

**T. C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL YÖNETİMLERDE HESAP VEREBİLİRLİK  
(MARMARA BÖLGESİ ÖRNEĞİ)**

**DOKTORA TEZİ  
Hale BİRİCİKOĞLU**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilâl ERYILMAZ**

**ŞUBAT - 2011**

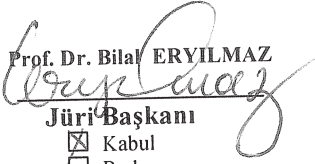
T. C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

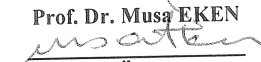
YEREL YÖNETİMLERDE HESAP VEREBİLİRLİK  
(MARMARA BÖLGESİ ÖRNEĞİ)


DOKTORA TEZİ  
Hale BİRİCİKOĞLU


Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi


Bu tez 07/02/2011 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ  
  
Jüri Başkanı  
 Kabul  
 Red  
 Düzeltme

Prof. Dr. Musa EKEN  
  
Jüri Üyesi  
 Kabul  
 Red  
 Düzeltme

Doç. Dr. Hamza ATEŞ  
  
Jüri Üyesi  
 Kabul  
 Red  
 Düzeltme

Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL  
  
Jüri Üyesi  
 Kabul  
 Red  
 Düzeltme

Yrd. Doç. Dr. Fatma FİDAN  
  
Jüri Üyesi  
 Kabul  
 Red  
 Düzeltme

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde her hangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin her hangi bir kısmının bu üniversite veya diğer üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Hale BİRİCİKOĞLU**  
**07.02.2011**

## ÖNSÖZ

Demokratik bir yönetimin gerçekleşmesi için sadece siyasi kişi ve kurumların belirli periyotlarla yapılan seçimler aracılığıyla halka hesap vermesi yeterli değildir. Siyasiler yanında kamu yönetiminin de hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerekmektedir. 1980'lerden sonra ortaya çıkan gelişmeler, kamu yönetiminin daha fazla hesap vermesini sağlayacak yeni mekanizmaları ortaya çıkararak, kamu yönetiminin daha demokratik hale gelmesi için yeni açılımlar yaratmıştır. Merkezi yönetime göre halka daha yakın olan yerel yönetimlerin hesap verebilirliğinin sağlanması da yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin güçlendirilmesi açısından çalışmaya değer görülmüştür.

Hiç kuşku yok ki bu çalışmanın ortaya çıkmasında en büyük katkı danışman hocam Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'a aittir. Çalışmanın her aşamasında bana verdiği destekten ötürü kendisine çok teşekkür ederim. Tezin hem teori kısmının şekillenmesinde hem de anket sorularının hazırlanması ve uygulanması sırasında gösterdiği destekten dolayı değerli hocam Prof. Dr. Musa EKEN'e, özellikle tezin son düzenlemelerinde gösterdiği emekten ötürü Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN'e ve anket sürecinde gösterdiği ilgiden dolayı Yrd. Doç. Dr. Fatma FİDAN'a teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca belediyelere anketlerin gönderilmesi konusunda verdiği destekten dolayı Marmara Belediyeler Birliği yazı işleri müdürü Züver ÇETİNKAYA'ya ve anketlerin takibi için harcadığı mesaiden dolayı Marmara Belediyeler Birliği'nde görev yapan Metin TOKTA'ya teşekkür etmek isterim.

Ailemden teşekkür etmek istediğim kişilerin başında babam ve annem gelmektedir. Uzun yıllar emek harcıyıp bugünlere gelmemde büyük fedakârlık gösterdikleri için onlara çok teşekkür ederim. Ayrıca tez yazım sürecinde gösterdiği sabır ve ilgiden dolayı eşime, kimi zaman kendisine ayırmam gerekenler zamanlardan ödün vermek zorunda kaldığı için kızıma ve son olarak özellikle tezin son dönemlerindeki desteğinden dolayı kayınvalideme şükranlarımı sunarım.

**Hale BİRİCİKOĞLU**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>iv</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ</b> .....	<b>viii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>ix</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>x</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE GELİŞİMİ</b> .....	<b>6</b>
1.1. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Kavramsal Çerçevesi .....	6
1.1.1. Hesap Verebilirlik Kavramının Tanımı .....	6
1.1.2. Hesap Verebilirliğin Aşamaları .....	11
1.1.3. Hesap Verebilirliğin Önemi .....	14
1.1.4. Hesap Verebilirlik Kavramının Diğer Kavramlarla Olan İlişkisi .....	17
1.1.5. Hesap Verebilirlik Türleri .....	23
1.2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Gelişimi.....	44
1.2.1. Modern Dönem Öncesi Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik .....	44
1.2.2. Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik	52
1.2.3. 1980’den Sonra Hesap Verebilirliğin Gelişimi.....	62
<b>BÖLÜM 2: TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNDE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMALARI</b> .....	<b>86</b>
2.1. Yerel Yönetimlerin Önemi ve Dayandığı Değerler .....	86
2.2. Yerel Yönetimler Açısından Hesap Verebilirlik İlkesinin Önemi .....	89
2.3. Türk Yerel Yönetimlerinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları .....	91
2.3.1. Siyasi Organlara Karşı Hesap Verebilirlik.....	91
2.3.2. İdari Birimlere Karşı Hesap Verebilirlik .....	105
2.3.3. Yargı Organlarına Karşı Hesap Verebilirlik .....	129

2.3.4. Topluma Karşı Hesap Verebilirlik.....	132
2.4 Değerlendirme.....	144

**BÖLÜM 3: YEREL YÖNETİMLERDE HESAP VEREBİLİRLİK  
MEKANİZMALARININ ETKİNLİĞİ: MARMARA  
BÖLGESİNDEKİ YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE BİR  
ARAŞTIRMA.....145**

3.1. Araştırmanın Amacı.....	145
3.2. Araştırmanın Yöntemi.....	145
3.4. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi.....	147
3.5. Araştırma Süreci.....	152
3.6. Araştırmanın Kısıtları.....	153
3.7. Verilerin Analizi ve Değerlendirilmesi.....	153
3.8. Araştırmanın Bulguları.....	154
3.8.1. Kişisel Bilgiler.....	154
3.8.2. Hesap Verilen Otoritenin Etkinliğine İlişkin Algılamalar.....	159
3.8.3. Hesap Verebilirliğin Konusuna İlişkin Algılamalar.....	181
3.8.4. Yerel Yönetim Reformlarının Hesap Verebilirliğe Olan Katkılarına İlişkin Algılamalar.....	188

**SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....191**

**KAYNAKÇA.....199**

**EKLER.....221**

**ÖZGEÇMİŞ.....257**

## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AK Parti</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>Bld.</b>	: Belediye
<b>Bknz.</b>	: Bakınız.
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>Ed.</b>	: Editör
<b>ENA</b>	: Fransız Ulusal Yönetim Akademisi
<b>İİA</b>	: İç Denetçiler Enstitüsü
<b>INTOSAI</b>	: Uluslararası Sayıştaylar Birliği
<b>KKY</b>	: Kent Konseyi Yönetmeliği
<b>m.</b>	: Madde
<b>OECD</b>	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TESEV</b>	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TÜSİAD</b>	: Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği

## TABLULAR LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> Örneklemede Yer Alan Yerel Yönetim Birimleri ve Birimlerdeki Meclis Üye Sayısı ile Orta ve Üst Kademedeki İdari Personel Sayısı.....	150
<b>Tablo 2.</b> Değerlendirmeye Alınan Anket Sayısı ve Oranı.....	151
<b>Tablo 3.</b> İdari Personelin Görev Yaptığı Yerel Yönetim Türüne Göre Dağılımı.....	154
<b>Tablo 4.</b> İdari Personelin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı .....	155
<b>Tablo 5.</b> İdari Personelin Cinsiyete Göre Dağılımı .....	155
<b>Tablo 6.</b> İdari Personelin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı .....	155
<b>Tablo 7.</b> İdari Personelin Görevlerine Göre Dağılımı .....	156
<b>Tablo 8.</b> İdari Personelin Toplam Görev Sürelerine Göre Dağılımı .....	156
<b>Tablo 9.</b> Meclis Üyelerinin Yerel Yönetim Türüne Göre Dağılımı .....	157
<b>Tablo 10.</b> Meclis Üyelerinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı .....	157
<b>Tablo 11.</b> Meclis Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı .....	157
<b>Tablo 12.</b> Meclis Üyelerinin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı .....	158
<b>Tablo 13.</b> Meclis Üyelerinin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı .....	158
<b>Tablo 14.</b> Meclis Üyelerinin Dönemlerine Göre Dağılımı .....	158
<b>Tablo 15.</b> Meclis Üyelerinin Mensubu Buldukları Siyasi Partilere Göre Dağılımı .....	159
<b>Tablo 16.</b> Meclis Üyelerinin “Denetim Komisyonunun Hazırlamış Olduğu Raporlar, İl Özel İdarelerinin/Belediyelerin Hesap Verebilirliğini Sağlamada Oldukça Önemlidir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	160
<b>Tablo 17.</b> İdari Personelin “Belediye Meclisinde/İl Genel Meclisinde Oluşturulan Denetim Komisyonu, Belediyelerin Mali İşlemlerini Etkin Bir Şekilde Denetlemektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplar .....	160
<b>Tablo 18.</b> Belediye Meclis Üyelerinin, Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yöntemlerinin Etkinliğine Yönelik Algılamaları .....	162
<b>Tablo 19.</b> İl Genel Meclisi Üyelerinin, İl Genel Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yöntemlerinin Etkinliğine Yönelik Algılamaları .....	162



<b>Tablo 20.</b> Meclis Üyelerinin “Belediye Meclisinde/İl Genel Meclisinde Faaliyet Raporu Değerlendirilirken Yeterli Ölçüde Müzakere Yapılmaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>163</b>
<b>Tablo 21.</b> İdari Personelin Belediye/İl Genel Meclisinin Gerçekleştirdiği Denetimin Etkinliğini Algılamaları .....	<b>164</b>
<b>Tablo 22.</b> Belediye İdari Personelinin, İdari Hesap Verebilirlik Mekanizmalarına Yönelik Algılamaları .....	<b>165</b>
<b>Tablo 23.</b> İl Özel İdaresi İdari Personelinin, İdari Hesap Verebilirlik Mekanizmalarına Yönelik Algılamaları .....	<b>166</b>
<b>Tablo 24.</b> İdari Personelin “Sayıştay’ın Yerel Yönetimleri Denetlemesi, Yerel Yönetimlerin Hesap Verebilirliğine Katkı Sağlamıştır ” İfadesine Verdikleri Cevaplar .....	<b>167</b>
<b>Tablo 25.</b> Meclis Üyelerinin “Bilgi Edinme Hakkı, Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Topluma Doğrudan Hesap Verebilir Hale Gelmesine Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>168</b>
<b>Tablo 26.</b> İdari Personelin “Bilgi Edinme Hakkı, Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Topluma Doğrudan Hesap Verebilir Hale Gelmesine Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>169</b>
<b>Tablo 27.</b> Belediye Meclis Üyelerinin “Kent Konseyi Kararları, Belediye Meclisi Tarafından Dikkate Alınmaktadır ve Önemszenmektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>170</b>
<b>Tablo 28.</b> Belediye Meclis Üyeleri ve Belediye İdari Personelinin “Kent Konseyleri ve İhtisas Komisyonları Aracılığıyla Halkın Belediye Yönetimine Katılımı, Belediyelerin Hesap Verebilirliğinin Arttırmasına Katkı Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>171</b>
<b>Tablo 29.</b> İl Genel Meclisi Üyeleri ve İl Özel İdaresi İdari Personelinin “İhtisas Komisyonları Aracılığıyla Halkın İl Özel İdaresi Yönetimine Katılımı, İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirliğinin Artmasına Katkı Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>171</b>
<b>Tablo 30.</b> Meclis Üyelerinin “Vatandaşların Dinleyici Olarak Belediye Meclisi/İl Genel Meclisi Toplantılarına Katılma İmkânının Olması, Onların Belediye/İl Genel Meclisi Faaliyetleri İle İlgili Bilgi Sahibi Olmaları Açısından Yararlıdır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>172</b>
<b>Tablo 31.</b> Meclis Üyelerinin “Halkla İlişkiler Uygulamaları (Beyaz Masa, Süper Hizmet Masası, Alo Şikâyet, İnternet Aracılığıyla Şikâyet vb.) Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyini Arttırmıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>173</b>

<b>Tablo 32.</b> İdari Personelin “Halkla İlişkiler Uygulamaları (Beyaz Masa, Süper Hizmet Masası, Alo Şikâyet, İnternet Aracılığıyla Şikâyet vb.) Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyini Arttırmıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>174</b>
<b>Tablo 33.</b> İdari Personelin “Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin İdari Kadrosunda Yer Alan Yöneticilerin (Genel Sekreter/Genel Sekreter Yardımcısı, Daire Başkanı, Şube Müdürü/Müdür) Topluma Hesap Verme Sorumluluğu Bulunmaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>175</b>
<b>Tablo 34.</b> Meclis Üyelerinin “Faaliyet Raporlarının Kamuoyuna Duyurulması, Yerel Halkın Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Faaliyetleri Hakkında Bilgi Sahibi Olmalarını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>176</b>
<b>Tablo 35.</b> İdari Personelin “Faaliyet Raporlarının Kamuoyuna Duyurulması, Yerel Halkın Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Faaliyetleri Hakkında Bilgi Sahibi Olmalarını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>176</b>
<b>Tablo 36.</b> Belediye Meclis Üyelerinin Belediyelerin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar .....	<b>177</b>
<b>Tablo 37.</b> Belediye İdari Personelinin Belediyelerin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar .....	<b>178</b>
<b>Tablo 38.</b> İl Genel Meclisi Üyelerinin İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar .....	<b>179</b>
<b>Tablo 39.</b> İl Özel İdaresi İdari Personelinin İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar .....	<b>179</b>
<b>Tablo 40.</b> Meclis Üyelerinin “Stratejik Planlar ve Performans Programları, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Performans Açısından Hesap Verebilir Hale Getirmektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>181</b>
<b>Tablo 41.</b> İdari Personelin “Stratejik Planlar ve Performans Programları, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Performans Açısından Hesap Verebilir Hale Getirmektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>182</b>
<b>Tablo 42.</b> Meclis Üyelerinin “Performans Esaslı Bütçeleme Kaynakların Daha Etkin Ve Verimli Kullanılmasını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>182</b>
<b>Tablo 43.</b> İdari Personelin “Performans Esaslı Bütçeleme Kaynakların Daha Etkin Ve Verimli Kullanılmasını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>183</b>

<b>Tablo 44.</b> İdari Personelin “Ücretlendirme ve Görevde Yükselme Gibi Durumlarda Bireysel Performans Göz Önünde Bulundurulmaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>184</b>
<b>Tablo 45.</b> İdari Personelin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemelerden Sonra, Kurum İçinde Bireysel Performans Önem Kazanmıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>184</b>
<b>Tablo 46.</b> İdari Personelin “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Tarafından Belirlenen Etik İlke ve Standartlar, Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyinin Artmasına Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>185</b>
<b>Tablo 47.</b> İdari Personelin “Belediyelerde/İl Özel İdarelerinde Oluşturulan Etik Komisyonları, Belediyelerde/İl Özel İdarelerinde Etik Kültürünün Yerleşmesine ve Gelişmesine Katkı Sağlamaktadır ” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>186</b>
<b>Tablo 48.</b> Meclis Üyelerinin “Hesap Verebilirlik, Sadece Karar ve İşlemlerde Mevcut Hukuki Düzenlemelere Uygun Hareket Etme Anlamını Taşımaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>187</b>
<b>Tablo 49.</b> İdari Personelin “Hesap Verebilirlik, Sadece Karar ve İşlemlerde Mevcut Hukuki Düzenlemelere Uygun Hareket Etme Anlamını Taşımaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>187</b>
<b>Tablo 50.</b> Meclis Üyelerinin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemeler, Belediye/İl genel Meclisinin, Bilgi Edinme ve Denetim Mekanizmalarının Daha Etkin Bir Şekilde Çalışmasına Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>188</b>
<b>Tablo 51.</b> Meclis Üyelerinin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemeler, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Daha Hesap Verebilir Hale Getirmiştir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>189</b>
<b>Tablo 52.</b> İdari Personelin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemeler, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Daha Hesap Verebilir Hale Getirmiştir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı .....	<b>190</b>

## ŞEKİLLER LİSTESİ

<b>Şekil 1.</b> Hesap Verebilirliğin Aşamaları .....	<b>12</b>
<b>Şekil 2.</b> Dubnick ve Romzek'e Göre Hesap Verebilirlik Türleri .....	<b>25</b>
<b>Şekil 3.</b> Atina Demokrasisinde Hesap Verebilirlik.....	<b>48</b>
<b>Şekil 4.</b> Feodal Dönemde Hesap Verebilirlik .....	<b>50</b>
<b>Şekil 5.</b> Meşruti Monarşi Dönemi Hesap Verebilirlik.....	<b>52</b>

<b>Tezin Başlığı:</b> Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği)	
<b>Tezin Yazarı:</b> Hale BİRİCİKOĞLU	<b>Danışman:</b> Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
<b>Kabul Tarihi:</b> 07.02.2011	<b>Sayfa Sayısı:</b> x (ön kısım)+220 (tez)+35 (ekler)
<b>Anabilim Dalı:</b> Kamu Yönetimi	<b>Bilim Dalı:</b> Kamu Yönetimi
<p>Günümüz kamu yönetimi literatüründe en çok kullanılan kavramlardan biri hesap verebilirliktir. Kamu yönetiminin hesap verebilirliği her ne kadar modern dönemle birlikte gelişse de, kavramın içerdiği anlam 1980’li yıllardan sonra değişmeye başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan yenilikler, toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel gelişmeler, hesap verebilirlik kavramına yüklenen anlamı klasik anlayıştan daha da öteye taşıyarak, kavramın çoğulcu ve çok yönlü bir nitelik kazanmasını sağlamıştır. Bu doğrultuda kamu yönetimi, hukuka uygunluk yanında, kalite, performans, etik ilke ve standartlar, saydamlık ve yönetim mekanizmalarıyla topluma da doğrudan hesap verebilir hale gelmiştir.</p> <p>Hesap verebilirlik anlayışında ortaya çıkan bu değişim ülkemize, 2000’li yılların ilk yarısında gerçekleşen kamu yönetimi reformları sonrasında yansımıştır. Bu reformların uygulandığı alanlardan biri de yerel yönetimlerdir. Yerel yönetim reformları ile kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen diğer reformların temel amacı, daha etkin, verimli, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir yerel yönetim yapısı oluşturmaktır.</p> <p>Bu doğrultuda çalışmanın temel amacı, 2000’li yıllardan sonra ülkemize yansıyan yeni hesap verme anlayışının hem yasal ve kurumsal hem de uygulama açısından yerel yönetimlerde nasıl bir karşılık bulduğunu ortaya koymaktır. Çalışmanın temel hipotezi ise kısaca, yerel yönetim reformları ile kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen diğer reformların, yerel yönetimlerdeki hesap verebilirlik mekanizmalarını çoğulcu bir niteliğe kavuşturduğu ve bu yapının da Türkiye’deki yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeyini arttırdığıdır.</p> <p>Bu doğrultuda çalışmada öncelikli olarak, “hesap verebilirlik” kavramının kavramsal çerçevesi ve gelişimi ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Daha sonra Türkiye’deki yerel yönetimlerin hesap verme mekanizmaları yasal ve kurumsal açıdan değerlendirildikten sonra, özellikle yeni hesap verme anlayışının uygulamaya nasıl yansıdığını belirlemek amacıyla, Marmara Bölgesi’nde yer alan il özel idareleri ile nüfusu 50.000’in üzerinde bulunan belediyelerde anket ve sayısal veri değerlendirmesi yöntemleri kullanılmak suretiyle alan araştırılması yapılmıştır.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Hesap Verebilirlik, Belediye, İl Özel İdaresi, Yönetişim	

<b>Title of the Thesis:</b> Accountability in Local Government (The Case of Marmara Region)	
<b>Author:</b> Hale BİRİCİKOĞLU	<b>Supervisor:</b> Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
<b>Date:</b> 07.02.2011	<b>Number of pages:</b> x (pre text)+220 (m. body)+35 (app.)
<b>Department:</b> Public Administration	<b>Subfield:</b> Public Administration
<p>One of the most prevalent concepts that is used in contemporary public administration is accountability. Although accountability in public administration developed in modern era, it has begun to change since 1980s. Development in information and communication technologies as well as social, economic, political and administrative developments has moved the meaning of accountability beyond classical perception and it paved way for multi directional, pluralist point on the concept. Public administration, therefore, has become more accountable to society through compliance of laws, quality, performance, ethic principles and standards, transparency and governance mechanisms.</p> <p>The change that occurred in perception of accountability has been evident in Turkey following the public administration reforms in the second half of 2000s. One of the fields in which these reforms were performed is local government. The main objective in local government reforms and other reforms of public administration is to compose more active, efficient, participatory, transparent and accountable structure of local government.</p> <p>Accordingly, the primary purpose of this study is to present response of accountability perception on local government after 2000s in Turkey in terms of legal, institutional and practical aspects. Main hypothesis of the study is that local government reforms and other reforms occurred in the field of public administration have given birth to plurality in accountability mechanisms of local government and they have increased the level of accountability in local government of Turkey.</p> <p>Within this framework, first of all, conceptual framework of the accountability is laid down. Then, main findings of a field study are represented. The field study aims to evaluate to what extend new accountability mechanisms have been put into reality in special provincial administrations and municipalities with a population of 50.000 in Marmara Region.</p>	
<b>Key Words:</b> Accountability, Municipality, Special Provincial Administration, Governance	

# GİRİŞ

## Çalışmanın Amacı

Kamu yönetimi literatürü incelendiğinde, son yıllarda en çok kullanılan kavramlardan birinin “hesap verebilirlik (accountability) olduğu söylenebilir. Kavrama ilgi, 1980’li yıllarda başlasa da 1990’lı yıllardan sonra yönetim tartışmaları ile birlikte bu ilginin daha da yoğunlaştığı ve kavramının içerdiği anlamın çok daha geniş bir perspektiften ele alındığı görülmektedir.

1980’de başlayan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik gibi hizmet yönelimli ilkeleri geliştirirken; yönetim, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kamu yönetiminin sorumluluğunu geliştirmeye yönelik ilke ve değerlere de daha fazla vurgu yapmıştır. Bu çerçevede, kamu yönetiminde hizmet odaklı reformlarla birlikte, bundan daha güçlü vurgu ile toplumsal alandan gelen yoğun taleplerin de etkisiyle, kamu yönetiminin sorumluluğuna ilişkin mevcut mekanizmalar sorgulanmaya ve yeni mekanizmaların geliştirilmesine yönelik güçlü bir eğilim ve yapılanma çalışmaları ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin sorumluluğunu geliştirme konusunda, hesap verebilirlik kavramının bu çerçevede anahtar bir terim haline geldiği görülmektedir.

Gerek literatürde, gerekse siyasi ve yönetsel söylemlerde, 1980’den sonraki hesap verebilirlik kavramına yüklenen anlam, öncesinden yani klasik çerçevesinden daha öteye taşınarak çok daha gelişmiş, çoğulcu ve çok yönlü bir nitelik kazanmıştır. Bu çerçevede, kamu yönetiminin nasıl daha hesap verebilir hale getirilmesi yönünde düşünceler yoğun bir biçimde tartışılmaya başlanmıştır.

Hesap verme anlayışında ortaya çıkan bu gelişmeler, ülkemizde yasal ve kurumsal açıdan oldukça yakın bir dönemde ortaya çıkmıştır. 2000’li yılların ilk yarısında başlayan kamu yönetimi reformları, Türk kamu yönetimi sisteminin dayandığı temel ilke ve değerleri yeniden şekillendirmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen çalışmaları basit bir idari düzenleme olarak değerlendirmemek gerekir. Bu reformların temel amacı, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının gelişmesini sağlamaktır.

Ülkemizde kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların uygulandığı alanların başında yerel yönetimler gelmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu başta olmak üzere, gerçekleştirilen diğer düzenlemeler yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamak açısından yeni mekanizmalar öngörmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın temel amacı, 1980’li yıllardan sonra hesap verebilirlik anlayışında kapsam ve içerik açısından ortaya çıkan değişimin, kamu yönetimi reformlarından sonra Türkiye’deki yerel yönetimlere hem yasal ve kurumsal anlamda hem de uygulama açısından nasıl yansıdığını ortaya koymaktır.

Bu doğrultuda çalışmanın temel hipotezi şu şekilde ifade edilebilir:

Hesap verebilirlik anlayışı, 1980’li yıllardan itibaren teknik, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel gelişmeler sonucu değişmeye başlamıştır. Bu değişim sonucunda, “kime hesap verilecek?” “ne için hesap verecek?” sorularına verilecek cevaplar yeniden yapılanmaya başlamıştır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin hesap verebilirlik anlayışı, yerel yönetim reformları ile kamu yönetimini alanında gerçekleştirilen diğer reformlar sonrasında, yeni hesap verme yaklaşımı çerçevesinde yeniden şekillendirilerek çoğulcu bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu çerçevede;

1. Yerel yönetim meclislerinin hesap sorabilirliği çeşitli mekanizmalarla arttırılmıştır.
2. Sayıştay’ın yanında yeni yasal düzenlemeler ile oluşturulan kurum ve organlar (iç denetçiler, Kamu Görevlileri Etik Kurulu) yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini arttırmıştır.
3. Yerel yönetimler, hukuka uygunluk yanında kalite, performans, hizmet standartları, etik ilke ve standartlar, saydamlık ve yönetim mekanizmalarıyla topluma karşı daha çok hesap verebilir hale gelmiştir.

Belirtilen hipotezi sınamak için tezin içeriği aşağıdaki sorular çerçevesinde şekillenmiştir.

1. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi nasıldır ve kamu yönetiminin hesap verebilirliği nasıl bir gelişim izlemiştir?



2. Türkiye'deki yerel yönetimler reformları sonrasında, yerel yönetimlerin hesap verebilirliği yöntem ve mekanizmalar olarak nasıl işlemektedir?
3. Belediye ve il özel idarelerindeki hesap verebilirlik mekanizmaları, uygulamada ne derecede etkin çalışmaktadır?

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar öncelikli olarak belediye ve il özel idarelerini kapsamıştır. Bu nedenle ülkemizdeki yerel yönetimlerin hesap verebilirliği, sadece belediye ve il özel idareleri açısından incelenmiş, köyler bir yerel yönetim birimi olmasına karşın çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

### **Çalışmanın Önemi**

Günümüzde yerel yönetimler her bakımdan güçlendirilmektedir. Güçlü bir yerel yönetim yapılanması, yönetimi halka yaklaştırmak açısından demokrasinin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Bunun yanında, bir bölgenin ihtiyacı ve sorunlarını en iyi belirleyecek olanların, merkezdeki bir birimden ziyade, o bölge yaşayanların olması, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından da yerel yönetimlerin önemini giderek arttırmaktadır.

Ne var ki, etkin hesap verebilirlik mekanizmaları kurulmadan yerel yönetimlere sadece yetki ve kaynak aktarmak çok ciddi sorunları da beraberinde getirecektir. Bu nedenle, yerel yönetimleri güçlendirirken aynı zamanda yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmaların da kurulması gerekmektedir. Bu açıdan çalışma, kamu yönetimi reformlarından sonra Türkiye'deki yerel yönetimlerin hesap verebilirliğinin sağlanmasına ilişkin yasal ve kurumsal yapının nasıl kurulduğunu ve özellikle de bu yapının uygulamada nasıl bir karşılık bulduğunu tespit etmek açısından büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerdeki hesap verebilirlik mekanizmalarını konu alan çeşitli akademik çalışmalar bulunmaktadır<sup>1</sup>. Ancak bu çalışmalar konuyu klasik anlamda yerel

---

<sup>1</sup> Bknz. Mehmet Karaarslan, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008; Feyzullah Ünal, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2008; Recep Sanal, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 459; Birol Ekici ve M. Cem Toker, "Avrupa ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1.

yönetimlerin denetimi çerçevesinde ele almaktadır. Oysaki hesap verebilirlik denetim kavramını da aşan bir niteliğine sahiptir.

Öte yandan bu çalışma, “hesap verebilirlik” kavramının kapsamı ve içeriğini belirlemesi açısından da önem taşımaktadır. Çünkü hesap verebilirlik kavramı günümüzde her ne kadar çok sık kullanılsa da, kavramın içeriğine ilişkin ortak bir algılama söz konusu değildir. Kavramın teorik alt yapısına ilişkin, yabancı literatürde oldukça fazla çalışma bulunmasına karşın, ülkemizde konuya ilişkin yapılan çalışmaların sayısı oldukça azdır. Çalışmanın hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesini ayrıntılı olarak incelemesinden dolayı kamu yönetimi literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

### **Çalışmanın Yöntemi**

Tezin amacı ve hipotezleri doğrultusunda birinci ve ikinci bölümlerinde, eleştirel kaynak incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Üçüncü bölümünde ise, anket ve sayısal veri değerlendirmesi yöntemlerinden yararlanılmıştır. Bunun yanında, yüz yüze görüşmeler ve katılımcı gözlem de araştırmanın üçüncü bölümünde kullanılan destekleyici yöntemlerdir.

### **Çalışmanın İçeriği**

Tez üç bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölüm, kamu yönetimindeki hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi ve gelişiminden oluşmaktadır. Hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi, kavramın tanımı, önemi, unsurları, diğer kavramlarla olan ilişkilerini ve türlerini belirlemek suretiyle ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimi açısından hesap verebilirliğin gelişimi modern öncesi dönem, modern dönem ve 1980 sonrası dönem olmak üzere üçlü bir dönemselleştirmeye konu olmuştur.

Tezin ikinci bölümünde ise Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinden belediye ve il özel idarelerindeki hesap verebilirlik mekanizmalarının ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu bölümde yerel yönetimlerin hesap verebilirlik mekanizmaları yasal ve kurumsal çerçevede ele alınmıştır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin hesap verebilirliği, birinci bölümde yer alan sınıflandırma çerçevesinde siyasi organlara karşı, idari birimlere karşı, yargı organlarına karşı ve topluma karşı hesap vermek olarak dört açıdan incelenmiştir.

Tezin son bölümünde ise, birinci ve ikinci bölümlerdeki incelemelerin uygulamaya nasıl yansıdığını belirlemek amacıyla yapılan alan araştırmasına yer verilmiştir. Araştırmanın evrenini, Marmara Bölgesi'nde yer alan il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler oluşturmaktadır. Araştırmada anket, iki farklı gruba uygulanmıştır. Bunlardan ilk grupta yer alanlar belediye meclisi ve il genel meclisi üyeleri, ikinci grupta yer alanlar ise belediye ve il özel idarelerinin idari kadrosunda yer alan orta ve üst kademe yöneticileridir. Ayrıca yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamada önemli olduğu düşünülen bir takım veriler de ilgili belediyelerden ve il özel idarelerinden alınmıştır.

# **BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE GELİŞİMİ**

## **1.1. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Kavramsal Çerçevesi**

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi, öncelikli olarak kavramın tanımlanması daha sonra unsurlarının belirlenmesi, kamu yönetimi açısından taşıdığı önemin vurgulanması, ilgili olduğu kavramlar arasındaki ilişkinin ortaya koyulması ve çeşitlerinin belirlenmesi suretiyle çizilmeye çalışılmıştır.

### **1.1.1. Hesap Verebilirlik Kavramının Tanımı**

Oxford English Dictionary ve Webster Dictionary’de, hesap verebilirlik (accountability), yerine getirilen faaliyetlerden dolayı açıklama yapma, sorumluluğu üstlenme ya da cevap verme sorumluluğu (liability, responsibility) olarak tanımlanmaktadır.

Türk Dil Kurumu’nun Türkçe sözlüğüne baktığımızda, “hesap verebilirlik” kavramının sözlükte yer almadığı görülmektedir. Türkçe Sözlükte, İngilizcedeki “accountability” kavramı ile ilişkili olan “responsibility (sorumluluk)” kavramı karşımıza çıkmaktadır. Sözlükte sorumluluk, “*kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet*” olarak tanımlanmaktadır. Literatürde “sorumluluk” ile “hesap verebilirlik” kavramlarının anlamı birbirine yakın gözükse bile aynı değildir.

Dubnik, hesap verebilirlik (accountability) kavramının etimolojik gelişiminin onun içeriğinin tarihsel gelişimini yansıtmadığını ifade etmektedir. Dubnick, “accountability” kavramının kökünü oluşturan ve açıklama yapmak ya da hesap vermek anlamına gelen “account” kavramının 1260 yılından önce kullanılmadığını, “accountability” kavramına ise ilk olarak 1794 yılında basılan Vermont Tarihinde referans gösterildiğini belirtmektedir. Ancak 14. yüzyıl başlarında hesap verebilirlik “acomple”, “aconte” gibi kavramlarla ifade edilmekteydi. 15. yüzyılda ise kavram, sorumlu olmak anlamına gelen “accomptable” kavramıyla ifade edilir hale gelmiştir (Dubnick, 2002).

Hesap verebilirliğin ifade ettiği anlamın gelişimini ise Mezopotamya’ya ve Eski Yunan’a kadar geri götürülmektedir (Dubnick, 2002). Arkeolojik bulgular, M.Ö. 3000

yıllarında Mezopotamya’da hüküm süren kralların, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için kâtiplerine yetki verdiklerini göstermektedir. Bu bulgular, devlet yönetimindeki faaliyetlerin denetiminin temeline ilişkin bilgiler vermektedir (Sanal, 2002: 1).

Eski Yunan’da ise demokrasi kavramının gelişmesi ve şehir devletlerinin oluşturulması ile birlikte, kamu birimlerindeki görevliler yurttaşlara hesap vermekle yükümlü kılınmışlardır (Sanal, 2002: 1). Atina demokrasisinde, bütün kamu görevlileri konsey önünde ya da kamusal şikâyet durumunda jürili mahkemelerin önünde hesap verme durumunda idiler (Schmidt, 2001: 31).

Dubnick’e göre, hesap verebilirliğin modern anlamdaki içeriğinin kökenlerini, I. William döneminde bulabiliriz. İngiltere’nin 1066 yılında Normanlar tarafından işgal edilmesinden yaklaşık yirmi yıl sonra, 1085 yılında kral William, hâkimiyeti altındaki bütün mülk sahiplerinin, sahip oldukları mallarının dökümünü istemiştir. Tüm bu mülklerin sayımı “Domesday Books” adı verilen kitapta toplanmıştır. Bu kitap sayesinde kral, ülkesinde hangi mülklerin olduğunu listelenmiş, bunun yanında, toprak sahiplerinden krala karşı sadakat yemini etmeleri de istenmiştir. Dubnick’e göre bu durum, mülk sahiplerinin özerkliğinin kral tarafından onaylanması, toprak sahiplerinin de gerçekleştirdikleri faaliyetlerden dolayı krala karşı manevi anlamda sorumlu olması anlamına gelmekteydi (Dubnick, 2002).

Hesap verebilirliğin ne demek olduğuna ilişkin soruya cevap vermek hem çok kolay hem de çok zor olabilmektedir. Bunun nedeni, hesap verebilirliğin kavramsal açıdan tanımlanmasına ilişkin, literatürde bir uzlaşma olmasına karşın, içeriğinin belirlenmesine ilişkin çok farklı yaklaşımların olmasıdır. Kavramın içeriğine ilişkin olarak çok farklı tanımlamaların bulunmasının en temel nedeni, kavramın içeriğinin giderek genişlemesidir. Mulgan, günümüzde bile kavramın bugünkü anlamı ile bundan 20–30 yıl önceki anlamı arasında büyük farklılıklar olduğunu, geçmişte kavramın daha sınırlı bir şekilde kullanıldığını belirtmiştir (Mulgan, 2000: 555). Hesap verebilirlik kavramının içerdiği anlamın bu değişikliğinden dolayı kimi araştırmacılar, kavramı bukalemuna dahi benzetmektedirler (Sinclair, 1995: 219).

Hesap verebilirlik kavramının kamu yönetimi açısından ifade ettiği anlama bakıldığında, kavramının 1980’lerden önceki anlamı ile 1980’lerden sonra, yeni kamu

yönetimi anlayışının gelişiminden sonra ifade ettiği anlamın birbirinden farklı olduğu görülmektedir (Bovens, 2005). Hesap verebilirlik kavramı, 1980’li yıllardan önce, daha çok finans ve muhasebe konularıyla ilişkilendirilmekteydi (Mulgan, 2003: 6; Ackerman, 2005: 3). Kavramın bu dönemlerde, birinin ya da birilerinin, herhangi bir şeyin muhasebesini yapması ya da sayması anlamında kullanılmakta olduğu ifade edilmektedir. Bu açıdan hesap verebilirlik, örneğin, ne kadar para kazanıldı? Ne kadar harcandı? Kamu okullarında ne kadar öğrenci öğrenim gördü? vb. konularda finansal yönetim ve muhasebe ile ilgili kantitatif bir kavram olarak kullanılmaktaydı. (Ackerman, 2005: 3).

1980’lerden sonra ise hesap verebilirlik kavramı, muhasebe ve sayma anlamının ötesine giderek iyi yönetişimin temellerinden biri olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu nedenle hesap verebilirlik, iyi yönetişimin sağlanabilmesi için bir “simge” (icon) olarak görülmektedir (Bovens, 2005).

Liretatürde çok fazla hesap verebilirlik tanımı bulunmakla birlikte, bunların birçoğu kavramı benzer şekilde tanımlamaktadırlar. Bu tanımlamalara göre en genel anlamıyla hesap verebilirlik, *birinin (başkaları adına) yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, başka otoritelere açıklama yapması ya da cevap vermesidir*. (Scott, 2000: 40; Mulgan, 2000: 555; Owen, 2003: 237; Balcı, 2008: 157; Dwivedi ve Jabba, 1989: 1; OECD, 2005: 2 ).

Hesap verebilirliğe ilişkin olarak ortaya konulan farklı tanımlamalar esas olarak iki gruba ayrılabilir. Birinci grup tanımlamalar hesap verebilirliği, normatif açıdan ele almışlardır. Bu tanımlamalarda hesap verebilirlik, örgütlerin kalitesini geliştirebilmek için bir takım standartlar belirlenmesi ve örgütlerin davranışlarının bu standartlar çerçevesinde değerlendirilmesi anlamını taşımaktadır. Bu yaklaşım daha çok Amerikan akademik ve politik tartışmalarında hâkim olmaktadır. Konuya ilişkin ikinci yaklaşım ise, hesap verebilirliğin özelliklerini belirtmek suretiyle ele almaktadır. Bu açıdan ele alınan tanımlamalar daha çok İngiltere, Avustralya ve diğer Avrupa ülkelerinde görülmektedir. Bu bakış açısı, hesap verebilirliği sosyal bir mekanizma olarak değerlendirmektedir. Sosyal bir mekanizma olarak hesap verebilirlik, hesap veren ile hesap soran arasındaki kurumsal ilişki olarak görülmektedir (Bovens, 2008; Parker ve Gould, 1999, Mulgan, 2003; Philp, 2009, Dubnick, 2003a).

Birinci grup yaklaşım hesap verebilirliği çoğu zaman bir raporlama faaliyeti olarak tanımlamaktadır. Kanada Sayıştay'ına göre hesap verme sorumluluğu, *“birinin kendisine tevdi edilmiş sorumlulukların yerine getirilmesinin hesabını vermesi zorunluluğudur. Daha basit bir ifadeyle, hesap verme sorumluluğu raporlamadır. Kişiler diğer kişilere hesap verir ya da raporla bildirir”* şeklinde ifade edilmektedir.([www.oag.ab.ca](http://www.oag.ab.ca), 2006).

Hesap verebilirliği raporlama faaliyeti olarak gören başka bir tanımlama da *“üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesi ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki”* dir (Kaya, 2003: 1).

Karakaş, ise hesap verebilirliği, belirli bir görevi üstlenen ya da belirli bir harcamayı yapan herhangi bir kimsenin ilgili bilgi ve belgeleri, gerekli birimlere vermesi olarak tanımlamaktadır (2005: 270). Bu tanımlamada hesap verebilirlik kavramı, sadece bilgi verme yükümlülüğü olarak anlaşılmaktadır.

Hesap verebilirliği normatif açıdan değerlendiren bir başka kişi de Romzek'dir. Romzek'e göre hesap verebilirliğin temeli beklentilerdir ve bu nedenle kişiler ve kurumların performansları için cevap verebilmeleri, kurumsal stratejilerin araştırılmasını gerektirmektedir (Romzek, 2000a: 415).

Normatif açıdan değerlendirildiğinde, kendisine yetki ve kaynak tahsis edilenlerin, bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme ve raporlama sorumluluğu, hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır (Kesim, 2005: 269–270). Bu çerçevede hesap verebilirlik (hesap verme sorumluluğu), ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması, işin yapılması ve gelişiminin izlenmesi, sonuçların raporlanması ve sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutularak geri bildiriminin sağlanması öğelerinden meydana gelir ([www.oag.ab.ca](http://www.oag.ab.ca), 2006).

Hesap verebilirlik karşılıklı bir ilişkidir. Bu ilişki, hesabı verecek olan tarafın aktif olmasına dayanmaktadır. Bu nedenle Bovens, (Bovens, 2008) bu yaklaşımı *“aktif hesap verebilirlik”* olarak nitelendirmektedir.

Ancak hesap verebilirlik kavramını yalnızca, verilen bir karar ya da yerine getirilen bir davranış için açıklama yapmak, başkalarını bu konularda bilgilendirmek ya da rapor sunmak gibi çok geniş anlamda kullandığımızda, Quirk'in (1997: 580) ifade ettiği gibi kavram sadece "hikâye anlatma" gibi değerlendirilebilmektedir. Bu nedenle hesap verebilirlik kavramını, tanımlarken sınırlarını daha net bir biçimde çizmek gerekir.

Hesap verebilirlik kavramına ilişkin ikinci yaklaşım, hesap verebilirliği sosyal bir ilişki ya da mekanizma olarak ele almaktadır. Bu açıdan hesap verebilirlik, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak anlamının ötesinde, hesap veren ve hesap soran arasındaki karşılıklı bir ilişki ve etkileşime dayanmaktadır. Burada normatif yaklaşımın aksine yalnızca kamusal aktörlerin yerine getirmesi gerekli olan davranışlar üzerinde odaklanılmamakta, kamusal aktörlerin, yerine getirdikleri faaliyetlerin sonrasında sorgulanabilmesini (hesap soranlarca) içermektedir (Bovens, 2008; Parker ve Gould, 1999: 117-118; Mulgan, 2003: 10; Philp, 2009: 32; Dubnick 2003a: 407).

Söz konusu yaklaşımın, hesap verebilirliğin sınırlarını daha net bir biçimde ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle çalışmamızda hesap verebilirlik, sosyal bir ilişki ya da mekanizma olarak ele alınacaktır.

Bu yaklaşım çerçevesinde, herhangi bir gerçek ya da tüzel kişinin, yerine getirdiği faaliyetlere ilişkin olarak açıklama yapması ya da bilgi vermesi hesap verebilirlik için yeterli değildir. Hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için "hesap verme" yanında "hesap sorulabilme" imkânlarının da mevcut olması gerekmektedir. Çünkü, hesap verebilirlik aslında bir olasılık içermektedir. Gerçekte herhangi bir kişi ya da aktör, yerine getirdiği bütün faaliyetler için açıklamada bulunmamaktadır. Ancak, yerine getirdiği bütün faaliyetler için sorgulanabilme olasılığı bulunmaktadır. Bu nedenle, seçimle göreve gelen siyasiler ve kamu görevlileri, yerine getirdikleri bütün faaliyetler için hesap vermelidir dediğimizde, bunun anlamı, onların kendilerine gelecek herhangi bir sorgulamayı kabul etmesi ve hiçbir faaliyetlerinin kamunun gözetimi dışında olmaması anlamını taşımaktadır (Mulgan, 2003: 10).

Hesap verebilirlik kavramını, sosyal bir ilişki ya da mekanizma olarak ele alan kişilerin başında Bovens gelmektedir. Bovens'a göre hesap verebilirlik, hesap veren (aktör) ile hesap soran (forum) arasındaki ilişkidir. Bu ilişkide aktör, yerine getirdiği faaliyetler için açıklama yapmak ve bu faaliyetleri gerekçelendirmek zorundadır. Forum ise, soru



sorabilmeli ve aldığı cevaplar karşısında aktör için yargulamada bulunabilmelidir (Bovens, 2008). Bu ilişki sonucunda kötü bir performans için ceza, iyi bir performans için de ödüllendirme ortaya çıkabilir. Söz konusu ödüllendirme ya da yaptırım somut olabileceği gibi sembolik ya da her ikisi de birlikte olabilir. Özerkliğin sınırlandırılması ve söz konusu birimin ortadan kaldırılması somut yaptırımlara, prestij kaybı ve küçük düşürmek sembolik cezalara örnek olarak verilebilir (Thomas, 2003: 549). Sonuç olarak da aktör, sorgulanabilen faaliyetlerin sonuçlarıyla yüz yüze gelmektedir.

Hesap veren ile hesap soran arasındaki bu ilişkide, hesap veren (aktör), kamu görevlisi gibi gerçek bir kişi olabileceği gibi, kamu kurumu gibi tüzel bir kişi de olabilmektedir. Hesap soran (forum) ise, üst otorite, bakan ya da bir gazeteci gibi spesifik bir kişi olabileceği gibi, parlamento, mahkeme ve denetim kurumları gibi tüzel bir kişi olabilmektedir (Bovens, 2008).

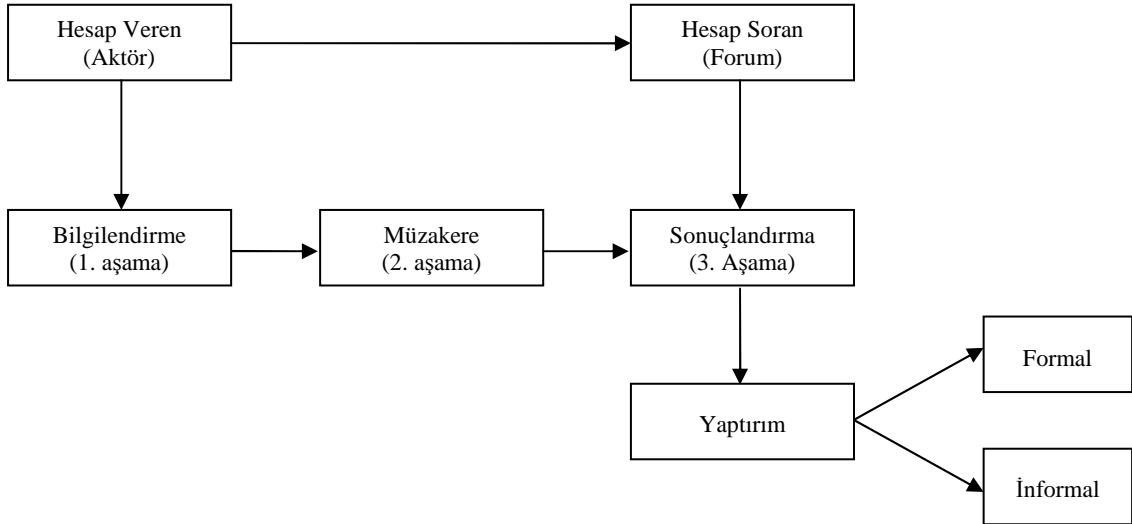
Bu tanımlamalardan hareketle hesap verebilirliğin üç temel özelliği olduğu söylenebilir. Birincisi, hesap verebilirlik *dışsaldır*. Hesap verebilirlik ilişkisinde dışarıdan bir kişi ya da otoriteye açıklamada bulunulur. İkincisi, hesap verebilirlik *sosyal etkileşim ve karşılıklılık içermektedir*. Yani hesap verebilirlik, bir yandan açıklamada bulunmayı, cevapları araştırmayı ve yapılan hataları düzeltmeyi, diğer yandan da sorumluluğu üstlenmeyi ve sonuçta uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi gerektirmektedir. Üçüncüsü, hesap verebilirlik ilişkisinde hesap soranın *hakları kabul edilmektedir*. Açıklamayı kim yapacak ise, diğer otoritenin haklarını da kabul etmektedir. Bu haklar, üst otoriteye (açıklamada bulunulacak otorite) gerekli cevapları vermeyi ve bunun sonucunda da ortaya çıkabilecek yaptırımları kabul etmeyi gerektirmektedir (Mulgan 2000: 555). Çünkü hesap verebilirlik ilişkisinde taraflar arasında eşitlik yoktur. Bu ilişkide hesap soranların hesap verenler üzerinde bir takım hakları bulunmaktadır (Mulgan, 2003: 10).

### **1.1.2. Hesap Verebilirliğin Aşamaları**

Hesap verebilirlik ilişkisinin temelde üç aşamadan oluştuğunu söyleyebiliriz (Mulgan, 2003: 30; Schillemans ve Bovens, 2008: 5; Bovens, 2003: 184–185). Bunlardan ilki *bilgilendirme* aşamasıdır. Bu aşamada hesap verecek olanlar, yerine getirdikleri faaliyetler ve aldıkları kararlar hakkında gerekli kişi ve makamlara bilgi vermek

durumundadırlar. Hesap verecek olanların, bilgi vermesi gerekli faaliyetler, tek bir alanı kapsamamakta, finansal, idari, hukuksal, etiksel vb. çok farklı alanlarda olabilmektedir. Bu zorunluluk, hiyerarşik ilişkide üst makamlara bilgi verme ya da bir denetçiye açıklama yapma gibi formel olabileceği gibi, kamusal açıklamalarda bulunma gibi formel olmayan mekanizmalar da olabilir. İkinci aşama *müzakere* aşamasıdır. Bu aşamada hesap soracak olanlar (forum), hesap vermekle yükümlü olanların yerine getirdiği faaliyetlerin yeterliliği konusunda onlara soru sorabilmekte, verdikleri bilgiler dışında ek bilgiler isteyebilmekte ve elde ettikleri bilgiler çerçevesinde bir yargıya varabilmektedir. Bunun yanında hesap verecek olanlarda, somut gerekçelerle yerine getirdikleri faaliyetleri haklı çıkarabilmektedir. Bu aşama, her iki taraf arasında karşılıklı etkileşime dayanmaktadır. Son aşama ise *sonuç ya da yaptırım*<sup>1</sup> aşamasıdır. Tüm bu tartışmaların sonucunda kesin bir yargı ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada aktörlerin yerine getirdikleri faaliyetlerin kötü yönleri için yaptırım uygulanmaktadır. Bu yaptırım formel bir cezai bir yaptırım olabileceği gibi, örneğin bir bakanın kamera karşısında açıklama yapıp, bu açıklamanın yetersiz olması sonucunda, kamusal itibarının zayıflaması gibi informel de olabilmektedir.

**Şekil 1. Hesap Verebilirliğin Aşamaları**



Kaynak: Bovens (2003: 186)

Hesap verebilirlik ilişkisinin bu süreç içerisinde işleyebilmesi için bir takım unsurların bulunması gerekir. Öncelikli olarak, hesap verebilirlik ilişkilerinde yer alan tarafların

<sup>1</sup> Mulgan, bu aşamayı, düzeltme aşaması olarak ifade etmektedir. Çünkü bu aşamada, formal ya da informal olarak yaptırım uygulama yanında, ortaya çıkan istenmeyen durum yeniden düzenlenecektir.

rolleri ve sorumluluklarının net bir şekilde tanımlanması gerekmektedir ([www.oag.ab.ca](http://www.oag.ab.ca), 2006). Sorumlulukların belirlenmesi, hesap verecek olanların tespit edilmesi açısından önem taşımaktadır. Kamusal hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda sorumlu olan kişi ya da birimlerin açık bir şekilde bilinmesi, sınırların net bir şekilde çizilmesi hesap verebilirliğin en temel unsurlarından birini oluşturmaktadır (TÜSİAD, 2002: 224).

Hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için gerekli unsurlardan ikincisi de, çeşitli alanlarda ve içerikte standartların oluşturulmasıdır. Kamu kurumları ve kamu görevlilerinin kendilerinden beklenildiği gibi davranılıp davranılmadığını ortaya koyabilmek için bu değerlendirmenin konusunu oluşturacak standartların önceden belirlenmesi gerekmektedir. Kanada Sayıştay'ı, hesap verecek olan kamu aktörlerinden beklenenlerle yetkiler ve sağlanan kaynaklar arasında da mantıklı bir ilişkinin bulunması gerektiğini belirtmektedir. Eğer sağlanan kaynaklarla gerçekleşmesi mümkün olmayan standart ya da beklentiler ortaya koyulursa bu inandırıcı olmayacaktır. Bunun yanında fazla kaynak kullanılarak elde edilen başarı da gerçek bir başarı değildir. Bu nedenle kaynaklarla beklenen sonuçlar arasında bir denge kurulması gerekmektedir ([www.oag.ab.ca](http://www.oag.ab.ca), 2006).

Hesap verebilirlik ilişkisinin etkin bir şekilde gerçekleşmesi için gerekli olan üçüncü unsur, hesap verecek olan aktörlerin, açıklama yapmak ya da gerekçelendirmede bulunmak açısından zorunlu olmasıdır (Bovens, 2003: 185). Hesap verebilirlik insiyatife dayalı bir ilişki değildir. Hesap verecek olanlar, önceden belirlenen standartlara ne derece uygun olarak hareket ettiklerini açıklamak zorundadırlar.

Bilgilendirme aşamasının sağlıklı işleyebilmesi için, hesap verenler tarafından yapılan açıklamalara ya da verilen raporlara ulaşılabilirliğin sağlanması ve yapılan açıklamaların rasgele yapılmaması, doğrudan istenilen yere yapılması gerekmektedir (Bovens, 2003: 185). Bunun yanında verilen bilginin anlaşılabilir ve güvenilir olması bilgilendirme aşaması için gerekli olan diğer unsurlardandır.

Hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için gerekli olan en önemli unsurlardan biri de hesap verenleri sorgulayabilecek mekanizmaların bulunmasıdır (TÜSİAD, 2002: 235; Bovens, 2003: 185) Hesap verebilirlik ilişkisinde, hesap soranların, kurumların ya da bireylerin yerine getirdikleri faaliyetleri araştırma, inceleme ve soru sorabilme, yerine getirilen faaliyetler hakkında bilgi edinebilme haklarının bulunması gerekmektedir.

Hesap verebilirlik, hesap verenlere açıklama yapma konusunda bir zorunluluk yüklerken, hesap soranlara sorgulayabilme hakkı tanımaktadır. Bu nedenle Mulgan hesap verebilirliği, hesap soranın hakları ile hesap verenin zorunlulukları arasındaki ilişki olarak tanımlamaktadır (Mulgan, 2003: 10).

Son olarak da hesap verenlerin, yerine getirdikleri faaliyetlerin sonuçlarıyla yüz yüze gelebilmesi gerekmektedir. Eğer bir kurum ya da bir kamu görevlisi, hatalı bir davranış yerine getirirse, formel ya da informel bir takım yaptırımlarla karşı karşıya kalmalıdır.

### **1.1.3. Hesap Verebilirliğin Önemi**

Devletin herhangi bir kademesinde yer alan ve belirli bir yetki ve kaynağı kullanan bir kimse, aldığı kararlar ve yerine getirdiği faaliyetler açısından niçin hesap vermelidir?

Hesap verebilirlik ilişkisinin meşruluğunu sağlayan temel düşüncenin, İngilizcede principal-agent olarak kavramlaştırılan teori olduğu ileri sürülmektedir (Hughes, 2003: 240). Bu kavram Türkçeye kimi zaman asıl-vekil, kimi zamanda patron-taşeron ilişkisi olarak da tercüme edilmiştir. Çalışmamızda bu teori, asıl-vekil olarak kavramsallaştırılmıştır.

Asıl-vekil teorisinde, asıl (principal) kendi yetkisini, belirli bir sözleşmeye dayalı olarak vekile (agent) aktarmaktadır. Vekiller, asıllar adına hareket etmektedir ve bundan dolayı da yerine getirdikleri faaliyetler için asıllara karşı sorumlu olmaktadır. Asıl-vekil ilişkisi çok farklı alanlarda ortaya çıkabilir. Örneğin CEO'lar yönetim kurulları adına, yönetim kurulları hisse sahipleri adına, politikacılar halk adına karar almakta ve işleri yürütmektedir. Aralarındaki sözleşmeye dayalı olarak vekil'in, asıl'ın çıkarları doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir (Fearon, 1999: 55). Ancak asıl-vekil ilişkisinde, vekil her zaman, asılların çıkarlarını gözetmemekte, çoğu zaman kendi çıkarlarını maksimize etme yönünde davranışlar sergileyebilmektedir (Mo, 2001: 35). Çünkü insan doğası, kendine bir güç verildiği takdirde, bunu kendi lehinde kullanma yönünde bir eğilime sahiptir. Başkaları adına hareket edenlerin, ellerindeki yetkiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemek için hesap verebilirlik mekanizmalarını oluşturmak gerekmektedir (Mulgan, 2003: 8–9).

Basit bir mantıkla hareket edersek, hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıkabilmesi için iki şartın bulunması gerektiğini söyleyebiliriz. Birincisi, A (agent), B (principal) adına

karar almalı ve onun adına faaliyetlerini yerine getirmelidir. İkincisi ise, B (principal), A'nın yerine getirdiği faaliyetler üzerinde formel ya da informal yaptırımlarda bulunabilme yetkisine sahip olması gerekmektedir. (Fearon, 1999: 55).

Mulgan, asıl-vekil kuramı yanında, eğer biri(leri)nin yerine getirdiği bir faaliyet başka biri(leri)ni etkiliyorsa, o faaliyeti yerine getirenin de hesap vermesi gerektiğini belirtmektedir. Örneğin, bir kişi gece geç saatte yaptığı gürültü için komşularına ya da bir fabrika çevreye verdiği zarardan dolayı o bölgede yaşayanlara hesap vermelidir. Böylece yetkinin asıl sahibi olmanın yanında, birinin yerine getirdiği faaliyetlerin başkalarının hak ve çıkarlarını etkilemesi de hesap verebilirliğin temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır (Mulgan, 2003: 13).

Hesap verebilirlik ilkesi, kamu yönetiminde çok farklı açılardan önem taşımaktadır. Literatürde, hesap verebilirliğin önemine ilişkin yapılan sınıflandırmalar içerik olarak aynı olmakla birlikte çok farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır.<sup>1</sup> Bu tartışmalar çerçevesinde, hesap verebilirliğin kamu yönetimi açısından taşıdığı önemini esas itibariyle üç gruba ayırarak değerlendirebiliriz.

Birinci olarak, hesap verebilirlik, demokratik yönetim anlayışının gereğidir. Demokrasinin en yaygın tanımı, sözlük anlamı olan halk tarafından yönetimdir. Ancak, demokrasiyi sadece bir yönetim tarzı olarak görmemek gerekir. Demokrasi aynı zamanda siyasal iktidarın kaynağını da göstermektedir. Demokrasinin, devlet-toplum ilişkilerinin belirlenmesi ve siyasal iktidarın meşruluğunun sağlanması konusunda bir takım iddiaları bulunmaktadır. Demokratik yönetimlerde, devlet iktidarının meşruluğu, halk iradesine ve bu iradenin yönetime yansımaya dayandırılmaktadır. Yani demokratik katılım mekanizmaları siyasal otoriteyi meşru kılmakta, kararlar ve yönetim belli bir grubun irade tekelinin ürünü değil de, çoğunluk iradesinin yansıması olduğunda demokratik meşruluk ortaya çıkmaktadır (Bayram, 2003: 89).

Temsili demokrasilerde, vatandaşlar egemenliklerini, temsilcilerine seçim yoluyla aktarmaktadır. Temsilciler de, yasaları ve politikaları uygulama yetkisini hükümetlere vermişlerdir. Hükümetler ise, faaliyetlerini, çeşitli fonksiyonları yerine getiren bakanlık

---

<sup>1</sup> Dubnick (2003: 1), kamu yönetiminde hesap verebilirliğin amaçlarını, demokrasinin sağlanması, dürüstlüğün sağlanması, etik davranışlarının sağlanması ve kamu kurumlarının performansını artırılması olarak belirtirken, Bovens ve diğerleri (2008b: 1), konuya, demokratik perspektif, anayasal perspektif ve öğrenme perspektifi olmak üzere üç farklı açıdan bakmışlardır.

örgütlenmeleri aracılığıyla gerçekleştirmektedirler. Bakanlıkların başında bulunan bakanlar ise faaliyetlerini, bakanlık bünyesinde görev yapan, kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirmektedir. Yetkinin çeşitli şekillerde delege edilmesiyle, kamu görevlileri, vergi veren halkın parasını kullanma yetkisine sahip olmaktadır. Aslında bu zincirin en son halkasını halk oluşturmaktadır. Çünkü, hükümet faaliyetleri için yargıda bulunacak ve memnuniyetini ya da memnuniyetsizliğini seçim sandığına yansıtacak olan halktır. (Bovens ve diğerleri 2008: 231). Bu açıdan hesap verebilirliğin temel amaçlarından ilki, demokratik kontrolü sağlamaktır. Bu ilişkide her bir asıl, delege ettiği yetkiyi kontrol etmek istemektedir.

Hesap verebilirlik mekanizmaları, aynı zamanda yönetimin, yönetilenlerce doğrudan ve farklı açılardan sorgulanabilmesi olanaklarını yaratmaktadır. Çünkü devlet, hükümet ve kamu yönetimi, halka hizmet için oluşturulmuşlardır. Kamu yönetimi, kamunun yönetmesi değil, halk için yönetmek anlamını taşımaktadır (Caiden, 1989: 21). Bu açıdan da “hesap verebilirlik” ilkesi, halkın iradesinin yönetime yansıtılması bakımından önem taşımaktadır.

İkinci olarak, hesap verebilirlik ilkesine işlerlik kazandırılması, kamu yönetiminin dürüstlüğüne sağlamak açısından önem taşımaktadır. Bu bakımdan hesap verebilirliğin bir diğer amacı, kamu gücünün kötüye kullanımını önlemektir.

Ackerman, iyi yönetişimin sağlanabilmesinin önünde temelde üç engel olduğundan söz etmektedir. Bunlar, yolsuzluk, patronaj (clientelism) ve yağmalamadır. Tüm bunlar kamu yetki ve kaynaklarının, kamu yararı için değil, özel çıkar elde etmek için kullanmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluk, bürokratların doğrudan kendi kişisel çıkarları için hareket ederek zenginleşmelerine yol açarken patronaj (clientelism), kamusal yetkilerin sadece belli kesimler için kullanılmasını sağlamaktadır. Yağmalama ise, kamu kaynaklarından sadece bazı aktörlerin rant elde etmesine dayanmaktadır (Ackerman, 2005: 3).

Klitgaard, geniş anlamda kamu gücünün kötüye kullanılması olarak tanımladığı yolsuzluğu şu şekilde formüle etmiştir:  $C=M+D-A$  (Yolsuzluk (Corruption) = Tekelcilik (Monopoly) + Takdir Yetkisi (Discretion) - Hesap Verebilirlik (Accountability)). Yani, kamu hizmetlerine ilişkin karar alma ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda tek yetkili olan ve bu konuda geniş takdir yetkisine sahip

bulunan herhangi bir gerçek ya da tüzel kişi, eğer gerekli hesap verebilirlik mekanizmaları kurulmamışsa, kamu gücünü kötüye kullanabilir ve bunun sunucunda da yönetimde yolsuzluklar ortaya çıkabilir (Klitgaard, 1997: 500–501).

Kamu görevlileri, konumları gereği çok geniş yetkilerle donatılmışlardır. Asıl-vekil ilişkisinde de belirttiğimiz gibi, kamu görevlileri başkaları adına bir takım yetkileri kullanmaktadırlar. Ancak bu durum onlara çok büyük otorite sağlamaktadır. Örneğin kamu görevlilerinin, çok büyük miktarlardaki ihaleleri yapma, bazı kişilere menfaat sağlama gibi imkânları bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin elinde bulunan gücün kötüye kullanımını önlemek için, onların almış olduğu kararlar ve yerine getirmiş olduğu faaliyetler için hesap vermelerini sağlayacak mekanizmalar oluşturmak gerekmektedir (Behn, 2001: 7).

Yönetimin dayandığı temel ilkelerden biri de adaletli olmaktır. Devletin kamu hizmetlerini yerine getirirken, tüm vatandaşlarına adil davranma sorumluluğu bulunmaktadır (Behn, 2001: 7). Hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinden ya da kamu kaynaklarından yararlanma sırasında ortaya çıkması muhtemel olan adaletsizlikleri önlemek açısından da önem taşımaktadır.

Son olarak hesap verebilirlik ilkesini önemli kılan bir başka neden ise, yönetim faaliyetlerinin daha etkili ve verimli yürütülmesini sağlamaktır. Hizmetlerden yararlananların eleştirileri, kamu kurumlarının kendileri haklarında bilgi sahibi olmasına ve kendi eksikliklerini görerek hatalarını öğrenmelerine yardımcı olmaktadır. Bu nedenle Bovens, bu bakış açısını, öğrenme perspektifi olarak kavramsallaştırmıştır (Bovens ve diğerleri 2008: 232). Hesap verebilirlik, kamu kurumlarının performanslarının artırılması bakımından da önem taşımaktadır.

#### **1.1.4. Hesap Verebilirlik Kavramının Diğer Kavramlarla Olan İlişkisi**

Hesap verebilirlik, sorumluluk (responsibility), denetim, duyarlılık, şeffaflık gibi birçok kavramla yakından ilişkilidir. Hatta çoğu zaman, hesap verebilirlik ile bu kavramlardan bir kısmı birbirleriyle karıştırılmakta ve aynı anlamda kullanılmaktadır. Anlamsal olarak bu kavramlarla hesap verebilirlik kavramı arasında farklılık olmasına karşın aslında bunlar birbirlerine bağlı ve birbirlerini tamamlayan hatta kimi zaman biri olmadan diğerinin anlamsız olduğu kavramlardır.

#### 1.1.4.1. Sorumluluk

Sorumluluk (responsibility), farklı anlamları ifade edebilen, içeriği geniş bir kavramdır. Cendon (2006), sorumluluk kavramının ifade ettiği anlamı üç gruba ayırmaktadır<sup>1</sup>. Bunlardan ilki kapasite anlamında sorumluluktur. Bu açıdan, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için gerekli yetkiye sahip olabilme yani yapabilme gücü sorumluk anlamını taşımaktadır. İkinci açıdan sorumluluk, hesap verebilirlik anlamında kullanılmaktadır. Bu anlamıyla, yukarıdaki tanımlamalarda da gördüğümüz gibi, iç ya da dış bir üst otoriteye, yerine getirilen faaliyetler açısından açıklama yapılması ve bilgi verilmesi olarak kullanılmaktadır. Son olarak ise sorumluluk, yükümlülük anlamında kullanılmaktadır. Yani yerine getirilen faaliyetler sonucu, elde edilen başarı ya da başarısızlığın sonuçlarını üstlenebilme anlamını taşımaktadır.

Geniş anlamda ele alındığında hesap verebilirlik, sorumluluk kavramının bir boyutunu oluşturmaktadır. Ancak daha dar bir açıdan değerlendirdiğimizde hesap verebilirlik ile sorumluluğun birbirinden farklı anlamları içerdiği görülmektedir.

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi hesap verebilirlik, alınan bir karar ya da yerine getirilen bir faaliyet için başka bir otoriteye bilgi verme ve açıklama yapılması, hesap soranlarca sorgulanabilmesi ve bunun sonucunda iyi performans için övgü, kötü performans için de gerekli yaptırımların uygulanması anlamını ifade etmektedir. Bu açıdan, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, en alt seviyeden en üst seviyeye, her basamakta yer alan kişi, kendi dışındaki bir otoriteye hesap vermek zorundadır.

Sorumluluk kavramı, otorite kullanabilmek, özgür bir şekilde karar alabilmek ve tercihte bulunabilmek, doğru yanlış arasında ayırım yapabilmek anlamını taşımaktadır (Caiden, 1989: 25; Mulgan, 2000: 557). Bu açıdan herhangi bir kimse kendi yetki alanı içindeki davranışlardan dolayı sorumludur. Örneğin bir bakan kendi bakanlığında gerçekleştirilen faaliyetlerden dolayı sorumludur. Bu nedenle sorumluluk, hesap verebilirliğe göre sınırları daha geniş olan bir kavramdır. Çünkü bir kimsenin tamamen, açık olarak ne için, ne kadar sorumlu olduğunun sınırları net bir biçimde belli değildir (Hughes, 2003:241).

---

<sup>1</sup> Bu sınıflandırma daha geniş bir şekilde de ele alınmaktadır. Bovens, sorumluluğun beş farklı anlamı olduğunu ifade etmektedir. Bunlar, hesap verebilirlik anlamında sorumluluk, kapasite anlamında sorumluluk, görev anlamında sorumluluk, nedensellik anlamında sorumluluk ve erdem olarak sorumluluktur. Ayrıntılı bilgi için bakınız (Bovens, 1998: 24-26).



Sorumluluğun, kişisel yükümlülük, takdir yetkisini kullanabilmek gibi içsel bir bakış açısını yansıttığı söylenebilir. Etik, ahlak, vicdan gibi içsel davranışlar sorumluluk kavramı ile ilgilidir. Oysaki hesap verebilirlik, yerine getirilen faaliyetler için başkalarına açıklama yapmak, bu faaliyetleri gerekçelendirmek gibi dışsal faaliyetlerden oluşmaktadır (Mulgan, 2000: 558).

Sorumluluk takdir yetkisini serbest bırakırken, hesap verebilirlik takdir yetkisini sınırlandırmaktadır. Bu noktada hesap verebilirlik ile sorumluluk arasında anlamsal olarak bir çatışma bulunmaktadır. Çünkü hesap verebilirlik, kamu görevlilerine olan güvensizliğe dayanmaktadır. Hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin takdir yetkisinin sınırlandırılarak kötü yönetimin önlenmesini amaçlarken, sorumluluk, kamu görevlilerine takdir yetkisi tanınarak, onların pozitif işler yapması konusunda cesaretlendirilmelerine dayanmaktadır. Kısaca hesap verebilirlik, kötü yönetimin azaltılması, sorumluluk iyi yönetimin maksimize edilmesi demektir (Caiden, 1989: 25).

Hesap verebilirlik ile sorumluluk her ne kadar farklı kavramlar olsa da ikisi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Uhr, hesap verebilirlik ile sorumluluk kavramlarının bir parçanın iki farklı yönü olduğunu belirtmektedir. Her kim bir takım kararların alınmasından ya da programların belirlenmesinden sorumlu ise, bu sorumluluk alanı içinde gerçekleştirilen faaliyetler sonucu elde edilen performans içinde hesap vermelidir. Sorumluluk, faaliyetlere bir yön verebilme yetkisini sağlarken, hesap verebilirlik, yerine getirilen faaliyetlerin performansını kontrol etmek için tamamlayıcı bir güç olmaktadır. Bu nedenle sorumluluk olmadan hesap verebilirlik olmaz. Çünkü herhangi bir kişi bir pozisyona atandığında, bu pozisyonda kendi sorumluluk alanı içinde yerine getirilmesi gereken faaliyetler için hesap vermek zorundadır (Uhr, 1999: 99). Örneğin bir doktor kendi sorumluluk alanındaki faaliyetler için aldığı kararlardan dolayı hesap vermektedir. Bu nedenle çoğu zaman sorumluluk hesap verebilirliği gerektirmektedir (Mulgan, 2003: 15).

#### **1.1.4.2. Denetim**

Genel olarak denetim, “bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi” olarak tanımlanmaktadır (Sanal, 2002: 4).

