

## Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü

Demokaan DEMİREL (\*)

**Öz:** Hesap verebilirlik, kamu yönetiminde açıklığın sağlanması bakımından önemli bir niteliğe sahiptir. Kamu kurumlarının ve yöneticilerinin idari eylem ve işlemlerinin belli otoritelerce değerlendirilmesine olanak tanınmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde hesap verebilirlik bürokrasinin politikacılar tarafından denetlenmesini, politikacıların da seçimler yoluyla halka hesap vermesini içermektedir. Bu bakımdan bürokratik süreçlere ve hukuki kaidelere önem verilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı hesap verebilirliği daha çok yönetsel ve kurumsal açıdan sağlamaya çalışmaktadır. Profesyonel hesap verebilirliğe ağırlık vermektedir. Hesap verebilirlikten daha geniş bir kavram olan denetim, kamu yönetimindeki faaliyetlerin belirlenen biçimde yürütülüp yürütülmediğini sorgulamaktadır. Kamu kurumlarının amaçlarını başarıyla gerçekleştirmeleri, kamusal sorumlulukların uygun bir biçimde yerine getirilmesi denetim vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Hesap verebilirlik yönetsel işlemlere ilişkin denetim mekanizmalarından sadece birini oluşturmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi hesap verebilirliği sağlamak için iç denetim ve bürokratik kontrole önem vermektedir. Yeni kamu yönetiminde ise hesap verebilirlik performans göstergelerine dayalı ve sonuç odaklı bir denetim aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu yeni denetim anlayışı, girdilerden daha çok çıktılar üzerinde durmaktadır. Vatandaş tercihlerini dikkate aldığı için demokratik bir nitelik arz etmektedir. Kamu kurumlarında etkinlik ve verimliliği gerçekleştirme amacındadır. Elde edilen performansın artırılması üzerinde durmaktadır. Kamu hizmetlerini sayısal veriler temelinde ölçmek istemektedir ve iktisadi göstergelerin sonuçlarına göre hareket etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Hesap Verebilirlik, Denetim, Performans, Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi

### The New Role of the Control to Accountability

**Abstract:** Accountability, in terms of ensuring openness in public administration, is an important attribute. Certain authorities and managers of public institutions and processes allow evaluation of administrative action. In traditional public administration accountability included control of bureaucracy by politicians and politicians to account to the public through elections. In this regard, attention is given to rules of bureaucratic and legal processes. Accountability in the new public management approach is committed to ensuring more managerial and institutional aspects. It focuses on professional accountability. Broader concept of accountability, the audit conducted in the manner set out to question the activities of public administration. Successfully carry out the objectives of public institutions, in accordance with the fulfilment of the responsibilities is realized by means of control. Accountability is the only one of the control mechanisms for administrative functions. In traditional public administration, accountability is important to ensure that the internal audit and bureaucratic control. In the new public management, accountability is carried out by means of performance indicators and results-oriented an audit. This new audit approach concentrates on outputs than inputs. For it is taken into account of citizens' preferences, it is of a democratic nature. It is intended to perform effectiveness and efficiency in public institutions. It focuses on improving the performance achieved. It necessitates to measure public services on the basis of numerical data and acts according to the results of the economic indicators.

**Keywords:** Accountability, Audit, Performance, Traditional Public Administration and New Public Management

\*) Yrd. Doç. Dr., Niğde Üniversitesi İ.İ.B. Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.  
(e-posta: demokaand@yahoo.com)

## Giriş

Hesap verebilirlik son dönemlerde kamu mali yönetiminin doğasını değiştiren reform uygulamaları kapsamında önemli bir konuma sahiptir. Hesap verebilirlik yönetsel açıklığı temin etmek için bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğü olarak kamu yöneticilerine üstlendikleri görevleri başarılı bir biçimde yerine getirmeleri ve bu görevlerle ilgili kural ve standartlara uymaları doğrultusunda önemli sorumluluklar yüklemektedir.

Bu sorumlulukların ne derece yerine getirildiğini ya da yerine getirilip getirilmediğini tespit etmek amacıyla denetim mekanizması işletilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber hesap verebilirliği sağlamaya yönelik geliştirilen modellerle birlikte denetimde geleneksel anlamından soyutlanarak farklı bir içeriğe bürünmüştür. Denetimin sonuçlara yönelik çözümler üretme biçiminde tasvir edilmesi, sayısal verilere dayanılarak elde edilen çıktılarını/girdilere oranının karşılaştırılması bunu doğrulamaktadır.

Bu çalışma, hesap verebilirliğin değişen anlamı içinde denetimin üstlendiği yeni rolü tanımlama amacındadır. Çalışmada öncelikle hesap verebilirliğin tanımı, özellikleri ve türleri üzerinde durulmuştur. Hesap verebilirliğin geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçişte geçirdiği değişim ele alınmıştır. Ardından denetim kavramı değerlendirilmiş, denetim türleri genel olarak açıklanmıştır. Denetim-hesap verebilirlik ilişkisi denetimin güncel ve geleneksel anlamları karşılaştırılarak değerlendirilmiştir.

### 1. Hesap Verebilirlik Nedir?

Hesap verebilirlik, herhangi bir kişi ya da grubun yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı kendisi dışında yer alan başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesi anlamını taşımaktadır (Kluvers ve Tippett, 2010: 47; Hughes, 2003: 237). En genel anlamıyla hesap verebilirlik bir kişinin eylem ve faaliyetleri nedeniyle bir başka otoriteye karşı sorumlu olmasını ifade etmektedir (Peters, 2007: 16; Hodge, 2009: 2).

McCandles ve Wright'a göre (1993: 110-118); hesap verebilirlik kamuyu önemli ölçüde etkileyen sorumlulukların yerine getirilmesiyle ilgili olarak kamusal alandaki cevap verme yükümlülüğüdür. Cevap veren yönetim anlayışı yaklaşımının temelinde yatan görüş "vatandaş önce gelir" sloganı ile özetlenmektedir.

Geniş kapsamlı bir kavram olarak hesap verebilirlik bir konuda hesap vermeye ehil olma, hesap vermeye zorunlu olma, devletin hesap verme sorumluluğu noktasındaki kalitesi ile kamu kaynaklarının, dokümanların ve mal varlıklarının doğru ve tam kayıtlarını tutma zorunluluğunu içermektedir (Behn, 2001: 4). Hesap verebilir olmak sorumluluklar konusunda rapor tutmak, açıklama yapmak kamuoyunun her türlü değerlendirme ve muhakemelerine karşı hazır bir konumda olmayı ifade etmektedir (Caiden, 1988: 25).

Hesap verebilirlik ilişkisinin temelde üç unsurdan oluştuğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi, kamu adına karar veren ve eylemde bulunan aktörün yerine getirdiği faa-

liyetlerle ilgili olarak bir çevreye veya makama açıklama yapmakla yükümlü olmasıdır. İkincisi, hesap soranın hesap verecek olanların yerine getirdiği davranışları ve verdiği bilgileri sorgulayabilme kanallarının bulunmasıdır. Sonuncu unsur hesap verebilirlik ilişkileri kapsamında kötü performans için ceza, iyi performans için ise ödüllendirmenin ortaya çıkabilmesidir (Bovens, 2003: 184-186). Bu çerçevede kamu yönetiminde hesap verebilirlik demokratik sistemin bir gereği olarak kamu yönetimine halkın güvenini temin etmektedir. Kamu yönetiminin performansını iyileştirerek halk nazarındaki meşruluğunu pekiştirmektedir ve etik dışı uygulamaları sonlandırıcı bir işlev görmektedir (Bovens, 2003: 192-193).

