

ARAŐTIRMA VE TASNİF GRUBU

BİLGİ NOTU

(Hesap Verme Sorumluluğu Hk.)

**KAMU KESİMİNDE HESAP VERME
SORUMLULUĞU UYGULAMALARININ
MODERNİZASYONU***

Çeviren

M. Hakan ÖZBARAN
Denetçi

31 Ocak 2001

* Kanada Sayıştay ve Hazine Sekreteryası tarafından ortaklaşa hazırlanan 6 Haziran 1998 tarihli makale
(Tartışma Taslağı)

Orijinal Adı: Modernizing Accountability Practices in the Public Sector

Internet Adresi: http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html

KAMU KESİMİNDE HESAPVERME SORUMLULUĞU UYGULAMALARININ MODERNİZASYONU^(*)

AMAÇ

Medyanın geleneksel yorumları ve gündelik konuşmalar hesapverme sorumluluğunu, basitçe, bir görevlendirme kusuru ve yanlış işin cezalandırılması işlemi biçiminde tanımlamaktadır. Modern yönetim ve kamu idaresi literatürü ve kimi durumlarda uygulama ise hesapverme sorumluluğunu daha çok olumlu bir itici güç-başarıyı ve hizmeti göstermenin bir fırsatı- olarak kabul etmektedir. Bu açıdan hesapverme sorumluluğu, yetki ve kaynakların devredilmesini de içine alacak biçimde, işlerin yapılmasına ve sorumluluğun üstlenilmesine yönelik etkin ilişkiler kurulmasının ayrılmaz ve vazgeçilmez bir parçasıdır.

Bu makale, ilgili brifing dokümanları ve müzakerelerle birlikte, daha fazla adem-i merkeziyetçi ve alternatif icraî yaklaşımları bulunan günümüz kamu hizmetlerinde hesapverme sorumluluğu uygulamalarının nasıl daha etkin hale getirilebileceği üzerine daha geniş kapsamlı bir mutabakat sağlanmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu mutabakat hesapverme sorumluluğu uygulamalarını, yönetimin doğru biçimde anlaşılmasında; olgulara dayalı, sonuç-odaklı ve şeffaf bir yönetim kültürünün yaratılmasında ve daha geniş anlamıyla, hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkinin güçlendirilmesinde itici güçler olarak değerlendirir.

GİRİŞ

Hesapverme sorumluluğu basit bir kavram değildir ve genellikle çok iyi anlaşılmamaktadır. Günümüzün karmaşık kamu faaliyetlerine etkin biçimde uygulanması cesaret kırıcı olabilir. Hesapverme sorumluluğu kamuoyunca kabul edilen birkaç temel değerden esinlenir. Kanada’da hesapverme sorumluluğunun önemli yönleri, Westminster-stili hükümetin geleneksel prensiplerine dayanmakta ise de bu prensipler oluşturulurken var olan kamu sektöründen oldukça farklı bir kamu sektörü içinde uygulanmaktadır. Dahası yönetimin yeni rolleri ve yeni bir sonuç-odaklı yönetim kültürü gibi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik alternatif yaklaşımlar, hesapverme sorumluluğuna uzun vadeli bakış açılarını gerektirmektedir.

^(*) Kanada Sayıştayı ve Hazine Sekreteryası tarafından ortaklaşa hazırlanan 6 Haziran 1998 tarihli makale (Tartışma Taslağı)

Orijinal adı: “Modernizing Accountability Practices In The Public Sector”

İnternet Adresi www.tbs-sct.gc.ca/rma/acount/OAGTBS

Kanada’da Bakanlarla ilgili geleneksel bir hesapverme sorumluluğu söz konusudur. Bakanlar bireysel olarak bizzat kendi faaliyetlerinden ve kendi bakanlıklarının ve kuruluşlarının faaliyetlerinin bütün yönlerinden Parlamenteoya karşı sorumludurlar. (Bu ilke organizasyonun idaresine ilişkin unsurlara yönelik hesapverme sorumluluğunun amaçlı bir biçimde Bakana değil, atanmış kamu görevlilerine ve kurullara ait olduğu yargısal kurullar ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi bakandan uzak mesafedeki organizasyonlarda bir parça yumuşatılır. Gene de Parlamenteoya karşı hesapverme sorumluluğu Parlamenteoya karşı sorumluluğu süren Bakan aracılığıyla gerçekleşir.) Bakanların Kabine tarafından alınmış kararlardan dolayı da topluca hesapverme sorumlulukları bulunmaktadır. Kamu görevlileri kendi kuruluşlarının faaliyetlerinden dolayı Parlamenteoya değil kendi Bakanlarına karşı sorumludurlar. Geleneksel olarak kamu görevlileri anonim olarak kalır. Kendi Bakanları adına yapılan faaliyetlerle ilgili açıklamada bulunmak üzere Parlamenteoya cevap vermeleri gerekebilirse de, kamu görevlileri, hükümet politikası hakkında Parlamenteoya açıklama yapmazlar. Bu kişiler, gerektiğinde, Parlamenteoya karşı açıklama yapmakla yükümlü olsalar da, formel olarak kendi Bakanlarına karşı sorumluluklarını sürdürürler.