Bu tanımlama çerçevesinde denetimin temelde iki aşaması olduğunu söyleyebiliriz<sup>1</sup> (Sanal, 2002: 5). Birinci aşama, örgütün amaç ve hedeflerini yerine getirebilmesi için belirli standartların oluşturulmasıdır. Kamu ya da özel ayırımı yapılmadan bütün örgütlerde, kazanç standartları, örgütün dış çevredeki durumunu belirleyen standartlar, üretim standartları, önderlik standartları, personeli geliştirme standartları, çalışanların durumlarına ilişkin standartlar, toplumsal sorumluluk standartları, kısa ve uzun vadeli amaçlar arasındaki dengeyi belirleyen standartlar gibi birçok standart bulunmaktadır (Ergun, 2004: 114). Kamu örgütleri açısından düşündüğümüzde bunlara ek olarak anayasa ve yasalar; tüzükler, yönetmelikler, yönergeler, genelgeler gibi yönetsel metinler; planlar ve programlar ve bütçelerle getirilen çok sayıda standartların bulunduğunu söyleyebiliriz (Ergun, 2004: 114). Kamu örgütlerinin uymaları gereken bu standartlara son yıllarda önemi giderek artan etik ilke ve standartları da ekleyebiliriz.

Denetimin ikinci aşamasını, karşılaştırma ve düzeltmeler oluşturmaktadır. Karşılaştırma, tamamlanmış olan eylem ya da işlemin daha önceden belirlenen standartlara uygunluğunu belirlemek amacıyla taşımaktadır. Bu aşamada farklı yöntemlerden yararlanılmaktadır. Çeşitli raporlar hazırlayıp bunların ilgili makamlara iletilmesi en yaygın olarak kullanılan yöntemlerden biridir. Son aşamada ise denetimin tam olarak gerçekleşebilmesi için düzeltici eylemlerde bulunulması gerekmektedir (Tortop ve diğerleri, 2007: 129–130).

Denetim, bir kararın alınması ya da bir faaliyetin yerine getirilmesinden önce veya sonra olabilir. Ön denetim, bir faaliyet yapılmaya başlamadan önce gerçekleştirilen denetimdir. Yerine getirilecek faaliyet ya da alınacak karar, yürürlüğe girmeden denetimi yapacak olan kimseye sunulur. Denetimi gerçekleştirecek makam, ilgili birimden ayrıntılı bilgi aldıktan sonra ya veto eder veya değişiklikler yapılmasını ister ya da onaylar. Sonradan yapılan denetim ise, kararın uygulanmasından veya uygulamaya geçilmesinden sonra yapılan denetimi ifade etmektedir (Gournay, 1971: 95–96).

Hesap verebilirlik ile denetim kavramlarının hemen hemen birbirine yakın anlamları bulunmasına karşın eş anlamlı kavramlar değildirler. Eğer hesap verebilirliği sadece

---

<sup>1</sup> Bu aşamalar, ifade ettiği anlam aynı olmakla birlikte daha da genişletilebilir. Tortop ve diğerleri bu aşamaları, planlama; çalışmanın gözetimi ve rapor edilmesi; karşılaştırma ve düzeltme olmak üzere üç gruba ayırmaktadır (2007: 127-131).

birilerine açıklama yapmak gibi dar bir açıdan değerlendirirsek, kavramın daha çok geçmiş yönelimli olduğunu (ex post) söyleyebiliriz. Çünkü bu anlamda hesap verebilirlik, belirli bir kararın alınmasından ya da belirli bir faaliyetin yerine getirilmesinden sonra ortaya çıkmaktadır (Elster, 1999: 254). Bu da daha çok, mali konular, bütçe ve muhasebe denetimiyle ilgili olmaktadır. Oysa ki, hesap verebilirliği yukarıda da belirttiğimiz gibi daha geniş bir bakış açısıyla ele aldığımızda (sosyal bir ilişki ve etkileşim), kamu gücünü elinde bulunduranların ve asıllar adına hareket eden vekillerin bu gücü nasıl kullandıklarını sorgulayabilme kanalları, her türlü açıklamalar ve gerekçelendirmeye yönelik faaliyetler hesap verebilirlik kavramı içine girmektedir (Harlow, 2002: 10). Bu nedenle, hesap verebilirlik sonradan gerçekleşen denetimi içermekle birlikte, özellikle günümüzde anlamının giderek genişlemesinden dolayı, farklı kavramlarla da ilişkili hale gelmiştir.

#### **1.1.4.3. Duyarlılık**

Hesap verebilirlikle ilgili bir diğer kavram da duyarlılıktır. İngilizcede bu kavram “responsiveness” olarak ifade edilmektedir ve kavram çoğu zaman Türkçeye cevap verebilirlik olarak da tercüme edilmektedir. Ancak, ister duyarlılık isterse cevap verebilirlik kavramlarını kullanalım burada asıl ifade edilmek istenilen, başkalarının isteklerini veya beklentilerini dikkate alarak hareket etmektir.

Hükümetler vatandaşların, özel şirketler de müşterilerinin tercihlerini dikkate alarak hareket etmelidir. Bu açıdan duyarlılık doğrudan hesap verebilirlik ile ilgili bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü asıl-vekil teorisine dayanan hesap verebilirlik ilişkisinde, vekiller asıllar adına hareket ettiklerinden dolayı, asılların beklentilerini göz önünde bulundurarak hareket etmek zorundadırlar. Bu bakımdan duyarlılık, asıl-vekil ilişkisinin öncelikli unsurlarından birini oluşturmaktadır (Mulgan, 2003: 21).

Hesap verebilirliğin en önemli unsurlarından birinin hesap sorulabilme ya da sorgulanabilme olduğunu belirtmiştik. Herhangi bir aktörün aldığı bir karar ya da yerine getirmiş olduğu bir faaliyet hesap verilenlerce sorgulanabilmelidir. Bu nedenle kendilerinden hesap sorulacak olan gerçek ya da tüzel kişiler, hesap soranların istek ve beklentilerini dikkate alarak hareket etmek zorunda olmalıdır.

1980'lerden sonra yeni kamu yönetimi düşüncesinin gelişimi ile birlikte vatandaş-müşteri odaklılık olarak ifade edilen, vatandaşların beklentilerine karşı duyarlı olma düşüncesinin, hesap verebilirliğin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır. Örneğin, 1980'lerden sonra vatandaş odaklılık anlayışına dayalı olarak, bir çok kamu kurum ve kuruluşu, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin standartlarını belirlemek için vatandaşlara yönelik olarak hizmet sözleşmeleri (citizen charter) yapmışlardır. Bu sözleşmeler, hizmetlerde herhangi bir aksama olduğunda, söz konusu kurum için bir cevap verme yükümlülüğü yaratmaktadır<sup>1</sup>.

#### **1.1.4.4. Şeffaflık**

Şeffaflık kelime anlamı olarak perdelerin kaldırılması ve arkasında olanların görülmesi, alenilik, gizli olanların ortaya çıkması olarak ifade edilmekte ve ışığı geçirmeyen, karanlık ve anlaşılması güç şeyler anlamında kullanılan donuk, mat, kapalı vb. kavramların karşıtı olarak ele alınmaktadır (Eken, 2005: 22).

Yönetimde şeffaflık (açıklık) en genel anlamıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirdiği faaliyetler hakkında güvenilir ve amaca uygun bilginin zamanında halka verilmesi anlamını taşımaktadır (Kondo, 2002: 7). Şeffaflığın temelini, herkesin gereksinim duyduğu bilgiye erişimin sağlanması oluşturmaktadır. Ancak burada özne olan bilginin bir takım özellikler taşıması gerekmektedir. Bunlardan ilki, bilginin herkesin erişimine açık olması ve bu konunun yasalarda belirtilmesidir. İkincisi, bilgi yığınları içinde ihtiyaca uygun bilginin elde edilmesinin sağlanmasıdır. Üçüncüsü ise, bilginin nitelikli ve güvenilir olması ve tam, doğru, tutarlı, açık ve basit bir şekilde ifade edilebilmesidir (Kuzey, 2003: 2-3).

Şeffaf yönetim anlayışının, kamu yönetimde demokratik kültürün yerleşmesi, kamu yönetiminin meşruluğunun artırılması, kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki güç ilişkisinin dengelenmesi ve kamu yönetimde etkinlik ilkesinin öneminin artmasına yönelik katkıları bulunmaktadır (Şengül, 2008: 25).

Yönetimde şeffaflığın ilke olarak kabul edilmesini ve bunun uygulanmasını sağlamak için bir takım somut araçlar bulunmaktadır. Bunlar, toplumu bilgilendirmenin bir ödev olarak kabul edilmesi, açıkça belirtilmiş istisnalar dışında, bütün kararların ve işlemlerin

---

<sup>1</sup> Ancak, bu yükümlülüğün tek taraflı bir faaliyet olarak kaldığı, hizmetten yararlananlar için herhangi bir araştırma ve sorgulayabilme imkanı yaratmadığı da ileri sürülmektedir (Mulgan, 2003: 21).

dayandığı sebeplerin ve gerekçelerinin açıklanması zorunluluğunun kabul edilmesi ve bilgi edinme hakkının tanınması ve serbest şekilde yönetimin elindeki, bilgi, belge ve veri kayıtlarına ulaşılmasını sağlayacak sistemin oluşturulmasıdır (Eken, 2005: 35-36). Görüldüğü gibi yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesi için, yönetimin bilgi verme zorunluluğunun yanında toplumun da yönetimden bilgi talep edebilme imkânlarının bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde yönetim, bilgi tekeli yine elinde bulunacak ve bilgiyi manipüle ederek, isteği bilgiyi verip istediği bilgiyi vermeyecektir.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık birbirlerine bağlı olan kavramlardır ve bunlar arasındaki ilişki karşılıklıdır. Biri olmadan diğ erinin çok fazla bir anlam ifade ettiğini söyleyemeyiz (Armstrong, 2005: 1-2). Yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili işleyebilmesi için de açık ve saydam politikaların bulunması gerekmektedir (Aktan ve diğ erleri, 2003: 173). Çünkü hesap verebilirlik ilişkisinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için kamu yönetiminde hesap verecek olanlar açısından bilgi vermenin ödev olarak düzenlenmesi, hesap soranlar açısından da gerekli bilgilere ulaşabilme imkânlarının bulunması gerekmektedir. Bu nedenle şeffaflığın, hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için tartışmasız bir ön şart olduğunu söyleyebiliriz.

#### **1.1.5. Hesap Verebilirlik Türleri**

Hesap verebilirlik kavramının tanımı çok basit gibi gözükse de, modern demokrasilerde bu oldukça karmaşık ve çok boyutlu bir nitelik göstermektedir. Hesap verebilirlik ilişkisinde cevaplanması gereken üç önemli soru bulunmaktadır. Bunlar, Kim hesap verecek? Kime hesap verecek? Ne için hesap verecek? biçiminde karşımıza çıkmaktadır (Cameron, 2004: 59; Bovens, 1999; Scott, 2000: 41; Romzek, 2000a: 415 ).

Bu sorulara çok net cevaplar vermek aslında sanıldığı kadar kolay olmamaktadır. Çünkü günümüzde kamu görevlileri, farklı otoritelere, farklı açılardan hesap vermek durumundadır. Bu nedenle de hesap verebilirliğin, çok farklı boyutları olduğunu söyleyebiliriz.

Hesap verebilirliğ e ilişkin olarak literatürde çok fazla sınıflandırma bulunmaktadır. Dwivedi ve Jabba (1989) hesap verebilirliği, idari hesap verebilirlik, yasal hesap verebilirlik, politik hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve etiksel hesap

verebilirlik olarak 5 gruba ayırarak incelemiştir. Cendon (2006) ise, Dwivedi ve Jabba'ya benzer bir sınıflandırma yaparak hesap verebilirliği, politik hesap verebilirlik, idari hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve demokratik hesap verebilirlik olarak ele almıştır. Bir başka sınıflandırmada ise hesap verebilirlik, politik hesap verebilirlik, bürokratik hesap verebilirlik, kişisel hesap verebilirlik ve profesyonel hesap verebilirlik olarak 4 gruba ayrılmaktadır (Erkkila, 2007). Bu sınıflandırmalarda hesap verebilirliğin (etiksel hesap verebilirlik ve kişisel hesap verebilirlik dışarıda tutulursa) hesap verilenler açısından değerlendirildiği görülmektedir.

Behn (2001: 5), hesap verebilirliği hesap verebilirliğin konusu açısından sınıflandırmıştır. Ona göre hesap verebilirlik, mali konularda hesap verebilirlik, adillik konusunda hesap verebilirlik ve performans için hesap verebilirlik olarak üç gruba ayrılmaktadır.

Kimi zaman da hesap verebilirlik, yukarı doğru hesap verebilirlik ve aşağı doğru hesap verebilirlik olarak iki açıdan ele alıp incelenmiştir. Yukarı doğru hesap verebilirlikte, üst makamlara karşı hesap vermeyi içerirken, aşağı doğru hesap verebilirlik halka karşı hesap verme mekanizmalarını kapsamaktadır (Doherty, 2001). Scott, bu sınıflandırmaya aynı düzeydeki kurumların birbirine hesap vermesi anlamına gelen yatay hesap verebilirliği de eklemektedir (Scott, 2000: 42).

Literatürde genel kabul gören bir başka sınıflandırma ise Dubnick ve Romzek'e aittir. Dubnick ve Romzek, kontrolün kaynağı ve derecesi bakımından hesap verebilirliği, hiyerarşik, profesyonel, yasal ve politik hesap verebilirlik olarak 4 gruba ayırmaktadır. Kontrolün kaynağı bakımından yasal ve politik hesap verebilirliği dış, hiyerarşik ve profesyonel hesap verebilirliği iç hesap verebilirlik olarak sınıflandırırken, kontrolün derecesi bakımından hiyerarşik ve yasal hesap verebilirliği yüksek, profesyonel ve politik hesap verebilirliği düşük seviyede olarak görmektedirler (Dubnick ve Romzek, 1987: 229)

## Şekil 2. Dubnick ve Romzek'e Göre Hesap Verebilirlik Türleri

		Kurumların Kontrolünün Kaynağı	
		İç	Dış
Kurumların Faaliyetleri Üzerindeki Kontrolün Derecesi	Yüksek	1. Bürokratik	2. Yasal
	Düşük	3. Profesyonel	4. Politik

Kaynak: Romzek ve Dubnick (1987: 229)

Hesap verebilirliğin sınıflandırılmasına ilişkin olarak Türkçe literatür incelendiğinde, konuya ilişkin bulunan az sayıda kaynakların bir kısmında Dubnick ve Romzek'in sınıflandırmasının esas alındığı görülmektedir (Balcı, 2008: 163; Yıldırım, 2006: 14-20). Ateş, hesap verebilirliği, siyasi, idari, hukuki, mali ve vatandaşlara doğrudan hesap verebilirlik olmak üzere beş açıdan (2008: 200-211), Karakaş ise genel, idari, finansal, performans olmak üzere dört açıdan ele almışlardır (2005: 296).

Hesap verebilirlik, içeriği sürekli genişleyen çok boyutlu bir kavramdır. Bu sınıflandırmalardan hiçbirinin tek başına hesap verebilirliğin farklı boyutlarını ortaya koymak açısından sistematik olduğu söylenemez. Hesap verebilirlik ilişkisinin net olarak ortaya koyulabilmesi için yukarıda ifade ettiğimiz gibi, temel olarak üç sorunun cevaplandırılması gerekmektedir. Kim hesap verecek? Kime hesap verecek? Ne için hesap verecek? Tek bir bakış açısıyla yapılacak olan sınıflandırma bu sorularının tüm cevaplarını vermeyecektir. Bu nedenle hesap verebilirliği farklı bakış açılarıyla sınıflandırmak gerekmektedir.

Bovens'ın sınıflandırması hesap verebilirliğin farklı boyutlarını ortaya koymak bakımından faydalı gözükmemektedir. Bovens, kim, kime, ne için ve nasıl (neden) hesap verilecek sorularına aranılan cevaplar doğrultusunda hesap verebilirlik türlerini incelemektedir (Bovens, 2007: 454-455).

Bu çerçevede Bovens hesap verebilirliği dört bakış açısıyla sınıflandırmaktadır. Bunlardan ilki hesap verilecek olanlar açısındandır. Bu açıdan hesap verebilirliğin politik, yasal, idari, profesyonel ve sosyal olmak üzere beş çeşidi bulunmaktadır. Bovens'ın ikinci bakış açısı ise, hesap verenler açısındandır. Bu çerçevede de hesap verebilirliği, kurumsal hesap verebilirlik, hiyerarşik hesap verebilirlik, kolektif hesap verebilirlik ve kişisel hesap verebilirlik olarak ele almaktadır. Üçüncü bakış açısı da

hesap verebilirliği konusu açısından finansal hesap verebilirlik, prosedürel hesap verebilirlik ve sonuçlara dayalı hesap verebilirlik olmak üzere üç gruba ayırmaktadır. Son olarak ise hesap veren ile hesap soran arasındaki ilişkinin boyutu açısından yatay, dikey ve çapraz olmak üzere üç açıdan incelenmiştir (Bovens, 2007).

Çalışmamızda da Bovens'ın bakış açısı temel alınacaktır. Ancak, onun sınıflandırmasında bir takım değişiklikler yapılacaktır. Kim, kime, ne için hesap verecek sorularına verilecek cevaplar, yapılacak sınıflandırmanın temelini oluşturacaktır. Bu çerçevede hesap verebilirlik, hesap verilenler açısından, hesap verenler açısından ve hesap verebilirliğin konusu açısından olmak üzere üç açıdan değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Bununla birlikte aşağıda hesap verebilirlik türleri sadece kavramsal olarak tanımlanacaktır. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin gelişimi incelenirken, bu hesap verebilirlik türlerini içeren mekanizmaların neler olduğu ve tarihi süreç içersinde bu mekanizmalarda ne gibi değeriklikler meydana geldiği ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

#### **1.1.5.1. Hesap Verilenler Açısından Hesap Verebilirlik**

Modern devletin yürütme gücünü oluşturan, siyasilerin sorumluluğunda, kamusal politikaları uygulayan kamu bürokrasi, yalnızca tek bir otoriteye hesap vermemektedir. Kamu görevlilerinin hesap verecekleri birçok otorite bulunmaktadır. Hesap verilenler açısından hesap verebilirliğin, siyasi hesap verebilirlik, idari hesap verebilirlik, yargısal hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere beş farklı alanda ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

##### **1.1.5.1.1. Siyasi Kişi ve Organlara Karşı Hesap Verebilirlik**

Siyasi hesap verebilirlik, demokrasi ile ilgili bir hesap verebilirlik türüdür. Demokratik sistemlerde, siyasi kişi ve kurumlar halkı temsil etmektedir. Gerçek yetkinin sahibi temsili siyasi organlardır. Bu nedenle yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek de siyasi organlara aittir. Siyasi organlar ise, genel yönetim için yasama organı ve hükümet, yerel yönetimler için de karar ve yürütme organlarıdır (Eryılmaz, 2008: 175).

Devletin yürütme gücünün siyasi ve idari olmak üzere iki kolu bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde siyasi yürütme, seçilmiş siyasetçilerden, meclisten alınan ve



ona hesap veren bakanlardan oluşur. Yürütme organının siyasi kanadının temel görevi, siyasa üretmek ve bu siyasaların yürütülmesini sağlamaktır. Yürütmenin idari yönü ise, atanmış ve profesyonel devlet memurlarından oluşmaktadır. İdarenin temel görevi, siyasi tarafsızlığın gereklerine ve bakanların sadakatlerine tabi olarak tavsiye sunmak ve siyasa uygulamaktır (Heywood, 2006: 476). Bu çerçevede yürütme derken, hem seçimle belirlenen siyasi alanı ve onların atadıklarını, hem de gerek bir kabine gerekse de bir başkanın emri altında bulunan ve yürütme faaliyetlerini yerine getiren kamu görevlileri kastedilmektedir. Yürütmenin seçimle belirlenen siyasi kanadı hükümet, idari kanadı ise bürokrasi olarak ifade edilmektedir. Ancak yabancı literatürde kimi zaman hükümet kavramı (government), her ikisini de içeren anlamda kullanılmaktadır (Mulgan, 2003: 39).

Bu çerçevede hesap verilenler açısından değerlendirdiğimizde siyasi hesap verebilirliğin üç boyutu bulunmaktadır. Birincisi hükümetlerin seçimler aracılığıyla doğrudan halka hesap vermesi, ikincisi hükümetlerin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına hesap vermesi ve üçüncüsü kamu bürokrasisinin hükümete hesap vermesidir.

Temsili demokrasilerde en temel hesap verme mekanizmasını seçimler oluşturmaktadır. Hükümetler seçim yoluyla halka doğrudan hesap vermektedirler. Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı olan parlamenter sistemlerde yürütme organı, yasama organı tarafından belirlenmekte ve yasama organının güvenoyuyla göreve gelmektedir. Bu nedenle yasama ve yürütme organının seçimler aracılığıyla halka hesap vermesi ortak bir sorumluluktur. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde ise, yürütme organının başı olan başkan ve yasama organı halka ayrı olarak hesap vermektedirler (Mulgan, 2003: 41).

Ancak seçimler kimi zaman halka karşı doğrudan hesap vermeyi sağlayamamaktadır. Seçimle göreve gelen herhangi bir kişi, kötü bir performans sergilemişse ve bir sonraki seçimlerde tekrar aday olmazsa halka karşı doğrudan hesap vermeyecek demektir (Mulgan, 2003: 41).

Siyasi hesap verebilirliğin ikinci boyutunu ise, hükümetlerin yasama organına hesap vermesi oluşturmaktadır. İster başkanlık sistemi olsun ister parlamenter sistem bütün temsili rejimlerde parlamentonun üç temel görevi bulunmaktadır. Bunlar, kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etmektir. Yürütme organının göreve

gelmesinin ve görevde kalmasının parlamentonun güvenine bağılı olmadığı başkanlık rejimlerinde dahi yasama organının, yürütme organını belli ölçüde denetleme yetkisi olduğu söylenebilir. Hükümetlerin parlamentonun güvenine dayandığı parlamenter rejimlerde ise, parlamentonun hükümeti denetleme görevi daha da önem taşımaktadır (Özbudun, 1995: 267).

Hükümetlerin parlamentoya karşı hesap verme sistemi, parlamenter sistem ve başkanlık sistemine göre farklılaşmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığına dayalı olan başkanlık sisteminde, hükümet ile yasama organı arasında sürekli ve doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Ancak yine de yürütme organı kimi durumlarda yasama organına hesap vermektedir. Kongrenin yürütme alanına giren faaliyetlere ilişkin araştırma yapması anlamına gelen meclis araştırması, başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek yasama meclisi soruşturması (impeachment) ve yürütme organının bütçesinin yasama organı tarafından onaylanması, yürütme organının, yasama organına hesap verebilir olmasını sağlayan araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Gözler, 2004: 94–95).

Parlamenter sistemlerde ise, hükümet ile yasama organı arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. Hükümetin görevde kalması parlamentonun güvenine sahip olmasına bağılıdır. Bunun yanında parlamenter demokrasinin en önemli özelliği, politik uygulamalardan dolayı bakanların hem bireysel hem de kolektif olarak yasama organına hesap vermek ve bunun yaptırımına katılmak zorunda olmalarıdır. Bakanlar kendi bakanlıkları altında yerine getirilen faaliyetlerden dolayı parlamentoya karşı sorumludurlar (Erdoğan, 1997: 115). Bunun yanında parlamento, soru, gensoru, araştırma, soruşturma, genel görüşme, bütçe müzakereleri, yasa önerilerinin görüşülmesi esnasında ve seçmen hizmeti yürütürken hükümeti ve hükümet vasıtasıyla da kamu bürokrasisini denetleme imkânı bulunmaktadır. Kamu bürokrasisinin parlamentoya karşı doğrudan sorumluluğu bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2008: 176–189).

Siyasi hesap verebilirliğin üçüncü boyutunu ise, kamu bürokrasisinin hükümete karşı hesap verebilir olması oluşturmaktadır. Hükümetlerin kamu bürokrasisi üzerindeki yetkileri, diğer siyasi hesap verebilirlik türlerinde olduğu gibi, hükümet sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Bu farklılık, yürütme organının, kamu görevlilerini ataması, yerlerini değiştirmesi, görevden uzaklaştırması ve idari örgütlenmede yeniden

düzenleme yapabilmesi ile ilgilidir (Peters, 1995: 312). Amerikan başkanı, yürütme organı içinde, senatonun onayı olmaksızın yaklaşık üç bine yakın kişiyi atayabilmekte ve bunların birçoğunun görev yerlerini değiştirebilmektedir. Buna karşın parlamenter sistemlerde, başbakanın ve bakanların kamu görevlileri üzerindeki yetkileri daha sınırlı olmaktadır (Peters, 1995: 312).

Hükümetin kamu bürokrasisi üzerinde personel atamaları dışında diğer bir yetkisi ise, idarenin yapısı ve yürüttüğü faaliyetlere ilişkin olarak soruşturma ve araştırma yapabilmesidir. Parlamenter sistemlerde bakan, bakanlık hizmetlerinin, mevzuata, hükümetin genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek, diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir ve başbakana karşı sorumludur. Bu sorumluluğu sağlayabilmek için bakanlık bünyesinde, doğrudan bakana bağlı araştırma ve soruşturma birimleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 193).

Peters, yürütme organının kamu görevlileri üzerindeki denetim yetkisinin gerçekte oldukça zor işlediğini ifade etmektedir. Bir organizasyonun başında bulunan bir yönetici, kendi sorumluluk alanı içinde bir problemin ortaya çıkmasını istemez. Bu açıdan değerlendirildiğinde, hükümetler de kendi sorumluluk alanı içinde yerine getirilen olumsuz faaliyetlerin ortaya çıkmasını ve bu faaliyetlerin sorgulanması için gerekli gayreti göstermeyebilir. Çünkü bu faaliyetlerden dolayı, hükümet hem halka hem de parlamentoya hesap vermektedir (Peters, 1995: 311).

#### **1.1.5.1.2. İdari Organlara Karşı Hesap Verebilirlik**

İdari hesap verebilirlik, literatürde kimi zaman bürokratik, kimi zaman ise hiyerarşik hesap verebilirlik olarak kavramsallaştırılmaktadır. Ancak, idari hesap verebilirlik kavramı, bu hesap verebilirlik türünün içeriğini tam olarak yansıtmak bakımından daha doğru bir kavramdır. İdari hesap verebilirlik, idarenin kendi içinde yer alan kişi, kurum ya da organlara hesap vermesi olarak ifade edilebilir.

İdari hesap verebilirliğin ilk boyutunu hiyerarşik hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Hiyerarşik hesap verebilirlik, oldukça yaygın olarak gerçekleştirilen bir hesap verebilirlik türüdür. Bu hesap verebilirlik türünde kamu yöneticileri, bürokratik hiyerarşinin en üst kademesinde bulunanların öncelikleri dikkate alınarak

yönlendirilmektedirler (Dubnick ve Romzek, 1987: 228). Bunun yanında, her bir kamu kurumunda görev ve yetki bakımında ast-üst ilişkisine dayalı olan örgütlenme bulunmaktadır. Bu ilişkide her ast üstüne karşı hesap vermek durumundadır. Astlar üstlerine karşı, yıllık veya aylık raporlar sunma gibi formel bir şekilde hesap vereceği gibi, günlük toplantılarda bilgilendirme ve açıklama yapma gibi informel yollardan da hesap verebilmektedir (Bovens, 2003: 187).

Bu çerçevede hiyerarşik hesap verebilirliğin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlardan ilki, örgütteki kuralların, rollerin, prosedürlerin, gerek örgütün gerekse de örgütte çalışanların performans standartlarının ve denetim ilişkilerinin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesidir (Radin ve Romzek, 1996: 61). İkincisi ise, ast-üst arasında emir ve talimatlara dayalı olan kurumsal ve yasal ilişkinin sorgulanamaz olmasıdır (Dubnick ve Romzek, 1987: 228). Bu ilişkide her ast, üstün vermiş olduğu emirleri yerine getirmek zorundadır. Üst otorite tarafından verilen emirlere uymamak sonucunda, önce informel olarak uyarılarda bulunulur ve son aşamada ise, emirlere uymayanlar görevden uzaklaştırılabilirler. Buna karşın, eğer verilen emirlerin yeterince açık olmadığını veya eldeki imkânların verilen emirleri yerine getirmek için yetersiz kalması durumunda, çalışanlar, kendilerine örgütsel anlamda bir yaptırım uygulanmasından kurtulabilirler (Dwivedi ve Jabba, 1989: 6).

Hiyerarşik makamlara hesap vermek dışında, bir kamu kurumu, organı ya da bir kurum içinde yer alan herhangi bir birimin diğer kamu kurumlarını ya da birimlerini denetlemesi de idari hesap verebilirlik kavramı içinde değerlendirilmektedir. Burada hesap verilecek aktör, her zaman örgütün kendi içinde yer almayabilir. Bu, örgütten bağımsız dış kaynaklı da olabilir. Bu çerçevede, kurum dışındaki bağımsız denetim kurumları yanında, kurum içindeki kontrolör, denetçi, müfettiş vb. denetim birimleri de idari hesap verebilirlik içinde yer almaktadır (Bovens 2003: 188; Cendon, 2006: 34). Yönetimler arası ilişkiler açısından düşündüğümüzde, merkezi yönetim kuruluşlarının, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uygulamış olduğu vesayet denetimi de idari hesap verebilirlik arasında değerlendirilebilir.

### **1.1.5.1.3. Yargıya Karşı Hesap Verebilirlik**

Yargısal hesap verebilirlik, literatürde çoğu zaman yasal hesap verebilirlik olarak kavramsallaştırılmaktadır. Hesap verebilirlik türleri açısından ele aldığımızda yasal hesap verebilirliğin, hem hesap verilecek organlar hem de hesap vermenin konusu olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Bu nedenle yasal hesap verebilirlik dediğimizde, hem yargı organları tarafından yapılacak denetimi hem de içerik açısından hukuka uygunluk denetimini kastetmiş olmaktadır (Dwivedi ve Jabbra, 1989: 6). Bu başlık altında hesap verilen aktörler açısından bir sınıflandırma yaptığımızdan dolayı yasal hesap verebilirlik yerine yargısal hesap verebilirlik kavramını kullanmak daha doğru gözükmektedir.

Hukuk devletinin en önemli gereklerinden biri, yönetim tarafından yerine getirilen karar eylem ve işlemlerin yargı organlarıncaya denetlenebilmesidir. Yargısal hesap verebilirliğin en temel amaçlarından biri, bireyi devlet karşısında koruyarak, kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktır. Bu nedenle iyi bir yargı sisteminin varlığı, etkili bir hesap verebilirlik sisteminin kurulması için en temel koşullardan birini oluşturmaktadır.

Yargısal hesap verebilirlik, kurumların ya da bireylerin faaliyetleri üzerindeki denetimin derecesi bakımından nihai ve dış kaynaklı bir hesap verebilirlik türüdür (Romzek ve Dubnick, 1987: 228). Yargısal hesap verebilirliğin, diğer birçok hesap verebilirlik türlerine göre kontrol derecesinin yüksek olmasının en önemli nedeni, yargı organlarının, yönetim tarafından alınan bir kararı ya da gerçekleştirilen bir faaliyeti iptal edebilmesidir. Mahkemeler sadece bir olayı açığa çıkartmakla kalmaz aynı zamanda bu olayla ilgili olarak gerekli yaptırımları da somut olarak uygulayabilme yetkisine sahiptir ve verdikleri kararlarla tartışmayı bitirmektedirler (Mulgan, 2003: 80).

Yargı denetiminde uygulanan sistemler açısından ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Kimi ülkeler idari yargı sistemini benimserken, kimi ülkeler yargı birliği ilkesini kabul etmişlerdir. İdari yargı sisteminde, idare mahkemeleri, adli mahkemelerden ayrılmaktadır. Yönetimin karar, eylem ve işlemlerinden zarar gören kişiler bu amaçla kurulmuş idari yargı organlarına başvurumaktadırlar. İdare mahkemeleri, daha çok Fransa modeli ile örneklendirilmektedir. Fransa'da idare mahkemelerinin sayısı, sivil mahkemelerle paralellik göstermektedir. Bu mahkemede

görev alacak kişiler eski kamu yöneticilerdir ya da en azından ENA'da öğrenim görmüş kişilerdir. (Peters, 1995: 317). Fransa dışında, Türkiye, Almanya, İsveç, Belçika, İtalya ve Avusturya gibi ülkelerde idari yargı sistemini uygulamaktadırlar.

Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Danimarka ve Norveç gibi yargı birliği ilkesini kabul etmiş ülkelerde ise, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemek için ayrı mahkemeler oluşturulmamıştır. Bu ülkelerde Adalet mahkemeleri, hem vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları hem de vatandaşların yönetimle ilgili sorunlarını çözmektedir (Eryılmaz, 2008: 204).

Ancak gerek idari yargı gerekse de yargı birliği sistemi uygulansın, bu ülkelerin kendi aralarında da farklılaşmalar bulunmaktadır. Bunun yanında idari yargı ve yargı birliği arasındaki farklılaşma her zaman çok kesin ve net bir şekilde ortaya çıkmamaktadır. Şöyle ki; yargı birliğini benimsemiş ülkeler dahi, kamu yönetiminin yürüttüğü hizmetlerin çeşitliliği ve sayısal artışı karşısında özellikle vergi ve benzeri idari konular için ayrı mahkemeler oluşturmuşlardır (Peters, 1995: 317).

Yargısal hesap verebilirliğin etkin bir şekilde işleminin önünde bir takım engeller bulunmaktadır. İdarenin haksız faaliyetlerinden zarar gören ortalama bir vatandaş için, yargı yollarına başvurmak bazı sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Adli davalarda olduğu gibi idari davalar da teknik bilgiyi gerektirmektedir. Bu nedenle söz konusu davaların avukatlar tarafından takip edilmesi gerekebilmektedir. Bir avukata danışmak ve vekalet vermek ise, belirli bir harcamayı gerektirdiği için bir çok vatandaş yargı yollarına başvurabilme imkanına sahip olamamaktadır (Peters, 1995: 317).

#### **1.1.5.1.4. Profesyonellere Karşı Hesap Verebilirlik**

Profesyonel hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin giderek büyümesi ve teknik hale gelmesi sonucu ortaya çıkan bir hesap verebilirlik türüdür. Devletin genişlemesi ve yerine getirdiği faaliyetlerin daha teknik bir hale gelmesiyle birlikte kamu görevlileri de teknik bilgi ve uzmanlığa sahip kişilerden oluşmaya başlamıştır.

Genel yöneticileri bir kenara bırakırsak, birçok kamu yöneticisi, doktor, mühendis, veteriner, öğretmen, polis vb. gibi teknik alanlarda uzman kişilerden oluşmaktadır. Modern devlet birçok alanda profesyonellerin tavsiye ve görüşlerine bağlı kalmakta ve

birçok alanda kamu yararı, tüm toplum kompozisyonunu yansıtmayan uzmanlar tarafından belirlenebilmektedir (Dwivedi ve Jabba, 1989: 7).

Ancak kamu yönetiminde uzmanlaşmanın artması, teknik uzmanlığa sahip olan kişilerin hesap verebilirliğini sağlamak açısından bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Watt ve diğerleri, uzmanların hesap verebilirliğini asıl-vekil teorisi açısından değerlendirmektedir. Onlara göre, kamu sektöründe görev yapan sıradan görevlilerin aksine, yetkinin asıl sahibi olanlar, uzmanlardan oluşan vekiller tarafından yerine getirilen hizmetlerin kalitesi ve gerekliliği hakkında doğru bilgiye sahip olamadıkları için birçok zorlukla karşı karşıya kalabilmektedirler. Çünkü yerine getirilen bir hizmet teknik bilgi gerektirmektedir ve asıllar, vekilleri değerlendirebilecek teknik bilgiye sahip olamamaktadır (Watt ve diğerleri, 2002; 13). Bu açıdan profesyonel hesap verebilirlik, belirli alanlarda uzmanlaşmış kamu örgütlerinin hesap verebilirliğini sağlama amacını taşımaktadır.

Profesyonel hesap verebilirliği sağlamak için, öncelikli olarak, söz konusu alana ilişkin olarak, ilgili uzmanlarca gerekli kural ve standartlar belirlenmektedir. Bu kural ve standartların hem normatif hem de etik ilke ve davranış yönü bulunmaktadır ve gerçekleştirilen bu düzenlemelere ne derecede uyulduğuna ilişkin gerekli denetim de konunun uzmanlarca gerçekleştirilmektedir (Cendon, 2006: 39-40; Bovens, 2007: 456). Ancak uzmanların sadece kendi grup üyelerine hesap vermelerinin bir takım sorunları ortaya çıkardığı ileri sürülmektedir. Watt ve diğerlerine göre, bütün uzmanlar, meslekten olmayanlara karşı aralarında gizli bir anlaşma yapmış gibidirler. Bu nedenle uzmanlar, vatandaşların ya da ilgili toplulukların güvenini kazanmak yerine, kendi iktidarlarının bütünlüğünü devam ettirmeyi tercih ederler (Watt ve diğerleri, 2002: 13). Profesyonel hesap verme, büyük ölçüde ilgili mesleki örgütlerce yürütülmektedir. Bu nedenle söz konusu meslek örgütlerinin gerçekleştirdiği denetimin mesleğin etik ilkeleri ve standartları çerçevesinde olması gerekir.

Deleon da profesyonel hesap verebilirliğin sadece örgüt içinde gerçekleştirilmesi gereken bir hesap verebilirlik mekanizması olmaması gerektiğini belirtmektedir. Eğer başka hesap verebilirlik mekanizmaları geliştirilmezse, uzmanların yerine getirdikleri davranışlarının sonuçları için herhangi bir müeyyide ile karşılaşmayacağını ileri sürmektedir. Örneğin eğer bir tıbbi operasyon sırasında hasta hayatını kaybederse,

doktorun görevini kötüye kullandığı kanıtlanmadıkça herhangi bir müeyyide ile karşı karşıya kalmaz. Görevin kötüye kullanılıp kullanılmadığını da konunun uzmanları tarafından kararlaştırılmaktadır. Ancak Deleon, çok açık bir hata olmadığı sürece, uzmanların kendi meslektaşlarının faaliyetlerini eleştirmek, ceza vermek konusunda isteksiz olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle Deleon, uzmanların kurum içinde, kendi uzmanlık konularıyla ilgili kişi ya da kurumlara hesap verebilir olmalarının yanında topluma karşı da hesap verebilir olmaları gerektiğini belirtmektedir (Deleon, 1998: 548-549).

Cendon, konuyu daha farklı açıdan ele alarak kamu yönetimindeki profesyonel hesap verebilirliğin iki farklı boyutu olduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki, teknik ya da profesyonel boyuttur. Bu açıdan denetim, söz konusu alanla ilgili teknik bilgi sahibi profesyonel organlarca gerçekleştirilmektedir. İkincisi ise, idari boyuttur. Kamu sektöründe görev yapan uzman kişiler, kamu yönetiminin genel ilke ve prensipleri çerçevesinde hareket etmek zorundadırlar. Bu nedenle söz konusu uzmanların, prosedürel ya da formel açıdan, kamu yönetimindeki diğer sıradan idari mekanizmalarca denetlenmesi gerekmektedir (Cendon, 2006: 41).

#### **1.1.5.1.5. Topluma Karşı Hesap Verebilirlik**

Topluma karşı hesap verebilirlik, kimi zaman demokratik hesap verebilirlik (Cendon, 2006: 42), kimi zaman da sosyal hesap verebilirlik (Malena ve diğerleri: 2004) olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bu hesap verebilirlik türü, doğrudan vatandaş ya da topluma karşıdır. Buradaki hesap verebilirlik ilişkisi, kamu yönetimi ile toplum arasında ortaya çıkmaktadır.

Toplumsal hesap verebilirlik, kamu yönetiminin yerine getirdiği faaliyetlerin, ekonomik ve sosyal hayattaki etkilerine ilişkin bir hesap verme mekanizmasıdır. Vatandaşlar ya da herhangi bir toplumsal grup, kamu yönetiminin yerine getirdiği faaliyetlerden doğrudan etkilenmektedir (Cendon, 2006: 44). Günümüzde hükümet dışındaki örgütlenmeler, vatandaşlar, ilgili gruplar, hem kamu politikalarının belirlenmesinde hem de kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasında etkili olan aktörlerden biri olmaya başlamışlardır. Herhangi bir kamu kurumu ya da bireysel olarak kamu yöneticileri, performanslarından



ötürü, kamuya karşı açıklama yapmak konusunda kendilerini sorumlu hissetmektedirler (Bovens, 2007: 457).

Dünya Bankası son dönemlerdeki politikalarında özellikle hükümetlerin vatandaşlara kaşı doğrudan hesap verebilir olmasının önemini ön plana çıkarmaya başlamıştır. 2001 Dünya Gelişme Raporu, hesap verebilirliği, yetkinin öncü bir unsuru olarak göyerek yoksulluğun bu ilkenin hayata geçirilerek azaltılacağıının öngörmüştür. Vatandaşlar ile politikaları belirleyenler ve hizmetleri yerine getirenler arasındaki hesap verebilirlik ilişkisinin güçlendirilmesi, 2004 Dünya Gelişme Raporun'da temelini oluşturmaktadır (Malena ve diğerleri, 2004: 2). Sosyal hesap verebilirlik, özellikle yoksul vatandaşların kapasitesinin güçlendirilmesi ve yönetimde daha fazla söz sahibi olmalarını sağlamak amacıyla ortaya atılmıştır.

Dünya Bankası topluma karşı hesap verebilirliği sosyal hesap verebilirlik olarak kavramsallaştırmakta ve onu sivil uzlaşya dayalı olarak kurulan bir hesap verebilirlik türü olarak tanımlamaktadır. Sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları, kamu görevlilerinin ya da kamu hizmetlerini yerine getiren kişilerin vatandaşlara, topluluklara, sivil toplum örgütlerine ve medyaya hesap verebilir olmasını sağlayacak mekanizmalar içermektedir. Geleneksel anlamda, vatandaşların hükümet politikalarını etkileme ya da belirlenen politikaları eleştirme yöntemleri, kamusal mitingler, protesto gösterileri, bir gazetecinin herhangi bir konuya ilişkin araştırması ve kamu yararı davaları olarak ortaya çıkarken, günümüzde sosyal hesap verebilirliğin anlamının genişlediğini ve yeni araçların ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu araçlar yeni aktörlerin hükümetlerle doğrudan ilişki kurmasına imkân sağlamaktadır. Örneğin, kamu politikalarının belirlenmesine doğrudan katılım, bütçelemeye katılım, kamu harcamalarının takip edilmesi gibi mekanizmalar doğrudan halka hesap vermeyi sağlayan mekanizmalardır (Malena ve diğerleri, 2004: 3).

Hiç şüphe yok ki vatandaşlara doğrudan hesap verebilirliği sağlanmasındaki en önemli unsurlardan biri, bireylerin ve örgütlü sivil toplumun, kamu kurumlarına ait her türlü bilgiye özellikle de kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığına ilişkin bilgilere ulaşabilme imkânlarının bulunmasıdır (Ateş, 2008: 210). Bilgi edinme hakkı, vatandaşlara, hükümetlerin genel politikaları yanında herhangi bir kamu kurumunun kendileri

hakkında yerine getirdikleri kişisel faaliyetler için bilgi sahibi olma açısından da geniş imkânlar sağlamaktadır.

Bunun yanında kamu kurumlarının yerine getirdikleri faaliyetler için kamuoyuna karşı raporlar sunması, halka karşı doğrudan hesap vermeyi sağlayacak unsurlardan bir diğeridir. Özellikle bilgi ve iletişim alanında meydana gelen değişimler, özellikle internet kullanımının yaygınlaşması hem yönetimin halka rapor sunma olanaklarının yaygınlaşmasına hem de vatandaşların yönetimin yerine getirdiği faaliyetlerden haberdar olması açısından geniş imkânlar sağlamaktadır (Bovens, 2007: 457).

### **1.1.5.2. Hesap Verenler Açısından Hesap Verebilirlik**

Hesap verebilirlik ilişkisinde ikinci önemli sorun, kimin hesap vereceğidir. İstenmeyen bir durumla karşılaşıldığında bu duruma ilişkin olarak kim hesap verecektir? Hesap verecek olanı açık ve net bir şekilde belirlemek her zaman kolay olmamaktadır. Çünkü, kamu yönetiminde, bir kararın alınması ya da herhangi bir konuya ilişkin politikaların belirlenmesinde birden fazla kamu görevlisi etkili olabilmektedir. Hatta birçok karar komitelerde ya da kurullarda kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir. Bu nedenle, belirlenen politikalar ya da alınan kararların sonucu olumsuz olduğunda, ortaya çıkan durumdan kimin sorumlu olacağını belirlemek oldukça güç olabilmektedir.

Hesap verebilirlik ilişkisinin karmaşıklığından dolayı, nasıl ki birden fazla otoriteye hesap veriliyorsa, hesap verenler açısından ele aldığımızda, farklı açıdan birçok hesap verecek bulunacaktır. Bovens (2007, 190–191), hesap verenler açısından kamu yönetiminde dört farklı düzeyde hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıktığını belirtmektedir. Bunlar, örgütsel hesap verebilirlik, hiyerarşik hesap verebilirlik, kolektif hesap verebilirlik ve bireysel hesap verebilirliktir.

#### **1.1.5.2.1. Örgütün Hesap Verebilirliği**

Bu hesap verebilirlik türünde örgütler bölünmez bir bütün olarak ele alınmakta ve ilgili örgüt bir birim olarak hesap vermektedir. Bazı durumlarda ortaya çıkan sonuç için bireysel olarak aktörlerin belirlenmesi ya da soruşturmalarının yapılması sıkıntılı olduğu için örgüt bir tüzel kişilik olarak hesap vermektedir. Yargısal ya da idari hesap verebilirliğin daha çok örgütsel hesap verebilirlikle ilgili mekanizmalar olduğu söylenebilir.

#### **1.1.5.2.2. Hiyerarşik Yöneticilerin (Amirlerin) Hesap Verebilirliği**

Hiyerarşik hesap verebilirliğin, hem hesap veren hem de hesap verilenler olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Hesap verenler açısından ele aldığımızda, örgüt içinde tüm görevlilerin yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı tepedeki bir kişi hesap vermektedir.

Hiyerarşik hesap verebilirlik, organizasyonu bir piramit olarak tasavvur etmektedir. Buradaki hesap verme sistemi piramidin en tepe noktasından başlamaktadır. Bu sistemde örgüt dışındaki otoritelere piramidin en üstünde bulunan aktör açıklama yapmakta ve ortaya çıkan sonuçları üstlenmektedir. Daha alt kademede yer alanlar ise, iç hesap verme sistemi çerçevesinde hiyerarşik olarak kendi üstlerine karşı hesap verecektir. Bu sistemde orta kademede yer alanlar hem aktör hem de forum olarak karşımıza çıkmaktadır. Hiyerarşik hesap verebilirlikte her bir ast, kendi sorumluluk alanı içinde yer alan faaliyetlerden dolayı, üst otoritelere hesap vereceklerdir.

Hiyerarşik hesap verebilirlik, idari ve siyasi hesap verebilirlikle ilgili bir hesap verme sistemidir. Kamu yönetiminde, bakanlık örgütlenmesinin en üstünde yer alan bakan, kendi bakanlığında yerine getirilen faaliyetlerden dolayı, hem siyasi organlara hem de vatandaşlara karşı doğrudan hesap vermekle yükümlüdür.

#### **1.1.5.2.3. Kollektif Hesap Verebilirlik**

Kurumsal faaliyetler, bireysel olarak kamu görevlilerinin yerine getirdiği kolektif faaliyetlerden oluşmaktadır. Bir organizasyonun her bir üyesi, bu organizasyonun içinde yer almasından dolayı, örgüt faaliyetlerinin tümü için kişisel olarak da sorumludur. Bu hesap verebilirlik sisteminde, organizasyon içinde herhangi birimin yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, örgütün tüm üyeleri sorumludur.

Ancak kolektif hesap verebilirlik, pratikte birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Çünkü örgütün bir hata yapması durumunda üyelerinin tamamının sorumlu olması, suç ya da kusurun başkasına yüklenebilmesinden dolayı, etik açıdan bir takım sorunlar yaratabilmektedir. Bu nedenle kolektif hesap verebilirlik tüm örgütler için uygun bir mekanizma değildir. Kollektif hesap verebilirlik, bakanlar kurulu ya da Avrupa Komisyonu veya yönetim kurulu gibi, küçük ve işbirliği halinde çalışan organlar için uygundur.

#### **1.1.5.2.4. Bireysel Hesap Verebilirlik**

Bu hesap verebilirlik türünde, örgütün içinde yer alan her bir kişi sadece kendisinin yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı hesap vermektedir. Kollektif ya da hiyerarşik hesap verebilirlikte her zaman kusur ile ceza arasında orantılı bir ilişki ortaya çıkmayabilir. Ancak bireysel hesap verebilirlikte herkes kendi yerine getirdiği faaliyetten hesap vereceği için etik açıdan daha uygun bir hesap verme sistemi olduğu söylenebilir. Bununla birlikte bireysel hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için, kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

#### **1.1.5.3. Hesap Vermenin Konusu Açısından Hesap Verebilirlik**

Hesap veren ile hesap soran arasındaki ilişkide, hesap verenler birçok farklı konuda hesap vermekte ya da hesap soranlar da hesap verenleri birçok açıdan sorgulayabilmektedir. Hükümetler ya da kamu kurumları, hangi konularda hesap vereceklerdir?

Literatürde hesap vermenin konusu açısından farklı sınıflandırmalar yapılmakla birlikte bu sınıflandırmaların içerikleri birbirine benzer niteliktedir. Quirk, hesap verebilirliğin üç amacı olduğunu söylemektedir. Bunlardan ilki, amaçlar ve niyetler için hesap verme, ikincisi performans ve sonuçlar için hesap verme ve sonuncusu ise hakkaniyet ve diğer etik konulara gereken duyarlılığın gösterilmesi açısından hesap vermektir (Quirk, 1997: 580). Bovens (2007: 459), hesap verilenlere göre hesap verebilirliğin içeriğinin de farklılaşacağını belirtmektedir. Örneğin yargısal hesap verebilirliğin temel konusu, yerine getirilen faaliyetlerin yasal ve idari düzenlemelere olan uygunluğunu belirlemek iken, profesyonel hesap verebilirliğin temel konusu profesyonel standartlara olan uygunluğu belirlemektir. Siyasi ve idari hesap verebilirlik de ise, hesap vermenin konusu finansal, yasal vb. birçok alanı kapsayabilmektedir.

Scott ise, hesap vermeyi konusu açısından, finansal dürüstlüğü sağlamak ve paranın doğru şekilde kullanılıp kullanılmadığını tespit etmek anlamına gelen ekonomik değerler, adalet, eşitlik ve önceden belirlenen kurallara uygun olarak hareket edilip edilmediğini tespit etme amacını taşıyan prosedürel değerler ve hizmetlerin toplumsal anlamda herkesin yararlanabileceği şekilde, uyumlu ve güvenli olarak yerine getirilmesi

anlamına gelen süreklilik/güvenlik değerleri olmak üzere üç açıdan ele almaktadır (Scott, 2000: 42).

Behn (2001), hesap verebilirliği, mali konular için hesap verme, adillik için hesap verme, gücün kullanımı için hesap verme ve son olarak da performans için hesap verme olarak dört açıdan değerlendirmiştir.

Tüm bu sınıflandırmalarda hükümetlerin, kamu kurumlarının ve kamu yöneticilerinin dört farklı konu için hesap vermeleri gerektiğini söyleyebiliriz. Bunlar, yasal ve idari düzenlemeler, mali konular, performans ve etik ilke ve standartlardır. Herhangi bir kamu yöneticisi ya da kamu görevlisi kimi zaman bu konulardan biri, kimi zaman bir kısmı, kimi zaman da tümü için hesap verebilmektedir. Bu çerçevede, konusu açısından hesap verebilirliği hukuki hesap verebilirlik, mali hesap verebilirlik, performansa dayalı hesap verebilirlik ve etiksel hesap verebilirlik olarak dört gruba ayırabiliriz.

#### **1.1.5.3.1. Hukuki Hesap Verebilirlik**

Kamu yöneticilerinin hesap vermeleri gereken en temel konulardan birini hukuki düzenlemeler oluşturmaktadır. Kamu yöneticileri, kamu hizmetlerini yerine getirirken öncelikli olarak hukuki kurallara ve prosedürlere uygun hareket etmek zorundadırlar. Bu ilke hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini oluşturmaktadır.

Weber'in ideal tip bürokratik örgüt modelinin en temel özelliklerinden biri, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı ve kurallara bağlılıktır. Bürokratik olarak yönetilen yapılarda genellikle kurallar, yani yasalar ya da yönetsel düzenlemelerde belirli bir resmi yetki alanları ilkesi geçerlidir ve belirli olaylar karşısında karar alınırken veya belirli faaliyetler yerine getirilirken, önceden belirlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket edilmek zorundadır (Weber, 2005: 290,293).

Ancak burada önemli bir soru ile karşı karşıya kalmaktayız. Yasalar genel mi düzenlenecek yoksa ayrıntılı mı düzenlenecek? Yasaların çok fazla ayrıntılı düzenlenmesi, memurlar üzerinde çok fazla denetim kurma isteğinden kaynaklanmaktadır. Yasaların çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi, sorumluluktan kaçmak isteyen kamu görevlisi için bir gerekçe olabilir. Ayrıca ayrıntılı kurallar, işlerin gecikmesine ve kırtasiyeciliğin ortaya çıkmasına da sebep olabilir (Eryılmaz, 2008: 172).

Öte yandan yasal düzenlemelerin genel ve esnek olması da kamu görevlilerinin geniş takdir yetkisi kullanmalarını gerektirmektedir. Ancak kamu görevlilerine verilecek genel yetkiler, onların karşılaştıkları sorunları daha iyi değerlendirebilme ve serbest karar alabilmelerine imkân tanıyarak uygun çözümler bulmalarını sağlayabilir (Eryılmaz, 2008: 173).

Ne var ki kurulacak sistemin sağlıklı işleyebilmesi için bürokratların iyi eğitilmesi, sorumluluk duygularının geliştirilmesi ve etkin hesap verme mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

#### **1.1.5.3.2. Mali Hesap Verebilirlik**

Herhangi bir kamu örgütünde çalışan kamu yöneticisi veya kamu görevlisi, kamusal hizmetleri yerine getirirken halkın vermiş olduğu vergilerden oluşan kamu kaynağını kullanmaktadır. Mali anlamda hesap verebilirlik, bir kurumun ya da çalışanlarının sorumlulukları dâhilinde bulunan kaynakları akıllıca kullanıp kullanmadıklarını ortaya koymayı amaçlamaktadır (Behn, 2001: 6).

İngilizcede accountability olarak ifade edilen kavramın kökünü oluşturan account hesaplama yapmak, saymak anlamına geldiği belirtilmişti. 1980’li yıllardan önce hesap verebilirlik çoğu zaman muhasebe ve mali yönetim çerçevesinde ele alınmaktaydı. Bu nedenle hesap verebilirliğin öncelikli konularından birini mali kaynaklar için hesap verme oluşturmaktadır. Özellikle performansa dayalı bütçelemenin en temel amaçlarından biri, kamu kurumlarını daha hesap verebilir hale getirmektir.

Behn’e göre, mali konularda hesap verebilirliği sağlayabilmek için öncelikli olarak, bireylerin veya kurumların sahip olmaları gereken amaçların belirtilmesi gerekmektedir. İkinci olarak da bu değerleri belirli kurallar, prosedürler ve standartlarla düzenlemek ve ardından da bu kurallar, prosedürler ve standartların izlenip izlenmediğini kontrol etmek amacıyla çok sayıda rapor mekanizması yaratılması gerektiğini ve son olarak da ayrı bir kuruluşa, kurallar, prosedürler ve standartların izlenip izlenmediğini kontrol etmesi için bu kayıtların resmi hesap bilanço kontrolünü yapma görevini vermesi gerekmektedir (Behn, 2001: 6).

### **1.1.5.3.3. Performansa Dayalı Hesap Verebilirlik**

Kamu görevlileri sadece faaliyetlerinin hukuki düzenlemelere uygun olarak yerine getirilmesi ve kullanmış oldukları mali kaynaklar için hesap vermezler. Yerine getirilen faaliyetlerin, önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere uygun olarak ne derece etkin ve verimli olduğunu da ortaya konulması gerekir.

Performans, bir kurumun, kişi ya da grubun yaptığı işle ilgili belirlenen amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşabildiğini nicel ve nitel olarak belirleyen bir kavramdır. Bunun yanında performans kavramı, kaynakların ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldığını, yapılan işin ne kadar doğru olduğunu da ifade etmek için kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2010: 269–270). Bu nedenle performans için hesap verme, kimi zaman amaçlar ve niyetler için hesap verme (Ouirk, 1997: 580), kimi zaman da yürütülen proje ve programların kalitesinin ve etkinliğinin hesabının verilmesi anlamına gelen programlar için hesap verme (Leat, 1990: 144) olarak ifade edilmektedir.

Performans için hesap vermenin üç temel unsur üzerine kurulu olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar, İngilizcedeki kavramların baş harflerinden dolayı kullanımlarından dolayı üç E olarak ifade edilen etkinlik (efficiency), verimlilik (effectiveness) ve ekonomiktir (economy). Etkinlik, önceden belirlenen amaçlara ulaşma düzeyini; verimlilik ise hedeflere ulaşmada kaynaklardan nasıl yararlanıldığını gösteren bir kavramdır. Ekonomiklik de, mevcut girdilerle elde edilebilecek en yüksek miktarda çıktıya ulaşmayı ifade etmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 257).

Bir kamu kuruluşunun performans açısından hesap vermesini sağlamak için örgütün ulaşacağı sonuçlar, meydana getireceği ürünler hakkında bilgi sahibi olunması gerekmektedir. Bu sadece kurallar ve prosedürlere uyararak gerçekleşmez (Behn, 2001: 8). Bu nedenle kurumsal ve bireysel performansın ölçülmesi ve değerlendirilebilmesi için öncelikli olarak stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonra bu amaç ve hedefler çerçevesinde yıllık uygulama programları oluşturulmakta ve bu programlarda performans hedefleri, performans göstergeleri ve bunu yerine getirmek için yapılması gerekli olan faaliyetler ve projeler ortaya konulmaktadır (Eryılmaz, 2008: 270).

#### **1.1.5.3.4. Etik İçin Hesap Verebilirlik**

Etik, kişinin davranışlarını temel alan ahlak ilkelerinin tümü olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle etik, insanlara işlerin nasıl yapılması gerektiğini belirlemede yardımcı olan kılavuz değerler, ilkeler ve standartlar olarak da ifade edilmektedir (Şen, 2009: 2). Çoğu zaman etik kavramı ile ahlak kavramı karıştırılarak bu iki kavram birbirlerinin yerine kullanılabilir. Ahlak, toplumdaki değerler sistemi ve bireylerin birbirlerine, içinde buldukları topluma karşı ödevlerini belirleyen bir arada yaşama kuralları ve standartlarının bir bölümünü oluşturmaktadır (Nohutçu, 2004: 391). Ahlak, toplumlara, bölgesel ve ulusal değerlere ve başta görgü olmak üzere, ekonomi, kültür ve eğitim düzeyi ve din gibi öğelere bağlı olarak farklılıklar gösterebilir. Etik ise, hırsızlık yapmamak, yalan söylememek, dürüst olmak vb. daha evrensel değerlere dayanmaktadır. Buna karşın, etik-ahlak ayırımını kabul edenler arasında da, etikle ahlak teriminin birçok noktada çakıştığı kabul edilmektedir (Yüksel, 2005: 50-51; Nohutçu, 2004: 391-392).

Kamu yönetiminde etik, kamu bürokratlarının takdir yetkisinin genişlemesi ve idari devletin gelişimi ile birlikte, profesyonel dürüstlüğü sağlamak ve davranışlara ilişkin bir takım standartlar belirlemek ile ilgili bir kavramdır. Modern kamu yöneticilerinin almış olduğu kararlar ve yerine getirdikleri faaliyetler için sorumluluğun sadece yasal, politik ya da idari açıdan değil, etik açıdan da sağlanması gerekmektedir (Dubnick, 2003a: 406).

Kamu görevlileri, görevleriyle ilgili bir takım kararlar alırken ve faaliyetler yerine getirirken, her biri farklı değer taşıyan birçok alternatif arasında seçim yapmaktadır. Ancak bu seçimleri yaparken neyin ahlaklı neyin ahlak dışı olduğu konusunda bir takım tereddütler de ortaya çıkabilmekte ve söz konusu seçimi yapanlar açısından etik ikilemler oluşabilmektedir. Çünkü kamu görevlileri, her biri farklı değer ifade eden alternatifler içerisinden birini seçmekle diğerini reddetmiş olmaktadır. Ancak bu seçim, yasalara uygun olsa bile, ahlaki bakımdan iyi ve doğru olmayabilmektedir (Şen, 2005: 361). Bu nedenle, kamu görevlisi takdir yetkisini kullanırken dilediği gibi davranmamalı, gerekli inceleme ve araştırmaları yaptıktan sonra bunları somut kanıtlarla destekleyerek takdir yetkisini kullanmalıdır. Takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda dahi, kamu görevlisi ya da kamu kurumu gerekçe göstererek kararın



haklılığını ortaya koymalıdır (Yüksel, 2005: 163). Kamu yönetiminde etik anlayışın yerleşmesinde benimsenmesi gereken temel ilkelerin şunlar olduğunu söyleyebiliriz: Adalet, eşitlik, dürüstlük, doğruluk, tarafsızlık, sorumluluk, insan haklarına saygı, hümanizm, sadakat, hukukun üstünlüğü, saygı, tutumluluk, olumlu insan ilişkileri, açıklık, yasa dışı emirlere direnmek vb. (Nohutçu, 2004: 395). Bununla birlikte etik yönetimi, sadece etik dışı davranışların önlenmesi anlamına gelmemektedir. Etik ve düzgün davranışı destekleyerek, iyi davranışın ne olduğu ile ilgili, görüş birliği sağlar ve kamu görevlilerinin günlük hayatta karşılaştıkları olaylarda takdir yetkisini kullanırken onlara yol gösterir (Yüksel, 2005: 148).

Kamu yönetiminde etkili bir etik sistemin kurulabilmesi için üç unsurun olması gerektiğini söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, açık ve kapsamlı etik davranış kodu, ikincisi beyan mekanizmaları, üçüncüsü ise etik sistemin yönetimidir (Yüksel, 2005: 144-148).

Etik davranış kodu, en alt kademededen en üst kademeye kadar her bir kamu görevlisi için, uyulması gereken minimum standartları ortaya koymak ve kamu yönetimindeki etik standartlar konusunda yeknesaklığı sağlamayı amaçlamaktadır. Etkili bir etik sistemin bir diğer unsurunu oluşturan beyan mekanizmaları da üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar, işlemsel beyan, müracaatçı beyan ve senelik beyandır. İşlemsel beyan, etik davranış kodlarını ihlal edecek bir durum ortaya çıktığında bu durumla ilgili olarak karar alma, faaliyette bulunma ya da oy kullanmadan men edilme anlamına gelmektedir. Müracaatçı beyan ise, beyan özel kişi ya da özel sektör kuruluşlarınca yapılmaktadır. Teklif sahibi veya müracaatçı, ihalede veya başvuruda kendisinden kişisel menfaati olan herhangi bir kamu görevlisi varsa bunu beyan etmesi anlamına gelmektedir. Senelik beyan ise, yüksek makamda bulunan kamu görevlilerinin senelik olarak malvarlıkları ve yükümlülükleri hakkında bilgi vermesi anlamına gelmektedir. Üçüncü unsur olan etik sisteminin yönetilmesi ise etik davranış kurallarının ihlal edilmesi durumunda ortaya çıkacak yaptırım mekanizmalarını, etik dışı davranışın soruşturulması ve kovuşturulmasını ve bu konuda bağımsız denetim kurullarının oluşturulmasını kapsamaktadır (Yüksel, 2005: 144-148).

## **1.2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Gelişimi**

Devlet iktidarının sınırsız olmadığı fikri, çok eski dönemlerden bu yana ileri sürülmüştür. Kişi hakları ve hürriyet kavramları, düşünce düzeyinde dahi belli belirsiz doğmadan önce, siyaset felsefesinde devletin keyfiliğini önlemeye yönelik düşünceler ifade edilmiştir. Devletin keyfiliğini önlemek için kimi zaman adalet ilkeleri sınır olarak gösterilmiş, kimi zaman ahlak ve fazilet ölçülerinden bahsedilmiş, kimi zaman da iktidar, gökyüzü kuralları ve Tanrı iradesi ile bağlanmak istenmiştir (Kapani, 1976: 245). Bu nedenle devletin gelişimiyle birlikte kamu gücünü kullanan kişilerin iktidarı belirli şekilde sınırlanmış ve bu kişiler kendilerini bir takım otoritelere karşı açıklama yapma sorumluluğu içinde bulmuşlardır.

Ancak, kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin tutarlı, geçerli ve hatırı sayılır bir teori modern devletin gelişimiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Günümüzde dahi hala önemini koruyan asıl-vekil teorisi, modern siyasal düşüncenin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu teori, 1980’li yıllardan sonra yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki birçok değişimden etkilemiş ve temeli modern devlet tarafından belirlenen kamusal hesap verebilirlik sistemi yeni boyutlar kazanmıştır. Bu nedenle çalışmamızda, hesap verebilirliğin gelişimi, modern dönem öncesi, modern dönem ve 1980 sonrası olmak üzere üç dönem çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır.

### **1.2.1. Modern Dönem Öncesi Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik**

Modern dönem öncesindeki hesap verebilirlik ortaya konulmadan önce, genel anlamda kamu yönetiminin genel özelliklerini belirlemek gerekmektedir.

#### **1.2.1.1. Modern Dönem Öncesi Devletin ve Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi**

Hiç kuşku yok ki üretim ilişkileri, toplumsal dinamikleri belirleyen en temel etkendir. Tarihte, üretim ilişkilerinde meydana gelen değişim, toplumsal dönüşümleri ortaya çıkarmış, devletlerin siyasal ve yönetsel yapısı da ekonomik ve toplumsal dönüşümler çerçevesinde şekillenmiştir. Tarım devriminin gerçekleşmesi ile birlikte ortaya çıkan “tarım toplumu”nun modern öncesi ya da geleneksel dönemi nitelendiren en önemli kavram olduğu söylenebilir.

İnsanlık tarihindeki ilk uygarlıkların, tarımsal üretime geçişle birlikte ortaya çıktıkları ifade edilmektedir. M.Ö. 5000 yılda başlayan ve Sümer adı verilen Dicle ve Fırat ırmakları arasındaki Aşağı Mezapotamyanın, dünyanın uygar topluma geçen ilk bölgesi olduğu ileri sürülmektedir<sup>1</sup> (Şenel, 1998: 40; Sander, 1997: 22).

Tarımsal hayatın siyasal sonuçları, belirli bir yerde toplulukların yerleşmesiyle başlamaktadır. Tarım, köylerin kurulmasını sağlamıştır. Toprağın işletilmesi kısa zamanda sınır ve çitleri gerektirmiş, bu da yeni bir mülkiyet ve yasalara giden yolu açmıştır. Tarım geliştikçe marangoz ve maden işçisine, ambar yapmak için yapı işçisine, bekçiye, vb. birçok alanda belirli görevleri yapacak görevlilere olan ihtiyaç ortaya çıkmıştır (Parkinson, 1993: 29).

Tarımsal üretime geçişle birlikte, kamusal örgütlenmelerin ortaya çıktığı ve kamusal nitelikli faaliyetlerin yerine getirilmeye başlandığı görülmektedir (Al, 2007: 20). İlk devletlerin ortaya çıkışında özellikle, insanların yerleşik hayata geçmesiyle birlikte güvenlik ihtiyacının karşılanması, ekonomik faktörler, din ve sulama sistemlerinin kurulması ihtiyacının büyük etkisi olmuştur (Eryılmaz, 2008: 73).

Özellikle Mısır'da sel sularının belirli periyotlarda taşması burada sulama kanallarının inşa edilmesine etki etmiştir. Bu örgütlenme, finansal işlemler için kayıt tutmak ve yıllık sayımlarda ülkenin potansiyel iş miktarını belirlemek için hesaplamaların yapılması ve yazıcılarla desteklenen sürekli bir idareci sınıfın ortaya çıkmasını gerektirmiştir (McCundy, 1977: 71).

Modern öncesi dönemde kamu örgütleri oldukça basit bir yapıya sahipti. Tarım toplumunda devletlerin mali, idari, bayındırlık ve ulaştırma işlevleri gibi birçok faaliyeti, daha çok küçük birimler tarafından yerine getirilmekteydi (Al, 2007: 23). Tilly'e göre geleneksel devletlerin görevleri şunlardır: hak iddia ettiği topraklarda rakiplere ve meydan okuyanlara saldırmak, savaş yapmak, ilk iki görevi yerine getirebilmek için tebaasından gerekli araçları sağlamak, tebaanın üyeleri arasındaki uyuşmazlıkları çözmek, tebaanın üyeleri arasında ürünlerin dağılımına müdahale etmek,

---

<sup>1</sup> Ancak tarımsal üretime tam olarak nerede ve ne zaman ortaya çıktığına ilişkin olarak bir görüş birliği yoktur. Parkinson (Parkinson, 1993: 28), tarımcılığın M.Ö. 5000 yıllarında Mısır'da başladığını belirtirken, Toffler (Toffler, 1981: 27), tarımsal üretime ilk olarak M.Ö. 10.000'li yıllarda geçildiğini ileri sürmektedir

tebaanın üyeleri tarafından mal ve hizmetlerin üretilmesini ve dolaşımını sağlamak (2001: 170).

Max Weber'in geliştirdiği otorite tiplerinden<sup>1</sup> geleneksel otorite, modern öncesi dönemdeki otorite ilişkisinin temel özelliklerini ortaya koymak bakımından önem taşımaktadır. Weber'e göre geleneksel otorite, geçmişten gelen kural ve güçlerin kutsallığını öne sürerek meşruluk tezinde bulunan egemenlik türüdür. Bireyin kişisel otoritesine uyulması gereği, kendisinin geleneksel konumundan kaynaklanmaktadır (Weber, 2006: 59).

Geleneksel otoritede bir kişinin emirleri iki yoldan meşrulaşır. Bunlardan birincisi, aşılması gerekli belirli sınırlar içinde geçerli sayılan gelenekler yoluyla, ikincisi ise, geleneğin efendiye bıraktığı takdir yetkisi kapsamındaki işlemler aracılığıyla. Weber'e göre burada efendinin iki yönlü bir alanı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, belli adetlere göre belirlenmiş faaliyetler, diğer ise herhangi bir özel kurala bağlı olmayan faaliyetlerdir. İkinci durumda efendi, iyilik ya da kötülük yapmak üzere, şahsi olarak, özellikle de düzenli bir gelire dönüşen hediyeler karşılığında istediği gibi davranmakta özgürdür. Davranışlarında herhangi bir ilkeye uyulduğunda da, bu ilkeyi önlendiren şey ya ahlaki sağduyu ya adalet anlayışı ya da faydacı bir geçiştirme tutumudur (Weber, 2006: 60).

Patrimonyal ilişkide idari görevliler, yöneticinin şahsi hizmetçileridir. İdari memurlar ile yönetici arasındaki ilişkiyi belirleyen temel unsur, memurların gayri şahsi yükümlülükleri değil, yöneticiye olan şahsi bağımlılıklarıdır. Weber'e göre geleneksel otorite ilişkisinde idari memurlar iki şekilde temin edilmektedir. Bunlardan ilki olan ve patrimonyal olarak belirtilen, memurların kişisel sadakate bağlı olan kişiler arasından belirlenmesidir. Bu kişiler, akrabalar, köleler, hanedeki memurlara bağlı hizmetliler, yanaşmalar, serfler ya da hür kalmış kölelerdir. İkincisi ise, "patrimonyal olmayan" , sadece kişisel sadakat ilişkisiyle bağlı olanlar, örneğin vassallar/kullar, yöneticiye bağlılık sözü vermiş insanlar, kendi isteğiyle memuriyet görevi alıp şahsi bir bağlılık ilişkisine giren hür kişilerden oluşmaktadır (Weber, 2006: 59–61).