Hesap verebilirlik nitelikleri itibarıyla üç temel özelliği bünyesinde taşımaktadır. Her şeyden önce, hesap verebilirlik kişinin dışındaki bir makama ya da otoriteye açıklamada bulunmasını gerekli kılmaması nedeniyle dışsaldır. İkinci olarak, hesap verebilirlik sosyal açıdan karşılıklılık ve etkileşime açık olmayı içermektedir. Bunun nedeni hesap verebilirliğin açıklamada bulunmayı, cevapları araştırmayı, sorgulamayı, yapılan hataları düzeltmeyi ve sonuçta uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi gerektirmesidir. Son olarak, hesap verebilirlik ilişkisinde hesap soranın otoritesi ve hesap sorabilme hakkının önceden kabul edildiği görülmektedir (Mulgan, 2000: 555). Bu özellikleriyle hesap verebilirlik, kimin kime karşı hesap vereceği, hesap vereceği şeylerin neler olduğu, bu açıklamaların yapılacağı araçlar ve süreçlerin neler olduğu, yaptırımları da içerecek bir şekilde bu araçların ve süreçlerin sonuçlarının ve etkilerinin neler olacağı gibi birtakım sorulara karşılık gelen bir içerik taşımaktadır (Aldons, 2001: 39). Hesap verebilirlik üst bir otoriteye (yukarı doğru hesap verebilirlik), genellikle paralel bir kuruma (yatay hesap verebilirlik) veya daha alt seviyedeki kurum ve gruplara (müşteriler gibi) açıklamada bulunmayı içermektedir. Hesap verebilirlikle ilgili değerler dizgesi üç kategoride sınıflandırılmaktadır (Scott, 2000: 42): Ekonomik değerler (Mali dürüstlük ve mali etkinliği içerir), sosyal ve prosedürel değerler (hakkaniyet, eşitlik, yasallık gibi), süreklilik/güvenlik değerleri (sosyal tutarlılık, güvenlik, kamu hizmeti gibi).

Tablo 1 bu değerler ve hesap verebilirlik kurumları arasındaki ilişkiyi özetlemektedir:

**Tablo 1. Değerler ve Hesap Verebilirlik Kurumları Arasındaki Bağ**

| Ne İçin<br>Kime?                        | Ekonomik Değerler   | Sosyal/Prosedürel<br>Değerler                                       | Süreklilik/Güvenlik<br>Değerleri                                |
|---|---|---|---|
| <b>Üst Makamlara Hesap Verebilirlik</b> | Bakanlıkların hazineye kamu harcamaları için hesap vermesi                                    | İdari karar alıcıların mahkemelere hesap vermesi                    | Kamu hizmet kuruluşlarının regülasyon kurumlarına hesap vermesi |
| <b>Yatay Hesap Verebilirlik</b>         | Kamu organlarının iç ve dış denetim organlarına dürüstlük ve mali etkinlik için hesap vermesi | Denetim mercilerince kararların incelenmesi                         | Güvenlik standartlarının üçüncü şahıslarca onaylanması          |
| <b>Alt Makamlara Hesap Verebilirlik</b> | Kamu hizmet kuruluşlarının mali piyasalara hesap vermesi                                      | Hizmet kullanıcılarına kamu-özel hizmet sunucularının hesap vermesi | Kamu hizmet gereksinimleriyle ilgili müzakere ihtiyacı          |

**Kaynak:** Colin Scott, “Accountability in the Regulatory State”, *Journal of Law and Society*, Vol.27, No:1, 2000, pp.38-60.

Etkin bir hesap verebilme sorumluluğunun bazı göstergeleri bulunmaktadır (Özbaran, 2001: 4-6; Stoker, 1999: 49) :

- 1- Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması:** Hesap verme sorumluluğu ilişkilerinde yer alan tarafların rolleri ve sorumlulukları iyi anlaşılmalı ve bunlar üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır.
- 2- Performans Beklentilerinin Açık Olması:** Peşinden koşulan amaçlar, beklenen başarılar ve dikkate alınan kısıtlamalar belirgin ve anlaşılır olmalıdır.
- 3- Kapasiteler ve Beklentiler Arasında Denge Kurulması:** Performans beklentileri her bir tarafın kapasitesiyle belirgin bir biçimde ilişkilendirilmeli ve dengelenmelidir. Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmeli, hesap vermenin gerekirse görevi de kaybetmeyi içerdiği önceden bilinmelidir.
- 4- Raporların Güvenilir Olması:** Ulaşılan performansı ve hangi sonuçlara ulaşıldığını gözler önüne serilebilmek için gerekli bilgiler güvenilir ve düzenli olarak raporlanmalıdır. Sorumlular sorumluluklarının, yaptıklarının ve yapamadıklarının nedenleriyle birlikte gerekçelerini açıklamak zorunda olmalıdır.
- 5- Gözden Geçirme ve Düzeltme Mekanizmalarının Rasyonel Olması:** Hesap verecek olanlar tarafından elde edilen performans hakkında aydınlatılmış ve bilgilendirilmiş bir inceleme süreci işletilmelidir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin başka fonksiyonları da bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanmaktadır (Barberis, 1998: 463):

- a) Hükümetin ve kamu hizmeti kuruluşlarının yasallığını sürdürmek ve arttırmak
- b) Meşru özel çıkarları korurken daha genel kamu yararını göz önünde tutmak ve ona hizmet etmek
- c) Duyarlı, etkin ve verimli bir biçimde sorumluluklarını üstlenebilmeleri için kendilerine kamu görevleri ve sorumlulukları emanet edilenlere yetki vererek yol göstermek
- d) Verilmiş güç ve otoritenin kamu değerleri, yasal gereklilikler ve doğal adalete uygun kullanımını sağlamak.
- e) Kamu görevlilerinin faaliyetlerini ve kaynak kullanımını gücün kötüye kullanımını önleyecek şekilde izlemek ve kontrol etmek
- f) Kamu hizmetleri ve görevlilerinin deneyimlerden yararlanmalarını, sürekli performanslarını geliştirmelerini sağlamak

## 2. Hesap Verebilirlik Türleri

Hesap verebilirlik çok boyutlu bir kavram olarak çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bu sınıflandırmalar hesap verebilirliğin geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde kazandığı farklı konuma göre değişik bir içerik kazanmaktadır. Bu kısımda hesap verebilirliğin türleri açıklanmaktadır.

### 1.1. Politik Hesap Verebilirlik

Politik hesap verebilirlik, halkın seçimler veya oylama mekanizmaları aracılığıyla vekillerini denetlemesi anlamındadır. Politik hesap verebilirliğin sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için, demokratik bir seçim sisteminin mevcut olması, yöneticilerin seçilme sürecinin önceden belli bir yıl ile sınırlı olması, yeniden seçilebilme hakkının sınırlı olması ve başarısız bulunan seçilmiş yöneticilerin görevlerinin devamı içerisinde belirli şartlar dâhilinde görev sürelerine son verilebilmesi gereklidir (Aktan ve diğerleri, 2006: 170-171).

