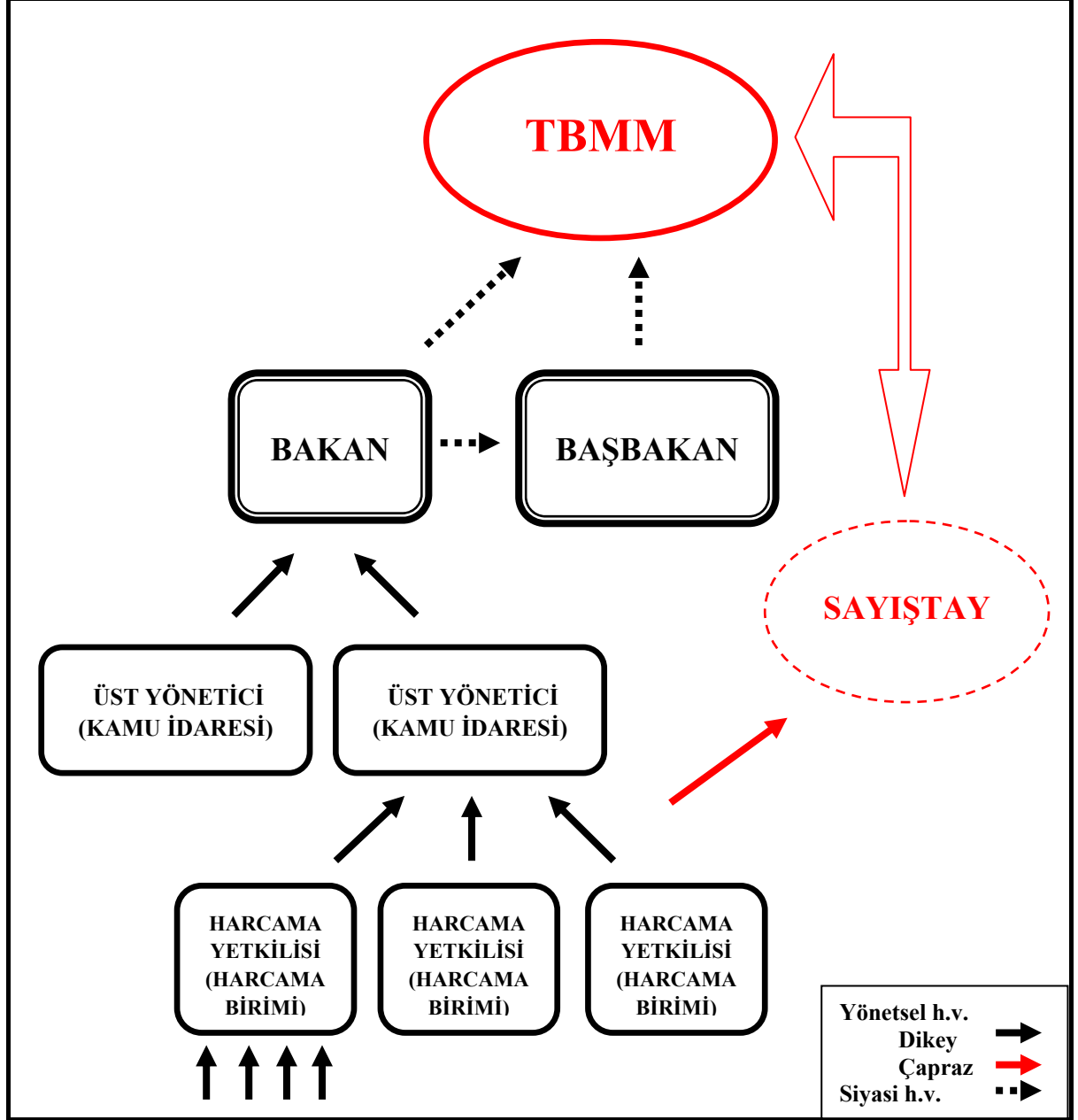
Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların başında, kamu idaresinin siyasi sorumlusu bakan ile en üst düzey yönetsel sorumlusu olan üst yönetici (müsteşar vd.) gelmektedir. 5018 sayılı Kanunda, gerek bakan gerekse de üst yönetici, kamu idaresinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak değerlendirilmesinden sorumlu tutulmuştur. Kanun, üst yöneticinin, bu sorumluluğunun gereğini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getireceğini bildirmiş; yukarıda geçen Anayasa ve kanun hükümleriyle uyumlu bir şekilde,

¹⁷⁰ “5018 sayılı Kanun”, (24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete), m.8.

¹⁷¹ Aynı, m.3/g.

harcama yetkilisi açısından üst yöneticiyi ve Sayıştay'ı¹⁷²; üst yönetici açısından bakanı; bakan açısından ise başbakanı ve TBMM'yi hesap verilecek yetkili merci olarak belirlemiştir.¹⁷³

Şekil 13: 5018 sayılı Kanunda Hesap Verebilirlik



Bu kapsamda, idare faaliyet raporu, mevzuatı çerçevesinde, başta bakan ve üst yönetici olmak üzere, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görev ve

¹⁷² Aynı, m.68; "Sayıştay Genel Kurul Kararı", (Karar No: 5189/1 Karar Tarihi: 14/06/2007).

¹⁷³ Aynı, m.10,11.

yetkisi; kamu idaresinin stratejik planının ve bütçesinin kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasında sorumluluğu bulunanların, kamu kaynağını, *amaç ve hedefler yolunda* etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde değerlendirme düzeylerinin (performanslarının) hesabını, yetkili kılınmış merciler ile kamuoyuna verebilmelerine imkân tanımak üzere yönetsel sorumlularca hazırlanacak; doğrudan kamuoyunun bilgisine ve TBMM adına dış denetim yapmakla görevli olan Sayıştay'a sunulacak; nihayetinde gerek idare içi görüşmelerde (hiyerarşik iç-muhasebe aracılığıyla) yönetsel sorumlulardan gerekse bakan ve üst yöneticinin (veya görevlendireceği yardımcısının) TBMM'de katılacağı görüşmelerde siyasi sorumludan sorulacak hesaba dayanak teşkil edecektir.¹⁷⁴

Tablo 8: İdare Faaliyet Raporu Aracılığıyla Hesap Verebilirlik

HESAP VEREN	HESAP VERİLEN	HESABIN KONUSU
Harcama Yetkilisi	Üst Yönetici	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Yürütülen faaliyet-projelerde, stratejik plan ve performans programına bağlılık ✓ Taahhüt edilen amaç ve hedeflere ulaşma düzeyi ✓ Kamu kaynağının değerlendirilmesine ilişkin performans (ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik)
Üst Yönetici	Kamuoyu, Bakan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ İç kontrol sisteminin vaziyeti ve işlerliği ✓ Raporlama ilkelerine bağlılık ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğu
Bakan	Kamuoyu, TBMM Başbakan (dolaylı)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gelecek öngörüsü; getirilen öneriler, alınması düşünülen tedbirler

¹⁷⁴ Aynı, m.41.

3.1.2. Hazırlanma Yükümlülüğünün Kapsamı Açısından

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar dışında, 5018 sayılı Kanun kapsamında bulunan tüm kamu idareleri, faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Bu yükümlülük kapsamına göre, TBMM’de, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluğunun görüşülmesinde esas alınması öngörülmüş olan bu belgenin hazırlanma sürecine, sadece Bakanlar Kurulunun (hükümetin) sorumluluğundaki bakanlıklar ile bakanlıklara bağlı ve ilgili diğer “yürütücü” kamu idareleri değil, yasama ve yargı organları ile üniversiteler de katılacak; il ve ilçe belediyeleri ile il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinden müteşekkil mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları da bu raporlama ağının içinde yer alacaktır. Buna göre;

- İdare faaliyet raporunun hazırlanması, TBMM’nin yetkilendirmesine istinaden yürüttüğü kamu hizmetlerine ilişkin olarak yine TBMM’ye hesap vermesini temin etmek üzere, sadece hükümetin emrindeki kamu idarelerine (yürütme erkine) getirilmiş bir yükümlülük değildir.
- Bu yükümlülük kapsamının tespitinde, bu raporlar aracılığıyla değerlendirilme sonuçlarına ilişkin hesabın verileceği kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanımını mümkün kılan onaylama yetkisinin, TBMM’nin “bütçe hakkı”nın esas alındığı anlaşılmaktadır. Bu gerekçenin bir yansıması olarak, mahalli idarelerin de, raporlarını kendi meclislerine sunmaları düzenlenmiştir.¹⁷⁵
- 5018 sayılı Kanun, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan bakanları sorumlu tutmuş; bu sorumluluğun, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına ait olduğuna hükmetmiş¹⁷⁶ ve bu hüküm gereğince de yükümlü kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluğunun, idare faaliyet raporu aracılığıyla, TBMM’de, üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının da katılacağı görüşmelerde ilgili bakandan sorulacağını düzenlemiştir. Buna göre,

¹⁷⁵ “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”, madde 11.

¹⁷⁶ “5018 sayılı Kanun”, m.10.

raporlama kapsamında yer alan gerek yasama gerekse yargı organlarına ilişkin olarak bu sorumluluğun sorulup sorulmayacağı; sorulacak ise, hangi bakandan veya yetkiliden sorulacağı; erkler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde bu boşluğun nasıl giderileceği anlaşılamamaktadır.

- Bakanların, sorumlu kılındıkları bakanlık teşkilatları ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara ilişkin görev ve yetki tanımları farklılık göstermekte ve buna bağlı olarak da kuruluşun teşkilat yapısına ve bütçe türüne göre bakanın o kuruluşla ilişkin sorumluluğunun derecesi de farklılaşmaktadır. Teoride ve mevzuat uyarınca kabul gören bakanın siyasi sorumluluğu, yapısal ve hizmet gereklerine bağlı nedenlerle, idareye/yönetime etki boyutunda her kuruluş için aynı ölçüde geçerli olmamaktadır. İdare faaliyet raporu aracılığıyla hesap verebilirlik, bütçe ödeneklerinin kullanım esas ve usullerine değil sonuçlarına odaklanmak durumundadır. Bu nedenle, rapor, kamu kaynağının, plan ve programlardaki amaç ve hedefler yolunda, elde edilmesi ve kullanılması konusunda salt bütçesel bir mali sorumluluk yaklaşımı ile sınırlandırılmamalı, performans boyutunu da içerecek şekilde daha çok yönetsel düzeyde ele alınmalı; siyasi sorumluluk da bu yönetsel sorumluluğa etkisi açısından değerlendirilmelidir.
- Anayasamız, yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek, bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve *üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak* ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile Yükseköğretim Kurulunun kurulmasını düzenlemiştir.¹⁷⁷ Anayasa, özetle, söz konusu hususlara ilişkin olarak yükseköğretim kurumları hakkında Yükseköğretim Kuruluna yönetsel sorumluluk yüklemiştir. Bununla birlikte, yine Anayasamız, üniversitelerin hazırladığı bütçelerin, *Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve onaylandıktan sonra* Milli Eğitim Bakanlığına sunulacağını, merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tabi tutularak yürürlüğe konulacağını ve de denetleneceğini düzenlemiştir.¹⁷⁸ Anayasa tarafından, ağırlıklı olarak bilimin araştırılması ve nesillere aktarılmasına ilişkin faaliyet-projeler yürüten bu kurumlara bilimsel

¹⁷⁷ “T.C. Anayasası”, m.131.

¹⁷⁸ Aynı, m.130.

özerklik tanınmış¹⁷⁹; yönetsel konularda ise genel sorumluluk, görüldüğü üzere Yükseköğretim Kuruluna yüklenmiştir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanunun, yükseköğretim kurumları (üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerine) için Milli Eğitim Bakanına yüklemiş olduğu sorumluluğun, en azından, yönetim hesabının verilmesine ilişkin olan bu raporun uygulaması bağlamında, yükseköğretim kurumları açısından kapsayıcı olmadığı düşünülmektedir.

- İdare faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programının ilgili mali yıldaki uygulanma düzeyini yansıtmak üzere düzenlenen, söz konusu plan ve programlarla bağlantılı olarak ele alınabilecek, *bağımlı* bir belgedir. Bu açıdan, mevzuat uyarınca¹⁸⁰ stratejik plan ve performans programı hazırlamakla yükümlü kılınmayan kamu idarelerinin, faaliyet raporu hazırlama konusunda yükümlü bulunması anlamlı bulunmamaktadır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ‘mali özerkliklerinin korunması gerekçesi’¹⁸¹ ile Kanunun bir takım temel ilke ve süreçlerinden muaf tutulmuşlardır. Bunlar arasında, mali saydamlık, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile iç kontrol sistemi de bulunmaktadır. Buna karşın, bu idareler, Kanunun, hesap verme sorumluluğu, merkezi yönetim bütçesi ile kesin hesabın hazırlanması ve dış denetimi düzenleyen hükümlerine tabi kılınmışlardır. Bu durum, kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesi, kullanılması ve raporlanması konusunda hesap vermekle sorumlu tutulmuş bu idarelerin, sadece mali açıdan denetime açık olmaları sonucunu doğurmaktadır. Bu ise kendi içinde bir çelişkiye ve performans açısından da bir hesap verebilirlik boşluğuna neden olmaktadır. TBMM’nin bütçe hakkı ve buna bağlı olarak da kamu kaynağının kullanımının etkinliğini denetleme sorumluluğu, kamu kaynağı kullanan tüm kamu idarelerini bağlamaktadır. Kanunun, kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulması ve yürütülmesine ilişkin ilkesi ile faaliyet raporunun temin ettiği gizlilik esası da göz önünde bulundurulduğunda, yönetsel ve siyasi boyutları da olan bir sorumluluk alanının, bu anlamda denetim dışı bırakılmasının uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

¹⁷⁹ Aynı, m.130.

¹⁸⁰ “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, m.2.; “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”, (05/07/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete), m.1.

¹⁸¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692)

Diğer taraftan, idare faaliyet raporu, ürünü olduğu stratejik yönetimin bütünlüğü içinde önemli maliyetlere (harcanan emek ve zaman dâhil) katlanmayı gerektirmektedir. Bu nedenle, faaliyet raporu hazırlamayı, maliyet-etkinlik açısından değerlendirip bütçe büyüklüğü esas alınarak bir takım muafiyetlerin getirilmesi, özellikle mahalli idareler ve yeni kurulan üniversiteler açısından makul bir yaklaşım olabilir. Bu muafiyetin kapsamı, teşkilat veya nüfus büyüklükleri esas alınarak da belirlenebilir. Ayrıca, bu muafiyet, tam değil kısmi de uygulanabilir. Şöyle ki, bir bakanlık ile bir mahalli idare birliği, aynı içeriğe veya rapor gerekliliğine tabi kılınmayabilir. Bu çerçevede, sayılan ölçütler esas alınarak içerik ve gereklilik farklılaşmasına da gidilebilir. Raporlama için maliyet-etkin seçeneklerin geliştirilmesi, 5018 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin öngördüğü hesap verme sorumluluğunun kapsamında yer alan bir gerekliliktir.