---

<sup>1</sup> Weber'e göre, yasal-rasyonel, karizmatik ve geleneksel olmak üzere 3 çeşit otorite bulunmaktadır.

Weber'e göre (Weber, 2006: 62), geleneksel otorite ilişkisinde bürokratik yönetim memurlarının aşağıdaki özellikleri yoktur:

- Net olarak tanımlanmış, gayrişahsî kurallara bağlı bir yetki alanı,
- Rasyonel biçimde örgütlenmiş bir ast-üst ilişkisi
- Özgür sözleşmeye dayalı düzenli bir atama ve yükselme sistemi
- Teknik eğitim,
- Parayla ödenen sabit maaşlar.

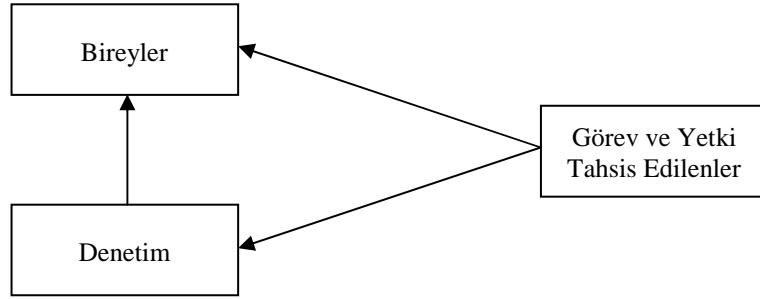
Geleneksel otoritede, bürokratik yönetim sistemindeki hiyerarşik otoritenin aksine, bir konuda kimin karar vereceği ya da herhangi bir şikâyet olduğunda, bu durumdan yöneticinin mi yoksa memurun mu sorumlu olacağı iki şekilde değerlendirilmektedir. Birinci olarak, ya özel meşru kurallar veya emsaller doğrultusunda ele alınır. İkinci olarak yöneticinin keyfi kararına bırakılır (Weber, 2006: 64).

#### **1.2.1.2. Modern Dönem Öncesi Hesap Verebilirlik**

Tarım toplumuna geçişle birlikte başlayan ve geleneksel dönem olarak nitelendirilen süreç, oldukça uzun bir dönemi kapsamıştır. İlk devletlerin ortaya çıkışından, modern ulus devletlerin gelişimine kadar olan dönem de çok farklı toplumsal ve kamusal örgütlenmeler bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu dönemde tek bir hesap verme sisteminden bahsedemeyiz. Batı Avrupa'da devletlerin gelişimi çerçevesinde ele aldığımızda, hesap verebilirlik sistemini, Eski Yunan, feodal dönem ve mutlak monarşiler çerçevesinde değerlendirmek daha uygun görülmektedir.

Modern öncesi dönemdeki hesap verebilirliğin en önemli özelliği, finansal anlamda hesap verebilirliğin ya da kamusal yetkileri kullanan kişilerin denetiminin kurumsallaşmasının, politik hesap verebilirliğin gelişiminden bağımsız olmasıdır. Zorba bir yönetimde bile hizmetkârlar yöneticiye finansal açıdan açıklamada bulunmakla yükümlüydü (Day ve Klein, 1987: 8-9). Nitekim yukarıda da belirttiğimiz gibi, Mezopotamya'da hüküm süren kralların, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için kâtiplerine yetki verdikleri bilinmektedir (Sanal, 2002: 1).

### Şekil 3. Atina Demokrasisinde Hesap Verebilirlik



**Kaynak:** Day ve Klein (1987: 11)

İlk devletler şehir devleti olarak yapılanmışlardı. Şehir devleti ya da siteler, sınırları belirli bir toprak üzerinde kurulmuş siyasal, sosyal, askeri ve ekonomik bir bütündür (Göze, 1995: 1). Ancak bu sınırlar bugünkü anlamda bir sınır değildir. Yurttaşlar tarafından ekilen toprak nereye kadar gidiyorsa, sitenin yüz ölçümü de oraya kadar uzanmaktaydı (Akın, 1993: 1).

Eski Yunan'da ise demokrasi kavramının gelişmesi ve şehir devletlerinin oluşturulması ile birlikte, kamu birimlerindeki görevliler yurttaşlara hesap vermekle yükümlü kılınmışlardır (Sanal, 2002: 1). Demokratik yönetimin ilk olarak ortaya çıktığı eski Yunan şehir devletlerinde hesap verebilirlik, doğrudan ve basit bir sistemdi. Siyasi hesap verebilirlik, doğrudan vatandaşların oluşturduğu meclise karşıydı. Atinalılar, birkaç yönetici, denetçi, kayıt tutan kişiler dışında sürekli bir kamu görevlisi sistemini reddetmişlerdi. Tüm bu görevler vatandaşlar tarafından yerine getirilmekteydi (McCundy, 1977: 71-72). Bu nedenle kural olarak memurların yetkileri büyük ölçüde kısa süreli görevlendirmelere bölünmüştü (Schmidt, 2001: 31). Bunun yanında, kamusal yetkileri kullanan kişilerin hesap vermelerini sağlayacak farklı mekanizmalar bulunmaktaydı.

Bu mekanizmalardan biri olan ve “euthynai” olarak ifade edileni, kamu görevlilerinin on yargıç üyeden oluşan bir kurula hesap vermesidir. Bu yöntemde, denetçilerden oluşan bir komite, herhangi bir kamu faaliyetine ilişkin olarak yapılan faaliyetleri incelemektedir<sup>1</sup> (Elster, 1999: 268). “Eisangelia”, olarak ifade edilen sistemde, bir kamu

<sup>1</sup> Bu incelemeden sonra yargıçlar, bu iddiaları mahkemeye sunmakta ve mahkeme de kamu gücünün kötüye kullanılmasına ilişkin olarak ortaya atılan iddiaları görüşmektedir. Konuya ilişkin olarak kurul kanıtları haklı bulmasa dahi, bu aşamada herhangi bir vatandaş mali kaynakların kötüye kullanıldığı

görevlisinin yerine getirdiği bir faaliyetten dolayı haksızlığa uğradığını öne süren kimse, hangi yasa kuralına aykırı hareket edildiğini de belirterek, Areopagus<sup>1</sup> meclisine başvurarak dava açabilmekteydi (Elster, 1999: 260). Eisangeliya benzeyen bir başka mekanizma da “apophasis”dı<sup>2</sup>. Bu yöntem de, vatana ihanet, darbe girişimleri ve rüşvet gibi siyasi konularda kamu görevlileri için soruşturma açılmaktaydı. Ancak eisangelia’dan farklı olarak, kamu görevlilerine ilişkin şikayetler bireylerce değil, ya Arepagus ya da meclis tarafından yapılmaktaydı (Elster, 1999: 270). Görüldüğü gibi, eski Yunan’da, kendilerine yetki ve kaynak tahsis edilenler, hem doğrudan bireylere, hem de bir takım denetim organlarına hesap vermekteydi.

Atina demokrasisinde, bütün kamu görevlileri konsey önünde ya da kamusal şikâyet durumunda jürili mahkemelerin önünde hesap verme durumunda idiler (Schmidt, 2001: 31).

Orta çağ genel olarak, MS. 476 yılında Roma İmparatorluğunun yıkılmasıyla başlatılıp, kimi zaman 1453 yılında İstanbul’un fethi, kimi zaman da 1492 yılında Amerika’nın keşfiyle (Akın, 1993: 41) sonlandırılmaktadır. Bu nedenle Orta Çağ’ın 1500’lü yıllara kadar sürdüğü söylenmektedir (Ağaoğulları ve Köker, 2001: 93). Orta Çağ yaklaşık bin yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Bu kadar uzun bir süre içinde toplum düzeninin ve siyasal düşüncenin değişikliğe uğraması son derece doğaldır (Göze, 1995: 59).

Ortaçağın, sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuki yapısını belirleyen temel sistem feodalitedir. Ekonomik yapısı kapalı bir tarım ekonomisine dayalı olan feodal ekonomik düzende, toprak üzerinde oturan ve onu işleyen köylüler, onun mülkiyetine sahip değildi. Tarımsal mülkiyet feodal beylerin kontrolü altındaydı (Ağaoğulları ve Köker, 2001: 181). Feodal toplum düzeninde, toprağın asıl sahibi, hizmet gören kişinin hakkı ve toprağı işleyeninin hakkı olmak üzere üçlü bir ayırım bulunmaktaydı. Örneğin toprak sahibi bir senyör, belirli bir sözleşmeyle toprak parçasını kullanım hakkını başka bir

---

ya da rüşvet alındığını ileri sürebilir. Eğer hâkim iddiaları haklı bulursa, zimmete geçirilen paranın on katını geri isteyebilir (Elster, 1999: 268).

<sup>1</sup> Areopagus, bir şehir devletindeki, en yüksek kamu görevlilerinden oluşan dokuz yargıç üyeyi kapsamaktaydı.. Yargıçlar hayat boyu bu görevi sürdürmektedir ve vermiş olduğu kararlara karşı başka yere başvurulmamaktaydı (Elster, 1999: 260).

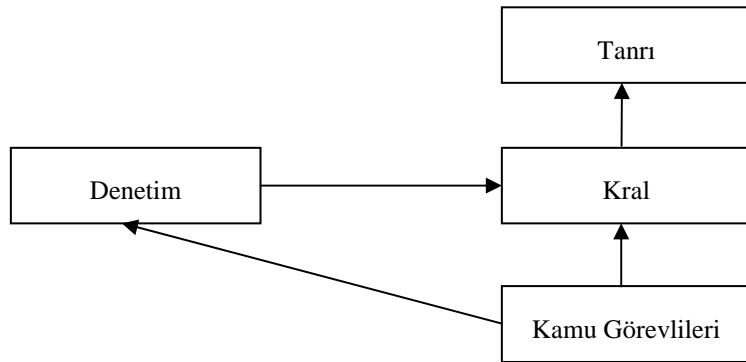
<sup>2</sup> Bu sistemde ön kararın verilmesi için Areopagus tarafından hazırlanan iddialar, ön değerlendirmeyi yapmak üzere meclise sunulmaktaydı. Eğer meclisin vermiş olduğu karar suçlu değil yönünde olursa süreç burada tamamlanmış olurdu. Eğer meclis de suçlu kararı alırsa, nihai kararı verme için söz konusu olay mahkemeye intikal edilir, bunun yanında Meclisin mahkemelerden farklı olarak doğrudan kamu görevlilerini yargılayabilme yetkisi de bulunmaktaydı (Elster, 1999: 270).

senyöre verdiğinde, hukuken toprağın sahibi kalmaktaydı. Ancak kullanım hakkını alan senyör, bu toprağı işleme hakkını bir başkasına verebiliyordu. Böylece aynı toprak parçası üzerinde üçüncü bir hak daha oluşmaktaydı (Göze, 1995: 63). Feodal düzende çok fazla yerel otoritenin bulunması, Poggi'nin de ifade ettiği gibi (Poggi, 2002: 41) “devleti kişilerden oluşan bir topluluk” haline getirmiştir.

Siyasal açılarından değerlendirdiğimizde, feodalitenin şekillendirdiği ortaçağ devlet anlayışında, tüm iktidarın kaynağı tanrıdır. Yeryüzünde tanrının temsilcisi olan kilise, tüm yetkileri kendisinde toplamıştır. Kral ya da imparator gücünü kiliseden almıştır ve bu nedenle de kiliseye bağımlıdır (Göze, 1995: 65). Bu açıdan siyasi anlamda kralın iktidarını sınırlandıran tek kuvvet tanrıdır.

Ortaçağ İngiltere'sinde finansal ya da idari hesap verebilirliğin siyasi hesap verebilirlikten önce gelişmeye başladığı görülmektedir. Siyasal anlamda, kral yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı sadece Tanrıya hesap vermekte iken, 12. yy'dan itibaren hükümetlerin bürokratik yapılarının gelişmeye başlamasıyla birlikte, basit finansal hesap verme sisteminin de ortaya çıktığı görülmektedir. Bu dönemde hazineden sorumlu olan görevli (Baron), gelirlerin ve giderlerin hesaplanmasından da sorumlu olmaya başlamıştır (Day ve Klein, 1987: 10).

**Şekil 4. Feodal Dönemde Hesap Verebilirlik**



Kaynak: Day ve Klein (1987: 11)

Bu dönemde hesap verebilirliğin iki temel özelliği bulunmaktaydı. Öncelikli olarak, bürokratik mekanizmanın oldukça basit bir şekilde gelişmeye başlamasıyla, kral, faaliyetlerini yerine getirmekle görevli, uzman kesim üzerinde kontrol mekanizmaları da oluşturmaya başladı. Bunun yanında, kralın görevlileri, hem mali hem de paranın



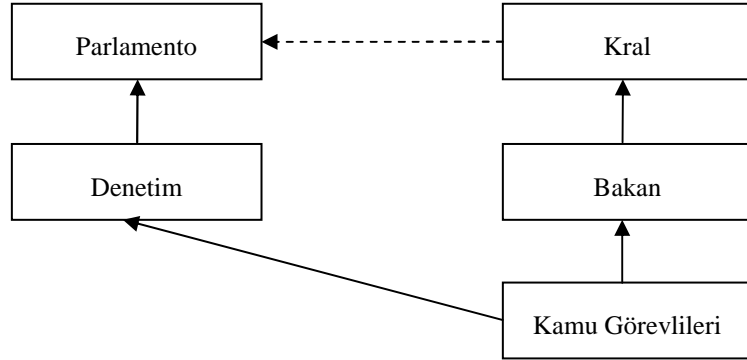
elde edilmesi ve harcanmasının yasalara uygun olarak gerçekleşmesinden sorumlu olmaya başladılar (Day ve Klein, 1987: 10-12).

16.-18. yüzyıllar arası Batı'da mutlak monarşilerin hâkim olduğu dönemde ise egemenlik kişisel olarak krala bağlandı ve devlet kralın mülkiyetine geçti. Egemenlik başkalarına emretme hakkıydı ve emre muhatap olanlar, buna itaat etmekle görevliydi. Kanunlar, kral iradesinin somut ifadeleriydi. Emre muhatap olanların, kanunların iptali için müracaat edebilecekleri daha üst bir otorite mevcut değildi (Eryılmaz, 2008: 75). Monarşide, krallık eskiden olduğu gibi hala Tanrısallık ifade etmekteydi. Buna karşın önceki kuramlardan farklı olarak bu ilahi özelliği onun iktidarının sınırlandırılması olarak anlaşılmıyordu. Kendi vicdanı dışında yeryüzünde monarkı sınırlayan hiçbir güç bulunmamaktaydı (Schmidt, 2001: 49).

Bu dönemde, özellikle Kıta Avrupası'nda her şeyin tek sorumlusu kraldı. Kral, kamusal refahın sağlanmasında beklenmedik bir durum olmasından, kurallara uyulmamasından, kamusal kaynakları kendi kişisel çıkarları için kullanmasından dolayı sorumluydu. Kral aynı zamanda, kendi ofisinde, görevlileri tarafından yerine getirilen faaliyetlerden dolayı da sorumluydu. Çünkü bu faaliyetler kral adına yerine getirilmekte ve doğrudan kralın denetimi altında bulunmaktaydı. Bunun yanında her bir kamu görevlisi, emir komuta zinciri içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetlerden dolayı bir üst makama karşı açıklama yapmakla yükümlüydü. Kısacası kral, kendi yönetimi altında gerçekleştirilen tüm faaliyetlerden ötürü ahlaki anlamda sorumlu bulunmaktaydı. Ancak, kralın ahlaki anlamda her şeyden sorumlu olmasına karşın, bu sorumluluklarını gerçekleştirmediği durumda, onu yargılayacak ve onun herhangi bir makama hesap vermesini sağlayacak bir mekanizma bulunmamaktaydı (Caiden, 1989: 18).

Kıta Avupası'nın aksine, kralın gücünün, parlamento tarafından sınırlandırılması girişimlerinin uzun bir tarihsel süreci kapsadığı İngiltere'de 17. yüzyıl boyunca, kral ile parlamento arasında gerçekleşen mücadelede parlamento, özellikle 1689 Haklar Bildirgesi ile önemli kazanımlar elde etti (Arsel, 1968: 113–114). 16. yüzyıldan itibaren İngiltere'nin anayasa tarihinde ortaya çıkan gelişmelerden sonra sadece Tanrı'ya hesap veren kralın parlamento tarafından gücü sınırlandırılmış ve kral ve bakanlar parlamentoya hesap verir hale gelmeye başladı (Day ve Klein, 1987: 12).

**Şekil 5. Meşruti Monarşi Dönemi Hesap Verebilirlik**



Kaynak: Day ve Klein (1987: 11).

### **1.2.2. Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Hesap Verebilirlik**

Poggi (2002: 16), modern devleti şu şekilde tanımlamaktadır: “devlet dairelerindeki memurların sürekli ve talimatlara uygun çalışmaları yoluyla yönetimi sağlamak için oluşturulmuş karmaşık kurumsal düzenlemeler,...Bu dairelerin toplamı olan devlet, belli sınırlar dahilindeki, bir toplumda yönetim işini üstlenir. Hem hukuken hem de mümkün olduğunca, fiilen, yönetime ilişkin tüm güç ve olanaklar tekelindedir.” Aslında bu ifadelerle Poggi, modern devletin tanımlayıcı unsurunu, kamu görevlilerinin kurumsal düzenlemeler çerçevesinde, önceden belirlenen talimatlara uygun olarak faaliyetlerini yerini getirmesi olarak belirtmektedir. Modern devleti geleneksel devletten ayıran en temel unsurlardan biri, kamusal gücü elinde bulunduranların önceden belirlenen düzenlemelerle sınırlandırılmasıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, devlet yönetiminde bulunan kişilerin, kamuya karşı hesap vermelerini sağlayacak hatırı sayılır ve geçerli bir teori modern dönemde ortaya çıkmıştır. Kamusal hesap verebilirlik büyük ölçüde, siyaset teorisi ve kamu yönetiminin profesyonelleşmesi ile birlikte gelişmiştir (Paul, 1991: 7).

#### **1.2.2.1. Kamusal Hesap Verebilirliğin Ortaya Çıkışı ve Gelişimini Etkileyen Faktörler**

17. yüzyılda bilim alanındaki ilerlemeler ve keşifler doğa yasalarını anlamada ve bu yasaları kendi yararlarına kullanmalarında insanoğluna yeni olanaklar tanımıştır. Bu yüzyılda hukuk, tanrı ile ilişkisini kesmiş, siyaset de teoloji ile bağlarını koparmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmelerle birlikte, devlet iktidarının kökünü tanrıya bağlayan

tanrısal hukuk görüşü, yerini sosyal ve siyasal sözleşme teorisine bırakmıştır (Göze, 1995: 126).

İktidarın tanrısal kökü teorisine göre, yönetici tanrının yeryüzündeki temsilcisidir ve bundan dolayı da yöneticinin emirlerine itaat tanrıya itaat anlamına gelmektedir. Kurulu iktidara karşı gelmek ise, Tanrıya karşı gelmek anlamını taşımaktadır (Göze, 1995: 126). Ancak, 17. ve 18. yüzyıllarda ortaya çıkan “sosyal sözleşme” teorisi modern siyasal düşüncede devletin temelini oluşturmuş ve dünyevi iktidarı ele alan bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu teorinin başlıca kurucuları, Thomas Hobbes, John Locke ve Jean Jacques Rousseau’dur. Ancak bu kişilerden Hobbes (1588-1679), bu teorisiyle mutlakiyetçi bir devlet anlayışını meşrulaştırdığı, Rousseau’da (1712-1778) bu teoriyi, siyasal iktidarı birey hakları ile sınırlandırmadığı için, devletin sınırlandırılması anlayışına katkı sağlayan ve liberal düşüncenin öncüsü olarak kabul edilen Locke’un sosyal sözleşme teorisini incelemek konumuz açısından daha yararlı gözükmektedir (Erdoğan, 1997: 20).

Locke’a göre siyasi iktidarı doğru anlamak ve onun kaynağını ortaya koyabilmek için bütün insanların doğada ne durumda olduklarına bakmak gerekmektedir. Toplum içinde yaşamak için yaratılan insan, siyasal toplum olarak örgütlenmeden önce, barış, eşitlik ve özgürlük içinde yaşamaktaydı. Locke’a göre, doğa yasası, bütün insanlığa, eşit ve özgür olduklarından dolayı kimseye başkasının yaşamına, sağlığına, özgürlüğüne ve mallarına zarar vermemesi gerektiğini öğretmekteydi (Ağaoğulları ve diğerleri, 2005: 164–165).

Sözleşme teorisi, hesap verebilirlik düşüncesinin kaynağını ortaya koymak bakımından büyük önem taşımaktadır. Şöyle ki; iktidarın kaynağının halka dayandırılması, hesap verebilirlik ilişkisinin temelini oluşturan asıl-vekil teorisinin çıkış noktasını oluşturmaktadır. Çünkü kamu gücünü elinde bulunduranlar bunu, bireylerin özgür iradeleri sonucunda elde etmişlerdir. Dolayısıyla, asıl (prencipal) halktır. Bu nedenle de kamu gücünü elinde bulunduranlar, gücü kullanma konusunda asıllara hesap vermek durumundadır.

Kamusal hesap verebilirliğin ortaya çıkışını sağlayan bir diğer faktör, sınırlı iktidar düşüncesinin gelişimi olmuştur. 17. ve 18. yüzyıl’da liberal hukuk ve siyaset

düşünürleri tarafından geliştirilmeye başlanan anayasacılık düşüncesi, doğal hukuk ve özellikle de sosyal sözleşme teorilerine paralel olarak ortaya çıkmıştır (Erdoğan, 1997: 17).

İktidarın kötüye kullanılabilmesi ve insan onurunun dokunulmaz olduğu inancından kaynaklanan anayasacılık düşüncesinin en önemli amacı devlet iktidarını sınırlandırmaktır. Anayasacılık, özgürlükleri korumak ve iktidarı bölme yoluyla, devletin ve hükümetin eylem ve işlemlerine karşı etkin sınırlamalar getirmektedir (Turhan, 2005: 74).

Sınırlı iktidar düşüncesinin gerçekleşmesinde bir takım temel araçlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki kuvvetler ayrılığı prensibidir. Anayasacılık başlangıçta bir kuvvetler ayrılığı teorisi olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü kuvvetler ayrılığının temel amacı ve ahlaki ilkesi ve sosyal amacı, özgürlüğü gerçekleştirmektir. Anayasacılık düşüncesinde de, iktidarın, özgürlükleri ortadan kaldıracak tarzda şekillenmesini önlemek büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, kuvvetler ayrılığı, iktidarın kötüye kullanılmasını önlemede önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Erdoğan, 1999: 34).

19. yüzyılda gelişen “hukuk devleti” ilkesi de, sınırlı iktidar anlayışının gerçekleşmesini temel araçlardan bir diğerini oluşturmaktadır. Bireyin devlet karşısında dokunulmaz ve devredilmez hakları olduğu temeline dayalı olan liberal düşüncesinin gelişimi ile birlikte, devlete karşı ileri sürülebilen bireysel haklar ile dokunulan ve sorgulanabilen bir devlet anlayışı ortaya çıkmıştır (Doehring, 2002: 210). Liberal düşünceye göre, meşru güç kullanma tekeline sahip en büyük örgütlü otorite olan devlet, bireysel özgürlükleri tehdit eden en büyük gücü oluşturmaktadır. Devlet iradesinin sınırlandırmanın en iyi yolu da, onu kişilerin iradesi ve iyi niyetine değil, kurallara tabi kılmak ve hukuk ile sınırlandırmaktır (Türküne, 2006: 92).

Hukuk devleti, hukuka dayanarak ve hukuk sayesinde var olabilen devlet anlamına gelmektedir. Bu ilke devletin hukuk çerçevesinde düzenlenmesini, hukukla bağlı olmasını ve keyfi yönetim yerine kuralların egemen olması anlamına gelmektedir (Erdoğan, 1997: 71). Hukuk devleti, sadece bireylerin değil, devlet iktidarını kullananların uyması gerekli olan kuralları ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Ancak hukuk devleti, hukuku olan devlet değil, hukukun egemen olduğu devlet anlamını taşımaktadır. Çünkü pozitif olarak yürürlüğe konulmuş normlar sistemi

anlamında her devletlerin bir hukuku bulunmaktadır. Ancak bu yazılı kurallar, devlet iktidarını sınırlandırmak yerine, onun iktidar yapısına yasallık kazandırabilir. Bu nedenle 19. yüzyılla birlikte gelişen hukuk devleti anlayışı, vatandaşlar için hukuk güvencesi sağlayan ve evrensel değerlerle uyumlu bir hukuk anlayışının ortaya çıkması bakımından önem taşımaktadır (Erdoğan, 1997: 71-72).

Kamusal hesap verebilirliğin ortaya çıkışı ve gelişimini etkileyen bir başka faktör, temsili liberal demokrasinin gelişimidir. Liberal demokrasi, özellikle siyasi hesap verebilirliğin gelişimi açısından büyük önem taşımaktadır. Liberal demokrasi, temel siyasi kararların halk tarafından alındığı ama bu kararlar üzerinde de sınırlamaların olduğu bir siyasal sistemi ifade etmektedir. Bu tanımlamadan da anlaşılacağı gibi liberal demokrasinin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, önemli siyasal meselelerle ilgili, temel belirleyici kararları, pozitif veya negatif olarak halkın alması veya almaya yetkili kılınması, ikincisi ise, halkın bu kararları sınırlı bir alanda alması ya da almaya yetkili olmasıdır (Holden, 2007: 15).

Liberal temsili demokrasi kuramı John Stuart Mill (1806-1877) tarafından geliştirilmiştir. Mill'e göre demokratik bir yönetimin yerine getirilmesi için temsil vazgeçilmez bir niteliği oluşturmaktadır. Çünkü Mill'e göre, büyük olan bir toplulukta, vatandaşların tamamı ya da büyük bir kısmı, kişisel olarak kamusal işlerle ilgili kararlara sınırlı sayıda katılabilmektedir (Schmidt, 2001: 92). Temsili demokrasinin meşruluğunun halkın iradesine dayanması ve siyasi anlamda ona hesap vermesi bakımından önem taşımaktadır.

#### **1.2.2.2. Modern Dönemde Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Genel Özellikleri**

18.yy'ın ikinci yarısında İngiltere'de başlayan, 19.yy ve 20.yy'larda Avrupa ve Amerika'da ortaya çıkan sanayi devrimi, kamu yönetiminin gelişimi açısından önemli etkiler yaratmıştır (Baransel, 1979: 103). Modern dönemde kamu yönetiminin temel özelliği, büyük ve karmaşık bir yönetim yapısına sahip olmasıdır. Sanayi devrimi ile başlayan ve sanayi toplumu olarak ifade edilen yapılanma, ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alanda köklü değişimler yaratmıştır. Bu sürecinin en önemli sonuçlarından birini de, devletin hem yapısal hem de işlevsel olarak büyümesi oluşturmuştur. Sanayi öncesi toplumlarda, devletin görevleri oldukça sınırlıydı. Devlet, sadece, adalet ve

savunma gibi temel hizmetleri yerine getirmekteydi. Bu nedenle de devlet, büyük bir örgüt yapısına da sahip değildi.

Ancak sanayileşme ile birlikte, fabrika sisteminin gelişmesi, teknolojik yenilikler, şehirlerin büyümesi; alt yapı, işsizlik, konut, sağlık, eğitim vb. birçok sosyo-ekonomik sorunun ortaya çıkması ve ortaya çıkan bu sorunların piyasa ekonomisi tarafından çözülememesi, devletlerin müdahalesini zorunlu kılmıştır (Eryılmaz, 2010: 62).

Böylece büyük hükümet ve kamu yönetimi modern devletin en önemli özelliklerinden biri olmuştur (Pfiffner ve Presthus, 1953: 3). Modern devlette ortaya çıkan birçok hastalığı çözmek, toplumda ortak faydayı sağlamak için hükümetler daha fazla görev üstlenmiştir. Devlet klasik olarak yerine getirdiği polis, adalet, savunma, diplomasi vb. gibi görevlere ek olarak ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikte birçok görev yerine getirmeye başlamıştır (Dwiwedi ve Jabba, 1989: ; Gournay, 1971: 19). Ancak devletin yerine getirdiği faaliyetler, yalnızca miktar olarak değil, kalite olarak da artma eğilimine girmiştir. Devlet sadece, daha çok nüfusa daha çok hizmet götürmek değil, daha çeşitli ve kaliteli hizmet sağlamak talepleriyle karşı karşıya gelmiştir. O halde, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için idarenin daha güçlü araçlara ve daha geniş kaynaklara sahip olma ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Gournay, 1971: 19).

1929 dünya ekonomik krizinden sonra, Keynesyen ekonomi politikalarının etkisi ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişen “refah devleti” anlayışının gelişimi ve bunun sonucunda birçok kamu hizmetinin doğrudan devlet tarafından sunulmaya başlanması, kamu yönetiminin yapı ve faaliyet olarak daha da büyümesine neden olmuş ve bu durum, karar alma gücünün politik sistemden idari sisteme doğru transfer olması sonucunu doğurmuştur. Yasama organları, sadece genel durumdan sorumlu olmaya başlamış ve yasama, gücünün bir kısmını çok sayıda idari departman ve kurumlara aktarmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde, hükümetlerin idari kanadını oluşturan kamu yönetiminin gücü o kadar artmıştır ki devlet “idari devlet” olarak nitelendirilmiştir (Pfiffner ve Presthus, 1953: 3).

Rosenbloom, “idari devlet” kavramının, modern hükümetlerin birçok gerçekliğini ifade eden bir kavram olduğunu belirtmektedir. Öncelikli olarak, idari devlette, toplumsal kaynakların birçoğu, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve ücretleri için ödenmektedir. Bunun yanında, modern hükümetlerde kamu yöneticileri oldukça önemli bir

konumdadırlar. Çünkü idari kararlar vasıtasıyla hükümetler, birçok problemi çözebilmektedir. Bu da kamu yöneticilerine politik bir güç sağlamaktadır (Rosenbloom, 1993: 38).

Modern devletin yönetim anlayışını oluşturan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamıştır. 1920’li yıllarda biçimsel olarak şeklini alarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar çok fazla değişime uğramadan devam etmiştir (Hughes, 2003: 17).

19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında, İngiltere, Fransa, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri’nde patronaj, nepotizm ve politik gücün özel amaçlar için kullanılmasını önlemeye yönelik çalışmalar yapıldı. Bu reformlar, bir sorumluluk alanının oluşturulması, objektifliğin sağlanması ve kamu görevlilerinin tarafsızlığının kurulmasına dayanmaktaydı (Dwiwedi ve Jabba, 1989: 2). Tüm bu gerçekleştirilen reformlar kamu yönetiminin profesyonelleşmesi açısından büyük önem taşımaktaydı.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının entelektüel temelleri büyük ölçüde, Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber’in düşüncelerine dayanmaktadır. Wilson 1887 yılında yazdığı “The Study of Administration” (Yönetimin İncelenmesi) isimli makalesinde, ilk defa “siyaset” ve “yönetim”in birbirinden ayrı alanlar olduğunu vurgulamıştır. Wilson’a göre, siyasal alanda kamu politikaları belirlendikten sonra, bunları uygulama görevi, bilgili, uzman ve tarafsız olan kamu görevlilerine geçmekte ve kamu görevlileri de bunu en etkin biçimde uygulamaktadır (Wilson, 1961). 20.yüzyıl başlarında F. Taylor’da “Bilimsel Yönetim” olarak belirtilen yaklaşımı ile bilimsel yöntemler kullanarak, her iş için en iyi tek bir yöntemin bulunabileceğini vurgulayarak geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesini etkilemiştir (Eryılmaz, 2010: 16).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının şekillenmesindeki en büyük etkiyi Max Weber’in bürokratik örgütlenme modeli yaratmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı büyük ölçüde Max Weber’in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Hatta geleneksel kamu yönetimi, literatürde çoğu zaman bürokratik yönetim modeli olarak da kavramsallaştırılmaktadır (Sözen, 2005: 25).

Weber’in örgütlerin yapı ve faaliyetlerini incelediği bürokrasi modeli, “ideal tip” olarak kavramsallaştırılmaktadır. Ancak burada ideal kavramı, en iyi ve en üstün anlamında

kullanılmamaktadır. Burada ideal tip derken, gerçek hayatta tam olarak örneği bulunmayan anlamını taşımaktadır. Mevcut örgütsel yapılar bu ideale ne kadar yakınsa o kadar bürokratik olma özelliği taşımaktadır (Eryılmaz, 2008: 44-45). Böylece ideal tür bürokrasi, hangi örgütlerin bürokratik sayılacağı, hangi örgütlerin bürokratik sayılmayacağını belirleyen bir takım özellikler ortaya koymaktadır (Mouzelis, 2001: 60).

Weber'in bürokrasi modelinin birinci özelliği, otoritenin kaynağının yasalara dayanmasıdır. Bürokrasinin somut işleyiş biçimi, yasalar ya da idari yönetmelikler çerçevesinde düzenlenmiş, belirli bir resmi yetki alanı çerçevesinde işlemektedir. Bürokratik yönetim modelinin ikinci temel prensibi otorite hiyerarşisidir. Hiyerarşi ilkesine göre, görevler hiyerarşik bir düzen içerisinde gerçekleştirilmektedir. Görev hiyerarşisi, alt kademede yer alan görevlilerin, üst kademede yer alan görevlilerce denetlenmesine imkân sağlamaktadır. Üçüncü prensip, kamu ve özel yaşamın birbirinden ayrılmasıdır. Bürokraside genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam birbirinden ayrılmaktadır. Kamu fonları ve malzemeleri ile resmi görevlinin özel mülkü arasında hiçbir bağ bulunmamaktadır. Bürokratik örgütlenmenin dördüncü prensibi uzmanlaşmadır. Daire ya da büro yönetimi esas olarak uzmanlık gerektirmektedir. Uzmanlaşma, esas olarak işbölümünün bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Weber'in bürokrasi modelinin bir başka özelliği ise, yönetimin yazılı belgelere dayanmasıdır. Bu belgeler de gerektiğinde kullanılmak üzere saklanmaktadır. Altıncı olarak, belirli istikrarı ve kapsamı olan öğrenilebilir genel kuralların varlığı, ideal tip bürokrasi anlayışının bir diğer özelliğini oluşturmaktadır. Bürokraside işler önceden belirlenmiş, soyut kurallar çerçevesinde işlemektedir. Yedinci olarak, bürokratik örgütlenme içinde yer alan bir idari memurun görevlerini gayrişahsi olarak yerine getirmesidir. Memurların davranışı, olumlu ya da olumsuz kişisel düşüncelerine değil, rasyonel yönetim anlayışına dayanmaktadır. Son olarak da bürokraside memuriyet bir meslektir ve bürokraside işe alımlar belirli niteliklere bağlı özel sınavlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Weber, 2005: 290-293; Eryılmaz, 2008: 45-49; Hughes, 2003: 22).



### **1.2.2.3. Modern Dönemde Hesap Verebilirlik: Geleneksel Hesap Verebilirlik Anlayışı**

Modern dönemdeki hesap verebilirlik sistemi (geleneksel hesap verme sistemi), geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri üzerine kurulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, siyaset ve kamu yönetimini birbirinden kesin çizgilerle ayırmaktadır.

İdare ve siyaset arasındaki bu ayırım, geleneksel yönetim düşüncesinin “sorumluluk” anlayışını belirleyen temel unsurdur. Politika ya da strateji belirleme yetkisi siyasilere aittir. Kamu yöneticileri, belirlenen bu politikaları uygulayan bir araç niteliğindedir. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilerine kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu sağlanmış olacaktır (Eryılmaz, 2010: 17).

Geleneksel hesap verebilirlik sistemi, oldukça basit bir yapıya sahiptir. Devletin idari aygıtını oluşturan kamu yönetiminin, siyasilerin aldığı kararları en verimli şekilde uygulayacağı varsayımı, kamuoyunun idare konusunda endişelenmemesi düşüncesini de ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar sadece siyasi konularla ilgili olarak endişelenmeli, eğer devlet politikalarından hoşlanmazlarsa çeşitli araçlar kullanarak (seçimler) durumu düzeltmelidirler (Behn, 2001: 34).

Geleneksel hesap verme sisteminin temelini (parlamentar sistemler açısından) bakanların sorumluluğu oluşturmaktadır. Yürütme organı, yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, parlamentoya karşı sorumludur. Parlamento da halka karşı sorumludur ve hesap vermektedir. Kamu görevlileri bakana hesap vermektedir. Bu sistem içinde kamu görevlilerinin halka karşı sorumluluğu doğrudan değil, dolaylıdır. Geleneksel hesap verme anlayışında kamu görevlilerinin hesap verme sistemi yukarı doğru gerçekleşmektedir (Cameron, 2004: 59-60). Görüldüğü gibi, geleneksel doktrinde, bakan özne konumundadır. Parlamentoya karşı, hem kamu görevlilerinin yerine getirdiği faaliyetlerden, hem de kararlarından dolayı, hesap verme yükümlülüğü içindedirler (Barberis, 1998: 452). Bu açıdan politik hesap verebilirlik, geleneksel hesap verme sisteminin temelini oluşturmaktadır. Kamu yöneticileri öncelikli olarak siyasi organlara karşı hesap vermektedir.

Geleneksel yönetim anlayışındaki hesap verebilirlik sisteminin bir başka temel unsurunu, idari hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Özellikle bürokratik örgütlenme modelinin temelini oluşturan hiyerarşi, idari hesap verebilirliğin en önemli mekanizmalarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgüt içerisinde her ast yerine getirdiği faaliyetlerden ötürü, bir üst otoriteye hesap vermek durumundadır. Siyasi ve idari hesap verebilirlik dışında, müfettişler ve yargı organlarına karşı hesap vermek geleneksel sistemin unsurlarındandır (Behn, 2001: 43-44).

Geleneksel yönetim anlayışının temel dayanağını oluşturan biçimsellik ve kurallara bağlılık, aynı zamanda geleneksel hesap verebilirliğin içeriğini de belirlemektedir. Behn (2001: 44), önceden belirlenen kurallara uymanın geleneksel hesap verebilirlik açısından neden bu kadar önemli olduğunu, bilimsel yönetimin örtülü varsayımına dayandırarak açıklamaktadır: “Bir görev bilimsel olarak tasarlandıktan sonra, hesap verme sorumluluğu, bu görevi yerine getirmekle görevlendirilen tüm bilimsel kuralları izleyip izlemediklerini saptayarak bulabiliriz”. Dolayısıyla önceden tasarlanan kurallar bilimsel olarak en verimli yönetimi ortaya çıkaracağından dolayı, bir kamu görevlisinin bu kurallar açısından hesap vermesi, örgütsel verimliliği sağlayacaktır. Weber’in hukuki rasyonalite anlayışı, yasalara bağlı bir yönetimin daha verimli olacağı düşüncesine dayanmaktadır. Çünkü yasalar rasyonel esaslara dayanmaktadır.

Geleneksel hesap verebilirlik sisteminde, kamu görevlilerinin hesap vermesi gereken bir başka alan mali konulardır. Tarihsel açıdan değerlendirdiğimizde, modern öncesi dönem de dahi, kamu görevlileri mali açıdan çeşitli otoritelere hesap vermekteydi. Ancak modern dönemde kurulan parlamento komisyonları ve Sayıştay gibi kurumlar, kamu görevlilerinin mali açıdan hesap vermelerini sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Hatta Bovens, 1980’den önce “hesap verebilirlik” kavramının mali konuları ifade etmek için kullanıldığını belirtmektedir (Bovens, 2005). Ancak geleneksel hesap verebilirlik anlayışında, mali konular için hesap vermek, önceden belirlenen düzenlemelere uyulup, uyulmaması çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Görüldüğü gibi, geleneksel kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilişkisi oldukça açıktır. Ancak bu geleneksel ilişki bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Öncelikli olarak, kamusal hesap verebilirliğin temel aktörleri siyasilerdir. Bürokratlar, tarafsızlık ve anonimlik ilkeleri çerçevesinde hareket etmekte ve politikacılardan ayrılmaktadır. Bu

da gerçekte, bürokratların hesap verebilirliğini ortadan kaldırabilen bir unsur olabilmektedir. Çünkü geleneksel yönetim anlayışının dayandığı temel varsayıma göre, eğer bazı şeyler yolunda gitmezse, bunun sebebi siyasilerdir. Bürokratlar tarafsızlığın arkasına sığınarak, sorumluluktan kurtulma yoluna gidebilmektedirler (Hughes, 2003: 244-245).

Geleneksel hesap verebilirlik anlayışındaki ikinci sorun, yönetim ve siyaset arasındaki ayırımın net olmamasıdır. Kamu yönetimi her zaman, siyasilerin almış olduğu kararları uygulayan bir mekanizma değildir. Kamu yöneticilerinin idari düzenleme yapabilme yetkisi, çoğu zaman onlara, politika belirleme görevi yüklemektedir. Bunun yanında, kamu görevlilerinin politika belirleme açısından gerekli uzmanlık bilgisine sahip olması ve bu yeteneklerinden dolayı siyasileri yönlendirebilme yeteneği, bürokratların gücünü arttıran bir başka etken olmaktadır. Böylece kamu yönetimi her zaman kararları uygulayan bir aygıt olarak karşımıza çıkmamaktadır. Her siyasi ve idari kararın belli bir bilgi tabanına dayalı olarak alındığı düşünüldüğünde, siyasi yöneticiler ya da organlar herhangi bir konuda karar alabilmek için, bürokrasinin sahip olduğu bilgiye ihtiyaç duymaktadır. Bürokratik otoriteler, kararların belirli bir şekilde çıkmasını sağlamak için, sahip oldukları bilgi tekeline kullanarak siyasileri yönlendirebilmektedir (Eryılmaz, 2008: 98). Böylece kararlar “sorumlu” olan siyasilerce değil, “sorumsuz” olan bürokratlarca alınmaktadır.

Geleneksel hesap verme sisteminin temelini oluşturan “bakanların sorumluluğu” sisteminin gerçek hayatta tam olarak işlememesi, bir başka sorun alanını karşımıza çıkarmaktadır. Bakanların, kendi bakanlıklarında yerine getirilen faaliyetlerden dolayı sorumlu olması, pratik hayatta kusursuz işleyen bir ilişki biçimi değildir. Eğer bu uygulama gerçek anlamda işleseydi, bakanların istifasının veya görevden alınmasının çok nadir olarak karşımıza çıkmaması gerekirdi.

Geleneksel yönetim anlayışındaki, kurallara bağlılık ve biçimsellik süreç odaklı bir hesap verme sistemini ortaya çıkarmaktadır. Yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun olup olmamasına göre değerlendirilmektedir. Ancak kurallar çoğu zaman, sorumluluktan kaçmanın da bir aracı olabilmektedir. Kamu görevlileri zaman zaman, kanunların arkasına sığınarak, sorunları çözmeme yolunu tercih edebilir (Eryılmaz, 2010: 252). Bunun yanında,

geleneksel yönetim anlayışı, başarıları teşvik etmekten ziyade, hataları önleme üzerine kurulmuş olmasından dolayı, kamu yöneticileri hata yapmamak için, risk alma konusunda da çekinceli davranacaklardır (Hughes, 2003: 245).

### **1.2.3. 1980'den Sonra Hesap Verebilirliğin Gelişimi**

Her ne kadar kamu yönetiminde hesap verebilirlik modern dönemde ortaya çıkıp gelişse de “hesap verebilirliğin” kavramsal olarak kullanımı 1980’li yıllardan sonra yaygınlık kazanmıştır. Bu tarihten itibaren, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışında meydana gelen köklü değişim, geleneksel hesap verebilirlik mekanizmalarından farklı olarak yeni hesap verebilirlik mekanizmalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu değişimi ortaya koymadan önce, hangi faktörlerin bu süreçte etkili olduğu üzerinde durmak yararlı olacaktır.

#### **1.2.3.1. Yeni Hesap Verme Anlayışının Ortaya Çıkmasına Etki Eden Faktörler**

Hesap verme sürecinde farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına etki eden birçok faktör bulunmaktadır. Aslında bunların her birinin birbirleriyle ilgili ve iç içe olduğu söylenebilir. Ancak konuyu sistematik hale getirmek için, çalışmamızda bu gelişmeler, bilgi toplumu ve bilgi iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, siyasi gelişmeler, ekonomik gelişmeler ve kamu yönetiminde ortaya çıkan gelişmeler olmak üzere dört açıdan ele alınacaktır.

##### **1.2.3.1.1. Bilgi Toplumunun Olanakları**

Büyük toplumsal dönüşümlerin başlatıcı değişkenin teknolojik gelişmeler olduğu söylenebilir. Teknolojik gelişmeler, öncelikli olarak geniş anlamda, üretimde kullanılan yöntemleri, üretilen malların doğasını ve miktarını değiştirmektedir. Ancak bu değişim sadece üretim düzenini değiştirmemekte, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel yapıları da değiştirmektedir. Buharlı makinenin bulunup, sanayi devriminin tohumlarının atıldığı 1760’lı yılların sonrasında 1789’da Fransız Devrimi ile modern değerler, rasyonel yapılar ve temsili kurumlar ortaya çıktığı gibi, bundan 200 yıl sonra bilgisayarın etkin kullanılmaya başlanması ve Berlin Duvarı’nın yıkılmasıyla, bilgi toplumu, küresel ekonomi, yönetim kavramlarının doğduğu söylenebilir (Şaylan, 2003: 143; Nohutçu ve Balcı, 2008: 16).

Bilgi toplumu çok farklı şekillerde kavramsallaştırılmaktadır. Örneğin Drucker, içinde bulunduğumuz toplumu “kapitalist ötesi toplum” olduğunu ifade ederken (1993: 34), toplumsal dönüşümleri üç dalga çerçevesinde değerlendiren Toffler, 1960’lı yıllardan sonra bilgisayar kullanımının yaygınlaşmasıyla başlayan bu son süreci üçüncü dalga olarak ifade etmiştir (Toffler, 1981: 34). Enformasyon toplumu, post kapitalizm, hizmet sınıfı toplumu, post endüstriyel dönem, burjuva sonrası toplum, ekonomi sonrası toplum, uygarlık sonrası toplum, vb. birçok kavram toplumsal değişim sürecini ifade etmek için kullanılmaktadır (Dolgun, 2005: 103).

Bilgi toplumunun en temel niteliklerinden biri, teorik bilginin, üretim faktörleri açısından temel ekonomik kaynak olmasıdır. Tarım toplumunda “toprak” temel üretim faktörü iken, bunun yerini, sanayi toplumunda sermaye, günümüzde ise, bilginin aldığını söyleyebiliriz. Sanayi toplumunun hammaddelere bağımlı olan yapısı, üretim açısından makinelerin ve insanların koordinasyonuna dayanırken, yeni toplum yapısı, enformasyon teknolojileri ile bilginin sunduğu imkânlar çerçevesinde örgütlenmektedir. (Dolgun, 2005: 111). Drucker’a göre, günümüzde, artık değerler, “verim” ve “yenilik” ile yaratılmaktadır. Aslından bunların her ikisi de bilginin işe uygulanmasıdır. Bilgi toplumunun başta gelen sosyal grupları da bilgi işçileridir. Bilgi işçileri, bilgiyi verimli kullanmayı bilen bilgi yöneticilerinin yanında, bilgi profesyonelleri ve bilgi elemanlarını da kapsamaktadır. Kapitalizminden farklı olarak bilgi toplumunda üretim olanakları da üretim araçları da bu elemanların elinde olmaktadır (Drucker, 1993: 18 ).

Bilgi toplumu, sanayi toplumunda giderek büyüme eğilimi gösteren hizmetlere yeni türlerin eklenmesine yol açmıştır. Özellikle eğitim ve sağlık sektöründe tasarımcı, planıcı, programcı, çözümleyici vb. birçok meslek dalları giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Gelişmiş toplumlarda, çalışan nüfusun önemli bir bölümü bu hizmet alanlarında yer almaktadır. Sanayi toplumunda üretim sürecinin içinde yer alan “mavi yakalılar” yerini, bilgi toplumunda “beyaz yakalılar” a bırakmaktadır (Şaylan, 2003: 176).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler hiç şüphe yok ki kamu yönetimini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu değişimin temelde iki açıdan olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, uyduların, fax makinelerinin, bilgisayarların, cep telefonlarının ve küresel iletişim ağlarının artması ile birlikte, bilgi tekelinin devletin

elinden ferden eline doğru kaymaya başlamasıdır (Altınok, 1997: 229). Artık devletler, bilgileri sadece kendi kontrolleri altında bulunduramamakta, özellikle internet teknolojisinin gelişmesi ve yaygınlaşması ile birlikte bireyler alternatif bilgi kanalları elde etme imkânına sahip olmaktadır. Bu gelişmeler, bir yandan yönetimin bireyler tarafından sorgulanabilmesini sağlamakta, diğer yandan da kamu yönetiminin cevap verebilirliğini zorunlu hale getirmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinden meydana gelen değişmelerin kamu yönetimi açısından ikinci önemli etkisi, kamu yönetiminin örgütlenme ve hizmet sunma yöntemleri açısından ortaya çıkmaktadır. Evlerde kişisel bilgisayarların artması ve internet teknolojisinin kullanımının yaygınlaşmaya başlaması, kamuya ait bilgilere daha rahat ulaşabilme imkânı sağlamaktadır. Özellikle internet, birey ile yönetim arasında ilişkilerin gelişimi açısından önemli katkılar yaratmaktadır (Al, 2007: 90). Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması, haftanın yedi günü yirmi dört saat kesintisiz, kolay, etkin ve ucuz kamu hizmeti sunma imkânı sağlamaktadır. Bunun yanında, devlet ve yürütülen politikalarla ilgili bilgilere bireysel olarak ulaşma olanaklarının sunulması ve gerektiğinde de ilgili görevlilerle doğrudan iletişim imkânının bulunması, kamu görevlilerinin hesap verebilirlik düzeylerinin artışına etki yapmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler herhangi bir kurum içinde otoritenin farklı birimler arasında bölünmesine de neden olmaktadır. Organizasyon içindeki her bir üye en son ve en yeni bilgiyi edinebilmekte, bu da en önemli kaynağını bilgiden alan gücün, paylaşılması anlamına gelebilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2009: 368). Bu durum özellikle örgüt içindeki hesap verebilirlik düzeyini etkilemektedir.

Aslında hizmetlerin bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak sunulması özel sektör kaynaklıdır. Özellikle bankacılık hizmetlerinden sırada beklemeden evinden ya da ofisinden yararlanan vatandaşlar, kamu hizmetlerinden de aynı standartları bekler hale gelmektedir. Bu da itaatkâr vatandaş yerine, kamu hizmetlerini sorgulayan ve hesap soran vatandaş tipinin ortaya çıkması anlamına gelmektedir (Altınok, 2005: 137).

### 1.2.3.1.2. Ekonomik Gelişmeler

Kapitalizm tarihsel süreç içinde, çeşitli aşamalardan geçerek bugüne gelmiştir. Bu aşamalardan her biri, belirli özellik ve boyutlarıyla sistemin karşılaştığı sorunlara belirli çözümler getirmiştir. Bu sorun çözme aşamaları çerçevesinde ortaya çıkan esnek yapı, son olarak, önceki yıllarda çözüm olarak ileri sürdüğü devlet müdahalesini ve devletin ekonomiyi yönlendirmesini reddetmektedir (Aksoy, 2003: 546).

Kapitalist sistemin 1930'lardaki kriz dönemlerinde, krizin üstesinden gelinebilmesi için devletin ekonomide aktif olarak rol alması gerektiği yönündeki düşünceleri gündeme getirmiştir. İktisatçılar bu dönemde, sosyal koruma sistemlerinin krizi önleyici işlevinden bahsederek, o dönemde pratikte var olmayan işsizlik tazminatının, işin azaldığı yerde talebin yok olmasını engelleyeceğini ve sosyal gelirlerin ekonomik konjoktürden bağımsız bir alım gücü kitlesi yaratacağını ifade etmişlerdir (Rosanvallon, 2004: 9). Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında giderek büyümeye başlayan ve refah devleti olarak ifade edilen uygulamalar, temel olarak Keynesyen ekonomi modeline dayanmaktadır. Buna göre, hükümetlerin ekonomik alandaki temel amacı, tam istihdamı, fiyat istikrarını ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır. Refah devletinin temel meşruluk ölçütü, kamu kuruluşları aracılığıyla, devletin toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesidir. Bu doğrultuda devletin temel amacını mal ve hizmetlerin, adil, eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamak oluşturmaktadır (Şaylan, 2003: 93).

Bu amacı gerçekleştirmek için, devlet yeni görevler üstlenmiş ve bunun sonucunda hem merkezi hem de yerel düzeyde, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, aile, çocuk yardımı gibi çok geniş bir alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. Yürütülen bu ekonomik politikalar sonucunda kamu yönetimi örgütü de yapı ve işlev olarak genişlemiş, kamu harcamaları da büyük ölçüde artmıştır (Sözen, 2005: 40).

Özellikle 1973 yılındaki petrol krizinin tetiklemesiyle ortaya çıkan ekonomik durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarının azalması, savaş sonrasında kurulan dengeyi bozmaya başlamıştır (Bilgiç, 2008: 33). Ekonomik krizin yanında, yaşlı nüfus oranının yükselmesi, sosyal yardım almaya hak kazananların sayısındaki artış vb. sosyo-ekonomik nedenlerden dolayı sosyal hizmetlere olan talebin yükselmesi refah devleti anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur (Sözen, 2005: 40).

Refah devletinin en çok eleştirilen yönlerinden birini de kamu yönetimi oluşturmuştur. Devletin üst siyasi kurum olarak ahlaki amaçlar üstlenmesi, büyüyen bürokrasinin belirlenen amaçları gerçekleştirememesi, devletin yönetilemez hale gelmesi sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde, kamu kurumları hantal, verimsiz, kaynakları tüketen örgütler olarak görülmüştür (Yüksel, 2007: 286; Köker, 1996: 112). 1970’li yılların sonlarında Amerika ve İngiltere’de iktidara gelen siyasi partiler, kamu sektörünün yapısını, devletin faaliyet alanını ve kamunun iş görme yöntemlerini masaya yatırmış ve “Yeni Sağ” olarak ifade edilen politikaları hayata geçirmeye başlamışlardır. Bu politikalar devletin yapı ve işleyişinde radikal değişiklikler başlatmıştır (Eryılmaz, 2010: 18). Böylece, 1970’li yılların sonunda “Devletin mali krizi”, devletin rolü ve işlevleri alanında kapsamlı bir değişimi ortaya koymuştur. Uygulamada refah devleti gerilerken, özelleştirme girişimleriyle devletin küçültülmesi anlayışına dayalı olan “yeni sağ” düşüncesi ön plana çıkmaya başlamıştır (Şaylan, 2003: 123).

Yeni Sağ’ın temel ekonomi politikası neoliberalizme dayanmaktadır. Liberalizm, devletin küçültülmesini ve kamunun faaliyet alanının daraltılmasını ve daralan bu alanın da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını savunmaktadır. Böylece piyasa ekonomisi kendi koşul ve kurallarına göre çalışabilecek, bireysel girişim rekabet ortamında üretim kaynaklarını verimli, rasyonel ve optimal olarak kullanabilecektir (Aksoy, 2003: 548; Al, 2007: 122). Çünkü devletin tekelci konumu ve kar amacı gütmemesi, hem maliyetleri arttırmakta hem de tüketici seçimini sınırlandırmaktadır. Bunun yanında, devlet müdahalelerinin ve girişimlerinin kaynağını vergiler oluşturmaktadır. Vergilerin artırılması ise bireylerin tasarruflarının ve yatırım kaynaklarının azalması anlamına gelmektedir (Aksoy, 2003: 547).

Hiç şüphe yok ki devletin küçültülmesi politikaları kamu yönetimini de önemli ölçüde etkilemiştir. Yeni politikalar, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanmasını gerektirmiş, hizmetlerin etkinliği ve verimliliği, örgütsel büyüklük ve hizmet yöntemleri gibi konular kamu yönetimi alanına girmeye başlamıştır (Al, 2007: 122).

Neoliberal politikalar yanında, kamu tercihi teorisi de kamu yönetimi üzerinde önemli etkiler yaratmışlardır. Kamu tercihi teorisi, kamu yönetiminin hantal ve verimsiz olduğuna dair önemli araçlar sunmuştur (Özer, 2005: 214). Bu teori esas itibarıyla, yönetsel işlere katılan bireylerin, oy veren seçmen, seçime giren aday, seçilmiş temsilci,



siyasi parti üyesi ya da başkanı, bürokrat olarak davranışlarını ekonomi biliminin yöntemleri ile incelemektedir. Bu teoriye göre, siyasal insan ile ekonomik insan aynı insandır. Bireyler, ekonomik davranışlarında nasıl ki kendi çıkarları doğrultusunda hareket ediyorsa, siyasal davranışlarında da bireysel çıkarlarını esas almaktadır (Çoban, 2003: 75–76). Bu çerçevede devlet, hükümet ve kamu kurumlarının temel amacı, varsayıldığı gibi, toplumun iyiliğini maksimize etmek değildir. Tersine devlet ve onu somutlaştıran kurumlar kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşmaktadır. Politikacılar ve siyasal partilerin amacı oylarını arttırmak, bürokratinin amacı ise büro maksimizasyonu sağlamaktır. Yani bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin artması nihayetinde bütçesinin genişlemesidir. Bürokrasinin böyle büyümesi de verimsiz kaynak kullanımı sonucunu doğurmaktadır (Aksoy, 2003: 551). Bu nedenle kamu tercihi teorisyenleri, devletin rolünü minimuma indirip, piyasanın rolünü arttırarak en iyi sonuçlara ulaşılabilceğini ileri sürmektedirler (Hughes, 2003: 11).

Kamu tercihi teorisi, refah devletinde yapı ve faaliyet olarak büyüyen ve geleneksel hesap verme mekanizmalarının yetersizliği nedeniyle, denetlenemeyen kamu bürokrasisinin, piyasanın gücünün artması ile birlikte hesap verebilirliğinin sağlanması için, daha iyi mekanizmalar yaratacağını ileri sürmektedir (Hughes, 2003: 11).

Bu çerçevede kamu tercihi teorisinin kamu yönetimi üzerindeki temel önerileri; büro maksimizasyonunu önlemek ve yönetimin etkinliğini sağlamak için şeffaflaşma, her alanda fayda maliyet analizlerinin yapılması, rekabetin gerçekleştirilmesi, performansa dayalı ücret farklılaştırılmasına gidilmesi, maliyet ve faydanın dağılımında pazar şartlarının dikkate alınması şeklinde ifade edilmektedir (Çoban, 2003: 93).

### **1.2.3.1.3. Siyasi Gelişmeler**

1980'den sonra siyasi alanda ortaya çıkan farklı gelişmelerin de, hesap verme anlayışının değişimine katkı sağladığı söylenebilir. Dünyada çok yönlü bir dönüşüm yaşandığı yukarıda belirtilmişti. Bu dönüşümün ne olduğuna ilişkin dört farklı söylem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, ikincisi Fordist üretimden esnek üretime geçiş, üçüncüsü ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçiş ve dördüncüsü de modernist düşünceden postmodernist

düşünceye geçiş olarak belirtilmektedir. Aslında bu dört unsur birbirleriyle ilişkili, biri diğerini tamamlayan faktörlerdir (Tekeli, 1999: 244). Tüm bu gelişmelerin siyaset alanında da değişimler yarattığı tartışılmazdır. Yeni hesap verebilirlik sisteminin gelişimine katkı sağlaması açısından ele aldığımızda, siyasal alandaki en önemli farklılaşmanın, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş tartışmalarının olduğunu söyleyebiliriz.

Modern dönemin demokrasi anlayışını oluşturan temsili demokrasi modeli, toplumun ortak değerleri ve ilkeleri üzerine kurulmuştur. Bu rejimde vatandaşlar, partiler şeklinde örgütlenmekte ve partiler aracılığıyla siyaset alanında temsil edilerek yönetime katılmaktadır. Bu çerçevede düşündüğümüzde temsili demokrasilerde, katılım siyasal partilere oy vermek suretiyle sınırlı düzeyde kalmakta ve bireysel farklılıkların ve kimliklerin temsili imkânsızlaşmaktadır (Dursun, 2002: 37). Ancak, küreselleşen dünyada tek tip bir anlayıştan çok, toplum yerine bireyin, merkez yerine yerelin daha fazla önem kazandığı bir sisteme doğru geçiş yaşanmaktadır. Bu dönemde bireyler kendi farklılık ve tercihlerini ortaya koymakta, kadın, çevre duyarlılığı, engellilik gibi konular çerçevesinde bir araya gelen topluluklar yeni sosyal hareketlere öncülük etmektedirler. Postmodern söylemler olarak da nitelendirilen bu gelişmeler, birey devlet ilişkisine yeni bir şekil vermektedir (Toksöz, 2008: 13).

Küreselleşme ile birlikte siyasal açıdan tartışılan konuların en başta gelenini, ulus devlet ve temsili demokrasiler oluşturmaktadır. Küreselleşmenin ulus devlet modelini ortadan kaldırdığı, küreselleşmiş ekonomik ve sosyal güçler karşısında ulusal yönetimlerin etkisiz kaldığı iddiası bu tartışmaların temel çıkış noktasını oluşturmaktadır (Parlak, 2005: 191; Şaylan 2003: 193). Özellikle uluslararası alanda faaliyet gösteren küresel kuruluşların, (IMF, Dünya Bankası, vb.) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yapısal uyum politikalarını dayatmalarının demokrasi için bir tehdit olduğu ileri sürülmektedir (Polatoğlu, 2003: 58).

Geleneksel hesap verme mekanizmaları temel olarak temsili demokrasi anlayışına dayanmaktadır. Temsili demokrasilerin temel varsayımı, egemenliğin halktan kaynaklandığıdır. Yani halkın oyuyla belirlenen temsilcilerin, halkın istek ve beklentilerine uygun kararlar alacağı varsayılmaktadır. Temsili demokrasilerde siyasi hesap verebilirliği seçim sandığı, idari hesap verebilirliği ise hiyerarşi ve emir komuta

oluşturmaktadır. Ancak Fox ve Miller, bu varsayımın büyük oranda problemliliğini, halkın beklenti ve istekleri arasında bir uzlaşma bulunmadığını ve buna bağlı olarak da kamu yararı, ortak iyi ya da bireylerin istek ve beklentileri gibi alanlarda temsilcilerin yetersiz kaldığını ifade etmektedir. Bu nedenle, kamu politikaları, halkın istek ve beklentilerinden çok, lobi ve çıkar gruplarının etkisinde oluşmaktadır. Siyasi kurumlar, özel bir takım yararları kamu yararı adına zikredebilmektedir. Bu durumda demokratik hesap verebilirlik de anlamını yitirmektedir (Miller ve Fox, 2007: 3-12).

Bu çerçevede siyasal açıdan ortaya çıkabilecek en önemli sonuç, temsili demokrasi ve demokratik hesap verebilirliğin ciddi bir biçimde erozyona uğramasıdır (Şaylan, 2003: 193; Köker, 1996: 113; Üstüner ve Keyman, 1995: 33). Temsili demokrasinin daha demokratik hale getirilebilmesi için yapılması gerekenler katılımcı demokrasi tartışmaları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Katılımcı demokrasi teorisyenleri, siyasetin sadece düzenli aralıklarla yapılan seçimlerle sınırlandırılmayıp, sürekli bir etkinlik içinde olması gerektiğini savunmaktadır. Eğer kararların alınması, bürokratik devletten daha küçük birimlere kaydırılabilirse, bireyler ve grupların doğrudan doğruya kendi ihtiyaç ve çıkarlarıyla kanunları ve politikaları üretebilir hale geleceklerini varsaymaktadırlar (Barry, 2003: 346). Vatandaşın her düzeyde yönetime katılabilmesi için toplumun ve devletin yeniden örgütlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede katılımcı demokrasinin sağlanabilmesi için, devletin merkezden yönetim yerine yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek şekilde örgütlenmesi, toplumsal açıdan da sivil toplumun güçlenmesi gerekmektedir.

Buna karşın, temsili demokrasinin içinde bulunduğu krize karşı, katılımcı demokrasinin çözüm olamayacağını ileri sürenler bulunmaktadır. Bu görüşe göre, siyasal otoritenin temsili organlardan, halk tarafından seçilmeyen ve çoğunluk iradesine bağlı olmayan oluşumlara aktarılması demokrasi açısından uygun bir yöntem olarak görmek mümkün değildir (Çitçi, 2008: 26–27).

#### **1.2.3.1.4. Kamu Yönetimi Alanında Meydana Gelen Gelişmeler**

1970’li yılların sonu ile 1980’li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler esas itibariyle üç aşamada değerlendirilebilir. Birinci aşama, 1979 yılından başlayarak 1985 yılına kadar etkili olup, kamuda yasal-yapısal

serbestleşme, kamu mal ve hizmetlerindeki sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemlerinin yürürlüğe konulması politikalarından oluşmaktadır. İkinci aşama 1985 yılından itibaren yoğun olarak uygulanan devletin elindeki kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik politikaları içermektedir. Son aşama ise, 1990'lardan itibaren kalite, vatandaş odaklılık, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalara dayanmaktadır (Eryılmaz, 2008: 249–250). Birinci ve ikinci aşamadaki politikalar yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte ele alınabilirken, üçüncü aşamadaki politikalar yönetim tartışmaları çerçevesinde değerlendirilebilir. Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, yeni kamu yönetimi ve yönetim açısından ele alınmalıdır.

#### **1.2.3.1.4.1. Yeni Kamu Yönetimi**

1980'li yılların başından itibaren, özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere, birçok Batı ülkesinde, kamu yönetimi alanında çeşitli reformlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1970'li yılların ortasında patlak veren petrol krizinin de etkisiyle, kamu yönetiminin performansı, büyüklüğü ve işleyişine yönelik yoğun eleştiriler bu reformların en temel gerekçelerinden birini oluşturmuştur. 1990'lı yıllar boyunca da devam eden kamu yönetimi reformları, kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu yönetim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi, önceden düşünce ve ilkeleri ayrıntılı bir biçimde ortaya koyulmuş bir ideoloji kitabına dayanmamaktadır. Esas itibarıyla başlangıcı İngiltere'de Thatcher ve Amerika'da Reagen iktidarlarının karşılaştığı ekonomik sorunların üstesinden gelmek ve bürokrasinin hantallığına karşı çözüm önerileri üretmek için gerçekleştirilen reformlarla ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2010: 20-21).

Aslında yeni kamu yönetimi anlayışına temel oluşturan reformların tarihi, 1960'lı yıllara kadar geri götürülmektedir. Hughes, kamu reformlarının başlangıcını, 1968 yılında İngiltere'de yayınlanan Fulton Raporu olduğunu ifade etmektedir. Bu rapor kamu yönetimi alanında, işletmecilik anlayışının uygulanmasına ilişkin olarak ilkeler belirlemiştir. Ancak bu ilkeler uygulama alanı bulamamıştır (Hughes, 2003: 49).

19. yüzyılın sonlarında geleneksel kamu yönetimi paradigmasının temel amacını, yolsuzluk sorununu ortadan kaldırmak oluşturmuştur. Yolsuzluğun ortadan

kaldırılmasının yönetimin verimli kılınmasıyla doğrudan bağlantılı olduğu varsayılmıştır. 21. Yüzyıl başlarında ise, kamu yönetimi, “performans kriziyle” karşı karşıya gelmiştir. Devletin performansının, vergi oranları kadar hızlı büyümemesi ve buna bağlı olarak devlete olan güveninin giderek azalması, kamu yönetimi reformlarının temel gerekçesini oluşturmuştur (Behn, 2001: 18-19). Bu nedenle, kamu yönetiminin performansını arttırarak, onu daha etkili, verimli ve ekonomik kılmak kamu yönetimi reformlarının temel amacını meydana getirmiştir (Cendon, 2006: 49).

1980’li yıllarda kamu yönetimi alanında gelişmeye başlayan yeni yönetim anlayışı, kimi zaman kamu işletmeciliği ya da yeni kamu işletmeciliği (Hood, 1995), kimi zaman girişimci devlet (Osborne ve Gaebler, 1993) olarak kavramsallaştırılmıştır. Ancak hangi kavramı kullanırsak kullanalım şu gerçektir ki; katı, hiyerarşik ve bürokratik “geleneksel kamu yönetimi” anlayışından yeni bir kamu yönetimi anlayışına doğru bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişim, basit bir değişim değil, bir paradigma değişimi<sup>1</sup> olarak algılanmaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 5).

Hughes, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte ortaya çıkan değişimleri şöyle belirtmektedir:

1. Yöneticilerin kişisel sorumluluğunun sağlanması geliştirilmeli ve kamu yöneticileri, sonuçlar için hesap vermelidir.
2. Weberyen örgütlenme modelinden esnek örgütlenme modeline geçilmelidir.
3. Örgütsel ve bireysel amaçlar net bir biçimde tanımlanmalı, bu amaçlar ölçülebilir nitelikte olmalı ve performans göstergeleri aracılığıyla başarı ölçülmelidir.
4. Kamu hizmetleri piyasa koşulları çerçevesinde yerine getirilmelidir. Hizmet sunumunda hizmetin yönetimi ve sorumluluğu ile hizmetin üretimini birbirinden ayrılmalıdır.
5. Özelleştirme ve hizmetlerin piyasa koşulları çerçevesinde yerine getirilmesi yöntemleri aracılığıyla devlet küçültülmelidir.

---

<sup>1</sup> Ancak bu değişimin bir paradigma değişimi olmadığını savunanlar da bulunmaktadır. Lynn’a göre, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte ortaya çıkan gelişmeler aslında yeni değildir. Ona göre, bunların birçoğu, geleneksel yönetim anlayışındaki kriterlerin yeni döngüye aktarılmasıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili olarak yukarıda belirtilen özellikler birlikte değerlendirildiğinde, bu anlayışın üç temel varsayıma dayandığı görülmektedir. Bunlar, devletin mümkün olduğu ölçüde küçültülmesi ve küçülen bu alanın etkinlik, verimlilik ve tutumluluk esasına göre örgütlenmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmasından yararlanılması ve özel sektör yönetimindeki değerlerin ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılmasıdır (Sözen, 2005: 60; Tortop ve diğerleri, 2007: 516).

Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan bu gelişmelerin hesap verebilirliğe olan etkilerine baktığımızda, yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel hesap verme anlayışının dayandığı iki temel varsayımı değiştirdiğini söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, özel yönetim ile kamu yönetiminin birbirinden farklı olduğu anlayışı; ikincisi ise, politik alan ile idari alanın birbirinden ayrılabilmesi düşüncesidir (Hood, 1995: 94). Politik alanla idari alanın birbirinden kesin çizgilerle ayrılması, geleneksel yönetim düşüncesinin sorumluluk anlayışının da temelini oluşturmaktadır. Emir verenler (siyasi) ve bunları uygulayanlar (kamu yönetimi) arasındaki net ayırım, kamu yönetiminin doğrudan siyasilere sorumlu olmasını gerektirmiştir. Ancak, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yöneticilerini, sadece belirli kural ve prosedürleri uygulayan kişiler olarak görmemekte, kamu yöneticilerine daha fazla özerklik vererek, başında buldukları kurumları yönetmek için, karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılması gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Kamu yöneticilerine tanınan bu özerkliğin temel amacı, daha hızlı karar almak, değişen koşullara zamanında uyum sağlamak, vatandaşların taleplerine duyarlı olmak, kaynakları etkin ve verimli kullanmaktır. Bu çerçevede kamu yöneticilerinin sorumluluğu, sadece siyasilere karşı olmayacak, hizmet sunduğu halka karşı da olacaktır.