Politik hesap verebilirlik, anayasa hukuku ve siyaset teorisinin bir kavramı olup, vatandaşlar ile onları temsil edenler ve temsilcilerle görevlendirdikleri arasındaki işlerin yürütülmesine yönelik anlaşma ve prosedürleri tanımlamaktadır. Politik hesap verebilirlik, seçim ve seçimlerle ilgili reformların yanı sıra resmi bilgilere erişim ve bilgi özgürlüğü, yerel düzeyde halkın yönetime katılımı güçlü ve enerjik bir sivil toplumla sürdürülebilir siyasi bir irade gibi unsurlara sahiptir (Samsun, 2003: 21).

Politik hesap verebilirliğin yatay ve dikey olmak üzere iki farklı boyutu vardır. Yatay hesap verebilirlik, siyasal iktidarın parlamentoya karşı olan sorumluluğunu esas almaktadır. Bu sorumluluk bir bütün olarak parlamentoya karşı sorumluluğu olmasını ifade ettiği gibi, tek tek bakanlarında kendi alanlarındaki faaliyetlerinden dolayı sorumluluk üstlenmesini gerekli kılmaktadır. Dikey hesap verebilirlik, hükümetin gerçekleştirdiği icraatlar

için seçimler vasıtasıyla doğrudan halka hesap vermesini anlatmaktadır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 210). Politik hesap verebilirliğin kamu yönetimindeki önemli bir fonksiyonu, kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suiistimalinin önlenerek hâlihazırda kısıt olan kamu kaynaklarının hukuka ve kamu yararına uygun bir biçimde kullanılmasını garanti altına almaktır (Ateş, 2011: 198).

**2.2. İdari (Yönetmel) Hesap Verebilirlik:** Yönetmel hesap verebilirlik kamu kuruluşlarının seçilmişlerin oluşturduğu kümeler ya da kurumların denetimi veya gözetimi altında olmasıdır (O'Loughlin, 1990: 275-302). Kamu yönetiminde daha önceden belirlenmiş kurallara uygunluğun sağlanması amacıyla üst kademedekilerin astları kontrol edebilmesi ve denetleyebilmesine dayanan idari hesap verebilirlik, yürütme organının bürokrasiyi denetlemesini ifade ettiği gibi, kamu yöneticilerinin başında buldukları kurumdaki personel üzerinde hiyerarşik denetim yapılabilmesini de içermektedir (Taner, 2012: 34). Yönetmel hesap verebilirliğin ana amacı, kamu otoritesinin kötüye kullanımını veya hor bir biçimde kullanımını kontrol altına alarak kamu hizmeti değerlerinin korunması ve yasalarla tutarlı bir biçimde kaynakların kullanımını hususunda bir güvence sağlamaktır. Bunlara ilaveten kamu yönetiminde sürekli gelişmeyi sağlayacak bir öğrenme sürecini teşvik etmek gibi bir işlevi de bulunmaktadır (Aucoin ve Heintzman, 2000: 45).

Yönetmel hesap verebilirlik, siyasal hesap verebilirlikte olduğu gibi, dikey ve yatay olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dikey boyutuyla yönetmel hesap verebilirlik, alt yönetmel görevlerle üst görevleri bağlayan bir ilişkidir. Yatay boyutuyla hesap verebilirlik ise, bireysel yöneticiler ve bir bütün olarak kamu yönetimini kamu hizmetlerinin öznesi ve kullanıcısı olan vatandaşlarla, bu amaçla kurulan diğer dışsal inceleme ve denetim birimleriyle (gözetim yapıları, denetmenler, kamu denetçisi gibi) birbirine bağlayan bir ilişkidir (Cendon, 2004: 28-29). Dikey hesap verebilirlik, seçim süreçleri veya dolaylı olarak sivil toplum kuruluşları, medya yoluyla vatandaşların aktif olmalarını kapsar. Yatay hesap verebilirlikte devletin yetkilerinin kötüye kullanılıp kullanılmadığının ya da kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde sunulup sunulmadığının tespiti önem kazanmaktadır (Samsun, 2003: 21).

Yönetmel hesap verebilirlik üç aşamalı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Schacter, 2000: 3):

**1- Bilgi:** Herhangi bir kamu kuruluşunun etkin bir biçimde hesap verebilir kılınması her şeyden önce yürütmenin faaliyetleriyle ilgili doğru ve zamanında bilgi edinilebilmesine bağlıdır.

**2- Eylem:** Hesap verebilirlik müessesesi bilgi elde ettikten sonra bu bilgiye dayanarak bir eylemde bulunmalı ve yürütmenin faaliyetlerini açıklamasını ve bunların gerekçelerini talep etmelidir.

**3- Yanıt:** Hesap verebilirliğin etkinliği son olarak, yürütmeden bilgi talep edildiğinde, uygun olarak ve zamanında bu bilginin alınabilmesine bağlıdır.

**2.3. Hukuki Hesap Verebilirlik:** Hesap verebilirliğin bu türü kamusal yetki ve görevlerin yasalarla belirlenen çerçeveye uygun olmasını içermektedir. Kamusal faaliyet

ve uygulamaların önceden yasal olarak belirlenen ilke ve esaslar çerçevesinde değerlendirilmeye tabi tutulması ile ilgili kişi veya kurumların bunlardan yasal yönden sorumlu tutulabilmesine vurgu yapmaktadır (Taner, 2012: 34). Hukuki hesap verebilirlik yargı kararları; kanuni şartlar ve idari kurallar yoluyla kamu yöneticileri açısından hesap verebilirliği sağlayan şekli ve harici mekanizmaları oluştururlar. Buna göre; kamu kurumlarından yapısal reformlarına ilişkin davalarda davalı olan kurumların kanuni hükümlerin özüne karşı hesap verebilir olması beklenmektedir (Bertelli, 2003: 30). Hukuki hesap verebilirlikle kişilerin haklarını ve menfaatlerini bağımsız yargı organları karşısında hem savunmalarına hem de korumalarına imkân tanımaktadır.

**2.4. Profesyonel Hesap Verebilirlik:** Profesyonel hesap verebilirlik, işletmecilik ilkelerinin kamu sektöründe uygulanmaya başlamasıyla birlikte bu örgütlerde çalışan profesyonellerin bireysel standartlar ve karar vermeleri açısından uzmanlık, takdir ve özel çalışma alanlarının değerlendirmesini kapsamaktadır (Ramzek, 2000: 424-427). Bu hesap verebilirlikte kamu kurumlarındaki ilişkiler kurumun faaliyet alanıyla ilgili olarak önceden belirlenmiş ve yöneticinin takdir yetkisiyle bütünleşmiş profesyonel yönetsel standartlara ve normlara dayandırılmaktadır (Radin ve Ramzek, 1996: 62).

