

## İRLANDA VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA HESAP VERME SORUMLULUĞU<sup>1</sup>

### ACCOUNTABILITY AT THE GOVERNANCE CONTEXT IN THE IRELAND AND TURKISH PUBLIC ADMISTRATION

Elvettin AKMAN<sup>2</sup>

Serkan ÖKTEN<sup>3</sup>

Çiğdem AKMAN<sup>4</sup>

#### ÖZET

*Yönetişim, toplumların faaliyetlerini yönetmek amacıyla kullandıkları politik, ekonomik ve yönetsel iradeyi oluşturmaktadır. Yönetişim, yurttaşların, ortak karar almaları ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılama ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar. Bu yönüyle yönetişim, toplumsal aktörler arasındaki ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret ederek birlikte yönetim anlamına gelmektedir. Yönetişimin başta hesap verme sorumluluğu olmak üzere çeşitli asli unsurları bulunmaktadır. Yönetişimin temel özelliklerinden hesap verilebilirlik diğer temel öğeleri de beraberinde getirmesi yönüyle ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda hesap verilebilirlik düzeyini ölçmek diğer unsurlarında düzeyini belirlemede önemlidir. Bu çalışmada da yönetişimin üzerinde hayat bulduğu kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları çalışma alanlarından kamu yönetimi alanında, hesap verme boyutuyla yönetişim incelenmiştir. Çalışmada, Richard BOYLE'nin, "Governance and Accountability in the Irish Civil Service" adlı çalışmasının Türkçeye aktaran Sacit YÖRÜKER'in Sayıştay Dergisinde yayınlamış olduğu metin temelinde İrlanda Kamu yönetimi ve hesap verilebilirliği, Türkiye uygulaması ile karşılaştırılmıştır. Bu doğrultuda, konunun İrlanda ve Türkiye gibi farklı ülkelerde incelenmesiyle yapılan örnekleme ile yeni bir kavram olan yönetişim ve hesap verilebilirliğin uygulamada farklı boyutlarda nasıl etki bulduğunun tespit edilmesi amaçlanmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Yönetişim, Hesap Verilebilirlik.

<sup>1</sup> Bu çalışmada Richard BOYLE tarafından 1998 yılında Committee for Public Management Research, Discussion Paper 6'da yayınlanan "Governance and Accountability in the Irish Civil Service" isimli makalenin Sacit YÖRÜKER tarafından 2001 yılında Sayıştay Dergisi Ocak-Mart Sayısında yapılan Türkçe aktarımından yararlanılarak İrlanda Kamu yönetimi ve hesap verilebilirliği, Türkiye uygulaması ile karşılaştırılmıştır.

<sup>2</sup> Araştırma Görevlisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, elvettinakman@sdu.edu.tr.

<sup>3</sup> Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, sokten@yahoo.com

<sup>4</sup> Öğretim Görevlisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Eğirdir Meslek Yüksekokulu, cigdemargun@sdu.edu.tr.

## **ABSTRACT**

*Governance makes up the political, economical and governmental will of societies that they use with the aim of governing their activities. Governance contains taking common decisions of citizens and in practice, the mechanisms, processes and foundations that they use for uttering their interests, meeting their responsibilities and the solution of conflict points. With this respect, governance means governing together by showing the interaction between social actors and interaction between the social actors and public administration. There are primary elements of governance with the ahead of responsibility of account. Accountability, which is the basic feature of the governance, looms large by getting other primitive elements along with itself. In that manner to measure the level of account is significant in determining the level of other elements. Also, in this study, governance was analyzed with the account dimension of it on public administration field among the fields of public administration, private sector and non-governmental organizations that give birth to governance. In the study; Irish public administration and accountability was compared with Turkish application on the base of the text published at the Sayıştay periodical of Sacit YÖRÜKER who translated Richard BOYLE's study called "Governance and Accountability in the Irish Civil Service" to Turkish. According to this, what kind of effects governance as a new concept and accountability have in practice in different dimensions were aimed to be determined by sampling, carried out by the analysis of the topic in different countries such as Ireland and Turkey.*

**Keywords:** Public Administration, Governance, Accountability.

## 1. GİRİŞ

Yönetişim, genel olarak “Kamu ve Devlet personeli ile politikacılarının Devlet fonksiyonunun halkla birlikte halk adına yürütülmesindeki davranışlarını gösteren kurallar standartlar ve normlar kümesi” (Yörüker, 2001: 1) anlamında kullanılan yeni bir kavramdır. Tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık (yerindelik), etkinlik ve hukuka bağlılık unsurları iyi yönetişimin asli unsurları olarak adlandırılmaktadır. İyi yönetişimin bu özelliklerinden hesap verilebilirlik diğer temel öğeleri de beraberinde getirmesi yönüyle ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda hesap verilebilirlik düzeyini ölçmek diğer unsurlarında düzeyini belirlemede önemlidir. Bu çalışmada da yönetişimin üzerinde hayat bulduğu kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları çalışma alanlarından kamu yönetimi alanında, hesap verme boyutuyla yönetişim incelenmiştir. Konunun İrlanda ve Türkiye gibi farklı ülkelerde incelenmesiyle yapılan örnekleme ile yeni bir kavram olan yönetişim ve hesap verilebilirliğin uygulamada farklı boyutlarda nasıl etki bulduğunun tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye ve İrlanda kamu yönetimlerinde siyasal ve yönetsel hesap verme sorumlulukları çeşitli açılardan ele alınmıştır.