3.1.3. Hazırlık ve Sunum Süreci Açısından

Raporların, faaliyet yılının bittiği 31 Aralık'tan itibaren hazırlanarak kamuoyuna sunulması ve Sayıştay'a gönderilmesi için dört ay; TBMM'ye ulaştırılması için dokuzbuçuk ay (13 Eylül), TBMM'de görüşülmeye başlaması için ise onbuçuk aylık (Ekim 17) bir süre gerekmektedir. Buna göre, geçmiş mali yılın faaliyet sonuçları, kamuoyunun erişimine açılmış olmakla birlikte, ancak, içinde bulunulan mali yılın sonuna yaklaşıldığı ve yeni mali yılın performans programı ve bütçe hazırlıklarına odaklanıldığı bir zamanda görüşülebilecektir. Esasında, bu örtüşme, faaliyet raporları ile bütçe hazırlık süreci arasında bağlantı sağlanması açısından olumludur. Ancak, TBMM'deki görüşülme aşamasına gelme süresinin uzunluğu ve zamanlaması açısından Komisyon üyelerinin, hesap verebilirliğe esas faaliyet yılına ve bu yılın faaliyet sonuçlarına olan ilgisinin azalma riski de yüksektir. Bu sürelerin öne çekilebilmesi için idarelerdeki hazırlık ile Sayıştay'daki gözden geçirme süreçlerinin hızlandırılması; buna yönelik gerekli tedbirlerin geliştirilmesi (örneğin; bilgi işlem ve iletişim teknolojileri, vs.) gerekmektedir.

05/7/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve kapsam dâhilindeki kamu idarelerinin performans programlarının hazırlanması, ilgili idarelere gönderilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bunlara ilişkin süreler ile usul ve esasları düzenleyen “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”te, 15/7/2009 tarihli ve 27289 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik

Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile değişiklik yapılarak harcama yetkilileri tarafından “birim performans raporu” hazırlama uygulamasına son verilmiş; üst yöneticiler tarafından “idare performans programı” adı altında hazırlanmakta olan belgenin “performans programı” olarak yine idare adına ve harcama yetkilileriyle birlikte üst yöneticinin sorumluluğunda hazırlanmasına hükmedilmiştir. Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur; faaliyet raporu ise, performans programının uygulama sonuçlarını değerlendirir. Bu bağlamda, söz konusu değişiklikle uyum sağlayarak tabansız bir uygulamaya son vermek ve sistemin uyumlu bir bütün halinde yürütülmesini muhafaza etmek üzere harcama birimleri tarafından hazırlanmakta olan “birim faaliyet raporu” uygulamasının da sonlandırılması gerekmektedir. Böylece, zorunlu prosedürlerin ve kırtasiyeciliğin neden olduğu emek ve zaman kaybından kurtulmak da mümkün olacak; harcama birimlerine ilişkin gerekli bilgiler, ayrı bir raporlama yapmaksızın doğrudan, idarenin “faaliyet raporu”nun hazırlanmasında kullanılmak üzere strateji geliştirme birimine aktarılacaktır. Bu “sadeleşme”, hazırlamakla yükümlü kamu idaresi sayısındaki fazlalık nedeniyle oluşan belge yığılması ve karmaşasına da son verecek; uygulamanın idareler ve kamuoyu tarafından daha anlaşılabilir kılınmasına hizmet edecektir.

İdare faaliyet raporları, kamu idareleri tarafından Sayıştay’a gönderilmektedir. Bu raporların, Sayıştay tarafından düzenlenen genel uygunluk bildiriminin hazırlanmasında esas alınması öngörülmüştür. Ancak, bugün uygulamada bu konuda bir boşluğun olduğu gözlenmektedir. Faaliyet raporlarının amacına ulaşabilmesi için bu raporların kamu idareleri tarafından gerçekçi bir şekilde hazırlanması; raporların gerçekleşen performans bilgisini gerçekçi bir şekilde yansıtabilmesi için de, bu çabanın Sayıştay’ın sorumluluğuna verilmiş dış denetimle desteklenmesi gerekmektedir. Faaliyet raporları, kamu kaynağının değerlendirilmesi konusunda TBMM’ye hesap verilmesi amacıyla hazırlandığı sürece, TBMM adına denetim yapmakla görevli Sayıştay’ın bu süreçteki etkinliğinin idarelerce nezdinde hissedilir olması önemlidir.

3.1.4. Görüşülme Süreci Açısından

Mevzuatında, idare faaliyet raporlarının kurum içi hesap verebilirlik açısından ele alınması konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu konu, yetkililerin

inisiyatifine bırakılmıştır. Ayrıca, bu raporların TBMM’de görüşülmesi öngörölmüş olmakla birlikte bunun ne şekilde gerçekleştirileceği de ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir.

5018 sayılı Kanun, kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda TBMM’ye karşı ilgili bakanı sorumlu tutmuştur. Bu nedenle, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda, idare faaliyet raporları çerçevesinde yapılacak görüşmelerde, hesap verici konumunda olan, siyasi sorumlu bakandır. Bununla birlikte, bu görüşmelere, üst yöneticinin veya görevlendireceği yardımcısının da katılımına zorunluluk getirilmesi; idarenin faaliyet ve projelerinin, amaç ve hedeflerine uygun yürütölmesi konusunda doğrudan yetki sahibi olan yönetsel sorumluların, parlamentoya karşı olan cevap verebilirliğı ve bakana karşı olan hesap verebilirliğı açısından kayda değerdir. Ancak, uygulamada bu görüşmelerin, söz konusu Komisyonun mevcut iş yükü nedeniyle hayata geçirilebilmesi pek mümkün görölmemektedir. Özellikle, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin gerektirdiğı çeşitli belge ve raporlar, TBMM’nin denetim işlevini ve buna bağılı olarak da söz konusu Komisyonun gündeminin yoğunluğunu artırmıştır.

İdare faaliyet raporlarının, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda birlikte göröşüleceğı belgeler şunlardır;

- merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı,
- kesin hesap kanun tasarısı,
- genel uygunluk bildirimini,
- dış denetim genel değerlendirme raporu,
- genel faaliyet raporu.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının göröşölmesi için söz konusu Komisyonun elli beş günlük bir süresinin olduğı belirtilmişti. Uygulamada, bu sürenin en fazla yarısının kullanılabilirdiğı göz önünde bulundurulursa, öncelikle göröşüleceğı bildirilmiş olsa bile, ayrılan sürenin büyük bir kısmının, hesap verebilirliğe ilişkin diğere belgeler göz ardı edilse dahi yaklaşık iki yüz kamu idaresinin (üniversiteler dâhil) bütçe gelir ve gider teklifine ilişkin görüşmelere ayrılacağı söylenebilir. Ayrıca, idarelerin performans programlarının da bütçe teklifleri ile birlikte ele alınacağı bilinmektedir. Bu nedenle, süre açısından, hesap sorucu konumundaki Komisyon üyelerinin, kamu kaynağının elde edilmesi ve

kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşebilmeleri mümkün olmayacak; buna fırsat bulamayacaklardır.

Belirtilen imkânsızlığı gidermek üzere TBMM Anayasa Komisyonuna, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi (2/122)¹⁸² verilmiştir. Bu İçtüzük Teklifi ile;

- Plan ve Bütçe Komisyonu ile diğer ihtisas komisyonları arasındaki işbirliği olanaklarını artırmak üzere, ihtisas komisyonlarının, kamu idarelerinin bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları ile faaliyet raporlarını bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirmeleri, bunun sonucunda görüş, eleştiri ve temennilerini bir rapor halinde Plan ve Bütçe Komisyonuna sunmaları,
- Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde, Bütçe Alt Komisyonu ve Kesinhesap Alt Komisyonu olmak üzere sürekli iki alt komisyonun kurulması,
- (Konumuzla bağlantılı) Kesinhesap Alt Komisyonunda; kesinhesap kanun tasarısı ve faaliyet raporlarının, teknik bir inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulması; bunların, ihtisas komisyonlarınca bildirilecek görüşler ve genel uygunluk bildirimlerinin içerdiği bilgi ve tespitler ışığında denetlenmesi,
- Bu Komisyonun, ihtisas komisyonlarınca hazırlanacak bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları ile faaliyet raporları hakkındaki görüşlerin değerlendirilmesi, belirli bir düzen içinde derlenmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulması işlevlerini yerine getirmesi,
- Bu Komisyon tarafından, idarelerin kesinhesapları, genel uygunluk bildirimi, dış denetim genel değerlendirme raporu ile faaliyet raporları hakkında hazırlanan raporun, kesinhesap görüşmeleri sırasında Plan ve Bütçe Komisyonunda ayrı bir birleşim de görüşülmesi,

amaçlanmaktadır. Teklif, faaliyet raporlarının, özetle; öncelikle bir alt komisyonda görüşülmesini, bu komisyonun diğer belgeleri de dikkate alarak hazırlayacağı rapor doğrultusunda da Plan ve Bütçe Komisyonunda ayrı bir birleşimde ele alınmasını öngörmektedir.

¹⁸² TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss107.pdf>, (11/11/2010).

Söz konusu teklife ilişkin muhalefet şerhinde ise “*Hükümetçe yapılan kamu harcamalarının millet iradesini temsil eden TBMM’nce denetlenmesi, demokratik katılım (bütçe hakkı), kamu harcamalarının etkin olarak denetlenmesi ve şeffaflık açısından son derece önemlidir. TBMM’nin en önemli işlevleri arasında bütçeyi yapmak ve millet adına hesapları denetlemek görevi sayılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu’nun Anayasa’da özel olarak zikredilerek adeta ayrıcalıklı bir yer verilmiş olması da bunun bir göstergesidir. Bu denetim işinin komisyon üyesi olmayan diğer milletvekilleri ile birlikte, medyaya ve komisyon üyelerine açık olması kamuoyunun bilgilendirilmesine büyük bir katkı sağlamaktadır. Daha küçük ve teknik birimler olarak oluşturulan alt komisyonlar, kamuoyu bilgilendirme işini olumsuz yönde etkileyecektir*” denilmek suretiyle raporların doğrudan Plan ve Bütçe Komisyonu yerine teklif çerçevesinde oluşturulması söz konusu Kesinhesap Alt Komisyonunda görüşülmesinin, raporların hak ettiği kamuoyu ilgisine imkân tanımayacağı ve böylece raporların etkinliğini zaafa uğratabileceği endişesi dile getirilmektedir.

Sonuç olarak, bu teklif kapsamında veya başka bir düzenleme çerçevesinde olsun, faaliyet raporlarının, 5018 sayılı Kanununun 10, 11 ve 41 inci madde hükümleri çerçevesinde, hesap verebilirliğe hizmet edebilecek olması esastır ve bunun temini, hesap sorucu konumundaki yasama organının iradesine bağlı bulunmaktadır. Bu bakımdan, faaliyet raporlarının hazırlanması, yetkili mercilere sunulması ve görüşülmesi süreçlerine ilişkin usul ve esasların belirgin ve tereddüde mahal bırakmayacak şekilde yasama organının işlemiyle (kanunla) düzenlenmesi; kendisi de hesap verme konumunda olan yürütme organının kontrol ve inisiyatifine bırakılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Son olarak, Komisyon görüşmelerine kamuoyu erişimi sağlanmak suretiyle kamuya, egemenlik hakkını devrettiği siyasi temsilcilerinin performansını takip ve değerlendirme imkânı tanınmalıdır. Bu kapsamda, Komisyondaki görüşmelerin, örneğin Meclis TV aracılığıyla canlı ve banttan aktarımı ile görüşme tutanaklarının Resmi Gazetede yayımlanması, birer seçenek olarak göz önünde bulundurulabilir.

3.1.5. Sahip Olduğu İçerik Açısından

Raporların hazırlanması konusunda, Yönetmeliğinin ekinde yer verilerek esas alınması bildirilen içerik düzenlemesi, aslına uygun bir şekilde Tablo 9’da düzenlenmiştir.

Tablo 9: İdare Faaliyet Raporunun İeriği

.....YILI FAALİYET RAPORU
BAKAN SUNUŞU
ÜST YÖNETİCİ SUNUŞU
İÇİNDEKİLER
I- GENEL BİLGİLER
A- Mısyon ve Vizyon
B- Yetki, Görev ve Sorumluluklar
C- İdareye İlişkin Bilgiler
1- Fiziksel Yapı
2- Örgüt Yapısı
3- Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar
4- İnsan Kaynakları
5- Sunulan Hizmetler
6- Yönetim ve İç Kontrol Sistemi
D- Diğer Hususlar
II- AMAÇ ve HEDEFLER
A- İdarenin Amaç ve Hedefleri
B- Temel Politikalar ve Öncelikler
C- Diğer Hususlar
III- FAALİYETLERE İLİŞKİN BİLGİ VE DEĞERLENDİRMELER
A- Mali Bilgiler
1- Bütçe Uygulama Sonuçları
2- Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar
3- Mali Denetim Sonuçları
4- Diğer Hususlar
B- Performans Bilgileri
1- Faaliyet ve Proje Bilgileri
2- Performans Sonuçları Tablosu
3- Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi
4- Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi
5- Diğer Hususlar
IV- KURUMSAL KABİLİYET ve KAPASİTENİN DEĞERLENDİRİLMESİ
A- Üstünlükler
B- Zayıflıklar
C- Değerlendirme
V- ÖNERİ VE TEDBİRLER
EKLER

Faaliyet raporlarının içeriği, görüldüğü üzere çok detaylıdır. Her yıl tekrarlanan durağan (statik) ve büyük bölümü amacı için zorunlu olmayan bilgilerin çokluğu nedeniyle, kilit hususların bu detaylar içinde kaybolması ve buna bağlı olarak da raporların muhataplarınca bütünlüğü içinde kavranamaması riski yüksektir. Raporu görüşülecek idare

sayısının yanı sıra raporları görülecek olan Komisyonun idari kapasitesi ile iş yükü de göz önünde bulundurulursa, raporların bu yoğun içerikle işlevini sağlamakta zorlanacağı söylenebilir. Diğer taraftan, raporun düzenlenme amacı, yönetim ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, stratejik planda belirlenen amaçlar yolunda performans programında ortaya konan hedeflere, yine performans esaslı bütçeleme çerçevesinde tahsis edilen kaynakla ulaşmak üzere hangi faaliyet-projelerin yürütüldüğü, bu faaliyet-projeler yürütülürken kamu kaynağının hangi ölçüde ekonomik, verimli ve etkin kullanıldığı konularında performans göstergelerine dayalı bir bilgilendirme ve gerekçelendirme sunumu olmasına karşın; raporun, kamu idarelerince, genel ve istatistikî bilgilere (personel sayısı; personelin cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi türünden şekil ve grafikli analizi vb.) ve amaç ve hedeflerden bağımsız ve/veya ilgisi olmakla birlikte bağlantısı belirtilmemiş bir dizi faaliyet-projenin metinsel anlatımına dayalı bir idari tanıtım aracı olarak kullanıldığı gözlenmektedir. Faaliyet raporu uygulamasında yaşanan bu tür problemlerin, kendisine dayanak teşkil eden stratejik plan ile performans programının hazırlanması konusundaki muhtemel uygulama eksiklik ve hatalarıyla doğrudan ilişkili olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle; işin temelini oluşturan planlama aşamasında, plan ve programlarda amaçlar gerçekçi, hedefler somut olarak belirlenmeli; faaliyet-projeler hedeflere uygun bir şekilde seçilmeli; faaliyet-projeler, performans göstergeleri (alt sınır olmak kaydıyla) esas alınarak hedeflere ulaşmak üzere yürütülmelidir. Daha önce de dikkat çekildiği üzere, plan ve programlar gerçekçi, uygulama da plan ve programlara sadık olduğu takdirde, uygulama sonuçlarının, söz konusu bağlantı (planlanan-gerçekleşen) kurulmak kaydıyla raporlara yansıtılması çok zor olmayacak; raporların, bir hesap verebilirlik aracı olarak kullanılabilmesi de ancak o takdirde mümkün olacaktır.