Profesyonel hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin karmaşıklaşması ve teknik bir görünüme kavuşmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Belli bir alanda uzmanlaşmış kamu örgütlerinde teknik bilgi sahibi ve profesyonel organlara karşı hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesini savunmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Geleneksel yönetim anlayışı hesap verebilirlik konusunda merkezi otoriteye ve hiyerarşik üstlere, kurallara, örgütsel bütünlüğe ve yakından kontrole vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede hiyerarşik yapı vasıtasıyla astların yakından kontrolüne önem vermektedir. Üstlerin astları denetleyebilmesi için kontrol alanı dar tutularak çok katmanlı bir yapıda iyi düzenlenmiş bir kontrol ve disiplin sistemi içinde memurların sorumlulukları sağlanmaya çalışılmaktadır (Eryılmaz, 2010: 9). Bu çerçevede hesap verebilirlik daha çok politik (yasama organı tarafından yürütülen araştırma, görüşme ve soru gibi denetim yolları, bakanlıklardaki ve kamu idarelerindeki hiyerarşik kontrol ve denetimler) ve hukuki (adli makamlarca yapılan soruşturma ve yargılamalar, yüksek denetim birimlerince yapılan mali inceleme ve denetimler) aracılığıyla sağlanmaya çalışılmaktadır (Haque, 2000: 606). Açıkça görüldüğü üzere, geleneksel yönetim anlayışı dış kaynaklı bir takım organlara karşı idarenin hesap verebilirliğini sağlamaya, bilhassa vatandaşlara yönelik hesap verebilirliğe rasyonel yönetim anlayışına zarar verdiği gerekçesiyle karşı çıkmaktadır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 212). Yeni kamu yönetimi anlayışında hukuki, politik ve mali hesap verebilirlik yadsınmamakla birlikte hukuki ussallığın yerini ekonomik-işletmeciliğe dayalı bir ussallığa bıraktığı, hesap verebilirliğin daha çok yönetsel ve kurumsal açıdan sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu durum süreç odaklı hesap verebilirlikten sonuç odaklı hesap verebilirliğe geçişe bir zemin oluşturmakta, hiyerarşik hesap verebilirlikten yöneticilerin kendi denetim usullerini serbestçe seçebildiği kurumun amaç ve misyonları doğrultusunda işleyen profesyonel hesap verebilirliğe geçişini sağlamaktadır

(Schwartz, 2002: 64). Geleneksel yönetim yaklaşımından farklı olarak hizmetlerin sunumunda vatandaş ve/veya müşteri odaklılık yeni kamu yönetiminde ön plâna çıkmaktadır. Bu durum vatandaşların yönetime katılmalarını ve yönetimden hesap sorabilmelerini mümkün kılmaktadır (Özcan ve Ağca, 2010: 15).

### 3. Denetimin Tanımı ve Türleri

Denetim; kamu yönetiminin amaçları doğrultusunda hukuki ve yönetsel talimatlar çerçevesinde yapılması gereken ve planlanan faaliyetlerin istendiği biçimde yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise ne kadar etkin ve verimli yapıldığını, yapılmamış ise neden yapılmadığını görmek ve öğrenmek anlamına gelmektedir (Aydın, 2012: 161). Kamu yönetiminde denetim kamu kurumlarının orantısız bir biçimde genişlemesine engel olmakta, kamuoyunun eleştirilerinin dikkate alınmasını sağlayarak hukuki metinlerin ve kamu görevlerinin keyfi bir biçimde kullanılmasını önlemektedir (Tortop ve diğerleri, 2010: 115). Klâsik anlamda geçmişe yönelik olarak neler olduğunu, geleceğe yönelikse neler olabileceğini öngörmek açısından çok boyutlu olabilecek belirli hususları göz önünde bulundurmaya gerekli kılmaktadır (Aksoy, 2006: 46).

Denetim, denetçinin hesap verme sorumluluğu kapsamında ilgili kişilere gerekli olan sağlıklı bilgi ve belgeleri sunmasını, hesap verme sorumluluğu ilişkisinin gereklerinin yasalar çerçevesinde yerine getirilip getirilmediğinin ayrıntılı bir biçimde incelenmesini amaçlar. Bu bakımdan bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük ilkeleri temelinde işleyen bir süreç niteliğindedir (Köse, 2007: 55). Bu süreç, bir kişinin, kurum veya yönetim biriminin yapısı, işleyişi ve uğraşlarının önceden saptanmış kıstaslar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi, tutarsızlık, çelişki veya eksiklik yönlerinden araştırılması faaliyetlerini kapsar (Altuğ, 2000: 3).

Etkili bir denetim, söz konusu standartlara uygunluğu ekonomik anlamda araştıran bir faaliyet olarak kamu mali yönetiminin çağdaş yönetim anlayışının ilke ve gereklerine sahip olmasını, denetimi sınırlayan yasal düzenlemelerin ve fiili durumların kaldırılarak denetim birimleri arasında koordinasyon ve diyalogun sağlanması ve geliştirilmesini gerekli kılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 65).

#### 3.1. Denetim Türleri

Denetim içerik bakımından çeşitli biçimlerde ele alınmaktadır. Bunlar alt başlıklar halinde aşağıda incelenmektedir.

##### 3.1.1. Düzenlilik Denetimi (Geleneksel Denetim)

Geleneksel düzenlilik denetimleri, mali nitelikteki işlem ve olayların ilgili yasal düzenlemelere uygunluğunu saptamaya çalışmaktadır. Sunulan dönemsel mali raporların gerçeklikleri yansıtabilme özelliğinin araştırılması ile denetlenen kurumun yönetsel kurlara uygun davranabilme yetisinin bağımsız denetçilerce değerlendirilmesi faaliyetlerini kapsamaktadır (Köse, 2007: 119; Okur, 2007: 22). Hukuka uygunluk denetimi ve mali denetim olarak da adlandırılan geleneksel denetimin ana işlevi; gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına esas oluşturan hesap ve belgelerin aritmetik olarak doğruluğu-



nun periyodik ve ayrıntılı kontrolünü sağlamaktır (Kubalı, 1999: 12). Geleneksel denetim, sadece içerdiği bilginin tam ve uygun olduğunu doğrulamak, kurallar doğrultusunda onaylamak için mali verileri kullanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu mal ve hizmetlerden yararlananların beklentilerini ölçmemektedir. Yönetimi denetim sürecinde sınırlayan etkenleri göz önüne almaması, kurum ve kuruluşların hedef ve amaçlarına ulaşma derecesi bakımından bir yorumda bulunmaması, sadece hataları açıklaması ve geçmişe yönelik olması bakımlarından oldukça statik bir yapıya sahiptir (Khan, 1997: 67).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının süreç odaklı olmasından hareket eden bu denetim anlayışında kamu görevlilerini denetim altında tutabilmek bürokratik görev tanımlarının ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesini ve iş süreçlerinin daha önemli bir hale gelmesini gerektirmiştir (Al, 2007a: 47).

### **3.1.2. İç Denetim**

Kamu yönetiminin kendi iç işleyişini değerlendirmek amacıyla gerçekleştirilen iç denetim, iç kontrol sistemlerinin etkinliğini değerlendirmek ve yetersizliklerini göstermek suretiyle kuruluşların faaliyetlerini geliştirmesine katkıda bulunmaktadır (Okur, 2007: 22-23). İç denetim, örgüt faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlarına, programlarına ve yasalara uygunluğunu ölçerek iç kontrol sisteminin kurum amaçlarına uygunluğunu değerlendirmektedir.

