

BİR ETİK DAVRANIŞ İLKESİ OLARAK HESAP VEREBİLİRLİK (HESAP VERME SORUMLULUĞU)

Erdoğan KESİM

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Üyesi, Sayıştay E. Daire Başkanı

GİRİŞ

Kamu hizmetinde “etik” konusu hem kamu yönetim reformu hem de yolsuzlukla mücadele ve saydamlık çerçevesinde pek çok ülkenin gündeminde yer almaktadır. Gerek OECD gibi uluslararası kuruluşlar gerekse uluslararası saydamlık örgütü, etik konusunu çeşitli araştırmalarla ele alıp işlemekte ve konuyu yayınlarıyla kamuoyuna yansıtmaktadır. Türkiye’de de kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı kanunla “Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Kurul) kurulmuş, Kanun’un verdiği yetkiye istinaden Kurulca hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile de etik davranış ilkeleri düzenlenerek gündemimize yerleşmiş bulunmaktadır.

Kamu görevlilerinin kendilerine verilen yetki ve kaynakları kullanırken kamunun menfaatini ön planda tutması, tarafsızlık, dürüstlük, saydamlık, hesap verebilirlik gibi etik davranış ilkelerine uymaları etkin bir yönetimin vazgeçilmez unsurlarından sayılmakta, bu suretle halkın kamu yönetimi ve kurumlarına güveninin artırılması amaçlanmaktadır.

Kamu yönetiminde son yıllarda sıkça kullanılan “*Hesap Verebilirlik – Hesap Verme Sorumluluğu*” kavramı, uygulamada daha çok malî yönüyle ön plana çıksa da, özünde etik bir içeriği barındırmakta ve Avustralya, İngiltere ve Kanada gibi ülkelerde, etik davranış ilkeleri arasında ağırlıklı olarak yer almaktadır. Ülkemizde de, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunda “*hesap verebilirlik*” şeklinde ifade edilen söz konusu ilke, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri hakkındaki Yönetmelikte “*yöneticilerin hesap verme sorumluluğu*” olarak yer almış bulunmaktadır.

Geleneksel yorumlar ve gündelik konuşmalar, “*Hesap Verebilirlik – Hesap Verme Sorumluluğu*” kavramını basitçe ve bir görevlendirme hatasının ya da yanlış yapılan bir işin cezalandırılması işlemi biçiminde tanımlamaktadır. Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını sergileme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre ise, Hesap

Verme Sorumluluğu, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını *sergileme, raporlama* sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır.

Eylemlerinden dolayı rapor ve yanıt vermesi gereken organ veya kişi iyi performansı nedeniyle ödüllendirilir ya da yetersiz performansının sonuçlarına katlanır. Bu şekliyle hesap verebilirlik, başarıyı ve hizmeti göstermenin bir fırsatı olarak kabul edilmekte ve sonuç odaklı ve şeffaf bir yönetim kültürünün yaratılmasında ve geniş anlamıyla hükümet ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesinde olumlu bir itici güç olarak değerlendirilmektedir.

HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN BOYUTLARI

Modern yönetim ve hesap verme sorumluluğu kavramları üzerindeki gelişmeler, hesap verme sorumluluğunu siyasal, yönetsel ve vatandaş boyutları şeklinde ortaya çıkarmaktadır (Boyle, 2001: 7).

Siyasal Boyut: Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı hesap verme sorumluluğu altında oldukları tabii bulunmaktadır. Genel olarak, siyasi hesap verme sorumluluğu şeklinde tezahür eden bu sorumluluk çerçevesinde bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan’a ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı hesap vermek zorundadırlar. Bakanlar idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri ve yıllık performans konularında parlamentoyu bilgilendirmek durumundadırlar.

Nitekim Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın yürütme ile ilgili ikinci bölümünün “D.Görev ve siyasi sorumluluk” başlığı altındaki 112. maddesinde; “Başbakan, Bakanlar Kurulu’nun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.” ifadesinden sonra “Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.” denilmektedir.

Bakanlar, özellikle, bütçe müzakereleri, parlamento komisyonları ve parlamenterlerin soruları aracılığıyla her türlü eylem ve kaynak kullanımları hakkında bilgi vermek gibi hesap verme sorumluluğunu üzerlerinde bulundurmaktadırlar.

Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendiren bir diğer mekanizma da bağımsız bir yüksek denetim organı olan Sayıştay’dır. Sayıştay, parlamento adına yürüttüğü düzenlilik ve performans denetimleri sonucu düzenlediği raporları Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunmak suretiyle bakanların parlamento tarafından kendilerine devredilen yetki ve kaynakların verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda önemli bir rol üstlenmektedir.

Yönetsel Boyut: Yönetsel boyuttaki hesap verebilirlik kavramı, kamu personelinin bakanlar, parlamento ve yurttaşlar karşısındaki hesap verme sorumluluğu ile ilgili olup, kendilerine yetki verilenler ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme yükümlülüğünü ifade etmektedir. Bu yetki ve

kaynakların verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı hakkında bir kanaate ulaşabilmek, performans ölçümü sonucu ortaya çıkan performans bilgilerinin raporlanmasıyla yerine getirilir. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bakanlar ve üst düzey yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ile ilgili 1. Kısım 4. Bölümünün, "Üst Yöneticiler" başlıklı 11. maddesinde; "Üst yöneticiler, ... sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden ... Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar." denilmektedir.

Üst yöneticiler, belirli görev ve yetkileri diğer kademelerdeki yöneticilere aktarabilirler. Bu şekilde, kendilerine görev ve kaynak kullanımı yetkisi devredilmiş bulunan personelin bu eylemlerinden dolayı hesap verme sorumluluğu olmakla birlikte, üst yöneticilerin de devrettikleri yetkilerin kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması yönünde hesap verme sorumluluğunun devam edeceği tabiidir.

Vatandaş Boyutu: Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü modern yönetim, toplumun çeşitli kaynaklarından gelen çağdaş baskıları da yansıtmaktadır:

- Yönetimde dürüstlük, sonuç ve performans odaklı yönetimlere daha fazla yoğunlaşmanın talep edilmesi,
- Hesap verebilirlik ilkesinin temel bir özelliği olan şeffaflığın önem kazanması,
- Halkın yönetim faaliyetleri ile ilgili bilgilere erişim taleplerinin artması,

şeklinde özetlenebilen bu baskılara yanıt verecek bir hesap verebilirlik işlevi, önemli ve değerli olanın başarıldığına ya da başarılmadığına yönelik açıklama yapma ve raporlama yükümlülüğünü de zorunlu hale getirmektedir.

Burada önemli olan husus vatandaş boyutunda hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, ilgili standartların belirlenmesi, şikâyet ve düzeltme prosedürlerinin oluşturulmasıdır (Boyle, 2001: 23).

Nitekim, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilerin bilgi edinme haklarını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş; 5176 sayılı Kanunla da etik davranış ilkelerinin kamu görevlilerince ihlali halinde kişilerin başvurabilecekleri "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" adıyla bağımsız bir kurul oluşturulmuştur.

ETKİN BİR HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN PRENSİPLERİ

Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

Hesap verme sorumluluğu ilişkisi içinde olan tarafların rol ve sorumluluklarının açıkça belirlenmiş olması, prosedür ve süreçlerin iyi tanımlanmış olması gerekmektedir.

Performans Beklentilerinin Netliği

Amaçlar, beklenen başarılar ve dikkate alınan kısıtlamalar; belirgin, anlaşılır ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır.

Beklenti-Kaynak Dengesi

Performans beklentileri ile yetkiler ve sağlanan kaynaklar arasında belirgin ve dengeli bir ilişki olmalıdır.

Güvenilir Raporlama

Ulaşılan performansı ve neler başarıldığını gözler önüne serbilmek için, bilgi; güvenilir, makul bir zaman dilimi içinde ve mutabakata varılmış beklentiler ışığı altında raporlanmalıdır.

Gözden Geçirmeler ve Düzeltmeler

Raporlamanın bir sonucu olarak mevcut şartlarda nelerin başarılı olduğu kadar başarısızlıklar da açıkça görülmelidir. Beklentilerin gerçekleşemediğinin açık olduğu durumlarda düzeltici önlemlerin alınması gerekebilir. Hesap verme sorumluluğu düzeninde uygun değişiklikler yapılarak çıkarılan dersler kaydedilmelidir (Treasury Board of Canada Secretariat, 2001: 4).

HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN DENETLENMESİ

Hesap verme sorumluluğu ilkesinin gerektiği biçimde ele alındığının ve yürütüldüğünün belli bir güvenceye bağlanmasında denetimin rolü önem kazanmaktadır.

Hesap verme sorumluluğunun denetimi aşağıda belirtilen üç unsurla sağlanabilir:

Bağımsız İncelemeyi ve Takibatı Mümkün Kılacak Hukuki Çerçeve

İdarenin işleyişinde ve kaynakların kullanımında açıklık ve hesap verebilirliğin sağlanmasını teminen, topyekün bir kamu hizmet sunumuna ilişkin standartlar ve süreler belirlenerek kamu görevlilerinin takdir yetkilerinin nesnel kriterlere bağlanması, kamu çalışanlarına sınırlamalar, yaptırımlar getirilerek hesap verme düzenlemelerine hukukilik kazandırılması ve kamu eylem ve işlemlerine kamuoyunca erişimin sağlanmasına yönelik hukuki düzenlemeler getirilerek yasal ve idari boşlukların giderilmesi gerekmektedir.

Etkili Hesap Verebilirlik Düzenlemeleri

- Kurum ya da kuruluşun işleyişi ile ilgili yönetmelik, talimat ve yazışmalar,
- Kurum veya kuruluşun iç denetim yoluyla değerlendirilmesi sonucu düzenlenen raporlar,

- Kurum dışı denetim kurumları tarafından hazırlanan raporlar,
 - Parlamento sunulan performans ve faaliyet raporları,
- şeklinde özetlenebilir.

Hesap verme sorumluluğu genellikle yukarıda belirtilen resmi düzenlemeler aracılığıyla oluşturulmaktadır. Ancak, aynı zamanda hesap verme sorumluluğu hükümet içinde ve hükümet ve vatandaşlar arasındaki gayri resmi ilişkiler aracılığı ile de işler. Hesap verme sorumluluğu ilgili tarafların bireysel ve kolektif sorumluluğu hissetmesinde ve profesyonellik dürüstlük ve güvenilirlik gibi temel ortak değerlerin paylaşımında daha etkilidir. Böyle durumlarda kendini sorumlu hissetme ki bazı durumlarda sahiplenme diye tanımlanır, uygun bir motivasyon olarak hesap verme sorumluluğu açısından son derece önemlidir. Yapılan düzenlemelerle sorumluluk, sahiplenme, dürüstlük ve güven gibi değerlerin geliştirilebildiği ölçüde hesap verme sorumluluğu düzenlemeleri daha da güçlenecektir (Treasury Board of Canada Secretariat, 2001: 8).

Etik kurullar, ombudsmanlar ve parlamento komisyonları da, kamu görevlilerinin dürüstlük ve kamu yararını gözetmek gibi ilkelere bağlı olmaları hususunda yönlendirmede etkili olurlar. Performansla bağlantılı hesap verebilirlik düzenlemeleri olarak denetim inceleme raporları, kamu görevlilerinin aynı zamanda etik dışı davranışlarını ortaya çıkarıcı yönüyle de bu konuda caydırıcı rol oynarlar.

Bu çerçevede Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görevi, kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine uygun davranış göstermeleri açısından uygulamayı gözetmek ve bu ilkelerin ihlal edilmesi hallerinde re'sen veya başvuru üzerine gerekli inceleme ve araştırmalar yapmaktır. Kurul, bu görevini yerine getirirken söz konusu ilkelerin uygulama prensiplerini ve değişik boyutlarını göz önünde bulundurmamak, konunun etik boyutu yanında kaynak kullanımı yönünden yönetsel ve mali boyutları da dik-kate olarak hesap verebilirlik düzenlemeleri üzerinde de durmak zorundadır.

Kamuoyunun Katılımı ve Denetimi

Kamuoyunun, hesap verme sorumluluğu denetimindeki katılımı incelendiğinde, kamu görevlilerinin eylem ve işlemleri ile ilgili karar verme sürecinin kamuoyunca izlenmeye imkân verecek bilgilere açık ve güvenilir bir şekilde erişilebilmesi, söz konusu eylem ve bunların sonuçları hakkındaki denetim raporlarının kamuoyuna sunulması önem kazanmaktadır.