Bu çerçevede, yeni yönetim anlayışının temel dayanaklarını oluşturan maliyet-etkinlik, sonuç odaklılık, kırtasiyeciliği azaltma, kısa, sade ve anlaşılır olma gibi hususlar ile mahalli idarelerin de kapsamında yer aldığı bu sürecin, harcanan emek, zaman ve baskı masrafları bağlamında kamu maliyesine yükü göz önünde bulundurulduğunda, mevcut içeriğin, raporun amacına uygun, öz ve dinamik hususlara yoğunlaşmayı sağlayan ve daha sade raporlar üretilmesine imkân tanıyan bir yapıya kavuşturulması gerektiği açıktır.

İçerik konusunda dikkat çeken diğer hususlar ise şu şekilde sıralanabilir;

- Performans bilgisinin sunumu konusunda, ilgili tüm idareler tarafından esas alınabilecek standart bir sistemin henüz geliştirilmemiştir.

- Yönetmeliğinin 18 inci maddesinde, raporların “genel bilgiler” kısmı içerisinde iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere de yer verilmesi gerektiği belirtilmiş olmakla birlikte, yukarıda yer alan içerikte bu şekilde bir düzenlemenin yapılmadığı görülmektedir. Diğer taraftan, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelerin, hesap verebilirliğe konu rapor içeriğinin güvenilirliği ve eksiksizliği konusunda kanıtlayıcı bir niteliğinin olması, daha fazla görünür kılınmalarını gerektirmektedir. Bu nedenle, ayrı bir bölüm olarak düzenlenmeleri daha uygun olacaktır. Ayrıca, bu tespit ve değerlendirmelerin varlığı, raporun ekinde yer verilen iç kontrol güvence beyanlarına ve altında yer alan imzalara da anlam katacaktır.
- İmzalanarak rapora eklenecek olan ve gerek raporun içeriğinin ve dayandığı bilgilerin güvenilirliği, doğruluğu ve eksiksizliği gerekse idaredeki iç kontrol sisteminin işlerliği ve yeterli güvenceyi verdiği konularında yetkililerin teminatları anlamına gelen güvence beyanlarının da, raporun ekinde değil, içerisinde, daha görünür bir yerde olması ve daha fazla “kişiselleştirilmesi” gerektiği düşünülmektedir. Bu şekilde, belirlenmiş çerçeve içinde değişen koşullara göre kendi yorum ve değerlendirmelerini imzalamak suretiyle, yetkililerin, her yıl tekrarlanan maktu bir beyana oranla daha fazla duyarlı ve gerçekçi olması beklenebilir.
- İdare faaliyet raporlarının “faaliyet raporu” olarak adlandırılmış olması; amacı, içeriği ve işlevi ile uyumsuzluğa neden olmaktadır.¹⁸³ Bu adlandırmanın neden olduğu algı, gerek bu raporları hazırlayanları gerekse bu raporları gözden geçirenleri amaç ve hedeflerden, yürütülen faaliyet-projeleri bu amaç ve hedefler bağlamında ele almaktan ziyade, doğrudan ve bağımsız bir şekilde gerçekleştirilmiş faaliyetlere odaklanmaya teşvik etmektedir. Bölüm 2’de, belediyelerin asfaltlama çalışmaları ile olimpiyat stadyumu inşaatına ilişkin örnek faaliyetlerin, amaçtan bağımsız değerlendirilmesinin bir anlam ifade etmeyeceği belirtilmişti. Raporun, adının, amacına ve içeriğine uygun bir şekilde yeniden belirlenmesi yanlış algı ve yönlendirmelere neden olmaması açısından önemlidir.

¹⁸³ Bu tespit, Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) ile Birleşik Krallık Sayıştay ve Hazinesi tarafından ortaklaşa yürütülmekte olan "Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi" adlı proje kapsamında hazırlanan “Boşluk Analizi Raporu”nda dile getirilmiştir. Ayrıca, bu Raporda, içeriğin iyileştirilmesi ile iç ve dış denetim bulguları ile desteklenmesi gerekliliğine yönelik tespit ve öneriler de yer almaktadır.

- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının bahsi geçen genel gerekçesinden aktarıldığı üzere, yeni (mali) yönetim anlayışı geçmiş değil gelecek yönelimli olmalıdır. Bunun bir yansıması olarak, raporun içeriğinde “öneri ve tedbirler” bölümüne yer verilmiştir. Bu bölümün niteliği, raporun, (geçmiş uygulamaya ilişkin) hesap verebilirliğin yanı sıra öz-değerlendirme içeren (gelişim için) gelecek perspektifiyle de hazırlanıyor olması açısından bir gösterge niteliği taşıyacaktır.
- Yönetmeliğinin 19 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu yönetiminde uygulama birliğini sağlamak amacıyla, raporlarda yer alması gereken diğer hususlar ve eklerin Maliye Bakanlığınca hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde belirleneceği belirtilmiştir. Söz konusu taslak rehber, Maliye Bakanlığı tarafından, 2008 yılında çıkarılan ve faaliyet raporlarına ilişkin herhangi bir düzenleme içermeyen “Performans Programı Hazırlama Rehberi” ile uygulama alanını kaybetmiştir. Performans programlarının hazırlık çalışmaları konusunda kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla hazırlanan bu yeni Rehber, ihtiyaç üzerine 2009 yılında güncellenmiştir. Mevcut durumda, kamu idarelerinin, faaliyet raporlarını hazırlama konusunda dikkate alabilecekleri bir rehber ise bulunmamaktadır. Bu konudaki boşluğun ivedilikle giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca, uygulamanın sürekli izlenerek artı-eksi yönlerinin geliştirilmesi amacıyla, inceleme ve değerlendirme çalışmalarına, bilgi-iletişim teknolojilerinden de azami oranda yararlanmak suretiyle ağırlık verilmesi, kamu idarelerinin talep, problem ve eğilimlerinin gelişim çabalarında dikkate alınması önem arz etmektedir.

3.2. ULUSLARARASI BİR ÖRNEK İLE KARŞILAŞTIRILMASI: ABD UYGULAMASI

Neden ABD Uygulaması? Özel sektör tarzı yönetim düşüncesinin anavatanı olarak tanıttığımız ABD’de, ‘1990’lı yılların başında, “devletin yeniden icadı” (*reinventing government*) adıyla büyük çaplı bir idari reform hareketi başlatılmış; köklü bir değişim öngören bu harekete, hareketin liderliğini yapan yönetimdeki Clinton-Gore döneminde “Ulusal Performans Değerlendirmesi” (*National Performance Review*) adıyla resmîyet

kazandırılmış'¹⁸⁴; aşağıda açıklamaya çalışacağımız performans değerlendirmesine esas “yıllık performans raporları” da bu girişimin bir gereği olarak geliştirilmiştir.

Bu rapor, ‘söz konusu girişim kapsamında, performans açısından hesap verebilir olma ve süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanma anlayışının yasal çerçevesini oluşturan “1993 tarihli Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu” (*Government Performance and Results Act 1993-GPRA*) ile düzenlenmiş'¹⁸⁵; geçen zaman içinde, çeşitli pilot projelerle farklı formatlarda denenerek geliştirilmeye çalışılmıştır. Bugün de halen, bu deneme sürecinin devam ettiği anlaşılmaktadır. Bu açıdan, ABD uygulaması, 15 yılı aşan uzun sayılabilecek geçmişine sığdırdığı çeşitli alternatif yaklaşımlarla, ürettiği sayısız yazılı kaynakla ve bu anlamda sahip olduğu birikimle, örnek seçilmeye değer bulunmuştur. Ayrıca, benimsemiş olduğu stratejik yönetim modeli nedeniyle, Ülkemiz uygulaması ile karşılaştırma yapmaya da uygundur.

3.2.1. Gelişimi

Yaklaşık 310 milyonluk bir nüfusa hizmet sunan bir yapıyı (yeniden) şekillendirmesi amaçlanan GPRA’da, performans raporu ilk defa şu şekilde düzenlenmiştir;

- Daha önce defaatle açıklanan sistemin planlama ayağı çerçevesinde, ‘her bir idarenin (*agency*) başında yer alan idare yöneticisi (*head of agency*) tarafından, her üç yılda bir güncellenmek kaydıyla 5 yıllık bir dönem için “stratejik plan”; bu planla uyumlu olmak üzere de ilgili mali yıla ilişkin “performans planı” hazırlanır ve Yönetim ve Bütçe Ofisi (*Office of Management and Budget-OMB*) ile Kongreye sunulur.
- İdare yöneticisi, “program performans raporu”nu ise, gerçekleşen program performansını, ilgili mali yıl performans planında ifade edilmiş performans hedefleriyle karşılaştırarak ortaya koymak üzere hazırlar ve Başkan ve Kongreye sunar.

¹⁸⁴ SOBACI, a.g.e., s.109.

¹⁸⁵ Aynı, s.117.

- 1993 tarihli Kanunun öngördüğü programa göre, stratejik plan 30 Eylül 1997'den önce olmak¹⁸⁶, performans planı 1999 mali yılına yetiştirilmek, program performans raporu ise 31 Mart 2000 tarihinden geç olmamak üzere hazırlanacaktır.
- Performans raporu, bundan sonra da her yılın 31 Mart'ından geç olmamak üzere, yürütülmekte olan programların performans eğilimini izleyebilmek amacıyla, 2000 mali yılı için bir önceki mali yılın; 2001 mali yılı için geçmiş iki yılın; 2002 ve müteakip mali yıllar için de geçmiş üç yılın gerçekleşen sonuçlarını içerecek şekilde düzenlenecektir.
- Belirli bir format belirlenmemiş olmakla birlikte her raporun şu hususları içermesi istenmektedir; A- Mali yılın performans hedeflerine ulaşma başarısının gözden geçirilmesi; B- Raporun ilişkin olduğu mali yıldaki performans hedefleri doğrultusunda başarılan performansı esas alarak içinde bulunulan yıl performans planının değerlendirilmesi; C- Karşılanmamış bir performans hedefi varsa bunun açıklanması ve şu hususlarda bilgi sunulması: Hedefin neden başarısız olduğu, bu performans hedefini başarmak için nelerin, hangi takvim aralığında yapılacağı ve eğer performans hedefinin ulaşılamaz veya yersiz olduğu düşünülüyorsa, bunun nedenleri ve ne yapılması gerektiği; D- Rapora esas mali yıl süresince tamamlanan program değerlendirmelerine ilişkin özet bulgulara yer verilmesi.
- İdare yöneticileri, burada açıklanmakta olan ve yıllık olarak raporlanması gerekli bütün program performans bilgisine, Kongreye 31 Mart'tan sonra sunulmamak kaydıyla, 1990 tarihli Şef Mali Yetkililer Kanununa (*The Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990*) göre hazırlanan yıllık mali beyanlar içinde de yer verebilir.
- Stratejik plan, performans planı ve performans raporunun hazırlık ve uygulamasına yönelik her türlü işlem ve faaliyet, tamamıyla Hükümet işlevi olarak kabul edildiğinden bu faaliyetler sadece Federal görevliler (memurlar) tarafından (hizmet alımı şeklinde değil) yürütülecektir.
- Bu belgeleri hazırlamakla, **Yürütme Erki** içinde yer alan "idare"ler yükümlüdür.
- **Muafiyet;** OMB Müdürünün, yıllık harcamaları 20.000.000 \$ veya daha az olan her idare için; sayılan stratejik plan, performans planı ve performans raporu gerekliliklerine ilişkin bir takım muafiyetler getirme yetkisi bulunmaktadır.

¹⁸⁶ ABD'de mali yıl, 1 Ekim'de başlamakta ve 30 Eylül'de de sona ermektedir.

- **Pilot uygulaması;** OMB Müdürü, her bir idarenin yöneticisi ile istişare ettikten sonra, 1994, 1995 ve 1996 mali yıllarına ilişkin performans ölçümü için, 10'dan az olmamak kaydıyla, belirlenen idarelerle bir pilot proje yürütecektir. Seçilen idarelerin, program performansını ölçme ve raporlama konusunda, Hükümetin işlem ve yeteneklerini yansıtabilecek ölçüde temsil kabiliyetine sahip olması önemlidir. 1 Mayıs 1997 tarihinden geç olmamak üzere, OMB Müdürü, Başkana ve Kongreye bir değerlendirme raporu sunacaktır. Bu raporda, OMB Müdürü tarafından; 1- GPRA'nın amaçlarını¹⁸⁷ karşılamada pilot idareler tarafından hazırlanan plan ve raporların yararları, maliyetleri ve kullanışlılığı değerlendirilecek; 2- Planların ve raporun hazırlanması sürecinde pilot idareler tarafından tecrübe edilen önemli, kayda değer güçlükler tanımlanacak; 3- Bu Kanunun hükümlerinin gereklerine ilişkin değişiklik tavsiyeleri ortaya konacaktır.¹⁸⁸

Daha sonra, değişik adlar altında yer alan benzer amaca yönelik raporların birleştirilmesi ve bu alandaki mükerrerliğin giderilmesi amacıyla 2000 tarihli Raporların Konsolidasyonu Kanunu (*The Reports Consolidation Act (RCA) of 2000*) düzenlenmiştir. Bu Kanunun;

- **'Gerekçesi:** Mevcut kanunlara göre idarelere, çeşitli adlar altında yüklenen mali ve performans yönetim raporlama uygulamalarına ilişkin farklı gereklilikler, çabaların mükerrerliğine ve Kongreye tam manasıyla yararlı ve kullanışlı olmayan bir formda bilgi içeren, birbiriyle koordinasyonu bulunmayan raporların hazırlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca, OMB tarafından uygulanan pilot proje, doğrulanabilir mali ve

¹⁸⁷ - Program sonuçlarını başarmak üzere, Federal kuruluşları sistemli bir şekilde hesap verebilir kılarak Federal Hükümetin yetkinliği konusunda Amerikan toplumunun itimadını artırmak,

- Program amaçlarını belirlemek, bu amaçlar doğrultusunda program performansını ölçmek ve bu amaçlardaki ilerlemeyi kamuoyuna açık bir şekilde raporlamak şeklinde bir dizi pilot uygulama yoluyla program performans reformunu başlatmak,

- Yeni bir bakışla, sonuçlara odaklanmayı, hizmette kaliteyi ve müşteri memnuniyetini sağlamak suretiyle Federal programın etkinliğini ve kamu hesap verebilirliğini geliştirmek,

- Program amaçlarını karşılamak için plan hazırlayarak ve program sonuçları ve hizmet kalitesi hakkında bilgi sağlayarak Federal yöneticilere hizmet sunumunu geliştirme konusunda yardımcı olmak,

- Belirlenmiş amaçları başarma ile ilgili Federal programların ve harcamaların etkinlik ve verimliliği konusunda daha nesnel bilgi sağlayarak Kongrenin karar verme sürecini geliştirmek,

- Federal Hükümetin iç yönetimini geliştirmek.