İç denetçiler fonksiyonları ve denetim sonuçları yönünden üst yönetimin belirlediği sınırlar içerisinde denetim fonksiyonunu yerine getirmektedirler (Ataoğlu, 2010: 43). İç denetim iki boyutlu bir kavramdır. Bunlardan birincisi hiyerarşi, diğeri teftiştir. Hiyerarşik denetim yetkisi idari işlem ve kararlar üzerinde olabileceği gibi, idarenin takdir alanına bırakılan idari eylemler üzerinde de gerçekleştirilebilmektedir. Teftiş ise iç denetimin; yönetsel yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli kişilerce uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi şeklinde yapılmasıdır (Kurdoğlu, 2008: 8).

### **3.1.3. Dış Denetim**

Bir kurum ya da kuruluşun işlemlerinin bir başka kuruluşça denetlenmesi dış denetim olarak adlandırılmaktadır (Okur, 2007: 22-23). Dış denetim alanında düzenlilik denetimi önemini korumakla beraber, performans denetime daha fazla ağırlık verildiği görülmektedir. Dış denetim kurumlarının parlamentoya rapor sunması ana bir kuraldır. Yargısal yetkileri olan dış denetim kurumları denetim bulgularını yargılama yoluyla sonuçlandırırken, yargısal yetkileri olmayan dış denetim kurumları denetim bulgularını denetim raporu haline dönüştürerek parlamentoya sunmaktadır (Gören, 1999: 35).

Bağımsız ve etkin bir dış denetimin ilkeli bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde, kamu kesiminde doğruluk ve dürüstlük gibi değerler temelinde kendine özgü bir etik anlayışın oluşturulmasında önemli katkıları olduğu yadsınmaz (Köse, 2007: 132).

### 3.1.4. Yüksek Denetim

Uluslararası literatürde yüksek denetim anayasal dayanağı olan ve meslek mensuplarının yasal bir güvenceye sahip olduğu bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmış, bağımsız denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı üzerinde parlamento adına yapılan denetimi ifade etmektedir (Ataoğlu, 2010: 44). Yasama organı adına yürütülen yüksek denetimde amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığı hususunda yardımcı olmaktır (Köse, 2007: 130).

Yüksek denetimin bağımsız olması, onu politik ve bürokratik çıkarların üstünde kılmakta, yüksek denetim kurumlarının tarafsız ve çıkar gözetmeyen nitelikteki önerilerinin toplumun çoğunluğunca kabul görmesini sağlamaktadır. Günümüzde çağdaş yüksek denetimden beklenen kaynak kullanımında amaç ve araç ilişkisine ağırlık vererek kaynak dağılımının hukuka uygun, adil ve etkin bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak, kamu sektöründe girişimci bir yönetim anlayışı oluşturmak için daha fazla çaba göstermektir (Köse, 2007: 132-134). Bu amaçla yüksek denetimde geleneksel denetimin yanı sıra performans denetimine de ağırlık verilmektedir. Yüksek denetim sonuçlarının kamu kaynaklarının gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması günden güne önem kazanmaktadır.

### 3.1.5. Performans Denetimi

Performans yönetiminin bir aşaması olarak performans denetimi önceden belirlenen amaçların ne kadarının gerçekleştirildiğinin belli ölçütler kullanılarak kontrol edilmesidir. Esas olarak yöneticilerin yetkilerinden ve harcama yapmalarından dolayı sorumlu tutulmaları ve kamu kaynaklarını rasyonel bir biçimde yönetmeleri ilkelerine dayanmaktadır (Şentürk, 2005: 28). Performans denetimi, kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetler ve programlar için yetkili kılındığı kaynak miktarını harcayıp harcamadığının değerlendirilmesiyle beraber yönetsel anlamda yapılan harcamaların yerindeliğinin saptanmasını da içermektedir (Gray ve Jenkins, 1992: 185-208).

Performans denetimi, kamu kaynaklarının kullanımını verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından değerlendirmektedir. Verimlilik, mevcut girdi ile elde edilen çıktıyı karşılaştırma olarak tanımlanırken, tutumluluk hedefler gerçekleştirilirken ihtiyaç duyulan kadar kaynak kullanmaktır. Etkinlik ise kamu kurumlarının ölçülebilir hedeflerinin ya da faaliyetlerinin sonuçlarının değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir. Bu noktada süreç odaklı geleneksel denetim anlayışından farklı bir biçimde program ve süreçlerin ortaya çıkardığı önemli sonuçlar veya ürünlerin tanımlanması üzerinde durulmaktadır (Ataoğlu, 2010: 54).

Performans denetimi, kamu kaynaklarının yönetiminin kalitesi hakkında müşterilere bilgi ve güvence sağlamanın yanı sıra iyi yönetim uygulamalarını saptayarak ve geliştirerek kamu sektöründeki yöneticilere yardımcı olmaktadır. Bu nedenle performans denetimi daha sağlıklı bir hesap verme sorumluluğuna, kaynakların elde edilmesinde daha fazla tasarrufa ve verimliliğe, daha yüksek kalitede kamu hizmeti sunumuna katkıda bulunmaktadır (ASSOSAI, 2002: 4).

Performans denetiminde, geleneksel denetimden farklı olarak, kurumun başarısı üzerine değerlendirme yapmak için mali ve mali olmayan veriler birlikte kullanılmaktadır. Performans denetimi, bir kurumdaki sistemleri, usulleri ve deneyimleri kapsamlı bir bakış açısından inceleyerek kamusal mal ve hizmetlerin vatandaşların taleplerini ne kadar karşıladığını saptamaya çalışmaktadır. Dinamik bir nitelik arz ederek geçmişi ve şimdiki, başarı ve başarısızlıkları tarafsız bir biçimde gelecekteki faaliyet ve programlar açısından değerlendirmeye tabi tutmaktadır (Khan, 1997: 67). Sonuç odaklılığın bir ürünü olarak bu denetim anlayışında çalışanların şahsi özelliklerinden çok, kişilerin yaptığı işlere odaklanılmaktadır. Görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi, piyasa-rekabet değerleriyle grup değerlerinin dengelenmesi, kamu hizmetlerinin karşılaştırmaya uygun bir hale getirilmesi performans denetiminin başarı şansını arttıracak faktörler arasında sayılmaktadır (Al, 2007a: 53-58).

**Tablo 2.** Geleneksel Denetim ile Performans Denetiminin Karşılaştırılması

| Denetim Türleri            | Hükümetin İmajı                        | Etkinliğin Anlamı  | Gözden Geçirmenin Başlıca Amacı | Başlıca Gözden Geçirme Yöntemi      | Gözden Geçirenin Rolü   |
|----------------------------|--|--|---------------------------------|-------------------------------------|---|
| <b>Geleneksel Denetim</b>  | Mekanik Bürokrasi                      | Görev ve İşlem Odaklı İşleyen Sistemler                      | Uygunluk Denetimi               | Denetim                             | Bilgi Doğrulama Kriterlerle Mevcut Uygulama Arasındaki Farkları Bulma Bulguları Raporlama |
| <b>Performans Denetimi</b> | Girdi-Süreç-Çıktı-Sonuç Odaklı Yönetim | Üretim Uygulamaları ile Örgütsel Uygulamaların Optimizasyonu | Performans Sorumluluğu          | Kontrol, Kıyaslama ve Değerlendirme | Programları ve Organizasyonları Değerlendirme Bulguları Sayısallaştırma ve Raporlama      |

**Kaynak:** Michael Barzelay, “Performance Auditing and The New Public Management: Changing Roles and Strategies of Control Audit Institutions”, **Performance Auditing and the Modernisation of Government**, Head of Publications Service, OECD, France 1996, p.23.