Bakanlarla ilgili hesapverme sorumluluğuna yönelik uygulama, her ne kadar son birkaç yıl zarfında kamu yönetim reformu öğeleri aracılığıyla testten geçirilmişse de, bu sorumluluk demokratik parlamenter sistemimizin köşe taşı olma özelliğini sürdürmektedir. Bu makale, bu geleneğin içindedir. Makalenin ana ilgi alanı, Bakanlarla ilgili hesapverme sorumluluğundan ziyade bir kamu kesimi yönetimi konteksi içinde hesapverme sorumluluğudur. Biz, hesapverme sorumluluğunu yönetime ve hükümet programlarının icrasına uygulandığı kadarı ile ele alacağız.

HESAPVERME SORUMLULUĞU ÜZERİNDEKİ BASKILAR VE BUNLARIN ETKİLERİ

Modern yönetim ve yönetim, toplumun çeşitli kaynaklarından gelen çağdaş baskıları yansıtmalıdır. Bu aşırı baskılar hesapverme sorumluluğunu nasıl yorumladığımızı, nasıl uygulamaya koyduğumuzu ve nasıl yerine getirdiğimizi etkilemektedir:

- Sorumlulukların üst konumdaki taraftan alt konumdakine tevdi edilemediği, ancak mutabakatların gene de sonuçlarla ilgili karar verme sorumluluğunu kabul ettiği durumlarda, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki iletişim ağları, ortak hizmet verme ve düzenlemeler gibi günümüzde denemekte olan alternatif hizmet icrası yaklaşımlarının pek çoğunda, esas itibarıyla , *hiyerarşik olmayan* ilişkilerin ortaya çıkması;

- Yönetimde dürüstlük ile ilgili endişelerin giderilmesine ilaveten kamu sektörü aracılığıyla *sonuç ve performans* odaklı *yönetimlere* daha fazla yoğunlaşmanın talep edilmesi;
- Buna paralel olarak daha başarılı sonuçlara ulaşmak için kamu kuruluşlarına ve yöneticilerine daha fazla *esneklik ve özerklik* sağlanmasının istenmesi; ve
- Kamu sektörü hesapverme sorumluluğunun temel bir özelliği olan *şeffaflığın* önem kazanması.

Hesapverme sorumluluğuna duyulan ihtiyaç değişmemektedir. Ancak, değişen baskılar göz önüne alınarak ondan nasıl yararlanacağımıza ve onu nasıl uygulamaya koyacağımıza ilişkin anlayışımızın değişmesi gerekir.

Kamu yönetimi literatüründe yaygın olarak kullanılan hesapverme sorumluluğu tanımı:

“Hesapverme *sorumluluğu*, *tevcih edilen sorumluluğa cevap verme yükümlülüğü*” biçimindedir.(Wilson)

Bu tanım, çoğu kez , iki farklı ve genellikle eşit olmayan grubu ima etmektedir:Biri sorumluluğu *tevcih eden*, diğeri de *cevap verme yükümlülüğü taşıyan*. Güncel baskılar göz önüne alınacak olursa, bu tür bir yorum çağdaş ihtiyaçları tam anlamıyla karşılamaktan uzaktır. Bu tanım, özü korunarak, yukarıda sözü edilen dört baskıya yanıt verecek şekilde genişletilebilir:

“Hesapverme *sorumluluğu*, *üzerinde anlaşmaya varılmış beklentilerin ışığında, performansa yönelik sorumluluk üstlenme ve bunu açıklama yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir.*”

Bu ifade, önemli ve değerli olanın başarılıya (ya da başarısızlığa) yönelik açıklama yapma yükümlülüğünü belirgin hale getirmektedir. Bu tanım ilave formel yetkileri ve kaynakları talep etmeden, bunları belirlemeden ya da bunlara ihtiyaç duymadan, modern hesapverme sorumluluğunun hiyerarşik olmayan ilişkilerinin özünü daha kolay biçimde saptamaktadır. Dikkati performans üzerine yöneltme hem faydanın Kanada halkına ulaşmasını hem de hizmetlerin sunumu için gerekli süreci ve hakkaniyeti kapsamaktadır. Performansın, üzerinde mutabakata varılmış beklentilere kıyasen açıklanmasıyla, hem sonuçlara yönelik hesapverme sorumluluğu ile daha fazla *esnekliğin ve özerkliğin* dengelenme ihtiyacı hem de açıklığa ve şeffaflığa duyulan ihtiyaç belirgin hale gelir. Sözü edilen “*mutabakat*” hiyerarşik bir ilişkide astlarla üstler arasındaki açık veya zımnî bir mutabakat olabileceği gibi daha az hiyerarşik bir ilişkinin partnerleri arasındaki mutabakat da olabilir.

