

**T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI**



**Müfettiş Yardımcılığı Yetiştirme Programı Araştırma
Çalışması**

**Yeni Kamu Yönetimi Ve Kamuda Değişen Denetim Anlayışı
Yeni Denetim Anlayışı İçinde Teftiş Kurullarında Yapılması Gerekli Değişim
Ve
Yenilikler**

**Hazırlayan
Murat AKSU
Müfettiş Yardımcısı**

**Danışmanlar
Müfettiş Mustafa KARAATMACA
Müfettiş Ali Kemal SANCAK
Müfettiş Ebubekir Sıddık SEYHAN**

**Ankara
2015**

“Yaptıkları işin doğruluğuna inanan insanlar, çalışmalarının denetlenmesinden, karşı fikirler ortaya atılmasından ve tercihleri üzerinde münakaşa yapmaktan zevk alırlar. “

Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK

“Benim müfettişlerle ilgili, teftiş elemanları ile ilgili genel kanım şudur: Türkiye’nin en değerli elemanlarıdır. Yani bu imtihanlar kolay değildir. En seçkin kimseler bu imtihanlara giriyorlar, ondan sonra üç sene veya daha fazla müfettiş yardımcılığı yapıyorlar, ondan sonra müfettiş olabiliyorlar. Okullarında genellikle en iyi, çalışkan olan kimseler, iyi bir dereceyle bitiren kimseler ve yine gördüğüm duruma göre de bilahare müsteşar olanlar, umum müdür olanlar umumiyetle müfettişlik mesleğinden gelir diye bizim mühendislerin böyle bir kanısı var; duyduğumuz, gördüğümüz şeyleri söylüyorum. Tabii bunun ifade ettiği bir mana var. Eğer bu böyle ise –ki böyledir- bunun ifade ettiği mana; bu elemanlar Türkiye’nin en kıymetli elemanlarıdır manasını da beraberinde taşır; bunu böyle kabul etmemiz lazım.”

Turgut ÖZAL
Eski Başbakan ve 8. Cumhurbaşkanı

ÖNSÖZ

Türk kamu yönetimi kendisini yenilemek, değişen koşullarına uyum sağlamak; toplumsal refahı, barışı ve hürriyeti sağlamak ve sürdürülebilir kılmak için sürekli bir arayış içerisinde olmuştur. Bu arayış daha etkili, daha verimli, insan haklarına saygılı, sapmaların asgari düzeyde olduğu, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı, vatandaş odaklı, daha kaliteli kamu hizmeti sunan bir yönetim yapılanmasını zorunlu hale getirmiştir.

Yönetim sürecinin en önemli aşamalarından biri olan denetim kavramı, yönetimin var oluş sebebini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlamakta, değerlendirilmesini yapmakta bu anlamda yönetimin güvenilirliğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yönetimin değerlendirilmesi için denetim faaliyetinin bulgularına ihtiyaç duyulmaktadır.

“Yeni Kamu Yönetimi ve Kamuda Değişen Denetim Anlayışı, Yeni Denetim Anlayışı İçinde Teftiş Kurullarında Yapılması Gerekli Değişim ve Yenilikler” başlığını taşıyan çalışmada mevcut kaynaklar doğrultusunda, yönetim ve denetim kavramı açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca yönetim faaliyetinin en önemli süreçlerinden biri olan denetim faaliyetinin yönetim üzerindeki etkisi, kamudaki değişen denetim anlayışı içerisinde denetimin yeniden yapılandırma çalışmaları, teftiş sisteminin yapısal sorunları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri üzerinde durulmuş bu bağlamda teftiş kurullarında yapılması gerekli değişim ve yenilikler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Öncelikle çalışmanın hazırlanmasına ve tamamlanmasına kadar, yöntem ve içerik konularında benden yardımlarını esirgemeyen, eleştirileriyle bana rehber olan ve farklı noktaları görmemi sağlayan danışmanlarım, saygıdeğer üstatlarım Müfettiş Mustafa KARAATMACA’ya, Müfettiş Ali Kemal SANCAK’a, Müfettiş E.Sıddık SEYHAN’a ve çalışmalarından yararlandığım Sağlık Başdenetçisi Ömer YÜREKLİ’ye teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET
YENİ KAMU YÖNETİMİ VE KAMUDA DEĞİŞEN DENETİM ANLAYIŞI
YENİ DENETİM ANLAYIŞI İÇİNDE TEFTİŞ KURULLARINDA
YAPILMASI GEREKLİ DEĞİŞİM VE YENİLİKLER