Geleneksel yönetim anlayışı, kamu yönetimi ile özel yönetimi birbirinden kesin çizgilerle ayırırken, yeni yönetim anlayışı, aralarındaki farklılıkların giderek azaldığını belirtmekte, hizmetlerde verimlilik, kalite, girişimcilik ve işletmecilik ruhuna sahip yönetici tipi, takım, vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedef, müşteri ve piyasa kavramlarına vurgu yapmaktadır (Eryılmaz, 2010: 25).

Yeni kamu yönetimi anlayışında, özel sektör ve piyasaya olan güven giderek artarak sonuçlar için hesap verme ön plana çıkmaya başlamıştır (Hood, 1995: 94). Kamu

yönetiminin etkinliği, verimliliği ve ekonomikliğinin sağlanmasında, her şeyin ölçülebilir standartlara bağlanması ve standartlara ne ölçüde uyulduğunun belirlenerek kamu kurumlarının performansının ortaya koyulması yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Bu nedenle Hood, Türkçeye “hesaplanabilir (ölçülebilir) hale getirme” olarak tercüme edebileceğimiz “accountingization” kavramının yeni kamu yönetimi anlayışındaki temel değişimi ifade eden ve hesap verebilirliğin temelini oluşturan kavram olduğunu belirtmektedir (Hood, 1995: 94).

Ancak özel sektördeki yönetim tekniklerinin ve değerlerinin, sorgulanmadan kamu sektörüne aktarılması, yeni kamu yönetime anlayışına yöneltilen eleştirilerin başında gelmektedir (Hughes, 2003: 44; Denhardt ve Denhardt, 2000). Denhardt ve Denhardt’ın görüşleri çerçevesinde şekillenen “yeni kamu hizmeti” yaklaşımı, kamu yönetiminin özel işletme gibi yönetilmesine karşı çıkmaktadır. Bunun yerine vatandaşın merkeze alındığı bir anlayış çerçevesinde, kamu yönetiminin rolünün ne olması gerektiğine ilişkin fikirler ileri sürmektedir. Yeni kamu hizmeti yaklaşımının temel aldığı değerler şu şekilde belirtilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 553–557): Hizmetin yerine getirilmesinde dümen tutmaktan ziyade hizmetin yerine getirilmesini sağlaması; kamu yararının bir sonuç ya da bir ürün olarak algılanmaması; kamusal ihtiyaçlara yönelik politikalar en etkili ve sorumlu bir şekilde, vatandaş ile ortak çabalar ve işbirliği süreçleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi; adalet ve eşitlik gibi değerlerden dolayı vatandaşın müşteri olarak algılanmaması; üretim gelişimi ve performans ölçümünün bireylerin davranışlarını kontrol etmek ve değerlendirmek açısından tek başına yetersiz olması; kamu yöneticilerinin sadece girişimci olarak görülmemesi; kamu yönetiminde hesap verebilirlik sisteminin karmaşık bir niteliğe sahip olmasıdır.

#### **1.2.3.1.4.2. Yönetişim**

Kamu yönetiminde ortaya çıkan gelişmelerden bir diğeri “yönetişim” tartışmaları ekseninde değerlendirilebilir. Yönetişim, birey ile devlet arasındaki yeni bir ilişki biçiminin gelişimini ifade eden bir kavramdır (Tekeli, 2003: 626). Yönetişim, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe olan dönüşümü anlatmak için kullanılmaktadır. Yurttaşların, grupların ve toplulukların; ortak karar alma ve uygulamada, çıkarlarını ifade etmede,

yükümlülüklerini karşılamada ve çatışma noktalarının çözümünü belirlemede kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır. Bu çerçevede yönetim, hem toplumsal aktörler arasındaki hem de toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimi işaret ederek “birlikte yönetim” anlamını taşımaktadır (Toksöz, 2008: 7).

Yönetişim, yönetim kavramından daha kapsamlı bir anlamı içermektedir. Bu kavram, bir dizi aktör, süreç ve merkezi yönetimin birincil aktör olmaktan çıkıp diğer aktörlerle göreceli eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır. Geleneksel anlayış, devletin yönetim erkini elinde tutan tek kurum olması yönünde iken, yönetişimde devlet aktörlerden birisi olmaktadır (Gündoğan, 2004: 13). Bu çerçevede yönetişim, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden, insan hakları ve performans ölçütlerine dayalı, çok aktörlü, desantralize olmuş ilişkiler içinde, iletişimsel rasyonellik anlayışına dayalı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Tekeli, 2003: 627).

Yönetişim yaklaşımı, devleti her zaman siyasal yönetimin en önemli aktörü olarak kabul ederek ona sorumluluk yüklemektedir. Bununla beraber, diğer aktörlerin toplumsal hayattaki rollerinin ve işlevlerinin arttırılmasıyla devlet, temel varlık sebebine uygun işlerle uğraşarak, toplumun potansiyellerinin harekete geçirilmesi yoluyla çeşitli sorunlara uygun çözümler üretebilecektir (Gündoğan, 2004: 14).

Yönetişim anlayışı, devlet birey ya da aktörler arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı getirmektedir. Bireyin ya da toplumun diğer aktörlerinin yaratıcı güçlerine ve yapabilirliklerine iyimser bir bakış açısı bulunmaktadır. Aktörler, kendi gereksinimlerini algılayarak çözüm için tek başına ya da bir ortaklık içinde eyleme girişebileceklerdir. Böyle bir yönetişim sisteminin işlerliği, aktif aktörlerin kendi kendini yönlendirme kapasitesine sahip olmaları sonucunda hak aramayı bildikleri kadar sorumluluk yüklenebilmeleriyle de yakından ilişkilidir (Tekeli, 2003: 627–628).

Osborne (2006: 377), kamu yönetiminin gelişimini üç döneme ayırarak incelemektedir. Birinci aşama, 19.yy sonu ile 1970’li yılların sonuna kadar olan dönemi kapsamaktadır. Osborne bu dönemi “kamu yönetimi (public administration) olarak tanımlamaktadır.



İkinci aşama, 1970’li yılların sonu ile 1980’li yılların başından başlayıp yirmi birinci yüzyılın başına kadar olan dönemi içermektedir. Osborne bu dönemi de “yeni kamu işletmeciliği (New Public Management)” olarak ifade etmektedir. Üçüncü aşama ise, yirmi birinci yüzyıldan başlayıp devam eden süreci kapsamaktadır. Bu aşama ise “yeni kamu yönetimi (New Public Governance)” olarak tanımlanmaktadır. Bu aşama, hem kamu hizmetlerinin sunumunda karşılıklı olarak birbirine bağlı aktörlerin katkıda bulunmasına, hem de kamu politikalarının oluşturulmasında, farklı aktörlerin katılımına dayanmaktadır (Osborne, 2006: 384).

Benzer bir sınıflandırma Bovaird ve Löffler tarafından yapılmaktadır. Onlara göre kamu yönetimi reformları, yasa yönelimli, hizmet yönelimli ve vatandaş yönelimli olarak üç gruba ayrılmaktadır (Bovaird ve Löffler, 2003a: 19). Yasa yönelimli reformların geleneksel yönetim anlayışı, hizmet yönelimli reformların yeni kamu yönetimi (NPM) anlayışı ve vatandaş yönelimli reformların yönetim anlayışına dayalı olduğunu söyleyebiliriz.

Bu çerçevede NPM ile yönetimin birbirinden farklı ancak birbiriyle ilişkili kavramlar olduğu görülmektedir (Bovaird ve Löffler, 2003b: 11). Dolayısıyla aralarında benzerlikler olduğu kadar farklılıklar da bulunmaktadır. Her iki yaklaşım da, denetim ve hesap verebilirlik açısından yeni araçlar geliştirmiş olması, temsilcilerin rollerinin sınırlandırılarak “asıl”lara rol vermeleri, kamu ve özel sektör arasındaki farklılığı ortadan kaldırmaları, çıktılara önem vermeleri, hizmetleri yönlendirmede yeni araçlar ortaya koymaları bakımından birbirlerine benzemektedir (Peters ve Pierre, 1998: 227-231).

Ancak bu iki kavram arasında birinin diğeri üzerinde üstünlüğü ya da önceliği olmaksızın bir takım temel farklılıklar da bulunmaktadır. Peters ve Pierre (1998: 231-233) bu farklılıkları şöyle ifade etmektedir: Öncelikli olarak bu iki yaklaşımın temel amaçları birbirinden farklıdır. NPM kamu örgütlerinin verimsizliği ve halkın beklentilerine cevap verememek gibi sorunların çözümü üretmek için ortaya çıkmışken, yönetimin temel amacı demokratik bir yönetimi gerçekleştirmektir. İkinci olarak, NPM öncelikli olarak sonuçlar üzerine odaklanmışken, yönetim için süreçler de önem taşımaktadır. Yönetim, aktörlerin yönetim süreci içinde etkinliğinin ne olduğunu gözleme ve yorumlama süreçlerini içermektedir. NPM ise süreçler üzerinde daha az

durmakta, örgüt içinde yönetim tekniklerini geliştirerek, müşteri memnuniyeti ve verimliliği sağlamayı amaçlamaktadır. Üçüncü olarak, yönetim yaklaşımı örgütler arası bir perspektife dayalı iken, NPM örgüt içindeki reformlarla ilgilenmektedir. Bu çerçevede yönetim müzakereci bir süreç içinde, kamu, özel sektör ve sivil toplum arasında işbirliğine yön vermek ve koordinasyonu sağlamaya çalışmaktadır. NPM örgüt içindeki yönetim stratejilerinin geliştirilmesi amacını taşımaktadır.

1980'lerden sonra, kamu sektörü alanında gerçekleşen reformlarla birlikte, devlet anlayışının sınırlarının çok net olduğunu söylemek oldukça zordur. NPM ve yönetim reformlarının iç içe geçtiği bir ortamda, devletin sadece etkin ya da katılımcı olmasını beklemek mümkün değildir. Bu nedenle, kamu yönetimi devleti küçültme, etkinleştirme, katılım ve hesap verebilirliğini sağlamaya dönük politika ve uygulamaların iç içe geçtiği bir sistemi ifade etmektedir (Köseoğlu, 2009: 138).

### **1.2.3.2. Yeni Hesap Verebilirlik Anlayışının Temel Özellikleri**

Ekonomik, siyasal ve sosyal faktörlerle birlikte, özellikle kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, geleneksel yönetim anlayışının temel varsayımları üzerine kurulan hesap verebilirlik mekanizmalarında da önemli değişimler yaratarak, yeni hesap verebilirlik yaklaşımının ortaya çıkışına neden olmuştur. Ancak bu yeni yaklaşım, geleneksel sistemdeki mekanizmaları bütünüyle ortadan kaldırmamakta (örneğin bakanların sorumluluğu), bir takım unsurlar varlığını devam ettirmektedir (Barberis, 1998: 460). Ancak bu, yeni hesap verebilirlik anlayışının eskinin bir devamı olduğu anlamına da gelmemektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkisiyle, yeni hesap verebilirlik anlayışının, “Kim? Kime? Ne için hesap verecek?” sorularına cevapları ve kamu yönetiminin sorumluluğuna ilişkin temel varsayımları geleneksel hesap verebilirlik anlayışından oldukça farklıdır.

Yeni hesap verebilirlik anlayışının temel özellikleri nelerdir? Bu sorunun cevabını, “hesap verebilirliğin konusu” açısından, “hesap verilenler” açısından ve “hesap verenler” açısından olmak üzere üç bakış açısıyla cevaplayabiliriz.

*Hesap verebilirliğin konusu açısından:* Hesap verebilirlik açısından ortaya çıkan en önemli değişimlerden biri, hesap verebilirliğin konusu üzerinde olmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının dayandığı, girdi ve kural odaklı yönetim anlayışından, sonuçların

ve performansın ön plana çıktığı yeni yönetim anlayışıyla birlikte, kamu yöneticileri sadece kurallar ve mali konular için değil, performans içinde hesap verebilir hale gelmektedir (Bovens, 2005: Mulgan, 2003: 156; Rosenbloom, 1998: 547; Behn, 2001; Schwartz, 2002: 64).

Kamu yöneticilerinin performans için hesap vermeleri, özel sektördeki hesap verebilirlik mekanizmasının kamu sektörüne uygulanması sonucu ortaya çıkan bir gelişmedir (Mulgan, 2003: 156). Yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi, yeni kamu yönetiminin en temel amaçlarından biri, kamu sektörünün performansını arttırmaktır. Bu çerçevede özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de kamu yöneticilerini sadece bir takım kural ve prosedürleri uygulayan kişiler olarak değil, kendilerine daha fazla özerklik vererek onları girişimci yöneticiler olarak görmek ve önceden belirlenen ölçülebilir sonuçlar için sorumlu tutmak yeni hesap verebilirlik anlayışının en temel özelliklerinden birini oluşturmaktadır (Bovens, 2005; Gregory, 2003: 564; Cendon, 2006; Hughes, 2003: 247; Hood, 1995: 94; Romzek, 2000b: 30).

Yeni hesap verebilirlik anlayışında yöneticiler sadece kural ve prosedürlere uygun davranarak sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmayacaklardır. Kamu yöneticilerinin başında buldukları kurumları profesyonelce yönetebilmeleri için karar alma ve uygulamada geniş yetkilerle donatılmaları gerekmektedir. Bu çerçevede kamu yöneticileri ve siyasiler arasındaki etkileşim ve interaktif ilişkiler de ön plana çıkmaktadır. Siyasi liderler, değerleri ve vizyonları belirleyerek makro seviyede kaynakları tahsis edecek, kamu yöneticileri de performans bakımından sorumlu olacaklardır. Kamu yönetiminin üst kademesinde bulunanlar, yönetimde “idarecilik” yerine “liderlik” rolü üstlenecek, orta ve alt kademe yöneticileri daha çok inisiyatif alacaktır (Eryılmaz, 2010: 24). Bunu gerçekleştirebilmek için de performansa dayalı bir yönetim anlayışına geçilmesi gerekmektedir. Kamu sektöründe performansa dayalı bir yönetim anlayışı “önceden belirlenmiş olan performans göstergelerinin kullanılarak gerçekleştirilen ölçümler neticesinde kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma derecesinin tespit edilmesi, personelinin başarısının ortaya koyulması ve elde edilen performans sonuçlarının değerlendirilmesi” anlamına gelmektedir (Köseoğlu, 2007: 325). Performans denetimi ve yönetimi anlayışında, devletin hizmetlere ilişkin ve vatandaşın

da belirli dönemde bu hedeflere ulaşmasını beklemesi doğal bir hak olarak görülmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 255).

Performansa dayalı hesap verebilirlik, finansal raporlama ve performansa dayalı bütçe ile de yakından ilgilidir. Performansa dayalı bütçe, kamu kurumları tarafından stratejik planların hazırlanması, bu planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu harcama planlarının oluşturulması ve stratejik planlarda yer alan performans kriterlerinin bütçe yapısıyla sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçe sistemini ifade etmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 264).

Yeni hesap verebilirlik anlayışı ile ilgili olarak ortaya çıkan en önemli gelişmelerden biri, yeni kamu yönetimi reformlarının uygulandığı ülkelerde ortaya çıkan “yürütme ajansları (executive agency)”dır. Bu kurumların temel amacı, politik sorumluluk ile idari sorumluluğu birbirinden ayırmaktır. Bakanlık ile aralarında bir tür yarı-sözleşme ilişkisi bulunan bu kurumlar, bakanlıkların hiyerarşik yapısı içinde yer almalarına karşın, bütçe ve denetim usulleri açısından esnek kurallara tabidiler. Bu yönüyle klasik tipteki bağlı kuruluşlardan farklılaşmaktadırlar (Karasu, 2009: 204).

Yeni kamu yönetimi reformlarının uygulandığı ülkeler incelendiğinde, yürütme ajansları açısından tek tip bir örgütlenmenin olmadığı görülmektedir. İngiltere’de Next Steps Ajansları, Kanada ‘da Özel İşletme Ajansları (Special Operating Agencies) olarak ifade edilen bu yapılanmalar, bakanlık yapısı içinde yer almaktadırlar. Bununla birlikte, idari anlamda özerklikleri bulunmaktadır. Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde ise bu ajanslar, yasama organı tarafından oluşturulan resmi bir otorite olarak görülmektedir. Amerika’da ise tek tip yapılanmadan ziyade ayrı statülerde yer alan uygulayıcı ajanslar bulunmaktadır (Mulgan, 2003: 160).

Yürütme ajanslarının kamu hizmetlerinin sunumunda önemli etkileri olduğunu söyleyebiliriz. Bu ajansların en yaygın olduğu yerlerden biri olan İngiltere’de, bu kurumların en fazla yerel düzeyde faaliyet gösterdikleri ifade edilmektedir. Merkezi yönetim birimleri, sıradan vatandaşın yaşamında geçmişe göre daha az etkili duruma gelmiştir (Uzun, 2003: 620,626).

Ancak bu kurumlar klasik hesap verme mekanizmalarının dışında kalmaktadır. Bu kurumlar daha çok sonuçlar için hesap vermektedirler (Cendon, 2006; 51). Bütün

ülkelerde benzer prensip üzerine kurulmuş olan bu yapılanmada, hizmeti temin eden kurum (ajans) ile hizmeti satın alan hükümet ya da bakanlık olmak üzere temelde iki taraflı bir ilişki vardır. Taraflar arasındaki söz konusu ilişki belirli bir sözleşmeye dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Aralarındaki hesap verebilirlik ilişkisi, sözleşme şartlarında belirlenen hedefler çerçevesinde sonuçların başarısına dayanmaktadır. Bunun yanında teorik açıdan, genel politikaları belirlemek ve ajansa gerekli kaynağı aktarmakla sorumlu olan bakan ya da bakanlık, ajansın yerine getirdiği hizmetlerden dolayı da sorumludur (Mulgan, 2003: 160).

Hesap verebilirliği sağlamak açısından performans ya da sonuç odaklı bir yönetime yönelik bir takım eleştiriler bulunmaktadır. Performans esaslı yönetime yönelik en önemli eleştiri, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe, belirli ve ölçülebilir hedeflerin belirlenememesidir (Mulgan, 2003: 164). Bunun yanında her örgütün farklı paydaşları, amaçları, hedefleri, misyonları, çevre sınırlılıkları ve bilgi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu nedenle kurumların kullanabilecekleri genel performans ölçütlerini belirlemek zor olabilmektedir (Köseoğlu, 2007: 330).

Sonuç odaklı yönetim anlayışına ilişkin bir diğer eleştiri, sadece performans ya da sonuçlar için açıklama yapmanın, iyi bir hesap verebilirlik mekanizması için yeterli olmadığına yöneliktir. Yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik en önemli eleştirilerden biri, özel sektör yönetim tekniklerinin hiç sorgulanmadan kamu sektörüne uygulanması olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu eleştirilerin en temel gerekçesini kamu yönetiminin özel sektörden farklı olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda “kamu yararını” dikkate alması ve anayasada belirlenen temel haklar, doğruluk, dürüstlük ve tarafsızlık gibi prensipler çerçevesinde hareket etmesi oluşturmaktadır (Cendon, 2006: 56). Bu çerçevede kamu yararını bir sonuç ya da bir çıktı olarak değerlendirilebilir mi? Veya başka bir ifadeyle, sonuçlar ya da çıktılar açısından hesap vermek her zaman için kamu yararını sağlar mı? Sadece sonuçlar ya da performans için açıklama yaparak kamu yöneticileri hesap verir hale gelebilir mi? Romzek, girdi veya prosedürlere daha az vurguda bulunarak ya da sonuçlar üzerinde daha fazla durarak, kamu yöneticilerinin daha az ya da daha fazla hesap verir olmadıklarını ileri sürmektedir. Etkin bir hesap verebilirlik mekanizmasının kurulabilmesi için, farklı hesap verebilirlik türleri arasındaki ilişkiye vurgu yapılmalıdır (Romzek, 2000b: 39). Yukarıda da ifade edildiği

gibi, yeni hesap verebilirlik anlayışı, eski sistemi tamamen ortadan kaldırmamıştır. Her ne kadar yeni kamu yönetimi anlayışında kamu yöneticilerinin insiyatif alanı genişlemiş olmasına karşın, kamu hizmetlerini yerine getirirken dikkate alması gereken alanların başında hukuki düzenlemeler ve mali konular yer almaktadır.

Bunun yanında yeni hesap verebilirlik anlayışının vurgu yaptığı alanlardan bir diğeri de etik ilke ve standartlardır. Günümüzde, devletlerin yönetim anlayışlarında üç E olarak tabir edilen Tutumluluk (Ekonomi), Etkinlik ve Etkililik önemlerini korumaya devam etmektedir. Etik standartların, toplumların refahıyla doğrudan ilgili olmasından dolayı bunlara dördüncü bir E olan e Etik de ilave edilmiştir (Yüksel, 2005: 43). Birçok batılı ülke, genel müfettişler, her bir kurum için ayrı etik kurullar ve bütün kamu görevlilerini ilgilendiren etik kodlar belirlemek suretiyle, bürokrasinin denetimi konusunda önemli çalışmalar yapmışlardır. Bu kontrolün en temel amacı, demokratik denetimin artarak, idari takdir yetkisinin azalması ve vatandaş lehine kullanılmasıdır (Öztürk, 2003: 211).

Behn, kamu yöneticilerinin, hesap verebilirliğin konusu açısından, sorumluluk ikilemi ile karşı karşıya olduklarını belirtmektedir. Kamu yöneticileri mali konular ve adil davranma konusunda mı, yoksa performans konusunda mı hesap vereceklerdir? Finans ve adil olmak, ilgili kurallara uymayı gerektirir ve bundan dolayı bu iki konu işleyişe ilişkindir. Oysaki performans için hesap vermek sonuç odaklı bir yaklaşımdır. Bunun yanında kamu yöneticileri, kural ve prosedürlere sıkı bir şekilde bağlı kaldıkları zaman performans açısından başarısız bir sonuç ortaya çıkabilir mi? (Behn, 2001: 24-25).

Aslında burada temel sorun, yasaların “ayrıntılı” ya da “genel” düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Çok ayrıntılı düzenlenen yasalar kamu görevlileri üzerinde sıkı bir denetim kurulmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Oysaki çok ayrıntılı düzenlenen yasalar sorumluluktan kaçmanın bir aracı olabilir. Örgütün kuralları ve prosedürleri çalışanlarına kendilerini önemli ölçüde koruma imkânı vermektedir (Eryılmaz, 2010: 309). Bunun yanında çok ayrıntılı kurallar performansını arttırmak isteyen yöneticiler için de bir engel olarak görülebilir (Behn, 2001: 22).

Behn, kamu yöneticilerinin karşı karşıya oldukları sorumluluk ikilemi karşısında, çoğunun öncelikli olarak finans ve adil olma konularına öncelik verdiklerini belirtmektedir. Behn’e göre, “çoğu kamu yöneticisi, mali bütçelerini kötüye kullanmaları ya da Amerika’da kabul edilen eşitlik ve adillik konusundaki erdemleri (en

azından tüm yönetmeliklerde açıklandığı kadarıyla) çiğnemeleri yüzünden kimsenin onlardan hesap soramayacağı bir şekilde (yani onları cezalandıramayacağı şekilde) davranmaya özen gösterirler. Çoğu kamu yöneticisi, kendi bölümünün hesap bilanço kontrolüne karşı su geçirmez olduğundan ve hesap denetçilerinin en ufak bir yolsuzluk bulamayacaklarından emin olmak için kendini paralar. Sonra eğer geriye zamanları, kaynakları, esneklikleri ve örgütsel kapasiteleri kalırsa performansı yükseltmeye çalışırlar”.

*Hesap Verilenler Açısından:* Hesap verilenler açısından ortaya çıkan en önemli gelişme, sadece iç forumlara karşı değil, dış forumlara da hesap vermektir (Bovens, 2005). Son dönemde Weberyen bürokratik anlayışta ortaya çıkan gelişmeler, basit ve dikey bir ilişkiye dayanan hesap verebilirlikten çoğulcu bir hesap verebilirlik sistemine geçiş için bir takım baskılar yaratmaktadır (Bovens, 2003: 196).

Bu çerçevede ortaya çıkan değişimlerden ilki, klasik hiyerarşik hesap verebilirlik anlayışından bağımsız denetim organlarının giderek daha önemli hale geldiği bir anlayışa geçiştir. Bağımsız denetim, ombudsmanın soruşturmasına ve özel hukuki veya etik incelemelerine kadar uzanır. Kamunun bağımsız bir komisyon üyesi ya da komisyon tarafından incelenmesinin ülkelerin çoğunda popüler bir araç haline geldiği görülmektedir. Bu forumlar, hazırlamış oldukları raporları, doğrudan ya da dolaylı olarak parlamento ya da bakana iletmektedirler. Kamu yöneticileriyle aralarında bir üst-üst ilişkisi bulunmamaktadır (Bovens, 2003: 196; Yüksel 2005: 155). Tabii bu durum politik hesap verebilirliğe olan vurgunun azalması anlamına da gelebilmektedir (Mulgan, 2003: 156; Cendon, 2006: 53).

Hesap verilenler açısından ortaya çıkan ikinci gelişme, kamu yönetiminin doğrudan vatandaşa karşı hesap verebilir olmasıdır. Bilindiği gibi, geleneksel yönetim anlayışında, kamu yönetimi, doğrudan vatandaşa karşı sorumlu değildir. Kamu yönetiminin vatandaşa karşı sorumluluğu siyasiler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı değerlerin başında, kamu yönetiminin doğrudan halka hesap vermesi yer almaktadır (Hughes, 2003: 248). Bu bakımdan hesap verebilirlik, kamu kurumlarının şeffaflaşması ve halka karşı sorumlu olmasına dayanmaktadır. Hesap verebilirliğin en temel amaçlarından birisi, kamuya karşı çıkarlarının gerektirdiği gibi korunduğunun güvencesini vermektir. Bunun için de

sadece faaliyetlerin nasıl yerine getirildiği ya da paranın nasıl harcandığı için değil, sonuçlar için de açıklık sağlanmalıdır. Gizliliğin hesap verebilirliğin can düşmanı olduğunu söyleyebiliriz (Behn, 2001: 183; Quirky, 1997: 584). Bu nedenle, bürokrasinin açıklığını sağlamak ve bilgiye daha kolay ulaşmayı temin etmek farklı hesap verebilirlik mekanizmalarının ortaya çıkışını da imkân tanımaktadır (Hughes, 2003: 246).

1980'lerden sonra birey-devlet arasındaki ilişkide bir değişimin ortaya çıktığını söyleyebiliriz (Köseoğlu, 2009). Dikey hesap verebilirlik mekanizmalarından ziyade, yatay hesap verme mekanizmalarının önem kazanmasıyla, kamu yönetiminde, vatandaşların beklenti ve memnuniyetleri sağlamak önemli hale gelmeye başlamıştır (Cendon, 2006: 57).

Vatandaşların memnuniyetlerini sağlamak ve onlara doğrudan hesap vermek için farklı mekanizmalar kurulmuştur. Bunlar, vatandaş sözleşmeleri (citizen charters), odak gruplar ve vatandaş panelleri (citizen panels) olarak sayılabilir. Vatandaşlara karşı doğrudan hesap vermeyi sağlayacak mekanizmalardan ilki, İngiltere'de "citizen's charter" olarak ifade edilen vatandaş ya da hizmet sözleşmeleridir. Hizmet sözleşmeleri, kamu kurumlarının hizmetleri yerine getirirken uyması gereken standartları belirlemektedir. Bu standartlar, vatandaşların hizmete ilişkin beklentilerini ortaya koymaktadır. Ancak söz konusu sözleşmeler sadece standartları belirlemekle kalmamakta, hizmetlerin bu standartlar çerçevesinde yerine getirilmemesi halinde vatandaşların hangi şikâyet yollarına başvurması gerektiği de ortaya konulmaktadır. Hizmet sözleşmeleri, iç şikâyet yollarının sonuç vermemesi durumunda, ombudsman ya da mahkemeler gibi dış tazmin yollarının kullanılmasına imkan tanımaktadır (Mulgan, 2003: 99–100).

Vatandaşlara doğrudan hesap vermeyi sağlayacak bir başka mekanizmanın da vatandaş panelleri olduğu ifade edilmektedir. Aslında bu mekanizma vatandaşa doğrudan hesap vermekten ziyade, onların memnuniyet ve beklentilerini ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu panellere özellikle İngiltere'de rastlanılmaktadır. Örneğin Blair hükümeti, 1998 yılında, cinsiyet, yaş, din ve etnik alt yapı bakımından genel nüfusu temsil eden 6000 vatandaştan oluşan bir panel oluşturmuştur. Bu panelde kamu hizmetlerinin kalitesi ve memnuniyet düzeyi hakkında vatandaşlara danışılmış ve panel 2002 yılında sona



ermiştir. Bunun yanında farklı bakanlıklar tarafından da bu paneller düzenlenmektedir (Bovens, 2005).

Bunun yanında halka hesap vermeyi sağlayacak bir diğer mekanizma da kamusal raporların açıklanmasıdır. Her bir kurum, bir yıl içinde yerine getirmiş olduğu faaliyetlere ilişkin yıllık raporları yayımlayarak halka karşı doğrudan açıklama yapabilir. İnternet kullanımının hızlı bir şekilde yaygınlaşması, kamusal hesap verebilirliğin bu boyutuna önemli katkılar sağlamaktadır. Bu raporların değerlendirilmeleri ve benzer olanlarıyla karşılaştırılması internet aracılığı ile yapılabilmektedir (Bovens, 2005).

Yeni hesap verme sisteminde vatandaş çoğu zaman müşteri olarak da görülebilmektedir. Bu durumun özel sektördeki, ticari kaygılarla müşteri tatmin etme anlayışının kamu sektörüne aktarılması sonucu ortaya çıktığını söyleyebiliriz (Cendon, 2006: 57). Ancak vatandaşların müşteri olarak algılanması çoğu zaman eleştirilmektedir (Cendon, 2006: 57; Parker ve Gould, 1999: 123; Denhardt ve Denhardt, 2000). Cendon'a (2006: 57) göre, kamu hizmetlerinin evrensel bir boyutu bulunmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin tüm vatandaşları içine alarak, hiçbirini kapsam dışında bırakmaması gerekmektedir. Ancak Cendon'a göre özel sektördeki müşteri anlayışının doğrudan kamu sektörüne aktarılmasının, kamusal hizmetlerin herkese ulaşmaması ve ekonomik ayrımcılığı ortaya çıkarması sonucunu doğurmaktadır. Ackerman, bunu "piyasalaşma" olarak ifade etmektedir ve bunun "vatandaşa" ya da "topluma" hesap verme anlamına gelen "sosyal hesap verebilirlik"ten farklı olduğunu ileri sürmektedir (Ackerman, 2005: 9). Ona göre "piyasalaşma" toplumun bir kısmının dışlanmasını içerirken, sosyal hesap verebilirlik, toplumun devlet yönetimine katılımına olanak tanımaktadır. Bunun dışında, "piyasalaşma" tüketici tercihlerine hitap etmesi anlayışına dayanırken, "sosyal hesap verebilirlik" vatandaşların hak ve yetkilerine dayanmaktadır. Sonuç olarak da, "sosyal hesap verebilirlik" piyasa sisteminin kamu hizmetlerini sunması sonucu neden olduğu eşitsiz durumdan kaçmayı ve sosyal adalet kavramını da içeren daha geniş bir anlamı ifade etmektedir (Ackerman, 2005: 9). Kamu yönetiminde "müşteri odaklılık" daha çok piyasa mekanizmalarına vurgu yaparken, "vatandaş odaklılık" demokratik değerlere vurgu yapmaktadır (Parker ve Gould, 1999: 123). Bu nedenle, "vatandaş odaklılık" ifadesini kullanmanın daha doğru bir yaklaşım olduğunu söyleyebiliriz.

Günümüzdeki hesap verebilirlik anlayışının oldukça karmaşık ve çok yönlü olduğunu söyleyebiliriz (McGarvey, 2001: 25). Son dönemlerde, etkin bir hesap verebilirlik sisteminin sağlanması için çoğulcu ve demokratik bir hesap verebilirlik mekanizmasının yaratılması çözüm olarak görülmektedir. Behn'e göre, demokratik hesap verme sorumluluğunu sağlamak için 360 derecelik geri bildirim yaratmalıyız. Herkes herkese hesap verebilir olmalıdır. Aksi takdirde sadece performans için hesap vermek, parmakla gösterip suçlamaya yönelik olmaktadır (Behn, 2001: 182). Parker ve Gould ise, demokratik hesap verebilirliğin sağlanması için, kamu sektöründe yer alan yöneticilerin sadece müşterilere karşı hesap verebilir olmasını yeterli görmemektedir. Tüm vatandaşlara ve onların temsilcilerine hesap verilebilir olmayı savunmaktadır (Parker ve Gould, 1999: 123). Ouirky de, benzer şekilde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için, hesap verebilirlik mekanizmalarını zenginleştirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Ona göre, tek taraflı bir hesap verme mekanizması yeterli değildir. Çoğulcu bir mekanizmaya ihtiyacımız vardır. Bu nedenle kamu yöneticileri, hem politikacılara, hem meslektaşlarına, hem vatandaşlara kısacası herkese hesap verebilir olmalıdır. Ouirky de 360 derecelik bir hesap verme modeline geçilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Quirky, 1997: 585).

*Hesap Verenler Açısından:* Hesap verenler açısından değerlendirildiğinde, geleneksel yönetim anlayışının temel olarak kollektif ve hiyerarşik hesap verebilirlik mekanizmaları üzerine kurulu olduğunu söyleyebiliriz. Bakanların sorumluluğuna (kollektif hesap verebilirlik) dayalı olan geleneksel hesap verebilirlik mekanizmasında, bakanın kendi bakanlığıyla olan ilişkileri hiyerarşik hesap verme mekanizmaları aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Ancak yeni kamu yönetimi reformları, kamu görevlilerinin bireysel hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalar geliştirmiştir. Özellikle performans dayalı yönetim, hem bireysel hem de örgütsel anlamda performansın arttırılmasını amaçlamaktadır. Bunun yanında, ombudsman ve bağımsız denetim organları da, kamu yöneticilerinin bireysel hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalar ortaya koymaktadır.

Görüldüğü gibi hesap verebilirlik kavramının 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan sosyal, siyasal, ekonomik ve yönetsel gelişmelerden sonra içeriği oldukça genişlemiştir.

Geleneksel yönetim anlayışında oldukça dar bir çerçeveden ele alınan hesap verebilirliğin günümüzde çok daha geniş bir açıdan ele alındığını söyleyebiliriz.

## **BÖLÜM 2: TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNDE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMALARI**

### **2.1. Yerel Yönetimlerin Önemi ve Dayandığı Değerler**

Yerel yönetimler, üzerinde mutabakata varılan tanıma göre, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, karar organları yerel topluluk tarafından seçilen, görev ve yetkileri yasalar çerçevesinde belirlenen ve kendilerine ait bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir (Ökmen ve Parlak, 2008: 18; Ulusoy ve Akdemir, 2001: 19; Toprak, 2006: 13; Tortop ve diğerleri, 2006: 16). Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimler denildiği zaman bu kuruluşların, a) tüzel kişiliğe, b) ayrı bir mal varlığı ve bütçeye, c) seçimle belirlenmiş karar organlarına, d) belirli bir özerkliğe (sınırlanmış olsa dahi) sahip olmaları gibi temel bir takım özelliklerinin bulunması gerekmektedir (Nadaroğlu, 2001: 17).

Yerel yönetimlerin, “yerel” ve “yönetim” olmak üzere iki temel boyutu vardır. Yerel yönetimlerin, “yerel” hizmetlerin sağlayıcısı olma boyutu onların, bir işletme, üretme ya da üretirme ve idare etme sistemi ile ilgilidir (Yıldırım, 1994: 33). Güçlü ve demokratik yerel yönetimlerde, yerel nitelikteki tüm hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bunun yanında, yerel yönetimler, yerel hizmetlerin gerektirdiği finansmanı, yasaların çizdiği sınırlar ve ilkeler çerçevesinde vergi koyarak ya da merkezi yönetimin kendi bölgelerinde topladığı vergilere oran ekleyerek, kendi sorumlulukları altında kendileri toplayabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 39).

Yerel yönetimlerin ikinci boyutu, onların kendi kendini yönetme birimi olması anlamına gelmektedir. Burada yerel yönetimlerin bir siyasal sistem olması söz konusudur. Halka en yakın yönetim düzeyi yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler, tarihsel olarak merkezi yönetimden önce geldiği gibi, demokratik potansiyel olarak diğer yönetim birimlerinden daha üstün olduğu ifade edilmektedir (Yıldırım, 1994: 33).

Kamu hizmetlerinin hepsini tek bir merkezden yürütmek mümkün değildir. Bu mümkün olsa dahi, hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek oldukça güçleşmektedir. Ayrıca, tüm hizmetlerin merkezi yönetimce yerine getirilmesi demokratik değerlerin gelişmesi açısından da sakınca teşkil etmektedir. Yerel

ihtiyaçların farklılığı, mekânsal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunmak gibi ihtiyaçlar yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2010: 131).

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler<sup>1</sup>, “fonksiyonel etkinlik”, “demokrasi”, “özgürlük”, “özerklik” ve “yeniden paylaşım” olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2010: 131-133).

Fonksiyonel etkinlik, hizmete tahsis edilen kaynak ile amaç arasındaki uygunluk olarak tanımlanmaktadır. Bu uygunluk yerine getirilmiş ise, bu kararlarda isabet olarak ortaya çıkacaktır (Eryılmaz, 2010: 132). Yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi yönünden, merkezi yönetime göre daha isabetli kararlar alacağı söylenebilir. Çünkü yerel yönetimler söz konusu bölgeye yönelik, hizmet önceliklerinin türü ve miktarını belirlemede daha avantajlı konumdadır (Ulusoy ve Tekin, 2001: 36). Merkezi yönetim, ülkenin her yerindeki hizmet önceliklerini tespit edemez. Yerel nitelikteki ihtiyaçların neler olduğu ve bunlardan hangilerinin öncelikli olması gerektiğini, en isabetli olarak tespit edecekler yine o bölgede yaşayanlardır.

Yerel yönetimlerin var oluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı bulunmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biri olarak görülmektedir. En genel anlamda tanımlanan şekliyle demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelmektedir. Demokrasinin büyük birimlerde sağlıklı işleyebilmesi için bireylerin kararların alımına doğrudan katılabileceği küçük demokrasilerin oluşması gerekmektedir. Yerel yönetimler, halkı doğrudan ilgilendiren ve halkın günlük hayatında önemli yer tutan sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekler olarak görülebilir (Yıldırım, 1994: 90).

Bir toplumda, demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi için özgürlük, eşitlik ve katılım gibi değerlerin oluşumunda yerel yönetimlerin önemli rol oynadığına ilişkin bir görüş birliği bulunmaktadır<sup>2</sup>(Keleş, 1998: 46; Görmez, 1997: 49; Nadaroğlu, 2001: 29;

<sup>1</sup> Yerel yönetimlerin dayandığı değerlerin farklı sınıflandırmaları için bakınız Yıldırım, 1993: 35; Keleş, 1998: 45-47; Tortop ve Diğerleri, 2006: 21; Ulusoy ve Akdemir, 2001: 37-38; Ökmen ve Parlak, 2008: 18-20.

<sup>2</sup> Bununla birlikte bu görüşe katılmayanlar da vardır. Örneğin Güler, yerel halk kavramıyla kucaklanacak bir nesnel gerçekliğin olmadığını ileri sürmektedir. Ona göre, medeni haklar

Ulusoy ve Akdemir, 2001: 39; Ökmen ve Parlak; 2008: 18; Tortop ve diğerleri, 2006: 20; Yıldırım, 1994: 89). Vatandaşlar, merkezi yönetimi etkilemede sahip olamadıkları pek çok imkâna yerel yönetimlerde sahip olabilmektedirler. Bunun yanında, vatandaşların yerel yönetimler hakkında daha fazla bilgiye sahip olmaları ve yöneticilere yakınlık gibi etkenler, yerel düzeyde yönetime katılım imkânlarını arttırmaktadır (Görmez, 1997: 57). Bu konuda yapılan bir araştırma, yerel düzeyde yönetime katılıma ilişkin güçlü bir eğilimin bulunduğunu da ortaya koymaktadır (Çukurçayır, 2002: 240).

Yerel düzeyde seçime hazırlanmak, adayları belirlemek, seçim kampanyaları, seçimle belirlenen temsilcilerle sürekli etkileşim halinde olmak, vaatlerini hatırlatmak, hesap sormak, talep ve isteklerini belirtmek v.b. hususlarda, demokratik siyasi kültürün oluşması ve yerleşmesi açısından da önemli etkiler yaratmaktadır (Dursun, 2007: 48). Bu nedenle çoğu zaman yerel yönetimler, demokrasinin okulu olarak da görülmektedir (Keleş, 1998: 64).

Yerel yönetimlerin dayandığı değerlerden bir diğeri de özgürlüktür. Yerel yönetimler, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğün gelişimine katkıda bulunmaktadır. İktidar ve yetkinin mekânsal bölüşümü sağlanarak, egemen olanın iktidarının sınırlanması, muhtemel keyfi yönetime karşı bireyin ve birey gruplarının korunması ve çoğulculuk yaratarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşması önlenmiş olmaktadır (Yıldırım, 1994: 35).

Özerklik, yerel yönetimlerin dayandığı değerlerin dördüncüsünü oluşturmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerkli Şartı, özerk yerel yönetimi, “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı olarak” tanımlanmaktadır. Yerel özerkliğin iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirmektedir.

---

bakımından eşit bir yerel halk, üretim ilişkilerindeki konumları açısından farklı olan insanlardan oluşan yerel halk karşısında etkisizdir. Bu nedenle, sadece halka yakın olması dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasinin temeli olarak görülmesini iyi niyetli bir beklenti olduğunu belirtmektedir (Güler, 1998: 2). Şaylan, yerel yönetimlerin demokratik yönetimin gerçekleşmesine katkı sağlaması yönünde belirli bir gerçeklik payını taşıdığını belirtmesine karşın, yerel yönetimlere, yetki ve kaynak devrinin farklı toplumsal koşullara bağlı olarak demokratikleşmeyi olumsuz yönde etkileyebileceğini belirtmektedir (Şaylan, 2003: 31).

Yerel yönetimler, kendi işlerini, merkezin herhangi bir müdahalesi olmaksızın kendi olanaklarıyla yerine getirebilmelerini gerektirmektedir. Yerel özerkliğin ikinci boyutu ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil edebilmesini gerektirmektedir (Keleş, 1998: 48).

Yerel özerkliğin gerçekleşmesi yolunda, yerel topluluğun yerel yönetsel kurumlarla olan ilişkisinde korunması gerekli olan mesafe de önemlidir. Bu mesafe yerel toplumun özerklik alanını ifade etmektedir. Yerel toplumun, yerel yönetimlere olan mesafesi, toplumun kendi inisiyatifiyle eleştiri, sorgulama, değerlendirme ve alternatif çözümlerle irade geliştirmesine olanak sağlamaktadır. Bu durumda özerklik, yukarıdan alınan ya da verilen bir şey olmanın ötesinde gerçek anlamını kazanmaktadır (Alada, 2008: 20).

Yeniden paylaşım ise, para ve benzeri ekonomik kaynakların, önceki paylaşımlardan farklı bir yolla, insanlar ve kurumlar arasında dağıtılması anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler, kapsam açısından merkezi yönetim kadar olmasa da, yeniden paylaşımı sağlamaya yönelik önemli hizmetler sunmaktadırlar. Toplu taşıma araçlarından öğrencilerin, emeklilerin ve yaşlıların parasız ya da indirimli yararlanmaları, öğrencilere burs; yoksullara gıda ve yiyecek yardımı yeniden paylaşımı sağlamaya yönelik hizmetlere örnek olarak verilebilir (Eryılmaz, 2010: 134).

## **2.2. Yerel Yönetimler Açısından Hesap Verebilirlik İlkesinin Önemi**

Günümüz dünyasında, bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda yerelleşme eğilimleri yaşanmaktadır. Aslında bu iki süreç birbirleriyle çelişir gibi gözükse de birbirlerini tamamlar niteliktedir. Küreselleşme, ulus devlet yapılarını ve uluslararası yapılanmaları hızlı bir şekilde dönüştürürken, yerelleşme süreci, küreselleşme eğiliminin tekdüze ve merkezîyetçi anlayışlarına karşı daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Bu çerçevede, yerelleşme, küreselleşme sürecinde ortaya çıkan olumsuzlukları ortadan kaldıracak bir alternatif olarak değerlendirilmektedir (Ökmen, 2005: 559–560). Küreselleşen dünyada tek tip bir anlayıştan ziyade, toplum yerine bireyin, merkez yerine yerelin daha fazla önem kazandığı bir sisteme doğru geçiş yaşanmaktadır (Toksöz, 2008: 14).

“Yerel” olanın öne çıkması, bir taraftan yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin çoğunluğunu yerine getirmesi bakımından, diğer taraftan da yerel olan tüm toplumsal aktörlerin ön plana çıkması bakımından önem taşımaktadır. Ancak yerel olanın önem kazanmasını, merkezin önüne geçme ya da merkezi aşma olarak değerlendirmemek gerekir. Burada “yerel”in öne çıkması, yerelin işlevsel hale gelmesi olarak değerlendirilebilir (Özel, 2008: 167, 176).

Yerel yönetimlerin işlevlerini gerçek anlamda yerine getirebilmesinde, özerk olarak hareket etmelerinin büyük önemi bulunmaktadır. Özerklik, yerel yönetimlerin kendi kararlarını alabilmelerini ve kendi kaynaklarını kullanabilmelerini gerektirmektedir. Ancak, yerel yönetimlere sadece yetki ve kaynak aktarmak onlar açısından bir takım sorunları da ortaya çıkarmaktadır.

Her nerede bir yetki ve kaynak kullanılıyorsa, orada etkin hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması zorunludur. Etkin denetim ve hesap verebilirlik mekanizması kurulmadan yerel yönetimlere, sadece karar alma ve kaynakları kullanma yetkisinin verilmesi, yerel yönetimlerin dayandığı değerlerin meşruluğunun zarar görmesine neden olabilir. Bu nedenle yerel yönetimlerin varlık nedenlerini tam olarak gerçekleştirebilmeleri için hesap verebilirlik ilkesinin yerel düzeyde etkin bir şekilde uygulanması zorunludur.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının gerekliliğine yönelik söylemler ve tartışmalar öteden beri yapılagelmıştır. Dünyada yaşanan gelişmeler doğrultusunda bu tartışmaların temel noktasını, yerel yönetimlerin karar alma konusundaki yetersizlikleri, yerel yönetimlerin güçsüzlüğü, görev alanlarının kısıtlılığı, katılım imkânlarının sınırlılığı, demokratik niteliğinin eksikliği, mali kaynak yetersizliği ve çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanamama gibi farklı konular oluşturmuştur (Uzun ve Kurt, 2002: 88).

Özellikle 1990’lı yıllarda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye’de de onaylanarak yürürlüğe girmesi, Avrupa Birliği’ne üyelik konusundaki tartışmaların yoğunlaşması, kamu yönetimini yapısal değişime zorlayan iç ve dış şartlar, yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik ve demokratiklik niteliklerinin geliştirilmesine yönelik söylemleri arttırmıştır. Bu tartışmalar çerçevesinde çok sayıda yasa tasarısı hazırlığı resmi ve özel kurumlarca yapılmıştır (Alada, 2008: 37).



Türkiye’de yerel yönetim reformları, 2000’li yılların başından itibaren gerçekleştirilmeye başlamıştır. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu yerel yönetimler açısından önemli yenilikleri beraberinde getirmiştir. Bunun yanında kamu yönetimi reformu çerçevesinde gerçekleştirilen diğer düzenlemeler de yerel yönetimler açısından yeni uygulamalar ortaya koymuştur.

Yerel yönetim reformlarının temel amacı, adem-i merkeziyetçilik ilkesinin güçlendirilerek, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, katılımcı, kaynakları etkin kullanan ve hesap verebilir bir yerel yönetim sisteminin yaratılması ve sürdürülmesidir. Yapılan düzenlemelerle adem-i merkeziyetçilik niteliği güçlendirilen yerel yönetim birimlerinin hesap vermelerini sağlayacak mekanizmalar da geliştirilmiştir.

### **2.3. Türk Yerel Yönetimlerinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları**

Türk yerel yönetimlerinde hesap verebilirlik mekanizmalarını incelerken, birinci bölümde ortaya koymuş olduğumuz hesap verilenler açısından yapılan sınıflandırmayı kullanmak, konuyu sistematik hale getirmek bakımından daha yararlı gözükmektedir. Çünkü farklı düzeylerdeki organlara karşı hesap verebilirlik sistemleri anlatırken, aynı zamanda, hangi kişi ya da organın, hangi konular için hesap vereceği de değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, Türk yerel yönetimlerindeki hesap verebilirlik mekanizmaları, siyasi kişi ya da organlara karşı, idari birimlere karşı, yargı organlarına karşı ve topluma karşı olmak üzere dört başlık altında incelenmeye çalışılacaktır.

#### **2.3.1. Siyasi Organlara Karşı Hesap Verebilirlik**

Literatürde, yerel yönetimler üzerindeki siyasi denetim, çoğu zaman ulusal parlamentonun yaptığı denetim olarak ele alınmaktadır. Yerel yönetimlere tanınacak görev ve yetkiler konusunda, ulusal parlamentonun karar vermesi ve faaliyet alanını belirlemesi bu denetimin temeli olarak görülmektedir (Sanal, 2008: 8; Karanfiloğlu, 2000: 63). Demokratik yönetimlerde, tüm kamusal görev ve yetkiler kaynağını meclisten almaktadır. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken muhtaç oldukları yetki, yasama organı tarafından verilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 20). Ancak yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin ulusal düzeydeki parlamento tarafından verilmesi ve istendiği takdirde bu yetkinin ilgili birimlerden geri alınabilmesi, yerel yönetimlerin

doğrudan parlamentoya hesap vermesi ya da parlamentonun yerel yönetimleri denetlemesi anlamına gelmemektedir.

Parlamentonun kullandığı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru gibi araçların da kimi zaman yerel yönetimlerin denetlenmesini sağlayan mekanizmalar olarak değerlendirildiği görülmektedir. Buna göre, parlamentonun siyasi denetimine muhatap olanlar esas itibariyle hükümettir. Parlamento, bu araçlarla yerel yönetimleri, hükümet ve ilgili bakan aracılığıyla denetleyebilmektedir (Karanfiloğulları, 2000: 63). Ancak bu ilişkiyi hesap verebilirlik olarak değerlendirmek doğru bir yaklaşım olarak gözükmemektedir. Çünkü hesap verebilirlik, hesap veren ile hesap soran arasındaki ilişkinin doğrudan olmasını gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin doğrudan hesap verdiği siyasi kişi ve organlar, daha çok yerel düzeyde bulunmaktadır. Yerel açıdan siyasi kişi ve organların yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları olduğu daha önce belirtilmişti. Bu çerçevede, belediyeler açısından belediye başkanı ve belediye meclisi, il özel idareleri açısından il genel meclisi, yerel yönetimlerin siyasi organlarını oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin yürütme organını oluşturan belediye başkanı ve vali, idari hesap verebilirlik mekanizmalarını harekete geçirmesi bakımından önem taşıdığı için, yürütme organına ilişkin değerlendirmeler bir alt başlıkta anlatılacaktır. Bu nedenle yerel yönetimlerde siyasi hesap verebilirlik mekanizmaları denildiğinde, yerel yönetimlerin, halkın temsilcilerinden oluşan karar organlarına hesap vermesine ilişkin mekanizmalar kastedilmektedir.

İl genel meclisi ve belediye meclisinin, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamada kullandığı mekanizmalar, her iki birimde kimi zaman farklılaşmakla birlikte, soru, genel görüşme, denetim komisyonu, gensoru ve faaliyet raporunu değerlendirme biçiminde ortaya çıkmaktadır.

#### **2.3.1.1. Soru**

Soru mekanizması, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Her iki düzenlemede de, soru mekanizmasıyla ilgili süreç birbirinin aynısıdır. İlgili düzenlemelere göre, belediye yönetimi için belediye meclisi üyeleri, il özel idaresi için il genel meclisi üyeleri, meclis

başkanlığına önerge vererek belediye/il özel idaresi ile ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı / vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırılır.

Bu çerçevede belediye yönetimi için belediye meclisi, il özel idaresi için il genel meclisine sorulacak sorunun şu özelliklere sahip olması gerekmektedir (Eryılmaz, 2007: 7):

- Belediye meclisi/il genel meclisi üyelerinden biri ya da bir kaç tarafından sorulması,
- Belediye/il özel idaresi işlerine ilişkin olması,
- Meclis toplantısı esnasında sorulması,
- Meclis başkanlığına önerge vermek suretiyle gerçekleştirilmesi,
- Yazılı ya da sözlü olarak sorulması.

Sorunun çeşidi istenilen cevaba göre belirlenmektedir. Cevap gerek yazılı olarak istensin, gerek sözlü olarak istensin, soru yazılı bir önergeyle meclis başkanlığına sorulmaktadır. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sorulara ne zaman cevap verileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Buna karşın kanunlarda düzenleme yapılmamış olsa da sorulan soruya "makul bir süre içerisinde" cevap verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Makul süre, soruya cevap verilmesi için, gerekli araştırma süresi olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2007: 7-8).

Soru mekanizması, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da düzenlenmişti. Kanun'un 64. maddesine göre, "belediye başkanı, belediyeye ait işlerden dolayı, meclise gerekli açıklamaları yapmak ve sorulan soruları cevaplamak zorundadır. Başkan bu soruların cevaplarını vermek için, encümen üyeleri ve birim amirlerini de görevlendirebilir". Görüldüğü gibi, 1580 sayılı Kanun'da, başkana sorulan soruları cevaplama zorunluluğu getirilirken, 5393 sayılı Kanun'da soruların cevaplanma zorunluluğu açık bir şekilde belirtilmemiştir. Belediye başkanı kendisine yöneltilen sözlü ya da yazılı soruları cevaplandırmaması durumunda somut anlamda herhangi bir müeyyide ile karşı karşıya kalmamaktadır.

Soru mekanizması, gerek belediye meclisi üyelerinin gerekse il genel meclisi üyelerinin, bireysel olarak hareket edebilecekleri tek mekanizmadır. Sorulan sorulara diğer meclis üyeleri karışmamakta, sadece soru soran ile cevap veren arasındaki dialog şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Soru sorma esnasında, belediye meclisi ve il genel meclisinde herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Bu açıdan sorunun siyasi ve cezai anlamda bir sonucu yoktur. Ancak, siyasi ya da cezai anlamda bir müeyyidenin olmaması, soru yönteminin hesap verebilirlik mekanizması olarak değerlendirilmemesi anlamını taşımamaktadır. Çünkü, hesap veren (aktör) ile hesap soran (forum) arasındaki ilişkiye dayalı olan hesap verebilirlikte, hesap veren, hesap sorana ilk aşamada bilgilendirmede bulunmaktadır. İkinci aşamada verilen bu bilgiler doğrultusunda bir müzakere süreci ortaya çıkmakta, son olarak da, hesap veren bu müzakere sonucunda bir yaptırım ile karşı karşıya gelebilmektedir. Ancak bu yaptırım her zaman somut ve formel bir şekilde ortaya çıkmayabilir. Bazen belediye başkanının, sorulan soruyu tatmin edici şekilde cevaplayamaması durumunda belediye meclisinde itibarının azalması şeklinde informel sonuç üretebilir.

Belediye kurumuna, belediyedeki karar alma sürecine, büyükşehir ve alt kademedeki belediyeler arasındaki ilişkilere dair belediye meclisi üyelerinin görüş ve değerlendirmelerini ortaya koymak amacıyla, İstanbul'da belediye meclis üyeleri üzerinde yapılan bir araştırmada, meclis üyelerinin yazılı ve sözlü soru sorma düzeyleri de belirlenmiştir. Üç yıllık çalışma dönemi içinde, üyelerin %45'i, en az bir kere soru sormuşken, üyelerin %55'i hiç soru sormamıştır. Partiler açısından değerlendirildiğinde, muhalefete mensup üyelerin %73,3'ünün soru sorduğu görülürken, bu oran iktidara mensup üyelerde %32,3'dür. İlgili araştırmada soru sormanın ne derecede etkin bir mekanizma olduğu sorusuna, katılımcıların %82,2'si bunu etkin bir mekanizma olarak görmektedir (Arıkboğa ve diğerleri, 2007: 87).

Oktay'ın İstanbul il genel meclisi üyeleri üzerinde yaptığı araştırmada ise, meclis üyelerinin %61,4'ü soru sormayı etkin bir mekanizma olarak değerlendirmektedirler (Oktay, 2010a: 156). Aynı kişinin Kocaeli il genel meclisi üyeleri arasında yaptığı diğer bir araştırmada da benzer olarak meclis üyelerinin %66,7'si soruyu etkin işleyen bir mekanizma olarak görmektedir (Oktay, 2010b: 87).

### 2.3.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşmenin işleyişine yönelik süreç, soru mekanizmasında olduğu gibi, belediyeler ve il özel idareleri için benzer niteliktedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesine göre, Belediye meclis üyelerinin/il genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak belediye/il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye Kanunu'nun "gündem" başlıklı 21. maddesine göre, "gündem, belediye başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Ayrıca çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Meclis belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır".

Bu iki madde birlikte değerlendirildiğinde, belediye işleri ile ilgili konuda genel görüşme açılma isteğinin meclis üye tam sayısının en az üçte biri tarafından meclis başkanlığına ulaştırılması gerekmektedir. Meclis başkanlığına bu istek ulaştığında, başkanlıkça belirtilen konunun meclis gündemine alınıp alınmamasına ilişkin olarak bir oylama yapılır. Yapılan oylama sonucunda, genel görüşme isteği, toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse meclis gündemine alınmaktadır. Genel görüşmeye ilişkin aynı süreçler il özel idareleri için de geçerlidir.

Soru mekanizmasında olduğu gibi, genel görüşme de, siyasi ve cezai anlamda bir sonuç ortaya çıkmamaktadır. Ancak, sorudan farklı olarak, genel görüşmede tartışmalara önerge sahibi meclis üyeleri dışındaki üyeler de katılabilmektedir. Genel görüşmede, tüm meclis üyelerinin görüşlerini ortaya koyabilecekleri bir ortam oluşmaktadır. Bu görüşmeler sonucunda uzlaşmaya varılması ve bir karar alınması şart değildir.

Arıkboğa ve diğerlerinin, İstanbul belediye meclis üyeleri üzerinde yaptığı araştırmada, belediye meclis üyelerine, genel görüşme yapmanın ne derecede etkin bir mekanizma olduğu sorulduğunda, katılanların %74,4'ü, genel görüşme yapmanın belediyelerin denetlenmesi açısından etkin bir mekanizma olduğu görüşündedir (Arıkboğa ve diğerleri, 2007: 107).

Okday'ın İstanbul il genel meclisi üyeleri arasında yaptığı araştırmada meclis üyelerinin %68,7'si (2010a: 156), Kocaeli il genel meclisi üyeleri arasında yaptığı araştırmada ise meclis üyelerinin %71'i genel görüşmeyi etkin işleyen bir mekanizma olarak değerlendirmektedirler (2010b: 87).

### **2.3.1.3. Denetim Komisyonu**

Belediyeler ve İl özel idarelerinde, meclisin bilgi edinme ve denetim yollarından bir diğeri de denetim komisyonudur. Denetim komisyonları 5393 sayılı Kanun'un 25. maddesi ve 5302 sayılı Kanun'un 17. maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye Kanunu'nun 25. maddesi bütün belediyeler için denetim komisyonu kurulmasını zorunlu kılmamıştır. Denetim komisyonları kurulmasında belediyelerin statüsü ve nüfusu ölçüt olarak alınmıştır. İlgili düzenlemeye göre denetim komisyonları, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde kurulmaktadır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2009 verilerine göre, Türkiye'de toplam 2.949 belediye bulunmaktadır. Bunlardan 16'sı büyükşehir, 65'i il merkezi, 143'ü büyükşehir ilçe, 749'u ilçe merkezi ve 1976'sı belde belediyesidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25. maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 28. maddesine göre, bunlardan 973'ünde (Büyükşehir, il merkezi, büyükşehir ilçe ve ilçe merkezi belediyelerde) nüfus kriterine bakılmaksızın denetim komisyonu oluşturulacaktır. 1976 belde belediyesinden, 2008 nüfus sayımına göre nüfusu 10.000 ve üzeri olanların sayısı ise 38'dir. Bu doğrultuda toplam 2.949 belediyeden 1.011 tanesinde yani yaklaşık üçte birinde (%34,2) denetim komisyonu kurulacaktır ([www.mahalli-idareler.gov.tr](http://www.mahalli-idareler.gov.tr)).

Denetim komisyonu, belediye meclisinin her yılın ocak ayı toplantısında, kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilmektedir ve üye sayısı en az 3 en çok 5'dir. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması ile bulunur.

Denetim komisyonunun yapacağı incelemenin konusu, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemleridir. Görüldüğü gibi, denetim komisyonunun yapacağı denetimin konusunu belediyenin mali işlemleri oluşturmaktadır. Bu çerçevede, örneğin meclisin imar planı değişikliği konusunda aldığı

bir karar veya personel ataması gibi kararlar idari işlem niteliğinde bir karardır. Bu nedenle denetim komisyonunun bu tür kararlar üzerinde herhangi bir yetkisi yoktur. Ancak bazı durumlarda, mali işlemle ayrılması mümkün olmayan veya ayrılması durumunda herhangi bir anlamlı sonuç üretilemeyen hallerde, idari işlemlere de bakılması mümkün olabilmektedir. Örneğin, belediyenin verdiği bir ruhsatın harcının tahsil edilip edilmediğini veya tahsil edilen miktarın yeterli olup olmadığını belirlemek için verilen ruhsata da bakılması gerekmektedir (Göngör, 2008: 16).

Bunun yanında, denetim komisyonunun yapacağı mali denetim sadece belediyenin işlemleri ile sınırlıdır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 22.03.2006 tarih ve 57505 nolu görüşünde de belirtildiği gibi, denetim komisyonu, belediyeye bağlı kuruluşları ve belediyenin ortak olduğu şirketleri denetleyemez. Denetim komisyonunun, belediyeye bağlı kuruluşlardan ve şirketlerinden, belediyeye olan ilişkileri ile ilgili bilgi ve belge istemekle sınırlı yetkisi söz konusudur.

Denetim komisyonu, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışmakta ve çalışmalarında kamu kuruluşları personelinden ve gerekli durumlarda uzman kişi ve kuruluşlardan da yararlanabilmektedir (md. 25). Uzman kişiler, bireysel olarak çalışan ve belli alanlarda uzmanlığa sahip olan kişileri ifade ederken, uzman kuruluşlar, kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşları, esnaf ve sanayi odaları vb. gibi kuruluşlar ile denetim ve benzeri konularda faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişilerini ifade etmektedir (Güngör, 2008: 17).

Denetim komisyonunun çalışma süresi, 25. maddede kesin bir şekilde sınırlandırılmıştır. Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlayıp, hazırladığı raporu mart ayının onbeşine kadar meclis başkanlığına sunmak zorundadır. Denetim komisyonu raporunda konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak Melis başkanlığı tarafından yetkili makamlara suç duyurusunda bulunmaktadır.

Denetim komisyonunun işleyişine ilişkin süreç, il özel idareleri için de aynı şekilde ortaya çıkmaktadır. 5302 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre, il genel meclisi, her yılın Ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu kurmaktadır. Komisyon, her

siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışmaktadır. Çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabilen komisyon, valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilmektedir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur.

Komisyon, çalışmasını Şubat ayı sonuna kadar tamamlayıp hazırladığı raporu izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunmaktadır. Meclis başkanlığı, konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili yetkili makamlara suç duyurusunda bulunabilmektedir.

Arıkboğa ve diğerlerinin belediye meclis üyeleri üzerinde gerçekleştirdiği araştırmada meclis üyelerinin %77,9'u denetim komisyonlarının etkin olarak işlediğini ifade etmişlerdir (Arıkboğa ve diğerleri, 2007: 108). Oktay'ın İstanbul il genel meclisi üyeleri üzerinde yaptığı araştırmada meclis üyelerinin %78'i (2010a: 156), Kocaeli il genel meclisi üyeleri üzerinde yaptığı araştırmada meclis üyelerinin %90'ı (2010b: 87) denetim komisyonlarını etkin işleyen bir mekanizma olarak değerlendirmişlerdir. Görüldüğü gibi, denetim komisyonu yerel yönetim reformları ile birlikte ortaya çıkan bir mekanizma olmasına karşılık, komisyonun etkinlik düzeyine ilişkin algılamalar oldukça yüksektir.

#### **2.3.1.4. Gensoru**

Gensoru, soru ve genel görüşmeden farklı olarak, sadece belediye yönetimi açısından geçerli olan bir mekanizmadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26 maddesinin 7. ve 8. fıkralarında düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre, meclis üye tamsayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Gensorunun siyasi ve idari sonucu, meclis üye tam sayısının  $\frac{3}{4}$ 'ünün belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı alması halinde ortaya çıkmaktadır. Yetersizlik kararı alınması durumunda, bu karar ile birlikte, görüşmeleri kapsayan tutanak da meclis başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülki amirine gönderilmektedir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Nihai kararı Danıştay



vermektedir. Gensoruya ilişkin düzenlemeler 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da bulunmaktaydı (m. 61). Ancak 5393 sayılı Kanundan farklı olarak yetersizlik kararı için aranan nitelikli çoğunluk 2/3 olarak düzenlenmişti.

Görüldüğü gibi, gensoru önergesinin gündeme alınabilmesi için, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı gereklidir. Gensorunun güçlü bir yaptırım mekanizmasına sahip olmasından dolayı, genel görüşmeden farklı olarak, önerenin gündeme alınması, toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak değil, üye tam sayısının salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. Bu karar bir bakıma önerenin ön kabulü olarak değerlendirilebilir.

Gensoru mekanizmasının işlevselliği açısından en önemli sorun, Danıştay'ın yaptığı inceleme ve verdiği kararın sadece yasada belirtilen ve yukarıda zikredilen hukuki süreçlerin bir değerlendirmesi şeklinde mi olacağı yoksa Danıştay'ın bir yerindelik incelemesi mi yapacağıdır (Arıkboğa, 2008: 181).

Bu konudaki Danıştay kararları incelendiğinde, Danıştay'ın sadece hukukilik denetimi değil, yerindelik denetimi de yaptığı göze çarpmaktadır. Nitekim Danıştay'ın E 1986/221 K 1986/287 sayılı kararında, belediye meclisi tarafından kabul edilen gensoru önergesinin soyut iddialar içermesi ve hiçbir kanıt ve belgeye dayanmamasından, E 1993/2558 K 1993/4431 sayılı kararında, belediye başkanının suçluluğuna ilişkin kesinleşmiş bir yargı kararı bulunmamasından ve E 1996/4187 K 1997/112 sayılı kararında, gensoruda ileri sürülen savların başkanın düşürülmesini gerektirecek nitelikte olmadığından dolayı başkanlıktan düşürülme istemlerini reddetmiştir.

Ortaya çıkardığı sonuçlardan dolayı gensoru mekanizmasının soru ve genel görüşmeye göre, daha etkili bir mekanizma olduğu ileri sürülebilir. Ancak konuyu sadece somut yaptırımlar açısından değerlendirmek gerekmektedir. Zira bu mekanizmanın sonuçlanması için nitelikli çoğunluk aranması ve yetersizlik kararının Danıştay tarafından onaylanması bu mekanizmasının işleyişini zorlaştırmaktadır.

Arıkboğa ve diğerlerinin yaptığı çalışmada, belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarının etkinlik düzeyini belirlemek amacıyla sorulan soruda, gensoru mekanizmasının etkinliği sayısal anlamda yüksek olmasına karşın, diğer

mekanizmalarla karşılaştırıldığında, en düşük etkinlik mekanizmasına sahip olan mekanizma olduğu dikkat çekmektedir (Arıkboğa ve diğerleri, 2007: 107).

### **2.3.1.5. Faaliyet Raporunu Değerlendirme**

İl özel idaresi ve belediyelerin bilgi edinme ve denetim yollarından bir diğeri de faaliyet raporunu değerlendirmedir. Faaliyet raporlarının yasal dayanağını, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. ve 56. maddeleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. ve 39. maddeleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesi ve Kamu İdaresince Hazırlanacak Faaliyet Raporu Hakkında Yönetmelik oluşturmaktadır.

Yerel yönetim reformları çerçevesinde ortaya çıkan değişimler, yerel yönetimlerin hesap vereceği konu açısından da önemli yenilikler ortaya çıkarmıştır. Bu yeniliklerin en önemlisi yerel yönetimlerin performans için hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesidir. 5393 sayılı Kanun'un 41. maddesine göre, belediye başkanı mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yükümlü kılınmıştır. Hazırlanan stratejik plan ve performans programı aynı zamanda bütçenin hazırlanmasında da esas alınmaktadır. Ancak nüfusu 50.000'in altında olan belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmemiştir. Benzer düzenleme il özel idareleri açısından da söz konusudur. 5302 sayılı Kanun'un 31. maddesi, valinin mahalli idareler seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ve performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmasını öngörmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 56. maddesine göre belediye başkanı, Kamu Mali Yönetim ve Kontrolü Kanunu'nun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde, stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Mart ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

faaliyet raporunun meclise gönderilmesi sonrasındaki süreç ise, 5393 sayılı Kanun'un 26. maddesinin 4. 5. ve 6. fıkralarında düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeler göre, belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilmektedir. Vali tarafından gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderilen dosya, yetersizlik kararının, Danıştayca uygun görüldüğü durumda belediye başkanı, başkanlıktan düşmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da "reisin senelik raporu" başlığında da benzer bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak bu düzenleme, yetersizlik kararı için aradığı nitelikli çoğunluk ve hazırlanacak raporun konusu açısından farklılıklar taşımaktaydı. 1580 sayılı Belediye Kanunu yetersizlik kararı alınabilmesi için gerekli olan nitelikli çoğunluğu 2/3 olarak düzenlerken, 5393 sayılı Belediye Kanunu bu oranı 3/4 olarak düzenlemiştir. 1580 sayılı Kanun'a göre belediye başkanının hazırlayacağı senelik raporun konusunu, meclis kararlarının uygulanması, belediyenin mali durumu ve üzerinde anlaşmaya varılmış taahhütlerin gerçekleştirme derecesi oluşturmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanun'u ve ilgili düzenlemelere göre, faaliyet raporunun konusunu genel olarak performans, mali konular ve belediyenin idari ve teknik kapasitesi oluşturmaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporu Hakkında Yönetmeliğe göre (m.18), kamu idarelerince hazırlanacak faaliyet raporlarının aşağıda belirtilen beş unsurunu kapsamaması gerekmektedir.

- *Genel Bilgiler:* Bu bölümde, idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuata ilişkin bilgilere, yıllık faaliyetler hakkında bilgi ve değerlendirmelere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmelidir.
- *Amaç ve Hedefler:* Bu bölümde, idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalara yer verilmelidir.
- *Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler:* Bu bölümde, mali bilgiler ve performans bilgilerin detaylı olarak yer verilmelidir.

- *Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi:* Bu bölümde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir.
- *Öneri ve Tedbirler:* Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelen değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere yer verilir.