Bu makalenin amaçları çerçevesinde, belli başlı dűřüncelerin tartişılmasında Wilson'un tanımının genişletilmiş ifadesinden yararlanılacaktır. Niyetimiz yönetim ve yönetişim alanlarında -sorumlu hükümet, anonim kamu hizmeti ve Bakanla ilgili hesapverme sorumluluğu gibi mevcut biçimlerin tümü de dahil olmak üzere hesapverme sorumluluğunun olumlu bir itici güç olarak değerini artırmak için bu konudaki anlayişımızı ve uygulamamızı değeristirmektedir.

ETKİN BİR HESAPVERME SORUMLULUĞUNUN PRENSİPLERİ

Bu bölüm *etkin hesapverme sorumluluğunun beş prensibini* açıklamaktadır. Prensipler, Sayiştay ve Hazine Kurulu Sekreteryası'nda görevli personelin federal bakanlıklar ve kamu kuruluşlarında yaptıkları çalışmalarında doğrudan edindikleri tecrübelerine dayanmaktadır. Bu prensipler çoğu zaman sonuç odaklı bir öğrenme ortamıyla bağdaşır gibi görünen hesapverme sorumluluğu ilişkilerinin uygulamalarını ve özelliklerini somutlaştırmaktadır. Bunlar “etkin hesapverme sorumluluğu” dediğimiz ilişki ve uygulamayı tanımlamaktadır. Bu prensipler zorunlu olarak formel nitelikli ilave ilişkileri ihsas ettirmemekte, ama hesapverme sorumluluğu yükümlülükleriyle uyumlu iyi yönetim uygulamalarını çağrıştırmaktadır.

Etkin Hesapverme Sorumluluğu Göstergeleri

1. Rollerin ve sorumlulukların açık olması
2. Performans beklentilerinin açık olması
3. Kapasiteler ve beklentiler arasında denge kurulması
4. Raporların güvenilir olması
5. Gözden geçirme ve düzeltme mekanizmalarının rasyonel olması

Prensiplerin her biri etkin hesapverme sorumluluğunun bir yönünü ilgilendirmektedir. Tüm bu prensiplerin alternatif hizmet götürme mekanizmaları gibi hesapverme sorumluluğu ilişkilerinin yeni biçimlerine uygulanmasının yerinde olacağını ancak her prensibin de her özel olay için gerektiği şekilde yorumlanmasını öneriyoruz. Hesapverme sorumluluğu düzenlemesinde bu prensiplerin her biri ne kadar fazla yer alırsa uygulamada da hesap verme sorumluluğunun etkinliği o kadar yüksek olur. Bu prensipler hesapverme sorumluluk ilişkisinin düzeyini ve derinliğini değerlendirmek amacıyla kullanılabilir göstergeleri de dolaylı olarak göstermektedir.

Rollerin ve Sorumlulukların Netliği

“Hesapverme sorumluluğu ilişkilerinde yer alan tarafların rolleri ve sorumlulukları iyi anlaşılmış ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır.”

Hesapverme sorumluluk ilişkisi içinde olan tarafların rollerini ve sorumluluklarını iyi anlamalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir anlayış her iki tarafın içinde davranacakları ve karşılık verecekleri bir konteks sağlamaktadır. Bu durum, çoğu zaman, taraflar arasında netleşmeyi gerektirmektedir. Eğer böyle bir anlayış mevcut olmazsa ve gereken netleşme gerçekleşmezse, etkin *ilişkiler* temel desteklerinden yoksun kalır. Bu riskler düzenlemelerin uygulamaya konmasını karmaşıklaştırır ve, eğer işler kötüye giderse, neler olduğunu tespit etmeyi daha da güçleştirir. Hesapverme sorumluluk ilişkisinde bulunan taraflar, prosedürler ve süreçler için geçerli olan sorumlulukların açık ve seçik olduğundan emin olmalıdırlar.

Performans Beklentilerinin Netliği

“Peşinden koşulan amaçlar, beklenen başarılar ve dikkate alınan kısıtlamalar belirgin, anlaşılır ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır”

Beklentiler net olmazsa, doğaldır ki, gerçekleştirilmeleri de bir ölçüde olası değildir. Bu yüzden beklentilerin karşılıklı olarak anlaşılması ve benimsenmesi son derece önemlidir. Buna, belirlenmiş sonuçlara ulaşabilmek için gereken girdi ve çıktıları ile birlikte taraflardan her birinden nihai sonuca ne gibi bir katkıda bulunmasının beklendiği üzerinde mutabık kalınması ihtiyaçı da dahildir.