OMB, <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>, (06/11/2010).

¹⁸⁸ Aynı.

performans yönetim bilgisinin analizine imkan veren konsolide çalışmaların, daha verimli bir şekilde daha kullanışlı raporlar ürettiğini göstermiştir.

- **Amacı:** Mali ve performans yönetim raporlarının konsolidasyonuna yetki ve cesaret vermek; Kongre, Başkan ve kamuoyuna daha anlamlı ve yararlı bir format içinde mali ve performans yönetim bilgisi sağlamak; idarenin mali ve performans yönetim bilgisinin kalitesini artırmak; mali ve performans yönetim bilgisini raporlamada idareler açısından koordinasyon ve verimliliği artırmak.
- **Getirdiği yenilikler:** Program performans raporunun adı artık, mali ve performans yönetim bilgisini birlikte düzenleyecek şekilde “performans ve hesap verebilirlik raporu” olarak değiştirilmiştir.
- Konsolide edilmiş rapor, Başkana, OMB Müdürüne ve Kongrenin ilgili komisyon ve alt komisyonlarına, idarenin mali yılının bitiminden sonra ve fakat 150 gün geçmeden (2000 ve 2001 yılları için 180 gün) önce sunulacaktır. Bu sürenin daha sonra, sunum tarihi Kasım ortasına çekilmek suretiyle kısaltıldığı anlaşılmaktadır.
- Rapor, idarenin program performans raporunda yer alan, idarenin ilgili yıldaki kilit performans hedeflerine ulaşma başarısı dâhil en önemli hususlara ilişkin bir de *özet* içerecektir.
- Rapora, idarenin genel teftiş yetkilisi (*general inspector*) tarafından hazırlanan ve idarenin karşı karşıya olduğu en ciddi yönetim ve performans güçlüklerine ilişkin sahip olduğu riskler ile idarenin bu güçlükleri ele alma konusundaki ilerlemesini içeren kısa bir değerlendirme eklenecektir. Genel teftiş yetkilisi, bu beyanı, idarenin yöneticisine, raporun sunumuna ilişkin sürenin (150 günün) dolmasına 30 gün kala iletilecektir. İdarenin yöneticisi, genel teftiş yetkilisinin beyanına ilişkin yorumda bulunabilecek ancak onu değiştiremeyecektir.
- İdarenin yöneticisi tarafından rapora, raporda kullanılan performans ve mali alandaki verilerin tamlığı/eksiksizliği ve güvenilirliğine ilişkin bir değerlendirme beyanı eklenecektir. Değerlendirmede, verilerin eksiksizliği ve güvenilirliğine yönelik herhangi bir maddi yetersizlik varsa onlar tanımlanacak ve bunları düzeltmek için hali hazırda alınmış ve alınabilecek tedbirlere ilişkin bilgi verilecektir.¹⁸⁹

¹⁸⁹ <http://www.ocfo.usda.gov/perfmgmt/pdf/pl106531.pdf>, (08/11/2010).

‘2006 yılına gelindiğinde ise, OMB tarafından, idarelerin mali ve performans bilgisini raporlama konusunda hali hazırda sürdürmekte oldukları konsolide “performans ve hesap verebilirlik raporu” uygulamasına alternatif bir yaklaşım geliştirilmiş ve bu kapsamda “Performans ve Hesap Verebilirlik Raporlaması Pilot Programı” (*Performance and Accountability Reporting (PAR) Pilot Program*) uygulamaya konulmuştur. Halen yürürlükte olan bu PAR Pilot Programına göre, program dâhilinde yer alan (gönüllülük esasına göre belirlenmiş) 11 idare, 2007 mali yılından başlamak üzere, artık üç ayrı belge hazırlayacaktır. Bunlar;

- İdare Mali Raporu (*Agency Financial Report-AFR*),
- Yıllık Performans Raporu (*Annual Performance Report-APR*),
- Öne Çıkanlar (veya Hatırda Kalıcı Parlak Noktalar) Belgesi (*Highlights Document-HD*). Bu belgenin adı daha sonra Vatandaş(ların) Raporu (*Citizens’ Report-CR*) olarak değiştirilmiştir. Halen de bu ad altında hazırlanmaktadır.

PAR Pilot Programı, “geleneksel” uygulamada, aşağıda sıralanan değişikliklerin yapılmasını öngörmüştür;

- Mali ve performans bilgisinin konsolide edilerek birlikte raporlanmasını öngören mevcut uygulama yerine, pilot idareler tarafından, “İdare Mali Raporu” ve “Yıllık Performans Raporu” adı altında iki ayrı raporun hazırlanması,
- Yıllık Performans Raporunun, Kongresel Bütçe Gereçesi (Congressional Budget Justification¹⁹⁰) ile aynı anda düzenlenerek daha bütüncül bir performans raporunun üretilmesine imkân sağlanması,
- “Vatandaş Raporu” adı altında, özet, kullanıcı-dostu ve kolaylıkla anlaşılabilir; acemi (meslek dışından) okuyucular için AFR ve APR’de öne çıkan kilit performans ve mali alandaki sonuçları özetleyen bir raporun daha hazırlanması.¹⁹¹

¹⁹⁰ İdareler tarafından hazırlanan ve OMB tarafından gözden geçirilen bu belge (tablo, cetveller), idarelerin bütçe ödenek taleplerini, sorumlu kongresel alt komisyona açıklamaları gereğine dayanarak hazırlanmaktadır. OMB, “http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/s10.pdf”, (06/11/2010).

¹⁹¹ RICHARDSON, Valerie J., “Increasing Transparency and Accountability in Federal Performance Reporting: Lessons from the OMB Pilot Program”, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/RichardsonReport.pdf>, (06/11/2010)

3.2.2. Yükümlülük Kapsamı

GPRA, stratejik plan, performans planı ve performans raporu hazırlanması konusundaki sorumluluğu, Yürütme Erki içerisinde yer alan “idare”lere (*agency*) yüklemiştir. GPRA, “agency” teriminin kapsadığı yükümlülük alanını, “*US Code Section 105*” adlı düzenlemede “Executive agency” olarak tarif edilen idarelerin oluşturduğunu belirtmiştir. Bu idareler şunlardır;

- ✓ ‘Bakanlıklar (*Executive Departments*)
- ✓ Kamu Ortaklıkları (*Government Corporation*) – Devletin sahip olduğu veya kontrol ettiği işletmeler
- ✓ Bağımsız Oluşumlar (*Independent Establishment*) – Yürütme erkinin içinde yer almakla birlikte, herhangi bir bakanlık, ordu komutanlığı, kamu ortaklığı veya bunların unsurları içinde yer almayan idareler ile Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi (*Government Accountability Office-GAO*)¹⁹²

GPRA, bu kapsam içinde yer almasına karşın bazı idareleri uygulamadan muaf tutmuştur. Bunlar: program faaliyetlerinin büyük bölümü devlet bütçesinde gösterilmediği gerekçesiyle Merkezi Haberalma Teşkilatı (*The Central Intelligence Agency-CIA*), birkaç yıl içinde misyonunu tamamlayacağı gerekçesiyle Panama Kanalı Komisyonu (*The Panama Canal Commission*), Posta Düzenleme Komisyonu (*The Postal Regulatory Commission*) ve GAO’dur. Ayrıca, ordu teşkilatı (kara, hava ve deniz kuvvet komutanlıkları) ile üniversiteler de kapsamda yer almamaktadır. Bununla birlikte, ‘İstihdamda Fırsat Eşitliği Komisyonu (*The Equal Employment Opportunity Commission*), Federal İletişim Komisyonu (*The Federal Communications Commission*) ve Sermaye Piyasası Komisyonu (*The Security and Exchange Commission*) gibi bağımsız düzenleyici kurul ve kurumlar (*independent regulatory boards and agencies*) uygulamaya dâhil edilmişlerdir.’¹⁹³

¹⁹² US Code Government Organization And Employees, Part I -The Agencies Generally, Chapter 1- Organization Section 105.

<http://vlex.com/source/us-code-government-organization-employees-1004>, (06/11/2010).

¹⁹³ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ed.: Koray KARASU, (Ankara: İmge Kitabevi, 2009), s.340

OMB, <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/>, (06/11/2010).

Ayrıca, OMB Müdürünün, yıllık giderleri 20.000.000 \$ veya daha az olan kapsam dâhilindeki her bir idare için; stratejik plan, performans planı ve performans raporu gerekliliklerine ilişkin bir takım muafiyetler getirebileceği hususunu da bu çerçevede değerlendirmek gerekmektedir.

3.2.3. Esasları

ABD uygulamasında bugün için ikili bir yapı bulunmaktadır. PAR Pilot Programı kapsamında yer alan idareler, söz konusu üç ayrı belgeyi (APR, AFR vd CR); kapsam dışında yer alan idareler ise halihazırda yürürlükte olan ve mali ve performans yönetim bilgisini birlikte içeren tek belgeyi (PAR) hazırlamaktadır.

Burada söz konusu raporlara ilişkin yapılacak açıklamalar, “Yıllık Performans Raporunun Hazırlanması ve Sunumu” (*OMB Circular A-11 Part-6 Section 230—Preparing And Submitting The Annual Performance Report*) adlı resmi düzenlemeye dayanmaktadır.¹⁹⁴

Yıllık performans raporu (APR), idarenin stratejik plan ve performans bütçesinde ortaya konan hedeflere ulaşma konusundaki gerçekleşen performansı ile gelişimi hakkında bilgi sağlar. İdareler, her mali yıl için bir APR hazırlayacaktır. Birçok idare için, bu rapor, PAR’ın performansı değerlendiren parçasıdır. PAR Pilot Programına katılan idareler için, APR, Yıllık Performans Planı ile birleştirilecek ve Kongresel Bütçe Gerekçesinin içinde yer alacaktır. Pilot uygulama içinde yer alan idareler ayrıca, Vatandaş Raporu adında özet bir belge daha hazırlamak durumundadır. Bu belgeyi, PAR’da yer alan mali bilgi ile performans bilgisini özetlemek üzere kapsam dışında yer alan idarelerin de hazırlaması yönünde güçlü bir teşvik ve irade bulunmaktadır. ‘Bu raporun tam adı, “Vatandaş Raporu: 20XX Mali Yılı Performans ve Mali Sonuçlar Özeti” (Citizens’ Report: the FY 20XX Summary of Performance and Financial Results) şeklindedir. 25 sayfayı geçmemesi istenen bu rapora, bir de özetin özeti olmak üzere 2 sayfalık bütçe, performans ve mali hususları resmeden (*A two-page Budget, Performance, and Financial Snapshot*) bir bölümün eklenmesi kararlaştırılmıştır. Bu bölüm şu hususları içermelidir;

a. Birinci sayfa: İdarenin genel bir tanıtımı

¹⁹⁴ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/s230.pdf, (06/11/2010).

- b. Her bir stratejik amaç için gösterilen performansın özeti
- c. Bütçeye genel bakış
- d. Yönetim ve mali sonuçlar
- e. Gelecek güçlükler hakkındaki görüşler
- f. İkinci sayfa: Her bir stratejik amaç ve hedef için birkaç kilit sonuç ölçümü¹⁹⁵

Amaca uygun hazırlanan yararlı bir APR'nin, şu hususları içermesi ve okuyanlarına açıkça iletmesi beklenir;

- ✓ İdarenin çalışmaları kamuoyuna ne gibi yararlar sağlamaktadır (sonuçları nelerdir)?
- ✓ Kamuoyunun, performans hedefleri konusundaki ilerlemeyi veya başarısızlığı anlamasına imkân tanınmalıdır. Nerelerde ve neden ilerleme sağlandığı; nerelerde ve neden problemlerle karşılaşıldığı açıklanmalıdır.
- ✓ İdare çıktı hedefleri (sonuç hedefleri olanaklı değilse) ile uzun dönem sonuç amaçları arasındaki bağlantıya açıklık getirmelidir.
- ✓ Kamuoyuna şu güven verilmelidir: İdare, performans zafiyetlerini ele alıp düzeltmek ve performansı geliştirmek için yapabileceği her şeyi yapacaktır.

APR, bilgi verici, samimi, açık olmak ve aşağıda yer alan hususları da içermek zorundadır;

- Performans hedefleri; hedefe ulaşıldığı veya hedef aşıldığı zaman “*karşılandı veya aştı*”; hedefe ulaşılamamış olmakla birlikte, önceki yıl performansı geliştirilmiş ise “*geçmiş yıl geliştirildi (üzerine eklendi), ancak (hedef) karşılanamadı*”; ne hedefe ulaşan ne de geçmiş yılı geliştirebilenler için “*hedef karşılanmadı*”; ve nihayetinde, rapor yayım tarihinde elde veri bulunmuyorsa veya veri daha sonraki yıl ve yıllarda toplanacaksa “*henüz veri bulunmamaktadır*” şeklinde etiketlenmelidir.
- Program Performans Sonuçlarının Teşhise Dayalı Analizi (*A Diagnostic Analyses of 20XX Program Performance Results*): İdareler, yürütülmesini üstlendikleri programlara ilişkin olarak, PARTweb’de¹⁹⁶ bildirilen PART (*Performance Assessment Rating Tool*- Performans Değerlendirme Ölçüm Aygıtı) ölçümlerine¹⁹⁷

¹⁹⁵ OMB Memorandum No. M-08-20. Washington, DC. 2008.

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/memoranda/fy2008/m08-20.pdf>, (06/11/2010)

¹⁹⁶ <https://max.omb.gov/maxportal/webPage/home/partWebTraining>

¹⁹⁷ **PART**, kısaca, programların yönetim ve performansını değerlendirmek için tasarlanmış; programın bütünsel etkinliğini tanımlamak üzere amacını, tasarımını, planlamasını, yönetimini, sonuçlarını ve hesabının verilmesini değerlendirmek üzere kullanılan bir ankettir.

göre hesaplanmış performans sonuçlarının temel nedenlerini tanımlayacak bir analiz yapılmalıdır. Analizler, konuyla ilgili güvenilir çalışma ve araştırmalar ile denetim sonuçlarına dayanmalıdır. Bu analizin ardından, idare, ilgili programın gelecek performansını geliştirmek üzere ne tür tedbirler alındığına ilişkin bir de taslak hazırlamalıdır.

- İdarenin yöneticisi tarafından raporda yer alan performans verisinin güvenilirliği ve eksiksizliği konusunda bir beyanda bulunulmalıdır.
- En az son dört mali yılın (rapora esas mali yıl ile geçmiş üç mali yılın) gerçekleşen performans bilgisine yer verilmelidir.
- GAO Yüksek Risk Listesi Unsurları: İdare, GAO tarafından Yüksek-Risk olarak belirlenmiş konuları nasıl ele alacağına ilişkin planlarını açıklamalıdır.