Tablo 2’de görüldüğü üzere geleneksel denetim süreç odaklı bir bürokratik yapı kapsamında iş ve işlemlerin hukuka uygunluğuna yönelik olarak işlemektedir. Bu tür denetimde elde edilen bilgi ve bulguların doğrulanması, uygulamadan kaynaklanan farklılıkların önüne geçilmesi ana amaçtır. Performans denetimi ise, geleneksel denetimden farklı olarak, girdi ve süreçler dışında çıktı ve sonuç odaklılık ile performans sorumluluğunu

esas almaktadır. Bu denetim modelinde yürütülen uygulamaların mukayeseli bir biçimde değerlendirilmesi, örgütsel fonksiyonların uyumlulaştırılması, elde edilen bilgi ve bulguların sayısallaştırılarak ölçülmesi gerekmektedir.

#### 4. Hesap Verebilirlik-Denetim İlişkisi

Kamu yönetiminin bir emanet yönetim olarak algılanması sonucu gelişen hesap verme sorumluluğu anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulama tarzını biçimlendirmektedir. Etkin bir hesap verme süreci, hükümet faaliyetlerinin yurttaşlara raporlanmasını gerektirmektedir. Denetim ise hesap verme sürecine şeffaflık, inanılabilirlik ve güvenilirlik kazandırarak parlamento ile hükümet arasındaki hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine ve dolayısıyla demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır (Baş, 2005: 405-416).

Devletin otoriteyi sağlayıcı ve zorlayıcı güçlerinin kötüye kullanımını her bir hesap verebilirlik mekanizması önlemeye çalıştığından, hesap verebilirliğin denetim fonksiyonunu tüm temel yapısal modellerdeki demokratik hesap verebilirlik mekanizmalarının merkezinde yer almaktadır. Bu nedenle hesap verebilirlik süreçleri ve mekanizmaları devlet otoritesinin hareketini kontrol etmeye hizmet etmektedir (Aucoin ve Heintzman, 2000: 46). Her şeyden önce kamu yönetiminde hesap verebilirlik alt kademelere yetki verme sürecini kontrol etme isteğinden doğmaktadır. Kamu kurumlarında hesap verebilirliğin ana amacı astların üstlerin istekleriyle uyumlu bir biçimde hareket edip etmediklerinin denetlenmesidir. Bu nedenle astlar onların denetimini sağlayan mekanizmalar vasıtasıyla hesaba çekilmekte ve gerekirse cezalandırılmaktadır (Mulgan, 2000: 563).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve denetim kamu örgütlerinin kendi içerisindeki birimlerle olduğu kadar diğer kurumlarla ve halkla ilişkilerinde karşılaşabileceği duyarısızlaşma ve yabancılaşma problemlerini önlemeye, kurumların amaçları doğrultusunda varlıklarını sürdürmelerine yönelik araçlar niteliğindedir. Denetim kendine özgü bir süreç olarak kamu örgütlerinin amaçlarını başarıyla gerçekleştirmelerinin yanı sıra kamusal sorumlulukların uygun bir biçimde yerine getirilmesi ve sorumlu tarafların performanslarına ilişkin hesap vermelerinin sağlanmasıyla da ilgilenmektedir (State Services Commission, 1998: 23).

Denetime göre daha dar kapsamlı bir kavram olarak hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin ve memurların hesaba çekildiği, yönetsel eylemlerine ilişkin cevaplar verdiği ve yaptırımları kabul etmeye zorlandığı denetim mekanizmalarından sadece birisidir. Hesap verebilirlik faaliyetlerin sonuçlarını sonradan denetleyen bir denetim mekanizmasıdır. Denetim ise, faaliyetleri sonuçları ortaya çıkmadan da değerlendirebilme kapasitesine sahiptir ve daha çok kamusal örgütlerin kendi iç işleyiş mekanizmalarında kendisini anlamlandırmaktadır (Mulgan, 2003: 20). Düzenli bir biçimde yapılan denetimler kaynak kullanımının zamanında ve etkin bir biçimde doğru alanlara yönlendirildiğinin bir göstergesi olarak hesap verebilirliği güçlendirmektedir.

Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçişte hesap verebilirliğin farklılaşan anlamı kapsamında denetim de biçim değiştirmiştir. Geleneksel yönetim

anlayışı hesap verebilirliği sağlamak için iç denetim ve kontrole ağırlık vererek personeli yalnızca üstlerin değerlendirmesini esas almış, çalışanların sadece üstlerine karşı sadakate dayalı bir biçimde görevlerini ifa etmelerini savunarak girdi merkezli bir yaklaşımla denetimde törenciliğe sebebiyet vermiştir. Geleneksel denetimde piyasa duyarlılığı da söz konusu olmayıp piyasa ve devlet iki farklı sektör olarak algılanmıştır. Daha çok cezalandırma amacı güden bu denetim anlayışı kendinden bekleneni verememiş, memurların sadece memurluk statüsüne uygun davranıp davranmadığını kontrole tabi tutarak çalışanların yönetime katılımını engellemiştir (Al, 2007b: 113). Yeni yönetim anlayışı ise, performansa ve sonuçlarına vurgu yapan yapısıyla sonuçlara dayalı bir biçimde yürütülecek hesap verebilirliğin vatandaş tercihlerini ve müşteri memnuniyetlerini esas alacağını belirtmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından biri hesap verebilirliğin piyasa mekanizması ile tanışması olmuştur. Bu tanışma ile geleneksel yaklaşımdaki kurallar ve prosedürler yerini kamu sektöründe performans göstergeleri aracılığıyla sağlanan denetime bırakmış, periyodik dış denetimler kadar kurumların kendi iç denetimlerini sağlaması ve raporlanması ile geliştirilen objektif performans göstergeleri hesap verebilirliğin gerçekleşen performans temelinde değerlendirilmesini mümkün kılmıştır (Boyne ve diğerleri, 2002: 691). Günümüzde hata ve usulsüzlüklerin tespitine yönelik basit, tek boyutlu bir faaliyet olmaktan gittikçe uzaklaşan, süreçlerin iyileştirilmesi ve elde edilen sonuçların geliştirilmesine dayanan denetim performans odaklılığı esas almaktadır. Performans odaklı bu denetim esnek bir nitelik arz etmektedir. Çalışanların yetkilendirilmesi hususu üzerinde durmakta, yapılan işlerin rasyonelitesini, hizmetlerin maliyeti ve kalitesini piyasa değerleriyle ölçmektedir (Al, 2007b: 116-117). Yeni denetim anlayışı, elde edilen sonuçların hesabını verme sürecinde politika üretenler için yeni stratejilerin geliştirilmesine ve kamu yöneticileri için var olan süreçlerin iyileştirilmesine katkıda bulunarak performansın gelişimine olanak tanımaktadır (Ataoglu, 2010: 67). Denetimin yeni konumu aracılığıyla etkin bir biçimde sağlanan hesap verebilirlik uygulamaları vatandaşlarla kamu yönetimi arasındaki güvene dayalı bağı güçlendirmekte, daha verimli ve şeffaf bir biçimde etik ölçütlere göre kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını sağlamaktadır.

Hesap verebilirlikle denetim arasındaki yeni ilişki Tablo 3'te görülmektedir:

**Tablo 3.** Hesap Verebilirlik-Denetim İlişkisi

| Hesap Verebilirlik                           | Algılama                        | Odak Noktası | Nitelik                            | Denetimin Rolü  | Amaç                                   |
|--|---------------------------------|--------------|------------------------------------|---|--|
| <b>Geleneksel Hesap Verebilirlik</b>         | Kurallara ve Süreçlere Dayalı   | Girdiler     | Politik Otorite/<br>Otokratik      | Hata ve Usulsüzlüklerin Tespiti                                     | Bürokratik Prosedürleri Uygulama       |
| <b>Performansa Dayalı Hesap Verebilirlik</b> | Performansa ve Sonuçlara Dayalı | Çıktılar     | Vatandaş Tercihleri/<br>Demokratik | Süreçlerin İyileştirilmesi<br>Elde Edilen Performansın Arttırılması | Etkinlik ve Verimliliği Gerçekleştirme |

Tablodan da görüleceği üzere geleneksel hesap verebilirlik bürokratik prosedürleri harfiyen uygulamak amacıyla hata ve usulsüzlüklerin tespit edilmesine yöneliktir. Performansa dayalı hesap verebilirlik ise süreçlerin iyileştirilmesi ve etkinliğe ulaştıracak sonuçlar elde edilmesi için ulaşılan performansın sürekli bir biçimde artırılmasına çalışmaktadır. Demokratik bir biçimde vatandaş tercihlerinin de göz önünde tutulmasına önem vermektedir.

### Sonuç

Hesap verebilirlik kamu yönetiminin faaliyetlerini sorumluluk bilinci içinde yürütmesini sağlayan kavramlardan biridir. Bir kimsenin bir başka otoriteye karşı yapmış olduğu eylem ve işlemlerden ötürü belli konularda yükümlülükler taşımasını ifade etmektedir. Daha geniş anlamıyla hesap verebilirlik kamu yöneticilerinin “vatandaş memnuniyeti her şeyden önce gelir” yaklaşımı içerisinde olmalarını, kamuoyunun her türlü değerlendirmelerine karşı hazırlık sürecini ifade etmektedir. Etkin bir hesap verebilirlik mekanizması kamu kurumlarında beklentiler ile mevcut kapasite arasında bir bağ kurulmasını, rollerin açık ve net bir biçimde tanımlanmasını, denetim mekanizmasının işletilmesi neticesinde ortaya konan raporların objektif veriler içermesini gerektirmektedir.

Hesap verebilirliğin ana amacı, kamu yönetiminin meşru sınırlar içerisinde otoritesini kullanmasını sağlamak ve bu maksatla kamu kaynaklarının değerlendirilmesi yöntemlerini kontrol altına almaktır. Çok boyutlu bir kavram olarak hesap verebilirlik farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bunlardan politik hesap verebilirlik halkın seçimler vasıtasıyla vekillerini denetlemesini, idari hesap verebilirlik yürütme organının bürokrasiyi denetlemesinin yanı sıra kamu yöneticilerinin kurumlarında hiyerarşik denetim yetkisine sahip olmalarını ifade etmektedir. Hukuki hesap verebilirlikte yasalara ve idari kurallara uygunluk yoluyla kamu yönetimi denetime maruz bırakılırken, profesyonel hesap verebilirlikte kamu kurumlarındaki ilişkilerin profesyonel normlara ve standartlara dayandırılması söz konusudur.

Geleneksel yönetim anlayışında hesap verebilirlik daha çok hiyerarşik süreçlere ve kurallara bağlılık, bürokrasinin politik makamlara siyasaların uygulanması açısından mutlak bir biçimde itaat etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu tip bir yönetim anlayışı politik ve hukuki yollardan kamu yönetiminin girdi ve kurallara dayalı bir biçimde denetlenmesini öngörmektedir. Bürokrasi çarkının rasyonel bir hareket tarzı içinde işlemesi denetim sürecinde göz önüne alınmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirlik hukuki, politik ve mali açıdan sağlanmaya çalışılmakla birlikte, geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak, daha çok yönetsel ve kurumsal açıdan ele alınmakta, profesyonel hesap verebilirlik mekanizmasına ağırlık kazandırılmaktadır. Hesap verebilirlik ilişkisinde bürokrasinin halka karşı cevap verebilirliği de temin edildiğinden ve elde edilen denetim sonuçları açıkça ortaya konduğundan dolayı yeni yönetim anlayışı geleneksel yönetime oranla kamu yönetiminde şeffaflığı ve etkinliği daha çok demokratik bir biçimde güçlendirmektedir.

Denetim, kamu yönetiminde plânlanan faaliyetlerin istenen biçimde yapılıp yapılmadığını sorgulamak anlamına gelmektedir. Geleneksel denetim mali nitelikteki işlem ve

olaylar ile bürokratik süreçlerin yasalara uygunluğunu değerlendirmektedir. İç denetim kamu kurumlarının iç işleyişi ile ilgiliyken, dış denetim kamu kurumlarının işlemlerinin harici bir organ tarafından denetlenmesini öngörmektedir. Yüksek denetim ise bağımsız ve özerk bir niteliğe haiz denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının parlamento adına denetlenmesini ifade etmektedir. Denetimin güncel hali olan performans denetimi örgütün amaçlara ulaşma derecesinin önceden belirlenmiş performans göstergeleriyle somut ve ölçülebilir bir biçimde saptanmasına olanak vermektedir.

Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu denetimin kapsamını belirlerken, denetimde hesap verebilirlik sürecine şeffaflık kazandırmaktadır. Kamu kurumlarında yürütülen ve denetim faaliyetlerinin geniş kapsamlılığına nazaran daha dar bir içeriğe sahip hesap verebilirlik süreci bürokratik yapıyı etkinliği sağlama bakımından denetim aracılığıyla çeşitli yaptırımlara tabi tutmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde hesap verebilirlik, iç denetim ve hiyerarşik kontrole ağırlık vererek bürokratik süreçleri girdi odaklı bir yaklaşımla ele alırken, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte hesap verebilirlik-denetim ilişkisinde bir başkalaşım yaşanmaktadır. Yeni yönetim anlayışında sonuçlara duyarlı ve performans göstergelerine dayalı kamu hizmetlerinin kalitesi ve niceliğinin piyasadaki serbest rekabet ortamı-müşteri memnuniyetiyle doğrudan ilişkilendirildiği, gerçek maliyetleri ortaya koymaya, kamuoyunun yaygın bir biçimde güvenini kazanmaya yönelik bir denetim mekanizması mevcuttur. Bu durum kamu yöneticilerinin esnek bir çalışma tarzı içinde hareket etmelerine ve kurumsal hedefleri gerçekleştirme derecesine göre hesap verebilirliklerinin sağlanmasına, başarısızlıklardan ders çıkarılmasına, iyi uygulamaların ise kararlılıkla devam ettirilmesine zemin hazırlamaktadır.

### **Kaynakça**

- Aksoy, T. (2006). *Tüm Yönleriyle Denetim* (I. Cilt). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Aldons, M. (2001). "Responsible, Representative and Accountable Government". *Australian Journal of Public Administration*, 60, (1), 34-42.
- Al, H. (2007a). "Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş". *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4), 45-61.
- Al, H. (2007b). "Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri". *Bilgi*, 14/1, 109-130.
- Altuğ, F. (2000). *Mali Denetim*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Ateş, H. (2011). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Hesap Verebilirlik". (Edt: Bekir Parlak). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, ss.181-223.
- Aucoin, P., Heintzman, R.(2000). "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform". *International Review of Administrative Sciences*, Volum: 66, March, pp.45-55.
- Aydın, A. H. (2012). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Ataoğlu, B. T. (2010). Performans Denetiminde Bütçe Kurgusunun Kamuda Kurumsal Kültüre Etkisi (Yüksek Lisans Tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.
- Assosai Auditing Guidelines (2002). Performans Denetim Rehberi. (Çev. Sacit Yörüker, Baran Özeren), Sayıştay Başkanlığı Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi: 24, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin3.asp?id=91>, (20.4.2011).
- Aktan, C. C., Ağcakaya, S., Dileyici, D. (2006). "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık". (Edit: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklâl Yaşar Vural). Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.169-184.
- Baş, H. (2005). "Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu". 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs), Denizli, ss.400-416.
- Barberis, P. (1998). "The New Public Management and a New Accountability". Public Administration, Vol.76, Autumn, pp.451-470.
- Barzelay, M. (1996). "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions". Performance Auditing and the Modernisation of Government, Head of Publications Service, OECD, France, pp.15-57.
- Behn, R. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.
- Bertelli, A., Lynn, L. E. (2003). "Managerial Responsibility". Public Administration Review, 63, (3), 259-268.
- Biricikoğlu, H., Gülener, S. (2008). "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi". Türk İdare Dergisi, Sayı: 459, ss.203-224.
- Boyne, G., Gould-Williams, J., Law, J. and Walker, R. (2002). "Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value". Public Administration, Vol:80, No:4, pp.691-710.
- Bovens, M. (2003). "Public Accountability". Eds. Guy Peters, J. Pierre, Handbook of Public Administration, Sage, London, pp.182-208.
- Caiden, G. (1988). "The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials". (Eds. J. G. Jabbara and O. P. Dwivedi). Public Services Accountability: A Comparative Perspective, Kumarian, USA, pp.17-38.
- Cendon, A. B. (2004). "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments". <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/nispacce/unpan006506.pdf>, (27.07.2009).
- Eryılmaz, B. (2010). Bürokrasi ve Siyaset (4. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik". İş Ahlakı Dergisi, 4(7), 19-45.



- Gray, A., Jenkins, B., Segsworth, B. (1992). *Budgeting, Auditing and Evaluation Functions and Integration in Seven Governments*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Gören, İ. (1999). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Kamu Mali Yönetiminin Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_denetim/kamu\\_mali\\_yonetiminin-yeniden\\_yapilandirilmasi\\_ve\\_denetim.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_denetim/kamu_mali_yonetiminin-yeniden_yapilandirilmasi_ve_denetim.zip), (28.3.2006).
- Haque, S. (2000). "Significance of Accountability Under the New Approach to Public Governance". *International Review of Administrative Sciences*, 66 (4), pp.599-617.
- Hodge, A. G. (2009). "Accountability". Eds. Philip Anthony O'Hara, *Public Policy and Political Economy*, International Encyclopedia of Public Policy, Volum:3, Global Political Economy Research Unit, Perth WA Australia, pp.1-17.
- Hughes, E. O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, USA.
- Kluvers, R.V., Tippett, J. (2010). "Mechanisms of Accountability in Local Government: An Exploratory Study". *International Journal of Business and Management*, 5(7), 46-53.
- Köse, H. Ö. (2007). "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay'ın Kanunu". *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 65, Nisan-Haziran, ss.111-151.
- Kubalı, D. (1999). "Performans Denetimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1), 31-62.
- Kurdoğlu, H. İ. (2008). *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından İncelenmesi (Yüksek Lisans Tezi)*. Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.
- Khan, M. A. (1997). "Performans Denetiminin Esasları". *Sayıştay Dergisi*, Sayı:17, Ekim-Aralık, ss.64-94.
- Maliye Bakanlığı (2004). *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim Kanunu*. Ankara.
- Mccandless, H., Wright, D. (1993). "Enhancing Public Accountability". *The Journal of Public Sector Management*, 24(2), 110-118.
- Mulgan, R. (2000). "Accountability: An Ever-Expanding Concept?". *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave Macmillan, UK.
- Okur, Y. (2007). *Türkiye'de Kamu Denetimi Değişim Süreci ve Performans Denetimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Özcan, K., Ağca, V. (2010). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri". *Amme İdaresi Dergisi*, 43(3), 1-33.

- Özbaran, H. (2001). "Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu". Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ektupana2.asp?id=278>, (5.9.2009).
- Peters, B. G. (2007). "Performance Based Accountability". Edt: Anvar Shah, Performance Accountability and Combating Corruption, The World Bank, Washington D.C, pp.1-20.
- Q'loughlin, G. (1990) "What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?", *Administration&Society*, 22, (3), 275-302.
- Radin, B. A., Romzek, B. (1996) "Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership". *The Journal of Federalism*, 26/2, Spring, 59-78.
- Romzek, B. (2000). "Accountability of Congressional Staff", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 413-446.
- Samsun, N. (2003). "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim". İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara: Ayrıntı Basımevi, ss.18-33.
- Schacter, M. (2000). "When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action". Policy Brief: 9, <http://www.iog.ca/publications/policybrief9.pdf>, (5.9.2012).
- Scott, C. (2000). "Accountability in the Regulatory State". *Journal of Law and Society*, 27, (1), 38-60.
- Schwartz, R.(2002). "Accountability in New Public Management". Edt. Eran Vigoda, *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, Marcel Dekker, USA, pp.63-84.
- Stoker, G. (1999). "Quangos and Local Democracy". Eds. M. V. Flinders ve M. J. Smith, *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi Government*, Palgrave Macmillan, UK, pp.40-53.
- State Services Commission (1998). *Assessment of the State of the New Zealand Public Service*, Occasional Paper, No:1, Wellington.
- Şentürk, H. (2005). *Belediyelerde Performans Yönetimi* (2. Baskı). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Taner, A. (2012). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri". *Sayıştay Dergisi*, Sayı:85, Nisan-Haziran, ss.27-46.
- Tortop, N. ve diğerleri (2010). *Yönetim Bilimi* (Gözden Geçirilmiş 8. Baskı). Ankara: Nobel Yayınevi.