Bu çalışmada; 2000’li yılların başına kadar geçen son 20 yılda İrlanda kamu idaresinin işleyişini etkileyen yasal değişiklikler ışığında Türkiye ve İrlanda’da, Devletin yürütme kolunu ilgilendiren yönetişim ve hesap verme sorumluluğu konuları ele alınmaktadır. Ancak, Mahkemelerin rolü ve bakanların dışında kalan politikacıların hesap verme sorumluluğu vb. konular İrlanda Kamu yönetiminde 2000’li yıllara kadarki dönemde yapılan yasal düzenlemeler içerisinde yer almadığı için bu çalışmada yadsınmıştır.

Diğer taraftan, yönetişim ve hesap verilebilirlik kavramları öncelikle kendi ilişkileri çerçevesinde ele alındıktan sonra, Türkiye ve İrlanda Kamu yönetiminde; Bakanlar Yönünden Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Meclis Komisyonlarıyla ilgili Hesap Verilebilirlik kavramları çerçevesinde *Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu* ile Bakanlar ile Genel Sekreterler Arasındaki Hesap Verme Sorumluluğu, Hat Yönetimi ve Personel Hesap Verme Sorumluluğu, Ekonomik Menfaatler ve Hesap Verilebilirlik kavramları çerçevesinde *Yönetişim Hesap Verme Sorumluluğu* incelenecek, en son olarak da Bilgi Edinme Hakkı üzerinden *Vatandaşlık Hakkı Boyutuyla Hesap Verilebilirlik* ele alınacaktır.

## 2. Yönetişim Ve Hesap Verilebilirlik

Yönetişim kavramı literatüre son dönemde girmiş bir kavramdır. Yönetişim kavramını daha genel olarak “yeni kamu yönetimi anlayışı” çerçevesi içinde geliştiği söylenebilir. Yönetişim kavramının, 1990’lar itibariyle neo-liberalizm krizi gerçekliğinde kendini yeniden meşrulaştırmak üzere, Dünya Bankası tarafından ortaya çıkarılmış olduğu ileri sürülmektedir (Baykal, 2009, www.makaleler.com).

Yönetişim, toplumsal aktörler arasındaki ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret ederek “birlikte yönetim” anlamını da ihtiva etmektedir (Yörüker, 2001: 7).

Diğer taraftan bu şekilde “Yönetişim (governance) kavramını geleneksel bağlamda “yönetim” kavramıyla denk bir anlama sahip olarak görenler bulunmakla birlikte yaygın anlayış bunu dışlamaktadır” (Balci, 2008: 4). Buna göre; yönetim ve yönetişim kavramları farklı şeylerdir. “Yönetim, politika alanına giren davranış biçimlerinden biridir. Yönetişim ise, yönetim, yönlendirme/ eşgüdüm ve düzenleme işlevlerinin özel bir hali olarak düşünülebilir” (Atauz, 2003:1). “Günümüzde yönetişim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır” (Özer, 2006: 67).

“İyi yönetişimin temel öğeleri; tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık (yerindelik), etkinlik ve hukuka bağlılıktır” (Toksöz, 2008:8). Buradan da anlaşılacağı üzere; “Yönetişim kavramının ana unsurlarından bir tanesi de “hesapverebilirlik”tir” (Arap ve Yılmaz, 2005: 257).

“Kamuya karşı sorumluluk, ‘hesap verebilirlik (accountability)’, ‘meşruiyetin sağlanması’, ‘yönetimde şeffaflık ve katılım’, yönetişimin temel unsurları olarak ele alınmış, bunların gerçekleşmesi ise sivil toplumun geliştirilmesine ve yetki devrine bağlanmıştır” (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 48).

“Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar bir kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli birtakım görevlerini yerine getirmelerini ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklemek anlamına gelmektedir” (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 52).

Yönetişimdeki hesap verme sorumluluğunun değişik boyutları-siyasal yönetsel ve yurttaş-vardır. Siyasal düzeyde bakanlar, hem kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili performans bilgisini parlamentoya bildirmek hem de bakanlıklardan kamu kurum ve kuruluşlarından beklenen performansı açıkça belirtmek bakımından sorumluluğa sahiptir. Parlamento komisyonları, Parlatentonun hesap verilebilir olmasında belirleyici bir role sahiptir. Yönetsel düzeyde, üst düzey yöneticilerin, yetki devri yoluyla verilmiş sorumlulukları bulunmaktadır. Bu yöneticiler daha sonra, kendi sorumluluklarının belli bir kısmını diğer kademelerdeki yöneticilere aktarabilmektedirler. Bu yöneticilerin de kendi belirlenmiş sorumluluk alanlarındaki gelişmeyi raporlamaları gerekmektedir (Yörüker, 2001:7-8).

Ayrıca, üst düzey yöneticilerin maddi menfaatlerini konusunda yetkili mercileri bilgilendirmesi ve de yurttaşların kamu yönetiminden bilgi edinebilme hakkını kullanabilme özgürlüğü de yine yönetişimin hesap verilebilirlikle olan ilişkisinde önemli bir role sahiptir.

## **2.1.Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu**

### **2.1.1. Bakanlar Yönünden Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu**

İrlanda Kamu yönetiminde klasik bir görev tanımıyla bakanlar, bakanlıkların en üst düzey amirleri olmaları yönüyle üst düzeyde sorumluluğa sahiptir. Dolayısıyla, hükümet üyeleri kendileri tarafından idare edilen devlet kurumlarından Millet Meclisine karşı topluca sorumlu tutulmaktadır. Bakanların faaliyetleri hakkında bilgi vermek ve incelemek gibi Parlatentoya karşı bir ödevi vardır. Bu, parlamenter soruları gibi araçlarla yapılabilmektedir (Yörüker, 2001:9).