SAHTECİLİK VE YOLSUZLUK İLE MÜCADELEDE HESAP VEREBİLİRLİK UYGULAMALARININ ROLÜ

Yolsuzluk, kamu görevlilerinin, kendilerinin ya da yakınlarının kanunsuz olarak zenginleşmeleri amacıyla mevki ve otoritelerini kötüye kullanmaları veya diğer görevlileri bu yolda teşvik etmeleri şeklindeki davranışlarını kapsamaktadır. Bu davranışlar, rüşvet, zimmet, kamu kaynaklarını kötüye kullanmak gibi maddi

menfaat sağlama şeklinde olabildiği gibi iltimas, kayırmacılık gibi farklı menfaat yaratımları şeklinde de görülmektedir.

Sahtecilik, yolsuzluk ve diğer kuraldışı eylem ve işlemler sadece ülke içinde değil aynı zamanda global boyutta da geniş etkiye sahiptir. Söz konusu eylem ve işlemlerin maliyetleri artırıcı, kamu harcamalarını çoğaltıcı, yabancı yatırımcıları caydırıcı ve hükümet eylemlerinin verimlilik ve etkinliğini azaltıcı sonuçları bulunmaktadır (Dobrowolski ve Avraamides, 2000: 2/1).

Kamu sektöründe yaşanan yolsuzluklar, kaynaklarının boşa harcanmasına, ekonomik büyümede ve yaşam kalitesinde düşüşlere yol açarken kamu kurumlarının güvenilirliğini de zedelemekte ve etkinliğini azaltmaktadır (ASOSAI, 2003: 2).

Genel olarak, kamu görevlilerinin yetki ve sorumluluklarının iyi tanımlanması, kamu eylem ve işlemlerine ilişkin bilgiye kolay ulaşılması ve şeffaflık uygulamalarının bir sonucu olarak hesap verebilirlik raporlarının kamuoyuna duyurulması yoluyla vatandaşların duyarlılığının sağlanması gibi uygulamalar da yolsuzluklarla mücadelede etkili olacaktır.

Kamu erkinin kişisel ya da grup çıkarı için kötüye kullanılması olarak da tanımlanabilen yolsuzluk eylemlerinin, kamu görevlilerinin geniş yetkiye sahip olduğu, hesap verebilirlik ilkelerinin zayıf ve etik dışı dürtülerin baskın bulunduğu ortamlarda daha kolay ortaya çıktığı gözlenmektedir. Başka bir deyişle, kamu görevlilerinin, kaynak kullanımı ile kontrol ve düzenleme alanlarına ilişkin yetkilerindeki genişleme ölçüsünde yolsuzluk yapabilme imkânları da artmaktadır. Ayrıca, etkin hesap verme düzenlemelerinin noksanlığı, bu gibi yolsuzluk eylemlerinin saptanması ve cezalandırılma olasılığını düşürmekte ve yolsuzluk riskini artırmaktadır.

Nitekim, Klitgaard 1996 yılında yolsuzlukların dinamiğini açıklayan modelinde “Yolsuzluk = Tekelci Güç + Takdir Yetkisi - Hesap Verebilirlik” şeklinde bir formül geliştirmiştir (ASOSAI, 2003: 11).

Bu tespitlerin sonucu olarak, yolsuzlukla mücadelede aşağıdaki yöntemler önerilmektedir:

- Ekonomik faaliyetlerde kamu sektörünün rolünün azaltılması (yetkilerin sınırlandırılması)
- Şeffaflığın, gözetimin ve yaptırımların güçlendirilmesi (hesap verebilirliğin geliştirilmesi)
- Kamu sektöründe istihdam koşullarının yeniden düzenlenmesi (teşviklerin iyileştirilmesi) (Dobrowolski ve Avraamides, 2000: 2/14).

Yolsuzluk ve sahteciliği etkileyen unsurların arasında ekonomik motivasyon, hırs, prestij arzusu gibi sosyal ve ekonomik faktörlerin yanında kurumsal yapı olarak nitelendirilebilecek örgütsel ve çevresel faktörler de yer almaktadır.