Bir programın, performans hedefine ulaşma veya onu geçme konusunda başarısız olması durumunda, idarenin, hedefi gelecekte başarmayı sağlayacak ne gibi tedbirler alınacağı konusunda zaman takvimini de içeren belirli bir açıklama yapması gerekir. Söz konusu gelecek eylemlerine ilişkin açıklamalar, mevcut kaynaklarla başarılabilir olanlarla sınırlıdır. Eğer bu gelecek eylemler, ek bir kaynağa veya Başkanın Bütçesinde (*President's Budget*) önerilmek üzere politika değişimine bağımlı ise, bunlar PAR'da değil, performans bütçe içinde tartışılmalıdır. PAR Pilot Programı içinde yer alan idareler, bu sınırlamaya tabi değildir; çünkü onların performans raporu (APR), Kongresel Bütçe Gerekçesi içinde yer alacaktır.

İdareler, gerçekleşen performansla bakarak, bir performans hedefinin gelecekte de başarılamayacağı sonucuna varabilir. Bu tür hedefler için, APR, varılan bu kanaatin gerekçesini açıklamalı ve idarenin ne yapacağını tanımlamalıdır. Örneğin, idare,

Her PART anketi, dört ayrı bölüm altında yer alan 25 sorudan oluşmaktadır:

İlk bölümde yer alan sorular, programın **gayesinin açık olup olmadığı ve amaçlarını başarmak için iyi/doğru tasarlanıp tasarlanmadığını** inceler.

İkinci bölüm, **stratejik planlama** sürecine yöneliktir; idarenin programı için geçerli/gerçekçi yıllık ve uzun-dönemli amaçlar oluşturup oluşturmadığını ölçer.

Üçüncü bölüm, mali gözetimi ile geliştirilmesine yönelik girişimler dahil, idare programının **yönetilme** düzeyini ölçer.

Dördüncü bölümdeki sorular ise, programların, doğru ve tutarlı bir şekilde raporlaması gereken **sonuçlarına** odaklanır.

Bu soruların yanıtlarına göre ise belirlenen başarı düzeyi şu şekilde ifade edilir;

Etkin (*Effective*) = 85-100; Orta Etkin (*Moderately Effective*) = 70-84; Yeter Düzey (*Adequate*) = 50-69;

Etkin Değil (*Ineffective*) = 0-49

<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/part.html>, (09/11/2010).

performans hedefini, en son gerçekleşen performans düzeyine uyarlayabilir veya imkân dâhilinde görülmeyen hedefi listesinden silebilir.

Performans hedeflerine ulaşan idareler, verimlilik ve etkinliklerini artırmak için daha başka ne tür adımlar atacaklarını da açıklamalıdır.

Diğer taraftan, idareler, yıllık performans planlarında ve APR'de yer alan bütün performans ölçüm verisinin eksiksizliği ve güvenilirliğini temin etmek üzere, doğrulama (*verification*) ve geçerlilik (*validation*) tekniklerini, hali hazırda mevcutsa uygulamalı veya (yoksa) geliştirmelidir.

GAO, *doğrulamayı*, verilerin yanlış girilmesi türünden hataları değerlendirmek üzere performans bilgisinin kontrol ve test edilme süreci; *geçerliliği* ise, verilerin sistematik (bilinçli) hatadan veya (lehine) çarpıtmadan temiz olduğu ve planlarda ölçülmeye niyetlenilmiş olanın gerçekten ölçülüp ölçülmediği konularında emin olma çabaları olarak tarif etmiştir.

Bu konuda, idarelerin esas alması istenen kurum-içi değerlendirme ölçütleri geliştirilmiştir. Kanun (GPRA), dış değerlendirme öngörmemiştir. Bununla birlikte idareler, verilerinin güvenilirliği konusunda Kongreyi ve kamuoyunu temin etme açısından, dilerse denetim hizmetlerinden de yararlanabilir. İdareler, performans verisine ilişkin doğrulama ve geçerlilikte, arzulanan güvenilirlik düzeyini elde edebilmek üzere en maliyet-etkin yolları göz önünde bulundurmalıdır.

APR için belirlenmiş standart bir format bulunmamaktadır. Bununla birlikte idareler, stratejik planlarında yer alan misyon beyanlarının özetine, teşkilat yapılarının tanımına ve stratejik amaç ve hedeflerine yer vermelidir. Sunum açık ve öz; dili ise raporun tamamında (içerik dâhil) korunmak üzere meslekten olmayan birinin anlayacağı şekilde yalın olmalıdır. İdareler, belirli konulardaki bilgiler için, ilave ayrıntılar sunan doğrudan ağ (web) linklerine de yer vermelidir. Burada, fikir vermesi açısından, PAR Pilot Programında yer alan İç/Anavatan Güvenlik Bakanlığının (*Department of Homeland Security*) 2008 mali yılı için hazırlamış olduğu raporun içeriği Tablo 10'da düzenlenmiştir.

Tablo 10: ABD’de Kongre ve Devlet Başkanı İçin Hazırlanan APR İçeriği¹⁹⁸

<ul style="list-style-type: none">▪ Tanıtım▪ Stratejik Amaçlar ve Hedefler▪ Performans Yönetim Çerçevesi<ul style="list-style-type: none">- Performans Planlama- Performans Raporlama ve İzleme- Performans Ölçümlerinin Eksizliği ve Güvenilirliği<ul style="list-style-type: none">- Yönetici Güvencesi▪ Performans Sonuçları ve Eğilimleri▪ Raporda Kullanılan Tabloların Tanıtımı (anlaşılmasını kolaylaştırmak üzere, kullanılan teknik hakkında bilgilendirme)▪ Performansın Özeti▪ Program Ölçüm Sonuçları ve Planlar▪ Referans (Amaç ve hedeflere ilişkin fihrist, bundan sonra amaç ve hedeflere geçiliyor)▪ Amaç 1<ul style="list-style-type: none">- Hedef 1.1.- Hedef 1.2.- Hedef 1.3...▪ Amaç 2▪ Amaç 3...▪ EK A: Performans Ölçümlerinin Doğruluğu (<i>verification</i>) ve Geçerliliği (<i>validation</i>)▪ EK B: Program Amaçlarında, Performans Ölçümlerinde ve Performans Hedeflerindeki Değişim▪ EK C: Program Değerlendirmesine İlişkin Özet bulgular
--

3.2.4. Sunumu ve Yayımlanması

‘APR, AFR ve Vatandaş Raporu (bütün PAR), Devlet Başkanına, Kongreye ve OMB Müdürüne gönderilmektedir. Raporlar, idarenin yöneticisi tarafından gönderilmek zorundadır.

Kongreye iletilen örnek, yetkili ve gözlemci komitelere, ilgili alt komitelere iletilir. İdareler, bütün PAR’ın resmi dağıtımını için ancak sınırlı sayıda kopya basarlar. İdareler,

¹⁹⁸ Department of Homeland Security, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cfo_apr_fy2008.pdf, (14/06/2010).

Vatandaş Raporu ile ilişğine eklenmiş bütün PAR'ı içeren bir CD'yi, bütün PAR dokümanının sayısız kopyasını basarak dağıtma uygulamasına tercih edebilirler.¹⁹⁹

Her idare, raporları kendi internet sitesinde yayımlamak durumundadır. ‘OMB, halen idarelerle, yakın zamanlı ncelikli Amalarındaki (*Priority Goals*) ilerlemeyi, kamuoyuna, bir tek Federal performans internet sitesi (*www.expectmore.gov*) aracılığıyla gösterebilmek üzere çalışmalar yürütmektedir. İleride, tüm idarelerin performans bilgilerini bu site aracılığıyla paydaşlarına iletebilmeleri planlanmaktadır. İdareler, kilit paydaşlarının (kilit Kongresel komiteler dâhil) basılı versiyonu talep etmediğine (kesin bir bilgi ile) kanaat getirirse, sadece internet üzerinden yayımlama seçeneğini de değerlendirebilir.²⁰⁰

3.2.5. Uygulamaya Yönelik İ-Değerlendirmeleri

Burada aktarılabacak bilgi ve yorumlar, PAR Pilot Programının uygulamasına ilişkin olarak 2008 yılında hazırlanan ve farklı paydaşların bakış açılarından uygulamayı ele alan ‘Federal Performans Raporlamasında Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Artırılması: OMB Pilot Programından ıkarılan Dersler’ (*Increasing Transparency and Accountability in Federal Performance Reporting: Lessons from the OMB Pilot Program*)²⁰¹ adlı bir rapora dayanmaktadır. Bu Raporda, bu yeni pilot uygulamaya neden ihtiyaç duyulduğu, uygulamanın gidişatı ve daha iyi bir uygulama için nelerin yapılması gerektiğine ilişkin bulgu ve öneriler yer almaktadır.

Bu Rapora göre, mali ve performans bilgisini raporlamanın, mevzuat gereklerini karşılama ile performans bilgisi ile mali bilgiyi, hesap verebilirliği ve saydamlığı geliştirmenin ötesinde bir takım yararları bulunmaktadır. Buna göre, rapor hazırlama sürecinin bizzat kendisi idareye değer katmaktadır. Hazırlık süreci, idarelere, kendi işlev ve hizmetlerini daha iyi anlama konusunda fırsatlar sunmakta; idareleri, kamu programlarını yönetmek üzere performans hedefleri ve ölçümleri kullanma ve buna bağlı olarak da öz-disiplinlerini inşa etme konusunda zorlamaktadır.

¹⁹⁹ OMB Circular No. A-11-230. Preparing And Submitting The Annual Performance Report, Washington, DC. 2008.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/s230.pdf, (06/11/2010).

²⁰⁰ OMB Memorandum No. M-10-24. Washington, DC. 2010.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-24.pdf, (06/11/2010).

²⁰¹ RICHARDSON, a.g.e.

PAR Pilot Programının uygulamasına ilişkin olarak Raporda yer alan bulgular şunlardır;

- ✓ Verilerin elde edilmesi ve düzenlenmesi, sınırlı da olsa maliyetlerin düşürülmesi, hazırlayıcıların sırtındaki işyükünün azalması, yıllık denetimlerin tamamlanması için gerekli zamanın kısılması türünden hususlarda gelişmeler sağlanmıştır.
- ✓ Mali ve performans bilgisinin ayrı raporlanmasının, paydaşlar için daha anlamlı raporlar üretilmesine imkân tanıdığı bildirilmiştir.
- ✓ Belirlenmiş olan hedef kitleye yönelik olarak düzenlenen raporların, farklı türden okuyucuya (denetmen, inceleyici, vatandaş) yönelik olarak zenginleştirilen raporlara nispetle ihtiyacı daha kolay karşıladığı anlaşılmıştır.
- ✓ *Vatandaş Raporunun*, gereksiz mesleki terimler ve teknik yorumlardan arı, daha öz ve okunaklı olması nedeniyle dış okuyucuya değer kattığı belirlenmiştir.
- ✓ Grafik, fotoğraf, şekil, tablo kullanımı ile renklendirmenin raporun okunurluğunu geliştirdiği görülmüştür.
- ✓ İdarelerin, sistemlerini oluşturma ile saydamlığı sağlama, iç kontrolü temin etme ve karar-verme süreçleri için kullanışlı ve güvenilir bilgi üretme faaliyetleri için gerekli bilgiyi toplama ve düzenleme yolunda kayda değer ilerleme göstermiş olduğu; performans bilgisinin ve onun benimsenmesinin yeterince olgunlaştığı ve bu çerçevede, bütçe-tahsis sürecinde olmak üzere, performans bilgisinin daha üst düzey bir kullanımının zamanının geldiği tespitinde bulunulmuştur.

Bu tespitlerin yanı sıra bu Rapora göre, katılımcı idareler ve paydaşları tarafından aşağıda yer alan görüşler de dile getirilmektedir;

- Raporlama belgelerinde ve idare hesap verebilirliğinde saydamlık zafiyeti bulunmaktadır,
- Raporların hangi sıklıkla kullanıldığı, hangi amaç için kullanıldığı ve kim tarafından kullanıldığı hususlarında soru işaretleri vardır,
- Raporların okunaklılığı ve içerdiği verilerin güvenilirliği hususlarında şüpheler bulunmaktadır,
- En zorlu husus olan bütçe ve performans bilgisini beraber değerlendirme sürecinin problemlili olduğu ve bu entegre güçlüğü raporların kullanılabilirliği hakkındaki endişelere de katkı sağladığı belirtilmektedir.

Raporda, Federal performans raporlamasının geliştirilmesine yönelik olarak ise şu öneriler sıralanmaktadır;

- 1- OMB, mali ve performans bilgisinin raporlanmasına yönelik alternatif yaklaşımlar geliştirmeye devam etmeli ve bu bilginin, bilgiyi daha saydam ve erişilebilir kılacak şekilde sunumunu artırmalıdır.
- 2- Performans raporunu, Kongresel Bütçe Gerekçesi ile bütünleştirmenin, idarenin performansını anlamayı zorlaştırdığı tespit edilmiştir. Bu durum, saydamlığı ve anlaşılabilirliği engelleyen amaç-dışı bir etkide bulunmuştur. Bu nedenle, yıllık performans raporlarının, ayrı, tanımlanabilir (ayrı adı olan) bir belge olarak söz konusu gerekçeye eşlik etmesi (içine entegre edilmemesi) tavsiye edilmektedir. Bu değişiklik yapılmazsa, idareler, pilot formata, saydamlığı azaltmanın bir bahanesi olarak eğilim gösterebilirler.
- 3- Pilot uygulamaya katılan idarelerden birisi, OMB Açık Forumunda, dikkate değer iki soru ileri sürmüştür. Bunlar;
 - o Muhataplarımız kim ve biz idareler olarak raporları gerçekten onlar için mi düzenliyoruz?
 - o Bir kamu sektörü örgütü, ulaştığı sonuçları, bu dinleyici kitlesi için anlamlı ve yararlı olacak bir tarz ve şekilde en iyi nasıl açıklayabilir?

Her idarenin paydaşı farklıdır. Paydaşlar genelde belirli bir idareyle ilgilenir, bütün idarelerle eşit bir şekilde ilgilenmezler. Bu nedenle, idareler şunu bilmelidir ki, belgeler büyük ihtimalle genel kamuoyu tarafından değil; özel ilgi ve çıkarı ile idarenin tekel olduğu belirli bir federal hizmetin sunumunda paydaş olanlar tarafından okunacaktır. PAR Pilot Programını değerlendirenlerin ortak kanaati, eğer belgeler diğer performans bilgisi ile mali bilginin nerede bulunacağı konusunda okuyucuya açık bir yönlendirmede bulunabilirse, raporlama belgeleri herkes için her şeyi kapsamak zorunda kalmayacaktır.

- 4- Her üç rapora da, idarenin internet sayfasından kolaylıkla erişilebilmelidir. Erişimi geliştirebilmeye çözüm olarak da, bu üç kilit kaynak belgenin içeriğine, doğrudan ve kullanıcı-dostu linklerin oluşturulması önerilmektedir. Ayrıca, internet sitelerine, her düzey ve ilgi alanında okuyucunun anlayabileceği bilgiler içeren daha fazla materyal konmalıdır. Bu durum, okuyucuyu, idare hakkında daha fazla bilgi almaya teşvik eder.

