

**İRLANDA KAMU İDARESİNDE YÖNETİŞİM
VE
HESAP VERME SORUMLULUĞU***

Çeviren

Sacit YÖRÜKER

Uzman Denetçi

Araştırma ve Tasnif Grubu Şefi

* İrlanda Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü'nce hazırlanan makale
Orijinal Adı: "Governance and Accountability in the Irish Civil Service (Richard Boyle)"
İnternet Adresi: www.irlgov.ie/cpmr

İÇİNDEKİLER

1.	Giriş.....	1
2.	İrlanda Kamu İdaresinde Değişen Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluk Konteksi	4
3.	Uygulamadaki Yeni Hesap Verme Sorumluluk Biçimleri	6
	3.1 Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu	7
	3.1.1 Bakanla İlgili Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu	7
	3.1.2 Parlamentoyla İlgili Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu	10
	3.2 Yönetimsel Hesap Verme Sorumluluğu	12
	3.2.1 Bakanlar ile Genel Sekreterler Arasındaki Hesap Verme Sorumluluğu ...	12
	3.2.2 Hat Yönetimi ve Personel Hesap Verme Sorumluluğu	15
	3.3 Yurttaş Karşı Hesap Verme Sorumluluğu	17
	3.4 Hesap Verme Sorumluluğu ve Yeni Organizasyon Biçimleri	18
	3.4.1 Hesap Verme Sorumluluğu ve Özerk Organlar	18
	3.4.2 Düzenleme Yoluyla Hesap Verme Sorumluluğu	21
4.	Ortaya Çıkan Konular ve Sonuç Bağlamında Yorumlar	22
	4.1 Ortaya Çıkan Konular	22
	4.2 Sonuç Bağlamında Yorumlar	25
	Ek	27
	Kaynakça	29

İRLANDA KAMU İDARESİNDE YÖNETİŞİM VE HESAP VERME SORUMLULUĞU

1. Giriş

Bu tartışma amaçlı tebliğ, Kamu Yönetimi Araştırma Komisyonunca İrlanda kamu idaresi yönetimi alanındaki yasal değişikliklerin yönetişime ve hesap verme sorumluluğuna ne gibi etkileri olduğunun incelenmesi amacıyla sipariş edilmiştir. Özellikle, uluslararası bağlamda meydana gelen değişiklikleri açıklamanın, sorunları ortaya koymanın ve uluslararası deneyimlerin öğrettiklerinden dersler çıkarmanın yararlı olacağı düşünülmüştür.⁽¹⁾

Yönetişimde ve hesap verme sorumluluğunda meydana gelen değişiklikler İrlanda kamu idaresinde başlangıç aşamasında olduğundan, bu tebliğ politikacılarca ve kamu personeline ele alınması gereken sorunların dikkatlere sunulmasına yönelik bir ilk girişim olarak değerlendirilebilir. Bu aşamada, kesin yanıtlar vermeye girişmekten çok sorunlar üzerinde bilgiye dayalı tartışmayı ve müzakereyi başlatmak amaçlanmaktadır. Kamu Yönetimi Araştırma Komisyonu, değişikliklerin etkilerini göstermeye başlaması nedeniyle, bu alanda mevcut yönetişim değişikliklerinin hesap verme sorumluluğu açısından uygulamadaki etkilerini değerlendiren ayrıntılı incelemeye ihtiyaç duymaktadır.

Yönetişime ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin değişiklikler şu anda pek çok ülkede yaşanmaktadır. Burada yönetişim şu anlamdadır : "Kamu ve Devlet personeli ile politikacılarının Devlet fonksiyonunun halkla birlikte ve halk adına yürütülmesindeki davranışlarını gösteren kurallar, standartlar ve normlar kümesi" (Tutty, 1998; yönetişim terimiyle ilgili daha ayrıntılı tartışma için Ek'e bkz). Schick, OECD için (OECD 1997) Avustralya, Fransa, Yeni Zelanda, İsveç ve İngiltere bütçe reformlarını konu alan bir incelemede değişikliğin doğrultusunu ana hatlarıyla şöyle açıklamaktadır :

Geleneksel yönetim yapısı beşeri ve mali kaynakların kontrolünü merkezde ; hizmetlerin sunumuna ilişkin faaliyet sorumluluğunu ise organizasyonların alt kademesinde toplamıştı. Hükümet bir yandan kontrol eden, diğer yandan da kontrol edilendi. Merkez kurallar yayımlıyor, kurallara uygunluğu izliyor ve uygun gördüğünde müdahale ediyordu. Faaliyet kademeleri buna uyuyordu ya da en azından öyle görünüyordu. Şimdiki bir dizi reform, hesap verme sorumluluk çerçeveleri etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu hesap verme sorumluluk çerçevelerinde hükümet harcamacı kuruluşlara, onları sonuçlardan sorumlu tutmak karşılığında, kaynakların kullanımında esneklik vermektedir. Stratejik planlar ile faaliyet planları, performans ölçüleri ve hedefleri, personel ve örgüt açısından performans sözleşmeleri, hizmetin sunumunun politika belirlenmesinden ayrılması, yeni hesap verme

¹ Bu tebliğ, kendi başına konuları ortaya koymakta ve incelemekte ise de, aynı zamanda yönetişim ve hesap verme sorumluluğu konusunu ele alan Kamu İdaresi Enstitüsü 1997 Yıllık Konferansı raporlarını tamamlamaktadır (Bkz. Boyle ve Mc Namara, 1998).

sorumluluk kuralları ve yıllık raporlar, değerlendirmeden ve denetimden daha etkin biçimde yararlanılması, parasal teşvikler ve yaptırımlar yönetsel hesap verme sorumluluğuna uygulamaya koymaya yönelik araç repertuarı kapsamındadır. Bu yeni araçların kombinasyonu bu çizgiler doğrultusunda girişimlerde bulunmuş ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Ancak bu ülkelerin hepsinde finansal ve genel yönetsel kontrolün bir biçimde, devredilmesi ve kuruluşları ve yöneticileri hesap vermeden sorumlu tutmaya yönelik yeni düzenlemelerin uygulamaya başlanması söz konusudur.

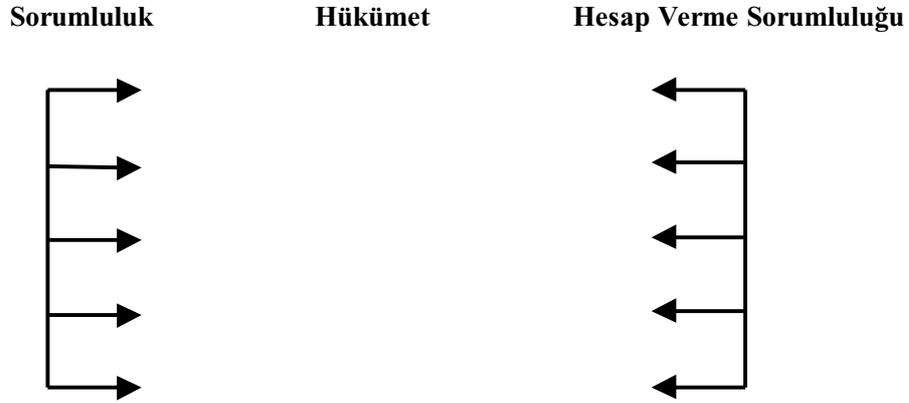
İrlanda'da yönetim süreci, şu anda, yukarıda belirtilen genel doğrultuda değişiklik geçirmektedir. 1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası, 1997 tarihli Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası, 1997 tarihli Parlamento (Oireachtas) Meclisleri Komisyonları (Tanıkların Oturuma Gelmelerinin Zorunlu Tutulması, Ayrıcalıkları ve Muafiyetleri) Yasası ve 1995 tarihli Kamu İdaresi Ahlak Yasası birlikte yönetim düzenlemelerinde önemli bir değişikliği temsil etmektedir. Daha önceki değişikliklere, örneğin Komptrolör ve Genel Denetçinin kapsamı genişletilen rolüne ve Ombudsman mevzuatına dayandırılan bu değişikliklerin hesap verme sorumluluğunun kamu idaresinde nasıl uygulanacağı üzerinde etkileri bulunmaktadır.

Mahalli idarelerde ve sağlık dairelerinde yönetim ve hesap verme sorumluluğu ilişkilerinde önemli değişiklikler meydana geldiğine de işaret etmek gerekir. Anayasada mahalli idareler ile ilgili özel bir hüküm bulunmaması halinde, yerel idarenin kuruluşunun ve görevlerinin belirlenmesi Parlamento (Oireachtas) düşmektedir. Mahalli idare üzerindeki merkezi kontrolün aşırı olduğu görüşüne cevaben hükümetler ve Parlamento, son yıllarda özellikle kontrolü yalnızca temel konularla sınırlandırma yönünde adımlar atmışlardır. 1996 tarihli **Daha İyi Mahalli İdare : Değişim İçin Bir Program** mahalli idarenin yönetim sistemini daha fazla geliştirmeyi amaçlamakta ve şu dört prensipte yoğunlaşmaktadır: yerel demokrasinin güçlendirilmesi, müşteriye daha iyi hizmet edilmesi, verimliliğin geliştirilmesi ve yeterli kaynak sağlanması. Sağlık dairelerinde yönetimle ilgili önemli değişim, hesap verme sorumluluk yasası olarak da adlandırılan 1996 tarih ve 3 numaralı Sağlık Yasası Değişikliğinin yürürlüğe sokulması oldu. Bu Yasanın üç temel amacı bulunmaktadır : Sağlık kurullarında finansal hesap verme sorumluluğunu ve harcama prosedürünü yöneten düzenlemelerin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi, sağlık kurullarının ve onların yürütme yetkisi alan en üst görevlilerinin rollerinin ayrı ayrı aydınlığa kavuşturulması ve Sağlık Bakanlığının, işleyişle ilgili meselelere ayrıntılı katılımından uzaklaştırılma sürecinin başlatılması. Sağlık ve mahalli idare alanlarındaki bu değişiklikler, bu sektörlerin gelecekteki işleyişi bakımından son derece önemli olmasına rağmen, kamu idaresine yoğunlaşan bu incelemede, özellikle daha kapsamlı olarak ele alınmamaktadır.

Ayrıca önemle vurgulanması gerekir ki, bu tebliğ, Devletin yürütme kolunu ilgilendiren yönetim ve hesap verme sorumluluğu meseleleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Özellikle, yeni yönetim düzenlemelerinin kamu personelinin hesap verme sorumluluğuna etkileri incelenmektedir. Mahkemelerin rolü ve (bakanlıkların politik yöneticileri olarak bakanların dışında kalan) politikacıların hesap verme sorumluluğu gibi meseleler tebliğin ilgili alanı dışındadır.

Kamu idaresinde meydana gelen yönetim ve hesap verme sorumluluğu değişikliklerinin yurttaşlar, Parlamento (Oireachtas), bakanlar, merkezi hükümet görevlileri, devlet kuruluşlarında çalışan personel ve bakanlık dışı kamu organları gibi çeşitli gruplar açısından etkileri bulunmaktadır. Şekil 1 sorumluluğun nasıl devredildiğini ve hesap verme sorumluluğunun nasıl uygulandığını şematik olarak açıklamaktadır. Örneğin, yurttaşlar Parlamento üyelerini seçmekte; Parlamantonun yurttaşlara karşı hesap verme sorumluluğu ise doğrudan seçim sandığı aracılığıyla kullanılmaktadır. Bir bütün olarak hükümet ve bakanlık yöneticileri olarak tek tek bakanlar, hem bakanlıkların, hükümet ofislerinin ve kuruluşlarının öngörülen performanslarının açıkça belirtilmesi bakımından hem de performansın tekrar Parlamente raporlanması bakımından çok önemli bir konumda bulunmaktadır. Bakanlıklarda, şimdi, genel sekreterlerin bakanlıklarını yönetmek üzere yetki devri yoluyla verilmiş sorumlulukları bulunmaktadır ve sonradan kendileri diğer kademelerdeki yöneticilere spesifik sorumluluklar verebilirler. Keza, ofislerin yöneticilerinin yetki devri yoluyla verilmiş sorumlulukları bulunmaktadır. Bu görevlendirmeye karşılık, kamu personeli şimdi eylemleri nedeniyle daha doğrudan hesap vermektedir. Bu nedenle, bakanlar kamu ve devlet idaresinin eylemlerinden dolayı nihai siyasal hesap verme sorumluluğunu yerine getirirken, genel sekreterlerin ve ofis yöneticilerinin kendi organizasyonlarının idaresi dolayısıyla spesifik hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Onların altında kamu personelinin kendi spesifik sorumluluk alanlarıyla bağlantılı olarak açıkça belirlenmiş hesap verme sorumlulukları bulunabilir.

Şekil 1
Yurttaşlar
Parlamento



Genel ifadeyle, açık ve şeffaf yönetişimin güçlendirilmesine yönelik bir hareket söz konusudur. **Daha İyi Devlet Yönetimi Sağlanması** (1996) başlıklı doküman şuna işaret etmektedir :

Devlet ile Devletin hizmet ettiği kişiler arasında serbest bir bilgi akışının bulunması yaşamsaldır. Devlet kurumlarında güvenin sürdürülmesi gerekiyorsa Devlet ve yurttaş

arasında serbest bilgi akışını kapsayan bir açıklık kültürü için esastır. Gelecek yüzyılın seçmenleri tarihteki en yüksek eğitimi almış kişiler olacak ve bilişim teknolojisindeki gelişmeler nedeniyle şaşırtıcı miktarda, bilgiye erişme ve onu kullanma imkanına sahip olacaklardır. Devlet kurumları açısından geriye kalan şey, kendilerinin bu genel gelişme yönünü kabul etmeleri ve faaliyetleri konusunda daha açık olmalarıdır.