Kapasitelerin ve Beklentilerin Dengelenmesi

“Performans beklentileri, her bir tarafın kapasitesiyle (otoriteler, beceriler ve kaynaklar) belirgin bir biçimde ilişkilendirilmeli ve dengelenmelidir.”

Beklenenlerle, yetkiler ve sağlanan kaynaklar arasında mantıklı bir ilişkinin bulunmaması hesapverme sorumluluğunun etkinliğinin temelini aşındırabilecektir. Sağlanan kaynaklarla gerçekleşmesi makul görünenin çok ötesindeki beklentiler inandırıcı olmayacaktır. Öte yandan, gereğinden fazla kaynak kullanılarak ulaşılan başarı da fazla takdir toplamaz. Bu yüzden, etkin hesapverme sorumluluğu, ilişkilerdeki netlik ve kaynaklarla beklenen sonuçlar arasında denge kurulması yoluyla güçlendirilir.

Güvenilir Raporlama

“Ulaşılan performansı ve neler öğrenildiğini gözler önüne serebilmek için bilgi güvenilir ve zamanlı olarak raporlanmalıdır.”

Etkin hesapverme sorumluluğu nelerin başarılmış olduğunu gösteren bir raporlamayı (muhasebe yapmayı) gerektirir. Bu raporlama tarafların sorumlu oldukları organlara (örneğin Parlamento) yapılabileceği gibi hesapverme sorumluluğu ilişkisindeki “diğer” tarafa da yapılabilir. Bundan dolayı raporlar kesinlikle inanılır, zamanlı ve içerdiği bilgiler bakımından faydalı olmalıdır. Ulaşılan sonuçlar tanımlanmalı; bir şekilde yetkiyle, kaynaklarla ve atılan adımlarla ilişkilendirilmeli, *mutabakata* varılmış beklentilerin ışığında sunulmalı ve makul bir zaman dilimi içinde raporlanmalıdır. Raporlama, şartlara bağlı olarak, sürekli, periyodik (dönemsel) veya her iki şekilde de olabilir. Bazı durumlarda performans bilgilerinin güvenilirliğini artırmak için dış denetimden de yararlanılabilir.

Rasyonel Gözden Geçirmeler ve Düzeltmeler

“Başarıların ve zorlukların tanımlandığı ve gerekli düzeltmelerin yapıldığı ahvalde ulaşılan performans hakkında aydınlatılmış ve bilgilendirilmiş inceleme ve geri besleme, hesap vermeye sorumlu taraflarca yerine getirilmelidir.”

Hesapverme sorumluluk bilgilerini raporlamanın bir sonucu olarak “ilmeği tamamlamak” için bir şey meydana gelmelidir. Sonuçları gözden geçiren taraf veya taraflar, beklentilerin ışığında ve mevcut şartlar altında nelerin başarılmış olduğunu dikkate almalı ve daha sonra da başarılar kadar başarısızlıkları da açıkça görmelidir. Beklentilerin gerçekleşemediğinin açık olduğu durumlarda düzeltici önlemlerin alınması gerekebilir; hesapverme sorumluluk düzeninde uygun değişiklikler yapılır ve çıkarılan dersler kaydedilir. İzleme olmaksızın hesapverme sorumluluğu ilişkisi hiç kuşkusuz tamamlanmamıştır ve etkin olması beklenemez.

GELİŞMİŞ HESAPVERME SORUMLULUK UYGULAMALARININ ETKİLERİ

Bu prensipler uygulamaya konulurken, kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek bir takım güçlüklerin de üstesinden gelinmesi gerekmektedir. Aşağıdaki bölümler, irdelenmesi zorunlu olan bazı temel konuları ve atılması gereken adımları ele almaktadır.

Sonuçlar Hakkında Hesapverme Sorumluluğu

Geçmişte, girdilere ve çıktılara ait hesapverme sorumluluğu daha çok kamu personelinin çalıştığı seviyedeydi. Aslında genelde sonuçlar ve özellikle de kişinin yönetsel kontrole sahip olmadığı sonuçlar üzerindeki hesapverme sorumluluğunu anlamada ve kabul etmede bir isteksizlik söz konusuydu. Başka bir ifadeyle kamu personelinin çıktılardan sorumlu olmaları sonuçlardan /etkilerden (outcomes) sorumlu olmalarından çok daha fazla benimsenmekteydi. Ancak nihai etkiler (outcomes) asıl yararın yani Kanada halkı için anlamlı ve değerli olanların

sonuçlarıdır. Kamudaki iş planlamasının ve yönetimin etkilere dikkat çekmek için sonuç odaklı bir ortamı göstermesi gerekecektir.