Tıpkı gensoru mekanizmasında olduğu gibi, belediye başkanının hazırladığı faaliyet raporunun yetersizliğine ilişkin iddia ve görüşlerin, ciddi, tutarlı, somut, önemli ve belgeye dayalı olması gerekmektedir. Danıştay'ın E.1990/1636 K. 1990/1847 sayılı kararında, belediye başkanının kamu hizmetlerini aksattığı, kişisel yarar sağladığı, yöre halkının yararına olmayan işler yaptığı iddialarına yönelik önemli belirtilerin olmadığı; E 1990/1138 K.1190/1135 sayılı kararında, yapılan eleştirilerin seçilmiş bir organın düşürülmesini gerektirecek nitelikte iddialar olarak kabul edilmemesi; E. 1987/232 K. 1987/236 sayılı kararında, iddianın somut belgelere dayandırılmaması ve E 1987/8 K.1987/141 sayılı kararında, konuya ilişkin kesinleşmiş yargı kararı bulunmaması gerekçesiyle, belediye başkanlığından düşürülme taleplerini reddetmiştir.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, faaliyet raporunun belediye meclisi tarafından kabul edilen stratejik plan ve performans programı doğrultusunda hazırlanması, faaliyet raporunun daha somut ve ölçülebilir kriterler doğrultusunda değerlendirilmesi imkânını yaratmaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 312).

Faaliyet raporunun değerlendirildiği meclis toplantısının tutanakları, belediye başkanının soru ve eleştirilere verdiği cevapların yeterli ve belgeye dayalı olup olmadığının mahkemece tespit edilmesi açısından önem taşımaktadır. Meclis üyeleri tarafından yapılan eleştirilere ve yöneltilen sorulara karşı verilen cevaplar tatmin edici ve belgeye dayalı olarak cevaplanabiliyor, yıl içinde yapılmayan hizmetlerin nedenleri

ortaya konulabiliyorsa, karar örneklerinde de görüldüğü gibi düşürülme istemi Danıştayca kabul edilmemektedir (Dönmez, 2006: 25).

Ancak, gerek gensoru önergesi için gerekse de faaliyet raporunun değerlendirilmesi sürecinde Danıştay'a verilmiş olan yetkilerin yerinde olup olmadığı tartışılmaktadır. Danıştay'ın gerçekleştirmiş olduğu yerindelik denetimi, meclisin demokratik denetiminin işlevselliğini zayıflatması açısından tartışma yaratmaktadır. Danıştay, meclis tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilen bir gensoru önergesinin ya da faaliyet raporu için yetersizlik kararının somut kanıtlar taşımamasını gerekli görmekte ve bu konuya ilişkin kesinleşmiş yargı kararları aramaktadır. Bu nedenle çoğu zaman başkanlıktan düşürme talebi reddedilmektedir (Arıkboğa, 2008: 186).

Meclisin nitelikli çoğunlukla aldığı kararın Danıştay tarafından onaylanmasına ilişkin iki görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki, belediye başkanını yıpratmak, zor duruma düşürmek için ve kişisel ya da siyasi çekişmeler nedeniyle verilmiş olan gensoru veya faaliyet raporunun yetersizlik kararının, hukuka uygun olarak görülemeyeceğidir (Sezer ve Söyleyici, 2008: 62). Bu nedenle, verilen kararın yerindeliliğinin incelenmesi gensoru önergesinin veya yetersizlik kararının objektif, somut belge ve bilgiye dayalı olarak verilmesi gerektiğine yöneliktir (Özkan, 2006: 10). Ancak diğer görüş, yerel meclislerin aldıkları kararın Danıştay tarafından reddedilmesinin meclislerin denetim yetkisine zarar verdiğini ileri sürmektedir. Çünkü demokratik denetime ilişkin olarak alınan bu karar, doğası gereği olarak bir yargı kararı değil, bir siyasal karardır. Bu siyasal karar alındığı anda, başka bir makamın onayına ya da kararına gerek kalmaksızın başkanın görevi sona ermeli ve başkanlıktan düşmelidir (Arıkboğa, 2008: 186–187).

Meclisin  $\frac{3}{4}$  gibi nitelikli çoğunluğu tarafından alınan bir kararın Danıştay tarafından reddedilmesi, pratikte önemli sorunları ortaya çıkarabilir. Böyle bir durumla karşı karşıya kalan belediye başkanı ve belediye meclisinin huzurlu bir ortamda çalışıp idari faaliyetleri etkin bir şekilde yerine getirmesi güç olabilir.

İl özel idareleri açısından, il genel meclisinin, valinin hazırladığı faaliyet raporunu değerlendirmesi belediyelerdeki sürece benzemekle birlikte bir takım farklılıklar da içermektedir. 5302 sayılı Kanun'un 39. maddesi uyarınca, vali tarafından hazırlanan

faaliyet raporu<sup>1</sup>, vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine sunulur. 18. maddeye göre “faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı’na gönderilir”. Kanunda “gereği yapılmak üzere” kavramı kullanıldığına göre, bakanlığın durumu yerinde inceleme amacı ile müfettiş göndermesi, hazırlanan rapora göre vali ile ilgili idari işlem (merkeze alınma gibi) yapması mümkündür.

Ancak, yetersizlik kararının İçişleri Bakanlığı’na gönderilmesi sonucunda, Bakanlığın hangi yönde tutum alacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Yetersizlik kararı tıpkı belediyelerde olduğu gibi il genel meclisi ile vali arasında bir güven bunalımını ortaya çıkarmaktadır. Böyle bir karardan sonra bu iki organ arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi zorlaşmaktadır. İl özel idaresi faaliyetlerinin olumsuz yönde etkilenmemesi için düzenlemedeki bu boşluğun doldurulması gerekmektedir (Şengül, 2010: 59).

Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının etkinliğini belirleyen en önemli faktörlerden birisi, karar organı ile yürütme organı arasındaki siyasi ilişkilerdir. Arıkboğa, yerel yönetimlerin organları arasındaki ilişkilerin yasal/kurumsal, siyasal ve bölgesel olmak üzere üç boyutu olduğunu ifade etmektedir (2008: 166–195). Organlar arasındaki siyasal ilişkiler, meclislerin denetim yetkisini kullanımını etkilemektedir. Valinin atamayla göreve gelmesi ve hem merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olması hem de il özel idaresinin yürütme organı olması dolayısıyla siyasi ilişkiler belediye yönetimlerinde daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Azıklı ve Özgür’e göre, belediye organları arasındaki siyasi ilişkiler başkan ve meclis üyelerinin siyasi parti ile olan ilişkilerini temel almakta ve bu ilişkiler, meclis, encümen ve başkan arasındaki hukuksal ilişkilerin önüne geçmektedir (Azıklı ve Özgür, 2005: 310). Başkan ve meclis üyelerinin siyasal kimliklere sahip olmaları, meclis içinde başkanla aynı partiye mensup olanlar ve olmayanlar şeklinde ikili bir ayırım ortaya çıkarmaktadır. Başkanla meclis üyeleri arasındaki ilişki, yasal/kurumsal açıdan bakıldığında bir güç ilişkisi iken, siyasal açıdan bir dayanışma veya çatışma ilişkisine

---

<sup>1</sup> Belediye başkanının hazırladığı faaliyet raporunun içeriğine ilişkin açıklamalar, vali tarafından hazırlanacak faaliyet raporu için de geçerlidir.

dönüşebilmektedir. Başkanla aynı siyasi parti mensup üyeler arasında dayanışma, farklı partiye mensup üyeler arasında bir çatışma ilişkisi ortaya çıkabilmektedir (Arıkboğa, 2008: 190).

Faaliyet raporunu değerlendirmenin yerel yönetimlerde ne derecede etkin olduğuna ilişkin, Arıkboğa ve diğerlerinin yaptığı araştırmada meclis üyelerinin %83,8'i bu mekanizmanın etkin olarak işlediğini belirtmişlerdir. Oktay'ın yaptığı araştırmalarda ise, İstanbul il genel meclisi üyelerinin %80,5'i (2010a: 156), Kocaeli il genel meclisi üyelerinin %80'i ise faaliyet raporunu değerlendirmenin etkin işleyen bir mekanizma olarak değerlendirmişlerdir.

### **2.3.2. İdari Birimlere Karşı Hesap Verebilirlik**

İdari hesap verebilirlik, yönetimle ilgili eylem ve işlemler için idari birimlere açıklama yapmak anlamına gelmektedir. Bu hesap verebilirlik sisteminde idare, kendi tüzel kişiliği içindeki birimlere açıklama yapabileceği gibi, kendi tüzel kişiliği dışındaki birimlere de açıklama yapabilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin idari makamlara hesap vermesi ya da idari makamlar tarafından denetlenmesi çok farklı düzeylerde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin idari mekanizmalar literatürde çeşitli şekilde sınıflandırılmaktadır.<sup>1</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesine göre, belediyeler ve il özel idarelerinde denetim, iç ve dış denetim şeklinde yapılmakta ve iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır.

---

<sup>1</sup> Literatürde yerel yönetimler üzerindeki idari denetim mekanizmaları ağırlıklı olarak, iç denetim ve dış denetim olarak iki gruba ayırarak incelemektedir. Bu sınıflandırmanın çoğunda, iç denetim, hiyerarşik denetim, dış denetim ise vesayet denetimi olarak sınıflandırılmaktadır (Karanfiloğlu, 2000: 67; Ekici ve Toker, 2005: 6-8; Gözübüyük, 1999: 306; Tortop ve Diğerleri, 2006; Eryılmaz, 2010: 316; Dönmez, 1996: 7; ). Bu sınıflandırmalardan farklı olarak Sanal, idari denetimi, iç denetim, dış denetim ve hiyerarşik denetim olmak üzere üçlü bir ayırma tabi tutmaktadır (Sanal, 2008: 11). Gözler ise idari denetimi, isti'laf yoluyla denetim, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi, Bilgi edinme ve Değerlendirme Kurulu tarafından yapılan denetim, İnsan Hakları Kurulları tarafından denetim-Denetleme Kurulları tarafından denetim olarak sınıflandırmaktadır (Gözler, 2009: 806-810). İdari denetime ilişkin bir başka farklı sınıflandırma Turhan tarafından yapılmıştır. Turhan'a göre idari denetim, iç denetim, dış denetim ve denetim kurul ve kuruluşlarınca yapılan denetim olmak üzere üç türdür (Karaarslan, 2008: 188-244).

İç denetim, idarenin kendi kendini denetlemesi iken, dış denetim, denetlenen birimin ait olduğu kurum dışında başka kuruluşça denetlenmesi anlamına gelmektedir (Örnek, 1992: 254–256). Çalışmamızda idari hesap verebilirlik mekanizmaları, hiyerarşik hesap verebilirlik, iç denetim, idari vesayet, bağımsız kurul ve organlara hesap verebilirlik olmak üzere dört çerçevede değerlendirilmiştir.

### **2.3.2.1. Hiyerarşik Hesap Verebilirlik**

Ast ve üstler arasındaki ilişkiye dayalı olarak ortaya çıkan hiyerarşik hesap verebilirlik, her ne kadar merkezden yönetim sisteminin bir sonucu olarak gelişmiş ise de, her kamu tüzel kişiliğinin iç bünyesinde de bulunmaktadır. Bu nedenle hiyerarşik hesap verebilirlik, yerinden yönetim kuruluşlarının kendi bünyesinde de uygulanmaktadır (Eroğlu, 1974: 314). Astla üst arasındaki hiyerarşik ilişkide, astların üstlerden gelen bütün emir ve talimatları yerine getirme yükümlülüğü vardır. Ancak bu durumun bir takım istisnaları olabilmektedir. Örneğin “kanunsuz emir” de, ast, üstünden aldığı emri, yasalara aykırı görürse yerine getirmeyebilir ve bunu o emri verene bildirir. Ancak, üst emrinde ısrar eder ve bunu astı yazılı olarak iletirse, ast o emri yerine getirmekle yükümlüdür. Burada sorumluluk emri verene aittir. Buna karşılık konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilemez.

Hiyerarşik denetim, hiyerarşik amirin, astları üzerinde kullandığı genel bir denetim yetkisidir. Bu yetkinin üstlere kanunla verilmesine gerek yoktur. Üstler bu yetkiyi re’sen veya ilgililerin başvurusu üzerine kullanabilmektedir. Bu denetim, amir olmanın doğal bir sonucudur ve hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır (Kalabalık, 2008: 556).

Yerel yönetimlerde hiyerarşik anlamda “üst”ün kim olduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetimlerin kuruluş kanunlarında belirtilmektedir. 5018 sayılı Kanunun dördüncü bölümünde üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu düzenlenmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre, üst yönetici il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmektedir. Belediye teşkilatındaki



zorunlu idari birimler, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Ancak belediye teşkilatı içinde, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, sağlık, itfaiye, imar, insan hakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler de oluşturulabilir. Belediye başkanının, üst yönetici olması dolayısıyla, belediyedeki tüm birimler üzerinde hiyerarşik denetim uygulama yetkisi söz konusudur.

Benzer düzenlemeler 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'u ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'a göre, büyükşehir belediye yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı, bu sıfatla belediye teşkilatını sevk ve idare etmektedir. Büyükşehir belediye yönetimi, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının bu birimler üzerinde hiyerarşik denetim yetkisi bulunmaktadır.

İl özel idaresine baktığımızda ise vali, 5302 sayılı Kanunu'na göre, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idare teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmektedir. İl özel idaresi teşkilatı, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan hakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. Vali üst yönetici olarak bu birimleri denetleyebilmektedir.

5018 sayılı Kanun'daki bu tanımlamalar, yerel yönetim birimlerinde hiyerarşik olarak en üst konunda bulunanı tanımlamaktadır. Ancak yerel yönetimlerdeki hiyerarşik hesap verebilirlik ilişkisi sadece belediye başkanı ya da vali ile diğer idari birimler arasında ortaya çıkmaz.

Bir kurum içinde yer alan her üstün astları üzerinde denetimi bulunmaktadır. Bu çerçevede, büyükşehir belediyelerinde genel sekreter, daire başkanı, şube müdürü, diğer belediyelerde müdürler ve il özel idarelerinde genel sekreter, daire başkanı ve şube müdürleri de hiyerarşik amirlerdir. Bu ilişkide her ast kendi üstüne hesap vermektedir.

### **2.3.2.2. İç Denetim**

Günümüzde her bir kurum veya kuruluş, kendi kuruluşlarının etkinliği ve yeterliliği ile performans kalitesine ilişkin olarak giderek artan oranda hesap verme sorumluluğuna muhatap olmaktadır. Bu nedenle, kurum ve kuruluşların yönetiminde yer alanların

kontrol mekanizmaları ve performansları hakkında objektif analizler, değerlendirmeler, tavsiyeler, görüşler ve bilgiler elde edebilmesi için iç denetim mekanizmalarına ihtiyaçları bulunmaktadır. (Özeren, 2000: 7–8).

İç denetim, 1941 yılında New York'ta İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) kurulmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Bu Enstitü'nün belirlediği Uluslararası İç Denetim Standartlarına göre iç denetim, “bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetimi, kontrol, ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur” (icdenetim.shcek.gov.tr).

İç denetim çoğu zaman iç kontrol kavramıyla karıştırılmaktadır. “Kontrol” kavramı olaylara, faaliyetlere ve kişilere etki edebilme gücüne sahip olmayı ifade etmektedir. Bu çerçevede, belirlenen amaçlara ulaşmak için örgüt yöneticilerinin almış olduğu bütün önlemler ve uyguladığı yöntemler kontrol kavramı içinde değerlendirilmektedir. İç denetim ise, örgüt içinde kurulmuş bir değerlendirme fonksiyonudur. İç denetimin amacı, örgüt içindeki yöneticilerin sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirmelerine yardımcı olmaktır (Kepekçi, 2004: 65,80).

Kamu kurum ve kuruluşlarında kontrol sisteminin uygulanmasına ilişkin iki ana yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar, geleneksel mali kontrollerin uygulandığı merkezden kontrol modeli ve iç kontrollerin uygulandığı yerinden kontrol modelidir. Geleneksel mali kontrol yaklaşımında, kontrollerin sorumluluğu, icracı kurum yerine Maliye Bakanlığı'na aittir. Bu modelde, Maliye Bakanlığı tüm bakanlıklar ile merkezi ve yerel yönetim kuruluşları üzerinde mali kontrol ve uygunluk denetimi gerçekleştirmektedir. Bu yaklaşım, kontrolün yapıldığı kuruma bağlı olmadan çalışan bir kontrolörün, görevini daha bağımsız ve tarafsız olarak yürüteceği varsayımına dayanmaktadır. Bu sistemin tipik olarak uygulandığı ülkelerin başında Fransa gelmektedir (Baltacı ve Yılmaz, 2006: 255–258; Gönülaçar, 2008: 4–5).

Anglo-Sakson modeli olarak da ifade edilen yerinden kontrol modelinde ise, her kamu kuruluşu kendi oluşturduğu ve yönettiği kontrol dinamikleri aracılığıyla hesap verme sürecini işletmektedir. İngiltere, Hollanda gibi ülkelerde benimsenen bu model “yönetim sorumluluğu anlayışı” olarak da ifade edilmektedir. Bu modelde iç kontrol,

mali kontrolden daha geniş bir yönetsel süreci ifade etmektedir. Söz konusu sistem, karar alma süreçlerinin ve yönetim kademesinin her aşamasında uygulanmaktadır. Ancak iç kontrol sisteminin başarısını etkileyen çok çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bu faktörlerin en önemlilerinden biri de, iç kontrol sisteminin etkinlik ve yerindeliğini inceleyecek iç denetim ve denetçilerin varlığıdır (Baltacı ve Yılmaz, 2006: 255–258; Gönülaçar, 2008: 4-5).

İç denetim, karar alma süreçlerinin doğruluğunu usul ve esas yönünden değerlendirme ehliyetine sahip olduğu varsayılan iç denetçilerce gerçekleştirilmektedir (Baltacı ve Yılmaz, 2006: 259). İç denetçi, yönetim birimi içinde, üst yönetici ve harcama yetkilisine, sistemin nasıl işlediğini, harcamaların mevzuata uygun yapıp yapılmadığını, birimin performans hedeflerine ne derecede ulaştığını, aksayan yönler varsa neler olduğunu ve harcama yönetiminin geliştirilmesi için neler yapılması gerektiği gibi konularda rapor hazırlayarak önerilerde bulunur (Kerimoğlu, 2006: 238). Görüldüğü gibi, iç denetçilerin yaptıkları denetimlerin alanı oldukça geniştir. Bu anlamda iç denetçilerin sadece denetim yaptıklarını söylemek doğru değildir. İç denetçiler gerek mali, gerekse idari anlamda yapılan tüm faaliyetlerde çok çeşitli görevleri bulunmaktadır. Ancak bu faaliyetlerin ve sorumlulukların tam olarak yerine getirilmesi için iç denetçilerin bağımsız olmaları gerekmektedir (Gönülaçar, 2008: 21).

Denetçinin gerçekleştireceği hedefler, uygulayacağı denetim prosedürleri ve teknikleri, iş kalitesi ve hazırlayacağı rapor bakımından uyması gerekli olan bir takım kurallar bulunmaktadır. Bu kurallar denetim standartları olarak ifade edilmektedir. İç denetime ilişkin standartlar ilk kez ABD İç Denetim Elemanları Enstitüsü tarafından iç denetimin rolü ve sorumluluklarının özetini kapsayan bir tebliğ şeklinde yayınlanmıştır (Özeren, 2000: 6). İç denetime ilişkin standartlar, uluslararası alandaki standartlara paralel olarak her ülkenin kendi iç yapısında belirlenmektedir. Uluslararası İç Denetim Standartlarına göre, iç denetim faaliyeti bağımsız olmalı ve iç denetçiler görevini yaparken objektif olmalıdırlar. Bu hem kurum içi bağımsızlık hem de bireysel objektifliğin sağlanması aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bunun yanında iç denetçiler, tarafsız ve önyargısız bir şekilde davranmalı ve her türlü çıkar çatışmasından uzak durmalıdır. Görevlendirmeler, yeterlilik ve azamî meslekî özen ve dikkat ile yerine getirilmelidir (www.tide.org.tr).

İç denetimin, detayları ve standartları iyi tanımlanmış ve günümüzde çoğu ülkede geçerliliği tanınmış bir olgu olduğu söylenebilir (Baltacı ve Yılmaz, 2006: 259). Türkiye’de iç denetim, ilk olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun’a göre iç denetim uluslararası tanımlamalara paralel olarak, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” şeklinde tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanun’u ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’u denetimin kapsamı ve türleri başlıkları altında, iç ve dış denetimi düzenlemiştir. İlgili düzenlemelere göre, belediyelerde ve il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Belediyeler ve il özel idarelerinde gerçekleştirilecek iç ve dış denetim 5018 sayılı Kanun’un hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Belediye ve İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeler de bu esaslara göre denetlenmektedir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin bilgisine sunulmaktadır.

Bu çerçevede, büyükşehir belediyesi ve belediyeler ile il özel idarelerinde gerçekleştirilecek iç denetim 5018 sayılı Kanun çerçevesinde iç denetçiler tarafından gerçekleştirilecek ve ilgili birimlerin yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak, İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun uygun görüşü üzerine doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulacaktır.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, iç denetimde uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun olarak, iç denetçilerin eğitimi ve iç denetim standartlarının belirlenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı’na bağlı olarak oluşturulmuştur. İç denetçi görevini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirmelidir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun görevleri 5018 sayılı Kanun’un 67. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun görevleri şunlardır:

- a) İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.

- b) Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.
- c) Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.
- d) Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.
- e) Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- f) İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.
- g) İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
- h) İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.
- i) İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.
- j) İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
- k) İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.
- l) Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunmaktadır. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilmektedir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderilmektedir. Kurul, yukarıda da belirtildiği gibi, idarelerinin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçları yıllık rapor halinde Maliye Bakanlığı'na sunarak kamuoyuna açıklayacaktır.

5018 sayılı Kanun'un geçici 5. ve 16. maddelerine göre, kamu idarelerinde iç denetçi atamalarının 31.12.2007 tarihine kadar gerçekleşmesine ilişkin düzenleme bulunmaktaydı. Bu nedenle kamu idareleri için iç denetimin yeni uygulanmaya başladığını söyleyebiliriz.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun 2008 yılına ait hazırlanmış olduğu yıllık rapora göre, mahalli idareler için iç denetçi kadrosu verilen kurum sayısı 157'dir ve bu kurumlara toplam 588 iç denetçi kadrosu tahsis edilmiştir. Bu kadrolardan 114 kuruma toplam 288 iç denetçi ataması yapılmıştır. İç denetçi ataması yapılan 114 mahalli idareler birimden sadece 21'i (%18) İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na denetim raporu göndermiştir. Bu oran genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için %59, özel

bütçeli kuruluşlar için %49, sosyal güvenlik kuruluşları için %100'dür. ([www.idkk.gov.tr](http://www.idkk.gov.tr)).

İç denetim Koordinasyon Kurulu'nun 2008 yıllık raporu incelendiğinde, tüm kamu idareleri için iç denetim uygulamalarının tam anlamıyla gerçekleşmediğini söyleyebiliriz. Mahalli idarelerin, diğer kamu idareleri ile karşılaştırıldığında, gerek tahsis edilen kadrolara atanma durumu, gerekse rapor hazırlama konusunda diğerlerine oranla daha zayıf olduğu dikkat çekmektedir.

### **2.3.2.3. İdari Vesayet**

Merkezden yönetim organlarının yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisine idari vesayet denir (Görmez, 2009: 114–115; Şengül, 2010: 140; Sönmez ve Parlak; 2008: 17; Kalabalık, 2008: 557). Gözübüyük ve Dönmez idari vesayeti, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından denetlenmesi olarak tanımlamaktadır (1999: 308; 1996: 9). Bu çerçeveden bakıldığında vesayet makamlarının çok daha geniş bir perspektiften ele alındığı görülmektedir. Örneğin Dönmez, vesayet makamlarını, merkezi yönetim organlarından oluşan idari makamlar ve kurumlar, idari yargı organları (idare mahkemeleri ve Danıştay) ve mali yargı organları (Sayıştay) olarak değerlendirmektedir (Dönmez, 1996: 10–11).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetiminin en temel niteliklerinden birisi bu yetkinin kanunla düzenlenmesidir. Vesayet yetkisi, kanuna dayanan ve sınırlarının kanunlar tarafından çizilmiş olduğu bir yetkidir. Bu nedenle idari vesayet genel bir yetki değildir.

Vesayet denetiminin temel gerekçesi, üniter devlet sisteminde idarenin bütünlüğünü sağlamaktır. Merkezi yönetimin dışında, farklı tüzel kişiliğe sahip kuruluşların eylem ve işlemleri devletin bütünlüğünü bozabilir veya kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde uyumlu olarak yürütülmesini engelleyebilir. Bu nedenle merkezi idarenin belirli sınırlar içinde yerel yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisine sahip olması gerektiği kabul edilmektedir (Görmez, 2009: 114).

Ancak burada temel sorun, idarenin bütünlüğünü sağlamaya çalışırken yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmemesidir. Özerklik, yerel düzeydeki kararların yerel seçilmişler tarafından belirlenmesi ve yürütülmesini gerektirir. Merkezi yönetimin yerel

yönetimler üzerinde aşırı denetim yetkisine sahip olması ve yerel yönetimlerin hareket alanını daraltması, yerel yönetimlerin özerkliğinin ortadan kaldırılması sonucunu doğurabilmektedir (Şengül, 2010: 140).

Vesayet denetimi, hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Hukuka uygunluk denetimi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yasalara uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu denetimin temel amacı, yerel yönetimlerin yasalara uygun hareket etmesini sağlayarak yetkileri dışında faaliyette bulunmasını engellemektir. Oysaki yerindelik denetiminin sınırları belli değildir. Bu nedenle, denetleyen kişi ya da makama geniş bir serbestlik tanınmaktadır (Eryılmaz, 2010: 317).

Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, organlar üzerinde denetim ile eylem ve işlemler üzerinde denetim olmak üzere iki şekilde ortaya çıkabilir. Merkezi yönetim, organlar üzerinde vesayet yetkisini, mahalli idare organlarını görevden uzaklaştırma, çalışmalarına son verme, olağanüstü toplantıya çağırabilme olarak kullanırken, işlemleri üzerindeki yetkisini, iptal, onama, erteleme, düzeltme, kararların yeniden görüşülmesini isteme ve yargıya başvurma gibi mekanizmalar aracılığıyla kullanmaktadır (Görmez, 2009: 118).

Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları üzerinde uyguladığı en önemli vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırabilmesidir. Anayasanın 127. maddesine göre, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilmektedir.

Merkezi idarenin, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde kullandığı yetkilerden ilki iptal yetkisidir. İptal, yerel yönetimlerin işlemlerinin, vesayet makamı tarafından geriye dönük olarak ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Belediyeler ve il özel idaresi açısından bu yetkiye örnek olarak verilebilecek herhangi bir uygulama bulunmamaktadır.

Vesayet makamının sahip olabileceği ikinci yetki ise, onama yetkisidir. Onama yetkisi, yerel yönetim organlarının aldığı kararların yürürlüğe girebilmesi için, vesayet

makamlarının onaylaması sonucu ortaya çıkan bir yetkidir (Şengül, 2010: 149). 5302 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte olan İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135. maddesine göre, il genel meclisinin aldığı bütün kararlar valinin onayına tabi idi. Vali bu kararları 20 gün içinde onaylamak ya da bu kararlar aleyhine, Danıştay'a başvurmak zorundaydı. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesine göre de, belediye meclis kararları, o yerdeki en büyük mülki amirin onayına tabiydi. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki ilgili düzenlemeye göre, belediye meclisinin almış olduğu kararların yürürlüğe girebilmesi için, bu kararların o yerin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. Mülki idare amirinin kararı iade etme yetkisi bulunmamaktadır.

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde kullandığı bir başka vesayet yetkisi ise, ilgili yerel yönetim birimi tarafından alınan kararın yeniden görüşülmesinin istenmesidir. İl genel meclisinin kararlarının kesinleşmesini düzenleyen 5302 sayılı Kanun'un (m. 15) ilk düzenlenen haline göre "vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir". Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 18/01/2007 tarihli kararıyla bu maddenin ikinci fıkrasında bulunan "...yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar" ifadesi ile 15. maddenin üçüncü fıkrası iptal edilmiştir. Bu çerçevede ilgili madde yeniden değerlendirildiğinde, valinin yeniden görüşülmesini istemediği il genel meclisi kararları kesinleşecektir. Ancak valinin yeniden görüşülmesini isteği kararlar için il genel meclisi ısrar edemeyecektir. Bu durumda valinin il genel meclisi kararları üzerinde açık olarak belirtilmese de onama yetkisine sahip olduğu söylenebilir (Şengül, 2010: 150).

Belediyeler ve il özel idarelerinde uygulanan bir başka vesayet yetkisi ise, hizmetlerde aksama durumunda ortaya çıkmaktadır. Belediye Kanunu'nun 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinde ciddi bir aksama ortaya çıkması ve bunun kanunda belirtilen ilgili şartlarla tespit edilmesi durumunda, İçişleri Bakanı öncelikli olarak makul bir süre çerçevesinde hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini belediye başkanından



ister. Eğer aksama giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi o ilin valisinden istenir. Vali aksaklığı öncelikli olarak belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynakları ile gidermeye çalışmalıdır. Bu mümkün olmazsa diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin bir sonraki ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. Benzer bir düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesinde de bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, denetim ve yetki ikamesi karışımı bir sistemi öngörmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 27).

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı bir başka denetim yetkisi 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesi ve 5393 sayılı Kanun'un 55. maddesinde yer almaktadır. İlgili düzenlemelere göre, il özel idaresi ve belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri, il özel idareleri açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından, belediyeler açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir.

İçişleri Bakanlığı, il özel idareleri ve belediyeler üzerindeki denetim yetkisini, Bakanlığın bünyesinde bulunan Teftiş Kurulu'nda görevli mülkiye müfettişleri ile Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Biriminde görevli kontrolörler aracılığıyla kullanmaktadır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 11).

Kamu bürokrasinin denetlenmesi ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik temel kurumlardan birini oluşturmaktadır. Teftiş, soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle teftiş, yapıp bitirilmiş faaliyet ve işlerle ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2007: 123; Aykaç, 2002: 9).

Ülkemizde bütün bakanlıkların bünyesinde teftiş kurulu başkanlıkları bulunmaktadır. Teftiş kurulu başkanlıkları, ilgili bakanın emri ya da onayı üzerine, onun adına, bakanlık teşkilatı ile bağı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir (Eryılmaz, 2008: 195). İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mülkiye Teftiş Kurulu, Bakan adına hem bakanlık ve bağı kuruluşları üzerinde denetim yetkisini, hem de mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanmaktadır (Aykaç, 2002: 19).

İçişleri Bakanlığı tarafından idari vesayet yetkisinin kullanıldığı araçlardan bir diğeri de mahalli idareler kontrolörleridir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün bünyesinde mahalli idareler kontrolörleri, mahalli idareler üzerinde, teftiş, inceleme ve araştırma yapmaya yetkilidir (Tortop ve diğeri: 2006: 337).

Mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri tarafından gerçekleştirilecek denetimde, denetime tabi birimlerin üç yılda bir denetlenmesi ilkesi esas alınmaktadır. Bu çerçevede her yıl Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından, denetlenecek mahalli idari birimleri gösteren olağan denetim programı hazırlanmaktadır. Ancak olağan denetim programı dışında, İçişleri Bakanı'nın onayı ile özel teftiş, inceleme, soruşturma ve araştırma da yapılabilmektedir ([www.mahalli-idareler.gov.tr](http://www.mahalli-idareler.gov.tr)).

Görüldüğü gibi idari vesayet denetimi, a priori (öncel) veya a posteriori (sonra) olmak üzere iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. Yerel yönetimlerin kararlarının yürürlüğe girmeden önce denetlenmesi a priori, yürürlüğe girdikten sonra denetlenmesi a posteriori denetimdir. A posteriori denetimde, yerel yönetimlerin karar alma özgürlüğüne müdahale daha sınırlı düzeyde kalmaktadır (Şengül, 2010: 149).

#### **2.3.2.4. Bağımsız Kurul ve Organlara Karşı Hesap Verebilirlik**

Bu başlık altında belirtilen kurul ve organların hukuksal statüleri birbirinden farklıdır. Söz konusu yapılanmaları aynı başlık altında değerlendirmemizin sebebi, bunların bağımsız olarak hareket edebilmeleridir. Ancak burada bağımsızlıktan kastedilen özerk bir yapılanmadan ziyade, bu kurul ve organların karar alırken ve faaliyetlerini yerine getirirken hiçbir kurum ya da makamın etkisi altında olmamasıdır.

##### **2.3.2.4.1. Sayıştay**

Yerel yönetimlerin hesap verdiği bağımsız kurumların başında, bağımsız yüksek denetim organı olarak nitelendirilen Sayıştay gelmektedir. Dünyanın birçok ülkesinde bağımsız yüksek denetim organlarının, kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi ve hesap verebilirliğini sağlamada önemli fonksiyonları bulunmaktadır.

Yüksek denetim, kamu idarelerinin faaliyetlerinin, kaynağını anayasadan alan ve birçok ülkede yargısal yetkileri de bulunan, bağımsız kuruluşlarca parlamento adına yürütülen

denetimi ifade etmektedir. Bu denetim, uluslararası alanda da örgütlenmiş ve uluslararası standartlara bağlanmış olan bir denetimdir. Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), yüksek denetimin ilkelerini yöntem ve tekniklerini belirlemektedir. INTOSAI, 1977 tarihinde Lima Deklarasyonu'nu yayınlamakla başlattığı standart belirleme sürecini, 1987 yılında geliştirmiş ve 1991 yılında revize etmiştir (Köse, 2007: 113, 124).

Bağımsız yüksek denetim kurumlarının gerçekleştirdiği denetim, dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Dış denetim kurumlarının yapılandırılmasında Avrupa Birliği ülkelerinde, kuzey ve güney ülke uygulamaları olarak genel hatlarıyla iki modelin bulunduğu ifade edilmektedir. Güney model, mevzuata uygunluk denetiminin ve hesap yargılanmasının yapıldığı bir sistemi ortaya çıkarmaktadır. Kuzey model ise, kaynakların, önceden belirlenen hedeflere uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını parlamentoya periyodik olarak raporlayan ve kurul olarak örgütlenen bir denetim sistemidir. Bunun yanında, İngiltere, Danimarka, İrlanda ve Finlandiya gibi ülkelerde, yüksek denetim kurumları yargı yetkisi bulunmayan ofis tipi kurumlar iken, Fransa, İspanya, İtalya, Portekiz ve Türkiye'de bu kurumlar yargı yetkisine sahiptir (Barun ve diğerleri, 2007: 121).

Yüksek denetim kurumlarının yolsuzlukla mücadele açısından önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu kurumlarda yer alan denetçilerin hesap ve diğer kayıtları değerlendirme konusunda yüksek düzeyde bilgiye sahip olmaları dolayısıyla, herhangi bir anormal durum ya da standart prosedürlerden sapmanın tespit edilmesi açısından diğer organlara göre avantajları bulunmaktadır. Örneğin dışarıdan bir savcı için kamu hesapları anlaşılabilir bir nitelik taşımaktadır. Oysaki denetçiler bu konuda teknik bilgiye sahip olmalarından ötürü yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında daha başarılı olabilmektedir (Busse, 2007: 50).

1980'li yıllarda kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, yüksek denetim kurumlarının önemini daha da arttırmıştır. Performans yönetiminin kamu sektöründe yaygınlaşması ile yüksek denetim alanında girdi ve süreç odaklı yaklaşımlar yerini, sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmıştır. Bunun sonucunda yüksek denetim kurumları, mali nitelikteki işlemlerin ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, mali raporların gerçekleri yansıtıp yansıtmadığı anlamına gelen

düzenlilik denetimi yanında, performans denetimini de gerçekleştirmeye başlamıştır. Böylece yüksek denetim kurumları, kamu kurumlarının önceden belirlenen amaçlara ne derecede ulaştığı ve kamu kaynak kullanımının etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde yerine getirilip getirilmediğini tespit etmeye yönelik görevler üstlenmiştir (Köse, 2007:112).

INCOSAI'nın 1977'de Lima'da kabul ettiği ve devlet denetiminin Macna Carta'sı olarak kabul edilen Lima Deklarasyonuna göre, ulusal bütçeye yansıtılıp yansıtılmadığı veya nasıl yansıtıldığından bağımsız olarak tüm kamu mali faaliyetleri Yüksek Denetleme Kurumu denetimine tabi olmalıdır. Lima Deklarasyonu, denetimin içeriğini kanunilik, düzenlilik ve performans denetimi olarak belirlemiştir. Mali yönetimin kanuniliği, düzenliliği, tutumluluğu ve etkinliği eşit derecede öneme sahiptir. Ancak her bir durum için öncelikleri belirlemek Yüksek denetleme Kurumları'nın elindedir ([www.sayıştay.gov.tr](http://www.sayıştay.gov.tr) (a)).

Türkiye'deki bağımsız yüksek denetim organı olan Sayıştay, Fransız Sayıştay'ını örnek alarak kurulmuş, yargı yetkisine sahip ve kurul olarak yapılanmış anayasal bir kuruluştur (Barun ve diğerleri, 2007: 131). Anayasa'nın 160. maddesine göre, "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir". Anayasa'da 2005 yılında yapılan değişiklikle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması sürecinden oluşan dış denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

2000'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde gerçekleştirilen reformlarla birlikte, Sayıştay'ın denetlediği kurumların kapsamında meydana gelen artış yanında, Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetimin içeriği de değişmiştir. Bu açıdan 5018 sayılı Kanun, Sayıştay'a uluslararası alandaki gelişmelere

paralel olarak yeni görevler yüklemiştir. Sayıştay'ın gerçekleştireceği dış denetimin konusunu, mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi oluşturmaktadır. Mali denetim ve uygunluk denetimi birbirinden bağımsız iki ayrı denetim olarak değerlendirileceği gibi, bunların ikisi “düzenlilik denetimi olarak da değerlendirilmektedir (Candan, 2009: 10). 5018 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın harcama süreci içindeki denetim işlevine (vize/tescil) son verilmiştir. Böylece 5018 sayılı Kanun'un gerekçesinde de belirtildiği gibi, Sayıştay'ın dış denetim organı olarak sadece harcama sonrası denetime odaklanması imkânı ortaya çıkmıştır.

Performans için hesap vermekle ile stratejik plan ve performans esaslı bütçe arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Yerel yönetimler, stratejik planlar çerçevesinde vizyon, misyon, amaç ve hedeflerini belirlemekte ve bu amaç ve hedeflere ulaşma düzeyini ortaya koymak için de performans programları oluşturmaktadır. Bu mekanizmalar çerçevesinde, üst yöneticilerin (belediye başkanı/vali) hesap verme sorumlulukları, yürütülen faaliyetler ve amaç ve hedeflerin gerçekleşme derecesine göre belirlenmektedir (Barun ve diğerleri, 2007: 141).

5018 sayılı Kanun'a göre, yerel yönetimlerin performans programlarında belirledikleri hedeflerin ne derecede gerçekleşip gerçekleşmediğini belirlemek ve meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklamak amacıyla hazırladıkları faaliyet raporları, karar organlarına sunulup kamuoyuna açıklandıktan sonra bu raporların birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Sayıştay, mahalli idareler genel faaliyet raporunu dış denetimin sonuçlarını da dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu raporlar ve değerlendirmeleri kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak diğer kamu idarelerinin olduğu gibi yerel yönetimlerin hesap verebilirliklerini görüşür. Bu görüşmelere, belediye başkanı, vali veya görevlendireceği yardımcısının katılması zorunludur (m.41).

5018 sayılı Kanun, Sayıştay ile iç denetim arasındaki ilişkiyi de düzenlemektedir. Kanun'un 61. maddesine göre, iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulabilmektedir. Bu düzenleme, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetimlerde, ilgili idarenin iç denetim

raporlarının da inceleneceği/incelenmesi gerektiği şeklinde yorumlanmaktadır (Candan, 2009: 10).

Şüphesiz Sayıştay'ın üstlenmiş olduğu yeni görevler yerel yönetimlerin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından oldukça önemli gelişmelerdir. Buna karşın yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen dış denetim bir takım sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Sayıştay'ın yerel yönetimlerin denetimi ve hesap verebilirliğini sağlaması açısından karşılaştığı en önemli sorun, denetim alanının yerel yönetimleri de içerecek şekilde genişlemesine karşın örgütsel kapasitesinin uzun bir dönem boyunca genişlememesidir. Bu durum özellikle performans denetiminin gerçekleştirilmesi açısından sıkıntı yaratmaktadır. Kerimoğlu, dış denetim organlarının örgütsel kapasitesinin sınırlı olmasından dolayı yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen dış denetimin, etkinlik ve verimlilik denetiminden çok mevzuat denetimine yoğunlaştığını ileri sürmektedir (Kerimoğlu, 2006: 238).

Kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran ve bu anlamda Sayıştay'a önemli görevler yükleyen 5018 sayılı Kanun 2003 yılında yürürlüğe girmesine karşın Sayıştay'ın yeniden yapılandırılmasına ilişkin 6085 sayılı Sayıştay Kanun'u 3/12/2010 tarihinde kabul edilmiştir. 6085 sayılı Kanun, Sayıştay'ın görevlerinde ortaya çıkan bu değişimi, 5018 sayılı Kanun ile uyumlu hale getirmiştir. Bunun yanında, Sayıştay'ın üstlendiği yeni görevlerden dolayı örgütsel kapasitesi genişletilmiştir. Bu çerçevede, Sayıştay'ın denetimi uluslararası standartlara uygun olarak yapabilmesini ve performansa dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilebilmesini sağlamak amacıyla Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (m.31). Bunun yanında, denetim alanının genişlemesi ve görevlerinin artmasına paralel olarak savcılık müessesesi de genişletilmiştir (m. 33). Kanun'un yukarıda ifade edilen sorunun giderilmesinde önemli bir adım olduğunu söyleyebiliriz.

Performans için hesap vermenin sadece dış denetim organından kaynaklanan sorunları değil, yerel yönetimlerin kendi içinden kaynaklanan sorunları da bulunmaktadır. Ömürgünüşen ve Sadioğlu'nun il özel idarelerinde gerçekleştirilen reformun uygulamadaki avantajlar ve dezavantajlarını ortaya koymak amacıyla yaptıkları araştırma, performansa dayalı hesap verebilirliğin önemli bir unsurunu oluşturan

stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasının kurumsal, insan kaynağı ve bütçe yetersizliklerinden dolayı tüm boyutuyla oturtulamadığı sonucuna ulaşmıştır (2009: 11-12). Songür, belediyelerin stratejik planlama yaklaşımına bakış açılarını belirlemek amacıyla yaptığı araştırmada ise kamu kurumlarının ve yöneticilerinin stratejik planlama hakkında fikir sahibi olmadan çalışmalara sadece yasal zorunluluk nedeniyle başlamış olmalarından dolayı uygulamada önemli eksiklik ve aksaklıkların bulunduğunu ortaya koymuştur (2009: 50).

Sayıştay 2009 yılı faaliyet raporuna göre, İl özel idarelerinin tamamında Sayıştay tarafından hesap incelemesi yapılmıştır. Denetime tabi olan belediye hesaplarına baktığımızda, 2.968 hesap türünden 667 tanesinde (%22,4) hesap incelemesi yapıldığı dikkat çekmektedir. Bu hesaplardan 16 büyükşehir belediye hesabının tamamında, 19 büyükşehir belediyesi kuruluş hesabının 18'inde, 143 büyükşehire bağlı ilçe belediye hesabından 116'sında, 65 il belediye hesabından 62'sinde, 749 ilçe belediye hesabından 388'nde, 1.976 belde belediyesi hesabından 67'sinde Sayıştay tarafından inceleme yapılmıştır (<http://www.sayistay.gov.tr> (b)). Görüldüğü gibi özellikle belde belediyelerinin denetimi açısından Sayıştay denetimi oldukça yetersiz kalmaktadır.

Kimi ülkelerde bağımsız denetim kurumlarının yerel yönetimler üzerinde etkin bir denetim mekanizması kurabilmek için bölgesel düzeyde örgütlenmeler oluşturduğu görülmektedir. Örneğin Fransa'da bulunan bölgesel denetim kurulları (Yerel Sayıştay), yerel yönetimlerin finansal, idari ve yönetsel faaliyetlerini yasallık ve mali etkinlik açısından incelemekte ve herhangi bir uygunsuzluk olması durumunda maddi cezalar uygulama yetkisi bulunmaktadır. Fransa'daki bölgesel denetim kurullarının bir başka işlevi de yerel yönetimlerin şeffaflığını sağlanmaya yardımcı olmasıdır. Denetim kurullarının hazırladığı denetim raporları, şeffaf bir biçimde yayınlanarak tüm vatandaşların ve kamu görevlilerinin erişimine sunulmaktadır. Bunun yanında bölgesel denetim kurullarının kamu hizmetlerinin devredildiği özel sektör şirketlerini de denetleme yetkisi bulunmaktadır (Toksöz ve diğerleri, 2009: 75–76).

#### **2.3.2.4.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

Kamu gücünü kullananların hesap vermelerini gerektiren bir başka alan etik ilke ve standartlardır. Dünyanın birçok ülkesinde, kamu görevlileri arasında etik ilke ve

standartların geliştirilmesi amacıyla ulusal düzeyde örgütlenen etik kurulları oluşturulmuştur<sup>1</sup>.

Türkiye’de de 2004 yılında kabul edilen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul’un temel amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken, saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmektir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görev alanını, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğine haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve diğer adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personel girmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve yargı mensupları ve üniversiteler 5176 sayılı Kanun’un kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kurul’un temel görevi, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine inceleme yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü geliştirmek için çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak biçiminde düzenlenmiştir (m.3).

Kurul, 13.04.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkeleri 18 başlık altında toplamıştır. Bu ilkeler, kamu hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılmaması,

---

<sup>1</sup> Hollanda Ulusal Etik Ofisi, Japonya Ulusal Etik Kurulu, Letonya Yolsuzlukla Mücadele Kurumu, İrlanda Kamuda Standartlar Komitesi, ABD Kamu Etik Ofisi, Avustralya Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu vb. ([www.etik.gov.tr](http://www.etik.gov.tr))



savurganlıktan kaçma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandırılmaması ve mal bildiriminde bulunmadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun gizli olan mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisi de bulunmaktadır. Bunun yanında Kurul, hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini, gerektiğinde her takvim yılı sonunda kamu görevlilerinden istemeye yetkili kılınmıştır.

Kurul'a kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı davrandığı iddiasıyla en az genel müdür ve eşiti seviyesindeki kamu görevlileri için başvuru yapılabilmektedir. Bu düzenleme, üst yönetimin hesap verebilirliğinin gelişmesine önemli katkılar sağlayacak niteliktedir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı hareket ettiği iddiası ise, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirilmektedir.

Kurul'un yaptığı inceleme sonucunda, etik davranış ilkelerine aykırı işlem ya da eylemin tespit edilmesi sonucunda ortaya çıkan yaptırım, bu kararın başbakanlık tarafından resmi gazetede yayımlamak suretiyle kamuoyuna duyurması şeklinde ortaya çıkmaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesi, 18.05.2010 tarihinde resmi gazetede yayınlanan E 2007/98 ve 2010/33 numaralı kararıyla, ilgili düzenlemenin anayasanın 2., 17. ve 38. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etti. Bunun yanında, Kurul'un aldığı kararlar, Başbakanlığa ve ilgililere bildirilmek durumundadır. Burada ilgililerden kasıt, ilgili bakan ve kuruluşlardır.

Kamu yönetiminde etik alt yapının sağlanması amacıyla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yanında, kamu kurum ve kuruluşlarının etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili tavsiyeler ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum ve kuruluşun üst yöneticisi tarafından en az üç kişiden oluşan etik komisyonu oluşturulmaktadır (m.29).

Hiç şüphe yok ki, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun, kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamak açısından oldukça önemli bir konumu bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin etik açıdan açıklama yapacakları standartların belirlenmesi hesap verebilirlik ilkesinin temel unsurlarından bir tanesini oluşturmaktadır. Bu açıdan Kurul'un, etik ilke ve davranışlarını belirlemek suretiyle hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirdiği söylenebilir. (Yüksel, 2005: 350).

Kurul'un, Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurma olarak uyguladığı yaptırım yetkisi hesap verebilirlik sistemi içindeki konumunu güçlendirmesine katkı sağlamıştır. Kurul'un 2009 yılı faaliyet raporu incelendiğinde, 2009 yılında Kurul'a 402 adet e-posta ile başvuru yapılmış, ancak bunların 68 tanesi değerlendirmeye alınmıştır<sup>1</sup>. Bunun dışında, 9'u resen olmak üzere 115 dosyayla birlikte Kurul'da toplam 183 adet dosya işleme koyulmuş ve bunlardan 53 tanesini karara bağlanmıştır. Karara bağlanan dosyaların %35'i, etik dışı bulunmamış, %28'i yargıya intikal etmesi nedeniyle incelenmesi durdurulmuştur. Kurul kararlarının sadece %11'i Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kurul'un toplam olarak 8 tane Resmi Gazete'de yayımlanan kararı bulunmaktadır. Bu kararlardan 3 tanesinin belediye başkanları hakkında olması dikkat çekmektedir.

Yaptırım mekanizmaları gibi zorlayıcı tedbirler dışında, Kurul'un, araştırma, eğitim, kılavuzluk etme vb gibi, önleyici tedbirler alması etik kültürünün kamu kurum ve kuruluşlarında gelişmesi ve yerleşmesine katkı sağlayacak faaliyetleri de kamu yönetiminin dürüstlüğü ve hesap verebilirliğin artması açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun, yapısı ve işleyişine yönelik olarak bir takım sorunlar da bulunmaktadır. Bu sorunlar, Kurul'un kendi bütçesinin bulunmaması bu nedenle de kendi personelini istihdam edememesi, yargıya intikal eden konuların inceleme kapsamı dışında tutulması nedeniyle Kurul'un çalışma alanının daralması ve

---

<sup>1</sup> 5176 sayılı Kanun'a göre, başvuruların değerlendirmeye alınabilmesi için, başvurunun haklı bir gerekçeye dayanması ve başvuru konusu ile ilgili yeterli bilgi ve belgenin sunulması gerekmektedir. Bu nedenle, e-posta yoluyla yapılan başvuruların büyük bir bölümünün değerlendirmeye alınmamış olduğu düşünülmektedir.

bazı kamu kurum ve kuruluşlarının kapsam dışı bırakılması, Kurul'un etkili bir şekilde çalışmasına engel olan faktörler olarak değerlendirilmektedir (Köseoğlu, 2009: 224).

### **2.3.2.4.3. Ombudsman**

Ombudsman, halkın kamu yönetimine karşı olan şikâyetlerini inceleyen, yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmaya çalışan ve vardığı sonuçları parlamento ve kamuoyuna sunan bir kurumdur (Eryılmaz, 2010: 318). Ombudsman kamu yönetiminin denetlenmesinde, geleneksel denetim yöntemlerinin dışında kalan yargı dışı bir kurum olarak nitelendirilmektedir. Geniş anlamda ele alındığında ise vatandaşların hak ve özgürlüklerinin yönetim karşısında korunmasını sağlayan bir otorite olarak değerlendirilmektedir (Şengül, 2007a: 378).

Günümüzde birçok ülkede farklı şekillerde uygulanmakta olan ombudsmanlık, ilk olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır. İsveç'te ilk ombudsman 1713'de, İsveç Kralı On İkinci (Demirbaş) Şarl ülke dışındayken tayin edilmiştir. Bu ombudsmanın temel görevi, vergi toplayanları, hâkimleri ve kral adına hareket edenleri denetlemektir. Ombudsmanın parlamento adına kamu görevlilerini denetleme anlamında kullanılması ise 1809 yılında yine aynı ülkede gelişmiştir (Özden, 2005: 21). 19. Yüzyıl boyunca ombudsman kurumu sadece İsveç'te bulunmaktaydı. Ancak yirminci yüzyıldan itibaren, özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra birçok ülkede ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Tortop, 2003: 477).

Ombudsman, kurumun bulunduğu ülkelerde, kurumun yapısına göre farklı kelimelerle ifade edilmektedir. Ombudsman için Hollanda'da da "ulusal ombudsman", Fransa'da "arabulucu", Kanada'da "vatandaş koruyucusu", İspanya'da "halk savunucusu", Avustralya'da ve Romanya'da "halkın avukatı", Portekiz'de "adalet temsilcisi", İngiltere'de "yönetim için parlamento komiseri", Polonya'da "sivil haklar savunucusu" ve İtalya'da "sivil savunucu" ifadeleri kullanılmaktadır (Tortop, 2003: 477).

Birçok ülkede bulunan ombudsmanlık sisteminin, ombudsmanın statüsü, yetkileri, kişiliği, yargı organlarına başvurma, araştırma yaparken uyguladığı yöntemler açısından birbirinden farklı özellikleri bulunmaktadır. Çeşitli ülkelerdeki ombudsmanlık kurumunun işleyişini inceleyen Tortop, sistemin uygulandığı ülkelerdeki farklılıklara karşın, ombudsmanın temelde üç ortak yönü bulunduğunu ifade etmektedir. Bunlardan

ilki, ombudsmanın yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olması, ikincisi, şikâyetlerin kişiler tarafından yapılması, üçüncüsü ise, ombudsmana gelen konuları adil olarak değerlendirilmesi ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara ilişkin önlemler önermesidir (Tortop, 2003: 477-478).

Ombudsmanın, kamu yönetimi üzerindeki denetimi, basit bir hukuka uygunluk denetiminden çok daha geniş bir anlamda “idari meşruiyet” denetimidir. Ombudsman idari işlem ya da eylemin hukuka uygunluğunun olup olmasının yanında, uygunsuz, adaletsiz, baskıcı, hatalı veya kötü yönetime dayanan tüm idari işlem ya da eylemler konusunda yetkilidir (Yıldırım, 1994: 128-129).

Etkin hesap verebilirlik sisteminin temel unsurlarından biri “yönetimin vatandaşlar tarafından sorgulanabilirliğinin” sağlanmasıdır. Ombudsmanın en önemli özelliği, sıradan vatandaşların bile kolay olarak ulaşabilmesidir. Vatandaşlar, diğer yönetsel ya da yargısal denetim kurumlarında karşılaştıkları zorluklar, masraf ve bürokratik iş takibi zinciri olmadan ombudsmana sorununu iletebilmektedir. Bu anlamda ombudsman, sorgulanamaz “devlet baba” anlayışı yerine, halkın kamu kurumları ile olan problemlerini anlatabileceği ve haklarını çekinmeden arayabileceği bir “devlet baba” anlayışını yansıtmaktadır (Özden, 2007: 402). Bu nedenle etkin işleyen bir ombudsman sisteminin varlığı, kamu yönetimde hesap verebilirlik ilkesinin gelişimine katkı sağlamaktadır.

Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, kimi ülkelerde ombudsmanın, yerel yönetimler açısından daha farklı bir yeri olduğu dikkat çekmektedir. Her ne kadar, ombudsmanın bulunduğu ülkelerde, yerel yönetim birimleri, ombudsmanın görev alanı içinde yer alsın da, bazı ülkelerde (İngiltere, Kanada, İspanya, Hollanda) ayrı bir yerel yönetim ombudsmanının oluşturulduğu görülmektedir (Özden, 2005; Sanal, 2002: 61-62).

Yerel ombudsman, yerel topluluk üyelerinin yerel yönetim birimleriyle ilgili bir şikâyetleri olduğunda, konunun incelenip değerlendirilmesi üzerine başvuru bir makamdır (Yıldırım, 1994: 128). Bir anlamda parlamento ombudsmanının yerel boyutta bir temsilcisi gibidir (Özden, 2007: 403).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasına ilişkin öneriler 2000’li yıllardan sonra ağırlık kazanmıştır. Bu tarihten sonra Türkiye’de ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin üç önemli adım atılmıştır. Bunlardan ilki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’dır. Tasarının 42. maddesi, mahalli idareler için halk denetçisi oluşturulmasını düzenlemektedir. Tasarıda, her il için mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak için bir halk denetçisinin oluşturulması öngörülmüştür. Ancak tasarı yürürlüğe girememiştir.

Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin ikinci önemli adım, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’dur (R.G. 13.10.2006). Kanun, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasını öngörmüştür. 5548 sayılı Kanun’a göre, Kurum’un görev alanı oldukça geniş tutulmuştur. Kanun’un idare tanımına merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan kamu fonları, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişileri girmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 tarihli ve E.2006/140 K.2005/15 sayılı kararı ile 5548 sayılı Kanun’un anayasanın 6, 87, ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle<sup>1</sup>, tamamını iptal etmiştir. Ancak bu kararın yerindeliğine ilişkin ciddi eleştiriler bulunmaktadır (Özbudun, 2009).

---

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi’nin gerekçeli kararına göre, “Anayasa’nın 123. Maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “İdare” dışında kurulması ve “Yasama”ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa’nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.... Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Anayasa’da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa’dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa’nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.”

Üçüncü adım ise, 2010 yılındaki anayasa değişikliği paketiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Bu tarihte Anayasa’da yapılan değişiklikler, kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasını sağlamıştır. Yapılan değişiklikler sonucu Anayasa’nın 74. maddesine göre, “Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişine ilişkin şikayetleri inceler”. Anayasa’daki ilgili maddeye göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğini belirtmiştir.<sup>1</sup>

Ülkemizde Ombudsman çoğunlukla Devlet Denetleme Kurulu ile karşılaştırılmaktadır. Anayasa’nın 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu, “Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanı dışındadır.”

Devlet Denetleme Kurulu, kişilerin şikâyetleri ya da re’sen değil, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine harekete geçmekte ve herhangi bir kurumda inceleme, araştırma ve denetleme yaptığı zaman hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı’na sunmaktadır. Kurul’un kararları, Cumhurbaşkanı’nın onayından sonra Başbakanlığa gönderilmektedir. Kurul’un raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular, en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmektedir. Sonuçtan, Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığı’na bilgi verilmektedir. Cumhurbaşkanı’nın gerekli gördüğünde önemli konularla ilgili raporları

---

<sup>1</sup> Kamu denetçiliği kanun tasarısı, 05.01.2011 tarihinde meclise sunulmuştur. Tasarı, Kanun’da belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği kurumu kurulmasını öngörmektedir (m.4). Kurum, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, mahalli idarelerin bağlı idarelerini, mahalli idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (m.5).

doğrudan adli ve idari mercilere gönderme yetkisi bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 203).

Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve idari bakımdan onun genel sekreterliğine bağlı olması, kendi isteği ya da vatandaşların şikâyetleri ile değil, Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmesi ve hazırladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunması nedeniyle ombudsmandan farklı statüye sahip olduğunu söyleyebiliriz (Eryılmaz, 2008: 203).

Devlet Denetleme Kurulu, ombudsmandan farklı bir statüye sahip olmasına karşın, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap vermekle yükümlü oldukları otoritelerden biridir. Kurul'un görev alanına yerel yönetim birimleri de girmektedir.

### **2.3.3. Yargı Organlarına Karşı Hesap Verebilirlik**

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yargı denetiminin iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında doğan ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Burada yargı denetiminin temel amacı, yerel yönetimlerin merkeze karşı yargısal anlamda korunmasının sağlanmasıdır. Yerel yönetimler açısından yargı denetiminin ikinci boyutu ise, yerel yönetimler ile bireyler arasında meydana gelen ihtilafları çözüme kavuşturulmasıdır (Karaarslan, 2008: 256). Bu nedenle yerel yönetimler açısından yargı denetimi, hem yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yerel halkın güvencesi olurken, hem de yerel yönetimler için merkezi yönetimin yanlış ve keyfi davranış ve kararlarına karşı koruma işlevi görmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 21).

Sonuçları açısından ele aldığımızda, yerel yönetimler ile yargı organları arasında hesap verebilirlik ilişkisinin en etkili yollardan biri olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü yargı organlarının vermiş olduğu kararlar kesin bir nitelik taşıdığı için tartışmayı ortadan kaldırmaktadır.

İdari yargı denetimi, 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..."<sup>1</sup> Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme

---

<sup>1</sup> Anayasa'nın 125. Maddesi, bu hükmün istisnalarını da belirtmektedir.

görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez”.

Yerel yönetimlerin karar organlarının aldığı kararlara karşı yargı yolunu harekete geçirebilme yetkisi, yerel yönetim birimlerinin yürütme organlarına tanınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre, belediye başkanı, belediye meclisinin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir.

5393 sayılı Kanun'daki düzenlemeye benzer şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da büyükşehir belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü büyükşehir belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerinde dava açabilme yetkisi tanımıştır. Bunun yanında 5216 sayılı Kanunu'na göre büyükşehir belediye başkanına, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin aldığı kararlara (bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki) karşı da dava açabilmektedir. En büyük mülki amirin ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde dava açma yetkisi bulunmamaktadır (Karaarslan, 2008: 256).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23/5 maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 14/5 maddesinde, mülki idare amirlerine de belediye/büyükşehir belediye meclisinin aldığı karara karşı, idari yargı yerlerinde dava açabilme hakkı tanınmıştı. Ancak Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010 tarihli E 2008/27 K 2010/29 ve E2008/28 ve K 2010/30 sayılı kararlarıyla bu düzenlemeleri iptal etti. Anayasa Mahkemesi, ilgili düzenlemelerin iptal edilme gerekçesini “..Anayasa'da çizilmiş bulunan idari vesayet yetkisinin yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasının vesayet yetkisini etkisizleştireceğine” dayandırmıştır.

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yargı denetiminin bir diğer boyutu yerel yönetimler ile bireyler arasında ortaya çıkmaktadır. Yönetimin tutum ve davranışlarından dolayı haksızlığa uğrayan bir kimse, yetkili yargı yerlerine başvurarak yönetsel işlemin iptal edilmesini ve kendisine yapılan haksızlığın giderilmesini isteyebilir (Gözübüyük, 1999b: 2). Ülkemizde yerel yönetimlerin idari işlemlerinin yargısal denetimi, Danıştay ve idare mahkemelerince yapılmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesine göre, iptal davası “idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı



olduklarından dolayı iptalleri için menfaati ihlal edilenler tarafından açılan” dava olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen işlemlere karşı, hukuka aykırı olduğu iddiasıyla, idari yargıda iptal davası, menfaati ihlal edilenler tarafından açılmaktadır. Bu bakımdan sırf hemşehri olmak gerekçesiyle yerel yönetimlerine karşı dava açabilme kabul edilmemektedir (Karaarslan, 2008: 258).

Ancak Danıştay kimi durumlarda “menfaat ihlali” koşulunu geniş bir şekilde yorumlamaktadır. Danıştay’ın 23.06.2008 tarihli ve E 2007/4549 K 2008/5019 sayılı kararında “5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hemşehri Hukuku" başlıklı 13. maddesi uyarınca hemşehrilerin belediye idaresinin karar ve hizmetlerine iştirak etme haklarının bulunduğu; bu hakların belediye hizmetlerinden yararlanan kişiler açısından, hizmetin hukuka uygun yürütülüp, yürütülmediği hususunu yargı önüne getirme hakkını içerdiği,buna göre de, Jeotermal Merkezi Isıtma Sisteminin işletme ve irtifak hakkı verilmek suretiyle yaygınlaştırılması ve işletilmesi işi ile ilgili olarak tesis edilen idari işlemlerle, davacıların belde sakini olarak meşru, kişisel ve güncel menfaatlerinin etkileneceği...” belirterek, hemşehri hukuku çerçevesinde “menfaat ihlalini” geniş bir şekilde yorumlamıştır.

İdari yargı organlarına açılan iptal ve tam yargı davasında davalı yönetimdir. Dava konusu işlemi yapmış olan kişiler, kamu görevlileri, davalı olarak gösterilmez (Gözübüyük, 1999b: 199, 278). Bu nedenle yerel yönetim birimlerinin idari yargı organlarına hesap vermesi örgütsel hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilebilir.

Ancak kamu görevlilerinin bireysel olarak yargı organlarına hesap vereceği durumlar da olabilir. Bunlardan ilki, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kişisel kusurları dolayısıyla, bireylere vermiş oldukları zarardır. Bu zarardan doğan tazminat davaları adli yargıda çözümlenmektedir. İkincisi, yargı kararlarını kasıtlı olarak uygulamayan kamu görevlilerine maddi ve manevi tazminat davası açılabilmesidir. Bu tür davalar da adli yargıda görüşülmektedir. Sonuncusu ise, memurların kast, kusur, ihmal ve tedbirsizlikleri sonucunda idareye vermiş oldukları zararın tazmini amacıyla, idare tarafından açılan davalardır. Bu davalar da adli yargı mercilerinde çözüme kavuşturulmaktadır (Kalabalık, 2009: 76).

#### **2.3.4. Topluma Karşı Hesap Verebilirlik**

Yerel yönetimlerin topluma doğrudan hesap vermelerini sağlayacak mekanizmaların varlığı, yerel düzeyde demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Ashworth ve Skelcher, yerel yönetimlerin topluma karşı doğrudan hesap vermelerinin dört boyutu bulunduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin aldığı kararlar ve yerine getirdiği faaliyetlere ilişkin gerekli açıklamaları yerel halka duyurması; ikincisi yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına yerel düzeydeki tüm paydaşların katılımının sağlanması; üçüncüsü vatandaşların seçim, lobicilik faaliyetleri vb. araçlarla yerel yönetimleri sorgulaması, dördüncüsü<sup>1</sup> ise, vatandaş odaklılık anlayışı çerçevesinde yerel hizmetlerin önceden belirtilen standartlarca yerine getirilememesi durumunda, vatandaşların uğradığı zararın yerel yönetim birimince telafi edilmesi veya sorunun yerel yönetim birimi tarafından çözümünün sağlanmasıdır (2005: 21-22).

Türk yerel yönetimlerinin topluma doğrudan hesap vermelerini sağlayacak mekanizmaları değerlendirirken, Ashwoth ve Shelcher'in yaklaşımı temel alınmakla birlikte, farklı bir sınıflandırma sistemi kullanılmıştır ve yerel yönetimlerin topluma hesap vermelerini sağlayacak mekanizmalar, şeffaflık, katılımcılık ve halka karşı duyarlılık olmak üzere üç açıdan ele alınmıştır.

##### **2.3.4.1. Şeffaflık**

Hesap verebilirlik ile şeffaflığın birbirini tamamlayan kavramlar olduğu daha önce belirtilmişti. Yerel yönetimlerin topluma doğrudan hesap verebilirliğini sağlamadaki temel unsurlardan birini yönetimde şeffaflık ilkesi oluşturmaktadır.

Türk kamu yönetiminde şeffaflık uygulamalarının gelişimi yakın bir döneme rastlamaktadır. Türkiye'de yönetimde açıklık ilkesine ilişkin düzenlemelerin büyük bir bölümü 2000'li yıllardan sonra hızlanan kamu yönetimi reformları çerçevesinde gerçekleşmiştir. Yerel yönetimler açısından ele aldığımızda, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanun'u, 5393 sayılı Belediye Kanun'u, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye

---

<sup>1</sup> Ashworth ve Skelcher, bu mekanizmayı hesap verebilirliği sağlamak için zorunlu bir unsur olarak görmemektedir (2005: 22).

Kanun'u, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'u, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun'u yönetimde şeffaflığı sağlayacak yeni uygulamalar getirmektedir.

Hiç şüphe yok ki, şeffaflığı sağlayan araçlardan en önemlilerinden biri, yönetilenlerin bilgi edinme hakkıdır. Resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkının, “temel hak ve hürriyetler” ile “ekonomik ve sosyal hak”lardan sonra insan hakları evresinin üçüncüsünü oluşturduğu ileri sürülmektedir (Eryılmaz, 2010: 328).

Türkiye’de 2003 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun kabul edilmesiyle yönetimde açıklık ilkesinin uygulanmasına ilişkin önemli bir adım atılmıştır. Demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme haklarını düzenleme amacını taşıyan Kanun, herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının, Kanun’da yer alan istisnalar<sup>1</sup> dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi, başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü olduğu belirtilerek, bilgi edinme hakkı yanında, şeffaflığın unsurlarından biri olan yönetimin bilgi verme yükümlülüğü de düzenlenmektedir.

2004 yılında kabul edilen ve yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesi, Yönetmeliğin kapsamına giren kurumları ayrıntılı bir şekilde belirtmektedir. Bu düzenlemeye göre, köyler dışındaki mahalli idare birimleri ve bunlara bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik ya da şirketleri ilgili yönetmelik kapsamında değerlendirilmektedir.

Gerçek ve tüzel kişiler, il özel idareleri ve belediyelerden, kanunda belirtilen istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilmektedir. Ancak bilgi edinme başvurusu, başvurulmuş kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi ve belgelere ilişkin olmalıdır (4982/m.7). Bilgi ve belge talep edilen kurum ve kuruluşlar, istenilen bilgi ve belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlaması

---

<sup>1</sup> Bilgi edinme hakkının sınırları Kanun’un dördüncü bölümünde düzenlenmektedir. Kanun kapsamı dışındaki bilgi ve belgeler şunlardır: Yargı denetimi dışında kalan işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi ve belgeler, özel hayatın gizliliği kapsamında olan bilgi ve belgeler, haberleşme gizliliği esasını ihlal edecek bilgi ve belgeler, ticari sır olarak nitelenen bilgi ve belgeler, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri.

gerekmektedir. Ancak istenilen bilgi ve belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumunda bilgi ve belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanmaktadır (4982/m.11).

4982 sayılı Kanun, bilgi edinme başvuruları reddedilmesi durumunda, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurul'unu oluşturmuştur (4982/m.14).

Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu'nun, bilgi edinme hakkının yerleşmesi açısından büyük önemi bulunmaktadır. Çünkü, bilgi verme yükümlülüğünde olan yönetim, gizlilik ve dışa kapalılık anlayışı üzerine kurulu geleneksel yönetim anlayışını devam ettirmeye yönelik bir tutum sergileyebilir. Bu noktada Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun kendisine ulaşan itirazların çözümünde oluşturduğu içtihat, şeffaf bir yönetim anlayışının gelişmesi bakımından büyük önem taşımaktadır (Şengül, 2005: 233).

Daha önce de ifade edildiği gibi, 4982 sayılı Kanun ile bireylere bilgi edinme hakkının verilmesi, vatandaşların yönetime doğrudan hesap sorabilmesinin en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır. Ancak uygulamada şeffaf bir yönetimin karşılaşılabileceği bir takım sorular da bulunmaktadır. Bunlar, yöneticilerin davranışlarında geleneksel yapı ve anlayışını sürdürmek istemeleri, kaynak ve materyal eksikliği, memurların sorumluluk altına gireceklerinden dolayı bilgi vermektan kaçınmaları, toplumsal aktörlerin ilgisizliği, hakkın kötüye kullanımı ve yönetim üzerinde artan baskılar olarak belirtilmektedir (Eken, 2005: 52–58).

Bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin olarak yapılan en kapsamlı çalışmalardan biri olarak değerlendirebileceğimiz TESEV'in 2006 yılında gerçekleştirdiği Bilgi edinme Hakkı Projesi Saha Araştırması sonuçlarına göre bu hakkın kullanılmasında karşılaşılan sorunlar, kanun konusunda yetersiz bilgi ve sır kültürü, başvuru yapmakta ortaya çıkan zorluklar, başvuru takibindeki zorluklar, standart uygulama eksikliği, cevaplama yönteminin talep edilenden farklı olması, e-posta ile verilen cevapların niteliksel anlamda zayıf olması ve kanundaki sınırlamalar konusundaki netlik eksikliği olarak

belirtmiştir ([www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)). Ancak bu sorunların zaman ilerledikçe gerek vatandaşların bu hakkı kullanmalarının yaygınlaşması, gerekse kamu kurumlarının bu hakkın kullanımına ilişkin duyarlılıklarının artmasıyla ve bu uygulamalarının kurum kültürüne yerleşmesi ile aşılabacağı düşünülmektedir.