2. İrlanda Kamu İdaresinde Değişen Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluk Konteksti

İrlanda kamu idaresindeki yönetim yapısı son yirmi yıl zarfında önemli ölçüde değişti. 1984'de Ombudsman Kanununa göre Ombudsman Ofisinin kurulması; 1989'da Veri Muhafaza Komiseri'nin göreve başlaması ve 1993'de Komptrolör ve Genel Denetçi Kanununda değişiklik yapan yasayla Komptrolör ve Genel Denetçiye paranın değerinin karşılığının denetimi yetkisinin verilmesi yönetim ve hesap verme sorumluluğu düzenlemelerine yönelik girişimler bakımından açıklayıcı olmaktadır. Bu yasal değişiklikler kamu idaresindeki değişikliklerle, örneğin, bilişim teknolojisinden daha fazla yararlanmasıyla, mali yönetim sistemlerinin geliştirilmesiyle ve Stratejik Yönetim Girişimi'nin oluşturulmasıyla tamamlanmıştır (Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Boyle, 1995).

Daha spesifik olarak, son yirmi yıl zarfında kamu idaresinin nasıl işleyeceğini etkileyen önemli yasal değişiklikler söz konusu olmuştur. ⁽²⁾ Aşağıdakiler yönetim ve hesap verme sorumluluğu açısından en önemlileridir :

1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası (Public Service Management Act) : Bu yasa, kamu idaresinde yetkinin ve hesap verme sorumluluğunun tahsisine ilgili formal yapıyı belirleyerek İrlanda kamu idaresindeki yönetim değişiklikleri için ana hesap verme sorumluluk yapısını düzenlemektedir. Yasa kamu personelinin bireysel olarak rollerine ve görevlerine netlik kazandırmayı amaçlamaktadır. Yasaya göre, her bakanlık ve ofis her üç yılda bir ya da yeni bakanın atanmasından itibaren altı ay içinde, gerçekleştirecek temel amaçları, çıktıları ve stratejileri belirleyen bir strateji bildirimini yayımlamak zorundadır. Personel yönetimiyle ilgili spesifik görevler yetki devri yoluyla bakanlıkların genel sekreterlerine verilmekte, onlar da spesifik konular için diğer kademelerdeki kamu personeline sorumluluk yöneltebilmektedirler. Bakanlıkları kapsayan konular için sorumluluk yöneltme de bu Yasada ele alınmaktadır.

1997 tarihli Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası : Bu yasa, istisnalara bağlı olarak, özel yaşamın gizliliği hakkını sağlayarak ve bağımsız bir itiraz sistemi içererek yurttaşlara resmi ve kişisel bilgilere erişim yasal hakkını vermektedir. Bütün kamu organları; yapılarına, organizasyonlarına, fonksiyonlarına, görevlerine, yetkilerine, sağladıkları hizmetlere ve hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili prosedürlere ilişkin bilgileri içeren rehberler hazırlamak zorundadırlar. Kamu organlarının, tuttukları kayıtların türlerinin genel bir açıklamasını, yurttaşların bu kayıtlara nasıl ulaşabileceklerinin detaylarını da içerecek şekilde

² Yeni yasal değişiklikler ile bunların etkilerinin buradakinden daha fazla detaylı incelenmesi için bkz Tutty (1998).

yayımlamaları gerekir. Bireylerin resmi bilgilere erişim haklarının konuşmasından sorumlu bir Bilgi Komiseri (Ombudsman tarafından üstlenilecek bir görev) bulunmaktadır.

1997 tarihli Parlamento Meclisleri Komisyonları (Tanıkların Oturuma Gelmelerinin Zorunlu Tutulması, Ayrıcalıkları ve Muafiyetleri) Yasası : Bu Yasa, Parlamento Komisyonlarına halkı ilgilendiren alanlarda genişletilmiş soruşturma yetkileri vermektedir. Komisyonlar tanıkları oturumlarda bulunmaya ve soruları cevaplamaya zorunlu tutabileceklerdir. Komisyonların önüne çıkan tanıklar, tanıkları lekeleyici hareketlerden ve öz suçlamadan muaf tutulmanın yanında, Yüksek Mahkeme tanıklarıyla aynı ayrıcalıklara sahip olacaklardır.

1995 tarihli Kamu İdaresi Ahlak Yasası : Bu Yasa; Parlamento üyelerinin, üst kademe kamu personeli ile devlet görevlilerinin, kamu yönetimi kurulu üyelerinin, devlet organlarının üst düzey yetkili kişilerinin ekonomik menfaatlerinin açıklanmasını öngörmektedir. Bu menfaatler Parlamentonun her iki Meclisinde oluşturulmuş bulunan komisyonlara açıklanmalıdır. Bilgi, yılda bir kez Resmi Gazete'de yayımlanır. Yasanın uygulanması bir bağımsız Kamu Daireleri Komisyonu tarafından denetlenmektedir.

Bu yasaları bütünlüycü ve tamamlayıcı nitelikte başka yasalar planlanmakta olup bu ek yasalar da yönetim ve hesap verme sorumluluğu üzerinde önemli bir etkiye sahip olacaktır (Tuohy, 1997). Ombudsman yasasındaki değişiklikler Ombudsmana daha geniş bir yetki vermeyi amaçlamaktadır. Davaların gayri resmi olarak incelenmesi ve çözümlenmesi seçeneği getirilecek bu da yurttaşların dava açmasını daha kolaylaştıracaktır. Devlet kuruluşlarından hizmet sağlanmasına dair yurttaş hakları konusu ele alınacaktır. Ayrıca 1956 tarihli Kamu İdaresi Düzenleyici İşlemler Yasasında değişiklikler önerilmektedir. Bu değişiklikler, 1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasasında ve **Daha İyi Devlet Yönetimi Sağlanması** (1996) başlıklı dokümanda önerilen değişikliklere paralel olarak, atamaları, istihdam koşullarını ve personel sağlanması konularını düzenleyen kamu idaresi düzenleyici işlemlerin işleyişindeki değişiklikleri formüle etmeyi ve bu değişikliklere yasal işlerlik kazandırmayı amaçlamaktadır.

Bu yasalar ve yasa önerileri, birlikte değerlendirildiğinde, kamu idaresine ilişkin yönetim ve hesap verme sorumluluk düzenlemelerini güncelleştirmeyi amaçlamaktadır. Ancak şu noktaya işaret edilmesi önemlidir ki, hesap verme sorumluluk ilişkisi ve özellikle genel sekreterlere ve ofis yöneticilerine resmi olarak sorumluluk ve hesap verme sorumluluk tevcihi; daha öncekinden açık farklılığı temsil etmekle birlikte, bu değişiklik Anayasa ve 1924 tarihli Bakanlar ve Sekreterler Yasası bağlamında meydana gelmektedir. Anayasa ve 1924 tarihli Yasaya göre bakanlar, bakanlıkların ve kamu kurumlarının genelinden sorumlu olmaya devam edecekler ve bu sorumluluk yeni yapı içinde uygulanacaktır.

Yönetişimdeki değişimler hesap verme sorumluluğunun değişik boyutları -siyasal, yönetsel ve yurttaş- üzerindeki etkisi olarak özetlenebilir (Bkz. Şekil 2). Siyasal düzeyde bakanlar, hem kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili performans bilgisini parlamentoya bildirmek hem de bakanlıklardan, kamu kurum ve kuruluşlarından beklenen performansı açıkça belirtmek bakımından çok önemli bir konumda bulunmaktadırlar. Özellikle Parlamento komisyonlarının rolü bakımından Parlamentonun güçlendirilmiş işlevi vardır. Yönetsel düzeyde, genel sekreterlerin, kendi bakanlıklarının yönetilmesi, politikaların

uygulanması ve izlenmesi ve bakanla üzerinde mutabık kalınan çıktılarının sağlanması açısından yetki devri yoluyla verilmiş sorumlulukları bulunmaktadır. Genel sekreterler daha sonra, spesifik sorumlulukları diğer kademelerdeki yöneticilere aktarabilirler. Bu yöneticilerin de kendi belirlenmiş sorumluluk alanlarındaki gelişmeyi raporlamaları gerekir. Bir bütün olarak elemanlar; kendi sorumluluklarının ve hesap verme sorumluluklarının daha net bir şekilde belirtilmesini isteyebilirler ve kendileri hem bakanlıklarından, kurumlarından ve kuruluşlarından hem Parlamento'dan ve hem de doğrudan doğruya yurttaşlardan gelen performans bilgisi taleplerini karşılamak zorundadırlar. Yurttaş düzeyinde ise, halk daha fazla bilgi akışı ve kamu organları elindeki bilgilere erişim talep edebilir.

Bir diğer spesifik konu, kamu idaresi alanında kendini gösteren yeni organizasyonel biçimlerin hesap verme sorumluluğuna olan etkilerini ilgilendirmektedir. Özerk birimler ve organlar ile spesifik düzenleyici fonksiyonları olan organların artmasının hesap verme sorumluluğunun bütün boyutları bakımından etkileri bulunmaktadır.

Şekil 2

Hesap Verme Sorumluluğunun Boyutları

- Siyasal boyut
 - Bakanla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu
 - Parlamentoyla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu
- Yönetimsel boyut
 - Bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasındaki bağlantılar
 - Hat yönetimi ve personel hesap verme sorumluluğu
- Yurttaş boyutu
 - Bilgi akışı ve bilgiye erişim

3. Uygulamadaki Yeni Hesap Verme Sorumluluk Biçimleri

Yukarıda belirtilen ana hatlarıyla değişen yönetim ve hesap verme sorumluluk ilişkileri İrlanda'ya özgü değildir. Başka pek çok OECD ülkesi yıllardır benzer sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu bölüm, İrlanda için geçerli sorunlardan bazılarını ve bunların başka yerlerde nasıl ele alınmakta olduğunu kısaca incelemektedir. İlk siyasal hesap verme sorumluluğu öğeleri üzerinde durulmaktadır. Bakanlara ve ulusal parlamentolara yönelik hesap verme sorumluluğu nasıl bir değişim göstermektedir. İkinci olarak, değişen iç yönetim hesap verme sorumluluk düzenlemeleri üzerinde durulmaktadır. Şüncü olarak yurttaşlara yönelik hesap verme sorumluluk meselesi tartışılmaktadır. Son olarak yeni organizasyon biçimlerinin ve

yapılarının -örneğin, (özerk) kuruluşların (agencies), düzenleme organlarının (regularity bodies)- hesap verme sorumluluğuna etkileri incelenmektedir.

3.1 Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu

Burada konular, bakanla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu ile parlamentoyla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yoğunlaşmaktadır.

3.1.1 Bakanla İlgili Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu

1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasasına göre, bakanlıkların ve kamu kurumlarının genelinden bakanlar sorumlu olmaya devam etmektedirler. Hükümet üyeleri kendileri tarafından idare edilen devlet kurumlarından Millet Meclisine (Dál Éireann) karşı toplu olarak sorumludurlar. Bakanların Parlamenteyle karşı, örneğin parlamenterlerin soruları aracılığıyla, faaliyetler hakkında bilgi vermek ve bunları açıklamak gibi bir ödevi vardır. Aslında bakanlar kendi yetki alanlarındaki eylemler açısından temel demokratik hesap verme sorumluluğunu uhdelerinde bulundurmaktadırlar.

Ancak, kendilerinin sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu açısından rolü devam etmekle birlikte, uygulamada bu rolün bakanlar açısından belli ölçüde değişmesi olasıdır. Judge, Hogwood ve McVicar (1997, 97) bakanla ilgili beş düzeyde sorumluluk saptamıştır.

- **Başkasına gönderme sorumluluğu**, bakanların soruları belli olay ya da konuyla ilgili kişiye yeniden adreslemesini (göndermesini) gerektirmektedir.
- **Bilgilendirme sorumluluğu**, bakanın kendi bakanlığında olanlar hakkında parlamentoyu bilgilendirmesini gerekli görmektedir.
- **Açıklama sorumluluğu**, bakanların, özellikle sadece bir kere vuku bulan eksiklikler veya yapılan yanlışlıklar hakkında ek açıklama yapmasını şart koşmaktadır.
- **Düzeltilme sorumluluğu**, bir bakanın düzeltmeyi, değişikliği veya zararı telafi etmeyi gerektiren birden fazla açıklamaya kanaat getirmesi hallerinde söz konusu olmaktadır.
- **Feragat sorumluluğu**, bir bakanın istifa zorunluluğunu kabul etmesi durumunda söz konusu olur.

Aynen veya hiçbir koşulla sınırlandırılmamış şekilde olmasa da, İrlanda'daki yeni yönetim düzenlemeleri muhtemelen bu sorumluluk alanlarını etkileyecektir. Yeni Zelanda kamu idare reformlarında olduğu gibi, 1997 tarihli Kamu Hizmeti Yönetim Yasası bakanların sonuçların belirlenmesinden ve çıktılarının seçilmesinden, kamu personelinin ise çıktılarının üretilmesinden sorumlu olduklarını açıkça belirtmektedir. Kamu personelinin ve kuruluş en üst yöneticilerinin gittikçe artan şekilde, ilk başta cevap için kendilerine yeniden adreslenen (gönderilen) sorularla karşılaşmaları olasıdır. Ama bu durum

bakanların, bakanlıklarının yönetim sorumluluklarını yeniden adresleyebilecekleri anlamına gelmemektedir. Boston (1996) Yeni Zelanda ile ilgili olarak şuna işaret etmektedir:

Bir parlamenter demokraside, örneğin Yeni Zelanda'da kabinedeki bakanlar kendi bakanlıklarının başındaki siyasal kişilerdir. Bu rol, hükümetin politikalarının hayata geçirilmesinde ve ülke kanunlarının uygulanmasında bakanlığın yaptığı veya yapmakta zaafa düştüğü herşeyin siyasal ve yasal sorumluluğunu beraberinde getirmektedir. Aslında, bakanlar, bakanlıklarının faaliyetlerinden dolayı, ister bu faaliyetlerle ilgili olarak bilgi sahibi olsunlar ister olmasınlar Parlamenteoya ve yurttaşlara karşı açık bir şekilde verimsiz faaliyet gösteriyorsa, ilgili sorumlu bakan neyin vuku bulduğunu, neden vuku bulduğunu ve onun hakkında ne yapılacağını Parlamenteoya açıklamak zorundadır. Ve bakan sorumluluk rolünün bir parçası olarak işleri düzeltmek için gerçekten birşeyler yapıldığının güvencesini vermelidir.

Son zamanlarda sorumluluğu, bakan tarafından şahsen yapılan eylemlerle sınırlandırmak suretiyle, bakanla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu arasında ayırım yapılmasını amaçlayan bazı tartışmalar söz konusu olmuştur. Bu senaryoda hesap verme sorumluluğu, parlamentodaki bir temsilci sıfatıyla bakanlıkla ilgili politikalar dolayısıyla parlamenteoya karşı sorumlu bir bakanın görevine uygulanmaktadır. Ama o, bir bakanlıkta yapılan herşeyden sorumlu tutulamaz.

Bakanların bakanlıklardaki her eylem dolayısıyla doğrudan sorumlu olmayacaklarını kabul etmek (Kamu İdaresi Yönetim Yasasında spesifik fonksiyonların belli kamu personeline yetki devri yoluyla verilmesi kabul edilmektedir) akla uygun ise de, sorumluluk ile hesap verme sorumluluğu arasındaki ayırım kesin değildir. Birleşik Krallık Kamu İdaresi Komisyonu yukarıda sözü edilen 1996 tarihli raporunda bu konuyu yeniden inceledi. Bakanın parlamenteoya karşı olan yükümlülüklerini açıklamaya yönelik olarak sorumluluk ile hesap verme sorumluluğu arasında yapılan ayırımı reddetti. Komisyon bakanlar üzerindeki **hesap verme** zorunluluğuna ve **hesap vermeyle sorumlu tutulma** yükümlülüğüne odaklanarak bakanla ilgili sorumluluk açısından kendi çalışma tanımını geliştirdi :

Bakanlar parlamenteoya hesap verme temel yükümlülüğü altındadırlar. Bunun esas itibarıyla iki anlamı bulunmaktadır. Birincisi, yürütme bir hesabı vermekle, yani faaliyetlerinin demokratik denetime tabi olması için Parlamenteoda bu faaliyetlere ilişkin bütün bilgileri sağlamakla ve onları açıklamakla, yükümlüdür. Bu zorunluluk, Parlamenteonun gerektiği gibi işlemesi bakımından son derecede önemlidir. Bu nedenle Parlamenteoyu bilerek yanılttığı anlaşılan herhangi bir bakan istifa etmelidir. Hükümetin bakanlar aracılığıyla Parlamenteoya karşı gerektiği şekilde hesap verme sorumluluğu söz konusu olduğu halde, hükümetin faaliyetlerine ilişkin bütün bilgileri sağlamak ve o faaliyetleri Parlamenteoya açıklamak kamu personelinin gerektiği ihtisas komisyonları aracılığıyla parlamenteoya hesap vermelerine Bakanlarca izin verilmesi anlamına gelmektedir...

İkinci olarak, bir bakanın Parlamento'ya hesap verme göreviyle kastedilen şey, yürütmenin hesap vermekle sorumlu tutulma yükümlülüğünde bulunmasıdır. Parlamento üyeleri halkın demokratik şekilde seçilen temsilcileri oldukları için yürütmenin kendi faaliyetleriyle ilgili olarak Parlamento'da ortaya konan endişelere ve eleştirilere cevap vermesi gerekir (Kamu Hizmeti Komisyonu, 1996, 19).

Bakanla ilgili sorumluluğu ve hesap verme sorumluluğunu ilgilendiren bu mesele İrlanda'da Yüksek Mahkeme tarafından Devaney davası dolayısıyla alınan kararlar aydınlatıldı (Irish Times Law Report, 23 Şubat 1998). Bu dava, bir bölge mahkemesi katibinin Bakanın emri altındaki bir bakanlık görevlisi tarafından atanmasının geçerliliği hakkındaydı. Yüksek Mahkeme, atanmanın geçerli olduğuna ve Bakanın atamaya şahsen katılımına gerek olmadığına karar verdi. Mahkeme hiçbir bakanın kendisine verilen görevlerle hiç bir zaman şahsen ilgilenemeyeceği yolundaki Carltona prensibinin uygulanmasını uygun buldu. Başyargıç, Anayasa gereği bir görevlinin kararının bakanın kararı olduğunu vurguladı. Kendisine bağlı görevlilerin yapmış olduğu herhangi bir şeyden Parlamento önünde Bakanın sorumlu olması gerekir.

Tartışmaları özetlemek gerekirse, yukarıda ana hatları belirtilen beş düzeydeki bakan sorumluluğu kabul edildiğinde İrlanda yönetim sistemindeki cari değişiklikler bakanların gittikçe artan şekilde başkasına gönderme sorumluluğunu -ya soruların kuruluşların en üst yöneticilerine veya bağımsız birimlerin en üst yöneticilerine havale edilmesi suretiyle veyahut ilk planda sorunun gereğini yapmak üzere Kamu İdaresi Yönetim Yasasına göre spesifik fonksiyonlar için sorumluluk verilmiş kamu personeline talimat verilmesi yoluyla- uygulamaya koymalarına yol açabilecektir. Stratejik Yönetim Girişimi Kamu İdaresi Yönetim Yasası ve Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası ile desteklenen yönetim pratiğinin, üretmeyi amaçladığı gelişkin bilgiler, bilgilendirme, açıklama ve düzeltme sorumluluklarının uygulamaya konmasında güçlendirilmiş bir potansiyel yaratmalıdır. Feragat sorumluluğunun ise büyük ölçüde siyasal bir mesele olarak kalması söz konusudur.

Eğer bu değişiklikler etkili bir şekilde işlerse, başka yerlerdeki uygulamalar göstermektedir ki, kamu personelinin bireysel olarak, gerektiler Parlamento komisyonları aracılığıyla hesap vermesine bakanlarca izin verilmelidir. Şu var ki, bakanların bizzat kendileri eylemlerin eksiksiz bir hesabını vermeye devam etmelidir. Bakanların bakanlıklarının siyasal yöneticileri olarak kaldıkları ve kendilerinin yönetsel eylemlerden doğrudan sorumlu olamayabileceklerini, buna karşılık Parlamento'da ileri sürülen endişeleri cevaplarken hem hesap verme hem de hesap vermekle sorumlu tutulma yükümlülüğünü taşıyacaklarını kabul etmek gerekir. Hesap verme sorumluluğunun geleneksel biçimleri, örneğin parlamentolarca sorulan sorular, bu süreçte önemli bir role sahiptir.

3.1.2 Parlamento'yla İlgili Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu

Yukarıda işaret edilen yasal değişikliklerden dolayı kamu personelinin gittikçe artan şekilde doğrudan parlamento komisyonlarına rapor sunmaları istenebilecektir. Kamu Hesapları Komisyonu,

(Public Accounts Committee) Kamu Hesapları Komisyonuna muhasebe yüksek görevlileri olarak hesap verme sorumluluğu bulunan genel sekreterler vasıtası ile halkın parasının akılcıca kullanımının sağlanmasında uzun zamandan beri önemli role sahiptir. Sonradan diğer Parlamento komisyonları kurulmuştur. 1997 sonunda komisyonlar ve işleyişleri gözden geçirildiğinde Hükümet, Parlamento Komisyonlarının revize edilmiş bir yapı ve profilinde mutabık kalmıştır. Kurulan yeni komisyonlardan biri, özellikle, Stratejik Yönetim Girişimi meselelerini ve işleyiş konularını inceleyen komisyondur.

Britanya'da Millet Meclisi Kamu İdaresi Komisyonunca hesap verme sorumluluğu ve sorumluluk ile ilgili olarak yakınlarda yapılan bir inceleme, Parlamento'ya rapor sunan kamu personeli ile ilgili düzenlemeleri ve sonuç olarak bunları izleyen meseleleri ana hatlarıyla açıklamaktadır. Parlamento'ya rapor sunan kamu personeli ile ilgili olarak Komisyon, ilkin anayasal durumu belirlemektedir: Kamu personelinin yasa gereğince bakanlara verilen yetkilerden pek çoğunu kullanması, bakanlar bu yetkileri devretmiş olduğu için söz konusu olmakta ise de yetki, bakanlarda kalmaya devam etmektedir (Kamu Hizmeti Komisyonu, 1996, 34). Bakanla ilgili sorumluluk prensibi, kamu personelinin ihtisas komitelerinde sorulara cevap verirken söyleyebileceklerini sınırlandırmaktadır. Görevliler, ihtisas komisyonlarında, bakanlar adına onların talimatları çerçevesinde cevap vermektedirler.

Görevliler, kendi bakanlıkları adına hükümet politikasını sunmakla zorludurlar ve onu zayıflatamazlar. "Osmotherly Rules"⁽³⁾ şunu belirtmektedir: "Görevliler, mümkün olduğu ölçüde, cevaplarını olgularla ilgili sorunlarla ve hükümet politikalarına ve faaliyetlerine ilişkin açıklamalarla sınırlı tutmalıdırlar.... Görevliler, alabildiği ölçüde, alternatif politikaların liyakatini, bu politikalar siyasal açıdan tartışmaya yol açacak türden olduğu ahvalde tartışmaktan kaçınmalıdırlar" (Kamu İdaresi Komisyonu, 1996, 35).

Bazı yorumcular, bu durumun, aslında, yürütme organı hükümetin parlamento'ya olan hesap verme sorumluluğunun tam anlamıyla gerçekleşmesinde -özellikle bakan, hesap verme sorumluluğunu kabul etmede isteksizlik gösterdiğinde ve kamu personelini oluşturan hatalardan ve eksikliklerden sorumlu tuttuğunda- bir zaafa yol açacağına işaret etmişlerdir. Bu durum, bir ihtisas komisyonu bir bakanlıktaki yasa dışı davranış iddiasını incelediğinde, komisyonunun ismen bir kamu görevlisinin tanıklık yapması yolundaki isteğine karşı hükümet direncine de yol açabilir. Bakan, sorumluluğu taşıdığından ve dolayısıyla gerekçe devam ettiği için hangi görevlinin kendisini temsil etmesi gerektiğini belirlemelidir. Bu soruna cevaben Kamu Hizmeti Komisyonu, komisyonların ismen belli kamu personelinin kendileri önünde tanıklık yapmaları yolundaki isteklerinin bakanlarca kabul edilmesi şeklindeki bir varsayımın bulunması gerektiğini tavsiye etmektedir (Kamu İdaresi Komisyonu, 1996, 39).

Komisyonların ismen kamu personelini kendi huzurlarında bulunmaya çağırma yetkilerinin yanı sıra bağımsız düzenleyici organların parlamento komisyonlarına karşı hesap verme sorumluluğu meselesi

³ Osmotherly Kuralları Kabine Ofisi tarafından çıkarılan "İhtisas Komisyonlarına Bakanlıkla İlgili Tanıklık Yapma ve Cevap Verme" başlıklı rehberdir. Bu Kurallar ihtisas komisyonlarında tanıklık yapan görevlilerin bu tanıklığı bakanlar adına ve onların talimatı çerçevesinde yapmalarını bildirmektedir.

bulunmaktadır. Bu mesele, kısa bir süre önce, İrlanda'da Telekomünikasyon Düzenleme Kurumu Direktörü'nün Parlamento Komisyonu önünde hazır bulunmayı reddetmesi örneğiyle kendini göstermiştir. Direktör sonradan bir komisyon toplantısında bulunduysa da, kendisi, bulunmasının Kurumun bir zorunluluğu olmadığı yolundaki görüşünü sürdürmüştür. Direktör'ün Parlamento'ya karşı hesap verme sorumluluğu bulunmasa bile, Parlamento üyeleri Kurum'un hesap verme sorumluluğunu incelediler (Irish Times, 13 Şubat 1998). Birleşik Krallık'ta hem bağımsız düzenleme kurumları hem de hükümet (özerk) kurumları bakımından benzer sorunlar yaşanmış ve bu sorunlar en üst yöneticilerin Millet Meclisinin ilgili komisyonuna doğrudan hesap vermesi ve bakanlar ile görevliler arasında açık şekilde bir sözleşme ilişkisinin bulunması şeklinde bir talebe yol açmıştır (Hazine ve Kamu Hizmeti Komisyonu 1992-93, Ek 6, 296-7).

Üstelik Birleşik Krallık Kamu İdaresi Komisyonu, ihtisas komisyonlarının yürütmenin etkili denetleyicileri olarak hareket etmeleri ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaları gibi daha kapsamlı bir sorunu incelemektedir. Komisyonlara olanaklar sağlanması ve faaliyetlerini yürütme tarzları buradaki temel konular olarak belirlendi. Komisyonların halihazırda ellerinde bulunan imkanlarla doğru soruları sorma kabiliyetleri sorgulandı. Komisyonların çalışmalarını nasıl yürütecekleri noktasında bir temel konu Komisyonunda bir uzman tanıkla yapılan tartışmalarda ortaya çıktı:

Kate Jenkins ihtisas komisyonlarının çalışmalarını yürütme tarzı hakkında daha kapsamlı soruları ortaya attı. Kendisi ihtisas komisyonlarının hükümetten bilgi almalarının geleneksel biçiminden -kamu görevlisine ya da bakana soruların sorulduğu ve cevapların alındığı resmi tanıklık oturumları- "modern bir organizasyonun daha çok modası geçmiş bir hesap verme sorumluluğu ile uğraşması" olarak söz etmiştir. Kendisinin ileri sürdüğü görüş, üretilen şeyin bilgiye dayalı müzakere değil, "çok formel ve oldukça güven altına alınmış ve dikkatlice düşünülmüş cevaplar" olduğudur (Kamu İdaresi Komisyonu, 1996, 67).

Bir başka uzman tanık, Sör Peter Kemp, ihtisas komisyonlarının, bağımsız bir denetim organının raporlarına dayalı olarak, bakanlık üst düzey yöneticilerini ve kuruluş üst düzey yetkililerini hedefleriyle ilişkili performanslarını sorgulamak suretiyle "hissedarlar toplantıları" şeklinde işlev önermiştir (Kamu İdaresi Komisyonu, 1996, 62).

Parlamento komisyonlarına yönelik bağımsız destekle ilgili son husus, Avustralya'da kamusal hesap verme sorumluluğu ile ilgili bir incelemede Mulgan (1997) tarafından anımsatılmaktadır. Kendisi, Genel Denetçinin ve Ombudsman'ın soruşturma karakterli faaliyetlerinin yanı sıra bilgiye erişim özgürlüğü yasasının, parlamento komisyonlarının hesap verme sorumluluğu ajanları olarak rolünü güçlendirmiş olduğundan söz etmektedir. Mulgan, parlamentonun yürütmeyi kontrol ve yönlendirme kabiliyetinin zayıf olduğu yolundaki eleştiriyi kabul etmektedir. Ancak kendisi, genel olarak hesap verme sorumluluk süreçleri bağlamında, bunu kaçınılmaz olarak, Avustralya hesap verme sorumluluk düzenlemelerinde sınırlayıcı bir etken olarak görmektedir:

..... mesele bizzat parlamentonun ve O'nun görevlilerinin tavsiyelerini uygulatma konusunda resmî yetkiye sahip olup olmamaları değil, ama gerektiğinde diğer hesap verme sorumluluk kanallarının teşvikiyle onların gözetim ve denetim faaliyetlerinin sonuçta hükümetçe verilecek uygun cevaplara yol açmasıdır... Halkın eleştirilerine karşı olumlu tepki göstermek bakımından bakanlar üzerinde güçlü motivasyonlar söz konusudur.

3.2 Yönetmel Hesap Verme Sorumluluğu

Yönetmel hesap sorumluluğu, kamu idaresinin yönetimi dolayısıyla kamu personelinin bakanlar, Parlamento ve nihayetinde yurttaşlar karşısındaki hesap verme sorumluluğuyla ilgili bulunmaktadır. Buradaki iki temel konu, bakanlar ile genel sekreterler arasındaki hesap verme sorumluluğu ile yöneticilerinin ve personelin hesap verme sorumluluğudur.

3.2.1 Bakanlar ile Genel Sekreterler Arasındaki Hesap Verme Sorumluluğu

1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası, bakanlıklardaki ve devlet ofislerindeki sorumluluk ve hesap verme sorumluluk düzenlemelerini açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. Yasa; 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 dahil olmak üzere bir dizi konu dolayısıyla genel sekreterlerin yetkilerinin, sorumluluklarının ve hesap verme sorumluluklarının bulunacağını belirtmektedir. Yasa, yeni yönetim yapısı çerçevesinde tahsis edilen görevler dolayısıyla genel sekreterin, bakana karşı hesap verme sorumluluğunun bulunduğunu ifade etmektedir. Strateji bildirimi uygulaması hakkında bakana gelişim raporları verilmelidir.

Uygulamada, bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasında, bir derecede, tamamiyle çekip alınamayan ortaklaşa sorumluluk söz konusudur. Boston (1997, 7) bakanların ve bakanlıkların en üst yöneticilerin rollerini belirleme girişiminde belki de en ileri gitmiş Yeni Zelanda ile ilgili olarak şunu ifade etmektedir:

Bazı kişiler; eğer A kişisi Zden sorumlu ise o zaman B kişisinin Zden sorumlu olamayacağını düşünüyor gibi görünmektedir. Bundan dolayı, bir bakanlığın en üst yöneticisi (departmental chief executive) bakanlığın yönetiminden sorumluysa, bir bakan aynı zamanda sorumlu olamaz.... Ancak böyle bir görüş anlamsızdır..... Kamu sektöründe ortaklaşa sorumluluk istisna olmaktan çok kuraldır. Kabinenin bakanları, hükümetin kararlaştırdıklarından ortaklaşa sorumludurlar..... Bakanlar (parlamentoya ve halka karşı) kendi bakanlıklarının yaptıklarından politik açıdan sorumlu olurlarken, bakanlıkların en üst yöneticileri bakanlıklarının faaliyetlerinden yönetmel açıdan sorumludurlar. Sözü geçen bu sorumluluklar, bir hayli üst üste binmekte; kesin olarak tanımlanamamaktadır.

Bu yüzden, bu ortaklaşa sorumluluklar bağlamında hesap verme sorumluluk ilişkilerini aydınlığa kavuşturmaya yönelik girişimlerin anlaşılması gerekir. Bir önemli girişim, İrlanda'daki stratejiyi bildirimleri uygulamasıyla bir ölçüde benzerlik gösteren bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasındaki performans sözleşmeleri uygulamasıdır. Yeni Zelanda da bakanlıkların, Britanya'da da özerk kuruluşların en üst yöneticileri (chief executives) performans sözleşmeleri ve uygulama sonrası performans değerlemesi yoluyla bakanlara karşı resmen sorumlu tutulmaktadır. En üst yöneticileri (chief executives) bakanlarla performans hedeflerini belirleyen yazılı sözleşmeler imzalamaktadırlar. Kendilerinin bu hedefleri gerçekleştirmedeki başarıları yıllık olarak değerlendirilir. En üst yöneticilerin ücretleri buna bağlı olarak değişebilmektedir.

Schick (1996, 73) Yeni Zelanda yaklaşımını şöyle açıklamaktadır: "Bakanlar ve yöneticiler önceden mali performans, üretilecek çıktılar, üzerinde mutabık kalınan çıktılar için harcanacak para, yürütülecek çalışmanın kalitesi ve zamanlılığı hususlarında anlaşmalıydılar. Performansın bu şekilde önceden belirlenmesi bakan ve yöneticilere fiilen üretilen çıktılarının miktarını, maliyetini ve kalitesini planlanmış seviyelerle karşılaştırma imkanı verir. Bu, yönetsel hesap verme sorumluluğunun esasıdır." Her bakanlık Tahminlerde, yıllık satınalma sözleşmesinde ve bakanlık tahmin raporunda çıktı hedeflerini belirler. Yasal anlaşmaların gücüne sahip olmasa da satınalma sözleşmeleri anlaşma biçimini alır. Sözleşmenin ana bölümü, çıktı bakımından, en üst yöneticinin gerçekleştirmede öncelik vermesi gereken bazı temel sonuçları saptar. En yaygın yaklaşım sözleşmelerinin taslak olarak en üst yöneticilerce hazırlanması şeklinde ise de, ilgi duydukları bazı konuların bakanlarca eklenmesiyle birlikte sözleşmelerin düzenlenmesi uygulaması değişiklik göstermektedir (Schick, 1996, 79).

Bakanlık tahmin raporları, göreceli olarak, Yeni Zelanda'daki hesap verme sorumluluk rejimine yeni bir eklemidir. Bu raporlar, yıllık raporlarda çıktıları bakanlık tahmin raporlarındaki tahmin sonuçlarıyla karşılaştırmaya yarayan bir hesap verme sorumluluk kriteri sağlamak suretiyle her bir bakanlığa neyi yapmayı ve harcamayı planladığını ayrıntılı olarak açıklama fırsatını vermektedir. Bakanlık tahmin raporları diğer dokümanlarda yer alan bilgileri tekrarlama ve yüklediği iş yükü nedeniyle bakanlık yöneticilerince eleştirilmiştir. Planlanan performans fiili performansla karşılaştıran yıllık raporlar, finansal ve operasyonel sonuçlarla ilgili hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek üzere İsveç'te ve Avustralya'da da etkin biçimde kullanılmaktadır (OECD, 1997, 23).

Bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasındaki sözleşmeye dayalı bu hesap verme sorumluluk sistemi pek çok yarar sağlamayı amaçlamakta olup bu yararlar Irwin (1996, 13) tarafından şu şekilde özetlenmektedir:

- Bakanlar, bakanlıklarının yaptıkları ve yapılanların kaç mal olduğu konusunda göreceli olarak daha kesin ve tam bilgilere sahip olmakta ve bu da bakanlığı daha iyi yönetmeyi ve bütçeyle ilgili daha iyi karar almayı kolaylaştırmaktadır.
- Bakanlıklar ve devlet kuruluşları, çıktılarıyla ilgili olarak daha net bir kavrayışa sahip olmaktadır.
- Yazılı sözleşmeler hem bakanlara hem de bakanlıklara bakanlığın gelecek yıl yapmayı tasarladığı şey hakkında daha iyi kavrayış sağlamaktadır. Bakanlar yetersiz performansla ilgili

eleştirilerde bulunmak için daha sağlam bir temele sahip olmaktadırlar. En üst yöneticiler açısından ise, mantık dışı eleştirilere karşı kendilerini savunmak için daha sağlam bir temel söz konusudur.

Ne var ki, bu anlaşmaya dayalı yaklaşımla bağlantılı sınırlamalar da bulunmaktadır. Performans sözleşmelerinin geliştirilmesiyle ve izlenmesiyle bağlantılı önemli işlem maliyetleri söz konusudur. Hesap verme sorumluluk sisteminin işlenmesine önemli kaynaklar tahsis edilmesi gerekir. Bir "çeklist anlayışı"nın geliştirilmesi tehlikesi de bulunmaktadır. Bu anlayışta belirlenmiş çıktıların üretilmesi daha geniş etkilerle ve sonuçlarla ilgili endişeden önce gelmektedir. Hatta sözleşme spesifikasyonu iyi işlediğinde, Irwin'in işaret ettiği gibi, diğer sorunlar söz konusu olabilmektedir: "..... bakanlar kendi kuruluşlarının performansının değerlendirilmesine az ilgi duyabilmektedirler..... Parlamento da bakanlık ya da kuruluş faaliyetlerinin incelenmesindeki diğer konulardan ziyade performans konularının izlenmesine daha az ilgi gösterebilmekte ve dolayısıyla da bakanlar üzerindeki performans değerlendirmelerine yönelik baskı azalmaktadır. Bu nedenle, bakanların izleme faaliyetlerinin gelişigüzel hale dönüşmesi ve performans üzerindeki izlemenin etkilerinin zayıflaması riski bulunmaktadır. Bakanlıklar kendileri için kolay hedefler saptayabilmekte ve üstelik bu hedeflere bile ulaşmada zaafa düşerlerse sınırlı sayıda sorunla karşılaşılacağını düşünmektedirler."

Bu sınırlamalar, bazı yorumcuların, örneğin Irwin'in (1996) ve Boston'un (1997), bakanlıkların ve kuruluşların iyi çalışmalarını ve hesap vermelerini sağlamak üzere yazılı sözleşmelere ilaveten başka mekanizmalar talep etmelerine yol açmıştır. Yüksek becerili kişilerin bakanlıkları ve kuruluşları yönetmek üzere atanmalarında ve onlara eğitim desteği sağlanmasında olduğu gibi, profesyonelliğin, sadakatin ve kamu idaresi normlarının desteklenmesinin teşvik edilmesi hesap verme sorumluluğunu sağlamanın diğer yararlı araçları olarak teşvik edilmektedir.

İrlanda'da 1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası strateji bildirimini bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasındaki yeni ilişkinin temel ögesi olarak belirlemektedir. Strateji bildirimlerinin "sözleşmeye dayalı" dokümanlar haline gelme derecesi yeni yönetim düzenlemelerine göre ele alınacak önemli bir mesele olacaktır. Uluslararası belirtiler göstermektedir ki, bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri arasında yazılı sözleşmeler temelinde daha formel anlaşmaya doğru bir hareket söz konusudur. Ancak, belki de strateji bildirimleri formel bir anlaşmadan çok "ilişkiye dayalı" anlaşmanın bir türü olarak görülerek böyle bir anlaşmayla bağlantılı maliyetler kontrol altında tutulmalıdır (Boyle, 1992). Bakanlık ve kuruluşun planlanan sonuçları fiili sonuçlarla karşılaştıran yıllık raporlarının giderek artan ölçüde faaliyet sonrası hesap verme sorumluluk aracı olarak kullanılması da yararlı bir gelişme gibi görünmektedir. Bu bağlamda, yıllık raporlar, gerçekleştirilenlerin betimleyici dokümanları olmaktan performans hakkında sistematik bilgi sağlayıcıları olmaya doğru ilerlemekte olup belki de İsveç örneğinde olduğu gibi denetime konu olacaktır.

3.2.2 Hat Yönetimi ve Personel Hesap Verme Sorumluluğu

1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası, genel sekreterlere, fonksiyonların yerine getirilmesi için görevlilere veyahut bir bakanlığın belli bir düzeyde ya da düzeylerdeki görevlilerine sorumluluk tevdi

etme yetkisi vermektedir. Bu görevliler, genel sekretere veya kurumun en üst yöneticisine ve belirlenmiş benzeri diğer görevlilere karşı kendilerine verilmiş fonksiyonların yerine getirilmesinin hesabını vermekle yükümlü addedilmektedirler. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin üstlenmekte oldukları şey hakkında daha fazla bilinç sahibi olmalarının yanında yöneticilerin ve personelin neden sorumlu olduklarının açıkça belirlenmesine odaklanma söz konusudur.

Bu, halkın gözünde kamu görevlilerinin değerinin ne kadar olacağı sorununu ve bunun dolaylı etkilerini gündeme taşımaktadır. Kamu idaresinin anonimliği artık eskisi kadar güçlü değildir. Tait (1997, 3) Kanada'daki gelişmeleri yorumlarken şuna işaret etmektedir : "görevliler, hükümetin sorumluluğunu zedelemeksizin, bilgi vermek ve yaptıkları işlerini açıklamak üzere parlamento komisyonlarında hazır bulunabilir ve bulunmaktadırlar..... hüviyetin belli olmaması (anonymity) ilk halinden daha esnek bir prensiptir."

Bununla bağlantılı konu, kamu görevlilerinin meydana gelen problemlerden ne derecede sorumlu tutulabilecekleridir. İst derece görevlilerden oluşan özel çalışma grubunca üstlenilen Kanada kamu idaresinde değerler ve etik incelemesi, sorumlu tutmayı ele aldığında şunları belirtmektedir :

- Makam sahipleri kendi yetkileri içinde meydana gelen herşeyden sorumludurlar.
- Kendilerinin disiplin ya da sorumlu tutulma gibi kişisel sonuçlarla karşılaşmaları konusu her özel durumun koşullarına bağlıdır.
- Gözönünde bulundurulması gereken ana nokta, makam sahibinin bir soruna sebebiyet verip vermediği veyahut o sorundan kaçınmak için adımlar atmasının gerekip gerekmediğidir (Tait, 1997, 4).

Ancak, sorumlu tutulmaya ya da anonimliğe bakılmaksızın, bakanlara, parlamentoya ve yurttaşlara, kamu görevlilerinin eylemleri dolayısıyla hesap verme yükümlülüklerinin bulunduğu güvencesini vermek üzere artan sorumluluk devrine paralel mekanizmalar geliştirmeye çok açık biçimde ihtiyaç bulunmaktadır. Yukarıda sözü geçen Kanada özel çalışma grubu, böyle bir hesap verme sorumluluğunun hiyerarşik sistem aracılığıyla kamu idaresi içine sokulması gerektiğini düşünmektedir.

Bunu gerçekleştirme yöntemleri hesap verme sorumluluğunun benimsenmesini büyük olasılıkla etkileyecektir. Mayne (1997, 159) kusurun paylaşılmasından ziyade başarının hesabının verilmesi olarak kabul ettiği şeye vurgu yapılmasını önermektedir:

Reforma tabi tutulmuş bir kamu idaresinde halkayı tamamlamak için ihtiyaç duyulan şey hangi sonuçların gerçekleşmiş olduğunu gösterecek motivasyondur. Önemli olan, bu gösterimi hesap verme sorumluluk rejiminin esası haline getirmektir. Başarının hesabının verilmesi sorumluluğu, gerçekleşmiş olan şeyin yani anlamlı olan ve değer taşıyan şeyin güvenilir şekilde gösterilmesidir. Değer taşımak, başarılması gerekenle ilgili olarak önceden belirlenmiş beklentiler bağlamında performansın raporlanması anlamına gelmektedir.

Böyle bir hesap verme sorumluluk rejiminde, yöneticiler ve personel açısından duruma egemen olma ve programların nasıl yürüdüğünü gösterebilme ile şunlar kastedilmektedir :

- Neyin gerçekleştirilmesi gerektiğinin kavranması,
- Sonuçların tam vaktinde gerçekleşmiş olduğunun bilinmesi,
- Gerçekleşmiş olanın güvenilir şekilde gösterilebilmesi,
- Sonuçların elde edilmesinin daha maliyet etkin yolları için sürekli çaba gösterilmesi ve
- Bu bilgiye dayalı olarak akıllıca davranıldığıının ortaya konulması, yani alınan kararların ve yapılan işlerin olanlar ışığında rasyonel olduğunun gösterilmesi (Mayne, 1997, 160).

Kanada hükümeti, kamu faaliyetinde "sonuçların yönetimi"ne odaklanmayı teşvik etmek suretiyle, kamu görevlilerinin başarının hesabını vermelerine yönelik böyle bir yaklaşımı destekleme girişiminde bulunmuştur. Örneğin, Kanada Gelir İdaresi Gümrük Sınır Hizmeti tarafından yönetilen ve kişilerin uluslararası hareketini ve Kanada'ya girişlerindeki bagajlarını ele alan Yolcular Programı için uzun vadeli amaçlarla performans göstergelerini bağlantılandırmaya yardımcı olmak üzere hesap verme sorumluluk anlaşmaları geliştirilmiştir. Hesap verme sorumluluk anlaşmaları Gümrük tepe yönetimi ile altı bölge direktörü arasında gerçekleşmektedir. Mali yıllarla ilgili olarak beklenen performans tasarlanmakta, tartışmaya konu olmakta ve alan personelinden bilgi alınmaktadır. Zorunlu olmamasına rağmen, üç bölge, ayrıca, sonraki yönetim kademesi ile mantıka yöneticilerini ve liman idarecilerini ilgilendiren ek hesap verme sorumluluk anlaşmaları düzenlemiştir.

Sonuçlarla ilgili böyle hesap verme sorumluluk perspektifi, kamu görevlilerinin ve devlet memurlarının gittikçe artan bir şekilde çalışma özelliği haline gelen ekip temelli çalışmaya da uygulanmaktadır (Boyle, 1997). Ekip düzeyindeki etkin çalışmayla ilgili hesap verme sorumluluğu açısından, ekip net, spesifik ve üzerinde mutabık kalınan performans hedeflerine sahip olmalı; birey ve grup düzeyindeki görevlerle ilgili sorumluluk açıkça belirlenmeli ve ekibin raporlama ilişkisi net bir şekilde ifade edilmelidir.

Sonuçlarla ilgili hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi bakımından -ki burada hat yönetimi ve personel hesap verme sorumluluğundaki temel bir konu olarak belirlenmiştir- İrlanda kamu idaresinde sürmekte olan mevcut yönetim girişimi son derece yaşamsal olacaktır. Özellikle, sonuçları göstermesi gerçekleşirse, personel performans planlarının ve temel sonuçları ve çıktıları saptamanın başarılı şekilde işlenmesine ihtiyaç duyulacaktır.

3.3 Yurttaş Karşı Hesap Verme Sorumluluğu

1997 tarihli Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası İrlanda'daki hesap verme sorumluluk düzenlemeleri üzerinde önemli bir etki yapacaktır. Yurttaşlar, bazı istisnalarla, kamu organlarının ellerinde bulunan bilgilere yasal erişim hakkına sahip olacaklardır. Yasa hükümleri, ayrıca, soruşturma ve itirazları karara bağlama yetkileri bulunan Bilgi Komiseri Ofisini tesis etmektedir. Bilgi Komiseri Ofisi kendi personeli ile birlikte ayrı ve bağımsız olmasına rağmen, bu görev Ombudsman tarafından üstlenilecektir.

Kamu organlarından, ellerinde bulunan bilgileri detaylandıran el kitapları yayımlamaları istenmektedir. Böylece, kamu görevlilerince oluşturulan kayıtlar yurttaşlarca anlaşılabilir olacaktır. Takip

edilebilen bir "karar denetim izi" oluşturulmaktadır. Bu durum, mevzuatın kamu görevlilerince bakanlara sunulan tavsiyelerin daha az samimi ve açık olmasına yol açabileceği ve kararların kağıt üzerinde olmaktan çok sözlü olarak alınabileceği ve iletilebileceği yolunda bazı endişeler doğurmuştur. Ancak, uluslararası deneyimler aslında bunun pratikte meydana gelmediğini göstermektedir. Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada gibi bilgiye erişim mevzuatını uygulamaya sokan ülkelerin kamu görevlileri ifade etmektedirler ki, samimiyet ve açıklığa zarar verici etkiler olmaksızın raporlama, tavsiyede bulunma ve karar alma kalitesinde bir gelişme kaydedilmiştir (Doyle, 1997).

Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası'nın belirlediği yeni prosedürlere göre faaliyet gösteren kamu görevlileri açısından temel problemlerden biri, önemli meselelere ilişkin hassas bilgilerin söz konusu olduğu bir bağlamda halkın bilme hakkını güvence altına almak olacaktır. Bilginin serbest bırakılmasında, halkın çıkarı kriterinin uygulanması burada hayati önem taşıyacaktır. Ombudsman, bilginin serbest bırakılmasıyla halkın çıkarına nasıl zarar verildiğinin ya da halkın çıkarına nasıl hizmet edilmediğinin kamu organlarınınca Bilgi Komiseri sıfatıyla kendisine gösterilmesinin gerekli olacağını belirtmiştir (Murphy, 1998). Başka bir deyişle, çok sınırlı ve istisnai durumlar hariç, bireylerin kendileri hakkında kamu organlarının ellerinde bulunan bilgilere ulaşmaları gerektiği varsayılmaktadır.

Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası'na ek olarak, yurttaşa karşı hesap verme sorumluluğuna daha çok önem verilmesinin kaynağı, muhtemelen, hizmet sunum kalitesinin giderek artan ölçüde hedef alınmasıyla bağlantılı olarak kamu görevlilerine sorumluluk devrinin öngörülmesidir. Barzelay (1992, 128) hiyerarşik hesap verme sorumluluğundan yurttaşa karşı hesap verme sorumluluğuna olan bu hareket ile ilgili olarak şunu ifade etmektedir :

Bürokratik paradigma içindeki hiyerarşik ve tedavi edici hesap verme sorumluluk atağının üstesinden gelmenin bir yolu olarak, dikkatler, kamu görevlilerinin yurttaşların değer verdikleri sonuçları yarattıkları çalışma ilişkilerine ve bu arada tüketici ilişkisine yoğunlaştırılmalıdır... Post-bürokratik açıdan, böyle çalışma ilişkileri içinde angaje olan taraflar arasındaki hesap verme sorumluluğu iki yönlü olmak durumdadır. Örneğin, tedarikçilerin, müşterilere karşı, onların ihtiyaçlarını kalite ve değer bakımından karşılamak üzere hesap verme sorumlulukları bulunmalı; müşterilerin de tedarikçilere karşı kendi ihtiyaçlarını belirtmek ve geri-bildirimde bulunmak bakımından hesap verme sorumlulukları olmalıdır.

Yurttaşa yönelik bu tür hesap verme sorumluluk düzenlemeleri, birkaç ülkede yurttaş ya da müşteri sözleşmelerinin uygulanması yoluyla formüle edilmiştir. Britanya'da Yurttaş Sözleşmesi bu tür yaklaşımların öncüsü olarak görülmektedir. Amaç, kalitenin, tercihin, standartların ve değerlerin gelişmesine yardımcı olmak; tek tek yurttaşlara yönelik hizmetlerin geliştirilmesini amaçlayan spesifik hizmet hedefleri belirlemek ve bunları kontrol etmek, uygun şikayet ve düzeltme mekanizmaları sağlamaktır. Ancak uygulamada; bazı sözleşmeler anlamsız olacak kadar muğlak standartlar belirlemekte; çoğu hizmetler için telafi edici bedel bulunmamakta, standartlar bağlayıcı olmamakta ve çok az sözleşme bağımsız şekilde denetlenmekte ya da gözetim altında bulundurulmaktadır (Wilson, 1996). Bu nedenle, hizmet kalitesi bakımından yurttaşlara karşı doğrudan hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesinin bir aracı olarak

kullanılan sözleşmeler, kavram olarak genel kabul görse de pratikte bunların uygulanmasıyla ilgili sorunlar bulunmaktadır.

İrlanda'da Kaliteli Müşteri Hizmet Girişimi ve bakanlıkların ve ofislerin müşteri hizmeti eylem planlarının üretimi, spesifik hale getirilmiş hizmet hedeflerinin belirlenmesine yönelik ilk adımı temsil etmektedir. Bunların başarısında can alıcı nokta, yukarıda belirtildiği gibi, böylesi hedeflerin ne ölçüde denetlendiği ve bunun devamında ne derecede uygun tedbir alındığı, hedeflerin müşteri beklentilerine ve ihtiyaçlarına uygunluğunun ne ölçüde değerlendirildiği olacaktır.

3.4 Hesap Verme Sorumluluğu ve Yeni Organizasyon Biçimleri

İrlanda'daki kamu idaresi yönetim reformları, bir ölçüde, kamu yönetiminin mevcut yapılarının ve süreçlerinin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi şeklinde biçimlenmektedir. Ne var ki, bu reformlar, ayrıca, yeni örgütsel biçimler ve süreçler bakımından yeni yönetim düzenlemelerinin geliştirilmesini kolaylaştırmakta ve buna imkan vermektedir. Bu örgütsel biçimlerin ve süreçlerin hesap verme sorumluluğu üzerinde dolaylı etkileri olmaktadır. İki kritik gelişme, özerk organların ve birimlerin oluşturulması ve belli alanlarda bağımsız düzenlemeye yönelmesidir.

3.4.1 Hesap Verme Sorumluluğu ve Özerk Organlar

İrlanda kamu idaresinde yönetişimin bir ögesi olarak, özerk organlar uzun bir geçmişe sahiptir. Yarı yargısal fonksiyonlu "Bord Plean/la " ve ticaret yönelimli "Post and Telecom Eireann" gibi organlar bir süreden beri varlıklarını sürdürmektedir. Daha yakınlarda "Irish Aviation Authority" (İrlanda Havacılık İdaresi) kamu idaresi statüsünden devletçe finanse edilen organ statüsüne geçmiştir. Hapishaneler Kurumu (Prisons Agency) oluşturulma sürecindedir ve özerk birimler Tarım ve Gıda Bakanlığının değişim stratejisinin temel bir ögesidir. Kamu faaliyetlerinin yönetiminde, bakanlıkların içinde ya da dışında olsun, özerk organların rolüne artan bir ilgi söz konusudur.

Pek çok hükümet fonksiyonunun özerk kuruluşlara devredildiği Britanya'daki kamu idaresi reformundan bazı dersler çıkarılabilir. Bu kuruluşlar ana bakanlıklar bünyelerindeki mevcudiyetlerini korumaktaysalar da, kendilerine hatırı sayılır ölçüde yönetim özgürlükleri verilmektedir. Bu yöneliş, böylesi değişikliklerin "demokrasi eksikliği"nin oluşmasına yol açıp açmadığı konusunda bir hayli tartışma yaratmıştır. Bu senaryoda bakanlar, meselenin yönetimin ele alacağı faaliyetler bir konu olduğunu ifade ederek, siyasal hesap verme sorumluluğundan kaçınılabirler. Buna karşılık yöneticiler kendilerinin resmen kamuoyuna ve parlamentoya karşı bakan aracılığıyla hesap verme sorumluluklarının bulunduğunu söyleyebilirler. Böylece hesap verme sorumluluğu sistemdeki çatlaklar arasına düşmektedir. Benzer endişeler Hollanda'da da ileri sürülmüştür. Bu ülkede endişeler, politikaların üstünlüğü ve bu tür organizasyonların demokratik kontrol açılarından kuruluşların etkisiyle ilgili olarak dile getirilmiştir (Krickert ve Verhaak, 1995, 540). Ancak başkaları da, özerk

organların oluşturulmasıyla hesap verme sorumluluğunun uygulamada, güçlendirilmiş olduğunu ileri sürmüştür. Buradaki gerekçe, formel olarak sorumluluğun kuruluşun en üst yöneticisine devrinin daha gelişkin hesap verme sorumluluğu sağlayabilmesidir. Bunun nedeni de sorumluluk devrinin, bakanla en üst yönetici arasındaki ilişkiyi daha açık ve şeffaf kılmasıdır. Çerçeve doküman, yani bakan ile en üst yönetici arasında yarı anlaşmaya dayalı sözleşme, Britanya'daki bu ilişkinin açıklığı kavuşturulmasında hayati öneme sahiptir.

Britanya Kamu İdaresi Komisyonu, bakanla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu incelemesinde, özerk kuruluşların hesap verme sorumluluğu üzerinde durdu. Hesap verme sorumluluk düzenlemelerinin güçlendirilmesi ve aydınlığa kavuşturulması amacıyla, Komisyon, üç önemli alanda adım atılması tavsiyesinde bulundu (Kamu İdaresi Komisyonu, 1996, 50-57).

- **Kuruluşlardan alınan bilgiler** : Yurttaş Sözleşmesiyle birlikte kuruluş sisteminin yararlanılabilir bilgilerinde çok büyük bir genişlemeye yol açmış olduğunu kabul etse de, Komisyon, özellikle kuruluş hedeflerinin ne kadar çaba ve dikkat gerektirdiği ve kuruluşların performanslarının ne kadar başarılı olduğu konularında daha fazla mukayeseli bilgi kullanmak suretiyle bilgilerin geliştirilebileceğine dikkat çekmektedir.
- **Kuruluşların en üst yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu** : En üst yöneticilerin parlamentoya karşı doğrudan hesap verme sorumluluklarının bulunması yolunda talepler söz konusu olmakta ise de, onlar ilgili bakan aracılığıyla hesap vermekle sorumlu olmayı sürdürmüşlerdir. Ancak, uygulamada, en üst yöneticiler, çoğu kez, doğrudan bilgi vermektedirler. Onlar, kuruluşun faaliyetleriyle ilgili olarak komisyonlar önünde tanıklık etmekte ve bizzat kendi adlarına yayımlanmış sorulara yazılı yanıt vermektedirler. Komisyon, en üst yöneticilere devredilen hesap verme zorunluluğuna daha fazla önem verilmek suretiyle bu tür uygulamaların devam ettirilmesi ve geliştirilmesi ve bunun yanı sıra parlamentoda ortaya konan endişeler dikkate alınarak hesap vermeyle sorumlu tutulma yükümlülüğünün bakanlarda kalması tavsiyesinde bulunmaktadır.
- **Bakanların ve en üst yöneticilerin sorumlulukları** : Komisyon, bakanların ve en üst yöneticilerin rollerinin ve sorumluluklarının çerçeve dokümanlarda daha kesin olarak açıklanması tavsiyesinde bulunmaktadır. Dokümanların Yeni Zelanda'da olduğu gibi, daha belirgin şekilde anlaşmaya dayalı hale getirilmesi, daha ayrıntılı incelemeye değer görülmektedir. Komisyon, ayrıca ihtisas komisyonlarının, çerçeve dokümanlar ve kuruluş strateji planları hakkında, bunlar yayınlanmadan önce ve gözden geçirildiğinde, yorumda bulunmak suretiyle çerçeve dokümanların hazırlanmasına daha fazla katılmalarını tavsiye etmektedir. En üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu konusunda bazıları, muhasebe üst görevlisi olarak kuruluşlara kaynak tahsis eden bakanlık tepe yöneticisinin yanında, en üst yöneticilerin kuruluşlarda kaynakları kullanan muhasebe üst görevlileri oldukları bir durum talep etmektedirler (Pliatzky, 1992). Bu durum Garda Siochna'nın Verimliliği ve Etkinliği Hakkında Yönlendirme Grubu Raporu'nda yer alan Garda Siochna Komiseri'nin harcamaların doğruluğu ve paranın değerinin karşılığının elde edilmesi için muhasebe üst görevlisi olması yolundaki önerisiyle benzerlik göstermektedir.

Bazı özerk organlarla ilgili bir konu da, yönetim kurulları mevcutsa, bu tür organların kurullarındaki kamu görevlilerinin rolüyle ilgilidir. Hesap verme sorumluluğu bakımından kamu organlarının (yönetim) kurulları kamu fonlarının yönetiminden ve performansın bütün yönlerinden sorumludurlar ve kendilerini uygun dış denetime açmalıdırlar. Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Yetkili Enstitüsü (CIPFA, 1984) bu hesap verme sorumluluğunun bütün tarafların bu sorumluluklarla ilgili olarak net bir anlayışa sahip olmasıyla ve rollerin sağlıklı bir yapı aracılığıyla açıkça belirlenmesiyle gerçekleştiğini belirtmektedir. Ancak, kurullardaki kamu görevlilerinin yasal olarak şirkete karşı hesap verme sorumlulukları bulunsa da, kendileri, ayrıca, çoğu kez, kurullarda bakanların temsilcisi rolüne sahip kişiler olarak görülmektedir. Kısa bir süre önce yapılan Hepatit C mahkeme soruşturmasının gösterdiği gibi, bu rollerin dengelenmesi zor bir iş olabilmektedir.

Bir başka konu da, özerk organların gelişmesinin, bakanlıkların geriye kalan "çekirdek kadro" niteliğindeki personelinin özerk organlarla ilgili genel sorumluluğuna olan etkisidir. Yürütme fonksiyonlarının spesifik birimlere veya ayrı organlara "aktarılması"nın gerisindeki ana yönlendiricilerden birisi, bakanlıkların politika, strateji ve yürütme performansının izlenmesi üzerine daha fazla yoğunlaşmasına imkân sağlamaktır. Bazı durumlarda, günlük faaliyetlerin sorumluluğundan arınmanın, çalışmalarına yeni bir yön verilmesi de dahil olmak üzere, bakanlık personeli açısından derin etkileri olacaktır. Bu yeni görevleri üstlenmek için uygun becerilerin ve uzmanlıkların geliştirilmesi bakanlıklar açısından ayrı bir zorunluluktur. Hesap verme sorumluluğu bağlamında "ölçüsüzlüğe" düşmeden özerk organların performanslarının izlenme ve değerlendirilme kapasitesinin geliştirilmesi bakanlıklar açısından özel zorluklar arzemektedir. Sadece süreçle ilgilenilmesinden ziyade gerçekleştirilen sonuçlar üzerinde durulması burada önemli husustur.

Tümüyle ele alındığında, fonksiyonların özerk organlara devredilmesine yönelik yönetim ve hesap verme sorumluluğu bakımından önemli etkileri bulunmaktadır. Bu değişikliklerin İrlanda'da örneğin hapishane idaresinde nasıl etkide bulunacağı, değişikliğin nasıl yönetildiğine bağlı olacaktır. Yurtdışından gelen işaretler göstermektedir ki, kuruluşlardan alınacak güvenilir ve zamanlı çıktı ve sonuç verileri, değişikliklerin etkin şekilde işletilmesinde önemli olacaktır. Bakanlar ve en üst yöneticiler arasında hesap verme sorumluluğunun gerektiği şekilde sağlanması da önem taşıyacaktır. Anlaşmaya dayalı tarzda sözleşmeler ve en üst yöneticilerin kuruluşların kaynaklarının kullanımı bakımından muhasebe üst görevlileri olmaları bu tür durumlarda yararlanılabilen olası mekanizmalardır. Ayrıca bakanlıkların geriye kalan "çekirdek kadro" niteliğindeki personeli üzerindeki etkiler, bu personel politikaya ve sonuca daha fazla odaklanan bir rol üstleniyorsa, mutlaka ele alınmalıdır.

Daha genel bir konu, kuruluşların, ayrı organizasyonlar olarak bakanlıklardan ayrılmasının gerekip gerekmediği veyahut Sosyal, Toplumsal ve Aile İle İlgili İşler Bakanlığı, Sosyal Refah Hizmetleri Ofisi örneğinde olduğu gibi organizasyonun bir parçası olarak kaldıkları halde, kendilerine yetki devrinin gerekli olup olmadığıdır. Schick bu konuyu OECD için yaptığı incelemede (1997, 21-22) ele almakta ve Fransa ve Avustralya'da uygulandığı gibi, yetki devri seçeneğinin, kuruluş statüsü yararlarını, bir takım risklere maruz kalmaksızın, en iyi şekilde gerçekleştirebileceğini belirtmektedir. Kuşkusuz Sosyal Refah Hizmetleri Ofisi, Sosyal, Toplumsal ve Aile ile İlgili İşler Bakanlığının etkin işleyişine önemli katkılarda bulunmuştur. Sosyal Refah Hizmetleri Ofisi hizmet sunma sorumluluğu verilerek 1986 yılında

kurulmuştur. Hesap verme sorumluluğu bakımından ofis misyon bildirimini hazırlayıp amaçlarını belirlemiş ve bu amaçları gerçekleştirmek üzere geniş bir hedefler yelpazesi oluşturmuştur. Değişikliği kolaylaştırmak için yaygın biçimde bilişim teknolojilerinden yararlanılmış ve müşteri hizmeti ölçümüne birinci derecede öncelik verilmiştir. Bu önlemler, bakanlıkça ele alınan şikayetlerin ve parlamenter soruların sayısında önemli bir azalma olmasını kolaylaştırmıştır (Mc Cumiskey, 1992).

3.4.2 Düzenleme Yoluyla Hesap Verme Sorumluluğu

Son yıllarda teftiş ve düzenleme fonksiyonları kamu idaresi çalışmalarının gözden geçirilmesinde gittikçe artan bir rol üstlenmiştir. Hizmet sağlanmasında telekomünikasyon ve enerji gibi alanlarda rekabetin artması nedeniyle bağımsız düzenleyiciler rekabetin kolaylaştırılmasında önemi gittikçe artan bir role sahip olmaktadır. Düzenleyicilerin ayrıca, müşteri ihtiyaçlarının gerektiği şekilde ele alınmasını ve hizmet kalitesi meselelerinin çözümlenmesini sağlamada önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu tebliğde daha önce belirtildiği gibi, İrlanda'da Telekomünikasyon Düzenleme Ofis'nin kurulması bağımsız düzenlemeye yönelişin bir örneğidir.

Düzenleme fonksiyonu, ayrıca, öğretim, politika ve tıp gibi mesleki hizmetlerin sunumunda hesap verme sorumluluk mekanizması olarak gittikçe artan rol oynamaktadır. Hughes, Mears ve Winch (1997, 300) şöyle belirtmektedir :

Açık olan şey, düzenlemeden ve hesap vermeden sorumlu mekanizmaların ya da organizasyonların daha resmi duruma gelmiş olduğu ve sonuçların daha geniş yayılımına yol açacağı ve büyük bir ihtimalle serbest çalışmaları kapsayacağıdır. Geliştirilmiş olan rejimler, hesap verme sorumluluğu adına, kamu idaresi çalışmalarına daha keskin ve eleştirel ve birey düzeyinde cezalandırıcı sonuçlara imkan veren bir bakış yöneltmiştir. Bu yeni tarz düzenlemelerin iki ana istikamette yol aldığı görülmektedir. Birincisi, pek çok performans göstergesinin ve kalite tablosunun ortaya koyduğu gibi, ölçülebilir çıktılara gittikçe artan ölçüde vurgu yapılması ve önem atfedilmesidir. İkincisi, kamu idaresi çalışmalarında süreç düzenlemesine giderek artan bir ilgi gösterilmesidir. Süreç izlemesi, sonuçların izlenmesindeki tersine, hizmete özgü müfettişliklere veyahut aynı ya da başka türdeki uzman kuruluşlara verilmiştir. Bunlar denetimleri altındaki personelin faaliyetleri hakkında rapor vermekle görevlidirler.

Bu düzenleme ve teftiş fonksiyonu, bağımsız kuruluşlarca gittikçe artan şekilde ele alınmaktadır. Hem Britanya'da hem de Yeni Zelanda'da bağımsız kuruluşlar oluşturulmuştur. Britanya'daki Eğitim Standartları Ofisi ile Yeni Zelanda'daki Eğitim İnceleme Ofisi örnek olarak verilebilir. Bu tür kuruluşlar uygulamanın bağımsız incelenmesini yürütmektedir. Ne var ki, bazı yorumcular dış incelemeye aşırı güvenmenin tehlikeleri konusunda uyarıda bulunmuşlar ve hizmet kalitesi bakımından hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmeye yönelik dengeli bir iç ve dış inceleme birlikteliğine destek vermişlerdir. Winber (1996, 162) şunu ifade etmektedir : "Kalite yönetimi uygulamaları ve katılım öğeleriyle birleştirilen iç ve dış inceleme mekanizmaları, hizmet kalitesinin ve güçlendirilmiş hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi için gerekli kontrol ve denge sisteminin sağlayıcısı olarak

görülmektedir. Dış inceleme, hesap verme sorumluluğunu oluştururken, kalite yönetim prensipleri, uygulamaları ve araçları -örneğin öz değerlendirme, personel ve müşteri geri-bildirim-i işbirliği ruhunu geliştirmeye çalışmaktadır".

4. Ortaya Çıkan Konular ve Sonuç Bağlamında Yorumlar

Kamu idaresinde hesap verme sorumluluğunun geleneksel "parlamentar" modeli hiyerarşik bir model olup, bu modelde hesap verme sorumluluğu parlamentoya hesap vermekle yükümlü bakanlara ait olmaktadır. Bu modelde, kamu görevlilerinin, yönetim hesap verme sorumluluk zinciri içinde, üstleri aracılığıyla bakanlara karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Böyle olmakla birlikte, Mulgan'ın (1997, 25) belirttiği gibi, yeni yönetim düzenlemeleri bugün için, uygulamada, bir dizi kamusal hesap verme sorumluluk kanalının kamu görevlileri üzerinde etki yapması anlamına gelmektedir:

Bakanlık görevlilerinin yalnızca en yakın üstlerine ve nihayetinde bakana karşı değil, aynı zamanda bir dizi dış kuruma, örneğin parlamentoya ve onun komisyonlarına, inceleme kurumlarına, örneğin Sayıştaya (Auditor General), Ombudsmana ve mahkemelere karşı hesap verme sorumluluklarının bulunduğu telâffuz edilmektedir. Kamu görevlilerinin, ayrıca, doğrudan yurttaşlara ve bazen de kendi mesleki ahlaksal değerlerine karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır.

Çok kanallı bu hesap verme sorumluluk gelişmesi İrlanda'da belirgindir. Yeni yönetim düzenlemeleri, örneğin 1997 tarihli Kamu İdaresi Yönetim Yasası ile 1997 tarihli Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasasından kaynaklananlar, kamu görevlilerinin nasıl hesap vermekle yükümlü tutulacağı üzerinde doğrudan etkide bulunacaktır. Bu yeni gelişmeler Komptrolör ve Genel Denetçi ve Ombudsman gibi diğer hesap verme sorumluluk kanallarıyla yanyana durmakta ve bakanlara ve parlamentoya (örneğin Kamu Hesapları Komisyonuna) karşı hesap verme sorumluluğuyla ilgili mevcut düzenlemeleri tamamlayıp geliştirmektedir.

4.1 Ortaya Çıkan Konular

Bu incelemede ana hatları belirtilen yasal ve yönetsel değişiklikler, gelecekte İrlanda kamu idaresinde hesap verme sorumluluğunun nasıl işleyeceğini etkileyecektir. Yönetişim ve hesap verme sorumluluk değişikliklerinin incelenmesiyle ortaya çıkan önemli konular ve gelişmeler, bu tebliğde ana hatlarıyla açıklanmıştır. Bu ana hatlarıyla açıklama, bu inceleme için geliştirilen ve hesap verme sorumluluğunun siyasal, yönetsel ve yurttaşa yönelik boyutlarını kapsayan çerçeveden yararlanılarak ve yeni örgütsel biçimlere ve bunların etkilerine atıfta da bulunularak gerçekleştirilmiştir.

Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu

Bakanla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğundaki değişikliklerin etkisi bakımından, muhtemeldir ki, önerilen yönetim düzenlemeleri, bakanların bilgilendirme ve açıklama sorumluluklarını güçlendirecek ve kendilerinin bakanlıklarında olanlarla ilgili olarak Parlamentoya hesap verme olanaklarını geliştirecektir. Düzeltme ve feragat sorumluluğunun -hesap vermeyle sorumlu tutulma- esas itibarıyla bir politik mesele olarak kalması olasıdır.

Parlamento komisyonları yeni yönetim düzenlemelerinde çok önemli bir role sahip olacağından, Parlatentonun yönetiminde ve hesap verme sorumluluğunda daha da büyüyen rolü söz konusu olacaktır. Kamu görevlileri bu tür komisyonların huzuruna daha çok çıkabileceklerdir. Onların etkili biçimde çalışması açısından en önemli şey çok daha güçlenmiş hesap verme sorumluluk rolünü üstlenmedeki becerileri olacaktır. Komisyonların etkin şekilde çalışmaları gerekli görülüyorsa, kendilerine kaynak ve destek sağlanması, muhtemelen kilit önemde bir konu olacaktır. Eğer soru ve cevap oturumları "çok formel düzenlemelere" dönüşürse, komisyonların faaliyetleri kontrol etme imkânları sınırlı kalacaktır. İşin yürütülme tarzı için uygun bir yaklaşım belirlenmesi komisyonlar açısından önemli bir mesele olacaktır.

Tek tek kamu görevlileri açısından yaşamsal nitelikteki bir sorun; komisyonlara tam ve açık yüreklilikle bilgi verme durumunda olmaları ile bakanlar adına ve bakanlık talimatı çerçevesinde tanıklık yapmak için komisyonlar önüne çıkmaları arasındaki gerginlik olacaktır. Kamu görevlilerine spesifik konular olarak niçin belli politika tercihlerini tavsiye etmiş oldukları sorulabilir. Uygulamada, hükümet politikasının ya da hükümet politikasının amaçlarının yorumlanması bakımından olmasa da bilgi sağlanması bakımından zaman zaman güçlükler söz konusu olabilmektedir (ç Riordin, 1998).

Yönetmel Hesap Verme Sorumluluğu

Bakanlar ile bakanlıkların en üst yöneticileri ve bazı durumlarda da bakanlıkların en üst yöneticileri ile hat yöneticileri arasındaki hesap verme sorumluluk düzenlemelerinin gittikçe artan bir şekilde anlaşmaya dayalı bir nitelik kazanması uluslararası düzeyde dikkate değer bir eğilimdir. Formel sözleşmeler sorumluluğun ve yetkinin açıkça belirtilmesine yardımcı olmak üzere kullanılmaktadır. Ancak, ortak ya da paylaşılan sorumluluk kamu idaresi bağlamından tamamiyle dışlanmaz ve dolayısıyla sistemin bir özelliği olmaya devam edecektir. İrlanda'da daha formel sözleşmelerin bir dereceye kadar gelişmesi, örneğin strateji bildirimlerinin "anlaşmaya dayalı" sözleşmeler haline getirilmesi, burada dikkate alınacak bir konudur.

Hat yöneticileri ekip elemanları ve tek tek görevlileri yönetmel hesap verme sorumluluğundaki değişiklikleri çeşitli şekillerde hissedebileceklerdir. Kamu görevlileri, muhtemelen, eskisinden çok daha az anonim hale gelecek ve kendilerine devredilen ya da verilen spesifik sorumluluklara sahip olacaklardır. Tahsis edilen kaynaklarla ve devredilen sorumluluklarla neler gerçekleştirilmiş olduğunun gösterilebilmesi, hiç kuşkusuz, bu bağlamda önemli bir konu olacaktır. Performans yönetiminin ve ölçümünün güçlendirilmesine yönelik olarak devam eden girişimler burada son derece önemli bir rol oynayacaktır.

Yurttışa Karşı Hesap Verme Sorumluluğu

Doğrudan kamu hizmetlerinin kullanıcılarına yönelik hesap verme sorumluluğu, muhtemelen, hem Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası nedeniyle hem de hizmet kalitesi girişimleri yoluyla artacaktır. Bilgi Komiseri de yurttışa karşı hesap verme sorumluluğunda bir kanal olarak işlev görecektir. Burada mesele,

hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, ilgili standartların belirlenmesi ve şikayet ve düzeltme prosedürlerinin oluşturulmasıdır.

Tek tek kamu görevlilerinin gerekli niteliklere sahip "karar denetim izleri"ni erişilebilir bir tarzda hazır bulundurulmasını sağlamaları gerekecektir. Bu tür mekanizmaları ve prosedürleri geliştirmenin yanı sıra kamu görevlileri, kalite ve değer standartlarının belirlenmesinde ve hizmetin kullanıcılarından geri-bildirim sağlanmasında muhtemelen daha proaktif olacaklardır. Gittikçe artan ölçüde sorumluluğun devredilmesiyle birlikte hizmet sunum kalitesi konularına daha fazla odaklanılacaktır.

Yeni Organizasyon Biçimleri ve Hesap Verme Sorumluluğu

Gerekli dikkat gösterilmezse, yeni organizasyonel biçimler, örneğin özerk birimler, kuruluşların tepe yöneticileri, genel sekreterler ve bakanlar arasındaki sorumlulukları hiç kimseyi hesap vermeye sorumlu tutamayacak derecede bulanıklaştıran durumlara yol açılabilir. Burada temel mesele, kuruluşları hem bakanlara hem de Parlamento'ya karşı tam anlamıyla hesap vermeye sorumlu tutarken, kamu idaresinin kuruluşun işlev görmesine uygun düşen kısımlarının yeniden yapılandırılmasıdır. Yukarıda tartışıldığı üzere, performans sözleşmeleri konusunda bazı sınırlamalar söz konusu olsa da bunların kullanımı düşünülebilir. Ayrıca en üst yöneticilerin Parlamento'da bakanlar adına mı yoksa kendi haklarına dayanarak mı tanıklık yapmaları gerektiği önemli bir sorundur. Bu bakanla ilgili sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu gibi daha geniş bir konuyla ilişkilidir. Benzer şekilde, özerk birimlerin bakanlıklardan ayrılması mı yoksa bu birimlere mevcut yapılar içinde sorumlulukların devredilmesi mi gerektiği bir sorundur.

Düzenleme organları bakımından temel konu, statüsel bağımsızlıkları ile Parlamento'ya olan hesap verme sorumlulukları arasındaki gerilimi yönetmektir. Ayrıca, düzenleme organları bağımsız şekilde gözden geçirme uygulamasında önemli bir rol oynadıkları halde, bu durum organizasyonların güçlü iç kalite gözden geçirme mekanizmaları ve prosedürleri oluşturma ihtiyacını geçersiz kılıcı olarak görülmemelidir.

4.2 Sonuç Bağlamında Yorumlar

Hesap verme sorumluluğu ile ilişkili masraflar ve hesap verme sorumluluğunun uygulama masrafları ile bu mekanizmalardan elde edilecek yararlar arasında uygun bir denge sağlanması değerlendirme yapmayı gerektirmektedir. Yeni Zelanda'nın farkına vardığı gibi, yeni yönetim yapılarına uygun katı bir hesap verme sorumluluk sistemi uygulanması çok pahalı bir iş olabilir. Bu, hem hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına hasredilen kaynaklar hem de uygulama öncesi için spesifikasyonlar hazırlanması ve uygulama sonrası için raporlama düzenlemeleri geliştirilmesi için ihtiyaç duyulan zaman bakımından söz konusudur. Ayrıca (bu işin), hesap verme sorumluluğuna yönelik olarak bir çeklist mantalitesi geliştirilmesi tehlikesinde olduğu gibi, "bedelleri" bulunmaktadır. Hesap verme sorumluluğunun yeni biçimlerinin, maliyetleri ve faydaları herhangi bir genel değerlendirmeye tabi

tutulmaksızın, yeni ihtiyaçları karşılamak üzere mevcut düzenlemelerin üstüne konulması gibi bir tehlike her zaman için söz konusudur. Burada önemli olan konu, organ ya da organların, oluşturulurlarken hesap verme sorumluluk düzenlemelerini genel olarak kavramaları ve oluşan faydaların ilgili maliyetlerden fazla olmasını ve gereksiz ya da eskimiş düzenlemelerin ayıklanmasını sağlamaları zorunluluğudur.

Bir başka yorum, kamu idaresi ahlak anlayışının demokrasinin güçlendirilmesindeki rolüyle ilgilidir. Bu tebliğ yeni yönetim düzenlemelerine cevap verecek hesap verme sorumluluk mekanizmalarının oluşturulmasına odaklanmıştır. Ne var ki, gereğinden fazla mekanik bir yaklaşım çok sıkı biçimde yönetilen bir rejime yol açabilir. Ve uygulamaya konulan herhangi bir sistemin etrafında bulunabilecek yollar vardır. Nihayetinde, hesap verme sorumluluğunu sağlamanın en iyi yollarından biri kamu görevlilerinin hesap vermeye zorlanmasından çok kendilerinin inisiyatif üstlenmeleri ve hesap vermeyi istemeleridir. Namusluluğa, dürüstlüğe, tarafsızlığa, objektifliğe ve kamu menfaatine hizmet arzusuna dayanan kamu idaresi ahlâk anlayışı hesap verme sorumluluk meselelerine pozitif bir yaklaşımın belirlenmesinde önemlidir. Kamu idaresi ahlâk anlayışının geliştirilmesi ve sürdürülmesi kamu idaresi yönetimi açısından temel bir problemdir. Çeşitli ülkeler, bir değişiklik zamanında bir derecede bütünlük ve tutarlılık sağlaması için kamu idaresi ahlâk anlayışının unsurlarını mevzuatlarına ithal etmektedirler. Kamu idaresi değerleri yatay-kültür planında değişebildiğinden, her ülke kendi ihtiyaçlarına uygun düşen bir kamu idaresi ahlâk bildirimini hazırlamalıdır. İrlanda'da, Stratejik Yönetim Girişimi İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Grubunca öngörüldüğü üzere, Kamu İdaresi Düsturu (Civil Service Code) çıkarılması kamu idaresi kültür değerlerinin ve ahlak anlayışının güçlendirilmesinde ve daha açık hale getirilmesinde önemli bir rol oynayabilmiştir.