İrlanda’da 1997 tarihli *Kamu İdaresi Yönetim Yasası* ile bakanların ve kamu personelinin sorumluluk alanları belirlenmiştir. Buna göre; bakanlar sonuçların belirlenmesi ve çıktılarının seçilmesinden, kamu personeli ise çıktılarının üretilmesinden sorumlu olacaklardır (Yörüker, 2001:10).

Yasada belirli fonksiyonların belli kamu personeline verilmesiyle ilgili olarak yetki devri mekanizmasının işletilmesi kabul edilmiştir. Bakanların sorumluluğu ile hesap verme sorumluluğu arasındaki ayrımını kesin olarak tespiti güçtür. Buna ilişkin olarak Birleşik Krallık Kamu İdare Komisyonu 1996 tarihli raporunda Bakanın parlatentoya karşı olan yükümlülüklerini açıklamaya yönelik olarak sorumluluk ile hesap verme sorumluluğu arasında yapılan ayrımı reddetmiştir. Komisyon, bakanlar üzerindeki sorumluluk açısından kendi çalışma tanımını geliştirerek yürütmenin yükümlülüğünün bir hesabı vermek, faaliyetlerinin demokratik denetime tabi olması için Parlatentoda bu faaliyetlere ilişkin bütün bilgileri sağlamak ve onları açıklamak olduğunu (Yörüker, 2001:11) ve bir Bakanın Parlatentoya hesap verme sorumluluğunun ise; yürütmenin hesap vermekle sorumlu tutulma yükümlülüğünün doğal neticesi olduğunu belirtmiştir.

Konuyla ilgili olarak İrlanda’da Yüksek Mahkeme tarafından Devaney davasında sonucunda, Anayasa gereği bir görevlinin kararının bakanın kararı olduğu ve Bakanın, kendisine bağlı görevlilerin yaptığı şeylerden Parlatento önünde sorumlu olması gerektiği kararına varılmıştır (Yörüker, 2001:12).

Türkiye’de ise, Anayasaya göre; Bakanlar Kurulu, Başbakanın gözetiminde hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası “D. Görev ve siyasi sorumluluk” Madde 112). Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası “IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları A. Genel olarak ” Madde 98).

“Yazılı soru en etkili denetim faaliyeti olarak göze çarpmaktadır. Sözlü sorular genellikle kanıtlanamamakta, zaman içinde dörtte biri düşmekte ve bir o kadarı da soru sahipleri tarafından geri alınmakta veya yazılı soru biçiminde çevrilmektedir” (T.C. Çevre Bakanlığı, 2002:26).

### **2.1.2. Parlatento ve Meclis Komisyonlarıyla ilgili Hesap Verilebilirlik**

İrlanda’da kabul edilen “1997 tarihli *Parlatento Meclisleri Komisyonları (Tanıkların Oturuma Gelmelerinin Zorunlu Tutulması, Ayrıcalıkları ve Muafiyetleri) Yasası*”, Parlatento Komisyonlarına halkı ilgilendiren alanlarda genişletilmiş soruşturma yetkileri vermektedir. Bu yasa ile Komisyonlara tanıkları

oturumlarda bulunmaya ve soruları cevaplamaya zorunlu tutabilme yetkisi verilmiş, ayrıca, tanıklara bir takım koruma hükümleri sağlanmıştır. Komisyonların önüne çıkan tanıklar, tanıkları lekeleyici hareketlerden muaf tutulmanın yanında, Yüksek Mahkeme tanıklarıyla aynı ayrıcalıklara sahiptirler (Yörüker, 2001:6).

İrlanda'daki yasal değişiklikler beraberinde kamu personelinin gittikçe artan şekilde doğrudan parlamento komisyonlarına rapor sunmaları istenebilme olanağını da getirmiştir. Kamu Hesapları Komisyonu, bu komisyona muhasebe yüksek görevlileri olarak hesap verme sorumluluğu bulunan genel sekreterler vasıtası ile halkın parasının akılcıca kullanımının sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Komisyon ilk olarak Parlamento'ya rapor sunan kamu personelinin anayasal durumu belirler. Yasa gereğince bakanlar bazı yetkileri devretmiş olduğu için kamu personelinin bakanlara verilen yetkilerden pek çoğunu kullanması söz konusudur. Ancak, yine de sorumluluk, bakanlarda kalmaya devam etmektedir (Yörüker, 2001:13).

Bakanla ilgili sorumluluk prensibi, kamu personelinin ihtisas komitelerinde sorulara cevap verirken söyleyebileceklerini sınırlandırmakla beraber, görevliler, ihtisas komisyonlarında, bakanlar adına onların adına cevap vermektedirler (Yörüker, 2001:14). Komisyonların ismen kamu personelinin kendi huzurlarında bulunmaya çağırma yetkileri vardır. Diğer taraftan bağımsız düzenleyici organların parlamento komisyonlarına karşı hesap verme sorumluluğu İrlanda Kamu yönteminde tartışma konusu olmuş ve bu konu İrlanda'da Telekomünikasyon Düzenleme Kurumu Direktörü'nün Parlamento Komisyonu önünde hazır bulunmayı reddetmesiyle kendini göstermiştir (Yörüker, 2001:15).