Kurumsal politikaların belirsiz, iç kontrol mekanizmalarının ve hesap verebilirliğin yetersiz olduğu organizasyonlarda sahtecilik ve yolsuzluk olaylarının artması muhtemeldir (ASOSAI, 2003: 12). Bu nedenle, hesap verebilirlik düzenlemelerinin sürekliliğinin sağlanması sahtecilik ve yolsuzluğu barındırmayacak bir ortam yaratacaktır.

Yolsuzluk ve sahtecilikle mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarına (Sayıştaylar) önemli görevler düşmektedir.

Nitekim, 1998 yılında Uruguay'ın Montevideo kentinde yapılan 16. INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonu) Kongresinin ana konularından biri olarak sahteciliğin ve yolsuzluğun önlenmesi ve ortaya çıkarılmasında sayıştayların deneyimleri ve bu konuda kullanılan metot ve teknikler tartışılmıştır. "Montevideo Deklarasyonu" olarak adlandırılan belgede Yüksek Denetim Kurumlarının (Sayıştaylar) bu konuda daha etkili olabilmeleri için;

- Mali etkinlik ve verimlilikle, iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde daha aktif rol oynamaları,
- Denetim stratejilerini sahtecilik ve yolsuzluk riski yüksek olan olay ve işlemlere yoğunlaştırmaları,
- Denetim sonuçları hakkındaki rapor ve bilgiler konusunda kamuoyunu haberdar etmeleri,
- Kamuoyunca kolay anlaşılır ve duyarlılık yaratacak raporlar üretmeleri,
- Diğer Yüksek Denetim Kurumları ile sahtecilik ve yolsuzluk konusunda işbirliğini yoğunlaştırmaları,
- Yolsuzluk ve sahtecilikle ilgili bilgileri almak ve bunları değerlendirmeleri konusunda mekanizmalar oluşturmaları

tavsiye edilmiştir.

Görsel ve yazılı basın ile radyoyu da içine alan medya, olaylar hakkında toplumu hızlı ve etkili bir şekilde bilgilendirme yönünde geniş imkâna sahiptir. Bu nedenle, Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzluk ve sahtecilikle ilgili raporlarını toplum ve TBMM üyelerine aktarmada basını etkin bir şekilde kullanmaları yerinde olacaktır.

TÜRKİYE'DEKİ YENİ HUKUKİ DÜZENLEMELER

İngiltere, Avustralya, Kanada gibi ülkelerde hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri uygulamaları açısından önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve diğer ülkeler de bu gelişmelerden etkilenmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye'de de Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi verilmesi ve denetim alanının genişletilmesi hakkındaki Kanun, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Belediye Kanunu gibi kamu görevlilerinin yetki ve kay-

nak kullanımlarında hesap verebilirlik ilkesine uygun davranıp davranmadıklarının denetimine katkıda bulunacak bir dizi yasal düzenleme geliştirilmiştir.

832 Sayılı Sayıştay Kanunu İle İlgili Düzenlemeler

- 4149 sayılı Kanunun 8. maddesiyle 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi başlıklı Ek 10. madde ile;

"Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur" hükmü getirilmiştir.

Sayıştay'ın Anayasa'nın 160. maddesi gereği genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yaptığı denetleme, işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti şeklindeki düzenlilik denetimi ile sınırlı tutulmakta iken, bu yeni düzenleme ile Sayıştaya, kurum ve kuruluşların kaynakları etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanıp kullanmadığının incelenmesi şeklindeki performans değerlendirilmesi yetkisi de verilmiş ve sonuçların bir değerlendirme raporu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulması öngörülmüştür. Bu suretle, idarenin hesap verme sorumluluğu açısından yasama organınca denetimine katkıda bulunulması sağlanmıştır.

- 4963 sayılı Kanunun 7. maddesi ile Sayıştay Kanununa eklenen Ek 12. madde ile, "Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konu ile sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur." hükmü getirilmiştir.