- 5- İdareler, gerek denetlemekle görevli olanlar ve gerekse paydaşların, verilere olan güvenini artırmak için İdare Mali Raporunda sundukları verilerin güvenilirliğini güçlendirmelidir. Bunun için şunlara önem verilmelidir;
- o İdare yöneticisinin beyanı dengeli ve samimi olmalı,
 - o Yönetim ve performans güçlükleri ciddi bir şekilde raporlanmalı,
 - o Performans bilgisinin güvenilirliği bağımsız olarak değerlendirilmeli,
 - o Performans ve maliyet bağlantısını gösteren bilgilere yer verilmeli,
 - o Bütün kontrol zayıflık ve eksikliklerine ilişkin olarak nasıl karşılık verildiği ve/veya verileceği bildirilmeli,
 - o Kritik konuları ele alan ileriye dönük öneriler geliştirilmeli,
 - o Uygun ve yerinde olmayan ödemelerin raporlanmasında açıklık sağlanmalı.
- 6- OMB, bir İyi Uygulamalar Raporu (*best practices report*) hazırlamalı ve raporlama sürecini sadeleştirmek ve kolaylaştırmak üzere idarelere açık rehberlik sunmalıdır. Birbirini tamamlayan, sistemin işletilişinde bileşen durumundaki bu belgelerde görülebilecek muhtemel tutarsızlık ve uyumsuzluğu daha etkin bir şekilde gidermek için OMB'nin açıklayıcı rehberliğine ihtiyaç bulunmaktadır.

3.2.6. Dikkat Çeken Noktalar ve Ülkemiz Uygulaması ile Karşılaştırılması

ABD uygulamasında şu hususların öne çıktığı söylenebilir;

- ✓ Dayandığı Kanunun (*GPRA*) oldukça ayrıntılı hazırlanmış olduğu görülmektedir. Buna göre, pilot uygulama yapılması, pilot uygulama sonrası genel uygulamaya geçmeden önce eksik yanların tespiti ve geliştirilmesi amacıyla OMB tarafından bir değerlendirme raporunun hazırlanması, ilk plan ve raporların yayım tarihlerinin belirlenmesi, istisna ve muafiyet alanlarının belirtilmesi gibi hususların söz konusu Kanunda yer alması, uygulamanın ardındaki ciddi planlama sürecine ve yasama organının ilgi ve dahlinin boyutuna işaret etmesi açısından dikkat çekicidir.
- ✓ Söz konusu Kanunun (*GPRA*) düzenlediği, stratejik plan, performans planı ve program performans raporunun hazırlık ve sunumuna ilişkin yükümlülük kapsamı, Devlet Başkanına karşı sorumlu olan yürütme erki içinde yer alan yürütücü idarelerle sınırlı tutulmuştur. Kapsamın niteliği ve sınırının, uygulamanın yönetim ve kontrolü açısından elverişli olduğu söylenebilir.

- ✓ OMB, etkin bir rol oynamaktadır. Alternatif yaklaşımlar geliştirmek, geliştirdiği uygulamaları takip etmek ve değerlendirmek konusunda sürece hakim bulunmaktadır.
- ✓ Bununla birlikte, raporun hazırlık sürecinde, sorumlu idarelere mümkün olduğu ölçüde takdir alanı bırakıldığı görülmektedir.
- ✓ Sürece ilişkin yapılan değerlendirmelerin tek taraflı olmaması, gerçekçi olması için, sürecin geliştirilmesinde üniversiteler ve bağımsız kuruluşlardan da destek alınmaktadır.
- ✓ Güvenilirlik ve denetim olgusuna oldukça önem verilmektedir. Raporların yayımlanmadan önce denetimden geçmesi esastır. Bu anlamda rapor, performansın denetimi için değil denetimden geçmiş performans sonuçlarının duyurulması için işlev görmektedir.
- ✓ Raporun hazırlanmasının değil okunmasının, ele alınmasının bir anlam ifade ettiğinin farkındalar. Sürekli arayış içinde olmalarının nedenlerinden birisi de bu olabilir. Muhatap olunan okuyucu kitlesi (Kongre komiteleri tarafından inceleme, merak, bilgi edinme, ilgili hizmet alanında faaliyet yürütme vb.) dikkate alınarak raporun çeşitlendirilmesi, rapor içeriğinin ona uygun olarak düzenlenmesi için çalışılmaktadır. Özet ve özetin özeti çalışmaları da bu çabanın bir ürünü olsa gerek.
- ✓ Pilot uygulamanın yaygın olduğu ve pilot uygulama konusunda gönüllüğün esas alındığı görülmektedir.
- ✓ Raporları sade ve okunaklı kılabilmek adına, okuyucunun, doğrudan ilgili olmayan konulara ilişkin detaylı bilgiye erişimi için, internet sitelerinin zenginleştirilmesi ve raporlarda konu/alana ilişkin özet bilgi sunularak daha çok bağlantı adresleriyle (*link*) ana siteye yönlendirme yapılması önerilmektedir.
- ✓ Kamuoyunun sürece katılımı önemsleniyor. Bu çerçevede, bu katılımı artırmak üzere bilgi-iletişim teknolojisi etkin kullanılmaya çalışılıyor. Tüm idarelerin performans bilgisine tek bir noktadan ulaşılmasını sağlamak üzere kurulan internet sitesi, bu hassasiyetin bir göstergesidir.
- ✓ ABD uygulaması, saydamlık ve hesap verebilirlik hususlarını göz ardı etmeksizin ağırlığı, yürütme içinde yer alan idarelerin performansının geliştirilmesine vermiş gözükmektedir.

- ✓ Güçlü bir siyasi sahiplenmenin söz konusu olduğu görülmektedir. Başkanlık Ofisi içinde yer alan OMB'nin etkinliğinde, bu unsurun da önemli bir payı olduğu söylenebilir.
- ✓ ‘Yönetim sisteminin Devlet Başkanını merkeze alarak oluşturulmuş olmasının bir gereği olarak, bakanların, bakanlık statüsünde olmayan kamu idarelerinin ve bağımsız kuruluşların yöneticilerinin doğrudan Devlet Başkanı tarafından atanıyor olması’²⁰² sorumluluğun da doğrudan Devlet Başkanına karşı olmasına neden olmaktadır. Buna göre, doğrudan kamuoyuna karşı sorumlu Devlet Başkanının sahiplendiği ve Bütçesini (*President's Budget*) de hazırlamakta olan OMB aracılığıyla yürüttüğü bir uygulamanın; bütçe tahsisatındaki (bugün için kısmi de olsa) belirleyici rolü de göz önünde bulundurulduğunda, doğrudan Devlet Başkanına karşı sorumlu bulunan idare yöneticileri tarafından ciddiyle ele alınmasının kaçınılmaz olduğu değerlendirilmektedir.
- ✓ (Gelişim için) değişimin, doğal bir süreç olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, değişimlerinin, gelişimlerinin bir gereği ve sonucu olduğu da söylenebilir.

ABD uygulamasının dayandığı fikri zemini, uygulamaya yönelik yaklaşımlarını ise, yine kendilerinin, söz konusu *expectmore.gov* sitesinin tanıtımı için hazırladıkları kitapçıkta²⁰³ tercih etmiş oldukları mesajlardan anlamak mümkündür;

- ❖ “Bir göreve ilişkin yükümlülüğün ne kadar yerine getirildiği, buna ne kadar para harcadığı ile değil, programın amaçlarını ne kadar iyi başardığı ile ölçülür.”
- ❖ “Çalışmalarında başarısız olmuş değilim. Sadece, işe yaramayan 10.000 yol keşfettim.” (*Thomas Edison*)
- ❖ “Kusur değil, çare bul.” (*Henry Ford*)
- ❖ “Tarih bizi, yaptığımız kanunların niyetlerine değil, sonuçlarına göre yargılayacaktır.”

²⁰² ÖMÜRGÖNÜLŞEN, a.g.e., s.325-343.

²⁰³ OMB, “You don’t get what you want, you get what you measure.”

http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/Council_for_Excellence_in_Government_ExpectMore_Booklet.pdf, (08/11/2010).

Ülkemiz uygulaması ile ABD uygulamasının genel hatları itibariyle karşılaştırılması Tablo 11’de düzenlenmiştir.

Tablo 11: Türkiye ile ABD Uygulamasının Karşılaştırılması

ÖLÇÜT	TÜRKİYE UYGULAMASI	ABD UYGULAMASI
Rapor adı	Mevcut Uygulama 1-İdare Faaliyet Raporu -Performans bilgisi ve mali bilgiyi birlikte içermektedir -İdareler tarafından hazırlanan ve muhasebe kayıtlarına dayalı hazırlanan kesin hesap cetvelleri bu anlamda bir rapor olarak değerlendirilmemiştir	Mevcut “Geleneksel” Uygulama 1-Performans ve Hesap Verebilirlik Raporu (PAR) -Performans bilgisi ile mali bilgiyi birlikte içermekte Yeni (Pilot) Uygulama 1-Yıllık Performans raporu (APR) 2-İdare Mali Raporu (AFR) 3-Vatandaş Raporu (CR) -Diğer iki raporda yer alan performans bilgisi ile mali bilginin yalın özeti
Mevzuat yürürlük	2005 (Yayımlı:2003 sonu)	1993
Uygulama başlangıç	2007	1999 (1994-1999 Pilot Dönem)
Amaç	-Kamu kaynağı kullanan idarelerin yönetim ve hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine esas teşkil etmesi -Dış denetim	-Kamu idaresinin kamu kaynağını kullanım ile sorumluluğundaki program faaliyetlerini sonuç-odaklı gerçekleştirme etkinliğinin geliştirilmesi -Kamuoyu güvenin tesisi

Kapsam	<u>Genel Yönetim</u> -Genel bütçe kapsamındaki idareler (yasama organı, yargı organları, Sayıştay, bakanlıklar, diğer) -Özel bütçeli idareler (üniversiteler ve diğer) -Sosyal Güvenlik Kurumları -Mahalli İdareler	<u>Yürütme Erki</u> -Bakanlıklar -Kamu Ortaklıkları -Bağımsız Kuruluşlar
Kapsamdan istisna	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar	CIA, GAO (Sayıştay), Panama Komisyonu, Posta Düzenleme Komisyonu
Teknik muafiyet	Yok	OMB Müdürünün takdirinde olmak üzere; yıllık gideri = ≤ \$20.000.000 olan idareler
Sorumlusu	-Bakan (siyasi) -Üst yönetici (bakana bağlı yönetsel)	-Her idarenin kendi yöneticisi (doğrudan yönetsel) -Her idarede ayrıca bir Performans Gelişim Yetkilisi (<i>Agency Performance Improvement Officer</i>) bulunmaktadır.
Sunulduğu merci	-Sayıştay (→ TBMM) -Maliye Bakanlığı -Mahalli İdare Meclisi ve İçişleri Bakanlığı (mahalli idareler için) -Kamuoyu	-Devlet Başkanı -Kongre -OMB (ön kontrol için) -Kamuoyu
Sunum Süresi	Mali yıl bitişi: 31/12 -Nisan sonu (Kamuoyu, Maliye Bakanlığı, Sayıştay için) -Ekim başı (denetimden geçmiş haliyle TBMM için)	Mali yıl bitişi: 30/09 - PAR – Kasım ortası - AFR– Kasım ortası - CR – Ocak ortası - APR – Şubat başı

Odak merkezi	-Sayıştay ve TBMM	-OMB ve Kamuoyu
Bütçeleme sürecine etkisi	Henüz bulunmamaktadır	İdarelerin takdirinde olmak üzere Bütçe Gerekçesi ile bütünleştirilebilmekte; süreç olgunlaştıkça etkisinin daha fazla artırılması amaçlanmaktadır
Kapsadığı dönem	Rapora esas mali yıl	Rapora esas mali yıl ve ondan önceki üç yıl (toplamda dört yıl)
Format	Belirlenmiş - Standart	Belirlenmiş esaslar çerçevesinde idarenin takdirinde
Performansın sistematik ve standarda dayalı ölçümü	Bulunmamaktadır	Var - PART
İçerdiği bilginin güvenilirliği	-Raporlama ilkeleri belirlenmiş olmakla birlikte bu ilkelere hangi ölçüde uyulduğunun nasıl tespit edileceği hususu belirlenmemiştir	-İç denetim ve değerlendirme esas (belirlenmiş doğrulama ve geçerlilik ölçütlerine göre) -Sunduğu bilgi konusunda kamuoyunu ve Kongreyi tatmin için dışarıdan denetim idarenin takdirinde
Yönetici güvence beyanı	Var - Standart	Var - Standart değil

SONUÇ

1. ÖZET

Çağdaş kamu yönetimi anlayışının son otuz yılına damgasını vuran bir dizi yenilik hareketi ile birlikte daha fazla öne çıkan bir kavram olan hesap verebilirlik, bir aktörün (hesap verici), sorumlu olduğu davranışlarını, kendisine karşı sorumlu bulunduğu foruma (hesap sorucu) açıklama ve kanıtlama yükümlülüğünden kaynaklanan bir ilişkidir.

Hesap verebilirlik; sorumluluk, cevap verebilirlik, duyarlılık, kontrol edebilirlik ve saydamlık gibi yine çağdaş kamu yönetiminde öne çıkan birçok kavramla yakın ilişki ve etkileşim içinde olup zaman zaman bu kavramlarla karıştırılması da mümkün olabilmektedir. Bu anlamda öne çıkan bir kavram olan sorumluluk, öznel ve nesnel olmak üzere ikiye ayrılmakta, yetkilinin hesap verebilirliği nesnel sorumluluğun üstlenilmesinden sonra gündeme gelmektedir. Öznel sorumluluk ise, kişiliğin bir yansıması olarak nesnel sorumluluğun yerine getirilmesine etki eden bilinç ve ahlak anlayışına tekabül etmektedir. Yeni nesil kamu hesap verebilirlik yaklaşımlarının amacı, söz konusu öznel sorumluluğu daha fazla öne çıkarmak ve kişinin dışı hesap verme baskısı olmaksızın kendi inisiyatifi ve “sahiplenme” tavrı ile kamu yetkisinin gereğini yerine getirmesini sağlamaktır.

Hesap verebilirliğin başlıca üç işlevi bulunmaktadır. Birincisi, demokratik yönetim anlayışının bir gereği olarak egemenliğini devreden vatandaşların siyasi temsilcilerine, siyasi temsilcilerinin de kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda yetki devrettikleri görevlilere hesap sormasıdır. Bu yönüyle hesap verebilirlik demokratik bir hak olmanın yanı sıra egemenlik ve yetki devredenler açısından aynı zamanda bir vazifedir. Hesap verebilirlik öte yandan, bir kontrol mekanizması olarak da işlev görmektedir. Şöyle ki, güç ve yetki, sahibini yozlaştırır, denetlenmeyen güç ise daha fazla yozlaştırır. Hesap verebilirlik, söz konusu denetim işlevini yerine getirmek üzere, yetkinin kötüye kullanımını ve suistimalini önlemek; önleyememişse tespit etmek ve nihayetinde de telafi etmek amacı taşır. Hesap verebilirliğin bir diğer önemli işlevi ise, gelişime, öğrenmeye teşvik etmesi; gösterilen performansı değerlendirerek kaydedilen ilerlemeyi tespit etmesi ve çıkarılan derslerle geleceği yönlendirmesidir.