Türkiye'de ise; "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü" Meclis Soruşturması Komisyonunun Yetkilerini; kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilme, gerekli görüldüğünde el koyabilme, Bakanlar Kurulunun bütün vasıtalarından faydalanabilme, Bakanlar Kurulu üyelerini, diğer ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilme, naip veya istinabe yolu ile adli mercilerden yardım isteyebilme olarak belirlemiştir. Ayrıca, Meclis Soruşturması Komisyonlarına, İrlanda da olduğu gibi tanıkları oturumlarda bulunmaya ve soruları cevaplamaya zorunlu tutabilme olanağı sağlayan bir yetkiyle Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adli mercilere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adli merciden yazıyla isteyebilme imkânı verilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, "Meclis Soruşturması Komisyonunun Yetkileri" Madde 111).

Komisyonların önüne çıkan tanıklar normal tanıklardan hariç ayrıcalıklara sahip değildir. Ancak, "2007 tarih ve 5726 Sayılı Tanık Koruma Kanunu" Türk Ceza Kanununda ve ceza hükmü içeren özel kanunlarda yer alan ağırlaştırılmış müebbet hapis, müebbet hapis ve alt sınırı on yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren suçlar ile Kanunun suç saydığı fiilleri işlemek amacıyla kurulan bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenen alt sınırı iki yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren suçlar ile terör örgütünün faaliyeti çerçevesinde işlenen suçları Tanık koruma tedbiri alınması gereken suçlar olarak tanımlamıştır (27/12/2007 tarih ve 5726 Sayılı Tanık Koruma Kanunu "Tanık koruma tedbiri alınması gereken suçlar" Madde 3). Komisyon önüne çıkan tanıklar bu kapsamda yasal korumadan faydalanabileceklerdir.

Diğer taraftan Bakanla ilgili sorumluluk prensibi İrlanda'da olduğu şekildedir. Buna göre; Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan'a ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar (10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu "Bakanlar" Madde 10).

### **3. Yönetmelik Hesap Verme Sorumluluğu**

#### **3.1. Bakanlar ile Genel Sekreterler Arasındaki Hesap Verme Sorumluluğu**

İrlanda'da 1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası genel sekreterlere yeni yetki, sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu getirmiştir. Buna göre; hükümet ya da ilgili bakan tarafından belirlenmiş politikaya bağlı olarak, bakanlığın yönetimi, strateji bildirimini hazırlanması ve sunulması, bakanlıktaki diğer görevlilere sorumlulukların nasıl tahsis edileceğinin belirlenmesi dâhil olmak üzere bir dizi konu hep bu kapsam içinde belirlenmiştir. Yasa ile yeni yönetim yapısı çerçevesinde tahsis edilen görevler dolayısıyla genel sekreterin, bakana karşı hesap verme sorumluluğunun bulunduğu kesin bir şekilde belirtilmiştir. Bu doğrultuda, Strateji bildirimini uygulaması hakkında bakana gelişim raporları verilmesi gerekli kılınmıştır. Bakanlar ve bakanlıkların en

üst yöneticileri arasında, uygulamada tamamıyla ayrıştırılmayacak ortaklaşa sorumluluk mevcuttur (Yörüker, 2001: 17).

Strateji bildirimini, 1997 tarihli *Kamu İdaresi Yönetim Yasası* ile bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasındaki yeni ilişkinin temel ögesi niteliğini almıştır. Zamanla Strateji bildirimleri “sözleşmeye dayalı” dokümanlar haline gelerek yeni yönetim düzenlemelerinin konusu olacaktır. Diğer taraftan Bakanlık ve kuruluşun planlanan sonuçları fiili sonuçlarla karşılaştıran yıllık raporlarının giderek artan ölçüde faaliyet sonrası hesap verme sorumluluk aracı olarak kullanılması da yararlı bir gelişmedir (Yörüker, 2001: 20).

Türkiye’de ise “2003 tarih ve 5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu*”, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilmesini öngörmektedir. Bu amaçla; hükümet politikalarının, kalkınma planlarının, yıllık programların, stratejik planların (10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Tanımlar*” Madde 3:)<sup>5</sup> ve bütçelerin hazırlanmasını, yetkili organlarda görüşülmesini, uygulanmasını ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını zorunlu kılmıştır (10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Malî saydamlık*” Madde 7). Bu doğrultuda, Kamu idareleri; stratejik plan hazırlamakla sorumlu kılınmışlardır (10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*” Madde 9).

Bakanlar, 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 sorumludur. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler (5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Bakanlar*” Madde 10).

Bakanlıklarda müsteşar (Millî Savunma Bakanlığında Bakan), diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olarak tanımlanmıştır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Üst yöneticiler*” Madde 11).

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz (2005 tarih 5436 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Madde 1).

“2003 tarih ve 5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu*” uyarınca üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenmesi hüküm altına alınmıştır (5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Faaliyet raporları*” Madde 41). Bu raporların nasıl hazırlanacağı da kanunda belirtilmiştir. Buna göre; bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır.

<sup>5</sup> 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu* “*Tanımlar*” Madde 3: n) Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı, ... ifade eder.

*“2005 tarih 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”*la bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu belirtilmiştir (5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu... Madde 1).

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz (5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu... Madde 1).

*“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”* stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesini amaçlar (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik *“Amaç”* Madde 1).

Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. İhtiyaç duyulması hâlinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlıdır (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik *“Genel ilkeler”* Madde 5 ). Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar

Bu yönetmelik uyarınca bakanlar, bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı ve ilgili kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu tutulmuşlardır (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik *“Genel ilkeler”* Madde 5). Üst yöneticiler ise, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik *“Genel ilkeler”* Madde 5).

Bu noktada, İrlanda örneğinde görülen Strateji bildirim uygulaması hakkında bakana gelişim raporları verilmesinin gerekli kılınması sonucu Bakanlar ve bakanlıkların en üst yöneticileri arasında, uygulamada tamamıyla ayrıştırılmayacak ortaklaşa sorumluluğun mevcudiyeti Türkiye örneğinde de kendini göstermiştir. Ancak doğal olarak bu sorumluluk siyasal değil idari bir sorumluluktur. Bunun ötesinde, Türkiye örneğinde Bakanla üst düzey yönetici arasındaki stratejik planlama ve performans programları uygulaması ve sorumluluğu dışında daha farklı kanunlarda ve daha farklı devlet organlarında stratejik plan, yıllık hedefler, yatırım programları vb. hesap verilebilirliğin ölçülmesinde araç olabilecek unsurları ortaya çıkaran düzenlemeler mevcuttur.

*“2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”* Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında, İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamayı saymaktadır (2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu *“Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları”* Madde 7).

*“2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”* ise İl genel meclisinin görev ve yetkileri arasında Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamayı (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu *“İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri”* Madde 10) ve Valinin görev ve yetkileri arasında İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmayı (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu *“Valinin Görev ve Yetkileri”* Madde 30) saymaktadır. Yine bu kanun uyarınca Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu *“Faaliyet Raporu”* Madde 39).

“2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu” Belediye meclisinin, Belediye encümeninin ve Belediye başkanının görev ve yetkilerini belirlemiştir. Buna göre; Belediye meclisi Stratejik planını görüşmek ve kabul etmek; (2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu “Meclisin görev ve yetkileri” Madde 18) Belediye encümeni Stratejik planı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek; (5393 sayılı Belediye Kanunu “Encümenin görev ve yetkileri” Madde 34) Belediye başkanı Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak görev ve yetkilerine (5393 sayılı Belediye Kanunu “Belediye başkanının görev ve yetkileri” Madde 38) sahiptir. Bu noktada yönetim kavramı çerçevesinde Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe girer (5393 sayılı Belediye Kanunu “Stratejik plân ve performans programı” Madde 41).

Belediye Kanunu, Belediye başkanına, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlama görevi vermiştir. Bu raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (5393 sayılı Belediye Kanunu “Faaliyet raporu” Madde 56). Bu hesap verilebilirlik yönüyle önemlidir.

### 3.2. Hat Yönetimi ve Personel Hesap Verme Sorumluluğu

Hat yönetimi kavramı en alt kademeden en üst kademeye kadar uzanan yöneticilerin tümünü içine almaktadır (Korkmaz, 2007:4). Hat yönetimi doğrultusunda personelin hesap verme sorumluluğu ise yöneticiler arasında sorumluluk ve yetki devri yoluyla sorumluluk aktarımını ifade etmektedir.

İrlanda’da 1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası ile genel sekreterler, fonksiyonların yerine getirilmesi için görevlilere veyahut bir bakanlığın belli bir düzeyde ya da düzeylerdeki görevlilerine sorumluluk tevdi etme yetkisine sahip olmuşlardır. Buna göre; bu görevliler, genel sekretere veya kurumun en üst yöneticisine ve belirlenebilmiş benzeri diğer görevlilere karşı kendilerine verilmiş fonksiyonların yerine getirilmesinin hesabını vermekle yükümlü sayılmaktadırlar. Bu düzenlemeyle, kamu görevlileri üstlenmekte oldukları şeyler hakkında daha fazla bilinç sahibi olabilmektedirler. Ayrıca, yöneticilerin ve personelin neden sorumlu oldukları açıkça belirlenmektedir (Yörüker, 2001:20-21).

İrlanda örneğinde genel sekreterlerin, fonksiyonların yerine getirilmesi için görevlilere veyahut bir bakanlığın belli bir düzeyde ya da düzeylerdeki görevlilerine sorumluluk tevdi etme yetkisine sahip olmalarında olduğu gibi Türkiye’de de benzeri düzenlemelerle üst düzey yöneticilere bazı konularda sorumluluklarını devretme yetkisi verildiğini söylemek güçtür. Diğer taraftan bazı düzenlemelerle üst düzey yöneticilere bazı konularda yetkilerini devretme ya da sorumlu oldukları işlemleri başka personel ile beraber yürütme imkânı verilmiştir. Bunun ötesinde İrlanda da olduğu şekilde hat yönetimi şeklinde bir sorumluluk devrinin varlığından söz etmek pek mümkün görünmemektedir.

“2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu” uyarınca, üst yöneticiler, kanun tarafından verilen sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi, malî kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getirirler (5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu “Üst yöneticiler” Madde 11).

“2005 tarih 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilineceğine hükmetmektedir (5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Madde 1).

“2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”na göre; Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine,



belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu “Büyükşehir belediyesi teşkilâtı” Madde 21).

“2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” uyarınca Genel sekreter, tarafından il özel idaresi hizmetleri vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlenir ve yürütülür (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu “İl Özel İdaresi Teşkilâtı” Madde 35).