4982 sayılı Kanun yanında, 5393, 5302, 5216 sayılı Kanun'larda da yerel yönetimlerin şeffaflığını sağlayacak mekanizmalar bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, hemşehri hukuku başlığı altında, herkesin ikamet ettiği beldenin hemşerisi olduğu ve hemşehrilerin, belediyelerin karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinden yararlanma haklarının bulunduğunu belirtmektedir. Hemşehrilerin sadece o beldede ikamet ediyor olmaları, belediye hizmetlerine katılma ve belediye faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olma hakkını doğurmaktadır.

Kamu politikası üreten organların toplantılarına dinleyici olarak katılma hakkı da yönetimde şeffaflığı sağlayan araçlardan bir diğerini oluşturmaktadır. 5393<sup>1</sup> ve 5302 sayılı Kanunlara göre belediye meclisi ve il genel meclisi toplantıları kural olarak halka açık olarak gerçekleştirilecektir<sup>2</sup>. Bazı demokratik ülkelerde, vatandaşların yerel yönetimlerin meclis toplantılarına katılabilmelerinin yanında, kendileri ile ilgili konularda söz alarak konuşabilme hakları da bulunmaktadır (Tortop, 2005: 3).

Bunun yanında, belediye meclisi ve il genel meclisinin mutlak toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumlarda, toplantının yeri ve zamanı ile belediye meclisi ve il genel meclisinin, meclis gündeminin en az üç gün önceden halka duyurulması gerekmektedir.

Gerek belediye ve il özel idareleri tarafından hazırladığı faaliyet raporlarının, gerekse 5018 sayılı Kanun çerçevesinde, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan mahalli idareler genel faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanması yönetimde şeffaflığı sağlayan diğer uygulamalardır. Bu sayede yerel halk, mahalli idare birimlerinin yerine getirdiği faaliyetler hakkında bilgilenmekte ve ortaya çıkan aksaklıklar için hesap sorabilme imkânına sahip olabilmektedir.

<sup>1</sup> Ancak bu düzenlemeler yeni değildir. 1580 sayılı Belediye Kanunu meclis müzakerelerinin halka açık olduğunu belirtmekteydi.

<sup>2</sup> Ancak meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

#### 2.3.4.2. Katılımcılık

Yönetişim kavramının en temel özelliklerinden biri, yerel düzeyde tüm paydaşların karar alım sürecine etkin şekilde katılımıdır. Günümüzde parlamentolar yanında yerel karar alma süreçlerinde de bir temsil krizinin yaşandığı, yerel meclislerin, toplumun tüm kesimlerini temsil etmesi gerekirken, bu meclislerin çıkar gruplarının ve örgütlenmiş grupların egemenliği altında olduğu ileri sürülmektedir. Temsilde yaşanan bu krizin üstesinden gelmek ve farklı görüş ve çıkarların karar alma sürecine yansımaları sağlamak için doğrudan demokrasi mekanizmalarıyla karar alma sürecine katılımın desteklenmesi gündeme gelmektedir (Çitçi, 1999: 243–244). Dünya Bankası'nın belirlediği iyi yönetim unsurları açısından katılımcılık, özellikle toplumda dezavantajlı konumda bulunan kesimlerin, yönetime seslerini duyurabilmeleri açısından büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetim faaliyetlerine katılım, son yıllarda giderek daha da önemli hale gelmiştir. Avrupa Konseyi'nin 16.11.2009 tarihinde kabul ettiği “Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü” bunu gösteren en temel belgelerden biridir. Protokol, yerel yönetimlere katılım hakkının yerel yönetimlerin özerkliğini sağlamak açısından büyük öneme sahip olduğunu belirtmektedir. Protokol'e göre, taraf ülkelerin, kendi sorumluluk alanı içerisindeki herkese yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkını güvence altına alması, hakkın kullanımının kolaylaştırılmasına yönelik araçların kanun ile sağlanması ve yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkını işlevsel kılmak için tüm tedbirleri sağlaması gerekmektedir.

Katılım en genel anlamıyla, bireylerin kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerine dâhil olabilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Çitçi, 1999: 244). Katılımcı yönetim anlayışında vatandaş sadece yönetilen değil, paydaş olarak da görülmektedir. Yönetişim sürecinde sosyal adaletsizlik, yoksulluk ve yolsuzluk gibi sorunlar karşısında devletler bu sorunların üstesinden gelmek ve vatandaş memnuniyetini sağlamak için sivil toplumun etkin katılımına ihtiyaç duymaktadır (Kösekahya, 2003: 44).

Vatandaşlar açısından ele aldığımızda katılımın, çeşitli amaçların gerçekleştirilme aracı olduğunu söyleyebiliriz. Katılım sayesinde vatandaşlar hem ulusal düzeyde hem de

yerel düzeyde kamu politikalarının oluşumunu etkilemeye çalışırlar. Yerel düzeyde bulunan resmi karar otoritelerinin kararlarının yerel ortak çıkarlar doğrultusunda alınması için çaba gösterirler. Yerel düzeyde alınan kararlar üzerinde uzlaşmanın sağlanması ise halkın memnuniyetini arttırır ve bu kararların halk tarafından benimsenmesini kolaylaştırır (Şengül, 2007b: 1079). Ancak yönetime katılımın gerçek anlamda sağlanabilmesi için vatandaşlık ve toplumsal sorumluluk bilincinin gelişmesi gerekmektedir. (Gündoğan, 2004: 19).

Vatandaşların yönetime katılabilmeleri için çeşitli ülkelerde farklı mekanizmalar uygulanmaktadır. Belli bir projede yerel halka karar alma gücü verilmeksizin görüş belirtme imkânı sağlayan kamu anketi uygulamaları (Şengül, 2007c: 10), yerel seçmenlerin, yerel meclislerin yetki alanına giren bir konu için, meclis gündemine alınması hususunda dilekçe verebilmesi, mahalle konseyleri (Şinik, 2009: 14-15), yerel referandumlar (Anayurt, 2007), yurttaş girişimleri, planlama çemberleri, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri (Çukurçayır, 2002: 128-134) ve katılımcı bütçe uygulamaları (Kösekahya, 2003: 42) yerel düzeyde katılma yöntemlerine örnek olarak gösterilebilir.

Türkiye’de yerel düzeyde yönetime katılım, kent konseyleri, ihtisas komisyonları ve stratejik plan hazırlanması sürecine katılım, yerel hizmetlere gönüllü katılım olarak belirtilebilir.

Belediye meclisi çalışmalarını ihtisas komisyonları kurarak yürütmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanun’u ile düzenlenen ihtisas komisyonları, kararların tartışılarak alınması ve kararların mecliste görüşülmeden önce komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması gerekçesiyle oluşturulmuştur. İhtisas komisyonunun görev alanına giren işler öncelikle bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanmaktadır (m.24/4).

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır (m.24/2). Yönetime katılım açısından ihtisas komisyonlarının önemi, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütleri temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanına giren konuların

görüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmelerinden ileri gelmektedir (m.24/5).

İhtisas komisyonları aracılığı ile yönetime katılım 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'u ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. 5302 sayılı Kanun'a göre, il özel idaresi bünyesinde oluşturulan ihtisas komisyonlarına, kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar, gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı olmaksızın kendi görev alanına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmektedirler (5302, 16/4). 5216 sayılı Kanun'da da büyükşehir belediyesi bünyesinde oluşturulacak ihtisas komisyonlarına, kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen kişilerin oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonlarına katılabileceğini belirtilmektedir (5216, m.15/4). Sayılan kişi ve kurumların, ihtisas komisyonlarına katılıp görüş bildirme hakkının, yerel katılımın güçlenmesi açısından oldukça önemli düzenlemeler olduğunu söyleyebiliriz. İhtisas komisyonu raporlarının aleni olup halka duyurulması da komisyonun şeffaf olma niteliğini güçlendirmektedir.

İhtisas komisyonları yanında, belediyeler ve il özel idarelerinde stratejik planların, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınarak hazırlanması da yönetime katılma uygulamaları olarak değerlendirilebilir.

Yerel düzeyde karar alma sürecinde katılımı sağlama amacını yönelik oluşturulan bir başka mekanizma da kent konseyleridir. 5393 sayılı Belediye Kanun'u kent konseylerini düzenleyerek katılımcılık açısından önemli bir adım atmıştır. Ancak bu yasal düzenleme yapılmadan önce de Türkiye'de Yerel Gündem 21 çalışmaları çerçevesinde bazı yerlerde kent konseyleri bulunmaktaydı. 5393 sayılı Kanun, kent konseylerini hukuki bir zemine oturtmuştur.



Kent Konseyleri katılımcı bir yönetim anlayışını sağlamak için oluşturulmuş sivil bir danışma forum ve danışma mekanizması olarak değerlendirilmektedir<sup>1</sup>. 5393 sayılı Kanun'a göre kent konseyleri, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme amacıyla kurulmuşlardır. Kanun'da ayrıca kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Görüldüğü gibi, konseyde alınan kararlar görüş bildirme niteliğindedir ve belediye meclisi için bağlayıcı bir özelliği bulunmamaktadır.

2006 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'ne göre, kent konseyi; mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı 10'u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarları<sup>2</sup>, beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri, üniversitelerden en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcilerinden oluşmaktadır (KKY, m.8). Yönetmelik YG21 Programının uygulandığı yerlerde, kent konseyi veya benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmaların yönetmelik hükümlerine uygun hale getirileceği ve kent konseyi bulunmayan belediyelerin ilk toplantısında belediye başkanının çağırısı ile kent konseyi oluşturulması gerektiği belirtilmektedir.

Kent konseyleri, yerel düzeyde katılımı gerçekleştirmek açısından oldukça önemli bir girişim olmasına karşın, konseylerin işlerliği konusunda bir takım eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştiriler, kent konseylerinin yasal olarak oluşumlarını tamamlamış olsalar bile işlevsellik açısından beklenen düzeye ulaşamaması noktasında toplanmaktadır.

---

<sup>1</sup> Kent konseyleri için "sivil bir danışma forum ve danışma mekanizması" nitelendirmesi 5393 sayılı Kanun'un Kent Konseylerini düzenleyen 76. maddesinin gerekçesinde belirtilmektedir.

<sup>2</sup> Mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağırısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarında seçecekleri temsilciler.

Kent konseylerine yönelik en önemli eleştiri, konseyin almış olduğu kararların katılımcılıktan ziyade danışma düzeyiyle sınırlı kalması olarak ifade edilmektedir. (Demirci, 2010: 35; Çukurçayır, 2007: 389; Öner, 2006: 20). Bunun yanında yerel yöneticilerin karar alma yetkisini diğer paydaşlarla paylaşmak istememesi kent konseylerinin işlevselliğini azaltan bir diğer unsur olarak görülmektedir (Demirci, 2010: 35; Çukurçayır, 2007: 389).

Kent konseyleriyle ilgili olarak yapılan araştırmalar, yerel yönetimlere katılımı sağlamak amacıyla kurulan kent konseylerin, uygulamada bu amacı gerçekleştirecek düzeyde olmadığını göstermektedir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2008: 217; Kutlu ve diğerleri, 2008: 234).

Hiç şüphe yok ki, kent konseylerini sadece hukuki zorunluluklardan dolayı kurmak, kent yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım gibi amaçların gerçekleşmesi için katkı sağlamayacaktır. Kent konseylerinin gerçek anlamda katılım işlevini gerçekleştirilmesi iki unsurun bulunması gerekmektedir. Öncelikli olarak Türkiye’de belediye yönetimlerinin, özellikle de belediye başkanlarının, kent konseylerini, kent sorunlarına yerel tüm paydaşların katılımını sağlayıcı bir mekanizma olarak görmesi ve katılımcı demokrasinin oluşumu ve gelişimini sağlayan bir proje olarak desteklemesi sağlanmalıdır (Şinik, 2009: 11). İkinci olarak da, yerel düzeydeki tüm paydaşların, yerel yönetimleri izlemesi, sorgulaması ve yönetime katılma konusunda istekli olmaları gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun’u ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’u, yerel düzeydeki paydaşların karar alma süreçlerine katılımı yanında, bu paydaşların yerel hizmetlerin sunumuna gönüllü olarak katılımını da düzenlemiştir. 5393 sayılı Kanun’un “Gönüllü Katılım” başlığını taşıyan 77. maddesi, beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği amacıyla belediyenin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasına yönelik programları uygulayacağını belirtmektedir. Aynı düzenleme 5302 sayılı Kanun’un 65. maddesinde de bulunmaktadır. Ancak İl Özel İdaresi Kanun’u Belediye Kanunu’ndan farklı olarak, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane ve park gibi hizmetleri ilgili madde kapsamına almamıştır.

Yerel hizmetlere gönüllü katılımın, demokrasinin derinleşmesinde, hizmetlerin sunumunda yönetimin etkinliğine ve vatandaş memnuniyetine katkıda bulunmanın yanında, yerel düzeyde yönetimin hesap verebilirlik düzeyinin güçlenmesine katkı sağlama potansiyeli de bulunmaktadır. Gönüllü faaliyetler sonucunda yerel yönetimlerin işleyiş mekanizmalarıyla daha fazla bilinçlenen birey yönetimi daha fazla sorgulama ve denetleme imkânına sahip olabilmektedir (Önder ve Sezer, 2008: 285).

### **2.3.4.3.Duyarlılık**

Duyarlılık kavramının başkalarının isteklerini ve beklentilerini dikkate alarak hareket etmek anlamına geldiği daha önce ifade edilmişti. “Vatandaş odaklılık” anlayışını temel alan bu kavramın hesap verebilir bir yönetim düşüncesinin yerleşmesine katkı sağlayacağı şüphesizdir.

Geniş anlamda ele alındığında, ihtisas komisyonu ve kent konseyi gibi vatandaş karar alma sürecine dâhil etmeye yönelik uygulamalar da “duyarlılık” içinde değerlendirilebilir. Ancak bu başlık altında daha dar bir bakış açısından, vatandaşlara yönelik hizmet sunumunda onların istek ve beklentileri doğrultusunda hareket edilmesi ve vatandaşların karşılaştıkları sorunların çözümüne ilişkin uygulanan mekanizmalar ifade edilmeye çalışılmıştır.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini arttırmak, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hâkim kılmak düşüncesi, 5393, 5216 ve 5302 sayılı Kanunların gerekçelerinde de yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin vatandaşa duyarlı bir şekilde hareket etmesini sağlayan uygulamalardan ilki, çözüm masası, beyaz masa, şikâyet hattı vb. kelimelerle ifade edilen ve yerel halkın, yerel hizmetlere yönelik şikâyet ve önerilerini doğrudan ve bireysel olarak iletebilmelerini sağlayan imkanlardır.

İlk olarak 1994 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde oluşturulan ve “beyaz masa” olarak ifade edilen birim, yerel yönetimler ile toplum arasındaki mesafeyi ortadan kaldırmak, halkın dilek ve temennilerini ulaştırabilmek ve sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla kurulmuştur. Beyaz masa modeli birçok belediyede benzer isimlerle uygulanmış ve uygulanmaktadır. (Aksoy, 2006: 58).

Günümüzde bu uygulamalar yaygınlaşarak devam etmektedir. Bilgi iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, beyaz masa uygulamalarının çok geniş kitlelere ulaşabilmesi için yeni imkânlar ortaya koymuştur. Özellikle internet teknolojilerinin gelişimiyle birlikte, belediyelerin web sitelerinde şikayet hatlarının ve 153 numaralı telefon şikayet hattının kurulması, vatandaşların belediyelerle ilgili beklenti ve şikayetlerini iletebilmeleri için yeni olanaklar yaratmaktadır. Bu uygulamaların hesap verebilirliği sağlamak açısından en büyük önemi, vatandaşların doğrudan ilgili birimleri sorgulayabilme imkanı yaratmasıdır.

Halkla ilişkiler uygulamaları yanında son dönemlerde giderek yaygınlaşan “hizmet standartları” da yerel yönetimlerin, vatandaşlara karşı daha duyarlı hareket etmesini sağlamaktadır. Yerel yönetim hizmetlerinde, hizmet sunum standartlarının oluşturularak vatandaşların hayat kalitesinin yükseltilmesi, vatandaşlardan başvuru sırasında istenilecek bilgi ve belgelerin azaltılması, vatandaş beyanının esas alınması ile hizmetlerin sunumu sırasında vatandaş istek ve taleplerinin değerlendirilerek hizmetlerin sürekli iyileştirilmesi vatandaş memnuniyetinin arttırılmasına yönelik alınması gereken tedbirler olarak değerlendirilmektedir (Ekici ve diğerleri, 2009: 72).

Hizmet standartlarının oluşturulmasına ilişkin ortaya çıkan kapsamlı ve koordineli çalışmalardan ilki, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 65 il belediyesi ve 16 büyükşehir belediyesi işbirliği ile oluşturulmuştur. Bu çerçevede içme suyu hizmet sunumunda uyulması gereken standartlar belirlenmiş ve bir genelge çıkarılarak vatandaş memnuniyetinin arttırılmasına yönelik tedbirler alınmıştır (Ekici ve diğerleri, 2009: 72-73).

Ancak hizmet standartlarının oluşturulması, 31.07.2009 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu Hizmetlerinin sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’ten sonra yaygınlaşmıştır. Yönetmeliğin amacı, etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak olarak belirtilmiştir. Yönetmelik bu amacı gerçekleştirmek için idarelerin hizmet standartları tablosu oluşturulması ve bu tabloda hizmetin adı, başvuruda istenilen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikayet mercilerine ilişkin bilgilere yer vermesi gerektiğini düzenlemiştir (m.6).

Ancak hizmet bildirgeleri veya hizmet standartlarına ilişkin yerel yönetim birimleri arasında ortak bir tutum bulunmamaktadır. Örneğin Pendik Belediyesi, hazırlamış olduğu hizmet standartları tablosunda, belediyenin bünyesinde yer alan her birimin vermiş olduğu hizmeti, bu hizmet için gerekli belgeleri ve hizmetin en geç tamamlanma süresini belirtmektedir. Bunun yanında bu hizmet tablolarında, başvuru sırasında belirtilen belgelerin dışında belge istenilmesi veya başvuru eksiksiz belge ile yapıldığı halde, hizmetin belirtilen sürede tamamlanmaması durumunda ilk müracaat ve ikinci müracaat yerleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir (<http://www.pendik.bel.tr>). Buna karşın bazı belediyelerde hizmet standartları daha dar kapsamlı düzenlemiştir. Örneğin Adapazarı Belediyesi hazırladığı hizmet rehberinde sadece hizmet için gerekli koşullar, belgeler ve hizmetin hangi birim tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir (<http://www.adapazari.bel.tr>).

Hiç şüphe yok ki, hizmete yönelik standartların vatandaşlar tarafından önceden bilinmesi, söz konusu hizmetlere yönelik memnuniyet düzeyini arttırmada etkili olacaktır. Özellikle idarenin öngörülebilirliğini, tarafsızlığını ve eşitliğini sağlamaya da yardımcı olan bu standartların tüm yerel yönetim birimlerinde yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Vatandaşların istek ve beklentilerine karşı duyarlı hareket etmede kullanılan bir diğer yöntem ise kamuoyu yoklaması ya da araştırmasıdır. 5393 sayılı Kanun ve 5302 sayılı Kanun, belediyelerin/il özel idarelerinin yetki ve imtiyazlarını belirtirken, ilgili birimlerin, yerine getirdikleri hizmetlerle ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceğini düzenlemiştir. Bu düzenleme, halkın yerel hizmetlere ilişkin görüşlerinin, yönetim tarafından tespit edilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu konuda en bilenen uygulama İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilmiştir. Belediye, İstanbulluların hangi vapurda yolculuk yapmak istediklerine ilişkin bir oylama yapılmasını kararlaştırmış ve ortaya çıkacak tercih doğrultusunda sipariş verileceği duyurulmuştu. Halkın yerel hizmetlerden olan beklentilerinin ortaya koyulması bakımından bu tür uygulamaların yaygınlaştırılması faydalı gözükmektedir.

## 2.4 Değerlendirme

Görüldüğü gibi, Türkiye’de 2000’li yılların ilk yarısından itibaren gerçekleştirilmeye başlanan yasal ve kurumsal düzenlemeler, yeni hesap verme anlayışının yerel yönetimlere yansımalarını sağlamıştır.

Bu çerçevede hesap verilen otorite açısından değerlendirdiğimizde, öncelikli olarak yerel yönetim meclislerinin bilgi edinme ve denetim yollarının genişletilmesi suretiyle siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirildiği görülmektedir.

İdari hesap verebilirlik mekanizmaları açısından ele aldığımızda ise, iç denetim birimlerinin oluşturulması, Sayıştay’ın görev alanının ve gerçekleştirdiği denetimin içeriğinin genişlemesi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulması ve Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması konusunda Anayasada yapılan değişiklik ve bu konuda kanun tasarisının TBMM’ye sunulması yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeyinin artmasına katkı sağlamaktadır.

Bunun yanında yerel yönetimlerde halkla ilişkiler uygulamalarının giderek gelişmesi ve yaygınlaşması, yönetime katılıma ilişkin geliştirilen yeni olanaklar, bilgi edinme hakkı, vatandaş odaklı yönetim anlayışının ortaya çıkmaya başlaması, yerel yönetimlerin topluma doğrudan hesap verebilirliğinin sağlamada etkili olmuşlardır.

Hesap verebilirliğin içeriği açısından değerlendirdiğimizde ise, yerel yönetimlerin sadece hukuka uygunluk için değil, performans ve etik için de hesap verebilir hale geldiğini söyleyebiliriz.

## **BÖLÜM 3: YEREL YÖNETİMLERDE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMALARININ ETKİNLİĞİ: MARMARA BÖLGESİNDEKİ YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

Çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde, hesap verebilirliğin niteliği, yasal çerçevesi ve kurumsal mekanizmaları yönünden bir inceleme yapılmıştır. Bu bölümde ise, hesap verebilirliğin uygulamadaki durumunu saptamak açısından ampirik bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

### **3.1. Araştırmanın Amacı**

1980'li yıllardan sonra siyasi, ekonomik, sosyal ve yönetsel gelişmeler kamu yönetimindeki hesap verebilirlik anlayışının değişmesine neden olmuştur. Yeni hesap verme yaklaşımı, kim, kime, ne için hesap vermeli sorularına verilecek cevapları yeniden şekillendirerek çoğulcu bir hesap verebilirlik anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Hesap verebilirlik anlayışındaki bu değişim, 2000'li yıllardan sonra kamu yönetimi reformları ile birlikte Türkiye'ye de yansımıştır. Bu yansımanın yaşandığı alanlardan biri de yerel yönetimlerdir. Özellikle 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleşen yerel yönetim reformları ve kamu yönetimine ilişkin gerçekleştirilen diğer hukuki düzenlemeler yeni hesap verme yöntem ve mekanizmalarının yerel yönetimlere hangi düzeyde yansıdığını, yasal düzenlemelerin ne ölçüde hayata geçirildiğinin test edilmesini gündeme getirmiştir. Bu çerçevede çalışmanın temel amacı, yerel yönetimlerin hesap verebilirlik anlayışında, yasal ve kurumsal anlamda ortaya çıkan değişimin uygulamaya ne derecede yansıdığını ortaya koymaktır.

### **3.2. Araştırmanın Yöntemi**

Araştırmada temel olarak iki yöntem kullanılmıştır. Bunlardan ilki anket, ikincisi ise sayısal veri değerlendirmesidir<sup>1</sup>. Bunun yanında, yüz yüze görüşmeler ve katılımcı gözlem de araştırmada kullanılan destekleyici yöntemlerdir.

---

<sup>1</sup> Bu yöntem, tezin konusu ile ilgili bir takım sayısal bilgilerin yorumlanması anlamına gelmektedir. Bu yöntemle ilişkin literatürde ortak bir kavramsallaştırma bulunmamaktadır. Yöntem Balcı tarafından arşiv kayıtlarını inceleme olarak ifade ederken (2001: 205), Yıldırım ve Şimsek bu yöntemi döküman incelemesi olarak tanımlamaktadır (1999: 140). Bunun yanında aynı yönetimi Karataş, döküman

Anket için esas olarak iki ayrı anket formu oluşturulmuştur. Bu anket formlarından ilki yerel yönetim meclis üyeleri, diğeri ise yerel yönetimlerin orta ve üst kademesinde bulunan idari personele yöneliktir. Orta ve üst kademedeki idari personelden kastedilen il özel idaresi ve büyükşehir belediyeleri için genel sekreter/genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve şube müdürleri, diğeri belediyelerde de birim müdürleridir.

Her iki anket formunda da dört grup soru bulunmaktadır. Bunlardan ilk iki grupta yer alan sorular, 5'li likert ölçeğinde, üçüncü grupta yer alan sıralama sorusu ve dördüncü grupta yer alan sorular ise kişisel bilgilere ilişkindir.

Meclis üyeleri ve idari personel için hazırlanan anket soruları, il özel idareleri ve belediyeler için ayrı ayrı olarak düzenlenmiştir. Bunun iki nedeni bulunmaktadır. İlki, hesap verebilirlik mekanizmaları açısından il özel idareleri ve belediyelere ilişkin düzenlemelerin büyük bir kısmı aynı olsa da aralarında bir takım farklılıkların bulunmasıdır. Örneğin kent konseyleri ve gensoru sadece belediyeler için söz konusudur. Bu nedenle belirtilen konulara ilişkin sorular il özel idareleri için hazırlanan soru formlarından çıkarılmıştır. İkinci olarak da, soru formlarında “belediye ya da il özel idaresi” ifadesi kullanılmasının cevaplayanlar açısından karışıklığa neden olabileceğinden dolayı, sorunun içeriği aynı olmakla birlikte belediyeler için hazırlanan soru formunda “belediye”, il özel idareleri için hazırlanan soru formunda “il özel idaresi” kavramına yer verilmiştir.

Yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlaması açısından önemli olduğu düşünülen konulara ilişkin bazı sayısal veriler, ilgili yerel yönetimlerden istenmiştir. Bu verilere ilişkin bir bilgi talep formu hazırlanmıştır. Anket formlarında olduğu gibi, bilgi talep formu, belediyeler ve il özel idareleri için ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Yüz yüze görüşmeler ve katılımcı gözlem ise, anket formlarının ve bilgi talep formunun uygulanması sırasında gerçekleşmiştir. Yüz yüze görüşmeler, yaklaşık 10 meclis üyesi ve 15 idari personelle yapılandırılmamış mülakat şeklinde yapılmıştır. Katılımcı gözlem ise, yerel yönetimlerin meclis toplantılarına dinleyici olarak katılım şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak yerel yönetimlerin meclis toplantılarının aynı tarihlerde

---

araştırması (1984: 68), Seyidoğlu ise belgesel kaynak derlemesi olarak ifade etmektedir. Bu tanımlamalar, araştırılması hedeflenen olgu ve olaylar hakkındaki yazılmış ya da hazırlanmış tüm bilgileri ifade etmek için kullanılmaktadır. Çalışmamızda, sadece sayısal bilgiler kullanıldığı için yöntemin sayısal veri değerlendirilmesi olarak ifade edilmesi daha uygun görülmüştür.



olmasından dolayı, bu katılımlar sınırlı sayıda kalmıştır. Yerel yönetimlerden, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Sakarya Büyükşehir Belediyesi, Adapazarı Belediyesi, Gölcük Belediyesi ve Sakarya İl Genel Meclisinin toplantılarına dinleyici olarak katılma imkânı olmuştur.

### **3.4. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi**

Araştırmanın evrenini, Marmara Bölgesi'nde yer alan il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler oluşturmaktadır. Evrenin, Marmara Bölgesi olarak belirlenmesinin en önemli sebebi, Marmara Bölgesi'nin Türkiye'nin en gelişmiş ve nüfus yoğunluğu bakımından da bölgeler içinde birinci sırada olmasından dolayı, yerel yönetim reformlarının uygulamaya yansımalarının bu bölgede öncelikli olacağını düşünülmesidir.

Hesap verebilirlik için son derece önemli olan stratejik planlar ve performans programları hazırlamanın 5393 sayılı Kanun'a göre, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler için zorunlu olması nedeniyle, evren oluşturulurken belediyeler için bu nüfus kriteri esas alınmış ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler evrene dâhil edilmiştir. Bunun yanında, köyler de bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen, gerçekleştirilen reformlarda köy yönetimine ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmaması sebebiyle araştırma kapsamı dışında tutulmuştur.

Bu çerçevede araştırma evreni içinde on bir il özel idaresi ve yetmiş beş belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerden dört tanesi büyükşehir, altı tanesi il merkezi, elli üç tanesi büyükşehir ilçe, on bir tanesi ilçe ve bir tanesi belde belediyesidir.

İl özel idareleri için araştırmanın örnekleme belirlenirken basit tesadüf örnekleme<sup>1</sup> yöntemi kullanılmıştır. On bir il özel idaresinden altı tanesi tesadüfî olarak belirlenerek, evren içinde yer alan il özel idarelerinin %50'sine ulaşılmıştır.

---

<sup>1</sup> Basit tesadüfî örnekleme, tanımlanan evren içindeki her elemanın, eşit ve bağımsız seçilme şansına sahip olduğu örnekleme yöntemidir. Bu yöntemde, evren içinde yer alan her bir eleman rastgele belirlenmektedir. Örneğin, her bir elemanın isimlerinin torbaya atılarak çekilmesi ya da örnekleme çerçevesinden belirlenen sayıda ismin gözler kapatılarak seçilmesi gibi (Altunışık ve diğerleri, 2005: 129-130).

Belediyeler için örneklem oluşturulurken tabakalı örnekleme<sup>1</sup> ve basit tesadüfî örnekleme yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Tabakalı örnekleme çerçevesinde belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilçe belediyeleri olarak 4 gruba ayrılmıştır. Evren içinde bir tane belde belediyesi bulunmasından dolayı, belde belediyeleri için ayrı bir tabaka oluşturulmamıştır. Tabakalı örneklem içinde yer alan her bir ana kütleinin örnekleminin belirlenmesinde, ulaşılmak istenen oran farklı olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin tamamına (%100); il, büyükşehir ilçe ve ilçe belediyelerinin en az %25'ine ulaşılmaya çalışılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin tamamına ulaşılmaya çalışılmasının en önemli nedeni, bu belediyelerin hizmet alanının oldukça geniş bir coğrafi alanı kapsamasıdır. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, söz konusu yerlerin il sınırlarını içermektedir. Büyükşehir belediyelerinin tamamına ulaşılmak istenmesinin bir diğer nedeni de, büyükşehir belediye meclis üyelerinin, büyükşehir ilçe meclisleri üyelerinden oluşmasıdır. Bu iki faktör, büyükşehir belediyelerini diğer belediyelere oranla bölge temsilini sağlamak açısından daha önemli hale getirmektedir.

İl belediyelerinden %33'üne ulaşılmaya amaçlanmıştır. Bu çerçevede basit tesadüfî örnekleme yöntemiyle altı belediyeden ikisine ulaşılmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin %26'sına ulaşılmaya amaçlanmış ve bu çerçevede elli üç büyükşehir ilçe belediyesinden on dördünde anket gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri belirlenirken, dört ildeki büyükşehir ilçe belediyeleri sayısı göz önüne bulundurulmuş ve yedisi İstanbul'da, üçü Kocaeli'de, ikisi Bursa'da ve ikisi Sakarya'da yer alacak şekilde belediyeler tesadüfî olarak belirlenmiştir.

İlçe belediyelerinde ise on bir ilçe belediyesinden üçüne (%27) ulaşılmıştır. Bu belediyeler belirlenirken de göz önünde bulundurulmuş en önemli nokta, diğer örneklem grubunda yer almayan iller arasından bu belediyelerin seçilmesidir. Bu çerçevede diğer örneklem grubunda yer almayan iller arasından basit tesadüfî örnekleme yöntemiyle örneklem grubu oluşturulmuştur.

---

<sup>1</sup> Tabakalı örnekleme, belli bir değişken dikkate alınarak, bu değişkene ilişkin evrende var olan özelliklerin, örnekte de temsil edilmesi anlamına gelmektedir (Altunışık ve diğerler, 2005: 130).

Büyükşehir belediyesi, il belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilçe belediyeleri toplamı bakımından ele alındığında, evren içindeki yetmiş beş belediyenin yirmi üçü (%30,6) örneklem içinde yer almıştır.

Tablo 1’de örnekleme dâhil olan belediyeler ve il özel idareleri ile bunlara ait meclis üye sayısı ve üst ve orta kademedeki idari personel sayısı verilmiştir. İl özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinin meclis üye sayısı, ilgili yerel yönetim birimlerinin internet sayfasındaki bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur. Diğer belediyelerin meclis üye sayısı, bu belediyelerin nüfusları doğrultusunda hesaplanmıştır.

Örneklem içinde bulunan yerel yönetimlerin idari personel sayıları belirlenirken de, bu birimlerin internet sayfasındaki bilgiler esas alınmıştır. Her bir yerel yönetim biriminin web sitesi incelenerek, bu birimlerdeki genel sekreter/genel sekreter yardımcısı (varsa), daire başkanı (varsa) ve şube müdürü/müdür sayıları belirlenmiştir. Konuya ilişkin web sitesinde bilgi bulunmayan yerel yönetim birimlerinin<sup>1</sup> idari personel sayısı söz konusu birimlerle telefonla irtibata geçilmek suretiyle, ilgili kişilerden alınan bilgilere dayalı olarak oluşturulmuştur.

İdari personel sayısı hesaplanırken il özel idareleri için daire başkanlığı ve müdürlükler göz önünde bulundurulmuş, ilçe özel idare müdürleri ve hukuk müşavirleri dikkate alınmamıştır. Belediyeler açısından da, özel kalem müdürlüğü, hukuk müşavirliği ve teftiş kurulu başkanlıkları kapsam dışında bırakılmıştır. Ancak il, büyükşehir ilçe ve ilçe belediyelerinde hukuk işlerinin müdürlük şeklinde örgütlenmiş olmasından dolayı, bu birimlerdeki müdür sayıları oluşturulurken hukuk işleri müdürlükleri dikkate alınmıştır.

Örneklem içinde yer alan il özel idarelerinde il genel meclisi üye sayısı dört yüz doksan yedidir. Bu üyelere yüz otuz dokuzu ankete katılmıştır. Ancak anketlerden on iki tanesi, anket formlarının doldurulmasındaki eksiklikler veya anketin cevaplanırken yeterli ciddiyetin gösterilmemesinden dolayı geçersiz sayılmıştır. Böylece yüz yirmi yedi anket formunun değerlendirmeye alınmasıyla, örneklem içinde yer alan il genel meclisi üyelerinin %25,5’ine ulaşılmıştır (Tablo 2).

İl özel idarelerinin orta ve üst kademesinde yer alan idari personel açısından baktığımızda, 129 idari personelin 85’inden geri dönüş olmuştur. Bu anketlerden 4 tanesinin geçersiz sayılmasıyla 81 anket değerlendirmeye alınmıştır. Böylece il özel idaresindeki idari personelin % 65,8’ine ulaşılmıştır (Tablo 2).

<sup>1</sup> Bursa İl Özel İdaresi ve Bozüyük Belediyesi’nin web sayfasında orta ve üst kademedeki idari personel sayılarına ilişkin bilgi bulunmamaktadır.

**Tablo 1. Örneklemede Yer Alan Yerel Yönetim Birimleri ve Birimlerdeki Meclis Üye Sayısı ile Orta ve Üst Kademedeki İdari Personel Sayısı**

Tür	Örnekleme Alınan Yerel Yönetimler	Meclis Üye Sayısı	Orta ve Üst Kademedeki İdari Personel Sayısı			
			Genel Sekreter/ Genel Sekreter Yrd.	Daire Başkam	Şube Müdürü/ Müdür	TOPLAM
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	276	4	10	24	38
	Bursa İl Özel İdaresi	79	3	8	21	32
	Kocaeli İl Özel İdaresi	56	1	2	10	13
	Sakarya İl Özel İdaresi	51	1	5	15	21
	Bilecik İl Özel İdaresi	20	2	-	10	12
	Yalova İl Özel İdaresi	15	2	-	11	13
	<b>TOPLAM</b>	<b>497</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>91</b>	<b>129</b>
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	300	6	20	80	106
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	46	4	17	65	86
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	74	4	16	69	89
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	42	3	12	42	57
	<b>TOPLAM</b>	<b>462</b>	<b>17</b>	<b>65</b>	<b>256</b>	<b>338</b>
İl Bld.	Yalova Belediyesi	25	-	-	16	16
	Tekirdağ Belediyesi	31	-	-	19	19
	<b>TOPLAM</b>	<b>56</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	45	-	-	17	17
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	37	-	-	24	24
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	45	-	-	26	26
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	31	-	-	18	18
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	37	-	-	14	14
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	31	-	-	17	17
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	37	-	-	14	14
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	31	-	-	18	18
	İzmit Belediyesi (Kocaeli)	37	-	-	20	20
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	31	-	-	14	14
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	25	-	-	14	14
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	37	-	-	17	17
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	31	-	-	16	16
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	25	-	-	10	10
<b>TOPLAM</b>	<b>480</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>239</b>	<b>239</b>	
İlçe Belediyesi	Lüleburgaz Belediyesi (Kırklareli)	25	-	-	13	13
	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	31	-	-	17	17
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	25	-	-	12	12
	<b>TOPLAM</b>	<b>81</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>42</b>	<b>42</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>1576</b>	<b>30</b>	<b>90</b>	<b>663</b>	<b>783</b>	

Belediyeler açısından baktığımızda Tablo 1’de de görüldüğü gibi örneklem içinde yer alan belediyelerde toplam 1079 belediye meclis üyesi bulunmaktadır. Büyükşehir meclis üyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi meclis üyelerinin beşte birinin katılımıyla oluşmaktadır. Bu nedenle örneklem içinde tam olarak kaç tane belediye meclis üyesi bulunduğunu belirlemek için, yukarıdaki tabloda yer alan büyükşehir ilçe belediyelerindeki büyükşehir belediye meclis üye sayısını, toplam meclis üyesi sayısından (1079) çıkartmak gerekmektedir.

Söz konusu büyükşehir ilçe belediyelerinin web sitelerinde yer alan bilgilerin incelenmesi sonucunda, bu belediyelerdeki toplam 99 meclis üyesinin aynı zamanda büyükşehir belediyesi meclis üyesi olduğu belirlenmiştir. Bu doğrultuda, toplam meclis üye sayısından (1079), bu rakamı çıkararak 980 rakamına ulaşmak suretiyle örneklemde yer alan belediyelerde gerçek anlamda kaç meclis üyesi olduğu belirlenmiştir. 980 meclis üyesinin 456’sından geri dönüş olmuştur. Ancak bu anketlerden kırk altı tanesi geçersiz sayılmıştır. Dört yüz on anketin değerlendirmeye alınmasıyla, belediye meclis üyelerinin % 46,5’i araştırmaya katılmıştır (Tablo 2).

Tablo 1’de de görüldüğü gibi, belediyelerin orta ve üst kademesinde toplam 654 idari personel bulunmaktadır. Bu personelin 383’ünden cevap alınmıştır. Bu anketlerin 26 tanesinin geçersiz sayılmasıyla 357 anket değerlendirilmeye alınmak suretiyle belediyelerdeki idari personelin % 54,5’inin katılımı sağlanmıştır (Tablo 2).

**Tablo 2. Değerlendirmeye Alınan Anket Sayısı ve Oranı**

Anket Grupları	Değerlendirmeye Alınan Anket Sayısı	Ulaşma Oranı (%)
İl Genel Meclisi Üyesi	127	25,5
İl Özel İdaresi İdari Personel	81	65,8
Belediye Meclis Üyesi	410	46,5
Belediye İdari Personel	357	54,5

Araştırmada anketlerin uygulandığı tüm yerel yönetim birimlerinden sayısal veri analizi için gerekli tüm bilgiler elde edilememiştir. Talep edilen verilere ilişkin bilgilerin düzenli olarak oluşturulması ve saklanması açısından, belediyeler ve il özel idareleri açısından ortak bir uygulama söz konusu olmadığı için, bilgi talep formunda istenilen bilgilere ilişkin verilen cevaplar yerel yönetimler açısından farklı olmuştur. Bunun yanında Lüleburgaz Belediyesi ve İzmit Belediyesi’nden istenilen hiçbir bilgi ilgili kişilerce cevaplandırılmamıştır.

### 3.5. Araştırma Süreci

Araştırmanın teorik kısmı yazılırken belirlenen amaç çerçevesinde anket soruları oluşturulmuştur. Daha önce konuya ilişkin herhangi bir çalışma yapılmamış olmasından dolayı, anket formu hazırlanırken farklı anket formlarından yararlanılmamıştır. Sayısal veri analizi yapabilmek için hazırlanan bilgi talep formu da araştırmanın teorik kısmı yazılırken hazırlanmıştır.

Anket tüm örnekleme uygulanmaya başlamadan önce, 26-27 Ağustos 2010 tarihlerinde Sakarya'da 10 meclis üyesi ve 10 idari personel üzerinde bir pilot uygulama yapılmıştır. Pilot uygulama yapılmasının amacı, anket sorularının yeterince anlaşılıp anlaşılmadığını belirlemek ve anket formuna ilişkin geçerlilik-güvenilirlik analizini yapmaktır.

Pilot uygulama sonrasında yeterince anlaşılamayan sorular daha açık bir şekilde ifade edilmeye çalışılmıştır. Bunun yanında pilot uygulama sonucu güvenilirliğe ilişkin korelasyon katsayısının  $r=0,81$  çıkmasıyla anketin güvenilirliği sağlanmıştır.

Araştırmaya ilişkin anketin yapılması ve bilgi talebinin gerçekleşmesi, 06.09.2010-30.11.2010 tarihleri arasında yaklaşık üç aylık bir zaman zarfında sonuçlanmıştır. Belediyeler için hazırlanan anket formları ve bilgi talep formunun ilgili belediyelere iletilmesinde Marmara Belediyeler Birliği'nden yardım alınmıştır.<sup>1</sup> Marmara Belediyeler Birliği bir yazı ile söz konusu formları ilgili belediyelere göndermiştir. Formların belediyelere ulaştırılmasından sonra, bu formların belediyelerdeki ilgili birimler ve kişiler tarafından doldurulup doldurulmadığı şahsen takip edilmiştir. Coğrafi alan olarak Sakarya iline yakın olan bölgelerdeki (İstanbul, Kocaeli, Bursa, Bilecik, Sakarya) belediyelere gidilip yetkili kişilerle görüşmek suretiyle formların takibi gerçekleştirilmiştir. Diğer bölgelerdeki belediyelerle ise, telefon aracılığıyla yetkili kişilerle irtibata geçilmiştir.

İl özel idarelerinde ise, öncelikli olarak ilgili il özel idaresinin genel sekreteriyle görüşülmüştür. Genel sekreterin yönlendirdiği kişi ya da birimler aracılığıyla formların doldurulması sağlanmıştır. Anket formlarının takibi ise bu kişilerle irtibata geçilmek suretiyle yapılmıştır.

---

<sup>1</sup> Bozüyük Belediyesi dışında diğer belediyeler Marmara Belediyeler Birliğinin üyesidir. Bozüyük Belediyesine ise anket formları şahsen ulaştırılmıştır.

### **3.6. Araştırmanın Kısıtları**

Araştırmanın en önemli kısıtı, araştırma yapılan alanın çok geniş olmasıdır. Alanın bu kadar geniş olması, uygulama yapılacak yerel yönetim sayısının da fazla olmasını gerektirmiştir. Bu durum bölgedeki yerel yönetim birimlerine ulaşma açısından bir kısıt oluşturmaktadır.

Araştırmanın diğer kısıtı ise, meclis üyeleri açısından ortaya çıkmıştır. Belediye meclisi ve il genel meclisi üyeleri, sadece meclis toplantıları sırasında bir arada bulunmaktadır. Bu nedenle anketler, sadece meclis toplantılarının yapıldığı gün kendilerine ulaştırılmıştır. Ancak iş yoğunluğu, parti grup toplantıları, meclis toplantısını takip edebilme, meclis gündemine ilişki tartışmalara katılma vb. gibi sebepler meclis üyelerinin bir kısmının ankete katılımını kısıtlamıştır.

Kimi belediye ve il özel idaresinde görev yapan idari personelin iş yükünün oldukça yoğun olmasından ötürü bu kişilerin anketlerle ilgilenecek zamanlarının olmaması da idari personel açısından bir kısıt oluşturmuştur.

Bunun yanında meclis toplantılarına üyelerin tamamının katılmaması ve yıllık izin, mazeret izni vb. sebeplerden dolayı idari personelin yerinde bulunmaması, çalışmanın bir diğer kısıtını meydana getirmiştir.

Araştırmada sayısal veri değerlendirmesi açısından ortaya çıkan en önemli kısıt ise, talep edilen bilgilerin bir kısmına ilişkin verilerin hazır olmamasıdır. Bu konuda il özel idareleri ve belediyeler arasında farklılık söz konusu değildir. Kimi veriler bazı belediye ya da il özel idareleri tarafından düzenli bir şekilde tutarken, kimi birimlerde bu konulara ilişkin hiçbir çalışma yapılmadığı görülmüştür. Kurum içinde bazı sayısal bilgilerin derlenip toplanması şahıslara bağlı olmuş, bu kişinin herhangi bir sebepten dolayı görevden ayrılması durumunda bu bilgilere ulaşılabilme imkânı da ortadan kalkmıştır.

### **3.7. Verilerin Analizi ve Değerlendirilmesi**

Anketler vasıtasıyla elde edilen veriler “SPSS Statistics 17.00” Programı’na yüklenerek analiz edilmiştir. Analizler yapılırken SPSS Statistics 17.00 Programına yüklenen

değişkenler için frekans değerleri ve çapraz tabloları alınmıştır. Değişkenler arasındaki farklılıkları ve ilişkileri belirlemek için ki-kare testi<sup>1</sup> uygulanmıştır.

### 3.8. Araştırmanın Bulguları

Araştırma bulguları, anket sonucunda elde edilen veriler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Belediyeler ve il özel idarelerinden alınan bilgiler ise anket sonuçları yorumlanırken, ilgili kısımlarda belirtilmiştir. Bu bilgilere ilişkin tablolar Ek 1’de verilmiştir.

Anket sonuçları değerlendirilirken, öncelikli olarak ankete katılanlara ilişkin kişisel bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra bulgular, meclis üyelerinin ve idari personelin hesap verilen otoritelerin etkinliğine ilişkin algılamaları, hesap verebilirliğin konusuna ilişkin algılamaları ve yerel yönetim reformlarının hesap verebilirliğe olan katkılarına ilişkin algılamaları olmak üzere dört düzeyde incelenmiştir.

#### 3.8.1. Kişisel Bilgiler

Ankete katılan orta ve üst kademedeki idari personelin kişisel özellikleri, görev yaptıkları yerel yönetim türü, yaş, cinsiyet, eğitim durumu, görevi ve toplam görev süresi; meclis üyelerinin kişisel özellikleri ise, üyesi buldukları yerel yönetim türü, yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, dönem ve mensup olunan siyasi parti açısından belirlenmiştir.

##### 3.8.1.1. İdari Personelin Kişisel Özellikleri

###### 3.8.1.1.1 Görev Yaptıkları Yerel Yönetim Türü

**Tablo 3. İdari Personelin Görev Yaptığı Yerel Yönetim Türüne Göre Dağılımı (%)**

	Sayı	%
Büyükşehir Belediyesi	207	47,3
Büyükşehir İlçe Belediyesi	109	24,9
İl Belediyesi	19	4,3
İlçe Belediyesi	22	5
İl Özel İdaresi	81	18,5
<b>Toplam</b>	438	100,0

<sup>1</sup> Ki-kare testi, ilişkilerin tespiti yanında, değişkenler arasındaki farklılıkların belirlenmesinde de kullanılan bir analiz yöntemidir (Altunışık ve Diğerleri, 2005: 194).



Tablo 3’de de görüldüğü gibi, ankete katılan idari personelin %47,3’ü büyükşehir belediyelerinde , %24,9’u büyükşehir ilçe belediyelerinde, %18,5’i il özel idarelerinde, %5’i ilçe belediyelerinde ve %4,3’ü il belediyelerinde görev yapmaktadır.

### 3.8.1.1.2. Yaş

**Tablo 4. İdari Personelin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)**

	25-35	36-45	45-55	56 +	Toplam
Belediye	14,6	46,2	33,6	5,6	100,0
İl Özel İdaresi	3,7	35,8	50,6	9,9	100,0
<b>Toplam</b>	<b>12,6</b>	<b>44,3</b>	<b>36,8</b>	<b>6,4</b>	<b>100,0</b>

Tablo 4 incelendiğinde, dikkati çeken en önemli nokta, il özel idarelerinde görev yapan personelin yaş ortalamasının, belediyelere oranla daha yüksek olmasıdır. İdari personelin yaş gruplarına göre dağılımı incelendiğinde idari personelin, belediyelerde 36-45, il özel idarelerinde 45-55 yaş aralığında yoğunlaştığı görülmektedir.

### 3.8.1.1.3 Cinsiyet

**Tablo 5. İdari Personelin Cinsiyete Göre Dağılımı (%)**

	Erkek	Kadın	Toplam
Belediye	84,3	15,7	100,0
İl Özel İdaresi	85,2	14,8	100,0
<b>Toplam</b>	<b>84,5</b>	<b>15,5</b>	<b>100,0</b>

Tablo’ 5 de görüldüğü gibi, belediyeler ve il özel idarelerinde cinsiyete göre dağılım oranları birbirine oldukça yakındır. Toplamda ankete katılan idari personelin %84,5’i erkek, %15,5’i kadın personelden oluşmaktadır.

### 3.8.1.1.4. Eğitim Durumu

**Tablo 6. İdari Personelin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (%)**

	Ortaokul	Lise	Önlisans	Lisans	Lisansüstü	Toplam
Belediye	6	5,6	15,1	63	15,7	100,0
İl Özel İdaresi	0	6,2	9,9	72,8	11,1	100,0
<b>Toplam</b>	<b>5</b>	<b>5,7</b>	<b>14,2</b>	<b>64,8</b>	<b>14,8</b>	<b>100,0</b>

Tablo 6 incelendiğinde, belediye ve il özel idarelerindeki idari personelin eğitim seviyelerinin oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Hem belediyelerde hem de il özel idarelerinde ankete katılan idari personelin %93,8’i üniversite mezunudur.

İdari personelin eğitim seviyesi oranının yüksek olmasının en önemli sebebi, anketin genel sekreter/genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve şube müdürü/müdür konumunda bulunan personelle yapılması olarak değerlendirilebilir.

### 3.8.1.1.5 Görev

**Tablo 7. İdari Personelin Görevlerine Göre Dağılımı (%)**

	<b>Genel Sekreter/Genel Sekreter Yrd.</b>	<b>Daire Başkanı</b>	<b>Şube Müdürü/ Müdür</b>	<b>Toplam</b>
Belediye	0,6	9,0	90,5	100,0
İl Özel İdaresi	7,4	8,6	84	100,0
<b>Toplam</b>	<b>1,8</b>	<b>8,9</b>	<b>89,3</b>	<b>100,0</b>

Genel sekreter/genel sekreter yardımcısı ve daire başkanının, sadece il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinde bulunmasından dolayı, evren içinde şube müdürü/müdür sayısı daha fazladır. Bu nedenle yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, ankete katılan idari personelin büyük bir bölümünün (%89,3), şube müdürü/müdür olarak görev yaptığı görülmektedir

### 3.8.1.1.6 Görev Süresi

**Tablo 8. İdari Personelin Toplam Görev Sürelerine Göre Dağılımı (%)**

	<b>0-10</b>	<b>11-20</b>	<b>21-30</b>	<b>31+</b>	<b>Toplam</b>
Belediye	20,7	38,4	34,7	6,2	100,0
İl Özel İdaresi	3,7	24,7	54,3	17,3	100,0
<b>Toplam</b>	<b>17,6</b>	<b>35,8</b>	<b>38,4</b>	<b>8,3</b>	<b>100,0</b>

Tablo 8’de görüldüğü gibi, belediyelerde görev yapan idari personelin görev süresi 11-20 yıl aralığında, il özel idarelerin de ise 21-30 yıl aralığında yoğunlaşmaktadır. Belediyelerde çalışan idari personelin il özel idarelerinde çalışan idari personele oranla daha az hizmet yılı bulunmaktadır. Ankete katılan idari personelin yaş dağılımlarını gösteren Tablo 4 ile Tablo 8 birlikte değerlendirildiğinde, aslında her ikisi arasında bir uyumun bulunduğu görülmektedir.

### 3.8.1.2. Meclis Üyelerinin Kişisel Özellikleri

#### 3.8.1.2.1 Meclis Üyeliği Yaptıkları Yerel Yönetim Türü

**Tablo 9. Meclis Üyelerinin Yerel Yönetim Türüne Göre Dağılımı (%)**

	<b>Sayı</b>	<b>%</b>
Büyükşehir Belediyesi	154	28,7
Büyükşehir İlçe Belediyesi	181	33,7
İl Belediyesi	39	7,3
İlçe Belediyesi	36	6,9
İl Özel İdaresi	127	23,6
<b>Toplam</b>	<b>537</b>	<b>100,0</b>

Ankete katılan toplam 537 meclis üyesinin, %28,7'si Büyükşehir belediyesi, %33,7'si büyükşehir ilçe belediyesi, %7,3'ü il belediyesi, %6,9'u ilçe belediyesi ve %23,6'sı il genel meclisi üyeliği yapmaktadır.

#### 3.8.1.2.2. Yaş

**Tablo 10. Meclis Üyelerinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)**

	<b>25-35</b>	<b>36-45</b>	<b>45-55</b>	<b>56 +</b>	<b>Toplam</b>
Belediye Meclisi Üyesi	11,2	35,4	34,4	19,0	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	5,5	27,6	42,5	24,4	100,0
<b>Toplam</b>	<b>9,9</b>	<b>33,5</b>	<b>36,3</b>	<b>20,3</b>	<b>100,0</b>

Belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyelerinin yaş gruplarına göre dağılımlarına bakıldığında, belediye meclis üyelerinin yaş ortalamasının, il genel meclisi üyelerine göre daha düşük olduğu görülmektedir. Belediye meclis üyelerinin %46,6'sının yaşları 25-45 arasında yer alırken, %53,4'ü 45 yaşından daha büyüktür. İl genel meclisi üyelerinde ise aynı oranlar %33,1 ve %66,9'dur.

#### 3.8.1.2.3. Cinsiyet

**Tablo 11. Meclis Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı (%)**

	<b>Erkek</b>	<b>Kadın</b>	<b>Toplam</b>
Belediye Meclisi Üyesi	86,6	13,4	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	96,1	3,9	100,0
<b>Toplam</b>	<b>88,8</b>	<b>11,2</b>	<b>100,0</b>

Yukarıdaki tabloda dikkat çeken en önemli nokta, kadın meclis üye sayısı bakımından belediyeler ve il özel idareleri arasındaki farklılıktır. Belediyelerde il özel idarelerine oranla kadın meclis üye sayısı daha fazladır.

### 3.8.1.2.4. Eğitim

**Tablo 12. Meclis Üyelerinin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (%)**

	İlköğretim	Lise	Önlisans	Lisans	Lisansüstü	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	11,8	20,2	9,6	49,3	9,1	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	20,5	31,5	8,7	31,5	7,9	100,0
<b>Toplam</b>	<b>13,9</b>	<b>22,9</b>	<b>9,4</b>	<b>45</b>	<b>8,8</b>	<b>100,0</b>

Meclis üyelerinin eğitim durumlarına göre dağılımı incelendiğinde, meclis üyelerinin toplamda %53,8'inin üniversite mezunu, %36,8'inin lise ve daha öncesinde yer alan okullardan mezun olduğu görülmektedir. Ancak Tablo 12 incelendiğinde belediye meclis üyelerinin eğitim seviyesinin il genel meclisi üyelerine oranla daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir.

### 3.8.1.2.5. Meslek

**Tablo 13. Meclis Üyelerinin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (%)**

	Serbest Meslek	Mühendis Mimar	Avukat	Mali Müşavir	Emekli	Diğer	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	37,1	23,6	7,0	6,2	9,6	16,5	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	43,1	13,0	2,4	7,3	19,5	14,7	100,0
<b>Toplam</b>	<b>38,6</b>	<b>21,1</b>	<b>5,9</b>	<b>6,5</b>	<b>12</b>	<b>15,9</b>	<b>100,0</b>

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, meclis üyelerinin yoğunlukta buldukları meslek grupları, serbest meslek (%38,6) ve mühendislik/mimarlıktır (%21,1).

### 3.8.1.2.6. Dönem

**Tablo 14. Meclis Üyelerinin Dönemlerine Göre Dağılımı (%)**

	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem ve Üstü	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	66,8	28,3	3,4	1,5	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	63,8	29,1	3,9	3,1	100,0
<b>Toplam</b>	<b>66,1</b>	<b>28,5</b>	<b>3,5</b>	<b>1,9</b>	<b>100,0</b>

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, belediye meclisi ve il genel meclisi üyelerinin yaklaşık üçte ikisi meclis üyeliklerinin birinci döneminde bulunmaktadır. Meclis üyeleri arasında 3. ve daha ileri dönemlerinde bulunma oranı oldukça düşüktür.

### 3.8.1.2.7. Mensubu Olunan Siyasi Parti

**Tablo 15. Meclis Üyelerinin Mensubu Buldukları Siyasi Partilere Göre Dağılımı (%)**

	<b>AK Parti</b>	<b>CHP</b>	<b>Diğer</b>	<b>Toplam</b>
Belediye Meclisi Üyesi	54,1	35,9	10,0	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	66,1	24,4	9,4	100,0
<b>Toplam</b>	<b>57,0</b>	<b>33,1</b>	<b>9,9</b>	<b>100,0</b>

Ankete katılan meclis üyelerinin mensubu oldukları siyasi partilere göre dağılımlarına bakıldığında, toplamda meclis üyelerinin %57'sinin AK Parti, %33,1'inin CHP ve %9,9'unun diğer siyasi partilere mensup oldukları görülmektedir.

### 3.8.2. Hesap Verilen Otoritenin Etkinliğine İlişkin Algılamalar

Bu başlık altında elde edilen bulgular, çalışmanın ikinci bölümünde yer alan sınıflandırma çerçevesinde değerlendirmeye çalışılacaktır. Bu doğrultuda, meclis üyeleri ve idari personelin hesap verilen otoriteye yönelik algılamaları, siyasi organlara karşı hesap vermeye ilişkin algılamaları, idari birimlere karşı hesap vermeye ilişkin algılamaları ve topluma karşı hesap vermeye ilişkin algılamaları olmak üzere üç açıdan incelenip değerlendirilmiştir.

#### 3.8.2.1. Siyasi Organlara Karşı Hesap Vermeye İlişkin Algılamalar

Yerel yönetimlerin hesap verdiği siyasi organlar, belediye yönetimi için belediye meclisi, il özel idaresi için il genel meclisi olduğu daha önce belirtilmişti. Belediye meclisi ve il genel meclisi, her iki birimde kimi zaman farklılaşmakla birlikte, soru, gensoru, genel görüşme, denetim komisyonu ve faaliyet raporunu değerlendirme gibi araçlar kullanmak suretiyle yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamaktadır.

Belediye meclisi ve il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim mekanizmalarının yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamak açısından nasıl bir katkı yaptığını belirlemek amacıyla, bu mekanizmaların işlerliğine ilişkin hem meclis üyelerine hem de idari personele çeşitli sorular sorulmuştur.

Bu sorulardan ilki, denetim komisyonlarına ilişkindir. Denetim komisyonlarının uygulamada ne derecede etkin olduğunu belirlemek amacıyla, meclis üyelerine “Denetim komisyonunun hazırlamış olduğu raporlar, il özel idarelerinin/belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada oldukça önemlidir” ifadesine, idari personele ise “Belediye meclisinde/il genel meclisinde oluşturulan denetim komisyonu, belediyelerin mali işlemlerini etkin bir şekilde denetlemektedir” ifadesine hangi oranda katıldıkları sorulmuştur.

**Tablo 16. Meclis Üyelerinin “Denetim Komisyonunun Hazırlamış Olduğu Raporlar, İl Özel İdarelerinin/Belediyelerin Hesap Verebilirliğini Sağlamada Oldukça Önemlidir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	30,1	49,5	5,9	11,3	3,2	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	45,6	42,4	6,4	5,6	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>33,8</b>	<b>47,8</b>	<b>6,0</b>	<b>9,9</b>	<b>2,4</b>	<b>100,0</b>

Tablo 16’da görüldüğü gibi, meclis üyelerinin % 81,6’sı gibi büyük bir oranı denetim komisyonunun, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamak açısından oldukça önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak bu ifadeye ilişkin verilen cevaplarda, belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 14,901, df: 4, Sig. 005). İl genel meclisi üyelerinin, belediye meclis üyelerine oranla bu ifadeye daha yüksek oranda katıldıkları görülmektedir.

Meclis üyelerinin konuya ilişkin yaklaşımlarında mensup olunan siyasi parti açısından da istatistik olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 14,901, df: 4, Sig. 005). İfadeye katılmayanların oranı CHP ve diğer siyasi partilere mensup üyeler açısından daha yüksektir (AK Partiye mensup üyelerin %7,9, CHP’ye mensup üyelerin %18,8’i ve diğer partilere mensup üyelerin %17’si ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir).

**Tablo 17. İdari Personelin “Belediye Meclisinde/İl Genel Meclisinde Oluşturulan Denetim Komisyonu, Belediyelerin Mali İşlemlerini Etkin Bir Şekilde Denetlemektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplar (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	9,0	50,0	23,4	15,6	2,0	100,0
İl Özel İdaresi	18,8	37,5	22,5	20,0	1,3	100,0
<b>Toplam</b>	<b>10,8</b>	<b>47,7</b>	<b>23,2</b>	<b>16,4</b>	<b>1,9</b>	<b>100,0</b>

Denetim komisyonlarının yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamadaki önemini belirlemek için idari personele de benzer bir soru sorulmuştur. “Belediye meclisinde/il

genel meclisinde oluşturulan denetim komisyonu belediyelerin mali işlemlerini etkin bir şekilde denetlemektedir” ifadesine idari personelin %58,5 katıldıklarını, %23,2’si kararsız olduklarını, % 18,3’de katılmadıklarını belirtmişlerdir.

Her iki tabloda da denetim komisyonunun önemi ve etkinliğine ilişkin algılamaların yüksek olduğu görülmektedir. Ancak idari personelin denetim komisyonuna atfettiği önem meclis üyelerine göre düşüktür.

Denetim komisyonunun etkinliğini belirlemek için, belediye ve il özel idarelerine, 2005-2009 yılları arasında, denetim komisyonunun hazırladığı rapora göre, konusu suç teşkil eden konular için, suç duyurusunda bulunulup bulunulmadığı sorulmuştur. Ancak Ek 1’de yer alan Tablo 4’de de görüldüğü gibi, hiçbir belediye ve il özel idaresinde suç duyurusunda bulunma durumu tespit edilmemiştir.

Denetim komisyonlarının hazırlamış oldukları rapor sonucunda somut anlamda hiçbir yaptırım uygulanmamış olması, her ne kadar bu mekanizmanın etkinliğini azaltan bir unsur olarak değerlendirilebilse de, bu sonuç denetim komisyonlarının işlevsiz olduğu anlamına da gelmemektedir. Denetim komisyonları raporlarının mecliste görüşülmesi ve tartışılması da farklı bir yaptırım gücünü ortaya çıkarmaktadır. Bu konuda, X Belediyesi denetim komisyonu üyesi ile yapılan yüz yüze görüşmede de, denetim komisyonu üyesi, bulunduğu belediyenin mali işlemlerini incelerken bir usulsüzlüğe rastladığını, ancak bu konuda yetkili makamlara suç duyurusunda bulunmak yerine, konuyu belediye meclisinde dile getirdiğini ifade etmiştir.

Yerel yönetimlerdeki siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliğini belirlemek amacıyla sorulan bir diğer soru da, bilgi edinme ve denetim yollarının hangi derecede etkin kullanıldığıdır. Meclis üyelerinin bu konudaki algılamalarını ortaya koymak amacıyla, belediye meclisi ve il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim mekanizmaları verilmiş ve meclis üyelerine bu mekanizmaların ne derecede etkin kullanıldığı sorulmuştur. Gensoru mekanizmasının sadece belediye yönetimi açısından söz konusu olması dolayısıyla, bu mekanizmalara ilişkin algılamalar belediye meclisi ve il genel meclisi açısından ayrı olarak değerlendirilmiştir.

**Tablo 18. Belediye Meclis Üyelerinin, Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yöntemlerinin Etkinliğine Yönelik Algılamaları (%)**

	<b>Çok Etkindir</b>	<b>Etkindir</b>	<b>Kararsızım</b>	<b>Etkin Değildir</b>	<b>Hiç Etkin Değildir</b>	<b>Toplam</b>
Soru	19,0	59,0	5,8	12,2	3,5	100,0
Gensoru	10,3	34,6	15,9	23,5	15,6	100,0
Genel Görüşme	15,3	49,5	8,5	19,8	6,9	100,0
Faaliyet Raporunu Değerlendirme	16,3	54,1	10,4	15,5	3,6	100,0

Belediye meclis üyelerinin, meclisin bilgi edinme ve denetim yöntemlerinin etkinliğine yönelik algılamaları incelendiğinde %78'i "soru"yu, %44,9'u gensoruyu, %64,8'i genel görüşmeyi, %70,4'ü faaliyet raporunu değerlendirmeyi etkin kullanılan bir mekanizma olarak değerlendirdiği görülmektedir. Bu mekanizmaların etkin olarak kullanılmadığını belirten meclis üyelerinin oranı ise sırasıyla %15,7, %39,1%26,7 ve %19,1'dir.

Tablo 18'den görüldüğü gibi, belediye meclis üyeleri, en etkin kullanılan mekanizmaların soru ve faaliyet raporunu değerlendirme olduğunu düşünmektedir. Her iki mekanizmada da meclis üyelerinin, bireysel olarak bu mekanizmaları kullanabilme imkânları bulunmaktadır. Faaliyet raporunu değerlendirmede her ne kadar, bu raporun yeterliliğine ilişkin bir oylama yapılsa da, oylama yapılmadan önce meclis içinde gerçekleşen tartışmalar, bu mekanizmaya meclis üyelerinin doğrudan katılabilmelerine imkân tanımaktadır.

Belediye meclis üyeleri, en düşük etkinlik düzeyine sahip mekanizmanın gensoru olduğunu belirtmişlerdir. Bunun nedeni, parti disiplininden dolayı bu mekanizmayı uygulamaya geçirmenin oldukça zor olması olarak değerlendirilebilir. Ayrıca belediye meclisinin gensoru kararıyla, belediye başkanının doğrudan görevden düşürmemesi, bu kararın Danıştay tarafından onaylanması da etkinliği azaltan bir diğer unsur olarak görülebilir.

**Tablo 19. İl Genel Meclisi Üyelerinin, İl Genel Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yöntemlerinin Etkinliğine Yönelik Algılamaları (%)**

	<b>Çok Etkindir</b>	<b>Etkindir</b>	<b>Kararsızım</b>	<b>Etkin Değildir</b>	<b>Hiç Etkin Değildir</b>	<b>Toplam</b>
Soru	21,2	62,7	8,5	6,8	0,8	100,0
Genel Görüşme	22,1	58,4	7,1	6,2	6,2	100,0
Faaliyet Raporunu Değerlendirme	21,2	61,0	11,0	4,2	2,5	100,0



İl genel meclisi üyelerinin, bilgi edinme denetim mekanizmalarının etkinliğine yönelik algılamalara baktığımızda, meclis üyelerinin büyük bir bölümü bu mekanizmaların etkin olarak kullanıldığını düşündüğünü görmekteyiz.

Ankette meclis üyelerine, faaliyet raporunu değerlendirme mekanizması ile ilgili olarak, “Belediye meclisinde/il genel meclisinde faaliyet raporu değerlendirilirken yeterli ölçüde müzakere yapılmaktadır” ifadesine hangi derecede katıldıkları da sorulmuştur. Faaliyet raporunu değerlendirme sonucunda hem formal hem de informal bir takım yaptırımlar ortaya çıkabilmektedir. Formal yaptırım, yürütme organının görevden düşürülmesidir. Ancak gensoru mekanizmasında da belirtildiği gibi, özellikle parti disiplini bu yaptırımın uygulanmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Bu noktada faaliyet raporunu değerlendirme sırasında, formal yaptırımlardan ziyade informal yaptırımların daha büyük bir önemi bulunmaktadır. İnfomal yaptırımlar ise faaliyet raporu değerlendirilirken yapılan tartışmalar sonucu ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 20. Meclis Üyelerinin “Belediye Meclisinde/İl Genel Meclisinde Faaliyet Raporu Değerlendirilirken Yeterli Ölçüde Müzakere Yapılmaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	17,2	37,4	10,3	29,1	5,9	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	28,0	50,4	5,6	14,4	1,6	100,0
<b>Toplam</b>	<b>19,8</b>	<b>40,5</b>	<b>9,2</b>	<b>25,6</b>	<b>4,9</b>	<b>100,0</b>

Tablo 20’de de görüldüğü gibi, belediye meclis üyelerinin %54,6’sı faaliyet raporu değerlendirilirken yeterli ölçüde müzakere yapıldığını düşünürken %35’de yeterli ölçüde müzakere yapılmadığını düşünmekte, %10,3’ü ise bu konuda kararsız bir tutum sergilemektedir. Aynı oranlara İl genel meclisi üyeleri açısından baktığımızda bu oranların sırasıyla %78,4, %16 ve %5,6 olduğu görülmektedir.

İfadeye ilişkin veriler genel olarak değerlendirildiğinde, belediyeler ve il özel idareleri arasında istatistikî açıdan anlamlı bir farklılığın bulunduğu dikkat çekmektedir (Pearson Chi-Square 23,544, df: 4, Sig. 000). Belediyelerde ifadeye katılma oranının il özel idaresine göre daha düşük düzeyde kaldığı görülmektedir.

Meclis üyeleri arasında ifadeye katılım düzeyi açısından üyeliğini yaptıkları yerel yönetim türü yanında, mensup oldukları siyasi partiye göre de istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 48,625, df: 8, Sig. 000). AK Parti'ye mensup meclis üyelerinin %19,8'i ifadeye katılmadıklarını belirtirken, CHP'ye mensup üyelerin %47,1'i, diğer partilere mensup meclis üyelerinin %37,8'i ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir.

Belediye meclisinin yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamadaki önemini belirlemek için idari personele belediye meclisi/il genel meclisinin gerçekleştirdiği denetimi ne derecede etkin buldukları da sorulmuştur.

**Tablo 21. İdari Personelin Belediye/il Genel Meclisinin Gerçekleştirdiği Denetimin Etkinliğini Algılamaları (%)**

	Çok Etkindir	Etkindir	Kararsız m	Etkin Değildir	Hiç Etkin Değildir	Toplam
Belediye	8,2	45,5	30,7	13,1	2,6	100,0
İl Özel İdaresi	8,8	38,8	38,3	8,8	5,0	100,0

Tablo 21'de görüldüğü gibi, belediyede görev yapan idari personelin %53,7'si belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetimin etkin olduğunu, %15,7'si etkin olmadığını belirtmiştir. Bu konuda kararsız kalan idari personelin oranı ise %30,7'dir. İl özel idareleri açısından baktığımızda aynı oranların sırasıyla %47,6, %13,8 ve %38,8 olduğu görülmektedir. İdari personelin yerel yönetim meclislerinin etkinliğine ilişkin algılamalarının, meclis üyelerine oranla daha düşük düzeyde olduğu dikkat çekmektedir.

Belediye meclisinin/il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin ilgili yerel yönetim birimlerden elde ettiğimiz sayısal bilgilere baktığımızda da, en etkin kullanılan mekanizmanın yazılı ve sözlü soru sormak olduğu görülmektedir (Ek 1 Tablo 1 ve Tablo 2). Ek 1'de yer alan Tablo 3,5,6,7 de de görüldüğü gibi, hiçbir belediye ve il özel idaresinde, kabul edilen gensoru önergesi, verilen gensoru önergesi, genel görüşme ve faaliyet raporu yetersizlik kararı bulunmamaktadır. Bu sonuçlar meclis üyelerinin algılamaları ile paralel doğrultudadır.