Bu son işlevi, 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimlerinde de benimsenmeye başlamış; genelde özel sektör tarzı yönetim teknikleri, özelde ise stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde, planlanan temelinde gerçekleştirilen faaliyetleri ve kaynak kullanım sonuçlarını, hesap verebilirliğin konusu haline getirmiştir. Buna göre, stratejik yönetim çerçevesinde geleceğe ilişkin başarı ülkülerinin stratejik planla somut bir şekilde ortaya konulması, aşama aşama bu başarıya ulaşmak üzere faaliyet ve projelerin performans esaslı programlanması ve kaynakların performans esaslı tahsis edilmesi, hesabın da performans esaslı sorulmasını gerektirmiştir.

Ülkemizde de, küresel reform dalgasının bir yansıması olarak 5018 sayılı Kanunla stratejik yönetim modeli benimsenmiş; mali yönetim ve kontrol yapısı bu esasta yeniden şekillendirilmiştir. Kanunun öngördüğü yeni sistemde, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında etkin, ekonomik ve verimli, iş ve işlemlerinde saydam ve hesap verebilir olabilmeleri amaçlanmıştır; bunun için de kamu kaynağının plan ve programa dayalı olarak değerlendirilmesi ve bu değerlendirmenin hali hazırda mevcut mali ve hukukiliğin yanı sıra performans boyutuyla da gözden geçirimi öngörülmüştür. Buna göre, kamu idareleri varlık nedenlerinin ve ulaşmayı arzu ettikleri düzeyin sözel bir ifadesi olmak üzere misyon ve vizyonlarını (ve bunlara hangi değerleri benimseyerek ulaşacaklarını) ortaya koyacak; sahip kıldıkları beşeri, fiziki ve mali kaynağı, orta ve kısa vadeli planlarla, adım adım, söz konusu uzun vadeli öngörü yolunda ekonomik, verimli, etkin, saydam ve hesap verebilir bir şekilde işleteceklerdir.

İşte idare faaliyet raporları, kamu idarelerinin, kamu kaynağının taahhüt edilen amaç ve hedefler yolunda hangi düzeyde ekonomik, verimli ve etkin değerlendirildiğinin hesabını, kamuoyu önünde saydam bir şekilde verebilmelerine imkân tanımak üzere düzenlenmiş bir araçtır. Bu raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiş ve raporlamanın genel çerçevesi ortaya konulmuştur. Buna göre, idare faaliyet raporu, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluğunun TBMM’de görüşülmesinin sağlanması amacıyla hazırlanacak; TBMM adına dış denetim

yapmakla görevli Sayıştay'a sunulacak ve nihayetinde bakan ile üst yöneticinin veya yardımcısının katılacağı görüşmelerle de bu süreç tamamlanacaktır.

Gerek 5018 sayılı Kanunda ortaya konan sorumluluğu kamu idarelerine devreden yeni yaklaşıma gerekse öngürülen yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin içerdiği unsurlara uyum sürecinin zaman gerektirdiği takdir edilmektedir. Her biri birbiriyle bağlantılı bu yeni kavram ve düzenlemelerin anlaşılması ve uygulanmasında birtakım sorunlarla karşılaşılması da tabiidir. Bu husus, diğer düzenlemelerin başarılı uygulanmasına bağımlı olan idare faaliyet raporları için de geçerlidir. Bununla birlikte, uygulamanın amaçlandığı üzere anlaşılması ve uygulanması ile geliştirilebilmesi için gerek içerideki gerekse uluslararası uygulamadaki gelişim seyrinin takip ve değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda, idare faaliyet raporu uygulaması, dayanmakta olduğu hesap verebilirliğe esas sorumluluğun temeli ile hazırlık, sunum, görüşülme ve içerik açılarından ele alınarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, bu alandaki uluslararası gelişimi ortaya koymak ve Ülkemiz uygulamasını karşılaştırmalı inceleyebilmek üzere ABD uygulaması da geçmişten bugüne değişimi ortaya konarak incelenmiştir.

2. DEĞERLENDİRME

Anayasamızda, Devlet organizasyonu, yasama, yürütme ve yargı ayakları üzerine oturtulmuştur. Anayasamız, yürütme ayağını teşkil eden Bakanlar Kurulunu, kamu hizmetlerinin yönetilmesi konusunda görevli ve yetkili kılmış; hükümet politikalarının yürütülmesi konusunda Kurula müşterek sorumluluk yüklemiş ve bundan başka her bir bakanı da doğrudan ve emirleri altındaki kamu görevlilerinin iş ve eylemleri aracılığıyla sorumlu tutmuştur. 5018 sayılı Kanun da, bakanları, bakanlıkları ile bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konulardan sorumlu tutmuştur. Anayasayla paralel bir şekilde, bakanların sıralanan bu sorumluluklarının, Başbakana ve TBMM'ye karşı olduğu belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanun, bakanlıkların ve diğer idarelerin üst yöneticilerini de, benzer şekilde, kamu idaresinin plan ve programlara uygun yönetimi ile kamu kaynağının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı konularında sorumlu tutmuş; bu sorumluluklarının ilgi bakana karşı olduğunu bildirmiştir. 5018 sayılı Kanun, kamu

idarelerinin söz konusu yönetim ve hesap verme sorumluluğunun, TBMM’de bakanın ve ilgili üst yöneticinin katılacağı görüşmelerde, Sayıştay denetiminden geçmiş idare faaliyet raporları aracılığıyla ele alınacağını düzenlemiştir. Özetle, 5018 sayılı Kanunda, idare faaliyet raporu, bir denetim ve hesap verebilirlik aracı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre, 5018 sayılı Kanun, TBMM’ye karşı olan sorumluluklarının gereği olarak bakanların, idare faaliyet raporları aracılığıyla, doğrudan yetki kullandıkları bakanlık teşkilatlarının yanı sıra genel bütçe kapsamında yer alan Cumhurbaşkanlığı, yasama organı, yargı organları, Sayıştay ve diğer kamu idareleri ile üniversiteler, diğer özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının, faaliyetlerini plan ve programlarına uygun yürütme ile kamu kaynağını etkin, ekonomik ve verimli kullanma düzeyleri konusunda hesap vermelerini öngörmüştür. Bu yaklaşımın, gerek yetki-sorumluluk dengesi gerekse erkler ayrılığı ilkesi açısından uygun, mümkün ve gerçekçi olmadığı açıktır. Bununla birlikte, belirtilen aykırılıklara karşın bu şekilde bir hesap verebilirlik rejimi mümkün olsa dahi, bunun, nihai amaç olan kamu idaresinin performansının geliştirilmesi yönünde arzulanan sonuçlara ulaştıracağı da şüphelidir.

Bugün geldiğimiz noktada, kamu görevlilerinin (bilhassa yöneticilerinin) sorumluluğu, sadece hiyerarşik üstlerinin (mevzuata uygun) talimatlarına uyma; itaatsizlik etmeme; zarar, suistimal, ihmal yoluyla kamu görevini ve kamu kaynağını zaafa uğratmama olmaktan çıkmıştır. Artık, zarara neden olmamayı öncelemesi nedeniyle, kamu idaresini potansiyelinin hak ettiği yarardan da mahrum bırakan merkezi kontrole dayalı, dışarıdan zorlamacı, atalete ve talimat beklemeye iten tutucu bir yaklaşım yerine; görevi yürütenin, işini sahiplenmesini ve geliştirmesini, inisiyatif almasını, iç kontrol yapmasını ve bu amaçla devredilen yetkinin yüklediği sorumluluğun gereği olarak performans açısından da hesap vermesini teşvik eden bir anlayış öne çıkmış ve daha fazla benimsenir olmuştur.

5018 sayılı Kanun da benzer hususları benimsemiş, düzenlemiş ve Türk kamu yönetimi hayatına dâhil etmiştir. Buna göre Kanun, kamu idarelerinin misyon ve vizyon sahibi olması, plan ve programlarla yönetilmesi, faaliyetlerini amaçları yolunda bilinçli yürütmesi, kendisine performans hedefleri koyması, kaynak ihtiyacını buna uygun belirlemesi, kendi amaçları önünde engel gördüğü potansiyel riskleri yönetebilmek için kendi kontrol sistemini geliştirmesi vb. konulara ilişkin sorumluluğu, üst yöneticisinin

şahsında kamu idarelerine yüklemiştir. Bununla birlikte, kamu idarelerinin, kendi sorumluluklarının gereğini yerine getirmeleri konusunda, mali ve hukuka uygunluk ile performans açılarından dış denetimle desteklenmelerini de ihmal etmemiştir.

Diğer taraftan, performans konusundaki dış denetimin, diğer iki alana oranla daha güç ve zorlama kabiliyetinden yoksun olduğu ileri sürülebilir. Şöyle ki, kanunlara, yönetmeliklere ve diğer düzenlemelere uygun hareket etmek veya bütçe ödeneklerini belirlenmiş usul ve esaslar çerçevesinde kullanmak, *usulsüzlük yapmama* veya *talimatlara uygun hareket etme* kapsamında değerlendirildiğinden bu alandaki işlem ve faaliyetlerin resmi belge ve muhasebe kayıtlarına “oldukları gibi” işlenmesi konusunda doğal bir hassasiyetin bulunduğu söylenebilir. Çünkü aksi durumlar, istisnai haller dışında kolaylıkla kanıtlanabilmektedir. Performans ise, çarpıtmaya açık, daha soyut verilere dayalı kayıtlar içeren; yerine getirilmesi, ilave istek, iyi niyet ve çaba gerektiren bir husustur. Bu nedenle, kişilerde olduğu gibi kişilerden müteşekkil örgütlerde de, yüksek performansın gösterilebilmesi dış zorlamayla değil ancak içsel duyarlılık ve inisiyatifle gerçekleşebilir. Geleneksel hesap verebilirlik yaklaşımına dayalı gözetim ve zorlamanın, ikinci bölümde belirtilen “kısıtlar” nedeniyle işlevsiz kalacağı ve kolaylıkla savılacağı da kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenle, performans denetiminin, daha fazla bir şekilde, kamu idaresinin, yüksek performans göstermek *isteyen* veya istemek durumunda olan üst yönetimi tarafından, ona bağlı iç denetim birimi aracılığıyla gerçekleştirilmesinin daha makul olacağı söylenebilir. Bazı ülke uygulamalarında, üst yöneticilerle performans sözleşmelerinin imzalanmasının gerekçesi de bu olsa gerektir.

Bu çerçevede, gerek yapısal gerekse hayatın doğal akışına ilişkin gerekçelerle, performans konusunda, TBMM’ye karşı dış denetim kapsamında doğrudan bir hesap verebilirlikten ziyade, yürütmenin içinde yer alan yürütücü idareleri kapsayan; daha fazla bir şekilde üst yöneticilerin yönetsel sorumluluğunu öne çıkaran; Anayasamız ile 3046 sayılı Kanun, 5018 sayılı Kanun ve 2451 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde atanma usulleri de dikkate alınarak üst yöneticilerin ve bakanların başbakana karşı olan sorumluluğunu esas alan; hükümet politikalarını yürütmekten sorumlu merkezi yürütmenin performansını geliştirmeye odaklanan; hükümetin genel siyasetinin yürütülme başarısını ölçmek üzere ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planı ve yıllık programların idareler bazında stratejik plan ve performans programları ile hangi düzeyde hayata geçirildiğini belirlemeye yoğunlaşan; yürütme içinde bütünlüğü koruyan; yönetimi ve kontrolü

mümkün yeni bir yaklaşımın benimsenmesi bir seçenek olarak değerlendirilmelidir. Bu husus elbette, TBMM'nin de, Anayasanın tanıdığı çeşitli yollarla ve Sayıştay'ın dış denetimi aracılığıyla, kamu idareleri üzerinde, kamu kaynağının usulüne uygun kullanımına ilişkin mali ve hukukilik denetimi ile ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik bağlamında yerinde kullanımına ilişkin performans denetimi yapmasına mani olmayacaktır.

Sonuç olarak, kamu yararı adına nihai amacın, kamu idaresinin, daha bilinçli, sistemli ve potansiyelinin hakkı verilir tarzda, kaliteli hizmet sunmak üzere yönetilmesi olduğu; hesap verebilirliğin ise bu yolda amaç değil ancak araç olarak görülmesi gerektiği; raporun hazırlık, sunum ve içeriği kadar ve belki de daha fazla bir şekilde değerlendirilme şeklinin önemli olduğu ve bu şeklin doğrudan olumlu veya olumsuz diğer unsurlarını da etkileyeceği hususları göz önünde bulundurularak idare faaliyet raporu uygulamasının, aracı amaç edinmeksizin, nihai amacı temin edecek ve geliştirerek sürdüreceği şekilde, sonuç-odaklılık ve yetki-sorumluluk tutarlılığı temelinde gerçekçi bir yaklaşımla bütünüyle gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

3. ÖNERİ

İdare faaliyet raporu uygulamasına ilişkin olarak yukarıda yer alan tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde geliştirilen önerilere, aşağıda yer verilmiştir.

- İdare faaliyet raporu, 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesine göre, kamu kaynağının kullanımına ilişkin olarak, (merkezi) idarelerin bakanlar aracılığıyla TBMM'ye; mahalli idarelerin ise üst yöneticileri aracılığıyla kendi meclislerine hesap verebilmeleri amacıyla hazırlanan bir denetim aracıdır. Raporların hazırlanması konusunda, odağın hesap verebilirlik yerine idarenin geliştirilmesi çabalarına yoğunlaşması, amacından kolaylıkla çarpıtacağından hesap verebilirliğin siyasi boyuttan yönetsel ve sosyal boyutlara kaydırılması, ayrı sorumluluk alanlarının kendi içinde değerlendirilmesi ve planlama, bütçeleme ve uygulama ile raporlama aşamaları arasındaki bağlantı ve bütünlüğün sağlanmasını gözeten yeni bir anlayışın geliştirilmesinde yarar görülmektedir. Tekrardan kaçınmak üzere, bu konuda “Değerlendirme” kısmında sunulan gerekçe ve öneriler hatırlanabilir.