### 3.3. Ekonomik Menfaatler ve Hesap Verilebilirlik

İrlanda’da “1995 tarihli Kamu İdaresi Ahlak Yasası”, Parlamento üyelerinin, üst kademe kamu personeli ile devlet görevlilerinin, kamu yönetimi kurulu üyelerinin, devlet organlarının üst düzey yetkili kişilerinin ekonomik menfaatlerinin açıklanması zorunluluğunu getirmiştir. Buna göre; bahse konu menfaatler Parlatentonun her iki meclisinde oluşturulmuş bulunan komisyonlara açıklanır. Belirtilen kişilerin ekonomik menfaatlerini içeren bilgi yılda bir kez Resmi Gazetede yayımlanır. Yasanın uygulanmasının denetlenmesi bir bağımsız Kamu Daireleri Komisyonu tarafından yapılmaktadır (Yörüker, 2001:7-8).

Türkiye’de ise, Parlamento üyelerinin ve devlet memurlarının ekonomik menfaat edinmeleri anayasa ve de kanunlarla bir takım kısıtlamalara uğramıştır. “1982 Anayasası”na göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağılı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası “3. Üyelikle bağıdaşmayan işler” Madde 82).

“657 sayılı Devlet Memurları Kanunu”na kapsamında ise; Memurlar, Türk Ticaret Kanununa göre Tacir veya Esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayii müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil, ticari vekil, Kolektif şirketlerde ortak veya Komandit şirkette komandite ortak olamazlar (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç.) (1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı:”Madde 28).

Diğer taraftan, Türkiye’de ekonomik menfaatlerinin açıklanması ile ilgili olarak İrlanda’dan çok daha önce 1990 yılında çıkan 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu” ile Parlamento üyelerinin, üst kademe kamu personeli ile devlet görevlilerinin, kamu yönetimi kurulu üyelerinin, devlet organlarının üst düzey yetkili kişilerinin ve kanun tarafından gerekli görülen diğer kişilerin mal bildiriminde bulunmaları zorunlu hale getirilmiştir.

Bildirim zamanı ile ve yenilenmesi ile ilgili İrlanda örneğinden farklı uygulamalar vardır. Örneğin, Bakanlar Kurulu üyeliğine atanmalarda, atamayı izleyen bir ay içinde, Seçimle geline görevlerde ise seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde, mal bildirimini verilmesi zorunludur. Öte yandan, bu Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, İrlanda’daki gibi her yıl değil, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler (1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu “Bildirim zamanı” Madde 6).

Ayrıca İrlanda’daki Bildirimlerin Resmi Gazetede yayımlanacak derecede saydamlığı yanında Türkiye’de Bildirimlerin gizliliği esası vardır. Buna göre; Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, ilgili kanunun istisna hükmü (3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu “Bilgi verme zorunluluğu” Madde 20) dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez, yayında bulunulamaz. Ancak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere, Türkiye’deki Kamu Görevlileri Etik Kurulu, İrlanda’daki Kamu Daireleri Komisyonu niteliğine yakın bir kurumdur. Fakat denetlemekle yükümlü oldukları kanunların içeriklerindeki farklılıklardan dolayı farklı

görevlere sahip olabilmektedirler.<sup>6</sup> Örneğin; Etik Kurulu etik ilkeleri belirleme ve uygulamayı gözetme işlevini yasama ve yürütme üyeleri bakımından yerine getirememektedir (Arap ve Yılmaz, 2005: 259).

#### 4. Vatandaşlık Hakkı Boyutuyla Hesap Verilebilirlik

##### 4.1. Bilgi Edinme Hakkı ve Hesap Verilebilirlik

Kamuda hesap verilebilirliğin de bir aracı olan bilgiye erişim hakkı ya da özgürlüğü, yönetim bağlamında vazgeçilmez unsurlardan biridir. İrlanda'da "1997 tarihli Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası" ile istisnalar saklı kalmak şartıyla özel yaşamın gizliliği hakkını sağlayan ve bağımsız bir itiraz sistemi içeren bir şekilde yurttaşlara yasal olarak resmi ve kişisel bilgilere erişim hakkı verilmiştir. Yasa ile bütün kamu organlarına, kendileriyle ilgili bilgileri içeren rehberler hazırlama ayrıca, tuttıkları kayıtların türlerini ve bu kayıtlara nasıl ulaşabileceğini açıklayacak nitelikte yayımlama zorunluluğu getirilmiştir. Uygulamada bireylerin resmi bilgilere erişim haklarının kullanımından sorumlu bir Bilgi Komiseri (Ombudsman) bulunmaktadır (Yörüker, 2001: 6).

Türkiye'de "2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" ile Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmışlardır (4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu "Bilgi verme yükümlülüğü" Madde 5). Ayrıca, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; İrlanda'daki Bilgi Komiseri Ofisi benzeri nitelikte olan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, "Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu" Madde 14) oluşturulmuştur. Fakat bu Kurul yapısı içinde Ombudsman niteliğinde bir oluşum yoktur.

Diğer taraftan, dilekçe hakkını düzenleyen Anayasanın 74 üncü maddesi uyarınca kişilere yetkili makamlara ve TBMM'ye talep ve şikâyetlerini iletme hakkı tanınmıştır. Bunun ötesinde, 2010 yılında yapılan halkoylamasıyla kabul edilen anayasal düzenlemeyle birlikte dilekçe hakkını güvence altına alacak ve güçlü olan kamu otoritesine karşı bireyi koruyacak bir mekanizma olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması Anayasal teminat altına alınmıştır (Aktaş, 2011: 360).