Uygulamada, yönetsel kontrolün derecesi ve federal yöneticinin sahip olduğu etki alanı farklı durumlarda bir hayli değişecektir. Bazı durumlarda, söz konusu federal program yöneticisi temel aktördür ve istenen sonuçlar üzerinde oldukça önemli derecede kontrol imkanı bulunmaktadır. Diğer durumlarda ise yönetici eldeki kaynaklar ve yetkilerle hedeflenen sonuçlara ulaşmayı etkilemeye çalışan bir çok aktörden sadece birisi olabilir. Etkin hesapverme sorumluluğu, yöneticilerin bu noktaları anlamaları ve daha karmaşık durumların üstesinden gelmeye yarayacak araçlara sahip olmaları anlamına gelmektedir.

Ayrıca kamu görevlilerinin üzerinde gerçekten hatırı sayılır derecede etkiye sahip oldukları pek çok programla bağlantılı çok sayıda önemli “nihai etki” (outcomes) bulunmaktadır; özellikle de Kanada halkına malların ve hizmetlerin uygun süreçlerde, eşit bir biçimde ve hakkaniyetle sunulmasında. Kamu sektörünün bu geleneksel amaçları, kamu sektöründeki sonuç odaklı yönetime doğru yönelme esnasında da unutulmamalıdır. Elde edilen sonuçlar söz konusu kamu hizmeti amaçlarıyla uyumlu olmak durumundadır.

Sonuçlar hakkında hesapverme sorumluluğu, hedeflenen sonuçların elde edilmesini etkilemek için yetki ve kaynaklarınızla mümkün olan her şeyi yapıp yapmadığınızı ve geçmiş deneyimimizden nelerin iyi, nelerin iyi gitmediğini öğrenip öğrenmediğinizi sorar. Bu çeşit sonuçlar için hesapverme sorumluluğu, bir fark yarattığımızı ve önlemlerimiz ve çabalarımız aracılığıyla ulaşılan sonuçlara katkıda bulunduğumuzu göstermek demektir. Bu durum doğrudan kontrolünüzde olanlar kadar etki yapabildiğiniz şeyler için de sorumlu olduğunuzu gösterir. Sonuçlara daha fazla odaklanmayla birlikte ortaya çıkan yönetim esnekliği, sonuçları (outcomes) etkilemedeki becerinizi daha iyi kullanmanız için ihtiyaç duyulan araçları sağlar. Neyi etkilediğiniz de dahil olmak üzere, elde ettiğiniz sonuçları gösterme eldeki daha fazla esnekliğin etkin yönetildiğinin kanıtıdır.

Kanada’da ortaklık düzenlemeleriyle ilgili pek çok deneyim bulunmakta ise de bu uygulamalardan, ve özellikle, alternatif hizmet götürme konusunda, gerekli dersleri çıkardığımız da kesin değildir. Hesapverme sorumluluğunu bu makalede ana hatları belirtilen şekilde anlamak, bu yeni durumlarda, Parlamento’ya ve kamuya hesap vermede çok önemli olacaktır. Yönetim uygulamalarına sonuçların ithali ile ilgili olarak etkin yöntemler geliştirmek yaşamsal nitelikte tamamlayıcı öğedir.

Paylaşılan Değerler

Hesapverme sorumluluğu genellikle formel düzenlemeler aracılığıyla oluşturulmaktadır. Hali hazırda desteklenen reformların bir çoğu bunu göstermektedir. Ancak aynı zamanda hesapverme sorumluluğu hükümet içinde ve hükümetle vatandaşlar arasındaki informel ilişkiler aracılığıyla da işler. Daha az formel kontektlerde, hesapverme sorumluluğu, ilgili tarafların bireysel ve kolektif sorumluluğu hissetmesinde ve profesyonellik, dürüstlük ve güvenilirlik gibi temel ortak değerlerin paylaşım derecesine göre daha etkilidir. Böyle durumlarda kendini sorumlu hissetme, ki bazı durumlarda “sahiplenme” diye de tanımlanır, uygun bir motivasyon olarak hesapverme sorumluluğu açısından son derece önemlidir. Yapılan düzenlemelerle ortak değerlerin tüm taraflarca paylaşımı arttıkça, informel ortaklıklar, anlaşmalar ve benzer hesapverme sorumluluk ilişkileri muhtemelen daha etkili olacaktır.

Bu durum daha formel hesapverme sorumluluğu düzenlemeleri için de doğrudur. Bir hesapverme sorumluluğu düzenlemesinde birinin partnerlerinden beklediği tüm değerlerin ve davranışsal standartların elde edilmeye çalışılması ve ifade edilmesi zor ve maliyetlidir. Sorumluluk, sahiplenme, dürüstlük ve güven gibi paylaşılan değerlerin geliştirilebildiği ölçüde hesapverme sorumluluğu düzenlemeleri daha da güçlenecektir.

Bundan dolayı, ortak değerler ve beklentilerin etkin bir şekilde güçlendirilmesine yönelik girişimler, kısmen, hesapverme sorumluluğu düzenlemelerindeki konuların resmileştirilmesine olan ihtiyacı azaltabilecektir.

Kamu Kesimi Ortaklıklarında Hesapverme Sorumluluğu

Çok ortağın bulunduğu durumlarda, ki alternatif hizmet götürme girişimlerinde daha sık ortaya çıkar, etkin hesapverme sorumluluğu düzenlemelerinin yaşama geçirilmesi özellikle zorluk yaratabilir ve dikkat edilmezse hesapverme sorumluluğunun, birbirine giren çeşitli sorunlar ve alanlar içinde dağılma tehlikesi söz konusudur. Düzenlemelerin oluşturulmasının ve etkin yönetiminin maliyetleri, bu düzenlemelere başlanılmadan önce dikkatlice incelenmelidir.

Çok ortağın bulunduğu durumlarda, her partnerin **iki taraflı hesapverme sorumluluğu** vardır. Bir taraftan ortaklık, ortaklar arasında hesapverme sorumluluğunu doğurur. Ayrıca, her ortak, ortaklığa katkıda bulunan sorumlulukların, yetkilerin ve kaynakların sonuçları hakkında, kendi yönetimine, örneğin Federal ortakların Parlamenteoya, olan hesapverme sorumluluğu yükümlülüklerini muhafaza eder.

Ortaklıktaki partnerlerin, hem diğer ortaklara hem de kendi yönetimlerine karşı etkin ve uygun bir şekilde sorumlu olmalarına imkan verecek pratik yollar bulunması gerekir.

Hesapverme Sorumluluğu ve Kontrol

Kontrol genelde hesapverme sorumluluğuyla ilgili bir kavramdır. Kontrol, yetki kullanılması ve bir şeylerin meydana gelmesine yol açılmasını etkilemez. Kontrol, sorumluluk varsayımını ve davranışta bulunma niyetini dolaylı olarak ifade eder.

Etkin kontrol, iş ihtiyaçlarını ve risklerini karşılamak üzere hangi kontrol metodlarının kullanıldığına bağlıdır. Örneğin, önceki yönetim kontrol modelleri hiyerarşi, politika, kurallar ve tanımlanmış süreçleri içeren formel kontrolleri öne çıkarır. Günümüzde kontrolün daha yaygın olarak kabul görmüş prensipleri tasarruf (daha az–daha iyi kontrol), uygunluk ve yerindelik gibi etkin iletişim, yeterli eğitim ve uygun değerleri ve ahlak kurallarını teşvik etme gibi soyut kontrol unsurlarıyla birlikte tanımlanması, kontrolün etkin bir şekilde gerçekleşmesi için gerekli görülmektedir. Bu durum, kontrolün bu daha yeni unsurlarının desteklenmesinin gerekmesi nedeniyle hesapverme sorumluluğu açısından zorluklar doğurmaktadır.

Hesapverme sorumluluk uygulamaları, aslında, etkin bir kontrolün kapsamlı araçlarıdır. Örneğin, bir organizasyonda artırılan hesapverme sorumluluğu eş zamanlı bir biçimde azalmayla sonuçlanan bir kontrol aracıdır. Aşırı derecede kontrol yani bir sürecin bütün aşamalarına kontroller yerleştirmek takdire çok az alan bırakır, hesapverme sorumluluğunun teşvik edici olarak işlemesine izin vermez ve sonuçlara ilişkin hesap vermeyi desteklemez. Bu durum sadece uygunluk denetimlerini gerektirir. Sonuçlara yönelik hesapverme sorumluluğunun değeri, formel kontrollerin bulunmaması ya da yetersiz olmasıyla ve kamu görevlilerinin yetkilendirilme ve eylemlerinden sorumlu tutulma dereceleriyle orantılıdır. “Emredilmeyenin yasaklandığı” bir durum, sonuçlara yönelik hesapverme sorumluluğuna duyulan ihtiyacı azaltır.

Şeffaflığa Duyulan İhtiyacın Artması

Kimi hesapverme sorumluluğu düzenlemeleri kamusal incelemelere kapalıdır ve muhtemelen kapalı olmaya da devam edecektir.(Çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki düzenlemeler gibi) Ancak, ortaklıklardan, özel faaliyetleri olan kuruluşlardan ve daha geniş kurumsal özerkliğe dayalı başka yeni hizmet sunum düzenlemelerinden artan oranda yararlanma, daha açık ve şeffaf hesapverme sorumluluk düzenlemelerine duyulan ihtiyacı gündeme getirmektedir.

Kaynaklarla ve yetkilerle ilgili uzun süreli mutabakatı içerebilen daha kompleks düzenlemelerde, öze ilişkin bir risk de; kamu politikasının istenen sonuçlarıyla ilgili

hesapverme sorumluluğunun hafiflemesi veya ayrıntılara boğulması ve uygun raporlama mekanizmalarının ihmal edilmesidir. Bir bakıma, etkin hesap verme sorumluluk mülhazaları karışıklığın içinde kaybolabilir. Çok sayıda alternatif düşünülebilir. Hesap verme sorumluluğu prensiplerini gözler önüne seren ve yeni düzenlemelerle ilgili ortaya atılan önerileri incelemeye yönelik bir hesapverme sorumluluk ekranı geliştirilebilir ve bu ekran gözle görülür bir biçimde kullanılabilir. Kamu Kesimi Değerleri ve Ahlak Kuralları Çalışma Ekibi * (Tait,J.(1996) Güçlü Bir Organizasyon, Kamu Kesimi Değerleri ve Ahlak Kuralları Çalışma Ekibinin Raporu, Ekim 31.Ottawa) açık yetki devri enstrümanlarının ve açıkça belirlenmiş performans sözleşmelerinin bu tür yeni (hizmet) sunum düzenlemeleri açısından önemli rol oynadığını ileri sürmektedir. Ekip, özellikle Kanada'da, yönetim ile ilgili konulara Bakanların daha fazla müdahil olma eğiliminde olduğu alanlarda, hesapverme sorumluluğuna ilişkin net düzenlemeler bulunması gerektiğini savunmaktadır.

Hesapverme sorumluluğu düzenlemelerinin şeffaflığına ilaveten ilgili performans bilgilerinin şeffaflığı sorunu da söz konusudur. Kamusal tarafların–ve özellikle de Federal Hükümetin–dahil olduğu bir hesap verme sorumluluğu düzenlemesinde, ortaklık sözleşmesinin icrasına ilişkin uygun bilgilerin kamuya açık bir biçimde elde edilebilirliğini sağlamaya özen gösterilmesi gerekir. Bu, ortaklar tarafından formel raporlamanın yanı sıra bilgilere yeterli şekilde erişimi de içerebilir.

Hesapverme Sorumluluğunun Denetlenmesi

Kamusal hesapverme sorumluluğuna ilişkin düzenlemelere daha fazla dikkat çekilmesi, hesapverme sorumluluğu meselelerinin gerektiği biçimde ele alındığının belli bir güvence sağlamasının bir yolu olarak, denetimin rolünü artıracaktır. Beş prensip hesapverme sorumluluğunun denetlenmesi için temel oluşturur. Hesapverme sorumluluğunun raporlama, izleme ve dolayısıyla sonuç-odaklı yönetim anlayışıyla bağlantısını kurduğu için bu prensipler, etkin hesapverme sorumluluğunun sağlanmasında önemlidir. Özellikle son iki prensip *sorumluluğu* hesapverme sorumluluğundan ayırır ve bir hesapverme sorumluluğu düzenlemesinin işlediğinin bir kanıtını oluşturur. Yani;

- taraflar arasında güvenilir raporlama, ve
- sonuç olarak izleme faaliyeti söz konusudur.

Yerli yerinde hesap verme sorumluluk mekanizmaları çoğu kez bu iki özellikle ilgili olma eğilimindedir. Başka bir deyişle;

- şeffaflığı (dışa dönük raporlama, bilgiye erişim, mahkemeler), ve
- gözden geçirmeyi ve düzeltmeyi (Parlamento Komisyonları, yürütmeye ilişkin kararların yargı yoluyla incelenmesi, Sayıştay)

özendiren mekanizmalarla bağlantılıdır.

* The Study Team On Public Service Values And Ethics

YENİ YÖNELİMLER

Hazine Sekreteryası Başkanı Ekim 1996 tarihinde Parlamenteoya sunduğu raporda: “Her şeyden önce hem müşteri hem de vergi mükellefi olan sevgili vatandaşlarımıza kendi faaliyetlerimiz hakkında içtenlikle cevap verebilmek için kendimizi hükümet faaliyetlerini değerlendirecek daha iyi sistemlerle donatmalıyız.” ifadesini kullanmıştır.

Sayıştay Başkanı ise (Kanada Sayıştay Başkanı (1996) *Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümünün Önemi: Kurumsal Gelişime Destek Konteksti* . Kanada Uluslararası Gelişim Kurulu atölye çalışmasındaki konuşma notları, Ottawa, 23 Mayıs) “Geçmişte, hesapverme sorumluluğunda ağırlık, çokça, hata tespitine ve suçlamaya yönelikti. Gelecekte ise, performansı iyileştirici bir araç olarak hesapverme sorumluluğunun rolünün geliştirilmesi gerekebilecektir.” demiştir.