Murat AKSU
İnceleme, Araştırma Çalışması
Ekim 2015, 104 Sayfa

Bu çalışmanın amacı yeni kamu yönetimini ve yeni kamu yönetimi kapsamında değişen denetim anlayışını ve değişen denetim anlayışı içinde teftiş kurullarında yapılması gereken değişim ve yenilikleri tespit etmektir. Bu nedenle çalışma kapsamında yönetim, denetim kavramları ile kamu yönetiminde denetimin ve teftiş kurullarının mevcut durumu incelenmiştir.

Araştırma çalışması beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde denetim kavramının yönetimle olan ilişkisi nedeniyle yönetim kavramı üzerinde durulmuş sonrasında ise yeni yönetim anlayışı ile kamu yönetimi kavramı, gelişimi ve yeni kamu yönetimi kavram ve tanımına yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde denetim kavramı ele alınmış; denetimin ve teftişin tanımları ve denetim ile teftişin karşılaştırılması yapılmış daha sonra denetimin kapsamı, amaçları, ilkeleri ve türleri konularına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde kamudaki denetim anlayışı kapsamında; Türk kamu yönetimindeki denetim sisteminin yapısal düzenlemelerine, ülkemizde, ABD’de ve Avrupa Birliği ülkelerinde idari denetimin ne olduğu ve nasıl işlediği konularına değinilmiş, Türkiye’deki ve Avrupa Birliği ülkelerindeki denetimin karşılaştırılması yapılarak ülkemiz ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında konu ilgili benzer ve ayrık yönlerin neler olduğu üzerinde durulmuş, ayrıca denetimin dünyadan uygulama örneklerine yer verilmiştir.

Dördüncü bölümde Türkiye’de denetim açısından yeniden yapılandırma çalışmalarına değinilmiştir. Bu kapsamda yönetim alanında Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’un denetim sistemi bakımından değerlendirilmesine de yer verilmiştir. Ayrıca teftiş sisteminin yapısal sorunları ve teftiş sisteminin sorunlarına çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

Beşinci bölümde ise yeni denetim anlayışı içerisinde teftiş kurullarında yapılması gerekli değişim ve yenilikler kapsamında; denetim sistemine öneriler ile teftiş sistemi ve teftiş kurullarının iyileştirilmesi için önerilere yer verilmiştir.

Sonuç olarak yönetim faaliyetinin başarısının denetim sistemi ile bağlantılı olduğu belirlenmiştir. Bu nedenle yönetimin yapısına, amacına ve durumun gereklerine uygun bir denetim mekanizmasının işlerliğinin sağlanmasının yönetimin başarısı için gerekli olduğu tespit edilmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM

1.YÖNETİM KAVRAMI.....	3
1.1.Yeni Yönetim Anlayışı.....	4
1.2.Kamu Yönetimi Kavramı ve Gelişimi.....	9
1.3.Yeni Kamu Yönetimi Kavramı ve Tanımı.....	11

İKİNCİ BÖLÜM DENETİM

1.DENETİM KAVRAMI	13
2.DENETİMİN VE TEFTİŞİN TANIMI	14
2.1.Denetimin Tanımı.....	14
2.2.Teftişin Tanımı	15
3.DENETİM VE TEFTİŞ KAVRAMININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	16
4.DENETİMİN AŞAMALARI, AMAÇLARI, KAPSAMI, ETKİLERİ VE STANDARTLARI	17
4.1.Denetimin Aşamaları.....	17
4.2.Denetimin Amacı	18
4.3.Denetimin Kapsamı	18
4.4.Denetimin Etkileri ve Denetim Alanı.....	18
4.5.Denetim Standartları.....	20
5.DENETİMİN İLKELERİ	21
5.1.Bağımsızlık İlkesi	21
5.2.Yasallık İlkesi	21