### 3.8.2.2. İdari Birimlere Karşı Hesap Verebilirliğe İlişkin Algılamalar

İdari birimlere karşı hesap verebilirliğe ilişkin algılamaları belirlemek için, belediye ve il özel idarelerindeki idari hesap verebilirlik mekanizmaları sıralanmış ve idari personele bu mekanizmaları ne derece etkin buldukları sorulmuştur.

Tablo 22’de görüldüğü gibi, belediye personelinin idari hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinlik düzeyine ilişkin algılamaları yüksektir. Belediye idari personelinin %84,2’si amirlerin astları üzerinde gerçekleştirdiği denetimi, %95,2’si Sayıştay’ın gerçekleştirdiği denetimi, %58,6’sı iç denetçilerin gerçekleştirdiği denetimi, %70,3’ü mahalli idareler kontrolörlerinin gerçekleştirdiği denetimi, %91’i mülkiye müfettişlerinin gerçekleştirdiği denetimi ve %63,4’ü Belediye Teftiş Kurulu’nun gerçekleştirdiği denetimi etkin bulmaktadır.

**Tablo 22. Belediye İdari Personelinin, İdari Hesap Verebilirlik Mekanizmalarına Yönelik Algılamaları (%)**

	<b>Çok Etkindir</b>	<b>Etkindir</b>	<b>Kararsızım</b>	<b>Etkin Değildir</b>	<b>Hiç Etkin Değildir</b>	<b>Toplam</b>
Amirlerin Astları Üzerinde Gerçekleştirdiği Denetim	16,3	67,9	7,9	6,8	1,1	100,0
Sayıştay’ın Gerçekleştirdiği Denetim	32,0	63,2	3,1	1,7	-	100,0
İç Denetçilerin Gerçekleştirdiği Denetim	9,6	49,0	24,9	13,9	2,6	100,0
Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Gerçekleştirdiği Denetim	13,9	56,4	19,9	8,1	1,7	100,0
Mülkiye Müfettişlerinin Gerçekleştirdiği Denetim	34,2	56,8	6,8	2,3	-	100,0
Belediye Teftiş Kurulunun Gerçekleştirdiği Denetim	10,0	53,4	22,6	10,3	3,7	100,0

Görüldüğü gibi belediye idari personeli açısından en yüksek etkinlik düzeyine sahip mekanizmalar sırasıyla Sayıştay, mülkiye müfettişleri, hiyerarşik amirler ve mahalli idareler kontrolörlerinin denetimidir. Bu mekanizmalardan üçü dış denetime ilişkindir. Belediyelerdeki iç denetim ve Belediye Teftiş Kurulu’nun etkinlik düzeyine ilişkin algılamalar ise, diğerlerine oranla daha düşük düzeydedir.

**Tablo 23. İl Özel İdaresi İdari Personelinin, İdari Hesap Verebilirlik Mekanizmalarına Yönelik Algılamaları (%)**

	<b>Çok Etkindir</b>	<b>Etkindir</b>	<b>Kararsız</b>	<b>Etkin Değildir</b>	<b>Hiç Etkin Değildir</b>	<b>Toplam</b>
Amirlerin Astları Üzerinde Gerçekleştirdiği Denetim	16,3	61,3	11,3	8,8	2,5	100,0
Sayıştay'ın Gerçekleştirdiği Denetim	47,5	46,3	5,0	1,3	-	100,0
İç Denetçilerin Gerçekleştirdiği Denetim	7,9	44,7	31,6	10,5	5,3	100,0
Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Gerçekleştirdiği Denetim	4,1	41,1	34,2	13,7	6,8	100,0
Mülkiye Müfettişlerinin Gerçekleştirdiği Denetim	30,0	58,8	6,3	2,5	2,5	100,0

İl özel idarelerindeki idari hesap verebilirliğe ilişkin algılamaları incelediğimizde ise belediyelerdekine benzer bir tablonun olduğunu görmekteyiz. İdari personelin %77,6'si amirlerin astları üzerinde gerçekleştirdiği denetimi, %93,8'i Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetimi, %52,6'sı iç denetçilerin gerçekleştirdiği denetimi, %45,2'si mahalli idareler kontrolörlerinin gerçekleştirdiği denetimi ve %88,8'si mülkiye müfettişlerinin gerçekleştirdiği denetimi etkin bulmaktadır.

Belediyeler ve il özel idareleri birlikte değerlendirildiğinde, en etkin bulunan mekanizmalar açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Hem belediyelerde hem de il özel idarelerinde en yüksek etkinlik düzeyi sırasıyla Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve hiyerarşik amirlerin denetimdir.

Bunun yanında mahalli idareler kontrolörlerinin etkinlik düzeyine yönelik algılamalar açısından belediye ve il özel idaresi arasında bir farklılık bulunmaktadır. Belediyelerdeki idari personelin %70,3'ü mahalli idareler kontrolörlerinin gerçekleştirdiği denetimi etkin bulurken, il özel idarelerinde bu oran % 45,2'ye düşmektedir.

İç denetçiler açısından ele aldığımızda, her iki yerel yönetim türünde de iç denetçilerin gerçekleştirdiği denetime ilişkin algılamalar birbirine yakın olduğu dikkat çekmektedir (belediyelerde %58,6, il özel idarelerinde %52,6). İç denetimin etkinlik düzeyine ilişkin algılamaların diğerlerine oranla daha düşük olmasının nedeni, iç denetim mekanizmasının yeni uygulamaya geçen bir mekanizma olması olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar iç denetime ilişkin 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018

sayılı Kanunla ilk düzenleme yapılırsa da, iç denetim yerel yönetimlerde 2007 yılından itibaren uygulamaya yansımıştır.

İdari hesap verebilirlik mekanizmalarına yönelik olarak sorulan bir başka soru ise, “Sayıştay’ın yerel yönetimleri denetlemesi, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğine katkı sağlamıştır” ifadesine ne derecede katıldıklarına ilişkindir.

**Tablo 24. İdari Personelin “Sayıştay’ın Yerel Yönetimleri Denetlemesi, Yerel Yönetimlerin Hesap Verebilirliğine Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplar (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	34,9	56,3	5,9	2,5	0,3	100,0
İl Özel idaresi	50,6	42,0	2,5	4,9	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>37,8</b>	<b>53,7</b>	<b>5,3</b>	<b>3,0</b>	<b>0,2</b>	<b>100,0</b>

Tablo 24’de de görüldüğü gibi, belediye idari personelinin %91,2’si, il özel idaresi idari personelinin %92,6’sı bu ifadeye katılmaktadır. Ancak belediyeler ve il özel idareleri arasında katılımın derecesi açısından istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 9,814, df: 4, Sig. 044). İl özel idaresi personelinin ifadeye katılımındaki keskinlik belediyelere göre daha yüksektir.

#### **3.8.2.4. Topluma Karşı Hesap Vermeye İlişkin Algulamalar**

Topluma yönelik hesap verebilirlik mekanizmalarına ilişkin algulamaları belirlemek amacıyla meclis üyeleri ve idari personele bilgi edinme hakkı, yönetime katılma, halkla ilişkiler uygulamaları ve toplumun belediye faaliyetleri ile ilgili bilgi sahibi olmasını sağlayacak araçlarla ilgili sorular sorulmuştur.

Bilgi edinme hakkının, topluma karşı hesap verebilirliği sağlamada nasıl bir etkide bulunduğunu belirlemek amacıyla hem idari personele hem de meclis üyelerine “Bilgi edinme hakkı, belediyelerin/il özel idarelerinin topluma doğrudan hesap verebilir hale gelmesine katkı sağlamıştır” ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

**Tablo 25. Meclis Üyelerinin “Bilgi Edinme Hakkı, Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Topluma Doğrudan Hesap Verebilir Hale Gelmesine Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	21,5	50,1	11,6	13,6	3,2	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	30,2	51,6	12,7	4,8	0,8	100,0
<b>Toplam</b>	<b>23,5</b>	<b>50,5</b>	<b>11,9</b>	<b>11,5</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>

Tablo 25’de görüldüğü gibi, belediye meclis üyelerinin %71,6’sı bilgi edinme hakkının topluma doğrudan hesap verebilirliği sağlamak açısından katkıda bulunduğunu, %16,8’i ise katkıda bulunmadığını belirtmiştir. Bu konuda meclis üyelerinin %11,6’sı kararsız bir tutum sergilemişlerdir. Aynı oranlar il genel meclisi üyeleri açısından incelendiğinde sırasıyla %81,8, %5,6 ve %12,7’dir. İfadeye katılım düzeyi açısından belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık görülmektedir (Pearson Chi-Square 11,845, df: 4, Sig. 019). İl genel meclisi üyeleri belediye meclisi üyelerine oranla ifadeye daha yüksek düzeyde katılmışlardır.

Bilgi edinme hakkının topluma doğrudan hesap vermeyi sağlayıp sağlamadığına ilişkin algılamalarda, meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi parti açısından da anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 56,133, df: 8, Sig. 000). AK Parti’ye mensup üyelerin %82,8’i ifadeye katıldığını, %6’sı katılmadığını, %11,3’ü kararsız olduğunu belirtirken, CHP’ye mensup üyelerin %60,4’ü katıldığını, %26’sı katılmadığını ve %13,6’sı kararsız olduğunu belirtmiştir. Aynı oranlar diğer partiler için ise sırasıyla, %69,8, %20,8 ve %9,4’dür. Görüldüğü gibi CHP’ye mensup meclis üyelerinin ifadeye ilişkin algılamaları, diğer siyasi partilere özellikle de AK Parti’ye oranla daha düşüktür. Bu konudaki en yüksek algı seviyesi AK Parti’ye mensup meclis üyeleri arasındadır.

**Tablo 26. İdari Personelin “Bilgi Edinme Hakkı, Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Topluma Doğrudan Hesap Verebilir Hale Gelmesine Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	30,8	52,4	9,0	7,3	0,6	100,0
İl Özel idaresi	14,8	61,7	14,8	8,6	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>27,9</b>	<b>54,1</b>	<b>10,0</b>	<b>7,5</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>

İdari personel açısından aynı ifadeye verilen cevaplara baktığımızda, belediye idari personelinin %83,2’sinin bu ifadeye katıldığı, %7,9’unun katılmadığı, %9’unun ise kararsız olduğunu görülmektedir. Aynı oranlar il özel idaresindeki idari personel açısından sırasıyla %76,5, %8,6 ve %14,8’dir.

Tablo 26’da da görüldüğü gibi, idari personel açısından belediye ve il özel idareleri arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılığın olduğu görülmektedir (Pearson Chi-Square 9,998, df: 4, Sig. 040). Ancak bu farklılık meclis üyelerinin tam tersi yöndedir. Belediyelerde görev yapan idari personel, il özel idarelerine oranla daha yüksek düzeyde ifadeye katılmaktadır.

Genel olarak meclis üyelerinin ve idari personelin, bilgi edinme hakkının topluma doğrudan hesap vermeye olan katkısına ilişkin algılamalara baktığımızda, algılamaların yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Ancak bunlar arasında yukarıda da belirttiğimiz gibi anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 13,856, df: 4, Sig. 008). İdari personel meclis üyelerine oranla daha yüksek düzeyde bu ifadeye katılmaktadır.

Bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin belediyelerden ve il özel idarelerinden elde ettiğimiz bilgiler de, bilgi edinme hakkının toplum tarafından kullanılan bir mekanizma olduğunu göstermektedir (Ek 1 Tablo 13). Bu noktada gerek meclis üyeleri ve idari personelin gerekse ilgili yerel yönetim birimlerinden aldığımız veriler sonunda bilgi edinme hakkının hesap verebilirliği sağlamada önemli düzeyde katkısı bulunduğunu söyleyebiliriz.

Literatürde, yönetime katılma uygulamalarının da belediye ve il özel idarelerinin topluma doğrudan hesap vermelerini sağlamak açısından katkısı olduğu araştırmanın

teorik kısmında ifade edilmişti. Belediyeler ve il özel idarelerinde yönetime katılma uygulamalarının etkinlik düzeyine ve hesap verebilirliğe olan katkılarına ilişkin algılamaları belirlemek amacıyla, meclis üyeleri ile idari personele, kent konseyleri, ihtisas komisyonları ve vatandaşların yerel yönetim meclis toplantılarına katılımına ilişkin sorular sorulmuştur.

Yönetime katılma ile ilgili olarak belediye meclis üyelerine öncelikle “Kent konseyi kararları, belediye meclisi tarafından dikkate alınmaktadır ve önemsenmektedir” ifadesine hangi oranda katıldıkları sorulmuştur.

**Tablo 27. Belediye Meclis Üyelerinin “Kent Konseyi Kararları, Belediye Meclisi Tarafından Dikkate Alınmaktadır ve Önemsenmektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

<b>Katılma Düzeyi</b>	<b>Sayı</b>	<b>%</b>
Tamamen Katılıyorum	52	13,1
Katılıyorum	137	34,6
Kararsızım	86	21,7
Katılmıyorum	90	22,7
Hiç Katılmıyorum	31	7,8
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

Tablo 27’de görüldüğü gibi, belediye meclis üyelerinin %47,7’si bu ifadeye katıldığını belirtirken, %30,5’i katılmadığını belirtmiştir. %21,7’si ise kararsız olduklarını belirtmişlerdir. Bu cevaplardan, belediye meclislerinin kent konseyi kararlarını yeterli düzeyde dikkate almadığı anlaşılmaktadır.

Belediyelerden elde ettiğimiz bilgilere baktığımızda, tüm belediyelerde kent konseylerinin oluşturulmuş olduğunu görmekteyiz (Ek 1 Tablo 20). Ancak, meclis üyeleri ile yapılan yüz yüze görüşmelerde meclis üyeleri, kent konseylerinin işlevlerini yeterli düzeyde yerine getirmediğini, kent konseyleri tarafından alınıp meclis sunulan bir kararın bulunmamasından dolayı kent konseyi kararlarının meclis tarafından dikkate alınıp önemsenmediğini belirtmişlerdir.

Yönetime katılma uygulamalarının hesap verebilirliğe olan katkısına ilişkin meclis üyelerinin ve idari personelin algılamalarını tespit etmek amacıyla son olarak, belediye meclis üyelerine ve belediye idari personeline “Kent konseyleri ve ihtisas komisyonları aracılığıyla halkın belediye yönetimine katılımı, belediyelerin hesap verebilirliğini arttırmada katkı sağlamaktadır” ifadesine, il genel meclisi üyelerine ve il özel idaresi idari personeline “İhtisas komisyonları aracılığıyla halkın il özel idaresi yönetimine



katılımı, il özel idarelerinin hesap verebilirliğini arttırmada katkı sağlamaktadır” ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

**Tablo 28. Belediye Meclis Üyeleri ve Belediye İdari Personelinin “Kent Konseyleri ve İhtisas Komisyonları Aracılığıyla Halkın Belediye Yönetimine Katılımı, Belediyelerin Hesap Verebilirliğinin Arttırmasına Katkı Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclis Üyesi	15,0	41,2	19,1	20,6	4,2	100,0
Belediye İdari Personeli	9,6	50,1	26,5	11,5	2,3	100,0
<b>Toplam</b>	<b>12,5</b>	<b>45,3</b>	<b>22,5</b>	<b>16,4</b>	<b>3,3</b>	<b>100,0</b>

Belediyelerde meclis üyelerinin %56,2’si, kent konseyi ve ihtisas komisyonu aracılığıyla yönetime katılma uygulamalarının hesap verebilirliğe katkı sağlayacağını düşünürken, %24,8’i katkı sağlamayacağını düşünmekte, %19,1’i ise kararsız olduğunu belirtmektedir. Aynı oranlar idari personel açısından sırasıyla %59,7, %13,8 ve %26,5 olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediyeler açısından değerlendirdiğimizde, yönetime katılma uygulamalarının, belediyelerin hesap verebilirliğini sağlaması açısından önem taşımakla birlikte yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Bir öndeki ifade de belirtildiği gibi, meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerde, meclis üyelerinin kent konseylerinin etkin çalışmadığını ifade etmesinin, bu ifadeye katılmayan ve kararsız yaklaşanların sayısını arttıran bir unsur olduğu söylenebilir.

**Tablo 29. İl Genel Meclisi Üyeleri ve İl Özel İdaresi İdari Personelinin “İhtisas Komisyonları Aracılığıyla Halkın İl Özel İdaresi Yönetimine Katılımı, İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirliğinin Artmasına Katkı Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
İl Genel Meclisi Üyesi	27,4	49,2	11,3	11,3	0,8	100,0
İl Özel İdaresi İdari Personeli	7,6	38,0	31,6	19,0	3,8	100,0
<b>Toplam</b>	<b>19,7</b>	<b>44,8</b>	<b>19,2</b>	<b>14,3</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0</b>

İl özel idareleri açısından baktığımızda ise, il genel meclisi üyelerinin %76,6'sı ihtisas komisyonlarına katılımın, il özel idarelerinin hesap verebilirliğinin artmasına katkı sağladığını düşünürken, %12,1'i katkı sağlamadığını düşünmektedir. İdari personel açısından aynı oranlar sırasıyla %45,6 ve %22,8'dir. İfadeye katılım açısından il genel meclisi üyeleri ile idari personel arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 25,579, df: 4, Sig. 000). Tablo 3.29'da da görüldüğü gibi, il genel meclisi üyeleri, idare personeline göre daha yüksek oranda, ihtisas komisyonlarına katılımın hesap verebilirliği arttıracağını düşünmektedir.

Yönetime katılımın bir başka boyutu, vatandaşların yerel yönetim meclisi toplantılarına dinleyici olarak katılabilmeleridir. Meclis üyelerine “Vatandaşların dinleyici olarak belediye meclisi/il genel meclisi toplantılarına katılma imkânının olması, onların belediye/il genel meclisi faaliyetleri ile ilgili bilgi sahibi olmaları açısından yararlıdır” ifadesine hangi oranda katıldıkları sorulmuştur.

**Tablo 30. Meclis Üyelerinin “Vatandaşların Dinleyici Olarak Belediye Meclisi/İl Genel Meclisi Toplantılarına Katılma İmkânının Olması, Onların Belediye/İl Genel Meclisi Faaliyetleri İle İlgili Bilgi Sahibi Olmaları Açısından Yararlıdır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	40,7	47,1	5,1	5,4	1,7	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	50,4	41,7	6,3	1,6	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>43,0</b>	<b>45,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,5</b>	<b>1,3</b>	<b>100,0</b>

Tablo 30'da da görüldüğü gibi, hem belediye meclis üyeleri hem de il genel meclis üyeleri açısından vatandaşların meclis toplantılarına katılmaları, yerel yönetimlerin faaliyetleri ile ilgili bilgi sahibi olmaları açısından faydalı olarak görülmektedir.

Ancak, belediyeler ve il özel idarelerinden aldığımız bilgilerde de görüldüğü gibi (Ek 1 Tablo 26 ) vatandaşların meclis toplantılarına katılımı oldukça düşük düzeydedir. Bu durumun çeşitli nedenleri olabilir. Birinci olarak, meclis toplantılarına katılım sonucu elde edilen gözlemlerde, meclis toplantılarda gündemin büyük bir bölümünün imara ilişkin teknik konuların oluşturduğu görülmüştür. Bu konuların sıradan bir vatandaş tarafından anlaşılması oldukça zordur. Bu durum vatandaşlar açısından ilgiyi azaltan bir

unsur olarak değerlendirilebilir. İkinci olarak da meclis toplantılarına ilişkin bilgilerin medya ve basın yoluyla öğrenilmesi vatandaşların bu toplantılara katılımı azaltmaktadır. Son olarak da Ek 1’de yer alan Tablo 24’de görüldüğü gibi, bilgisayar teknolojisinde ortaya çıkan gelişmeler sonucu, bazı belediyelerde meclis toplantılarının internet ortamında canlı olarak aktarılmasının da, katılımı azaltan bir unsur olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin toplumun istek ve beklentileri karşısında duyarlı olmayı sağlaması açısından halkla ilişkiler uygulamaları da hesap verebilirliği arttıran bir unsurdur. Halkla ilişkiler uygulamalarının topluma doğrudan hesap verebilirliğine olan katkısını belirlemek amacıyla hem meclis üyelerine hem de idari personele “Halkla ilişkiler uygulamaları (beyaz masa, süper hizmet masası, alo şikâyet, internet aracılığıyla şikâyet vb) belediyelerin/il özel idarelerinin hesap verebilirlik düzeyini arttırmıştır” ifadesine hangi oranda katıldıkları sorulmuştur.

**Tablo 31. Meclis Üyelerinin “Halkla İlişkiler Uygulamaları (Beyaz Masa, Süper Hizmet Masası, Alo Şikâyet, İnternet Aracılığıyla Şikâyet vb.) Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyini Arttırmıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	23,4	48,8	13,1	12,1	3,4	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	19,0	58,7	15,1	7,1	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>22,4</b>	<b>50,6</b>	<b>13,5</b>	<b>10,9</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>

Tablo 31’de de görüldüğü gibi, meclis üyeleri açısından halkla ilişkiler uygulamalarının hesap verebilirliğe olan katkısına ilişkin algılamalarının yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. Ancak bu konuda partiler arasında istatistikî açıdan anlamlı bir farklılık olduğu da görülmüştür (Pearson Chi-Square 59,909, df: 8, Sig. 000). AK Parti’ye mensup meclis üyelerinin bu ifadeye katılım oranı diğer partilere oranla daha yüksek düzeydedir (AK Parti %83,1; CHP %61,8; Diğer; %51,9 oranında ifadeye katılmaktadır).

**Tablo 32. İdari Personelin “Halkla İlişkiler Uygulamaları (Beyaz Masa, Süper Hizmet Masası, Alo Şikâyet, İnternet Aracılığıyla Şikâyet vb.) Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyini Arttırmıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	28,3	55,5	10,1	5,6	0,6	100,0
İl Özel İdaresi	8,6	46,9	28,4	14,8	1,2	100,0
<b>Toplam</b>	<b>24,7</b>	<b>53,9</b>	<b>13,5</b>	<b>7,3</b>	<b>0,7</b>	<b>100,0</b>

İdari personelin halkla ilişkiler uygulamalarına ilişkin algılamalarına baktığımızda, belediye idari personelinin %83,8’i halkla ilişkiler uygulamalarının belediyelerin hesap verebilirlik düzeyini arttırdığını düşünürken, %6,2’si arttırmadığını belirtmiştir. %10,1’de kararsız olduklarını belirtmişlerdir. İl özel idareleri açısından ise aynı oranla sırasıyla %55,5, %16 ve %28,4’dür.

Tablo 32’de de görüldüğü gibi, belediye ve il özel idaresi personelinin halkla ilişkiler uygulamalarının hesap verebilirliğe olan katkısını algılamaları arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 35,774, df: 4, Sig. 000). Belediye idari personelinin ifadeye katılım düzeyleri, il özel idaresi personeline oranla daha yüksektir.

Halkla ilişkiler ile ilgili belediyeler ve il özel idarelerinden elde ettiğimiz bilgilere baktığımızda, Ek 1’de yer alan Tablo 23’de de görüldüğü gibi, tüm belediye ve il özel idarelerinde halkla ilişkiler uygulamalarının mevcut olduğunu görmekteyiz. Bu konuda vatandaşlar tarafından belediyeler ve il özel idarelerine yapılan şikâyet başvurusunu incelediğimizde (Ek 1 Tablo 14) ise, halkla ilişkiler uygulamalarına yönelik vatandaşlar açısından da ilginin bulunduğunu da söyleyebiliriz. Ancak bu tabloda dikkati çeken iki nokta bulunmaktadır. Bunlardan ilki, il özel idarelerinin önemli bir bölümünde konuya ilişkin veri bulunmaması, ikincisi ise belediyelere oranla il özel idarelerine yapılan şikâyet başvurusunun oldukça düşük düzeyde kalmasıdır. Bu noktada bu tablo ile idari personelin verdiği cevaplar arasında bir uyum bulunmaktadır.

Bunun yanında halka doğrudan hesap vermeyi sağlamak açısından önemli olan hizmet standartlarının tüm yerel yönetimlerde belirlenip, internet sitesinde yayınlandığı görülmektedir (Ek 1 Tablo 21-22). Ayrıca Ek 1’de yer alan Tablo 15 incelendiğinde,

her ne kadar yeterli düzeyde olmasada belediyeler ve il özel idarelerinin kamuoyu anketi yapması da halka duyarlı olmayı sağlamaktadır.

**Tablo 33. İdari Personelin “Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin İdari Kadrosunda Yer Alan Yöneticilerin (Genel Sekreter/Genel Sekreter Yardımcısı, Daire Başkanı, Şube Müdürü/Müdür) Topluma Hesap Verme Sorumluluğu Bulunmaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	34,6	47,2	8,1	8,4	1,7	100,0
İl Özel İdaresi	40,7	38,3	7,4	11,1	2,5	100,0
<b>Toplam</b>	<b>35,7</b>	<b>45,5</b>	<b>8,0</b>	<b>8,9</b>	<b>1,8</b>	<b>100,0</b>

Belediye ve il özel idarelerinin topluma karşı hesap vermeye ilişkin algılamalarını belirlemek açısından sorulan bir diğer soru “Belediyelerin/il özel idarelerinin idari kadrosunda yer alan yöneticilerin (genel sekreter/genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü/müdür) topluma hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır” ifadesine hangi oranda katıldıklarıdır. Meclis üyelerinin halk tarafından seçilmesinden dolayı, onlar gücünü doğrudan halktan almakta ve seçimler aracılığıyla doğrudan halka hesap vermektedir. Ancak yerel yönetimlerin idari kadrosundaki yöneticiler meşruluğunu doğrudan halktan almamaktadırlar. Bu nedenle konuya ilişkin soru sadece idari personele sorulmuştur.

Tablo 33’de de görüldüğü gibi, idari personelin büyük bir bölümü (belediyelerde %81,1; il özel idarelerinde %79’u), kendilerini topluma hesap verme sorumluluğu içerisinde görmektedir. Buradaki hesap verme sorumluluğu, daha çok vatandaşların istek ve beklentilerini karşılamak ve kaliteli hizmet sunumuna ilişkin bir sorumluluk anlayışı olduğu söylenebilir.

Toplumsal hesap verebilirliğe ilişkin algılamaları belirlemek için meclis üyeleri ve idari personele sorulan diğer bir soru ise, “Faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması, yerel halkın belediyelerin/İl özel idarelerinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır” ifadesine hangi düzeyde katıldıklarına ilişkin olanıdır. Faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması, halkın yerel yönetimlerin faaliyetleri

hakkında bilgi sahibi olarak yerel yönetimleri sorgulayabilmesi açısından önem taşımaktadır.

**Tablo 34. Meclis Üyelerinin “Faaliyet Raporlarının Kamuoyuna Duyurulması, Yerel Halkın Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Faaliyetleri Hakkında Bilgi Sahibi Olmalarını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	20,0	52,0	13,1	10,8	4,2	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	24,8	58,4	10,4	6,4	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>21,1</b>	<b>53,5</b>	<b>12,4</b>	<b>9,8</b>	<b>3,2</b>	<b>100,0</b>

Meclis üyelerinin ifadeye ilişkin algılamalarına bakıldığında, toplamda %74,6’sının ifadeye katıldığı görülmektedir. Ancak bu konuda meclis üyeleri arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 9,502, df: 4, Sig. 050). Her ne kadar aralarındaki farklılık düzeyi çok olmasa da, il genel meclisi üyeleri ifadeye belediye meclis üyelerine oranla daha yüksek düzeyde katılmışlardır.

Bu konuda meclis üyelerinin mensup olduğu siyasi parti açısından da anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 30,983, df: 8, Sig. 000). CHP’ye mensup meclis üyeleri AK Parti ve diğer partilere göre daha az oranda ifadeye katılmışlardır. Ancak bu farklılık düzeyi çok yüksek değildir.

**Tablo 35. İdari Personelin “Faaliyet Raporlarının Kamuoyuna Duyurulması, Yerel Halkın Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Faaliyetleri Hakkında Bilgi Sahibi Olmalarını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	25,2	57,7	11,8	5,0	0,3	100,0
İl Özel İdaresi	26,3	46,3	20	7,5	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>25,4</b>	<b>55,6</b>	<b>13,3</b>	<b>5,5</b>	<b>0,2</b>	<b>100,0</b>

Tablo 35’de görüldüğü gibi, aynı ifadeye toplam belediye idari personelinin %82,2’si katılırken, %5,3 gibi düşük bir oranı katılmamakta, %11,8’i ise kararsız bir tutum

takılmaktadır. Aynı oranlar il özel idaresi idari personeli için %72,6, %7,5 ve %13,3'dür.

Belediyelerden ve il özel idarelerinden elde ettiğimiz bilgilere baktığımızda, yerel yönetimlerin büyük bir bölümünün faaliyet raporlarını internet sitelerinde yayınladıklarını görmekteyiz (Ek 1 Tablo 18). Faaliyet raporlarının internet sitelerinde yayınlanması, halkın yerel yönetimleri sorgulayabilmeleri açısından önemlidir. Buna karşın Ek 1 Tablo 19'a baktığımızda denetim komisyonu raporlarının yerel yönetim birimlerinin çoğunluğunda yayımlanmadığı ortaya çıkmaktadır. Oysaki toplumun yerel yönetimleri sorgulayabilmeleri için bu raporların da internet sitelerinde yayınlanması hesap verebilirliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır.

### 3.8.2.5. Hesap Verilen Otorite Açısından Genel Değerlendirme

Hesap verilen otorite açısından genel bir değerlendirme yapabilmek ve bunları birbirleriyle karşılaştırabilmek için hem meclis üyelerine hem de idari personele, ilgili birimlerdeki hesap verebilirlik mekanizmaları verilmiş ve bu mekanizmaları önem sırasına göre 1, 2, 3, 4 ve 5 olarak sıralamaları istenmiştir.

**Tablo 36. Belediye Meclis Üyelerinin Belediyelerin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar (%)**

Mekanizmalar	Ağırlıklı Ortalama
Sayıştay'ın Gerçekleştirdiği Denetim	2,61
Belediye Meclisinin Gerçekleştirdiği Denetim	2,09
Merkezi Yönetim Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri)	1,50
Yargı Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim	1,27
Kamuoyu Denetimi	1,02
İç Denetçilerin Gerçekleştirdiği Denetim	0,99
Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkını Kullanarak Yaptığı Dolaylı Denetim	0,77
Belediye Teftiş Kurulu'nun Gerçekleştirdiği Denetim	0,68
Yönetime Katılma Uygulamaları (Kent Konseyleri ve İhtisas Komisyonları Aracılığıyla)	0,56
Hiyerarşik Amirlerin Gerçekleştirdiği Denetim	0,46

Tablo 36'da belediye meclis üyelerinin, belediyelerdeki hesap verebilirlik mekanizmalarına ilişkin sıralamalarının ağırlıklı ortalamaları yer almaktadır.

Belediye meclis üyelerinin verdikleri cevapların ağırlıklı ortalaması incelendiğinde en etkili olduğunu düşünülen beş mekanizma sırasıyla Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim, belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetim, merkezi yönetim organlarının

gerçekleştirdiği denetim, yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim ve kamuoyu denetimi olduğu görülmektedir.

Yukarıdaki tabloda etkinliği diğerlerine göre en az olan mekanizma ise hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetimdir.

**Tablo 37. Belediye İdari Personelinin Belediyelerin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar (%)**

Mekanizmalar	Ağırlıklı Ortalama
Sayıştay'ın Gerçekleştirdiği Denetim	3,52
Merkezi Yönetim Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri)	2,61
Yargı Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim	1,66
Hiyerarşik Amirlerin Gerçekleştirdiği Denetim	1,33
Kamuoyu Denetimi	0,97
İç Denetçilerin Gerçekleştirdiği Denetim	0,94
Belediye Teftiş Kurulu'nun Gerçekleştirdiği Denetim	0,90
Belediye Meclisinin Gerçekleştirdiği Denetim	0,83
Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkını Kullanarak Yaptığı Dolaylı Denetim	0,71
Yönetime Katılma Uygulamaları (Kent Konseyleri ve İhtisas Komisyonları Aracılığıyla)	0,18

Belediye idari personelinin aynı soruya ilişkin verdiği cevapları incelediğimizde, ağırlıklı ortalamaları açısından belediye idari personelinin en etkili olduğunu düşündüğü hesap verebilirlik mekanizmaları sırasıyla Sayıştay denetimi, merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği denetim, yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim, hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim kamuoyu denetimidir.

Etkinliği diğerlerine göre en düşük olan mekanizmanın ise yönetime katılma uygulamalarının olduğu görülmektedir.

Belediye açısından meclis üyeleri ile idari personelin görüşleri birlikte değerlendirildiğinde, Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim, merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği denetim, yargı organlarının denetimi ve kamuoyu denetimi belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada en etkin olduğu düşünülen mekanizmalardır. Meclis üyeleri ile idari personel arasındaki en önemli farklılık, belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetime ilişkin algılamalardır. İdari personel meclis üyelerine oranla, belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetimi daha düşük düzeyde etkin bulmaktadır.



**Tablo 38. İl Genel Meclisi Üyelerinin İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar (%)**

Mekanizmalar	Ağırlıklı Ortalama
İl Genel Meclisinin Gerçekleştirdiği Denetim	2,94
Sayıştay'ın Gerçekleştirdiği Denetim	2,42
Yönetime Katılma Uygulamaları (Aracılığıyla)	1,58
Merkezi Yönetim Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri)	1,42
Yargı Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim	1,35
İç Denetçilerin Gerçekleştirdiği Denetim	1,19
Kamuoyu Denetimi	0,95
Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkını Kullanarak Yaptığı Dolaylı Denetim	0,82
Hiyerarşik Amirlerin Gerçekleştirdiği Denetim	0,49

İl özel idareleri açısından en etkili olduğu düşünülen mekanizmaları belirlemek için il genel meclisi üyelerinin verdiği cevapların ağırlıklı ortalamalarını incelediğimizde, en etkin olduğu düşünülen mekanizmaların sırasıyla, il genel meclisinin gerçekleştirdiği denetim, Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim, yönetime katılma uygulamaları, merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği denetim ve yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim olduğu görülmektedir.

İl genel meclisi üyelerinin, diğerlerine göre en düşük önem verdiği mekanizmanın, belediye meclis üyelerinin algılamalarına benzer şekilde, hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim olduğu görülmektedir.

**Tablo 39. İl Özel İdaresi İdari Personelinin İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirliğini Sağlamada En Etkili Olduğunu Düşündüğü Mekanizmalar (%)**

Mekanizmalar	Ağırlıklı Ortalama
Sayıştay'ın Gerçekleştirdiği Denetim	3,69
Merkezi Yönetim Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri)	2,26
Hiyerarşik Amirlerin Gerçekleştirdiği Denetim	1,88
İl Genel Meclisinin Gerçekleştirdiği Denetim	1,35
İç Denetçilerin Gerçekleştirdiği Denetim	1,07
Yargı Organlarının Gerçekleştirdiği Denetim	1,01
Kamuoyu Denetimi	0,93
Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkını Kullanarak Yaptığı Dolaylı Denetim	0,37
Yönetime Katılma Uygulamaları (Aracılığıyla)	0,27

Son olarak il özel idareleri idari personeli açısından bakıldığında, seçeneklerin ağırlıklı ortalamalarına göre en etkin olduğu düşünülen mekanizmaların sırasıyla Sayıştay denetimi, merkezi yönetim organlarının denetim, hiyerarşik amirlerin denetimi, il genel meclisinin denetimi ve iç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim olduğu görülmektedir.

Belediyeler ve il özel idarelerinde meclis üyeleri ve idari personelin en etkili olduğunu düşündüğü hesap verebilirlik mekanizmalarına ilişkin algılamaları sonucunda, öncelikli olarak Sayıştay'ın yerel yönetimlerin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından son derecede önemli olduğu görülmektedir. Bunun yanında merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetiminin de yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamada diğerlerine oranla daha etkin kullanılan mekanizmalardır.

Yerel yönetim meclislerinin gerçekleştirdiği denetime baktığımızda, meclis üyelerinin idari personele oranla bu mekanizmaya daha büyük önem atfettikleri görülmektedir.

Yönetime katılma uygulamaları ve vatandaşın bilgi edinme hakkını kullanarak yapmış olduğu dolaylı denetim, diğerlerine oranla en az önem atfedilen mekanizmalardır. Ancak buna ilişkin tek istisna, yönetime katılma uygulamalarına yönelik il genel meclisi üyelerinin algılamalarıdır. İl genel meclisi üyeleri arasında yönetime katılma hesap verebilirliği sağlamada en etkin olduğu düşünülen mekanizmalar arasında yer almaktadır. İl özel idaresi personeli açısından ise yönetime katılma uygulamaları her ne kadar en etkin olduğu düşünülen mekanizmalar arasında değerlendirilmese de, bu konuya ilişkin algılamaların belediye idari personeli ile karşılaştırıldığında daha yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Bu noktada il özel idareleri açısından yönetime katılma uygulamalarının hesap verebilirliği sağlamada daha önemli olduğu söylenebilir.

Belediyeler ve il özel idarelerinden aldığımız sayısal bilgileri incelediğimizde ise sonuçların, meclis üyeleri ile idari personelin algılamalarını doğrular nitelikte olduğunu görmekteyiz. Ek 1 Tablo 12'de de görüldüğü gibi, Sayıştay yerel yönetim birimlerini her yıl düzenli olarak denetlemektedir.

Mülkiye müfettişleri ise, en çok üç yılda bir yerel yönetimleri denetlemektedir (Ek 1 Tablo 9). Ancak mahalli idareler kontrolörleri ve Maliye Bakanlığı'nın muhasebat kontrolörlerinin denetimi oldukça azdır (Ek 1 Tablo 10-11).

Ek 1 Tablo 16 'da görüldüğü gibi idari yargıda açılan dava sayılarının çokluğu, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamada yargı denetiminin önemini ortaya koymaktadır.

Bunun yanında, il özel idaresi idari personeli dışındaki diğer gruplarda, iç denetçilere atfedilen önem oldukça düşük düzeyde kalmaktadır.

### 3.8.3. Hesap Verebilirliğin Konusuna İlişkin Algılamalar

Performans ve etik ilke ve standartlar için hesap vermenin belediye ve il özel idarelerinde ne derecede uygulamaya yansıdığını belirlemek amacıyla meclis üyeleri ve idari personelin konuya ilişkin algılamaları belirlenmeye çalışılmıştır.

Performans için hesap vermeye ilişkin algılamaları belirlemek amacıyla meclis üyeleri ve idari personele “Stratejik planlar ve performans programları, belediyeleri/il özel idarelerini performans açısından hesap verebilir hale getirmektedir” ifadesine hangi oranda katıldıkları sorulmuştur.

**Tablo 40. Meclis Üyelerinin “Stratejik Planlar ve Performans Programları, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Performans Açısından Hesap Verebilir Hale Getirmektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	18,4	50,5	16,2	12,5	2,5	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	27,2	56,8	10,4	5,6	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>20,5</b>	<b>52</b>	<b>14,8</b>	<b>10,9</b>	<b>1,9</b>	<b>100,0</b>

Tablo 40’da görüldüğü gibi, belediye meclis üyelerinin %68,9’u ifadeye katılırken %15’i katılmamakta, %16,2’si ise kararsız olduğunu belirtmektedir. Aynı oranlar il genel meclisi üyeleri açısından sırasıyla %84, %5,6 ve %10,4’dür. Tablodan da görüldüğü gibi, ifadeye katılım düzeyi açısından belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri arasında istatistikî açıdan anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 13,775, df: 4, Sig. 008). İl genel meclisi üyelerinin ifadeye katılım oranı belediye meclisi üyelerine oranla daha yüksektir.

Yukarıda belirtilen ifadeye katılım düzeyi açısından CHP ve diğer partilere mensup meclis üyeleri ile AK Parti’ye mensup meclis üyeleri arasında da istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 42,725, df: 8, Sig. 000). AK partili üyelerin %81,8’i ifadeye katıldığını, %11,3’ü kararsız olduğunu ve %7’si ise katılmadığını belirtmiştir. Aynı oranlar sırasıyla CHP’li üyeler için %60,7, %18,5,

%20,8; diğer partiler için de %58,5, %22,6 ve %0'dır. Görüldüğü gibi, AK partiye mensup meclis üyeleri CHP ve diğer partilere oranla ifadeye daha yüksek düzeyde katılmaktadır.

**Tablo 41. İdari Personelin “Stratejik Planlar ve Performans Programları, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Performans Açısından Hesap Verebilir Hale Getirmektedir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	16,1	56,3	16,9	9,0	1,7	100,0
İl Özel İdaresi	23,5	55,6	12,3	7,4	1,2	100,0
<b>Toplam</b>	<b>17,4</b>	<b>56,2</b>	<b>16,1</b>	<b>8,7</b>	<b>1,6</b>	<b>100,0</b>

İdari personel açısından ifadeye katılım oranları incelendiğinde, ifadeye katılım düzeylerinin meclis üyelerinkine benzer olduğu görülmektedir. Hem meclis üyeleri hem de idari personel açısından ifadeye katılım oranının yüksek düzeyde olduğu söylenebilir.

Performans için hesap verebilirliğe ilişkin algılamaları belirlemek amacıyla meclis üyelerine ve idari personele sorulan bir diğer soru “Performans esaslı bütçeleme kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır” ifadesine katılım katılmadıklarına ilişkindir.

**Tablo 42. Meclis Üyelerinin “Performans Esaslı Bütçeleme Kaynakların Daha Etkin Ve Verimli Kullanılmasını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	19,8	56,2	12	9,5	2,4	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	28	51,2	13,6	5,6	1,6	100,0
<b>Toplam</b>	<b>21,7</b>	<b>55,1</b>	<b>12,4</b>	<b>8,6</b>	<b>2,2</b>	<b>100,0</b>

Belediye meclis üyelerinin ve il genel meclisi üyelerinin ifadeye katılım oranları incelediğinde oranların birbirine yakın olduğu görülmektedir. Performans esaslı bütçeleme kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır ifadesine

meclis üyelerinin toplamda %76,8'i katılırken, %10,8'i katılmamakta, %12'si ise kararsız olduğunu belirtmektedirler.

Bir önceki ifade de olduğu gibi bu konuda da meclis üyeleri arasında mensup olunan siyasi parti açısından istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 30,178, df: 8, Sig. 000). AK Parti'ye mensup meclis üyelerinin %83,9'u bu ifadeye katılırken, %10,2'si kararsız kalmakta, %5,2'si ise katılmamaktadır. Aynı oranlar sırasıyla CHP'li meclis üyeleri için %67,8, %13,6 ve %18,6; diğer partiler için %65,4, %21,2 ve %13,4'dür. Görüldüğü gibi bu ifadede de AK Parti'ye mensup üyelerin katılım düzeyi CHP ve diğer partilere oranla daha yüksektir.

**Tablo 43. İdari Personelin “Performans Esaslı Bütçeleme Kaynakların Daha Etkin Ve Verimli Kullanılmasını Sağlamaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	16,6	52,2	20,8	9,3	1,1	100,0
İl Özel İdaresi	29,6	53,1	12,3	3,7	1,2	100,0
<b>Toplam</b>	<b>19,0</b>	<b>52,4</b>	<b>19,2</b>	<b>8,2</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>

İdari personel açısından ifadeye ilişkin dağılımlara baktığımızda, belediye ve il özel idaresi idari personeli arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılığın bulunduğu görülmektedir (Pearson Chi-Square 10,866, df: 4, Sig. 028). Her ne kadar her iki birimde görev yapan idari personel açısından ifadeye katılım oranı yüksek olsa da il özel idaresi idari personelinin belediyedeki idari personele oranla ifadeye katılım düzeyi daha yüksektir.

Yerel yönetimlerde özellikle, kurum içinde bireysel performansın hangi düzeyde önemli olduğunu belirlemek için belediye ve il özel idaresinde görev yapan idari personele “Ücretlendirme ve görevde yükselme gibi durumlarda bireysel performans göz önünde bulundurulmaktadır” ifadesine katılım düzeyleri sorulmuştur.

**Tablo 44. İdari Personelin “Ücretlendirme ve Görevde Yükselme Gibi Durumlarda Bireysel Performans Göz Önünde Bulundurulmaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	5,7	27	25	32,4	9,9	100,0
İl Özel İdaresi	11,1	28,4	23,5	27,2	9,9	100,0
<b>Toplam</b>	<b>6,7</b>	<b>27,3</b>	<b>24,7</b>	<b>31,4</b>	<b>9,9</b>	<b>100,0</b>

Tablo 44’de de görüldüğü gibi, yerel yönetim birimlerinde görev yapan idari personelin çoğunluğu ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu konuda belediye ve il özel idareleri arasında anlamlı bir farklılık bulunmamakta, ifadeye katılım oranları benzer düzeyde olmaktadır.

Kurum içinde bireysel performansın önemini belirlemek için amacıyla sorulan bir diğer soru da, idari personele “Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerden sonra, kurum içinde bireysel performans önem kazanmıştır” ifadesine hangi oranda katıldıklarıdır.

**Tablo 45. İdari Personelin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemelerden Sonra, Kurum İçinde Bireysel Performans Önem Kazanmıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	7,3	43,8	30,1	16,9	2,0	100,0
İl Özel İdaresi	8,6	44,4	19,8	22,2	4,9	100,0
<b>Toplam</b>	<b>7,6</b>	<b>43,9</b>	<b>28,1</b>	<b>17,8</b>	<b>2,5</b>	<b>100,0</b>

Tablo 45’de de görüldüğü belediye ve il özel idarelerinde görev yapan idari personelin %51,5’i yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerden sonra, kurum içinde bireysel performansın önem kazandığını düşünürken, %20,3’ü bu görüşe katılmadıklarını ifade etmişlerdir.%28,1’i ise kararsız olduklarını belirtmişlerdir. İdari personelin her kadar çoğunluğu ifadeye katıldıklarını belirtse de bu oran çok yüksek değildir. Performans için hesap verebilirliği sağlayacak algılamaları birlikte değerlendirdiğimizde, stratejik planlar, performans programları ve performans esaslı

bütçelemenin, belediyeler ve il özel idarelerini performans için hesap vermelerini sağlamak açısından katkı sağladığını söyleyebiliriz. Ancak kurum içinde bireysel performans açısından gerçekleştirilen düzenlemelerin uygulamaya tam olarak yansımadağı görülmektedir.

Yerel yönetimlerden alınan bilgilere bakıldığında, her ne kadar bireysel performans değerlendirme sisteminin bulunduğu yerel yönetim sayısı yoğunlukta olsa da, uygulanmayan yerel yönetimlerin sayısı da azımsanmayacak kadar çok olduğu da görülmektedir.

Yerel yönetimlerin performans dışında, hesap vermesi gerektiği bir diğer konu etik ilke ve değerlerdir. Belediyeler ve il özel idareleri açısından etik ilke ve değerlerin önemini belirlemek amacıyla idari personele “Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından belirlenen etik ilke ve standartlar, belediyelerin/il özel idarelerinin hesap verebilirlik düzeyinin artmasına katkı sağlamıştır” ifadesine ne derecede katıldıkları sorulmuştur.

**Tablo 46. İdari Personelin “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Tarafından Belirlenen Etik İlke ve Standartlar, Belediyelerin/İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyinin Artmasına Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	6,3	43,4	34,0	15,1	1,1	100,0
İl Özel İdaresi	3,7	37,0	39,5	17,3	2,5	100,0
<b>Toplam</b>	<b>5,8</b>	<b>42,2</b>	<b>35</b>	<b>15,5</b>	<b>1,4</b>	<b>100,0</b>

Tablo 46’da görüldüğü gibi, belediye idari personelinin % 49,7’si Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından belirlenen etik ilke ve standartların belediyelerin hesap verebilirliğine katkı sağladığını belirtirken % 16,3’ü katkı sağlamadığını düşünmektedir. Belediye idari personelinin %34 gibi yüksek bir oranı ise bu konuda kararsız olduklarını ifade etmişlerdir. İl özel idaresindeki idari personelin ifadeye katılım düzeyleri ise belediye idari personeline oranla daha düşüktür. İl özel idaresi idari personelinin %40,7’si söz konusu ifadeye katılırken, %39,5’i kararsız olduğunu, %19,8’i katılmadıklarını belirtmişlerdir.

Etik için hesap verebilirliğin sağlanması açısından, kurum içinde etik kültürünün yerleşmesinin büyük önemi bulunmaktadır. Belediyeler ve il özel idarelerinde oluşturulan etik komisyonlarının bu konudaki etkinliğini belirlemek için idari personele “Belediyelerde/il özel idarelerinde oluşturulan etik komisyonları, belediyelerde/il özel idarelerinde etik kültürünün yerleşmesine ve gelişmesine katkı sağlamaktadır” ifadesine hangi düzeyde katıldıkları sorulmuştur.

Tablo 47’de de görüldüğü gibi, belediye idari personelinin %46,7’si bu ifadeye katıldığını, %31,3’ü kararsız olduğunu, %22’si ise katılmadıklarını belirtmişlerdir. İl özel idaresi idari personeli açısından ise aynı oranlar sırasıyla, %40,5, %32,9 ve %26,6’dır.

**Tablo 47. İdari Personelin “Belediyelerde/İl Özel İdarelerinde Oluşturulan Etik Komisyonları, Belediyelerde/İl Özel İdarelerinde Etik Kültürünün Yerleşmesine ve Gelişmesine Katkı Sağlamaktadır ” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	8,8	37,9	31,3	17,7	4,3	100,0
İl Özel İdaresi	5,1	35,4	32,9	15,2	11,4	100,0
<b>Toplam</b>	<b>8,1</b>	<b>37,4</b>	<b>31,6</b>	<b>17,2</b>	<b>5,6</b>	<b>100,0</b>

Tablo 46 ve 47 birlikte değerlendirildiğinde, hem belediyeler hem de il özel idareleri açısından, etik ilke ve değerler için hesap verme konusunda yapılan düzenlemelerin uygulamaya tam olarak yansımadağı görülmektedir.

Yerel yönetimlerden aldığımız sayısal bilgiler de, meclis üyeleri ve idari personelin algılamalarını doğrular yöndedir. Ekte 1’de yer alan Tablo 17 incelendiğinde, sadece iki yerel yönetim biriminde, etik ilke ve standartlara uymayanlar hakkında yetkili disiplin kurullarına başvuru yapıldığı görülmüştür.

Meclis üyeleri ile idari personelin hesap verebilirliğin konusuna ilişkin algılamalarını belirlemek için sorulan son soru “Hesap verebilirlik, sadece karar ve işlemlerde mevcut hukuki düzenlemelere uygun hareket etme anlamını taşımaktadır” ifadesine hangi oranda katıldıklarıdır. Bu sorunun sorulmasındaki amaç meclis üyeleri ile idari



personelin hesap verebilirlik konusunu sadece hukuka uygunluk olarak değerlendirip değerlendirmediklerini tespit etmektir.

**Tablo 48. Meclis Üyelerinin “Hesap Verebilirlik, Sadece Karar ve İşlemlerde Mevcut Hukuki Düzenlemelere Uygun Hareket Etme Anlamını Taşımaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	13,8	52,8	14,1	15,3	4,0	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	23,6	55,9	10,2	10,2	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>16,2</b>	<b>53,6</b>	<b>13,2</b>	<b>14,1</b>	<b>3,0</b>	<b>100,0</b>

Tablo 48’de de görüldüğü gibi, bu ifadeye belediye meclis üyelerinin %66,6’sı katılırken, %19,3’ü katılmamış, %14,1’i kararsız kalmıştır. İl genel meclisi üyeleri açısından baktığımızda ise, aynı oranların sırasıyla %79,5 , %10,2 ve %10,2’dir. Tablodan da anlaşılacağı gibi, belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 13,772, df: 4, Sig. 008). İl genel meclisi üyeleri, belediye meclis üyelerine oranla, hesap verebilirliği sadece hukuk kurallarına uygun olarak hareket etmek olarak değerlendirmektedirler.

**Tablo 49. İdari Personelin “Hesap Verebilirlik, Sadece Karar ve İşlemlerde Mevcut Hukuki Düzenlemelere Uygun Hareket Etme Anlamını Taşımaktadır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	10,7	52,0	12,7	21,5	3,1	100,0
İl Özel İdaresi	16,3	51,3	10,0	22,5	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>11,8</b>	<b>51,8</b>	<b>12,2</b>	<b>21,7</b>	<b>2,5</b>	<b>100,0</b>

İdari personelin aynı ifadeye ilişkin algılamalarını incelediğimizde, belediye idari personelinin %62,7’sininbu ifadeye katıldığı, %24,6’sının katılmadığı, %12,7’sinin kararsız olduğu görülmektedir. İl özel idaresindeki idari personeli açısından ise aynı oranlar sırasıyla %67,6, %22,5 ve %10 olduğu görülmektedir.

Görüldüğü gibi hem meclis üyeleri hem de idari personelin çoğunluğu, hesap verebilirliği sadece karar ve işlemlerde hukuki düzenlemelere uygun hareket etmek olarak değerlendirdiği görülmekle birlikte, hem meclis üyeleri hem de idari personel açısından bu oranların yüksek olduğu görülmektedir.

#### **3.8.4. Yerel Yönetim Reformlarının Hesap Verebilirliğe Olan Katkılarına İlişkin Algılamalar**

Yerel yönetim reformlarının hesap verebilirliğe olan katkılarını tespit etmek için öncelikli olarak meclis üyelerine “yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler, belediye/il genel meclisinin, bilgi edinme ve denetim mekanizmalarının daha etkin bir şekilde çalışmasına katkı sağlamıştır” ifadesine katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

**Tablo 50. Meclis Üyelerinin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemeler, Belediye/İl genel Meclisinin, Bilgi Edinme ve Denetim Mekanizmalarının Daha Etkin Bir Şekilde Çalışmasına Katkı Sağlamıştır” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	17,2	50,7	17,9	10,7	3,5	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	27	54,0	12,7	6,3	-	100,0
<b>Toplam</b>	<b>19,5</b>	<b>51,5</b>	<b>16,7</b>	<b>9,7</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0</b>

Tablo 50’den de görüldüğü gibi, meclis üyelerinin çoğunluğu, yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerin, yerel yönetim meclislerinin kullandığı bilgi edinme ve denetim mekanizmalarının daha etkin çalışmasına katkı sağladığını düşünmektedir. Ancak yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi, belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri arasında istatistikî açıdan anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 12,764, df: 4, Sig. 012). İl genel meclisi üyeleri, belediye meclis üyelerine oranla ifadeye daha yüksek oranda katılmaktadırlar.

Bu konuda meclis üyeleri arasında, mensup olunan siyasi parti açısından da istatistikî olarak anlamlı bir farklılık bulunmaktadır (Pearson Chi-Square 82,120, df: 8, Sig. 000). İfadeye AK Parti’li meclis üyelerinin %83,4’ü katıldığını, %12,6’sı kararsız olduğunu, %4’ü katılmadığını belirtmiştir. Aynı oranlar sırasıyla CHP’li meclis üyeleri için %51,7, %22,4, %25,8; diğer partilere mensup üyeler için %64,1, %20,8 ve %15,1’dir.

Görüldüğü gibi, siyasi parti açısından ifadeye AK partili üyeler daha yüksek oranda katılmaktadır.

Meclis üyeleri ile idari personele yerel yönetim reformları ile ilgili olarak sorulan bir diğer soru ise, “Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler, belediyeleri/il özel idarelerini daha hesap verebilir hale getirmiştir” ifadesine hangi düzeyde katıldıklarına ilişkindir.

**Tablo 51. Meclis Üyelerinin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemeler, Belediyeleri/il Özel İdarelerini Daha Hesap Verebilir Hale Getirmiştir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye Meclisi Üyesi	16,8	48,6	14,8	15,3	4,4	100,0
İl Genel Meclisi Üyesi	33,3	46,8	11,1	7,9	0,8	100,0
<b>Toplam</b>	<b>20,7</b>	<b>48,2</b>	<b>13,9</b>	<b>13,6</b>	<b>3,6</b>	<b>100,0</b>

Tablo 46’de de görüldüğü gibi, meclis üyelerinin çoğunluğu (%68,9), yerel yönetim reformlarının belediye ve il özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamada olumlu yönde bir katkısı olduğunu düşünmektedir. Ancak bu konuda kararsız olanların ve katkı sağlamadığını düşünenlerin oranının da göz ardı edilemeyecek kadar çok olduğu da görülmektedir.

İfadeye ilişkin yaklaşımlar açısından belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyelerini karşılaştırdığımızda aralarında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (Pearson Chi-Square 21,140, df: 4, Sig. 000). İl genel meclisi üyelerinin belediye meclisi üyelerine oranla ifadeye katılım oranı daha yüksektir.

Ayrıca meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi parti açısından baktığımızda aralarında istatistikî olarak anlamlı bir farklılığın bulunduğunu görmekteyiz (Pearson Chi-Square 129,685, df: 8, Sig. 000). İfadeye en düşük düzeyde katılım CHP’ye mensup meclis üyeleri arasında, en yük katılım ise AK Parti’ye mensup meclis üyeleri arasındadır.

**Tablo 52. İdari Personelin “Yerel Yönetimlerle İlgili Yeni Yasal Düzenlemeler, Belediyeleri/İl Özel İdarelerini Daha Hesap Verebilir Hale Getirmiştir” İfadesine Verdikleri Cevaplara Göre Dağılımı (%)**

	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum	Toplam
Belediye	23,1	61,7	10,4	3,7	1,1	100,0
İl Özel İdaresi	34,6	49,4	6,2	6,2	3,7	100,0
<b>Toplam</b>	<b>25,2</b>	<b>59,4</b>	<b>9,6</b>	<b>4,1</b>	<b>1,6</b>	<b>100,0</b>

İdari personel açısından aynı ifadeye verilen cevaplara baktığımızda, ifadeye katılım oranının, meclis üyelerine oranla daha yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. İdari personel açısından belediye ve il özel idarelerini karşılaştırdığımızda ise verilen cevaplar açısından aralarında istatistikî olarak anlamlı bir farklılık olduğu görülmektedir (Pearson Chi-Square 10,092, df: 4, Sig. 039). Ancak bu farklılık meclis üyeleri arasında bulunan farklılığın tam tersi yöndedir. Belediye idari personeli, il özel idaresi idari personeline oranla daha yüksek düzeyde yerel yönetim reformlarının belediyeleri daha hesap verebilir hale getirdiğini düşünmektedir.

Meclis üyeleri ile idari personelin yerel yönetim reformlarına ilişkin algılamalarına bakıldığında, çoğunluğu, yerel yönetim reformlarının hesap verebilirliği sağlamada katkı sağladığı düşünülmektedir. Ancak bu konuda idari personelin algılamaları, meclis üyelerine oranla daha yüksektir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Modern dönemde kamu yönetiminin hesap verebilirlik anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri üzerine kurulmuştur. Geleneksel yönetim düşüncesindeki idare-siyaset ayrımı, kamu yönetiminin sorumluluğunun da temelini oluşturmaktadır. İdare-siyaset ayrımında, politika ve strateji belirleme yetkisinin siyasilerde olması, kamu yönetiminin bu politikaları uygulayan bir aygıt olarak sadece araçsal bir nitelikte ele alınması, siyasilere karşı sorumlu olmasını gerektirmiştir. Kamu yönetiminin bu araçsal özelliği, onun asıllara (halka) sorumluluğunu dolaylı hale getirmektedir. Bu nedenle bakanların sorumluluğu geleneksel hesap verebilirlik sisteminin temelini oluşturmaktadır. Geleneksel hesap verebilirlik içerik açısından da biçimsellik ve kurallara bağlılığa dayanmaktadır. Kamu görevlileri, önceden belirlenen düzenlemelere uygun hareket etmek açısından hesap vermekteydiler.

Ancak 1980'lerden sonra ortaya çıkan toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel gelişmeler, geleneksel hesap verebilirlik anlayışında bir takım farklılaşmalar ortaya çıkarmıştır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişmeler, neo-liberal politikalar, katılımcı demokrasinin gelişmesi, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte etkinlik, verimlilik, tutumluluk, kalite gibi değerlerin öne çıkması, yönetim tartışmaları çerçevesinde bireyin devlet karşısında güçlendirilmesi, hesap verebilirlik kavramının kapsam ve içeriğinin genişlemesine neden olmuştur.

Yeni hesap verme anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan gelişmelerden ilki, kamu yönetiminin hesap vereceği konuların genişlemesidir. Kamu yöneticileri ne için hesap verecek sorusuna verilecek cevap, sadece hukuki düzenlemelere uygunluk olmayacaktır. Yeni hesap verebilirlik anlayışında, kurallara uygunluk yanında, performans için de hesap vermek önemli hale gelmiştir. Kamu görevlileri yerine getirdikleri faaliyetlerin önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere uygun olarak ne derecede etkin ve verimli kullandıklarına ilişkin de hesap vereceklerdir.

Hesap verebilirliğin içeriği açısından ortaya çıkan bir diğer gelişme de, etik ilke ve değerlerin de hesap vermenin konusunu oluşturmasıdır. Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde gelişen ve İngilizce kullanımlarından dolayı 3E olarak ifade edilen

etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kavramlarına dördüncü olarak etik terimi de eklenmiştir.

Hesap verebilirliğin kapsamı açısından baktığımızda, aralarında astlık-üstlük ilişkisi bulunan mekanizmalardan (dikey) ziyade yatay hesap verebilirlik mekanizmalarının daha önemli hale geldiği görülmektedir. Yatay hesap verebilirlik mekanizmalarından ise, özellikle Sayıştay ve Ombudsman gibi bağımsız kurum ve organların kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlaması açısından önemi artmıştır.

Hesap verebilirliğin kapsamı açısından ortaya çıkan diğer bir gelişme de, kamu yönetimin doğrudan vatandaşa hesap vermesine yönelik araçların geliştirilmesidir. Yeni yönetim anlayışında, yönetimde açıklık, vatandaş odaklılık, vatandaşın doğrudan yönetime katılma imkânlarının geliştirilmesi, kamusal raporların vatandaşa açıklanması vb mekanizmalar, topluma doğrudan hesap vermeyi sağlamak açısından önem kazanmıştır.

Hesap verebilirliğe ilişkin yeni yaklaşımın Türkiye'deki yerel yönetimlere yansımaları oldukça yakın bir tarihe rastlamaktadır. 2000'li yılların ilk yarısından itibaren gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının ve diğer düzenlemelerin en temel amaçlarında biri, yerel yönetimleri daha hesap verebilir hale getirmektir.

Bu çerçevede, belediye ve il özel idarelerinin hesap vermelerini sağlayacak mekanizmalara baktığımızda, bunlardan ilkinin siyasi organlara yönelik olduğu görülmektedir. Belediye meclisi ve il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarını oluşturan soru, genel görüşme, gensoru (sadece belediye yönetimi için), faaliyet raporunu değerlendirme ve denetim komisyonu yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamada kullanılan siyasi araçlardır.

Yerel yönetimler reformları sonrasında, yasal ve kurumsal açıdan yerel yönetim meclislerinin hesap sorabilme imkânlarının arttığı görülmektedir. Bu konuda özellikle yeni düzenlemeler ile oluşturulan denetim komisyonları hesap verebilirliğin kapsamını genişletmiş benzer bir etkiyi de meclislerde faaliyet raporlarının değerlendirilmesi oluşturmuştur.

Belediye ve il özel idarelerindeki hesap verebilirlik mekanizmalarından ikincisi, idari birimlere karşı hesap vermek oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin idari hesap

verebilirliği, hiyerarşik amirlere, iç denetçilere, merkezi yönetim organlarına ve bağımsız kurum ve organlara (Sayıştay, Kamu Görevlileri Etik Kurulu) hesap vermek şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan iç denetim ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yerel yönetim reformları sonrasında oluşturulduğu görölmektedir. İdari açıdan ortaya çıkan yeni mekanizmalar yanında Sayıştay'ın yerel yönetimleri denetlemesinin Anayasa'da da belirtilmesi, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini arttıran unsurlardan olduğunu söyleyebiliriz.

Belediye ve il özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalardan bir diğeri de yargı organlarının gerçekleştirdiği denetimdir. Sonuçları açısından değerlendirdiğimizde, yerel yönetimler ile yargı organları arasındaki hesap verebilirlik ilişkisinin, yargı organlarının vermiş olduğu kararların kesin bir nitelik taşımasından kaynaklandığı görölmektedir.

Son olarak ise, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalar içinde topluma karşı hesap verebilirliğin giderek gelişme gösterdiği dikkat çekmektedir. Yerel yönetim reformlarından sonra ortaya çıkan gelişmelerden yönetimde açıklık, katılımcılık ve vatandaşlara karşı daha duyarlı olmayı sağlayacak halkla ilişkiler uygulamalarının yaygınlaşması, yerel yönetimlerin topluma doğrudan hesap vermesini sağlayan önemli araçlardandır.

Yasal ve kurumsal açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'deki yerel yönetimlerin daha hesap verebilir hale geldiğini söyleyebiliriz. Ancak mevzuat anlamında ortaya çıkan bu gelişmeler her zaman beklenildiği şekilde uygulamaya yansımamaktadır. Belediyeler ve il özel idarelerindeki hesap verebilirlik mekanizmaları, uygulamada ne derecede karşılık bulmaktadır? Bu konuda il özel idareleri ile belediyeler arasında herhangi bir farklılık var mıdır?

Bu soruların cevaplarını bulmak için gerçekleştirdiğimiz alan araştırmasında meclis üyeleri ile idari personelin hesap verilen otoritenin etkinliğine ilişkin algılamaları, hesap verebilirliğin konusuna ilişkin algılamaları ve yerel yönetim reformlarının hesap verebilirliğe olan katkısına ilişkin algılamaları tespit edilmek ve hesap verebilirlikle ilgili yerel yönetim birimlerinden elde edilen somut veriler değerlendirilmek suretiyle, hesap verebilirlik mekanizmalarının uygulamaya nasıl yansıdığı ortaya konulmuştur.

Siyasi organlara karşı hesap vermeyi sağlayacak mekanizmaların uygulamada ne derecede etkin olarak kullanıldığına ilişkin sonuçlara baktığımızda, genel olarak belediye ve il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarının belediye ve il özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamak açısından önem taşıdığını söyleyebiliriz. Ancak bu konuda tek istisnanın belediye yönetiminde bulunan gensorunun olduğu görülmektedir. Belediye meclis üyelerinin gensoru mekanizmasının etkinliğine ilişkin algılamalarının düşük olması ve belediyelerden elde edilen bilgiler doğrultusunda, kabul edilen gensoru önergesi bir yana, verilen gensoru önergesinin dahi bulunmaması bu mekanizmanın uygulamada etkin olarak kullanılmadığını ortaya çıkarmıştır.

Gerek meclis üyeleri ile idari personelin algılamaları gerekse de belediye ve il özel idarelerinden elde ettiğimiz bilgiler sonucunda, denetim komisyonu, soru ve faaliyet raporunu değerlendirmenin diğerlerine oranla belediye ve il özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamada daha önemli olduğu saptanmıştır. Bu mekanizmalardan denetim komisyonu ve faaliyet raporunu değerlendirmenin, yerel yönetim reformlarıyla birlikte ortaya çıkarılan ve geliştirilen mekanizmalar olması dikkat çekicidir. Diğerlerine göre daha yeni olmasına karşın bu mekanizmaların uygulamada daha etkin bir karşılık bulduğu görülmüştür. Bu da yerel yönetimler reformu sonrasında, yerel yönetim meclislerinin sorgulayabilirliğinin artması anlamına gelmektedir.

Siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliğine ilişkin belediye ve il özel idareleri arasında herhangi bir farklılık bulunup bulunmadığına ilişkin sonuçlara baktığımızda ise, belediyeler ve il özel idarelerden elde ettiğimiz bilgiler açısından olmasa da meclis üyelerinin algılamaları açısından bir farklılığın olduğu görülmektedir. İl genel meclisi üyelerinin denetim komisyonuna attıkları önem, diğer bilgi edinme ve denetim yollarının (soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme) etkinliği ve faaliyet raporu değerlendirilirken meclislerde yeterli ölçüde tartışma yapıldığına ilişkin algılamaları belediyeler oranla daha yüksektir.

Ancak belediye ve il özel idaresinde görev yapan idari personelin, yerel yönetim meclislerinin gerçekleştirdiği denetime ilişkin algılamalarının, meclis üyelerine göre meclislerinin attığı önemden daha düşük oranda olduğu görülmüştür. Bu konuda il özel idareleri ile belediyeler arasında da herhangi bir anlamlı farklılığa rastlanmamıştır.



Yerel yönetimlerdeki idari hesap verebilirlik algılamalarına baktığımızda, hem belediyeler hem de il özel idareleri açısından en yüksek etkinlik düzeyine sahip mekanizmaların sırasıyla Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim olduğu görülmektedir. Bu konuda, özellikle Sayıştay ve mülkiye müfettişlerinin gerçekleştirdiği denetimin etkinliğine ilişkin algılamaların oldukça yüksek düzeyde olduğu dikkat çekmektedir. Belediyeler ve il özel idarelerinden alınan bilgiler de bu algılamaları doğrular niteliktedir.

İdari hesap verebilirlik mekanizmaları açısından elde edilen bir başka sonuç, en düşük etkinlik düzeyine sahip mekanizmanın iç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim olduğudur. Bu sonuç, kamu yönetimi reformları sonrasında oluşturulan iç denetim mekanizmasının uygulamaya henüz tam olarak yansımadağı anlamına gelmektedir. Belediye ve il özel idarelerinden aldığımız bilgilerde de, iç denetçilerin 2007 tarihinden itibaren atanmaya başladığını, ancak birçok yerel yönetim biriminde hala iç denetçi atamalarının yapılmadığı yönündedir.

Belediyeler ve il özel idarelerindeki idari hesap verebilirlik mekanizmalarını bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, yerel yönetimler açısından dış denetim mekanizmalarının hesap verebilirliği sağlamak açısından daha önemli olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle yerel yönetimlerin daha hesap verebilir hale gelmesi için bu mekanizmaların daha da güçlendirilip, bağımsız dış denetim açısından yeni mekanizmaların oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimler için oluşturulacak bir ombudsmanlık sisteminin bu anlamda bir katkı sağlayacağını söyleyebiliriz.

İdari hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliği açısından belediyeler ile il özel idareleri arasında anlamlı bir farklılığın bulunup bulunmadığına bakıldığında, mahalli idareler kontrolörlerinin gerçekleştirdiği denetimin etkinliğine ilişkin algılamalar dışında herhangi bir farklılığın olmadığı ortaya çıkmıştır.

Hesap verebilirliğin hesap verenler açısından bir başka boyutu, topluma hesap vermek oluşturmaktadır. Topluma hesap vermeyi sağlayan araçlardan ilki bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkına ilişkin hem meclis üyelerinin hem de idari personelin, bilgi edinme hakkının topluma doğrudan hesap vermeyi sağlamada katkı sağlamasına yönelik algılamaları oldukça yüksek olmasına karşılık bu konuda meclis üyeleri ile idari personel arasında bir farklılık bulunmaktadır. Belediye ve il özel idarelerinin orta ve üst

kademesinde çalışan idari personel, meclis üyelerine oranla bilgi edinme hakkına daha büyük bir önem atfetmektedirler. İdari personelin uygulamayla daha iç içe olmasından dolayı bu konudaki bilgi birikimlerinin meclis üyelerine oranla daha fazla olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle aslında idari personelin bilgi edinme hakkına daha büyük önem atfetmesi, konunun hesap verebilirlik açısından oldukça önemli olduğunu göstermektedir.

Bilgi edinme hakkının, hesap verebilirliği sağlamadaki katkısına ilişkin belediyeler ile il özel idareleri arasında farklılığın bulunup bulunmadığına baktığımızda, gerek idari personelin konuya ilişkin yaklaşımları, gerekse de belediye ve il özel idaresinden aldığımız bilgiler çerçevesinde, katkı düzeyi her ikisinde de yüksek olsa da, belediyeler açısından bu katkının daha fazla olduğu yönündedir.