Bu tebliğin başlangıç kısmında belirtildiği gibi, yönetişimde ve hesap verme sorumluluğunda meydana gelen değişiklikler, İrlanda kamu idaresinde daha başlangıç aşamasındadır. Yine de, mevcut değişikliklerden kaynaklanan yönetişim ve hesap verme sorumluluk meseleleri ele alınırken daha fazla dikkat göstermeye degecek konuların genel incelemesinden önemli işaretler ortaya çıkmış gibi görünmektedir :

- Bakanlar ile genel sekreterler arasındaki hesap verme sorumluluk ilişkisi ele alınacak çok önemli bir konudur. Anlaşmaya dayalı sözleşmeler uygulamasının uluslararası planda genişlemesi kayda değer bir gelişmedir. Ayrıca, bakanlar ile bakanlıkların ve kuruluşların tepe yöneticileri arasında "hesap verme" fonksiyonunun paylaşılması, örneğin sorulara cevapların eğer konuyla ilgili belki sorumlulukları varsa ilk önce kuruluş tepe yöneticilerince ele alınması, dikkate değerdir. Bakan, bakanlığın politik yöneticisi olarak nihai siyasal hesap verme sorumluluğunu uhdesinde bulundurmaktadır.
- İcrai fonksiyonların yönetimine (Çev.Notu: Özerk birimlere yada kuruluşlara) daha fazla önem verilmesi önemli bir hesap verme sorumluluk sorununu gündeme getirecektir. Kuruluşları ayrı organizasyonlar olarak icrai fonksiyonların mevcut organizasyonlar bünyesinde devredilmesi, bazı durumlarda; hesap verme sorumluluğunu kolaylaştırabilmektedir. Ayrıca, kaynakların kuruluşlara tahsisi dolayısıyla muhasebe üst görevlisi olan bakanlık tepe yöneticisinin yanında kuruluş tepe yöneticilerinin kaynakların kullanımı bakımından muhasebe üst görevlileri haline gelmeleri daha fazla keşfedilmeye değer bir modeldir.

- Değişik yönetim ve hesap verme sorumluluk "modelleri" belirlenmiştir. İcrai fonksiyonların devredilmesi bir iç yönetim seçeneğini temsil etmekte; bağımsız kuruluşların desteklenmesi değişime yönelik daha piyasacı ya da yarı piyasacı bir yaklaşımı göstermekte; kamu idaresi ahlâk anlayışının geliştirilmesi hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine yönelik olarak temel değerlerin teşvik edilmesini simgelemektedir. Bu "modeller"den hangisinin özel duruma uygun olduğunun kararlaştırılması veyahut yaklaşımların en iyi karmasının yapılması temel bir siyasal ve yönetsel meseledir.
- Yönetişime ve hesap verme sorumluluğuna yönelik hangi yaklaşım geliştirilirse geliştirilsin, sonuçlarla ilgili hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesinde performans yönetiminin dikkate değer bir rolü bulunmaktadır. Bu olgu, temel sonuçların ve çıktıların belirlenmesinde, özellikle geçerlidir. Bununla bağlantılı bir konu, yıllık raporların planlanan ve gerçekleşen performansların kıyaslayıcıları olarak kullanılmasıdır.

Yönetişim ve hesap verme sorumluluk düzenlemeleri şu anda İrlanda kamu idaresinde evrim geçirmekte ve gelişmektedir. Bu düzenlemeler kamu idaresinin yönetilme tarzını güçlendirme potansiyeline sahiptir. Buna karşılık, yetersiz şekilde ele alınırlarsa, yeni düzenlemeler hesap verme sorumluluğunda ve hizmetlerin sunumunda zaafılara yol açabilir. Bu tebliğde ele alınan meselelerin ne şekilde çözüme kavuşturulabileceği bir ölçüde hangi senaryonun gelişeceğini belirleyecektir. Açık olan şey, yönetimdeki değişikliklerin kamu idaresinde hesap verme sorumluluğu temel biçimlerinin farklılaşmasına yol açtığıdır. Anlaşmalar, güven ve profesyonellik gibi hesap verme sorumluluk mekanizmaları gelişmektedir. Belli yönetim yapıları için en uygun mekanizmaların seçimi var olmaya devam eden çetin bir iştir.

EK

Yönetişim : Bazı Tanımlamalar

Yönetişim şu anda popüler bir terimdir. Müphem olan bu terimin açık seçik şekilde tanımlanması da zordur. Yönetişim değişik kişilere değişik şeyler anlatmaktadır. Yönetişim çoğu kez "yönetim" yerine kullanılmakta ise de, bu kullanım, sadece bir terimi diğeri ile değiştirdiğinden, yetersiz görünmektedir. OECD yönetişimi şöyle tanımlamıştır :

Yönetme işi geniş anlamda düşünülmektedir. Terim, kamu idaresini ve kurumlarını, yönetme metotlarını ve enstrümanlarını kapsamaktadır. Terim ayrıca, hükümet ile yurttaşlar (işletme ve diğeri yurttaş toplulukları dahil) arasındaki ilişkileri ve Devletin rolünü kapsamına almaktadır.

Rhodes (1996) yönetişim teriminin altı ayrı kullanımını saptamıştır :

- Asgari devlet olarak, bazı ülkelerdeki kamu idaresinin mümkün olduğu kadar özelleştirilmesi ve piyasaya açılması trendine atıfta bulunulması.
- Kurumsal yönetişim olarak, üst yönetimin ve yönetim kurullarının sorumluluklarını ve yetkilerini uygulama tarzına ve eylemlerinin hesabını nasıl verdiklerine odaklanılması.
- Yeni kamu yönetimi olarak burada önemin sistemlerin idaresinden çok (daha az yönetim) kamu sektörünün "yönlendirilmesi"ne verilmesi (daha çok yönetişim).
- İyi yönetişim olarak, Dünya Bankası'nca da desteklendiği gibi, siyasal ve ekonomik yetkinin dağılımının ve kullanımının kontrol altında tutulması.
- Bir toplumsal siberetik sistem olarak, burada yönetişim; etkilenen taraflar arasındaki müzakerelerden kaynaklanan sosyal-siyasal-idari müdahalelerin ve etkileşimlerin etkilerini yansıtmaktadır.
- Devlet, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar kümesi tarafından sağlanan hizmetlerden yararlanarak kendi kendini organize eden ağ sistemleri olarak bu bağlamda yönetişim ağ sistemlerinin yönetimiyle ilgilidir.

Yukarıda sözü edildiği üzere, Dünya Bankası iyi yönetişimi desteklemekte ve bu bağlamda yönetişimi şöyle tanımlamaktadır : "bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının gelişme amacıyla yönetiminde yetkinin kullanılma tarzı" (Dünya Bankası, 1994, xiv). Dünya Bankası yönetişimin üç unsurunu belirlemektedir :

- (a) siyasal rejimin biçimi;
- (b) bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde yetkinin kullanılma süreci;
- (c) hükümetlerin politikaları tasarlama, formüle etme ve uygulama ve fonksiyonları yerine getirme kapasitesi.

Yönetişim terimiyle ilgili olarak geniş bir uygulamalar yelpazesi bulunsa da tanımlamalardan çıkan temel mesaj yönetişimin yönetme süreciyle ilgili bulunduğudır. Yönetişim yetkinin ve sorumluluğun tahsis edilme ve uygulanma tarzına odaklanmaktadır. Hangi tanımlama kullanılırsa kullanılsın yönetişim şununla ilgili görünmektedir : "Kamu ve Devlet personeli ile politikacıların Devlet fonksiyonunun halkla birlikte ve halk adına yürütülmesindeki davranışlarını gösteren kurallar, standartlar ve normlar kümesi" (Tutty, 1998). Yukarıda Schick tarafından ana hatlarıyla açıklanan kapsamlı değişiklikler göz önünde tutulursa, kurallar, standartlar ve normlar, şu anda, daha önce merkezileştirilen yetkilerin devredilmesi bağlamında hesap verme sorumluluğunu kişisel olarak kamu idaresi yöneticilerine yöneltmek için değiştirilmektedir.

Kaynakça

Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Oxford: University of California Press.

Better Local Government: A Programme for Change (1996), Department of the Environment, Dublin: Stationery Office.

Boston, J. (1996), 'Accountability and responsibility: the impact of recent public sector reforms on administrative conventions', paper prepared for CAPAM/NZIPA Regional Colloquy, Victoria University Law School, Wellington, 13-15 November.

Boyle, R. (1992), 'Managing by contract in the public sector', *Administration*, Vol. 40, No. 4, s. 333-346.

Boyle, R. (1997), *Team-Based Working*, CPMR Discussion Paper No. 4, Dublin: Institute of Public Administration.

Boyle R. and T. McNamara (1998), *Governance and Accountability: Power and Responsibility in the Public Service*, proceedings of Institute of Public Administration National Conference 1997, Dublin: Institute of Public Administration.

Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) (1994), *Corporate Governance in the Public Services*, London: CIPFA

Delivering Better Government (1996), Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries, Dublin: Stationery Office.

Doyle, J. (1997), 'Freedom of information: lessons from the international experience', *Administration*, 44, 4 s. 64-82.

Gray, A. and W. Jenkins (1997), 'Public administration and government 1995-96', *Parliamentary Affairs*, 50, 2, s. 191-211.

Hughes, G., R. Mears and C. Winch (1997), 'An inspector calls? Regulation and accountability in three public services', *Policy and Politics*, 25, 3, s. 299 - 313.

Irish Times, February 13 1998, 'Telecoms regulator still denies she is accountable to committee.'

Irish Times Law Report, February 23, 1998, s. 18

Irwin, T. (1996), 'An analysis of New Zealand's system of public sector management', in OECD, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, Public Management Occasional Paper No. 9, Paris: OECD, s. 7-32.

Judge, D., B.W. Hogwood and M. Mc Vicar (1997), 'The "pondlife" of executive agencies: parliament and inforamatory accountability', *Public Policy and Administration*, 12, 2, s. 95-115.

Kickert, J.M.W. and F.O.M. Verhaak (1995), 'Autonomizing executive tasks in Dutch central government', *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 61, s. 531-548.

Mayne, J. (1997), 'Accountability for program performance: a key to effective performance monitoring and reporting', in J. Mayne and E. Zapico - Goni (eds), *Monitoring Performance in the Public Sector*, London: Transaction Publishers, s. 157-173.

McCumiskey, E. (1992), 'Quality in the civil service', paper presented at Irish Quality Association/Institute of Public Administration conference, Berkley Court Hotel, Dublin, 9 April.

Mulgan, R. (1997), 'The processes of public accountability', *Australian Journal of Public Administration*, 56, 1, s. 25 - 36.

Murphy, K. (1998), 'Accountability to the citizen', in R. Boyle and T. McNamara (eds.), *Governance and Accountability: Power and Responsibility in the Public Service*, Dublin: Institute of Public Administration.

OECD (1995), *Governance in Transition*, Paris: OECD.

OECD (1997), *Modern Budgeting*, Paris: OECD.

Ó Riordáin, S. (1998), 'The governance and accountability implications of new organisational structures - a trade union perspective', R. Boyle and T. McNamara (eds.), *Governance and Accountability: Power and Responsibility in the Public Service*, Dublin: Institute of Public Administration.

Pliatzky, E. (1992), 'Quangos and agencies', *Public Administration*, Vol. 70, Winter, s. 555-563.

Public Service Committee (1996), *Ministerial Accountability and Responsibility*, Second Report, HC 313 -I, London: HMSO.

Report of the Auditor General of Canada (1997), *Moving Towards Managing for Results*, Report to the House of Commons, Chapter 11, October, Ottawa: Office of the Auditor General of Canada (website: www.oag-bvg.gc.ca)

Rhodes, R.A.W. (1996), 'The new governance: governing without government', *Political Studies*, 44, s. 652-667.

Schick, A. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington: State Services Commission.

Tait, J. (1997), 'A strong foundation: report of the task force on public service values and ethics (the summary)', *Canadian Public Administration*, 40, 1, s. 1-22

Treasury and Civil Service Committee (1992-93), *Sixth report. The role of the civil service: interim report*, HC390, London: HMSO

Tuohy, B. (1997), 'Ireland in the information age: developing a national strategy', paper published on the internet by the Department of Public Enterprise (website: www.irlgov.ie/tec).

Tutty, M. (1998), 'The governance and accountability implications of new organisational structures', in R. Boyle and T. McNamara (eds.), *Governance and Accountability: Power and Responsibility in the Public Service*, Dublin: Institute of Public Administration.

The World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, DC: The World Bank.

Wilson, J. (1996), 'Citizen Major? The rationale and impact of the Citizen's Charter', *Public Policy and Administration*, 11, 1, s. 45-62.

Winberg, A. (1996), 'Mechanisms for external review and quality assurance: a commentary on the paper by Judith Aitken', in OECD, *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, Paris: OECD, s. 157-162.