5.3.Nesnellik İlkesi.....	21
5.4.Dürüstlük İlkesi.....	21
6.DENETİM TÜRLERİ	22
6.1.Kamuoyu Denetimi.....	22
6.2.Devlet Erkları Açısından Denetimin Sınıflandırılması.....	23
6.2.1.Siyasi Denetim/Yasama Denetimi.....	23
6.2.2.Yargı Denetimi.....	24
6.2.3.İdari Denetim	25
6.3.Amaç Yönünden Denetimin Sınıflandırılması.....	28
6.3.1.Finansal Denetim	28
6.3.2.Uygunluk Denetimi.....	28
6.3.3.Performans Denetimi.....	28
6.4.Kurumsal Yapı Yönünden Denetimin Sınıflandırılması.....	30
6.4.1.İç Denetim	30
6.4.2.Dış Denetim	31
6.4.3.Yüksek Denetim	32
6.5.Süreklilik Yönünden Denetim Türleri.....	32
6.5.1.Sürekli Denetim	32
6.5.2.Süreksiz Denetim	33

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM KAMUDA DENETİM ANLAYIŞI

1.TÜRKİYE’DE DENETİM VE KAMU YÖNETİMİ DENETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	34
1.1.Türk Kamu Yönetiminde Denetim	34
1.2.Türk Denetim Sisteminin Yapısal Düzenlemeleri	34
1.3.Türkiye’de Uygulamaları Açısından Denetimin Türleri.....	35
1.3.1.İç Denetim	35
1.3.2.Dış Denetim	37
1.4.Türkiye’de Denetim Araçları	37
1.4.1.Devlet Denetleme Kurulu	37
1.4.2.Sayıştay.....	38
1.4.3.Teftiş Kurulları Yoluyla Denetim.....	39
1.4.4.Mülki Amirin Denetimi.....	40
1.4.5.Amirlerce Yapılan Denetim	40
2.AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE DENETİM	40

3.AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DENETİM.....	44
4.DENETİMİN DÜNYADAN UYGULAMA ÖRNEKLERİ	45
4.1.Genel Bilgiler	45
4.2.Bazı Ülke Uygulamaları	45
4.2.1.Çin	45
4.2.2.Japonya	45
4.3.Uluslararası Kuruluşların Uygulamaları	45
4.3.1.Birleşmiş Milletler.....	45
4.3.2.Dünya Bankası ve Milletlerarası Para Fonu (IMF).....	46
5.TÜRKİYE’DEKİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDEKİ DENETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI	46

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE DENETİMİN YENİDEN YAPILANDIRMASI
ÇALIŞMALARI, TEFTİŞ SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI VE
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1.YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI	50
1.1.Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması.....	50
1.2.Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Denetim Açısından Değerlendirilmesi .	53
1.3.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Denetim Fonksiyonu	56
2.TEFTİŞ SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI	62
2.1.Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark Tarafından Tespit Edilen Sorunlar.....	62
2.2.“Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” Başlıklı Araştırma Projesi Kapsamında Belirlenen Sorunlar	63
2.3.KAYA Raporunda (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) Tespit Edilen Sorunlar	66
2.4.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda Tespit Edilen Sorunlar	67
2.5.Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Gerekçesinde Belirlenen Sorunlar ve Yapılan Eleştiriler	69
2.6.Diğer Eleştiri ve Sorun Tespitleri	70

2.6.1.Cumhur Çilesiz Tarafından Yapılan Sorun Tespitleri.....	70
2.6.2.Ahmet Apan Tarafından Yapılan Sorun Tespitleri.....	70
2.6.3.Şener Gönülaçar Tarafından Yapılan Sorun Tespitleri.....	71
3.TEFTİŞ SİSTEMİNİN SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	71
3.1.Prof.Dr. Fritz Neumark'ın Çözüm Önerileri.....	71
3.2.“Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim “Başlıklı Araştırma Projesi Kapsamında Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri.....	73
3.3.KAYA Raporunda Yer Alan Çözüm Önerileri	74
3.4.MEHTAP Raporunda Yer Alan Çözüm Önerileri	75
3.5.Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Yaklaşımı Çerçevesinde Getirilen Çözümler	77
3.6.DENETDE'nin Çözüm Önerileri	78
3.7.Diğer Çözüm önerileri	79
3.7.1.Cumhur Çilesiz Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri	79
3.7.2.Ahmet Apan Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri	80
3.7.3.Şener Gönülaçar Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri	81
3.7.4.Selim Gökçe Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri.....	82

BEŞİNCİ BÖLÜM

YENİ DENETİM ANLAYIŞI İÇİNDE TEFTİŞ KURULLARINDA YAPILMASI GEREKLİ DEĞİŞİM VE YENİLİKLER

1.TEFTİŞ/DENETİM SİSTEMİ VE TEFTİŞ KURULLARININ İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN ÖNERİLER.....	83
1.1.Teftiş ve İç Denetim Birimlerinin Birlikte Dönüştürülerek Yeniden Yapılandırılması	84
1.2.Teftiş Kurulları ile İlgili Olarak Yapılabilecek Düzenlemeler.....	86
1.3.Üst Kurul Oluşturulması.....	86
1.4.Teftiş ve Denetim Akademisi Kurulması	86
1.5.Teftiş Kurullarının En Üst Yöneticiye Bağlanması.....	87
1.6.Teftiş Kurullarının Tek Çatı Altında Toplanması	87
1.7.Piyasa ve Sektör Denetimi İle İlgili Yapılması Gerekenler	87
1.8.Alan Denetimi İle İlgili Yapılması Gerekenler	88

1.9.Ünvanların Standart Hale Getirilmesi.....	88
1.10.Denetim/Teftiş Elemanlarında Bulunması Gereken Özellikler	88
1.11.Müfettiş mesleğinin Güvence Altına Alınması	89
1.12.Uluslararası Geçerliliği Olan Sertifikalar Edinilmesi	89
1.13.Teftiş ve Denetimin Kapsamı	90
1.14.Teftiş ve Denetim Faaliyetlerinin Şeffaflığı	90
1.15.Teftiş Kurullarına Güvence Oluşturulması.....	90
1.16.Müfettişlerin Özlük Haklarının İyileştirilmesi ve Yasal Düzenleme Yapılması	91
1.17.Bilgi Sistemleri Denetiminin Kullanımı ve Yaygınlaştırılması	92
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	94
KAYNAKÇA	98

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
a.g.k.y.	Adı geçen köşe yazısı
a.g.t	Adı geçen tebliğ
CMK	Ceza Muhakemesi Kanunu
COSO	The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (Avrupa Birliğindeki İç Mali Kontrol Sistemi)
CPA	Certificated Public Accountant (Yeminli Serbest Muhasebeci)
Çev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	Devlet Denetim Elemanları Derneği
DKÜK	Denetim Koordinasyon Üst Kurulu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GAO	Genel Muhasebe Ofisi (A.B.D. Sayıştayı)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği)
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MMD	Maliye Müfettişleri Derneği
NHS	Ulusal Sağlık İdaresi (İngiltere’de)
R.G.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
TCK	Türk Ceza Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YDK	Yüksek Denetleme Kurulu

GİRİŞ

İnsanların bir arada yaşamaya geçmelerinin sonrasında oluşan ortak amaçlara ulaşma çabası toplumları yönetim kavramına götürmüş ve amacın olduğu her alanda yönetim uygulanır olmuştur. Yönetimin sadece gerçekleştirilmiş olmasının tek başına yeterli olmadığının anlaşılmasıyla da yönetimin değerlendirilmesi, sonuçlarının belirlenmesi, amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının kontrolünün yapılması gerekmiştir. Yönetme unsurlarının tamamlayıcısı durumunda olan kontrolün sağlanması, yönetimin değerlendirilmesi aşamasında karşımıza çıkan kavram da denetim olmuştur.

Denetim bir örgütün amaçlarına ulaşmak için, verimli, etkili, tutumlu ve yerinde hareket ederek, mevcut hukuk kurallarına uygun olarak yönetilip yönetilmediğini, hiçbir etki altında kalmaksızın, her örgütün şartları ile uyumlu olarak uygun zamanlarda, yasalar çerçevesinde hareket ederek, yönetimin hâlihazırdaki durumunu objektif olarak aktaran, aksaklıkları giderici çalışmalar yapan, bu yolla yönetime rehberlik eden bir değerlendirme ve kontrol aracıdır. "şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetimin amaçlarını gerçekleştirmek için planlama, örgütlenme, yönetme kavramlarının yanı sıra denetime de gereksinimi vardır. Yönetim sürecinin en önemli kavramlarından birisi olarak denetim, yönetimin var oluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ulaşmaktır. Ancak yönetimin yalnızca gerçekleştirilmiş olması yeterli değildir. Çünkü iyi yönetim hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşılması durumunda söz konusudur. Bunun içinde yönetimin denetimle sınanması gereklidir.