- İdare faaliyet raporu aracılığıyla hayata geçirilebilme başarısı ölçülmeye çalışılan stratejik plan ve performans programlarının, ulusal düzeyde hazırlanmakta olan kalkınma planları ve yıllık programlarla olan uyumunun sağlanmasına ve geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. İdareler, görev alanları kapsamında, kendi stratejik plan ve performans programlarını mı yoksa ulusal düzeyde hazırlanan ve hükümetin yol haritasını gösteren söz konusu belgeleri mi esas alacaklardır? Her ne kadar yasal düzenlemelerde stratejik planlar ile performans programlarının kalkınma planları ile yıllık programlara uygun bir şekilde hazırlanacağı belirtilmiş olsa da gerekli somut düzenlemeler yapılmadıkça sözde bir uyum çağrısının sonuç vermeyeceği açıktır. Stratejik planların hazırlanmasına yönelik ilgili Yönetmeliğin stratejik planların yenilenmesi ve güncellenmesine ilişkin hükümlerinde, buna yönelik bir düzenlemenin yapılmamış olması bu boşluğun somut bir göstergesidir. Bu bağlamda, “stratejik plan” adının “**idare kalkınma planı**”; “performans programı” adının da “**idare yıllık programı**” olarak değiştirilmesi mümkündür. Bu belgelerin muhatabının Türkiye coğrafyasının tamamına yayılmış Türkçe konuşan ve algılayan insanlar olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, bu şekilde plan ve programların amacına uygun anlaşılma, benimsenme ve sahiplenilme oranının da artacağı kuvvetle muhtemeldir.
- Bu yeni anlayışla birlikte, stratejik plan ve performans programı süreçlerine ilişkin iki başlı yapıya da son verilmesi, varlığının önemi sürekli vurgulanan söz konusu plan ve programlar arasındaki uyumun sağlanması açısından gerekli görülmektedir. Mevcut uygulamada, kalkınma planları, yıllık programlar ve merkezi yönetim bütçesinin yatırım ayağının hazırlanması ile stratejik planlama sürecinin koordinasyonu çalışmaları Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından; merkezi yönetim bütçesinin (yatırım kısmı hariç) hazırlanması ile performans programlama ve faaliyet raporlama süreçlerinin koordinasyonu ise Maliye Bakanlığı (BÜMKO) tarafından yürütülmektedir. Model alınan ülke uygulamalarında, aralarındaki doğrudan bağlantı nedeniyle söz konusu planlama, bütçeleme ve raporlama süreçlerinin koordinasyonun tek bir elden yürütüldüğü görülmektedir. Akla uygun olanın da bu olduğu açıktır. Bizde uzun bir geçmişi bulunan ve her yeni uygulamayla kökleşen bu parçalı yapının sona erdirilmesi ve her ikisi de birer “plan” olan, cari ve yatırım nitelikli faaliyetler içeren, bunlar için gerekli olan kaynak tahsisini belirleyen ve bu anlamda gerek cari gerekse yatırım

nitelikli bütçeleme süreciyle doğrudan bağlantı olan stratejik plan ve performans programlarının hazırlık süreçlerinin, performans programlarının stratejik planlara uygun olarak üretilmesi gerektiği ilkesi de göz önünde bulundurularak tek bir elden yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu iki belge ve bunların bütçeleme süreciyle olan uyum ve bütünlüğünün sağlanması, doğrudan faaliyet raporu uygulamasının algılanış ve uygulanış şeklini de olumlu etkileyecektir.

Diğer taraftan;

- İdare faaliyet raporu hazırlamak konusunda, mevzuat uyarınca, genel bütçe kapsamında yer alan Cumhurbaşkanlığı, yasama organı, yargı organları ve Sayıştay'a da yükümlülük getirildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamın, gerek kuvvetler ayrılığı ilkesi gerekse yürütmeden sorumlu bakanların sorumluluğunun kapsamı açısından gözden geçirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.
- Buna karşın, yürütme içerisinde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların kapsam dışında bırakılmasının, gerek TBMM'nin denetim yetki ve sorumluluğu gerekse bakanların ilişkili kuruluşlara yönelik siyasi ve yönetsel sorumlulukları açısından bir boşluk teşkil ettiği değerlendirilmektedir.
- Mevzuat uyarınca stratejik plan ve performans programı hazırlamakla yükümlü kılınmayan bazı kamu idareleri, faaliyet raporu hazırlama konusunda yükümlü bulunmaktadır. Söz konusu üç belge arasındaki bağlantı nedeniyle bu uyumsuzluğun giderilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması önem arz etmektedir.
- Mevzuatında yapılan değişiklikle, harcama birimleri tarafından "birim performans programı" hazırlanması uygulaması kaldırılmış ve birim-idare ayrımı gözetilmeksizin idarelerin doğrudan "performans programı" hazırlaması öngörülmüştür. Bu bağlamda, "birim faaliyet raporu" hazırlanmasına da son verilmesi ve doğrudan her bir idare tarafından "faaliyet raporu" hazırlanması, belirtilen uygulama birliği ve sadeliğin sağlanması açısından yerinde olacaktır.
- İdare faaliyet raporlarının "faaliyet raporu" olarak adlandırılmış olması; amacı, içeriği ve işlevi ile uyumsuzluğa neden olmaktadır. Bu adlandırmanın neden olduğu algı, gerek bu raporları hazırlayanları gerekse bu raporları gözden geçirenleri amaç ve hedeflerden, yürütülen faaliyet-projeleri bu amaç ve hedefler bağlamında ele almaktan ziyade, doğrudan ve bağımsız bir şekilde gerçekleştirilmiş faaliyetlere odaklanmaya teşvik etmektedir. Performans bilgisine dayanan ve performansın

gelişim seyrinin takibi amacıyla hazırlanan bu raporlara, “**performans raporu**” denilmesi daha uygun olacaktır.

- Bu raporların TBMM’de görüşülmesi öngörölmüş olmakla birlikte bunun ne şekilde gerçekleştirileceği ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Bu konudaki boşluğun giderilmesi gerektiği açıktır.
- Plan ve Bütçe Komisyonundaki raporlara ilişkin görüşmelere kamuoyu erişimi sağlanmak suretiyle kamuya, egemenlik hakkını devrettiği siyasi temsilcilerinin performansını takip ve değerlendirme imkânı tanımak üzere, Komisyondaki görüşmelerin, örneğin Meclis TV aracılığıyla canlı ve banttan aktarımı ile görüşme tutanaklarının Resmi Gazetede yayımlanması, birer seçenek olarak göz önünde bulundurulabilir.
- Raporlarda yer alan, durağan (statik) ve büyük bölümü amacı için zorunlu olmayan bilgilerin çokluğu nedeniyle, kilit ve asıl gerekli hususların bu detaylar içinde kaybolması ve buna bağlı olarak da raporların muhataplarınca bütünlüğü içinde kavranamaması riski yüksektir. Raporu görüşülecek idare sayısının yanı sıra raporları görüşecek olan Komisyonun idari kapasitesi ile iş yükü de göz önünde bulundurulursa, raporların bu yoğun içerikle işlevini sağlamakta zorlanacağı söylenebilir. Bu nedenle, raporlarda yer alan teşkilat, görevler, mevzuat, personel vb. konularda daha öz bilgi verilmesi ve varsa internet bağlantı adreslerine yer vermek suretiyle okuyucunun yönlendirilmesinin tercih edilmesi daha sade ve okunaklı raporların üretilebilmesi açısından yararlı olacaktır.
- Buna göre, doğrudan gerekli olmayan detayda, özü gölgede bırakan genel bilgi yoğun bir içerik yerine; daha sade, işlevsel, stratejik amaçlar, bağlantılı performans hedefleri, bunlara ilişkin performans göstergeleri ve ölçüm sonuçları ile bu bilgilerin doğru, güvenilir ve eksiksiz olduklarına delil teşkil edecek denetim bulguları ile donatılması, raporların amacına uygun işlev görebilmesi açısından gereklidir.
- Raporun mevcut içeriğinde genel bilgiler kısmında yer alan iç ve dış denetim bulgularına ayrı bir bölümde yer verilerek daha fazla görünür kılınmaları, güvenilirliği öne çıkaran bir raporlama anlayışına daha uygun olacaktır.
- Diğer taraftan, üst yönetici ve strateji geliştirme birim yöneticisi tarafından imzalanarak rapora eklenmesi öngörölen güvence beyanlarının, raporun iç kısımlarına alınması, belki iç ve dış denetim bulgularından önce olacak şekilde

konumlandırılması gerekir. Faaliyet sonuçlarının, güvence beyanının ve denetim bulgularının sunumunun ardından değerlendirilmesi, okuyucuya, rapor hakkında daha gerçekçi gözlem yapma imkânı sağlayacaktır. Ayrıca, bu beyanların, tam maktu metinler olmaktan çıkarılması ve yetkilinin değişen koşullara göre beyanını şekillendirmesine imkân sağlayacak şekilde formatının yeniden oluşturulması gerektiği düşünülmektedir. Bu şekilde, beyanların her yıl tekrarlanan ve okunmadan imzalanan bir formalite olmasının önüne geçilmesi beklenebilir.

- Mevcut durumda, kapsamda yer alan tüm idarelerin, raporlarını hazırlarken esas alabileceği tek kaynak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliktir. Söz konusu Yönetmelik hükümleri, içeriğe ilişkin olarak genel çerçeveyi çizmekte, ancak ayrıntılı bir yönlendirmede bulunmamaktadır. Bu çerçevede, farklı sorumluluk alanlarında faaliyette bulunan kamu idarelerine bu konuda ihtiyaç duyacakları bilgiyi sağlamak üzere, Maliye Bakanlığı tarafından bir rehberin hazırlanması ve kamu idarelerinin istifadesine sunulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- ARCAGÖK, M. Sait ve Ertan ERÜZ, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi”, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2006.
- SOBACI, Mehmet Zahid, İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Ankara: Turhan Kitabevi, Ekim, 2009.

Makaleler

- BARCA, Mehmet, Ahmet NOHUTÇU. “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed.: Asım BALCI ve diğerleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008.
- BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed.: Asım BALCI ve diğerleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008.
- BOVENS, Mark, Thomas SCHILLEMANS, Paul 'THART, “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, Public Administration, Blackwell Publishing, Mart, 2008.
- , Mark, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework” Public Administration, Blackwell Publishing, Mart, 2008.
<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>
- , Mark, “Public Accountability”,
www.builtenvironment.uwe.ac.uk/research/.../mark_bovens_seminar1.pdf
- BOYLE, Richard, “Governance and Accountability in the Irish Civil Service”,
<http://www.cpmr.gov.ie/Documents/Governance%20and%20Accountability%20in%20the%20Civil%20Service.pdf>
- DELEON, Linda, “On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility”, Handbook of Public Administration, Ed.: B.Guy PETERS, Jon PIERRE, SAGE, 2003.

- GREGORY, Robert, "Accountability in Modern Government", Handbook of Public Administration, Ed.: B.Guy PETERS, Jon PIERRE, SAGE, 2003.
- GÜZELSARI, Selime, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc.
- HURLEY, James Ross, "Responsibility, Accountability and the Role of Deputy Ministers in the Government of Canada", 2006. http://dsppsd.pwgsc.gc.ca/Collection/GomeryII/ResearchStudies3/CISPAA_Vol3_3.pdf
- JENKINS, Rob, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", Public Sector Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption, Ed.: Anwar SHAH, the World Bank, 2007.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ed.: Koray KARASU, (Ankara: İmge Kitabevi, 2009), s.340
- PETERS, B.Guy, "Performance-Based Accountability", Public Sector Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption, Ed.: Anwar SHAH, the World Bank, 2007.
- THOMAS, Paul G., "Accountability", Handbook of Public Administration, Ed.: B.Guy Peters, Jon Pierre, SAGE, 2003.

Tezler ve Araştırma Raporları

- ORAL, Esin, "Bazı OECD Ülkelerindeki Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, BÜMKO, 2005
- YILMAZ, Sibel, "Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri ve Harcama Gözden Geçirmeleri", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, BÜMKO, 2009

Raporlar

- AUCOIN, Peter, "Auditing for Accountability: The Role of the Auditor General", The Institute on Governance, 1998. <http://iog.ca/sites/iog/files/aucoin.pdf>

- DB “State-Society Synergy for Accountability-Lessons for the World Bank, Dünya Bankası, 2004”, http://www.sasanet.org/documents/Curriculum/ConceptualFramework/State&society%20synergy_WB.pdf
- DB “Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module”, 2005, http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Social_Accountability_in_the_Public_Sector_with_cover.pdf
- DPT Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007. www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3328/oik674.pdf
- DPT Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007 www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/7820/OIK_ElKitabi_160905.pdf
- RICHARDSON, Valerie J., “Increasing Transparency and Accountability in Federal Performance Reporting: Lessons from the OMB Pilot Program”, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/RichardsonReport.pdf>
- AVRUPA KOMİSYONU Boşluk Analizi Raporu, 2009. <http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFD391399D524ADB34>

Rehberler

- DPT, “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006”
- EC of GOV of NL “Excellence in Governance: An Orientation for Public Sector Bodies Module 1: Accountability”, 2004 <http://www.exec.gov.nl.ca/exec/cabinet/transacc/leanerseditio ns/1Accountability.pdf>
- MANAGEWARE, “Performance Accountability-Measuring Results”, http://doa.louisiana.gov/opb/pub/MW_Accountability.pdf,
- MB, “Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009”
- TAO, “Guidelines for Annual Performance Reports”, Transparency & Accountability Office, 2010, <http://www.exec.gov.nl.ca/exec/cabinet/transacc/pdf/Categor y1.pdf>,

İnternet Kaynakları

“Treasury Board of Canada Secretariat, “Modernizing Accountability Practices in the Public Sector”, http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs02_e.asp#Auditing

http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/Council_for_Excellence_in_Government_ExpectMore_Booklet.pdf,

<http://ebutce.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf>

http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cfo_apr_fy2008.pdf

<http://law.hku.hk/hkadmlawsb/admlawcases/carltona.htm>

<https://max.omb.gov/maxportal/webPage/home/partWebTraining>

<http://www.accountabilitycircle.org>

<http://www.bumko.gov.tr>

<http://www.expectmore.gov>

<http://www.google.com>

<http://www.maliye.gov.tr>

<http://www.whitehouse.gov/omb>

<http://www.sayistay.gov.tr>

<http://www.seslisozluk.com>

<http://www.tdk.org.tr>

<http://www.transparency.org>

<http://www.wikipedia.org>

Mevzuat

T.C. Anayasası.

14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (23/7/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete)

23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, (25/4/1981 tarihli ve 17321 sayılı Resmi Gazete)

27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, (9/10/1984 tarihli ve 18540 sayılı Resmi Gazete)

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, (24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692).

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (18/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazete).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, (17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”, (05/07/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete).

Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (26/04/2006 tarih ve 26150 sayılı Resmi Gazete).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (26/05/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi (2/122)

Sayıştay Genel Kurul Kararı, (Karar No: 5189/1 Karar Tarihi: 14/06/2007).

The Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990 [Public Law 101-576].

The Government Performance and Results Act of 1993 (Public Law 103-62).

The Reports Consolidation Act (RCA) of 2000 [Public Law 106-531].

Executive Office of the President, Office of Management and Budget, OMB Memorandum No. M-08-20. Washington, DC. 2008.

_____. OMB Circular No. A-11-200. Preparation And Submission Of Strategic Plans, Annual Performance Plans, And Annual Program Performance Reports, Washington, DC. 2008.

_____. OMB Circular No. A-11-230. Preparing And Submitting The Annual Performance Report, Washington, DC. 2008.

_____. OMB Memorandum No. M-10-24. Washington, DC. 2010.

US Code Government Organization And Employees, Part I -The Agencies Generally, Chapter 1- Organization Section 105.