Bu perspektifler, prensipler ve yukarıda bahsedilen analizler, hesapverme sorumluluğunun ve izlenmesi gereken genel doğrultunun güçlendirilmesi ihtiyacına işaret etmektedir. Hesapverme sorumluluğu, “kusur paylaşırma” ya ve prosedürlere uygunluğu raporlamaya daha az yer vermek ve daha çok da aşağıda belirtilen hususlar için yararlı ve yaşamsal bir yönetim ve yönetişim süreci olarak görülmelidir:

- Programların, hizmetlerin ve faaliyetlerin performansının *anlaşılması*,
- Performans beklentileri üzerinde *mutabakata* varılması,
- Kesintisiz öğrenme süreci yaratmayı amaç edinmiş destekleyici değerlendirmeler ve geri beslemelerle performansın *geliştirilmesi* ve düzeltici işlemlerin zamanlı bir biçimde gerçekleşmesinin sağlanması,
- Kamu sektörü performansının ulaştığı seviyenin, şeffaf ve proaktif bir şekilde kamuoyu dahil ilgililere *gösterilmesi*.

Ne var ki hesap verme sorumluluğu hala özendirilmeye ve sorumlu olduğunuz işlemler ve kararlar hakkında sorumluluk üstlenilmesine ihtiyaç gösterir. Bu durum, birçoklarınınca, hesapverme sorumluluğunun temel ayırıcı özelliği olarak görülmekte ve bir hesapverme sorumluluk ilişkisinde güvenilirliğin ve dürüstlüğün önemine değinilmektedir. Hesap verme sorumluluğunun hatalara daha az, sonuçların başarılmasına daha çok odaklanması zaman içinde derece derece ilerleme kaydedecek ve önemli hataların sorumlularını belirleme ihtiyacı her zaman varolacaktır. Dengenin sonuçların başarılmasına doğru kaydırılmasının, kamu sektörü yönetimindeki sonuç-odaklı öğrenme yaklaşımına daha çok destek sağlayacağı önerisinde bulunuyoruz

Bununla beraber, sonuçların nasıl elde edildiğinde gerekli süreç, hakkaniyet gibi kamu sektörü değerlerinin önemi ihmal edilmemelidir. Bu değerlere zarar vermek

pahasına ulaşılan sonuçlar kabul edilemez. Ayrıca, ulaşılan sonuçlar geleneksel bağlamda veya bunun dışında bakanla ilgili yasal hesapverme sorumluluğu konteksi içinde uygulanır. Hesapverme sorumluluğunun modernize edilmesi ve sonuçlara odaklanma bakanla ilgili mevcut hesapverme sorumluluk düzenlemelerini değiştirmemektedir.

Daha önce tartışıldığı gibi, kamu sektörü hizmetleri sunum tarzını değiştirdiği ve vatandaşlar hükümetlerinden daha fazla şeffaflık talep ettiği için hesap verme sorumluluğunun modernizasyonuna yönelik baskılar artmaktadır. Hesap verme sorumluluğunu geliştirmek için ihtiyaç duyulan değişiklikler üç amaçta özetlenebilir:

- “Sonuçlara” ulaşmak amacıyla- **performans beklentilerinin** oluşturulmasında, programların yönetiminde, yani **öğrenmede**, performansın raporlanmasında ve **sergilenmesinde** daha büyük bir rol üstlenilmesi,
- Hesapverme sorumluluğu düzenlemelerinin daha **şeffaf** hale getirilmesi, ve,
- Kamu sektörünün ve kamuoyunun etkin hesapverme sorumluluk anlayışının geliştirilmesi.

Bu amaçlar bütünlüğüdür. Sonuçların sergilenmesine dikkat çekme, Parlamentoyla ve kamuoyuyla daha net ilişkide bulunma açısından yaşamsaldır. Şeffaflığın ve iletişim uygulamalarının geliştirilmesi ve gelişmiş hesapverme sorumluluğu anlayışı, hükümetin neyi yaptığının ve başardığının daha net ve daha güvenilir anlaşılmasına yol açmalıdır.

Hesapverme sorumluluğu uygulamalarını modernize etmek istiyorsak bir hayli çaba göstermemiz ve tartışmamız gerekmektedir. Bu makale söz konusu sürecin bir parçası olarak görülmektedir. Makaleyle ilgili olarak değerlendirmelerde bulunulması teşvik edilmektedir. Ortaya çıkan konuları tartışmak ve modern hesap verme sorumluluğu anlayışını geliştirmek için çeşitli fikir alışverişi toplantıları planlanmaktadır.