Ancak, bu Anayasal düzenleme Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik ilk mevzuat çalışması niteliğinde değildir. Türkiye'de ülke düzeyinde faaliyet gösterecek bir Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumunun oluşturulmasına yönelik mevzuat çalışmaları ilk olarak 2006 yılında 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile ortaya çıkmıştır (5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu). Bu kanun ile gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişine yönelik şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin, Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması amaçlanmıştır (Abdioğlu, 2007: 91).

Bu doğrultuda Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar Kamuda yönetim bağlamında hesap verilebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Kamuda yönetim bağlamında hesap verilebilirliğe Kamu Denetçiliğinin sağlayabileceği katkıları şu şekilde sıralamak mümkündür (Erhürman, 1998:101-102):

- Pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yaşama geçirilmesi,
- İdareyle vatandaş arasındaki sürtüşmelerin azaltılması,
- Kamu yönetiminin iyileştirilmesi,
- İdari yargı yükünün hafifletilmesi,
- Katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi.

<sup>6</sup> Bakınız. 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu "Bildirimlerin gizliliği" Madde 9

## 5. Sonuç

Yönetişim, Kamu ve devlet personeli ile politikacılarının Devlet fonksiyonlarını halkla birlikte halk adına yürütmesi çabasıdır. Hesap verilebilirlik bu çabanın önemli unsurlarındandır. Bu noktada İrlanda 2000’li yıllara kadar yaptığı dört önemli yasal düzenlemeyle bu unsurun yönetişimi gerçekleştirmede ne denli önemli olduğunu göstermiştir. Yönetişim kavramının daha yeni olduğu Türkiye’de ise paralel düzenlemelerle bu konuya eğilinmiştir

İrlanda ile Türkiye, Bakanlar yönünden siyasal hesap verme sorumluluğu bulunması yönüyle benzerlik göstermektedir. İrlanda Kamu İdaresi Yönetim Yasası, Türkiye ise 1982 Anayasası bu konuyu düzenlemiştir. Ayrıca siyasal hesap verilebilirlikte önemli bir role sahip olan Parlamento ve Meclis Komisyonları konusu, İrlanda da "Parlamento Meclisleri Komisyonları Yasası ile Türkiye’de Meclis Soruşturması Komisyonunun Yetkilerini belirleyen “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü” ve bu kapsamda Komisyon önüne çıkan tanıkların yasal korumadan faydalanabilmelerini sağlayan 5726 Sayılı Tanık Koruma Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu noktada Meclis Soruşturması Komisyonunun yetkileri yönünden fazla bir fark göze çarpmazken komisyon tanıklarının koruma ile ilgili düzenlemede İrlanda hukukunun daha kapsamlı bir düzenlemeye yer verdiği ortaya çıkmaktadır.

İrlanda’da Kamu İdaresi Yönetim Yasası, belirlenmiş politikaya bağlı olarak, bakanlığın yönetimi, strateji bildirimini hazırlanması ve sunulması, bakanlıktaki diğer görevlilere sorumlulukların nasıl tahsis edileceğinin belirlenmesi gibi konuları düzenlerken, tahsis edilen görevler dolayısıyla genel sekreterin, bakana karşı hesap verme sorumluluğunun bulunduğunu kesin bir şekilde belirtmiştir. Türkiye’ de ise “5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, hükümet politikalarının, kalkınma planlarının, yıllık programların, stratejik planların ve bütçelerin hazırlanmasını, yetkili organlarda görüşülmesini, uygulanmasını ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını zorunlu kılmıştır. “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” üst yöneticiyi tanımlarken, üst yöneticileri, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutmaktadır. İrlanda ve Türkiye örneklerinde stratejik plan (İrlanda da stratejik bildirim) hazırlanması ve üst yöneticinin (İrlanda’da genel sekreter, Türkiye’de müsteşar) Bakana karşı sorumluluğu konuları paralellik göstermektedir. Ayrıca, farklı olarak Türkiye’de ayrı kurumlara ve üst yöneticilerine verilen stratejik planla ilgili sorumluluk ve yetkiler çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir.

İrlanda’da *Kamu İdaresi Yönetim Yasası* ile genel sekreterler, fonksiyonların yerine getirilmesi için görevlilere veyahut bir bakanlığın belli bir düzeyde ya da düzeylerdeki görevlilerine sorumluluk tevdi etme yetkisine sahip olmuşlardır. Türkiye’de ise bazı düzenlemelerle üst düzey yöneticilere bazı konularda yetkilerini devretme ya da sorumlu oldukları işlemleri başka personel ile beraber yürütme imkânı verilmiştir. Bunun ötesinde İrlanda da olduğu şekilde hat yönetimi şeklinde bir sorumluluk devrinin varlığından söz etmek mümkün görünmemektedir.

İrlanda’da “1995 tarihli *Kamu İdaresi Ahlak Yasası*”, Parlamento üyelerinin, üst kademe kamu personeli ile devlet görevlilerinin, kamu yönetimi kurulu üyelerinin, devlet organlarının üst düzey yetkili kişilerinin ekonomik menfaatlerinin açıklanması zorunluluğunu getirirken, yasanın uygulanmasının denetlenmesi için bir bağımsız Kamu Daireleri Komisyonu oluşturmuştur. Türkiye’de ise 1982 Anayasası’nın, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ile 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun ilgili madde hükümleri bu konuyu düzenlemektedir. Mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahip olan Türkiye’deki Kamu Görevlileri Etik Kurulu, İrlanda’daki Kamu Daireleri Komisyonu niteliğine yakın bir kurum olmakla birlikte denetlemekle yükümlü olduğu kanunların içeriklerindeki farklılıklardan dolayı farklı görevlere sahiptir. Bu konuda İrlanda ve Türkiye uygulamalarındaki en çarpıcı fark ise İrlanda’daki Bildirimlerin Resmi Gazetede yayımlanacak derecede saydamlığı yanında Türkiye’de Bildirimlerin gizliliği esas olması yönüyle ortaya çıkmaktadır.