Topluma hesap vermeyi sağlayacak bir diğer araç ise, yönetime katılma uygulamalarıdır. Belediyeler açısından ele aldığımızda, yönetime katılma uygulamalarının, belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada katkısı olmakla birlikte bunun yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür. Özellikle kent konseylerinin işlevselliğine ilişkin şüpheler bu konudaki algılamaları düşüren en temel sebeplerden biridir. İl özel idareleri açısından baktığımızda ise, yönetime katılma uygulamalarının (ihtisas komisyonlarına katılım), hesap verebilirliği sağlamak açısından daha önemli olduğunu belirtebiliriz.

Toplumsal hesap verebilirlik açısından önemli bir diğer konu, yerel yönetimlerin vatandaşlara duyarlı bir şekilde hareket etmesinin sağlanmasıdır. Belediye ve il özel idarelerinde halkın istek ve beklentilerini iletecek mekanizmalar halkla ilişkiler uygulamaları olarak anılmaktadır. Araştırmamıza konu olan tüm yerel yönetimlerde bu uygulamalara ilişkin yapılanmalar bulunmaktadır.

Halkla ilişkiler uygulamalarının belediye ve il özel idarelerini daha hesap verebilir hale getirmedeki katkılarına baktığımızda, hem meclis üyeleri hem de idari personelin konuya ilişkin algılamalarında bu uygulamaların yerel yönetimlerin hesap verebilirliğine katkı sağladığını söyleyebiliriz. Halkla ilişkiler uygulamaları açısından belediye ve il özel idaresi arasında bir karşılaştırma yaptığımızda ise, hem bu birimlerdeki idari personelin algılamaları hem de, ilgili yerel yönetim birimlerinden

aldığımız veriler doğrultusunda, bu uygulamaların hesap verebilirliği sağlamadaki katkısının belediyeler açısından daha önemli olduğu görülmüştür.

Bunun yanında, idari personelin de kendilerini topluma hesap verme sorumluluğu içinde hissetmeleri, hizmet standartlarının oluşturulmuş ve ilgili birimlerin resmi internet sitesinde yayınlanmış olması, her ne kadar çok yaygın değilse de ilgili yerel yönetimlerin kamuoyu anketi yaparak vatandaşların görüşlerini dikkate almaları, bazı belediyelerde meclis toplantılarının internet üzerinden canlı yayınlanması topluma karşı hesap verebilirlik düzeyinin arttığına ilişkin diğer göstergeler olduğu söylenebilir.

Belediyeler ve il özel idarelerinde hesap verebilirliğin konusu açısından ortaya çıkan gelişmelerin uygulamaya nasıl yansıdığına bakıldığında, bu konuda meclis üyeleri ve idari personelin algılamalarına dayalı olarak, stratejik planlar ve performans programları ile performans esaslı bütçelemenin, her ne kadar bu konuda bazı tereddütler olsa da, belediye ve il özel idarelerini performans için hesap verebilir hale gelmelerine katkı sağladığı görülmüştür. Ancak performans için hesap vermek konusunda, kurum içinde bireysel performans değerlendirmenin uygulamaya tam olarak yansımadağı da dikkat çekmektedir.

Performans için hesap verebilirlik açısından belediye ve il özel idarelerini karşılaştırdığımızda, stratejik planlar, performans programları ve performans esaslı bütçelemenin il özel idarelerinde daha önemli olduğu ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimlerde etik ilke ve değerler için hesap vermenin ne derecede önemli olduğuna ilişkin sonuçlara baktığımızda da, belediyeler ve il özel idarelerinde etik ilke ve değerler için hesap verme konusunda yapılan düzenlemelerin uygulamaya kısmen yansıdığı görülmektedir. Hem meclis üyeleri hem de idari personelin yaklaşık üçte ikisi, konusu açısından hesap verebilirliği hukuka uygunluk olarak değerlendirmektedir.

Son olarak meclis üyeleri ile idari personelin yerel yönetim reformlarına ilişkin algılamalarına baktığımızda, reformların yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeyinin artmasına katkı sağladığını söyleyebiliriz. Özellikle idari personelin bu konudaki algı düzeylerinin yüksekliği, idari personelin uygulamayla daha iç içe olması, görev süresinin uzunluğundan dolayı reform öncesi ile reform sonrası karşılaştırılabilirlik imkânının bulunması sebebiyle, bu katkının önemini daha da arttırmaktadır.

Yaptığımız araştırmada elde ettiğimiz bulguların ana hipotezimizi tam anlamıyla olmasa da büyük ölçüde doğrular nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Bu çerçevede genel olarak yerel yönetim reformları sonrasında yeni hesap verme anlayışının yerel yönetimlere yansıdığını ve bunun da yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeyini arttırdığı görülmektedir. Ancak burada yukarıda da belirtildiği gibi bazı konularda uygulamaya tam olarak yansımayan hususların olduğu tespit edilmiştir (kent konseyleri, kurum içi bireysel performans değerlendirme, etik ilke ve değerler).

Bunun yanında belediyeler ve il özel idareleri arasında bir karşılaştırma yaptığımızda, bilgi edinme hakkı ve topluma karşı duyarlı olmaya yönelik politikalar dışında, gerçekleştirilen diğer reformların il özel idarelerinin hesap verebilirliğinin artmasına daha çok katkı sağladığıdır.

Sonuç olarak yerel yönetim reformları uygulamada önemli ölçüde karşılık bulmuştur. Bu durumun en temel sebebinin hesap soran kişi ve kurumların hesap verebilirliğin anlam ve önemini, yasal düzenlemelerden daha önce idrak etmiş olması olarak değerlendirilebilir.

Hesap verebilirliğin gelişmesi, yasal düzenlemelerin yanında, ilgili kişi ve organların bilinç ve sorumluluk düzeyleriyle yakından ilgilidir. Hesap verebilirlikte asıl olan, kurum için hesap verebilirliğin geliştirilmesidir. Demokratik toplum düzeninde önemli olan, her kamu kurum ve kuruluşu, yaptığı eylem ve işlemler konusunda, kendi içinde iyi işleyen bir hesap verme sisteminin kurulmasıdır. Dış hesap verebilirlik, iç hesap verebilirliğin iyi işlememesi halinde ya da iç hesap verebilirliğin yetersizliği durumlarında devreye giren bir yapı olmalıdır.

## KAYNAKÇA

- ACKERMAN, John M. (2005), "Social Accountability in the Public Sector", **Social Development Papers**, Paper No: 82.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali ve diğlerleri (2005), **Kral Devletten Ulus Devlete**, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali ve Levent Köker (2001), **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara.
- AKIN, İlhan (1993), **Kamu Hukuku**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- AKSOY, Necdet (2006), "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı, 452, s.53-62.
- AKSOY, Şinasi (2003), "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der. Burhan Aykaç ve diğlerleri, Yargı Yayınevi, Ankara s. 545-559.
- AKTAN, Coşkun Can ve diğlerleri (2006), "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Coşkun Can Aktan ve diğlerleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara s. 169-184.
- AL, Hamza (2007), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- ALADA, Adalet Bayramoğlu (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, s. 5-44.
- ALTINOK, A. Ramazan (1997), "Bilgi Çağının Getirdikleri ve Kamu Yönetimi Anlayışımız", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 417.
- ALTINOK, A. Ramazan (2005), "E-Dönüşüm Yolunda Türkiye: E-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul, s. 133-167.

- ALTUNIŞIK ve diğeri (2005), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, Sakarya Kitabevi, Genişletilmiş 4. Baskı, Sakarya.
- ANAYURT, Ömer (2007), “Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi, ”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed. Bilal Eryılmaz ve diğeri, Nobel Yayınları, Ankara, s. 24-41.
- ARIKBOĞA, Erbay (2008), “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlararası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 157-203.
- ARIKBOĞA, Erbay ve diğeri (2007), **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ARMSTRONG, Elia (2005), “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues” **Economic and Social Affairs**, United Nations.
- ARSEL, İlhan (1968), **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Sıralar Matbaası, 2. Baskı, İstanbul.
- ASHWORTH, Rachel ve Chris Shelcker (2005), **Meta-Evaluation of The Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government**, Office of The Deputy Prime Minister, ODPM Publication.
- ATEŞ, Hamza (2008), “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap Verebilirlik”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Ed. Bekir Parlak, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 179-223.
- ATEŞ, Hamza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçeleme”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara s. 255-285.
- AYKAÇ, Burhan (2002), “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 7, Sayı 4, s. 3-24.
- AZAKLI, Sedat ve Hüseyin Özgür (2005), “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel**

- Yazılar I**, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s. 300-319.
- BALCI, Ali (2001), **Sosyal Bilimlerde Araştırma**, Pegam Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul.
- BALCI, Asım (2008), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, s.155-179.
- BALTACI, Mustafa ve Serdar Yılmaz (2006), “Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilme Mekanizmasının Önemli Aktörleri: İç Kontrol ve İç Denetim”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Ed. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 247-268.
- BARANSEL, Atilla (1979), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, I. Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- BARBERIS, Peter (1998), “The New Public Management And A New Accountability”, **Public Administration**, Vol. 76 Autumn, s. 451-470.
- BARRY, Norman P. (2003), **Modern Siyaset Teorisi**, Çev. Mustafa Erdoğan ve Yusuf Şahin, Liberte Yayınları, Ankara.
- BARUN, Bayram ve diğerleri (2007), “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, **22. Maliye Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 9-13 Mayıs, s. 111-143.
- BAYRAM, Ahmet Kemal (2003), **Siyaset Teorisinde Demokratik Meşruiyet ve Sorunları**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- BEHN, Robert D. (2001), **Demokratik Hesap Verme Sorumluluğu**, Çev. Paradigma Tercüme Ltd. Şti, Mısırlı Atra Matbaacılık, İstanbul.
- BİLGİÇ, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, s. 27-46.

- BOVAIRD, Tony ve Elke Löffler (2003a), “The Changing Context of Public Policy”, **Public Management and Governance**, Ed. Tony Bovaird ve Elke Löffler, Routledge, USA ve Kanada, s. 13-25.
- BOVAIRD, Tony ve Elke Löffler (2003b), “Understanding Public Management and Governance”, **Public Management and Governance**, Ed. Tony Bovaird ve Elke Löffler, Routledge, USA ve Kanada, s. 3-13
- BOVENS, Mark (1998), **The Quest for Responsibility Accountability and Citizenship in Complex Organizations**, Cambridge University Pres, United Kingdom.
- BOVENS, Mark (2003), “Public Accountability”, **Handbook of Public Administration**, Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre, SAGE Publications, London, s.182-208.
- BOVENS, Mark (2007), “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, **European Law Journal**, Vol 13, No 4, July, s. 447-468.
- BOVENS, Mark (2008), “Two Concepts of Accountability”  
<http://www2.ku.edu/~kupa/kettering/pdfs/Bovens.pdf>
- BOVENS, Mark ve diğlerleri (2008), “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, **Public Administration**, Vol. 86, No. 1, s. 225-242.
- BOVENS, Mark, (2005), “From Financial Accounting To Public Accountability”,  
[http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2006-1201-222837/Bovens\\_05Fromfinancialaccountingtopublicaccountability.pdf](http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2006-1201-222837/Bovens_05Fromfinancialaccountingtopublicaccountability.pdf)
- BUSSE, Klaus Henning (2007), “Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, Çev: Seher Özer, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 66-67, s. 47-51.
- CAIDEN, Gerald E. (1989), “The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials”, **Public Services Accountability A Comparative Perspective**, Ed. Joseph G. Jabbra ve O.P. Dwivedi, Kumarian Pres, USA, s. 17-38.
- CAMERON, Wayne (2004), “Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 63, No. 4, December, s. 59–67.



- CANDAN, Ekrem (2009), “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Dönüşüm Bekleyen Bir Fonksiyon: Dış Denetim ve Sayıştay”, **Denetim Dergisi**, Sayı 2, s. 6-24.
- CENDON, Antonio Bar (2006), “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments”,  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>
- ÇİTÇİ, Oya (1999), “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Numune Matbaası, İstanbul, s.233-249.
- ÇİTÇİ, Oya (2008), “Yeni Siyaset: Neoliberalizm ve Postmodernizmin Siyasal Projesi”, **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, s.2-32.
- ÇOBAN, Ali Rıza (2003), “Kamu Tercihi Teorisi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, s. 75-95.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2002), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, 2. Baskı, Çizgi Kitapevi, Konya.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2007), “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyi ve Öteki Mekanizmalar”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s. 374-392.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve H. Tuğba Eroğlu (2008), “Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, s. 197-219.
- DAY, Patricia ve Rudolf Klein (1987), **Accountabilities Five Public Services**, Tavistock Publications, NewYork, USA.
- DELEON, Linda (1998), “Accountability in a Reinvented Government”, **Public Administration**, Vol. 76, s. 539-558.

- DEMİRCİ, Mustafa (2010), “Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, s. 21-46.
- DENHARDT, Robert B. ve Janet Vinzant Dendardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 6, s. 549-559.
- DENHARDT, Robert B. ve Janet Vinzant Dendardt (2009), **Public Administration An Action Orientation**, Thomson Wadsworth, USA.
- DOEHRING, Karl (2002), **Genel Devlet Kuramı**, Çev: Ahmet Mumcu, 2. Baskı, İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- DOHERTY, Tony (2001), **Managing Public Services: Implementing Changes**, Florence, KY, USA: Routledge.
- DOLGUN, Uğur (2005), **Enformasyon Toplumundan Bilgi Toplumuna**, Ekin Kitabevi, Ankara.
- DÖNMEZ, Mustafa (1996), **Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.
- DÖNMEZ, Mustafa (2006), “Belediye Başkanlarının Faaliyet Raporları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 11, Sayı 3, s. 23-26.
- DRUCKER, Peter F. (1993), **Kapitalist Ötesi Toplum**, Çev. Belkıs Çorakçı, İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- DUBNICK, Melvin J. (2002), “Seeking Salvation for Accountability”, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September, Boston, <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf>.
- DUBNICK, Melvin J. (2003a), “Accountability and Ethics: Reconsidering The Relationships”, **International Journal of Organization Theory and Behavior**, Vol. 6, No. 3, s. 405-441.

- DUBNICK, Melvin J. (2003b), "Accountability and The Promise of Performance: In Search of the Mechanisms", **Conference of the European Group of Public Administration (EGPA)**, September 3-6, Lisbon, Portugal.
- DURSun, Davut (2002), **Siyaset Bilimi**, Beta Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- DURSun, Davut (2007), "Demokratik Siyasal Kültürün Gelişmesinde Yerel Yönetimler", **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 24, Aralık, s. 45-50.
- DWIVEDİ, O.P. ve Joseph Jabba, (1989), "Public Service Responsibility and Accountability", **Public Services Accountability A Comparative Perspective**, Ed. Joseph G. Jabbra ve O.P. Dwivedi, Kumarian Pres, USA, s. 1-16.
- EKEN, Musa (2005), **Yönetimde Şeffaflık**, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- EKİCİ, Birol ve diğerleri (2009), "Yerel Yönetim Hizmet Bildirgeleriyle Vatandaş Memnuniyetinin Artırılması: Su Abonelik İşlemleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, s.71-96.
- EKİCİ, Birol ve M. Cem Toker (2005), "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, s. 5-28.
- ELSTER, John (1999), "Accountability in Athenian Politics", **Democracy, Accountability and Representation**, Ed. Adam Przeworski ve diğerleri, Cambridge University Press, USA, s. 253-278.
- ERDOĞAN, Mustafa (1997), **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- ERDOĞAN, Mustafa (1999), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- ERGUN, Turgay (2004), **Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın no: 322, Ankara.
- ERKKILA, Tero (2007), "Governance and Accountability-A Shift in Conceptualisation", **Public Administration Quarterly**, Vol. 13, No. 1, s. 1-38.

- EROĞLU, Hamza (1974), **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- ERYILMAZ, Muhsin (2007), “İl Özel İdarelerinde, İl Genel Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları”, **Yerel Yönetimler ve Denetim**, Cilt 12, Sayı 7, s. 7-12.
- FEARON, James D. (1999), “Electoral Accountability and The Control Of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance”, **Democracy, Accountability end Representation**, Ed. Adam Przeworski ve diğerleri, Cambridge University Press, USA, s. 55-97.
- GOURNAY, Bernard (1971), **Yönetim Bilimine Giriş**, Çev. İhsan Kuntbay, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No 122, Ankara.
- GÖNÜLAÇAR, Şener (2008), “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 135, Mayıs-Haziran, s. 1-21.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara.
- GÖZE, Ayferi (1995), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- GÖZLER, Kemal (2004), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2009), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 8. Baskı, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şerif (1999a), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 12. Baskı, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şerif (1999b), **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara.

- GREGORY, Robert (2003), "Accountability in Modern Government", **Handbook of Public Administration**, Ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre, SAGE Publications, London, s. 557-568.
- GÜLER, Birgül Ayman (1998), **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 280, 2. Baskı, Ankara.
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2004), "Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Sivil Toplum**, Yıl 2, Sayı 6-7, s. 9-26.
- GÜNGÖR, Hayrettin (2008), "Belediyelerde Meclis Denetim Komisyonu", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 727, s. 15-18.
- HARLOW, Carol (2002), **Accountability in the European Union**, Oxford University Press, New York.
- HEYWOOD, Andrew (2006), **Siyaset**, Çev. Bekir Berat Özipek ve diğerleri, Liberte Yayınları, Ankara.
- HOLDEN, Barry (2007), **Liberal Demokrasiyi Anlamak**, Çev. Hüseyin Bal, Liberte Yayınları, Ankara.
- HOOD, Christopher (1995), "The "New Public Management" in The 1980s: Variations On A Theme", **Accounting Organizations and Society**, Vol. 20, No. 2/3, s. 93-109.
- [http://icdenetim.shcek.gov.tr/userfiles/ULUSLARARASI\\_ICDENETIM\\_STANDART.pdf](http://icdenetim.shcek.gov.tr/userfiles/ULUSLARARASI_ICDENETIM_STANDART.pdf), 01.04.2010.
- <http://www.adapazari.bel.tr/h-rehber/hizmet.asp?caid=141&cid=595>, 19.07.2010.
- <http://www.etik.gov.tr/baglantilar.htm>, 19.02.2010.
- <http://www.idkk.gov.tr/web/guest/home>, 16.04.2010.
- [http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf), 15.04.2010
- <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistik.aspx>, 07.04.2009.

<http://www.pendik.bel.tr/bpi.asp?caid=1292&cid=6838>, 19.07.2010.

<http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2009.pdf> (b), 29.04.2010

[http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/48\\_Lima\\_Deklarasyonu.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/48_Lima_Deklarasyonu.pdf) (a),  
01.01.2010

<http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=IYO02TR02>, 02.07.2010.

[http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=nitelik\\_standartlari](http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=nitelik_standartlari), 15.04.2010.

HUGHES, Owen E. (2003), **Public Management and Administration: An Introduction**, Palgrave Macmillan, Gordonsville, USA.

KALABALIK, Halil (2008), **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Kateks Ltd, Şti, Sakarya.

KALABALIK, Halil (2009), **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, 3. Baskı, Sayram Basım Yayım Ltd Şti, Konya.

KAPANİ, Münci (1976), **Kamu Hürriyetleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yedinci Baskı, Ankara.

KARAARSLAN, Mehmet (2008), **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetim Reformu**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

KARAKAŞ, Mehmet (2005), “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, s. 291-305.

KARANFİLOĞLU, Ali Yasin (2000), “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetim Şekilleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, s. 62-75.

KARASU, Koray (2009), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitapevi, Ankara.

KARATAŞ, Birgül (1984), **Araştırma Teknikleri**, Çağlayan Basımevi, İstanbul.

- KAVRUK, Hikmet ve Kasan Yaylı (2008), “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, s. 1-31.
- KAYA, Safiye (2003), “Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay”, **2. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası**, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul.
- KEPEKÇİ, Celal (2004), **Bağımsız Denetim**, Avcıol Basım Yayın, 5. Baskı, İstanbul.
- KERİMOĞLU, Baki (2006), “Yerel Yönetimlerde Muhasebe, Raporlama ve Hesap Verebilirlik”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Ed. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 223-246.
- KESİM, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 18-19 Kasım, Adapazarı, ss. 269-285.
- KLITGAARD, Robert (1998), “Cleaning Up and Invigorating The Civil Service”, **Public Administration and Development**, Vol. 17, pp. 487-509.
- KONDO, Seiichi (2002), “Fostering Dialogue To Strengthen Good Governance”, **Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen**, OECD, Paris, s. 7-11.
- KÖKER, Levent (1996), “Radikal Demokrasi”, **Dialog**, Sayı 1, s. 110-118.
- KÖSE, Ömer (2007), “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 65, s.111-150.
- KÖSEKAHYA, Gamze (2003), “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ayrıntı Basımevi, Ankara, s. 34-47.

- KÖSEOĞLU, Özer (2007), “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed. Bilal Eryılmaz ve diğerleri, Nobel Yayınları, Ankara, s. 309-338.
- KÖSEOĞLU, Özer (2009), **Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- KUTLU, Önder ve diğerleri (2008), “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, s. 221-235.
- KUZEY, Pelin (2003), “Şeffaflık ve İyi yönetim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ayrıntı Basımevi, Ankara s. 1-17.
- LEAT, Diana (1990), “Voluntary Organizations and Accountability: Theory and Practice”, **The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations**, Ed. Helmut K. Anheier ve diğerleri, Berlin New York, p. 141-154.
- LÖFFLER, Elke (2003), “Governance and Government: Networking With External Stakeholders”, **Public Management and Governance**, Ed. Tony Bovaird ve Elke Löffler, Routledge, USA ve Kanada, s. 163-175.
- LYNN, Laurence E. (2006), **Public Management: Old and New**, Routledge Taylor & Francis Group, New York and London.
- MALENA ve diğerleri (2004), “Social Accountability An Introduction to the Concept and Emerging Practice”, **Social Development Papers Participation and Civic Engagement**, Paper No 76, December.
- McCURDY, Howard E. (1977), **Public Administration: A Synthesis**, Cummings Publishing Company, London.



- McGARVEY, Neil (2001), "Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework of Analysis", **Public Policy and Administration**, Vol. 16, No. 2, s. 17-28.
- MİLLER, Hugh T. Ve Charles J. Fox (2007), **Postmodern Public Administration**, Revised Edition, USA.
- MO, Changhwan (2001), **Privatization and Public Accountability: A Comparison between Private and Public Bus Operation**, The State University of New Jersey, New Jersey.
- MOUZELIS, N.P. (2001), **Örgüt ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi**, Çev: H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya.
- MULGAN, Richard (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", **Public Administration**, Vol. 78, No. 3, s. 555–573.
- MULGAN, Richard (2003), **Holding Power To Account Accountability in Modern Democracies**, Palgrave Macmillan, New York.
- NADAROĞLU, Halil (2001), **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- NOHUTÇU, Ahmet (2004), "Etik ve Kamu yönetimi", **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, s. 389-412.
- NOHUTÇU, Ahmet ve Asım Balcı (2008), "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: "Kamu" nun Yönetilmesinden "Kamu"nun Yönetmesi Anlayışına Doğru", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 15-26.
- OECD (2005), "Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control", **Policy Brief**, April.
- OKTAY, Tarkan (2010a), **Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri**, Hayat Yayın Grubu, İstanbul.
- OKTAY, Tarkan (2010b), "Yerel Yönetim Reformunun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 19, Sayı, s.75-100.

- OSBORNE, David ve Ted Gaebler (1993), **Reinventing Government**, A Plume Book, New York.
- OSBORNE, Stephen P. (2006), “The New Public Governance”, **Public Management Review**, Vol, 8, No. 3, ss. 377-387.
- ÖKMEN, Mustafa (2005), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.539-564.
- ÖKMEN, Mustafa ve Bekir Parlak (2008), **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Aktüel Yayınları, İstanbul.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “Kamu Sektörü Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayınları, Ankara, s.3-43.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve Uğur Sadioğlu (2009), “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 18, Sayı 1, s. 1-22.
- ÖNDER, Özgür ve Özcan Sezer (2008), “Yerel Yönetim Reformunda Katılıma Yeni Bir Yaklaşım: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, s. 281-293.
- ÖNER, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara.
- ÖRNEK, Acar (1992), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (1995), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (2009), “Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi”, **Zaman Gazetesi**, 27 Mart.
- ÖZDEN, Kemal (2005), **Ombudsman; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, **Tasam Yayınları**, Tasam Yayınları, İstanbul.

- ÖZDEN, Kemal (2007), “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed. Bilal Eryılmaz ve diğerleri, Nobel Yayınları, Ankara, s. 384-410.
- ÖZEL, Mehmet (2008), “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi**, Ed. Mehmet Özel ve Veysel Eren, Çizgi Kitabevi, Konya, s.129-181.
- ÖZER, M. Akif (2005), **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara.
- ÖZEREN, Baran (2000), “İç Denetim Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras08icdenetimstandart.pdf>, 15.04.2010.
- ÖZKAN, Ahmet (2006), “Belediye Meclisi Bilgi Edinme ve Denetim Yolları”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 11, Sayı 4, s. 8-10.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003), “Etik ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 203-231.
- PARKER Lee ve Graeme Gould (1999), “Changing Punlic Sector Accountability: Critiquing New Directions”, **Accounting Forum**, Vol. 23, No. 2, s. 109-135.
- PARKINSON, C. Northcote (1993), **Siyasi Düşüncenin Evrimi**, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- PARLAK, Bekir ve M. Zahit Socacı (2005), **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- PAUL, Samuel (1991), “Accountability in Public Services”, **The Policy, Research and Exretnal Affair Working Papers**, No: 614, The World Bank, March.
- PETERS, B. Guy (1995), **The Politics of Bureaucracy**, Longman Publishers, USA.
- PETERS, B. Guy ve John Pierre (1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 8, No. 2, s. 223-243.

- PFIFFNER, John M. ve R. Vance Presthus (1953), **Public Administration**, The Ronald Press Company, New York.
- PHILP, Mark (2009), "Delimiting Democratic Accountability", **Political Studies**, Vol. 57, s. 28-53.
- POGGI, Gianfranco (2002), **Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- POLATOĞLU, Aykut (2003), **Kamu Yönetimi**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara.
- QUIRK, Barry (1997), "Accountable To Everyone: Postmodern Pressures On Public Managers", **Public Administration**, Vol. 75, p. 569-586.
- RADİN, Berly A. ve Barbara S. Romzek (1996), "Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership", **The Journal of Federalism**, Vol. 26, No. 2, s. 59-62.
- ROMZEK, Babara S. (2000a), "Accountability of Congressional Staff", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 10, No. 2, s. 413-446.
- ROMZEK, Barbara (2000b), "Dynamics of Public Sector Accountability in An Era of Reform", **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 66, No. 21, s. 21-44.
- ROMZEK, Barbara S. ve Melvin J. Dubnick (1987), "Accountability in The Public Sector: Lessons From The Challenger Tragedy", **Public Administration Review**, Vol. 47, s. 227-238.
- ROSANVALLON, Pierre (2004), **Refah Devletin Krizi**, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi, Ankara.
- ROSENBLOOM, David H. (1993), **Public Administration Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector**, McGraw Hill, New York.
- SAMSUN, Nihal (2003), "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ayrıntı Basımevi, Ankara s. 18-33.

- SANAL, Recep (2002), **Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- SANAL, Recep (2008), Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 459, s. 1-29.
- SANDER, Oral (1997), **Siyasi Tarih**, İmge Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- SCHILLEMANS Thomas ve Mark Bovens (2008), “The Challenge of Multiple Accountability An Empirical Analysis”, **Kettering Symposium on Public Accountability**, Dayton, OH, 22-24 May.
- SCHMIDT, Manfred G. (2001), **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, Çev: M. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara.
- SCHWARTZ, Robert (2002), “Accountability in New Public Management”, **Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis**, Ed. Vigoda Eran ve Marchel Dekker, New york, USA, s. 63-84.
- SCOTT, Colin (2000), “Accountability in the Regulator State”, **Journal of Law and Society**, Vol. 27, No. 1, s. 38-60.
- SEYİDOĞLU, Halil (1997), **Bilimsel Araştırma ve Yazma El Kitabı**, Güzem Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- SEZER, Yasin ve Tancu Söyleyici (2008), “Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları”, **Yerel Siyaset**, Yıl 3, Sayı 29, s. 59-64.
- SHAFRITZ, Jay M. ve diğerleri (2009), **Introducing Public Administration**, Pearson-Longman, United States.
- SINCLAIR, Amanda (1995), “The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses”, **Accounting Organizations and Society**, Vol. 20, No. 2-3, s. 219-237.
- SONGÜR, Neşe (2009), “Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açıları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 18, Sayı 4, s. 27-52.

- ŞÖZEN, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay (2003), **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitapevi, 2. Baskı, Ankara.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (2005), “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 18-19 Kasım, Adapazarı, s. 361-376.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (2009), **Kamu Görevlileri Etik Rehberi, Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi**, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara.
- ŞENEL, Alaeddin (1998), **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Bilim Sanat Yayınları, Ankara.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Bilgi Edinme Hakkı Türk Kamu Yönetimini “Camdan Eve” Dönüştürür mü?”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 60, Sayı 3, s.215-234.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007a), “Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Ed: M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 371-402.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007b) “Yeni Yerel Yönetimler Kanunları Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Katılım”, **V. Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, 11-13 Haziran, Kırgızistan, s. 1078-1086.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007c), “Yerel Demokrasiyi Güçlendirme Yolunda Bir Katılım Yöntemi Olarak Kamu Anketi Uygulaması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, s. 7-20.
- ŞENGÜL, Ramazan (2008), **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Nobel Yayınları, Ankara.
- ŞENGÜL, Ramazan (2010), **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

- ŞİNİK, Bilal (2009), “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 18, Sayı 3, s. 1-22.
- TEKELİ, İlhan (1999), **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara.
- TEKELİ, İlhan (2003), “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara s. 621-631.
- THOMAS, Paul G. (2003) “Accountability”, **Handbook of Public Administration**, Ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre, SAGE Publications, London, s.549-556.
- TILLY, Charles (2001), **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu**, Çev: Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara.
- TOFFLER, Alvin (1981), **Üçüncü Dalga**, Altın Kitaplar Basımevi, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret (2008), **İyi Yönetişim El Kitabı**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret ve diğerleri (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- TOPRAK, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, 6. Baskı, Ankara.
- TORTOP, Nuri (2003), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara s. 477-485.
- TORTOP, Nuri (2005), “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 449, s.1-19.
- TORTOP, Nuri ve diğerleri (2006), **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- TORTOP, Nuri ve diğerleri (2007), **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayınları, Ankara.
- TURHAN, Mehmet (2005), **Anayasal Devlet**, Natural Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er (2006), **Siyaset**, 5. Baskı, Lotus Yayınları, Ankara.

- TÜSİAD (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Örneği**, TÜSİAD Yayınları, Yayın No 2002-12/349, İstanbul.
- UHR, John (1999), “Three Accountability Anxieties: A Conclusion to the Symposium”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 58, No. 1, s. 98-101.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir (2001), **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- UZUN, Şentürk (2003), “Büyük Britanya”, **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, Ed. Koraltay Nitas, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Yayın No: 2, Ankara, s. 597-644.
- UZUN, Turgay ve Hüseyin Kurt (2002), “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul, s. 73-98.
- ÜNAL, Feyzullah (2008), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ÜSTÜNER, Yılmaz ve E. Fuat Keyman (1995), “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 6, Sayı 17/18, s. 33-50.
- WATT ve diğerleri (2002), “Accountability”, **Review of Public Administration in Northern Ireland**, Briefing Paper, The University of Public Policy.
- WEBER, Max (2005), **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- WEBER, Max (2006), **Bürokrasi ve Otorite**, Çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- WILSON, Woodrow (1961), **Woodrow Wilson Seçme Parçalar**, Çev. Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Yenilik Basımevi, İstanbul.
- YILDIRIM, Ali ve Hasan Şimşek (1999), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayınevi, Ankara.



YILDIRIM, Murat (2006), **Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.

YILDIRIM, Selahattin (1994), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul.

YÜKSEL, Cüneyt (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 18-19 Kasım, Adapazarı, s. 347-360.

YÜKSEL, Cüneyt (2005), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik**, Cilt 1, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

YÜKSEL, Fatih (2007), “Sosyal Devletin Dönüşümü Süresinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 62, Sayı, 1, s.280-298.

5393 sayılı Belediye Kanunu

1580 sayılı Belediye Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

6085 sayılı Sayıştay Kanunu

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2009 Yılı Faaliyet Raporu

Kent Konseyi Yönetmeliği

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler  
Özerklik Şartı Ek Protokolü.

## EKLER

### EK 1: BELEDİYELER/İL ÖZEL İDARELERİNDEN ALINAN BİLGİLER

**Tablo 1: Belediye Meclisine/İl Genel Meclisine Verilen Yazılı Soru Önergesi Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Belediye Meclisine/İl Genel Meclisine Verilen Yazılı Soru Önergesi Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	8
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	16	28	23
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	2	1
	Bilecik İl Özel İdaresi	10	11	15	8	19
	Yalova İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	5
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	13	10	6	3	3
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	5	24	25	9	62
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
İl İlçe	Yalova Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	4
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	5	6	3	2	11
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	48	6	4	6	10
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	4	-	2	-	25
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	30	16	23	23	44
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)*	46	54	24	53	47
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	3	15	11	1	9
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	15	15	13	13	41
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	1	-	-	1	1
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	4	6	7	5	8
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	3

\* Yazılı ve sözlü soru sayısı toplamı

**Tablo 2: Belediye Meclisinde/İl Genel Meclisinde Sorulan Sözlü Soru Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Belediye Meclisinde/İl Genel Meclisinde Sorulan Sözlü Soru Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	-	1
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	4	2
	Bilecik İl Özel İdaresi	1	16	12	4	3
	Yalova İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	1
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	14	64	40	40	6
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	2	16	13	24	27
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)					
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	7
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	5	1	2	3	3
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	2	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	Veri Yok	Veri Yok	18	21	17
İlçe Belediyesi	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	5

**Tablo 3: Belediye Meclisine/İl genel Meclisine Verilen Genel Görüşme Önergesi**

Tür	Yerel Yönetimler	Belediye Meclisine/İl genel Meclisine Verilen Genel Görüşme Önergesi Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl Bld.	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	27	54	74	97	175
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Bld.	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-	-
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	-

**Tablo 4: Denetim Komisyonunun Hazırladığı Rapora Göre Konusu Suç Teşkil Eden Konular İçin Suç Duyurusunda Bulunma Durumu**

Tür	Yerel Yönetimler	Denetim Komisyonunun Hazırladığı Rapora Göre Konusu Suç Teşkil Eden Konular İçin Suç Duyurusunda Bulunma Durumu				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	-	-	-	-	-
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	İlçe Belediyesi	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		-	-	-	-	-

**Tablo 5: Verilen Gensoru Önergesi Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Verilen Gensoru Önergesi Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	-	-	-	-	-
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-	-
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	-

**Tablo 6: Kabul Edilen Gensoru Önergesi Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Kabul Edilen Gensoru Önergesi Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	-	-	-	-	-
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-	-
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	-



**Tablo 7: Faaliyet Raporu Yetersizlik Kararı**

Tür	Yerel Yönetimler	Faaliyet Raporu Yetersizlik Kararı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl İlçe	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	-	-	-	-	-
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		-	-	-	-	-

**Tablo 8: İç Denetçi Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	İç Denetçi Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	-	-	5	4	4
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	3	3
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	-	-	-	1
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	-	-	10	10	6
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	1	2
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	2	2	2
İl Belediye	Yalova Belediyesi	-	--	-	2	2
	Tekirdağ Belediyesi	-	-	-	-	-
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	3	2
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	3	3	3
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	-	-	2	2	2
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	2	2	2
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	1	1
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	1
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-	-
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	2	2

**Tablo 9: Mülkiye Müfettişlerinin Denetimi (Kaç kez)**

Tür	Yerel Yönetimler	Mülkiye Müfettişlerinin Denetimi (Kaç kez)				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	1	-	-	-	-
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	1	-	-
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	-	-	1	-
	Sakarya İl Özel İdaresi	1	-	-	1	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	1	-	-	1	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	1	-	-	1
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	1	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	1	-	-	1	-
İl Belediye	Yalova Belediyesi	-	1	-	-	1
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	1	-	1	-	1
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	1	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	1	-	1	-	1
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	1	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	1	-	1	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	1	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	1	-	-	1	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	1	-	1	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	1	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	1	-	-	1	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	Veri Yok	-	-	1	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	1	-	-	1	-
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	Veri Yok	Veri Yok	Veri yok	Veri Yok	Veri Yok

**Tablo 10: Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Denetimi (Kaç kez)**

Tür	Yerel Yönetimler	Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Denetimi (Kaç kez)				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl Belediye	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	1	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	1
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-	1
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	-

**Tablo 11: Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörü Denetimi (Kaç Kez)**

Tür	Yerel Yönetimler	Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörü Denetimi (Kaç Kez)				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bursa İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	-	1	1	2
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	1	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	1
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	1	-
İl Belediye	Yalova Belediyesi	-	-	-	-	-
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	1	1	1	1	1
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	-

**Tablo 12: Sayıştay'ın Denetimi (Kaç Kez)**

Tür	Yerel Yönetimler	Sayıştay'ın Denetimi (Kaç Kez)				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	1	1	1	1	1
	Bursa İl Özel İdaresi	1	1	1	1	1
	Kocaeli İl Özel İdaresi	1	1	1	1	1
	Sakarya İl Özel İdaresi	1	1	1	1	1
	Bilecik İl Özel İdaresi	1	1	1	1	1
	Yalova İl Özel İdaresi	1	1	1	1	1
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	1	1	1	1	1
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	1	1	1	1	1
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	1	1	1	1	1
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	1	1	1	1	1
İl Belediye	Yalova Belediyesi	Veri Yok	1	1	1	1
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	1	1	1	1	1
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	1
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	1	1	1	1	1
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	1	1	1	1	1
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	1	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	1	1	1	1	1
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	1	1	1	1	1
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	1	1	1	1	1

**Tablo 13: Bilgi Edinme Hakkı Başvuru Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Bilgi Edinme Hakkı Başvuru Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	122	240	278	407
	Bursa İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	125	87
	Sakarya İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	94	56
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	1	2	17
	Yalova İl Özel İdaresi	1	Veri Yok	1	7	1
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	5676	9862	9887	9703	8878
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	314	351	363	433
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	547	314	398	486	310
İl Belediye	Yalova Belediyesi	50	22	29	21	54
	Tekirdağ Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	27	86	79
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	20	15	10	20	25
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	150	281	402	760	830
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	57	91	149	323	975
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	351	400	429	435	436
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	115	123	219	284	223
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	215
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	59	78	1671	304
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	128	244	300	214	56
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	15	20	10	11	11
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	21	41	31	16	5
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	100	120
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok

**Tablo 14: Vatandaşlar Tarafından Yapılan Şikâyet Başvurusu Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Vatandaşlar Tarafından Yapılan Şikâyet Başvurusu Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	4	7	18
	Bursa İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	26	39
	Sakarya İl Özel İdaresi	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
	Bilecik İl Özel İdaresi	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
	Yalova İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	10
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi*	630.022	788.576	525.306	440.447	433.598
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	4496	3017	2172	2674
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	3186	8614	6574	4318	6469
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
İl Bld	Yalova Belediyesi	11820	13852	13256	14256	16974
	Tekirdağ Belediyesi	205	198	347	398	425
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	10944	14277	20384	23663	21765
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	2404	5134	5882	9382	10677
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	750	400	240	450	600
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	640	829	456	607	1580
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	83	216	107	
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	1000	1200	900	1500	1300
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok

\* Rakamlar, sözlü başvuru sayısı ile kayıt altına alınan başvuru sayısı toplamından oluşmaktadır.



**Tablo 15: Belediyeler/İl Özel İdareleri nce Yapılan Kamuoyu Anket Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Kamuoyu Anket Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	-	-	-	1	-
	Bursa İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	1	1	2	4
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	1	-	1	-	1
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	1	1	1	2	2
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
İl İlçe	Yalova Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Tekirdağ Belediyesi	-	-	2	5	1
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	1	-	1
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	2	2	2	2	2
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	2000	5200	-	3000	2000
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	14	8
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	1	1	1	1	1
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	9	9	10	7	10
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	1	1
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok

**Tablo 16: İdari Yargıda Açılan Dava Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	İdari Yargıda Açılan Dava Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli İl Özel İdaresi	Veri Yok	4	2	5	3
	Sakarya İl Özel İdaresi	12	4	16	28	42
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	10	4	12
	Yalova İl Özel İdaresi	3	7	18	10	12
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	2290	2170	1999	2710
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	301	148	262	267	361
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	43	71	33	50	41
İl İlçe	Yalova Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	40	38
	Tekirdağ Belediyesi	24	23	31	33	49
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	200	250	300	310	300
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	7	26	85	48	63
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	183	95	70	173	133
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	78	213	104	195	110
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	31	28	46	80	84
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	56	95	43	32	12
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	63	44	80	83	119
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	23	34	61	30	44
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	15	9
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	30	45	50	25	40
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok

**Tablo 17: Etik İlke ve Standartlara Uymayanlar Hakkında Yetkili Disiplin Kurullarına Yapılan Şikâyet Başvurusu Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Etik İlke ve Standartlara Uymayanlar Hakkında Yetkili Disiplin Kurullarına Yapılan Şikâyet Başvurusu Sayısı				
		2005	2006	2007	2008	2009
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa İl Özel İdaresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Kocaeli İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Sakarya İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Bilecik İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
	Yalova İl Özel İdaresi	-	-	-	-	-
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	-	-	-	-	-
İl İlçe	Yalova Belediyesi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Tekirdağ Belediyesi	2	-	1	2	1
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	1	-	-	-	-
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	-	-	-	-	-
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	-	-	-	-	-
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	-	-	-	-	-
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	-	-	-	-	-
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	-	-	-	-	-
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	-	-	-	-	-

**Tablo 18: Faaliyet Raporlarının İnternet Sitesinde Yayınlanma Durumu**

Tür	Yerel Yönetimler	Faaliyet Raporları İnternet Sitesinde Yayınlanıyor mu?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+	
	Bursa İl Özel İdaresi		+
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+	
	Sakarya İl Özel İdaresi	+	
	Bilecik İl Özel İdaresi	+	
	Yalova İl Özel İdaresi	+	
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	+	
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	+	
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	+	
İl Bld.	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi	+	
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+	
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	+	
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	+	
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	+	
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	+	
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Gemlik Belediyesi (Bursa)		+
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	+	
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+	
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)		+
İlçe Belediyesi	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)		+
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	+	

**Tablo 19: Denetim Komisyonu Raporlarının İnternet Sitesinde Yayınlanma Durumu**

Tür	Yerel Yönetimler	Denetim Komisyonu Raporları İnternet Sitesinde Yayınlanıyor mu?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+	
	Bursa İl Özel İdaresi		+
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+	
	Sakarya İl Özel İdaresi	+	
	Bilecik İl Özel İdaresi	+	
	Yalova İl Özel İdaresi		+
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi		+
	Bursa Büyükşehir Belediyesi		+
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi		+
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi		+
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi		+
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)		+
	Kartal Belediyesi (İstanbul)		+
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)		+
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)		+
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)		+
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)		+
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)		+
	Gemlik Belediyesi (Bursa)		+
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)		+
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)		+
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)		+
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)			+

**Tablo 20: Kent Konseylerine İlişkin Bilgiler**

Tür	Yerel Yönetimler	Kent Konseyi Varmı?	
		Evet	Hayır
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	+	
	Bursa Büyükşehir Belediye	+	
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	+	
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi	+	
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+	
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	+	
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	+	
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	+	
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	+	
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	+	
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	+	
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+	
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+	
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	+
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		+	

**Tablo 21: Hizmet Standartlarının Belirlenme Durumu**

Tür	Yerel Yönetimler	Hizmet Standartları Belirlenmiş mi?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+	
	Bursa İl Özel İdaresi	+	
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+	
	Sakarya İl Özel İdaresi		
	Bilecik İl Özel İdaresi	+	
	Yalova İl Özel İdaresi	+	
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	+	
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	+	
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	+	
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi	+	
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+	
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	+	
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	+	
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	+	
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	+	
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	+	
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	+	
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+	
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+	
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	+	
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	+	

**Tablo 22: Hizmet Standartlarının İnternet Sitesinde Yayınlanma Durumu**

Tür	Yerel Yönetimler	Belirlenen Hizmet Standartları İnternet Sitesinde Yayınlanıyor mu?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+	
	Bursa İl Özel İdaresi		+
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+	
	Sakarya İl Özel İdaresi		
	Bilecik İl Özel İdaresi	+	
	Yalova İl Özel İdaresi	+	
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	+	
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	+	
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	+	
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi	+	
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+	
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	+	
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	+	
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	+	
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	+	
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	+	
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	+	
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+	
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+	
	İlçe Belediyesi	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	+
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		+	



**Tablo 23: Halkla İlişkiler Uygulamaları**

Tür	Yerel Yönetimler	Halkla İlişkiler Uygulamaları Var mı?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+	
	Bursa İl Özel İdaresi	+	
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+	
	Sakarya İl Özel İdaresi	+	
	Bilecik İl Özel İdaresi	+	
	Yalova İl Özel İdaresi	+	
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	+	
	Bursa Büyükşehir Belediyesi	+	
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	+	
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi	+	
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+	
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	+	
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	+	
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	+	
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	+	
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	+	
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	+	
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+	
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+	
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	+	
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	+	

**Tablo 24: Belediye Meclisi/İl Genel Meclisi Toplantılarının İnternet Üzerinden Canlı Yayınlanma Durumu**

Tür	Yerel Yönetimler	Belediye Meclisi/İl Genel Meclisi Toplantıları İnternet Üzerinden Canlı Yayınlanıyor mu?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi		+
	Bursa İl Özel İdaresi		+
	Kocaeli İl Özel İdaresi		+
	Sakarya İl Özel İdaresi		+
	Bilecik İl Özel İdaresi		+
	Yalova İl Özel İdaresi		+
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi		+
	Bursa Büyükşehir Belediyesi		+
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi		+
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	+	
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi		+
	Tekirdağ Belediyesi		+
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)		+
	Kartal Belediyesi (İstanbul)		+
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)		+
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)	+	
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)		+
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)		+
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)		+
	Gemlik Belediyesi (Bursa)		+
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)		+
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)		+
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+	
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)			+

**Tablo 25: Kurum İçinde Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi**

Tür	Yerel Yönetimler	Kurum içinde Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Var mı?	
		Evet	Hayır
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+	
	Bursa İl Özel İdaresi	+	
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+	
	Sakarya İl Özel İdaresi	+	
	Bilecik İl Özel İdaresi		+
	Yalova İl Özel İdaresi	+	
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	+	
	Bursa Büyükşehir Belediyesi		+
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi		+
İl Belediyesi	Yalova Belediyesi	+	
	Tekirdağ Belediyesi		+
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+	
	Kartal Belediyesi (İstanbul)	+	
	Pendik Belediyesi (İstanbul)	+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)		+
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)		+
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)	+	
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)		+
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)	+	
	Gemlik Belediyesi (Bursa)	+	
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)	+	
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+	
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+	
	İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)	
Bozüyük Belediyesi (Bilecik)		+	

**Tablo 26: Meclis Toplantılarına Vatandaşların Katılma Sayısı**

Tür	Yerel Yönetimler	Belediye/İl Genel Meclisi Toplantılarına İzleyici Olarak Ortalama Kaç Vatandaş Katılmaktadır?			
		1-5	6-10	11-20	20'den Çok
İl Özel İdaresi	İstanbul İl Özel İdaresi	+			
	Bursa İl Özel İdaresi	+			
	Kocaeli İl Özel İdaresi	+			
	Sakarya İl Özel İdaresi			+	
	Bilecik İl Özel İdaresi	+			
	Yalova İl Özel İdaresi	+			
Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi		+		
	Bursa Büyükşehir Belediyesi				+
	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi			+	
	Sakarya Büyükşehir Belediyesi		+		
İl İlçe	Yalova Belediyesi				+
	Tekirdağ Belediyesi	+			
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Bağcılar Belediyesi (İstanbul)	+			
	Kartal Belediyesi (İstanbul)				+
	Pendik Belediyesi (İstanbul)			+	
	Bakırköy Belediyesi (İstanbul)	+			
	Zeytinburnu Belediyesi (İstanbul)		+		
	Beykoz Belediyesi (İstanbul)				+
	Sultanbeyli Belediyesi (İstanbul)	+			
	Gölcük Belediyesi (Kocaeli)		+		
	Körfez Belediyesi (Kocaeli)				+
	Gemlik Belediyesi (Bursa)			+	
	Nilüfer Belediyesi (Bursa)				+
	Adapazarı Belediyesi (Sakarya)	+			
	Serdivan Belediyesi (Sakarya)	+			
İlçe Belediye	Bandırma Belediyesi (Balıkesir)			+	
	Bozüyük Belediyesi (Bilecik)	+			

## EK 2: ANKET FORMLARI

### Belediye Meclis Üyelerinin Belediyelerin Hesap Verebilirlik Düzeyine İlişkin Algılamaları

Değerli katılımcı,

Anket formu, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen doktora tez çalışmasında kullanılmak üzere hazırlanmıştır. Sorulan soruların herhangi bir biçimde doğru ya da yanlış cevabı yoktur. Dolayısıyla sizin düşüncenizi en iyi yansıtan cevapları vermeye çalışınız. **Cevaplarken ideal olanı değil, mevcut durumu göz önünde bulundurunuz.**

Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İletişime geçilmesi halinde anket sonuçları katılımcılarla paylaşılacaktır. Katılımınızdan dolayı teşekkür ederim.

**Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU**

Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

**E-posta:** [haleu@sakarya.edu.tr](mailto:haleu@sakarya.edu.tr)

1) Belediyelerdeki hesap verebilirlik mekanizmaları ile ilgili olarak aşağıda belirtilen ifadelere katılma derecenizi ilgili kutucuğa (X) işareti koyarak belirtiniz.

	İFADELER	Tamamen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Hiç Katılmıyorum
1	Denetim komisyonunun hazırlamış olduğu raporlar, belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada oldukça önemlidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Belediye meclisinde faaliyet raporu değerlendirilirken, yeterli ölçüde müzakere yapılmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler (5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu vb.) belediye meclisinin, bilgi edinme ve denetim mekanizmalarının daha etkin bir şekilde çalışmasına katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler, belediyeleri daha hesap verebilir hale getirmiştir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Bilgi edinme hakkı, belediyelerin topluma doğrudan hesap verebilir hale gelmesine katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Vatandaşların dinleyici olarak belediye meclisi toplantılarına katılma imkânının olması, onların belediye faaliyetleri ile ilgili bilgi sahibi olmaları açısından yararlıdır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Halkla ilişkiler uygulamaları (beyaz masa, süper hizmet masası, alo şikâyet, internet aracılığıyla şikâyet vb.) belediyelerin hesap verebilirlik düzeyini arttırmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Kent konseyleri ve ihtisas komisyonları aracılığıyla halkın belediye yönetimine katılımı, belediyelerin hesap verebilirliğini arttırmada katkı sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması, yerel halkın belediyelerin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Kent Konseyi kararları, belediye meclisi tarafından dikkate alınmaktadır ve önemsenmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Stratejik planlar ve performans programları, belediyeleri performans açısından hesap verebilir hale getirmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Performans esaslı bütçeleme (bütçelerin stratejik planlar ve performans programları çerçevesinde hazırlanması), kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Hesap verebilirlik, sadece karar ve işlemlerde mevcut hukuki düzenlemelere uygun hareket etme anlamını taşımaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2) Aşağıda yer alan bilgi edinme ve denetim yöntemleri belediye meclisinizde ne ölçüde etkin kullanılmaktadır?

	Çok Etkindir	Etkindir	Kararsızım	Etkin Değildir	Hiç Etkin Değildir
Soru	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gensoru	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genel Görüşme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faaliyet Raporunu Değerlendirme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) Belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada en etkili olduğunu düşündüğünüz mekanizmalardan 5 tanesini önem sırasına göre 1,2,3,4,5 olarak sıralayınız (Lütfen (x) işareti koymayınız).

- ( ) Belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanarak yaptığı dolaylı denetim  
( ) Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim  
( ) İç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) İhtisas komisyonları ve kent konseyleri aracılığıyla yönetime katılma uygulamaları  
( ) Hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği (mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri) denetim  
( ) Yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim  
( ) Belediye Teftiş Kurulu'nun gerçekleştirdiği denetim  
( ) Kamuoyu denetimi (basın, medya, sivil toplum örgütlerinin vb. gerçekleştirdiği denetim)

4) Yaşınız?

- 25–35       36–45       46–55       56 ve üzeri

5) Cinsiyetiniz?

- Erkek       Kadın

6) Eğitim durumunuz?

- İlkokul       Ortaokul       Lise       Ön lisans       Lisans       Lisans üstü

7) Görev yaptığınız yerel yönetim türü?

- Büyükşehir Belediyesi       Büyükşehir İlçe Belediyesi  
 İl Belediyesi       İlçe Belediyesi

8) Mesleğiniz? .....

9) Meclis üyeliğinin kaçınıcı dönemindedesiniz?

1. Dönem       2. Dönem       3. Dönem       4. Dönem ve üstü

10) Mensubu olduğunuz siyasi parti?

- AKP       CHP       MHP       Diğer (lütfen belirtiniz) .....

**ANKETE KATILIMINIZDAN DOLAYI TEŞEKKÜR EDERİM.**

## İl Genel Meclisi Üyelerinin İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyine İlişkin Algılamaları

Değerli katılımcı,

Anket formu, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen doktora tez çalışmasında kullanılmak üzere hazırlanmıştır. Sorulan soruların herhangi bir biçimde doğru ya da yanlış cevabı yoktur. Dolayısıyla sizin düşüncenizi en iyi yansıtan cevapları vermeye çalışınız. **Cevaplarken ideal olanı değil, mevcut durumu göz önünde bulundurunuz.**

Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İletişime geçilmesi halinde anket sonuçları katılımcılarla paylaşılacaktır. Katılımınızdan dolayı teşekkür ederim.

**Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU**  
Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü  
**E-posta:** [haleu@sakarya.edu.tr](mailto:haleu@sakarya.edu.tr)

1) İl özel idarelerindeki hesap verebilirlik mekanizmaları ile ilgili olarak aşağıda belirtilen ifadelere katılma derecenizi ilgili kutucuğa (X) işareti koyarak belirtiniz.

	İFADELER	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum
1	Denetim komisyonunun hazırlamış olduğu raporlar, il özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamada oldukça önemlidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	İl genel meclisinde faaliyet raporu değerlendirilirken, yeterli ölçüde müzakere yapılmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu vb.) il genel meclisinin, bilgi edinme ve denetim mekanizmalarının daha etkin bir şekilde çalışmasına katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler, il özel idarelerini daha hesap verebilir hale getirmiştir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Bilgi edinme hakkı, il özel idarelerinin topluma doğrudan hesap verebilir hale gelmesine katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Vatandaşların dinleyici olarak il genel meclisi toplantılarına katılma imkânının olması, onların il özel idarelerinin faaliyetleri ile ilgili bilgi sahibi olmaları açısından yararlıdır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Halkla ilişkiler uygulamaları (alo şikâyet, internet aracılığıyla şikâyet, istek, öneri vb.) il özel idarelerinin hesap verebilirlik düzeyini arttırmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	İhtisas komisyonları aracılığıyla halkın il özel idaresi yönetimine katılımı, il özel idarelerinin hesap verebilirliğinin artmasına katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması, yerel halkın il özel idaresinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Stratejik planlar ve performans programları, il özel idarelerini performans açısından hesap verebilir hale getirmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Performans esaslı bütçeleme (bütçelerin stratejik planlar ve performans programları çerçevesinde hazırlanması), kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Hesap verebilirlik, sadece karar ve işlemlerde mevcut hukuki düzenlemelere uygun hareket etme anlamını taşımaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2) Aşağıda yer alan bilgi edinme ve denetim yöntemleri il genel meclisinizde ne ölçüde etkin kullanılmaktadır?

	Çok Etkindir	Etkindir	Kararsızım	Etkin Değildir	Hiç Etkin Değildir
Soru	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genel Görüşme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faaliyet Raporunu Değerlendirme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) İl özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamada en etkili olduğunu düşündüğünüz mekanizmalardan 5 tanesini önem sırasına göre 1,2,3,4,5 olarak sıralayınız (Lütfen (x) işareti koymayınız).

- ( ) İl genel meclisinin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanarak yaptığı dolaylı denetim  
( ) Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim  
( ) İç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) İhtisas komisyonları aracılığıyla yönetime katılma uygulamaları  
( ) Hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği (mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri) denetim  
( ) Yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim  
( ) Kamuoyu denetimi (basın, medya, sivil toplum örgütlerinin vb. gerçekleştirdiği denetim)

4) Yaşınız?

- 25–35       36–45       46–55       56 ve üzeri

5) Cinsiyetiniz?

- Erkek       Kadın

6) Eğitim durumunuz?

- İlkokul       Ortaokul       Lise       Ön lisans       Lisans       Lisans üstü

7) Mesleğiniz? .....

8) Meclis üyeliğinin kaçınıcı dönemindedesiniz?

1. Dönem       2. Dönem       3. Dönem       4. Dönem ve üstü

9) Mensubu olduğunuz siyasi parti?

- AKP       CHP       MHP       Diğer (lütfen belirtiniz) .....

**ANKETE KATILIMINIZDAN DOLAYI TEŞEKKÜR EDERİM.**



## Orta ve Üst Kademe Yöneticilerinin Belediyelerin Hesap Verebilirlik Düzeyine İlişkin Algılamaları

Değerli katılımcı,

Anket formu, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen doktora tez çalışmasında kullanılmak üzere hazırlanmıştır. Sorulan soruların herhangi bir biçimde doğru ya da yanlış cevabı yoktur. Dolayısıyla sizin düşüncenizi en iyi yansıtan cevapları vermeye çalışınız. **Cevaplarken ideal olanı değil, mevcut durumu göz önünde bulundurunuz.**

Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İletişime geçilmesi halinde anket sonuçları katılımcılarla paylaşılacaktır. Katılımınızdan dolayı teşekkür ederim.

**Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU**

Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

**E-posta:** [haleu@sakarya.edu.tr](mailto:haleu@sakarya.edu.tr)

**1. Belediyelerdeki hesap verebilirlik mekanizmaları ile ilgili olarak aşağıda belirtilen ifadelere katılma derecenizi ilgili kutucuğa (X) işareti koyarak belirtiniz.**

	İFADELER	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum
1	Belediye meclisinde oluşturulan denetim komisyonu, belediyelerin mali işlemlerini etkin bir şekilde denetlemektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Sayıştay'ın yerel yönetimleri denetlemesi, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğine katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Belediyelerde oluşturulan etik komisyonları, belediyelerde etik kültürünün yerleşmesine ve gelişmesine katkı sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler (5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu vb.), belediyeleri daha hesap verebilir hale getirmiştir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Bilgi edinme hakkı, belediyelerin topluma doğrudan hesap verebilir hale gelmesine katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması, yerel halkın belediyelerin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Kent konseyleri ve ihtisas komisyonları aracılığıyla halkın belediye yönetimine katılımı, belediyelerin hesap verebilirliğinin artmasına katkı sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Halkla ilişkiler uygulamaları (beyaz masa, süper hizmet masası, alo şikayet, internet aracılığıyla şikayet vb.) belediyelerin hesap verebilirlik düzeyini arttırmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Belediyelerin idari kadrosunda yer alan yöneticilerin (genel sekreter/genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, müdür vb.) topluma hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Stratejik planlar ve performans programları, belediyeleri performans açısından hesap verebilir hale getirmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Performans esaslı bütçeleme (bütçelerin stratejik planlar ve performans programları çerçevesinde hazırlanması), kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Hesap verebilirlik, sadece karar ve işlemlerde mevcut hukuki düzenlemelere uygun hareket etme anlamını taşımaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından belirlenen etik ilke ve standartlar, belediyelerin hesap verebilirlik düzeyinin artmasına katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerden sonra, kurum içinde bireysel performans önem kazanmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Ücretlendirme ve görevde yükselme gibi durumlarda bireysel performans göz önünde bulundurulmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada, aşağıda belirtilen mekanizmaların ne derecede etkin olduğunu düşünüyorsunuz?

	Çok Etkindir	Etkindir	Kararsızım	Etkin Değildir	Hiç Etkin Değildir
Amirlerin astları üzerinde gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
İç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mahalli idareler kontrolörlerinin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mülkiye müfettişlerinin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Belediye Teftiş Kurulu'nun gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) Belediyelerin hesap verebilirliğini sağlamada en etkili olduğunu düşündüğünüz mekanizmalardan 5 tanesini önem sırasına göre 1,2,3,4,5 olarak sıralayınız (Lütfen (x) işareti koymayınız).

- ( ) Belediye meclisinin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanarak yaptığı dolaylı denetim  
( ) Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim  
( ) İç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) İhtisas komisyonları ve kent konseyleri aracılığıyla yönetime katılma uygulamaları  
( ) Hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği (mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri) denetim  
( ) Yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim  
( ) Belediye Teftiş Kurulu'nun gerçekleştirdiği denetim  
( ) Kamuoyu denetimi (basın, medya, sivil toplum örgütlerinin vb. gerçekleştirdiği denetim)

4. Yaşınız?

- 25'den az  25-35  36-45  46-55  56 ve üzeri

5. Cinsiyetiniz?

- Erkek  Kadın

6. Eğitim durumunuz?

- İlkokul  Ortaokul  Lise  Ön lisans  Lisans  Lisans üstü

7. Görev yaptığınız yerel yönetim türü?

- Büyükşehir Belediyesi  Büyükşehir İlçe Belediyesi  
 İl Belediyesi  İlçe Belediyesi

8. Göreviniz?

- Genel Sekreter/Genel Sekreter Yardımcısı  Daire Başkanı  Şube Müdürü/Müdür

9. Toplam görev süreniz?

- 0-10 yıl  11-20 yıl  21-30 yıl  31 yıl ve üzeri

**ANKETE KATILIMINIZDAN DOLAYI TEŞEKKÜR EDERİZ.**

## Orta ve Üst Kademe Yöneticilerinin İl Özel İdarelerinin Hesap Verebilirlik Düzeyine İlişkin Algılamaları

Değerli katılımcı,

Anket formu, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen doktora tez çalışmasında kullanılmak üzere hazırlanmıştır. Sorulan soruların herhangi bir biçimde doğru ya da yanlış cevabı yoktur. Dolayısıyla sizin düşüncenizi en iyi yansıtan cevapları vermeye çalışınız. **Cevaplarken ideal olanı değil, mevcut durumu göz önünde bulundurunuz.**

Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İletişime geçilmesi halinde anket sonuçları katılımcılarla paylaşılacaktır. Katılımınızdan dolayı teşekkür ederim.

**Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU**

Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

**E-posta:** [haleu@sakarya.edu.tr](mailto:haleu@sakarya.edu.tr)

**1. İl özel idarelerindeki hesap verebilirlik mekanizmaları ile ilgili olarak aşağıda belirtilen ifadelere katılma derecenizi ilgili kutucuğa (X) işareti koyarak belirtiniz.**

	İFADELER	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum
1	İl genel meclisinde oluşturulan denetim komisyonu, il özel idarelerinin mali işlemlerini etkin bir şekilde denetlemektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Sayıştay'ın yerel yönetimleri denetlemesi, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğine katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	İl özel idarelerinde oluşturulan etik komisyonları, il özel idarelerinde etik kültürünün yerleşmesine ve gelişmesine katkı sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu vb.), il özel idarelerini daha hesap verebilir hale getirmiştir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Bilgi edinme hakkı, il özel idarelerinin topluma doğrudan hesap verebilir hale gelmesine katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması, yerel halkın il özel idaresinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	İhtisas komisyonları aracılığıyla halkın il özel idaresi yönetimine katılımı, il özel idarelerinin hesap verebilirliğinin artmasına katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Halkla ilişkiler uygulamaları (alo şikayet, internet aracılığıyla şikayet, öneri istek vb.) il özel idarelerinin hesap verebilirlik düzeyini arttırmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	İl özel idarelerinin idari kadrosunda yer alan yöneticilerin (genel sekreter/genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, müdür vb.) topluma hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Stratejik planlar ve performans programları, il özel idarelerini performans açısından hesap verebilir hale getirmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Performans esaslı bütçeleme (bütçelerin stratejik planlar ve performans programları çerçevesinde hazırlanması), kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Hesap verebilirlik, sadece karar ve işlemlerde mevcut hukuki düzenlemelere uygun hareket etme anlamını taşımaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından belirlenen etik ilke ve standartlar, il özel idarelerinin hesap verebilirlik düzeyinin artmasına katkı sağlamıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerden sonra, kurum içinde bireysel performans önem kazanmıştır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Ücretlendirme ve görevde yükselme gibi durumlarda bireysel performans göz önünde bulundurulmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. İl özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamada, aşağıda belirtilen mekanizmaların ne derecede etkin olduğunu düşünüyorsunuz?

	Çok Etkindir	Etkindir	Kararsızım	Etkin Değildir	Hiç Etkin Değildir
Amirlerin astları üzerinde gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
İç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mahalli idareler kontrolörlerinin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mülkiye müfettişlerinin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
İl genel meclisinin gerçekleştirdiği denetim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) İl özel idarelerinin hesap verebilirliğini sağlamada en etkili olduğunu düşündüğünüz mekanizmalardan 5 tanesini önem sırasına göre 1,2,3,4,5 olarak sıralayınız (Lütfen (x) işareti koymayınız).

- ( ) İl genel meclisinin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanarak yaptığı dolaylı denetim  
( ) Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim  
( ) İç denetçilerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) İhtisas komisyonları aracılığıyla yönetime katılma uygulamaları  
( ) Hiyerarşik amirlerin gerçekleştirdiği denetim  
( ) Merkezi yönetim organlarının gerçekleştirdiği (mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri) denetim  
( ) Yargı organlarının gerçekleştirdiği denetim  
( ) Kamuoyu denetimi (basın, medya, sivil toplum örgütlerinin vb. gerçekleştirdiği denetim)

4. Yaşınız?

- 25'den az       25–35       36–45       46–55       56 ve üzeri

5. Cinsiyetiniz?

- Erkek       Kadın

6. Eğitim durumunuz?

- İlkokul       Ortaokul       Lise       Ön lisans       Lisans       Lisans üstü

7. Göreviniz?

- Genel Sekreter/Genel Sekreter Yardımcısı       Daire Başkanı       Şube Müdürü/Müdür

8. Toplam görev süreniz?

- 0–10 yıl       11–20 yıl       21–30 yıl       31 yıl ve üzeri

**ANKETE KATILIMINIZDAN DOLAYI TEŞEKKÜR EDERİZ.**

### EK 3: BİLGİ TALEP FORMLARI

Sayın yetkili,

Aşağıda talep edilen bilgiler, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen bir doktora tez çalışmasında kullanılmak için istenmektedir. Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İlginiz için teşekkür ederim.

**Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU**  
Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü  
**E-posta:** haleu@sakarya.edu.tr

..... BELEDİYESİ

		2005	2006	2007	2008	2009
1	Belediye meclisine verilen yazılı soru önergesi sayısı					
2	Belediye meclisinde sorulan sözlü soru sayısı					
3	Belediye meclisine verilen genel görüşme önergesi sayısı					
4	Denetim komisyonunun hazırladığı raporlara göre konusu suç teşkil eden konular için suç duyurusunda bulunma durumu					
5	Verilen gensoru önergesi sayısı					
6	Kabul edilen gensoru önergesi sayısı					
7	Faaliyet raporu yetersizlik kararı					
8	İç denetçi sayısı					
9	Mülkiye müfettişlerinin denetimi (kaç kez)					
10	Mahalli idareler kontrolörlerinin denetimi (kaç kez)					
11	Maliye Bakanlığı muhasebat kontrolörü (kaç kez)					
12	Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim (kaç kez)					
13	Bilgi edinme hakkı başvuru sayısı					
14	Vatandaşlar tarafından yapılan şikâyet başvuru sayısı					
15	Kamuoyu anketi sayısı					
16	İdari yargıda açılan dava sayısı					
17	Etik ilke ve standartlara uymayanlar hakkında yetkili disiplin kurullarına yapılan şikâyet başvurusu					

		Evet	Hayır
18	Faaliyet raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
19	Denetim komisyonu raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
20	Kent konseyi var mı?		
21	Hizmet standartları belirlenmiş mi?		
22	Belirlenen hizmet standartları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
23	Halkla ilişkiler uygulamaları (beyaz masa, süper hizmet masası, alo şikâyet, internet aracılığıyla şikâyet vb.) var mı?		
24	Belediye meclis toplantıları internet üzerinden canlı yayınlanıyor mu?		
25	Kurum içinde bireysel performans değerlendirme sistemi var mı?		

26. Belediye toplantılarına izleyici olarak ortalama kaç vatandaş katılmaktadır?  
( ) 1-5 ( ) 6-10 ( ) 11-20 ( ) 20'den fazla

**İLGİNİZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİM.**

Sayın yetkili,

Aşağıda talep edilen bilgiler, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen bir doktora tez çalışmasında kullanılmak için istenmektedir. Araştırmada elde edilen veriler toplu olarak değerlendirilecek ve hiçbir şekilde akademik olmayan bir alanda kullanılmayacaktır. İlginiz için teşekkür ederim.

**Arş. Gör. Hale BİRİCİKOĞLU**  
Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü  
E-posta: haleu@sakarya.edu.tr

..... İL ÖZEL İDARESİ

		2005	2006	2007	2008	2009
1	İl genel meclisine verilen yazılı soru önergesi sayısı					
2	İl genel meclisinde sorulan sözlü soru sayısı					
3	İl genel meclisine verilen genel görüşme önergesi sayısı					
4	Denetim komisyonunun hazırladığı raporlara göre konusu suç teşkil eden konular için suç duyurusunda bulunma durumu					
7	Faaliyet raporu yetersizlik kararı					
8	İç denetçi sayısı					
9	Mülkiye müfettişlerinin denetimi (kaç kez)					
10	Mahalli idareler kontrolörlerinin denetimi (kaç kez)					
11	Maliye Bakanlığı muhasebat kontrolörü (kaç kez)					
12	Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim (kaç kez)					
13	Bilgi edinme hakkı başvuru sayısı					
14	Vatandaşlar tarafından yapılan şikâyet başvuru sayısı					
15	Kamuoyu anketi sayısı					
16	İdari yargıda açılan dava sayısı					
17	Etik ilke ve standartlara uymayanlar hakkında yetkili disiplin kurullarına yapılan şikâyet başvurusu					

		Evet	Hayır
18	Faaliyet raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
19	Denetim komisyonu raporları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
21	Hizmet standartları belirlenmiş mi?		
22	Belirlenen hizmet standartları internet sitesinde yayınlanıyor mu?		
23	Halkla ilişkiler uygulamaları (beyaz masa, süper hizmet masası, alo şikâyet, internet aracılığıyla şikâyet vb.) var mı?		
24	İl genel meclisi toplantıları internet üzerinden canlı yayınlanıyor mu?		
25	Kurum içinde bireysel performans değerlendirme sistemi var mı?		

26. İl genel meclisi toplantılarına izleyici olarak ortalama kaç vatandaş katılmaktadır?  
( ) 1-5 ( ) 6-10 ( ) 11-20 ( ) 20'den fazla

**İLGİNİZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİM.**

## ÖZGEÇMİŞ

25.10.1979 yılında İstanbul'da doğdu. 1996 yılında Adapazarı Atatürk Lisesi'nden mezun olduktan sonra, aynı yıl Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başladı. 2000 yılında mezun olduktan sonra 2001 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başladı. 2004 yılında yüksek lisansını tamamlayıp, aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora eğitimine başladı. 2002 yılından beri Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır.