



JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES SCIENCES RESEARCH

Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi
Open Access Refereed e-Journal & Refereed & Indexed

Article Type	Research Article	Accepted / Makale Kabul	20.02.2019
Received / Makale Geliş	24.11.2018	Published / Yayınlanma	20.02.2019

CUMHURBAŞKANLIĞI YÖNETİM SİSTEMİNDE HESAP VERME SORUMLULUĞU

RESPONSIBILITY OF ACCOUNTING IN THE PRESIDENCY MANAGEMENT SYSTEM

Doç. Dr. Kadir KARTALCI

İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Malatya/TÜRKİYE,
ORCID: 0000-0002-4102-9294

ÖZET

Türkiye’de 2017 yılında yapılan seçimlerle birlikte, parlamenter yönetim sisteminden cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçilmiştir. Yeni yönetim sisteminin düşünce alt yapısı, birçok düzenleme ve değişiklik yapılmasını gerektirmiştir. Bu değişiklikler hesap verme sorumluluk yapısını da etkilemiştir. Bu anlamda, cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle birlikte siyasi, idari ve mali hesap verme sorumluluklarında bir takım değişiklikler olmuştur. Siyasi hesap verme sorumluluğu, cumhurbaşkanı ve meclis üyelerinin artık doğrudan halka hesap vermeleri biçiminde gerçekleşmektedir. İdari hesap verme sorumluluğu, bakanların cumhurbaşkanına karşı hesap vermeleri şeklinde gerçekleşmektedir. Mali açıdan, eski yönetim biçiminden farklı olarak, bakanların cumhurbaşkanına karşı hesap verme sorumlulukları söz konusudur.

Anahtar Kelimeler: Hesap Verme Sorumluluğu, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem.

ABSTRACT

With elections held in Turkey in 2017, it has switched to the presidential administration system from the parliamentary government system. The thought infrastructure of the new management system required many arrangements and changes. These changes also affected the accountability structure. In this sense, there have been some changes in the political, administrative and financial accountability of the presidential administration system. The responsibility for political account is that the president and members of parliament are now directly accountable to the public. Administrative accountability is the responsibility of ministers to account for the president. Financially, unlike the old administration, ministers have accountability to the president.

Keywords: Accountability Responsibility, Presidential System, Parliamentary System.

1. GİRİŞ

Kıt kaynakların kamu ve özel kesim arasında dağılımı kadar, bu kaynakların hangi kesim tarafından kullanılırsa bireyler ve toplumun mutluluğunu en çoklayacağı önemlidir. Seçimler yoluyla tercih edilen siyasi reçetelerin kamu kurumlarına tahsis edilen bütçeler yoluyla hayata geçirilmesinde ekonomideki bu kıt kaynaklar kullanılmaktadır. Dolayısıyla başta siyasiler olmak üzere kamu kuruluşlarının amacı, emrine verilen kıt kaynaklarla en çok çıktı elde edilmesidir. Daha da önemlisi, kullanılan kamu kaynaklarının etkin kullanılması gereğidir.

Kamu kesimi tarafından kullanılan kaynakların toplumun refahını istenilen düzeyde artıracak şekilde kullanılmasını sağlamak üzere 5018 sayılı yasada, kamu kaynağı tahsis edilen kamu görevlilerinin bunları etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanmaları gerekliliğinden bahsedilmektedir.

Bilindiği üzere son anayasa değişiklikleriyle birlikte Türkiye’de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçiş yapılmıştır. Bu durum; siyasi yönetim tarzının değişmesini sağladığı gibi kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı, niteliği ve çalışma yapılarını da etkilemiştir. Bu nedenle; kamu kaynağının kullanılması bakımından başta siyasi aktörler ve kamu idarecilerinin yeni

sistemde bu kaynakların kullanılmasından dolayı sorumluluklarının ne olduğunun tespiti, hesap verme sorumluluklarının nasıl yerine getirildiğinin ortaya konulması çalışmayı önemli kılmaktadır.

Bu çalışmada; Türkiye’de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde hesap verme sorumluluğu kavramlarının tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi ile cumhurbaşkanı, yardımcısı, bakanlar ve kamu kuruluşlarını yöneten görevlilerin sorumluluk yapıları ve hesap verme sorumluluklarının nasıl cereyan ettiği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bunun yanında konu hakkında parlamenter sistemde meselenin algılanma biçimi ve başkanlık sistemiyle benzer ya da ayrışan yönlerinin tespiti de araştırmaya dahildir¹.

2. HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN TANIMI VE ÖNEMİ

İster özel kesimi, isterse kamu alanında olsun emanet edilen para veya malların amaca uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı veya korunup korunmadığı sorgulanır. En basit şekliyle hesap verme sorumluluğu, bu sorgulara cevap verme durumunda olanların sorgulayanlara karşı yerine getirmeleri gereken bir görevi ifade eder. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu tevcih edilen sorumluluğa cevap verme yükümlülüğü şeklinde tanımlanmaktadır (Yörüker, 2003, s. 2).

Bu tanım biri sorumluluğu tevcih eden, diğeri bu sorumluluktan dolayı cevap vermek durumunda olan iki farklı ve genellikle de eşit olmayan grubu ifade etmektedir. Hesap verme sorumluluğu; son zamanlarda hiyerarşinin (ast-üst ilişkisinin) olmadığı görevlerin ortaya çıkması, sonuç ve performans odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi, buna paralel olarak yönetimlere daha fazla esneklik ve özerklik tanınması ve kamusal alanda şeffaflığın önem kazanması sonucu, üzerinde anlaşmaya varılmış beklentilerin ışığında, performansla yönelik sorumluluk üstlenme ve bunu açıklama yükümlülüğüne dayanan bir ilişki şekline dönüşmüştür. Hesap vermenin performansla dayalı yapıya yönelmesinde, bireylere hizmeti, verimliliği ve şeffaflığı hedef alan bir yönetim anlayışına ulaşma isteği etkili olmuştur (Özyıldız, 2000, s. 80). Burada dikkatin performans üzerine yöneltilmesiyle hem faydanın halka yönelmesi sağlanmış olmakta, hem de hizmetlerin sunumu için gerekli süreç tam anlamıyla kapsanmış olmaktadır.

Tarihi gelişimine bakıldığında hesap verme yükümlülüğü cevap verme zorunluluğu şeklindeki tanımında olduğu gibi cevap veremeyenin aşırı cezalandırılacağı gibi algılanan bir durumdan, açıklayabilir, açıklanabilir olma anlamında kullanılır hale gelmiştir (Arın, Kesmez, & Gören, 2000, s. 116). Bu son anlamıyla hesap verme yükümlülüğü; kamu faaliyetlerinin elde edilen sonuçlarının yeterince açıklanabilir olması ve kamu kaynaklarının nasıl harcandığının cevabını vermektan daha geniş bir durumu ifade eder.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) hesap verme yükümlülüğünü kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynağı verilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine tevdi edenlere durumu bildirme mecburiyeti şeklinde tanımlamaktadır (INTOSAI, 1995). Bu tanım hesap verme yükümlülüğünü kamusal açıdan ele almakta ve kamuya emanet edilen değerlerin bütününe ilişkin bir hesap verme sorumluluğunun olmasını istemektedir.

Hesap verme sorumluluğunun yatay ve dikey hesap verme şekillerini tanımlamak konunun ilerleyen kısımlarının anlaşılabilirliği açısından önemlidir. Asil vekil ilişkisi içinde siyasalların ve onların görevlendirdikleri kişilerin vatandaşa hesap vermeleri gerekir. Çünkü, yetkinin kaynağı vatandaşlardır. Bu nedenle; dikey hesap verme sorumluluğu siyasalları ve bürokrasiyi de içine alacak şekilde bütünüyle devletin vatandaşa karşı sorumluluğunu ifade eder. Devlet bu sorumluluğu doğrudan seçim yoluyla, dolaylı olarak sivil toplum kuruluşları ve medya aracılığıyla yerine getirir (Kırılmaz & Atak, 2015, s. 196).

Yatay hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin ve kuruluşlarının "yana doğru", devlet içerisindeki diğer yetkililer ve kuruluşlara rapor vermelerini içeren mekanizmalardır (Bakkal & Kasımoğlu, 2015, s. 44). Bu anlamda, yatay hesap verme sorumluluğu devletin kendi içinde hesap vermesidir. Bu hesap verme şekli dikey hesap verme biçimini tamamlayıcı bir unsurdur ve sistemin daha iyi çalışmasını sağlar. Yatay hesap verebilirlik yasama komisyonları, yargı, denetim kuruluşları, yolsuzlukla mücadele kuruluşları,

¹ Bu makalede yazarın, "Kartalcı, Kadir, Kamu Mali Yönetimi Ve Denetimi, Marmara Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı" adlı doktora tezinden faydalanılmıştır.

ombusman ve insan hakları komisyonları gibi kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir (Samsun, 2003, s. 22).

Kamusal kaynakları kullananların, özel sektördeki gibi kar mantığından hareket etme kabiliyetinin olmaması nedeniyle, yönettikleri kaynaklar hakkında sorumluluklarını yerine getirmeleri de farklı olmaktadır. Bu nedenle; kamusal alanda hesap verme sorumluluğu, kamu alanında verilen görevlerin kapsamında bulunan yetkilerin kullanımı sonucu yapılanlara ilişkin o görevi veren makamlara raporlama yoluyla güvence vermekle gerçekleştirilmektedir. Hesap verme sorumluluğunun olmadığı ya da iyi çalıştırılmadığı durumlarda kamu kaynakları kullanımında kayıp ve kaçaklar olabileceği gibi başta belirlenen kamusal amaçlara ulaşılması da daha güç olacaktır.

Hesap verme sorumluluğu zamanla önemli değişikliğe uğramıştır. Geçmişte, merkezin kuralları belirleme, görevler tevdi etme ve sonucunda katı teftiş geleneğine göre kurallara uyum düzeyini araştırma ve buna göre cezalandırma eğilimi vardı. Şimdi, bunun yerine, sonuçlara odaklanma ve sonuçların elde edilmesi bakımından organizasyonları yetkilendirme söz konusudur (Kaya, 2003, s. 1). Günümüzde uygulanan hesap verme sorumluluğu, eskinin sorumluluk tevdi eden, görevin yapılmasıyla ilgili kusur arayan ve cezalandıran bir yapıdan kurtarılmıştır. Bunun yerine; başarıya ve performansa odaklanmayı sağlayan, kamuda başarıyı ölçmeyi hedefleyen ve bu ölçüm sonuçlarıyla görev tevdi edilen bir yapıya dönüşmüştür.

Bugünün anlayışına uygun ve başarılı hesap verme sorumluluk ilişkilerinin temel öğeleri şu şekilde sıralanmaktadır (Yörüker, 2003, s. 2):

- Ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması,
- İşin yapılması ve gelişmenin izlenmesi,
- Sonuçların raporlanması,
- Sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması.

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır (Polat, 2003, s. 71).

Süreç sırasında ya da süreç sonunda sorumluluğun verildiği işle ilgili birçok çıkarımlar yapmak ve bunlara göre hareket kabiliyeti geliştirmek hesap verme sorumluluğu ile mümkündür. O halde, hesap verme sorumluluğunun işlevleri şu başlıklar altında sıralanabilir (Bovens, 2003, s. 14,15):

- Hesap verme sorumluluğu demokratik kontrolü sağlar,
- Hesap verme sorumluluğu kamu yönetiminin güvenilirliğini artırır,
- Hesap verme sorumluluğu performansı geliştirir,
- Yukarıda sayılan üç işlevinin etkisiyle kamu yönetiminin meşruluğunu artırır,
- Kamu hesaplarının verilmesi sürecinde başarısızlık durumunda, arındırıcılık görevi yapar.

3. HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN TÜRLERİ

Bilindiği üzere kamusal kaynakların kullanımı yetkisi, demokratik ülkelerde öncelikle halk tarafından seçimler sonucu siyasetçilere verilmektedir. Siyasala verilen bu yetkilerle ilgili hesap verme işlemi hemen sorulamamakta, asıl-vekil ilişkisi gereğince, ancak sonraki seçimlerde sorulabilmektedir. Bu durum; başkanlık sisteminde siyasetçiler-başkan için böyle olsa da, parlamenter sistemde asıl-vekil ilişkisi “vatandaş-meclis üyeleri-meclisten yetkilendirilmiş yürütme ilişkisi” açısından farklı cereyan etmektedir. Parlamenter sistemde vatandaş, meclis üyelerine bir sonraki seçimlerde hesap sorabilse de, meclis yetki devri yaptığı bakanlar kuruluna, başta bütçe süreci olmak üzere gensoru, meclis araştırması,

soru v.b. yollarla her zaman hesap sorabilmektedir. Hem parlamenter sistemde, hem de başkanlık sisteminde bakanlara ve kamu görevlilerine görev verenler her zaman hesap sorabilmektedir. Örneğin başkan, görev verdiği bakanlardan hesap sorabildiği gibi, bu sistemde hem başkan hem de bakanlar yönetimleri altındaki çeşitli düzeydeki yöneticilerden hesap sorabilmektedirler. Bu ilişki parlamenter sistemde başbakan ve bakanların kamu idarecilerinden hesap sorması şeklinde gerçekleşmektedir. O halde hesap verme sorumluluğunun siyasi hesap verme sorumluluğu, idari hesap verme sorumluluğu şeklinde inceleyebiliriz. Nihayet inceleme alanına giren bir diğer hesap verme şekli ise kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması süreçlerinde görevli ve yetkili olanların bunların etkili ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi, kullanımı ve elden çıkarılmasını konu edinen mali hesap verme sorumluluğudur.

3.1. Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu

3.1.1. Parlamenter Sistemde Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Parlamenter sistemin sorumluluk bakımından önemli bir özelliği olan yürütmenin iki başlığı sorumluluk halini de etkilemektedir. Bu anlamda, parlamenter sistemde devlet başkanı siyaseten sorumluluk taşımazken, bakanlar yasama organına karşı siyaseten sorumludurlar (Tunçkaşık, 2017, s. 5). Bu yönetim biçiminde kral ya da cumhurbaşkanı devlet başkanı olarak yasama organı karşısında sorumsuzdur, dolayısıyla parlamento tarafından görevinden alınmaz (Gözler, 2010, s. 589).

Bakanların ise meclise karşı sorumlulukları vardır. Parlamenter sistemde siyasi yönetim, meclisin güvenoyu vererek biri başbakan olmak üzere bakanlardan oluşan kabine şeklinde oluşur. Bu nedendir ki, parlamenter sistemde siyasi hesap verme sorumluluğu bakanla ilgili hesap verme sorumluluğundan oluşmaktadır (Yörüker, 2001, s. 5). Kabaca siyasi hesap verme sorumluluğu, yürütmenin parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir. Bakanların kendi eylemlerinden ve bakanlıkları altındaki tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden parlamentoya karşı kişisel sorumlulukları vardır. Başbakan başta olmak üzere bakanların, dolayısıyla bakanlar kurulunun, kararlarından ötürü kolektif sorumlulukları da vardır. Kolektif sorumluluk, bakanlar kurulunun genel siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesinden doğmakta ve bunun bir sonucu olarak parlamento güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son verebilmektedir (Asilbay, 2013, s. 256).

Bakanlar siyasi açıdan kendi bakanlıklarının başındaki olan kişilerdir. Bu rol, hükümet politikalarının hayata geçirilmesinde ve kanunların uygulanmasında bakanlığın yaptığı veya yapmakta zaafa düştüğü her şeyin siyasi ve yasal sorumluluğunu da beraberinde getirmektedir (Yörüker, 2001, s. 8). Bakanlar, bakanlıklarının faaliyetlerinden dolayı, ister bu faaliyetlerle ilgili olarak bilgi sahibi olsun, isterse olmasın parlamentoya karşı sorumlulukları vardır. Bakanlar bu sorumluluk rolünün bir parçası olarak bakanlıklarının faaliyet sonuçlarına ilişkin olarak parlamentoya güvence vermeleri gerekir. Aksi takdirde, yukarıda ifade edildiği üzere, ya bireysel güvensizlik duyulan bakan, ya da kolektif sorumluluktan dolayı oluşan güvensizlik nedeniyle hükümet yönetimden uzaklaştırılacaktır.

Bakanların hesap verme sorumluluğu beş düzeyden oluşmaktadır. Bunlar; bakanların soruları belli olay ya da konuyla ilgili kişiye göndermesini ifade eden “başkasına gönderme sorumluluğu”, bakanların bakanlıkta olan şeylerle ilgili olarak parlamentoya bilgi verme zorunluluğunun ifadesi olarak “bilgilendirme sorumluluğu”, bakanların özellikle sadece bir kez olan eksiklik veya yanlışlıklar hakkında ek açıklama yapmasıyla ilgili olarak “açıklama sorumluluğu”, bakanın düzeltmeyi, değişikliği veya zararı telafi etmeyi gerektiren birden fazla açıklamaya kanaat getirmesi halinde söz konusu olan “düzeltme sorumluluğu” ve bakanın istifayı zorunlu görme durumunda “feragat sorumluluğu”dur. (Yörüker, 2001, s. 6).

3.1.2. Başkanlık Sisteminde Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Başkanlık sistemi, güçler ayrılığının çok belirgin olduğu yönetim biçimidir. Bir diğer ifadeyle başkanlık sistemi; yargı erki dengeleyici özelliğinden dolayı bir tarafa bırakıldığında, yasama ve yürütme erklerinin aynı kaynaktan, yani vatandaşlar tarafından, seçimler yoluyla yetkilendirildiği bir düzeni tanımlar. Bununla birlikte başkanlık sisteminde kuvvetlerin katı ayrılığı, yasama organının, yürütme organı üzerinde siyasi denetim mekanizmalarının bulunmamasını beraberinde getirmektedir (Kılıç , 2016, s. 282). Bu nedenle başkanlık sisteminde yasama ve yürütme erkleri, hesaplarını gücün kaynağı olan halka verirler, onların sadece halka karşı sorumlulukları söz konusudur.

Başkanlık sisteminde seçimler neticesinde halk, siyasi vekillere yönetim hakkını devretmektedir. Bunun sonucu olarak, özellikle demokrasiyle yönetilen ülkelerde hükümetlerin ve yöneticilerin halka karşı hesap vermesi elzem olarak görülmektedir. Zira halkın, kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerinden ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevlerin ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir (Arın, Kesmez, & Gören, 2000, s. 122). Bu şekilde verilen yetkinin siyasi vekil tarafından kullanılması sonucunda doğan kamusal hesap verme sorumluluğunun en önemli işlevinin demokratik kontrolü sağlama olduğu vurgulanmaktadır (Bovens, 2003, s. 14). Siyasi vekiller, yani hükümet, vatandaşa karşı sorumluluğunu belli aralıklarla yapılan seçimler yoluyla vermektedir. Bu yolla hesap verme, seçimleri kazanıp kazanmama şeklinde olmaktadır.

Bununla birlikte başkanlık sistemi içinde güçler arasındaki ahengi sağlamak üzere bir takım denge-denetim mekanizmaları yerleştirilmiştir. Bu mekanizmalar; başkan ve yardımcısına ve bakanlara cezai suçlandırma yapılabilmesi, bütçe sürecinde ödeneklerin verilmesi ve kesin hesap sürecinde bunların onanması ve başkan yardımcısı ve bakanlara mecliste hükümet politikalarına ilişkin bir takım sorular sorulması, yazılı açıklama istenilmesi, meclis araştırması vb. yolların denenmesinden oluşur. Yasama organı tarafından bu ve benzeri yollarla bilgi edinilip, denetim yapılabilse de, başkanlık sisteminde gücün kaynağı olan vatandaş dışında hiçbir otoriteye siyasi hesap verme söz konusu olamaz. Bu nedenle, yukarıdaki süreçlerin hiç biri siyaseten hesap verme durumu ile ilgili değildir. Bu durumları meclisin görevlerinin bir parçası olarak görmek gerekmektedir.

Parlamentar sistemde bakana yöneltilen sorumlulukla başkanlık sisteminde bakan ve başkan yardımcılara yöneltilen sorumluluk aynı mıdır? Bunun aynı olmayacağını baştan söylemek gerekir. Bunun sebebi, yukarıda belirtildiği üzere, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminde, görevi tevcih eden mekanizmanın aynı olmamasıdır. Aslında sorumlu ve hesap sormayla ilgili şu şekilde bir formül geliştirilmesi halinde, sorun çözülebilir: Görevi kim verirse, hesabı da o sorar. Bu durum iki sistem için de aynıdır. O halde, parlamenter sistemde bakanlara görevi tevcih eden mekanizma meclistir, hesabı da meclis sorar. Başkanlık sisteminde ise bakan ve bakan yardımcısının atanması ve görevlendirilmesi başkan tarafından yapıldığı için, bunlara hesabı da ancak başkan sorabilir.

3.2. Yönetmelik Hesap Verme Sorumluluğu

İdari hesap verme sorumluluğu, siyasal sistemlere göre değişmektedir. Parlamenter sistemde idari hesap verme sorumluluğu, kamu idarelerini yöneten kamu personelinin bakanlar, parlamento ve nihayetinde vatandaşlar karşısındaki hesap verme sorumluluğudur. Bakanlıklarda görev yapan üst yönetimin bakana karşı sorumlu olma durumları söz konusudur. Bunların sistem gereği parlamentoya karşı değil, bakana karşı sorumlulukları vardır. Bununla birlikte, uygulamada, kendilerinden bakanları adına bu faaliyetleri açıklamak için parlamentoya cevap vermeleri istenebilir. Ancak bunlar hükümet politikası olan konularda parlamentoya hesap vermezler. Yani, kendilerinden istenildiğinde parlamentoya hesap verirler, ancak resmi anlamda bakanlarına karşı sorumluluk taşırlar. Diğer taraftan idari hesap verme yükümlülüğü bürokrasi içerisinde hiyerarşi denilen piramidin en tepesindeki görevliden tabana doğru, kamu kaynaklarının kullanımında karar ve söz sahipliğinin bulunduğu en alt kademelere kadar yayılarak iner.

Diğer taraftan başkanlık sisteminde idari hesap verme sorumluluğu biraz farklılaşmaktadır. Bu sistemde başkan, idari bir göreve atadığı bütün kişilerden hesap sorma durumunda olan kişidir. Bu sorumluluk, kurumların üst yöneticilerinden en alt birime kadar yaygınlaştırılabilir. Hatta siyasal-yönetmelik sorumluluk ayrımında bakan ve başkan yardımcısı da idari sorumluluk türüne dahil edilmelidir. Bunun sebebi; bakanların (sekreterlerin) bağımsız siyasi kimlikleri olmadığından başkan tarafından belirlenen siyaseti yürütmek zorundadırlar, dolayısıyla bunların sorumlulukları başkana karşıdır (Kılıç , 2016, s. 282).

3.3. Mali Hesap Verme Sorumluluğu

Aslında idari ya da yönetmelik hesap verme sorumluluğu mali açıdan hesap verme sorumluluğunu da kapsamaktadır. Ancak mali hesap verme sorumluluğu kamu kaynağının elde edilmesinden, kullanımı ve elden çıkarılmasına kadar olan süreci yöneten kişilerin sorumluluğu anlamında daha belirgin bir

yapıyla ilgilidir. Başka bir ifadeyle mali hesap verme; kamu kaynakları emanet edilen kişilere bu kaynakların ne için, ne zaman, ne kadarının, nasıl kullanıldığının hesabının sorulmasıdır.

Mali hesap verme sorumluluğu, bütçe ile hayata geçen ve kamu kaynağı elde etme ve kullanma yetkisine sahip görevlileri kapsayan bir sorumluluktur (Kırılmaz & Atak, 2015). Bu anlamdaki bir mali hesap verme sorumluluğu dar anlamda kullanılmıştır. Daha kapsayıcı olması bakımından burada geçen mali hesap verme sorumluluğu bütçe ve bütçe dışında (bir takım dış krediler ve fonlardan elde edilecek kaynaklarda olduğu gibi) kullanılan kaynakların bütünüyle ilgili bir sorumluluğu içerir.

Mali açıdan hesap verme sorumluluğunun hukukla yakın ilişkisi vardır. Mali hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde hukuksal metinler yol gösterici bir fonksiyon görmektedir. Aslında bu tür hesap vermenin temelinde kamu kaynağının hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması vardır (Kırılmaz & Atak, 2015, s. 199). 5018 sayılı yasanın 8 inci maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından,...” denilmekle buna işaret edilmektedir.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI YÖNETİM SİSTEMİ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU

Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi ile hesap verme sorumluluğunun özellikle siyasi hesap verme sorumluluğunda önemli değişiklikler olmuştur. Aşağıda başta cumhurbaşkanı, yardımcısı ve bakanlar olmak üzere siyasi hesap verme sorumluluğu, idari hesap verme sorumluluğu ve mali hesap verme sorumluluğunda değişen yapı ve bu yapının işleyişi ele alınacaktır. Hesap verme şekillerinin durum tespiti yapılırken anayasa ve 5018 sayılı yasanın ilgili madde içeriklerinden faydalanılacaktır.

4.1. Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu

Daha önceki yönetim sisteminde, meclis üyeleri seçimle iş başına geldiğinden, vatandaşın milletvekiline doğru temsil yetkisi devri yapılıyor, milletvekillerinden oluşan meclis ise kendisinde toplanan siyasi yetkiyi bakanlar kuruluna devrederek, daha sonra bunu takip edip, yetki devrinin siyaseten hesabını soruyordu. Bununla birlikte meclis, yetki devrettiği bakanlar kuruluna hesap sorsa da, kendisi de seçimler yoluyla halka hesap vermekteydi.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde bakanların sorumlu tutulmaları şeklinde işleyen bu sistem, ülkemizde parlamenter sistemin geçerli olduğu dönemde, 5018 sayılı yasa ile bakanları TBMM’ne ve başbakana karşı sorumlu tutan bir yapıya sahipti.

Çoğu parlamenter sistemde olduğu gibi, Türkiye’de uygulanmış olan parlamenter sistemde de cumhurbaşkanının siyasal açıdan sorumluluğu söz konusu değildi. Eski sistemde cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu Anayasanın 105 inci maddesinde; “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz...” şeklinde ifade edilmekteydi. Bu ifadeler cumhurbaşkanının yapmış olduğu eylem ve imzalarından dolayı sorumsuzluğuna işaret etmektedir.

Diğer taraftan aynı dönemi kapsayacak şekilde, cumhurbaşkanının sorumluluğunu cezai açıdan değerlendirmek üzere Anayasanın 105 inci maddesine bakıldığında, cumhurbaşkanının vatan hainliği suçunun dışında sorumsuz olduğu görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi ile birlikte meclis üyeleri yanında cumhurbaşkanı da seçimle iş başına gelmeye başlamıştır. Bu açıdan bakıldığında; yeni sistemle birlikte yasama ve yürütmenin siyasi yetkiyi aldığı mercii, halkın kendisi olmuştur. Sistem değişikliği; siyasi olarak alınan kararlardan ötürü hesap verme şeklini de değiştirmiştir. Bu anlamda, cumhurbaşkanı siyaseten almış olduğu karar ve uygulamalar nedeniyle meclise değil doğrudan halka karşı sorumlu olmaktadır. Aynı şekilde yasama faaliyetlerinden doğan siyasi sorumlulukları gereği milletvekilleri de halka hesap vermektedirler.

Cumhurbaşkanı, siyasi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, meclise karşı bir sorumluluğu olmayıp, sadece halka karşı sorumlu olsa da, cezai sorumluluğu açısından bundan farklı bir durum söz konusudur.

Yeni sistemin dizayn edilmesi için çıkarılan 6771 sayılı yasa ile Anayasanın, çeşitli maddelerinde değişiklik yapıldığı gibi, 105 inci maddesi de değiştirilmiştir. Anayasanın 105 inci maddesine bakıldığında, TBMM; cumhurbaşkanını, görevi başında, daha önce, ya da daha sonra olmasına bakılmaksızın, bir suç işlediği iddiası üzerine mecliste soruşturma yapılarak yüce divan olarak Anayasa Mahkemesinde yargılabilmektedir.

Cumhurbaşkanı artık bütün kararlarından sorumludur. Sadece vatana ihanetten dolayı değil bütün işlemiş olduğu suçlardan dolayı cezai sorumluluğa muhatap olmaktadır. Anayasanın 105 inci maddesinde suçun ne zaman işlendiği konusunda bir belirleme yapılmadığı gibi, görevi ile alakalı olup olmadığı konusunda da bir belirleme mevcut değildir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının görev esnasında ya da göreve başlamadan önce işlediği iddia edilen herhangi bir suç da cezai sorumluluğun icrası için yeterlidir (Küçük, 2017, s. 163). Diğer taraftan; cumhurbaşkanının görevi sırasında işlemiş olduğu suç, görevi bıraktıktan sonra da ortaya çıksa yine de Anayasanın 105 inci maddesinde belirtilen usule göre suçlandırma işlemi yapılacaktır.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların siyasi sorumluluğu bulunup bulunmadığının bilinmesi, konunun anlaşılabilirliği açısından önemlidir. Bakanların sorumluluklarıyla ilgili olarak 5018 sayılı yasanın 10 uncu maddesinde; "...Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar..." ifadeleri kullanılmaktadır. Diğer taraftan, Anayasanın 106 ncı maddesinin 4 üncü fıkrasında; "...Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır..." denilmektedir. Aynı maddenin 5 nci fıkrasında ise; "...Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, cumhurbaşkanına karşı sorumludur..." denilmektedir. Söz konusu yasaların hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların bizzat cumhurbaşkanının iradesiyle atanıp görevden alınabilmeleri nedeniyle asıl-vekil ilişkisi açısından siyaseten bir sorumlulukları söz konusu değildir. Kaldı ki, mevzuatta da bunların siyaseten sorumlu oldukları yönünde bir düzenleme de mevcut değildir. Bakanlar siyaseten herhangi bir sorumlulukları olmasa da, cumhurbaşkanına karşı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali sorumlulukları vardır.

Anayasanın 98 nci maddesinin, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların hesap verme sorumlulukları açısından değerlendirilmesi de önemlidir. Bu maddede; "Türkiye Büyük Millet Meclisi; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır..." denilmektedir. Buna göre TBMM'nin, bilgi edinme ve denetleme yetkisinin olduğunu ve bunları söz konusu maddede yazılı yollarla kullandığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, bu maddede yazılı olan bilgi edinme ve denetleme mekanizmaları siyasi bir hesap verme, ya da siyasi hesap sorma şeklinde algılanmamalı, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların yönetimleri altındaki idarelerin en üstündeki idari bir pozisyonları gereği yapılan bir denetim ya da bilgilenme süreci olarak değerlendirilmelidir.

4.2. Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Yönetimsel Hesap Verme Sorumluluğu

Türkiye'de parlamenter sistem uygulamasında bakanlar TBMM'ye karşı siyasi sorumlu sıfatıyla hesap vermekteydi. Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle birlikte, yürütme esas alındığında, cumhurbaşkanı halka karşı siyasi sorumlu sıfatını taşımaktadır. Bu durumda, bakanların ne tür bir hesap verme durumunda olduklarının tespit edilmesi gerekmektedir. Yukarıda açıklandığı üzere bakanların siyasi olarak bir sorumlulukları bulunmamaktadır. Ayrıca, bakanlar cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Bakanlar, TBMM'ne meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi paylaşımı yapsalar da, bu hiçbir durumda siyasi denetim anlamına gelmemektedir.

Bakanların hesap verme sorumluluklarına yönetimsel ya da idari açıdan hesap verme sorumluluğu şeklinde bakılabilir mi? Bakanların, cumhurbaşkanı tarafından atanması ve ona karşı sorumlu olmaları bunu destekler niteliktedir. Anayasanın 106 ncı maddesinin 5 nci fıkrasındaki; "Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, cumhurbaşkanına karşı sorumludur" ifadesi de bunların cumhurbaşkanına karşı idari açıdan sorumlu olduklarını göstermektedir. Bunların idari açıdan sorumlu olduklarını gösteren bir başka gösterge de, 5018 sayılı yasa gereğince üst yöneticilerin belirlendiği 2018/5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde; "Bakanların kendilerine doğrudan bağlı hizmet birimleri bakımından, bakan

yardımcılarının ise kendilerine bağlı hizmet birimleri bakımından bakanlık en üst yöneticisi sayılması, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11 inci maddesi gereğince uygun görülmüştür.” ifadesinden anlaşılmaktadır. İdari açıdan üst yöneticiyi belirleyen bu genelgeye göre; bakanlar kendilerine doğrudan bağlı birimler itibarıyla üst yönetici olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla bakanların idari bir vazife yaptıklarını kabul etmek gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle idari yapıda yapılan değişiklikle birlikte bürokratik hesap verme sorumluluğunda bir takım değişiklikler olmuştur. Öncelikle idari yapıda yapılan değişiklikle birlikte bakanlıklarda müsteşar makamı kaldırılmış yerine bakan yardımcılığı adapte edilmiştir. 5018 sayılı yasanın 11 inci maddesinde; “Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir” denilmektedir. Cumhurbaşkanı; 9 Ağustos 2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2018/5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bakımından, bakan yardımcılarını kendilerine bağlı hizmet birimleri bakımından en üst yönetici belirlemiş bulunmaktadır.

Üst yöneticilerin sorumluluk konularının kapsamı, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanması, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi ve kanunlar ile cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden ibarettir.

Üst yöneticilerin kime karşı hesap verme sorumluluğunun olduğu konusunda, 5018’in 11 inci maddesinde ikili bir ayrıma gidilmiştir. 5018 sayılı yasa, mahalli idarelerdeki üst yöneticilerin meclislerine karşı hesap verme sorumluluğunun olduğunu hüküm altına almıştır. Aynı yasa maddesi; bakanlıklardaki üst yöneticilerin doğrudan bakanlara karşı hesap verme sorumluluklarının olduğundan bahsetmektedir. Bu anlamda bakanlıklarda idari açıdan hesap verme sorumluluğu, kendilerine bağlı idareler açısından bakan yardımcılarında bulunmaktadır. Diğer taraftan; üst yöneticiler, bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

4.3. Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Mali Hesap Verme Sorumluluğu

5018 sayılı yasa öncesi mali mevzuatın temel prensiplerini düzenleyen 1050 sayılı yasa mali sorumluluk saymanlar ve tahakkuk memurları ile sorumluluk üstlenmeleri halinde ita amirlerine yüklenmişti. Günümüzde ise, kamu görevi yapanların mali açıdan hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. Ancak 5018 sayılı yasa, net bir mali sorumluluk veya mali sorumlu tanımı bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde mali yönden hesap verme sorumluluğunun durumunu tespit etmek için bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkililerinin durumuna bakmak gerekmektedir.

Bakanların mali açıdan sorumluluklarına bakıldığında 5018 sayılı yasanın 10 uncu maddesi hükmü ile karşılaşmaktayız. Bu maddede; “...Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar...” ifadeleri kullanılmaktadır. Bu mevzuat hükümlerine göre bakanlar mali açıdan sorumlu tutulabilmekte, ancak bakanların mali sorumlulukları cumhurbaşkanına karşı olan bir sorumluluktur.

Üst yöneticilerin yapmış olduğu görevlerinden dolayı sorumluluklarının mali sorumluluk içerip içermediğine bakıldığında, bunların sorumluluklarının mali sorumluluk değil, idari sorumluluk olduğu anlaşılmaktadır. Üst yöneticilerin sorumlulukları; 5018’in 11 inci maddesinde gösterilmiş olduğu üzere, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanması, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi ve kanunlar ile cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden ibarettir. Söz konusu maddede üst yöneticileri mali açıdan

sorumlu tutacak herhangi bir hüküm mevcut değildir. Dolayısıyla üst yöneticilerin mali sorumluluğu bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, üst yöneticilerin sorumluluklarının bakana karşı bir sorumluluk olması, sorumluluğun idari bir sorumluluk olduğunun göstergesidir. Bu konuda bir diğer gösterge ise üst yöneticilerin sorumluluklarını yerine getirmede kullandıkları idari mekanizmalarla alakalıdır. 5018 sayılı yasada, üst yöneticiler sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler yoluyla yerine getirirler denilmektedir. Yani üst yönetici, bu birimlerin ve görevlilerinin yaptıklarını bir nevi gözetlemek suretiyle, bu birimleri ve görevlileri çalıştırmak suretiyle sorumluluğunu yerine getirmiş olacaktır. Bu nedenlerle üst yöneticinin sorumluluğunu mali sorumluluk olarak görmek yanlış olur.

Mali sorumluluk açısından; bütçe ile ödenek tahsis edilen birimin en üst yöneticisi konumunda bulunan kişi olan harcama yetkilisinin durumunun da incelenmesi gerekir. 5018 sayılı yasanın 32 nci maddesine göre; bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur. Buna göre harcama yetkilisinin, yaptığı harcamaların mevzuata uygunluğundan dolayı mali yönden sorumluluğu söz konusudur. Diğer taraftan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde de yönetsel sorumlulukları olacaktır (Arcagök, 2004, s. 7).

5018 sayılı yasa öncesi mali sistemimizi düzenleyen 1050 sayılı yasaya göre tahakkuk memurlarının, giderin gerçek gider olmasından sorumlulukları bulunduğu için, Sayıştaya hesap vermekle yükümlülükleri vardı. 5018 sayılı yasada tahakkuk memurluğuna gerçekleştirme görevlileri unvanı denk düşmektedir. Aynı kanunda gerçekleştirme görevlileri “harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler” şeklinde tanımlanmaktadır.

5018 sayılı yasada bütçelerden bir giderin yapılabilmesiyle ilgili olarak; “iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır” denilmektedir.

Gerçekleştirme görevlilerinin yukarıda sayılan görev ve sorumlulukları mali sorumluluğu gerektiren bir sorumluluktur. Ancak gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluklarıyla ilgili olarak 5018 sayılı yasada “bu kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar” denildiğinden, mali sorumlulukları sadece yaptıkları işlemlerle sınırlıdır. Ancak dikkat edilirse 5018 sayılı yasa, 1050 sayılı yasadaki tahakkuk memurluğundan farklı olarak, gerçekleştirme sürecinde görevli olan memurların bütünü kapsayan bir gerçekleştirme görevliliği tanımı getirmektedir. Kanaat odur ki, bu tür bir sorumluluk mali sorumluluk açısından; çok kişinin sorumlu olduğu yerde sorumluyu belirlemek güçleşeceğinden, sulandırılmış bir sorumluluktur. Ancak, Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin 12 nci maddesinde; harcama birimlerinde süreç kontrolünün yapılacağı, her bir sürecin bir önceki süreci kontrol edecek şekilde süreç akış şemalarının hazırlanmasının gerekliliğinden bahsedilmektedir. Harcama süreci akış şemalarının her bir adımında kimin görevli olacağını belirlemek durumunda yanlışlık yapan görevli kolaylıkla tespit edilebileceğinden, mali sorumluluk, o memur ve ondan sonra harcama sürecinde görevli olan bütün memur veya gerçekleştirme memurlarına yönlendirilebilecektir.

5018 sayılı yasada mali sorumluluk yüklenen bir diğer görev tanımı muhasebe yetkililiğidir. 5018 sayılı yasada muhasebe yetkilileri, 1050 sayılı kanundan farklı olarak yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlü tutulmuştur. Dolayısıyla, muhasebe yetkilileri görevlerini yaptıkları sırada, yukarıda sayılan dört durumla ilgili inceleme yükümlülükleri

bulduğundan, bu kontrolleri yapmamasından dolayı oluşacak mali kayıplardan sorumlu tutulacaklardır.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçilmesiyle birlikte siyasi, idari ve mali hesap verme sorumluluklarında bir takım değişiklikler olmuştur.

Parlamente sistemde siyasi hesap verme sorumluluğunun merkezi konumunda meclis ve içinden çıkarılan başbakanlık bakanlar kurulu(hükümet) vardı. Meclis hükümete siyasi olarak hesap sorar, seçimler yoluyla da meclis üyeleri, dolayısıyla hükümet halka hesap verirdi. Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde ise seçmenler dışında hiçbir kişi ya da kurum bir diğerinden siyaseten hesap soramamaktadır. Yeni yönetim sisteminde; siyasi hesap verme konumunda olanlar meclis üyeleri(milletvekilleri) ve cumhurbaşkanı olarak değişikliğe uğramıştır. Artık cumhurbaşkanı ve meclis üyeleri siyaseten doğrudan halka hesap verme konumundadırlar.

Yeni yönetim şeklinde yönetsel hesap verme sorumluluğu açısından da önemli değişiklikler olmuştur. Eskisine nazaran bakanlar siyasi hesap verme konumundan, idari hesap verme konumuna gelmişlerdir. Artık bakanlar siyasi açıdan sorumluluk taşımamaktadırlar. Buna cumhurbaşkanı yardımcısı da dahildir.

Diğer taraftan bakanlar idari açıdan cumhurbaşkanına karşı hesap verme konumunda olsalar da, yönetim hiyerarşisinin en üst noktasını işgal ettiklerinden dolayı bürokratların idari açıdan hesap verdiği konumlarını korumaktadırlar. Bu durumda, bakanlar kendilerine doğrudan bağlı idarelerdeki bürokratlara hesap sorabilmektedir. Bakan yardımcılarını ise bakana karşı sorumlulukları bulunmakla birlikte kendilerine doğrudan bağlı birimlerdeki bürokratlara hesap sorabilmektedir.

Son olarak, mali açıdan hesap verme sorumluluğu ile ilgili de, yeni yönetim biçiminde değişiklikler söz konusudur. 5018 sayılı yasa mali açıdan sorumlulukla ilgili olarak net bir tanımlama yapmamaktadır. Bununla birlikte, aynı yasa bakanların mali bakımdan cumhurbaşkanına karşı sorumluluklarından bahsetmektedir. Bu durum yeni yönetim sistemiyle oluşan bir durumdur. Aynı yasa üst yöneticilerin mali açıdan herhangi bir sorumluluklarının olduğuna ilişkin bir hüküm içermemektedir. Harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri ise yaptıkları faaliyet ve görevlerinden dolayı oluşan mali zarardan dolayı mali bakımdan hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır.

Mali açıdan hesap verme sorumluluğu parlamente sistemdeki durumla kıyaslandığında; yeni yönetim sistemiyle birlikte bakanların cumhurbaşkanına karşı mali sorumluluklarının bulunduğu şeklindeki düzenleme dikkati çekmektedir. Üst yöneticiler ve harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkililerinin mali açıdan sorumluluklarının olup olmadığı ise parlamente sistemde de mevcuttu.

Sonuç olarak; cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle birlikte,

- Siyasi hesap verme sorumluluğu açısından, cumhurbaşkanı ve meclisin doğrudan seçimler yoluyla halka karşı hesap verdiği bir konuma gelindiği,
- Artık bakanların siyasi bir sorumluluğunun bulunmadığı, cumhurbaşkanı yardımcılarınıyla birlikte idari açıdan hesap verme sorumluluğu kapsamında değerlendirilmeleri gerektiği,
- Mali açıdan ise, artık bakanların cumhurbaşkanına karşı sorumluluklarının bulunduğu, anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Arcagök, M. (2004). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler. *Bütçe Dünyası*(18).
- Arın, T., Kesmez, N., & Gören, İ. (2000). *Parlamanto ve Sayıştay Denetimi, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Asilbay, İ. (2013). Parlamente Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*(104), 247-264.

- Bakkal, H., & Kasımoğlu, A. (2015). Bütçe sürecinde mali saydamlık ve hesap verebilirliğin önemi. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 52(599), 37-53.
- Bovens, M. (2003). Public Accountability. *the EGPA annual conference: Ethics and integrity of governance*. Lizbon.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Yayınları.
- INTOSAI. (1995). *Auditing Standarts. 1995: Glossary*. INTOSAI. Kasım 20, 2006 tarihinde <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai1.htm#soz> adresinden alındı
- Kaya, S. (2003). Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay. 2. *Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası*. Hilton Oteli/Ankara.
- Kılıç , A. (2016). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 269-299.
- Kırılmaz, M., & Atak, F. (2015). Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık Ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları. *Ombudsman Akademik Dergisi* (2), 189-217.
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler,. *Liberal Düşünce Dergisi*(85), 157-189.
- Özyıldız, R. (2000). Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe. *Hazine Dergisi*(13), 77-87.
- Polat, N. (2003). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu Ve Denetimin Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, 14(49), 65-80.
- Samsun, N. (2003). Hesap Verilebilirlik ve İyi Yönetişim. M. B. Başkanlığı içinde, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları* (s. 18-33). Ankara: Ayrıntı Basımevi.
- Tunçkaşık, H. (2017). Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar. TBMM içinde, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem* (s. 1-26). Ankara: TBMM Basımevi.
- Yörüker, S. (2001). İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu. *Sayıştay Dergisi*(40), 1-31.
- Yörüker, S. (2003). Yeni Konseptler Ve Gelişmeler Temelinde Kontrol Ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme. 2. *Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası Semineri*. Hilton Oteli /Ankara.