Gerek özel yasal düzenlemelerle gerekse uygulamada oluşan yasal boşluklarla bazı fon ve vakıflar Sayıştay denetimi dışına çıkarılmak suretiyle denetimsiz alanlar oluşturulmuş bulunmakta ve Sayıştay'ın denetim yetkisine getirilen bu kısıtlamalar, Sayıştay'ın amaç ve işlevlerini gereği gibi icra etmesinde önemli bir engel teşkil etmekte idi. Sayıştay Kanunu'na eklenen söz konusu Ek 12. madde ile Sayıştay denetiminden kaçış bir ölçüde önlenmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu İle Getirilen Düzenlemeler

Kamu mali yönetim sistemimiz 1927 yılında çıkarılan ve bugüne kadar çok az değişikliğe uğrayan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiş idi. Gerek ülke şartlarında gerekse dünyada kamu mali yönetim ve kontrol sistemindeki önemli gelişmeler nedeniyle 5018 sayılı Kanunla sistemin yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.

- Kanunun “*amaç*” başlıklı 1. maddesinde, bu kanunun amacının kamu kaynaklarının elde edilmesi, etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın ön planda tutulması vurgulanmıştır.
- “*Hesap verme sorumluluğu başlıklı*” 8. maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda buldukları belirtilmiştir.
- “*Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*” başlıklı 9. maddesinde; kamu idarelerinin katılımcı yöntemle stratejik plan hazırlayacakları, kaynak tahsislerini performans göstergelerine dayandıracakları, bütçelerini yine performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları kuralları getirilmiştir.
- “*Faaliyet raporları*” başlıklı 41. maddesinde; üst yöneticilerin, harcama yetkilileri tarafından düzenlenecek birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlayarak Sayıştaya vereceği, ayrıca kamuoyuna da açıklayacağı hükme bağlanmıştır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığına, mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığı’na gönderecektir. İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlayarak Sayıştay’a gönderecek ve kamuoyuna açıklayacaktır. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilecektir.

Bu madde ile her ne kadar mahalli idareler üst yöneticileri tarafından hazırlanacak idare faaliyet raporlarının İçişleri Bakanlığında toplanarak bu bakanlıkça değerlendirme raporu düzenlenip Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderileceği ve kamuoyuna açıklanacağı esası getirilmekte ise de, bu durumun, sayıları 3200’ün üzerinde bulunan belediyeler açısından gerek personel yetersizliği gerekse zamanlama açısından güçlükler yaratabileceği ve sağlıklı sonuçlar elde edilmesini zorlaştırabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle, faaliyet ve değerlendirme raporlarının düzenlenmesi keyfiyetinin belli bir nüfusun üzerindeki belediyeleri kapsamaması yönünde maddede değişiklik yapılması uygun olacaktır.

Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Genel Faaliyet Raporunda gösterilecektir. Bu rapor, Sayıştaya gönderildiği gibi, kamuoyu-

na da açıklanacaktır. Sayıştay mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM’ye sunacaktır. TBMM, bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir.

- “*Genel uygunluk bildirimini*” başlıklı 43. maddesinde; Sayıştayca hazırlanacak genel uygunluk bildiriminin dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanacağı belirtilmiştir.
- “*Dış denetim*” başlığı altındaki 68. maddesinde; “Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM’ye raporlanmasıdır.” denildikten sonra bu denetimin geleneksel düzenlilik denetimi yanında performans denetimini de kapsayacağı hükmü getirilmiştir. Sayıştay denetimler sonucunda düzenleyeceği raporları idareler itibarıyla konsolide ederek bir örneğini ilgili kamu idaresine verecek üst yöneticilerin cevaplarını da dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM’ye sunacaktır.

Görüldüğü gibi; 5018 sayılı kanunla kamu mali yönetim sistemimizdeki yeni düzenlemelerle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin, mali saydamlığın ve kamuoyu denetiminin sağlanması amaçlanmakta bu hususların gerçekleştirilmesine yönelik mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca değerlendirme raporu, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ve sosyal güvenlik kurumları için Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporları düzenlenmesi ve söz konusu raporların Sayıştaya sunulması ve kamuoyuna duyurulması esasları getirilmektedir. Ayrıca, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, Sayıştay tarafından yapılacak dış denetim kapsamına alınmak suretiyle Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiş bulunmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Getirilen Düzenlemeler

- “*Stratejik plan ve performans programı*” başlıklı 41. maddesinde “Belediye başkanı mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.”
- Belediyelerin denetimi ile ilgili 4. kısmın “*Denetimin amacı*” başlıklı 54. maddesinde “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, ... hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belir-

lenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

- “Denetimin kapsamı ve türleri” ile ilgili 55. maddesinde: “Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu hükümlerine göre yapılır. ... Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”
- “Faaliyet raporu” ile ilgili 56. maddesinde: “Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında 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 hazırlar. Faaliyet raporunda bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”
- “Belediye bütçesi” ile ilgili 61. maddesinde: “Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.”

hükümleri getirilmiştir.