İrlanda’da “1997 tarihli Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası” yurttaşlara yasal olarak resmi ve kişisel bilgilere erişim hakkı vermiştir. Türkiye’de ise “2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ile Kurum ve kuruluşlar, Kanundaki istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranlara sunmakla yükümlü kılınmış ayrıca, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Ancak, İrlanda’daki Bilgi Komiseri Ofisi benzeri nitelikte olsa da bu Kurul içinde Ombudsman niteliğinde bir oluşum yoktur.

Diğer taraftan, Kamu Denetçiliği mekanizmasının oluşturulmasına yönelik olarak yalpan mevzuat çalışmaları sonucu 2006 yılında 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ve 2010 yılında yapılan anayasal düzenlemeyle güçlü olan kamu otoritesine karşı bireyin korunması özel bir mekanizmayla Anayasal teminat altına alınmıştır.

Sonuç olarak, İrlanda ve Türkiye örnekleri karşılaştırıldığında<sup>7</sup> yönetim bağlamında hesap verilebilirlik kavramı bir takım farklılıklar barındırır da mevzuat yönüyle paralellik göstermekte, diğer taraftan her ikisinde de bu süreç gelişmeye açık ve de genişleyen bir nitelik arz etmektedir.

---

<sup>7</sup> Bakınız Tablo-1

### Kaynakça

- ABDİOĞLU, Hasan (2007), Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2 s.79-102
- AKTAŞ, Kadir (2011), Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu, TBB Dergisi, 2011 (94), s.359-374
- ARAP, İbrahim ve YILMAZ, Levent (2005), Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu, s. 251-267.
- ATAUZ, Akın (2003), Yönetişim – Nüfus ve Kalkınma Yazını Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara.
- BALCI, Asım (2008), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BAYKAL, Nazan, *Tarihsel Süreçte Yönetişim*, <http://www.makaleler.com/oku-tarihsel+sürece+yoenetisim>, Erişim Tarihi: 19.06.2011.
- BAYKAL, Nazan (2009) , Yönetişim Kavramı, <http://www.makaleler.com/oku-yonetisim+kavrami>, (19.12.2009)
- Belediye Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 25874, 13.07.2005
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 25269, 24.10.2003
- BOYLE, Richard (1998), Governance and Accountability in the Irish Civil Service, Committee for Public Management Research, Discussion Paper 6, Aktaran: YÖRÜKER, Sacit, “İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu” *Sayıştay Dergisi*, 40, Ocak-Mart 2001, s.1–30.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 25531, 23.07.2004
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve SİPAHİ, Esra Banu (2003), Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, *Sayıştay Dergisi*, 50–51, Temmuz-Aralık, s. 35–66.
- Devlet Memurları Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 12056, 23.07.1965.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), Ombudsman, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.
- İl Özel İdaresi Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 25745, 04.03.2005.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 26318, 13.10.2006
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, T.C.Resmi Gazete, 26179, 26.05.2006.
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 25326, 24.12.2003.
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Resmi Gazete, 26033, 24.12.2005.
- KORKMAZ, Umut (2007), Kamuda İç Denetim (I), *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2 (25), 4–15.
- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 20508, 04.05.1990
- ÖZER, M. Akif (2006), Yönetişim Üzerine Notlar, *Sayıştay Dergisi*, 63, Ekim-Aralık 2006, s.59–89.
- Tanık Koruma Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 26747, 05.01.2008.
- T.C. Çevre Bakanlığı (2002), Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu (Tema III, IULA-EMME). İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret. (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, T.C. Resmi Gazete, 14506, 13.04.1973.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, T.C. Resmi Gazete, 17863 (Mükerrer), 09.11.1982
- YÖRÜKER, Sacit, İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu, *Sayıştay Dergisi*, 40, Ocak-Mart 2001, s.1–30.

TABLO-1-	İRLANDA-TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VERİLEBİLİRLİK ÜZERİNE İLGİLİ MEVZUATLARIN KARŞILAŞTIRMASI
İRLANDA	TÜRKİYE
▶1997 tarihli “Kamu İdaresi Yönetim Yasası”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶2003 tarih ve 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu”</li> <li>▶2005 tarih 5436 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”</li> <li>▶ “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”</li> <li>▶2005 tarih ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”</li> <li>▶2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”</li> <li>▶2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”</li> </ul>
▶1995 tarihli “Kamu İdaresi Ahlak Yasası”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶1982 “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”</li> <li>▶1965 tarih ve 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”</li> <li>▶1990 tarih ve 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”</li> </ul>
▶1997 tarihli “Parlamento Meclisleri Komisyonları (Tanıkların Oturuma Gelmelerinin Zorunlu Tutulması, Ayrıcalıkları ve Muafiyetleri) Yasası”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶1973 tarihli “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü”</li> <li>▶2007 tarih ve 5726 sayılı “Tanık Koruma Kanunu”</li> </ul>
▶1997 tarihli “Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶2003 tarih ve 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”</li> <li>▶1982 “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”</li> <li>▶5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”</li> </ul>