Belediye Kanununun yukarıya alınan maddeleri ile, kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında etkili, ekonomik ve verimlilik ilkelerine uygun davranılması esasları getirilmiş, yine 5018 sayılı kanun hükümlerine paralel biçimde faaliyet raporları düzenlenerek belediye meclisi, İçişleri Bakanlığı ve kamuoyuna sunulması, iç ve dış denetimlerinin 5018 sayılı kanun çerçevesinde yürütülmesi ve böylece hesap verebilirlik ilkesinin işlerlik kazanması ve kamu oyu denetiminin sağlanması hedeflenmiştir.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bu kanunla, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş; kurum ve kuruluşlara bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi, başvuranların yararlarına sunmak yükümlülüğü getirilmiş; yine bu kanunla oluşturulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından kurum ve kuruluşlara yapılan başvurular ve sonuçlarına ilişkin hazırlanan raporların TBMM’ye sunulması ve kamuoyu ile paylaşılması hükümleri getirilmiştir. Böylelikle, şeffaf yönetim ve hesap verebilirlik ilkeleri uygulamalarının etkinliğinin artırılmasında vatandaşların katkıda bulunmaları sağlanmıştır.

5176 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu görevlilerinin, yetki ve kaynakları kullanırken kamu menfaatini ön planda tutmaları ve tarafsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik gibi etik davranış ilkelerine uymaları açısından uygulamayı gözetmek, bu ilkelerin ihlal edilmesi hallerinde res’en veya başvuru üzerine gerekli inceleme ve araştırmalarda bulunmak ve toplumda etik kültürün yerleşmesi için çalışmalar yapmakla görevli “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuş, böylece kişilere başvuru imkânı verilerek kamuoyu denetiminin gerçekleşmesi de sağlanmıştır.

SONUÇ

Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü modern yönetim anlayışına göre, “Hesap Verebilirlik - Hesap Verme Sorumluluğu”, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını *sergileme, raporlama* sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verme ilkesinin uygulanabilmesi için, kamu görevlilerinin rol ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması, performans beklentilerinin net olması, performans beklentileri ile yetkiler ve sağlanan kaynaklar arasında denge sağlanması, performans raporlamasının yapılması ve gerekli gözden geçirme ve düzeltmelerin sağlanması gerekmektedir.

Hesap verebilirlik ilkesinin etkin bir şekilde yürütülmesini teminen, bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılacak bir hukuki çerçeve ve etkili hesap verebilirlik düzenlemelerine ihtiyaç duyulmakta, etik kurullar, ombudsmanlar ve parlamento komisyonları gibi oluşumların yanısıra kamuoyunun katılımı ve denetimi de bu konuda önemli rol oynamaktadır.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık uygulamalarının hayata geçirilmesi ve bu ilkelere etkin bir şekilde işlerlik kazandırılması ile ülkemizde de kaynakların etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılması yanında, toplum vicdanını son derece rahatsız eden, hukuk devleti ilkelerini zedeleyen, siyasi otoriteye duyulan güveni zaafa uğratan, genellikle iltimas, rüşvet, yozlaşma ile eş anlamlı olarak kullanılan yolsuzluklarla mücadelede de etkili sonuçlar almamız mümkün olacaktır.

KAYNAKLAR

BOYLE, Richard (2001), “Government and Accountability in the Irish Civil Service” (Çeviri) YÖRÜKER, Sacit, “İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu”.

Treasury Board of Canada Secretariat (2001), “Modernizing Accountability Practices in the Public Sector” (Çeviri) ÖZBARAN, M. Hakan, Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu.

DOBROWOLSKI, Zbyslaw ve AVRAAMIDES Laviza (2000), "EUROSAI Regional Audit Workshop.

ASOSAI (2003), "Guidelines for Dealing with Fraud and Corruption".