Hem denetimde hem yönetimde olması gereken ile olan arasında bir karşılaştırma yapma ve bir sonuca ulaşma durumu vardır. Bu nedenle denetimin ve yönetimin işlevleri arasında önemli benzerlikler vardır. Bunun yanı sıra yönetim ve denetim arasında zorunlu bir ilişki de bulunmaktadır. Denetim, içsel veya dışsal olarak yönetimi, eylem veya işlem olarak ta yönetim faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetkidir. Bazen denetimle yönetim iç içedir ve hiyerarşide olduğu gibi yöneten ve denetleyen aynı kişidir.

Örgütün çalışmalarının devamlı gözetim ve denetim altında tutulması, kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığının saptanması ve örgüt verimliliğinin

devamlı olarak artmasını sağlayacak tedbirlerin alınması zorunludur. Bu açıdan bakıldığında denetim faaliyeti hayati bir öneme sahiptir.¹ Ayrıca birbirinden farklı olan bireysel ve örgütsel amaçlar nedeniyle üyelerin örgütsel amaçlar doğrultusunda çalışmalarını sağlamak için kontrol de gerekli olan bir kavramdır. Aksi halde faaliyetler gelişigüzel ve koordinasyondan uzak olacaktır. Bu yüzden denetim amaçlardan sapmaların olduğu durumlarda düzeltmeye katkı sağlayıcı bir faaliyet durumundadır.

Denetleme mekanizması olmadan kişilerin ya da örgütlerin kendi kendilerine amaçlarını gerçekleştirmesi oldukça güçtür. Bu noktada yönetme unsurunun yer aldığı ve hizmet bulunan her alanda, yönetimin sağlıklı işleyişinde önemli bir yere sahip olan denetim mekanizmasının varlığı zorunluluk haline gelmiştir.

Çalışma kapsamında öncelikle kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramlarına yer verilmiş kamu yönetim sistemi içindeki denetim olgusu incelenmiş, mevcut durum tespit edilmiş ve denetim sisteminin sorunlarına değinilmeye çalışılmıştır.

Tük Teftiş sisteminin işleyişi incelenerek teftiş ve denetim birimlerinin sorunları, tarihsel perspektif açısından ve bu konularda hazırlanan bilimsel çalışmalar, çeşitli yazarların araştırma sonuçları dikkate alınarak tespit edilmeye çalışılmıştır. Teftiş sisteminin sorunlarına yönelik çözüm önerilerinin geliştirilmesinde, günümüz koşullarında global bir köyde yaşadığımız gerçeğinden hareketle, küresel yönelimler ve ileri demokrasiye sahip gelişmiş ülkelerin uygulamaları da göz önünde bulundurulmuştur.

¹ KÖKSAL, Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 7, Sayı 1(Mart), s.51, 1974.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM

1.YÖNETİM KAVRAMI

Evrensel bir nitelik taşıyan hem kamu hem de özel kesim için kullanılmakta olan yönetim kavramı, genel anlamda, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş bireylerin işbirliği yapma sürecidir.

Yönetim tanımlamalarına bakıldığında “*sevk ve idare*”, “*idari sistem*”, “*örgüt*” olarak üç kavram altında toplandığı görülmektedir. Geniş anlamıyla başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti olan yönetim kavramı yönetim sistemlerini, bir örgütü veya kuruluşu anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır.²

Batı dillerine bakıldığında yönetim kavramının “*management*” ve “*administration*” olmak üzere iki ayrı şekilde, kimi zaman da eşanlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Birinci kullanımda; bir işi çekip-çevirmeyi, uygun ortamda bir kümeye bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilme sürecini ifade etmektedir. İkinci kullanımında ise kamu yönetim örgütünü veya yerel yönetim birimini ifade etmektedir.³

Bu yüzden yönetim, toplumsal hayatın değişik kesimlerinin işleyişini düzenleyen, eş- amaçlı kişilerden oluşan bir örgütsel yapıyı ve örgütsel amaçların, en akılcı yollardan gerçekleştirilmesine dönük olan bir eylemler dizisini varsaymaktadır. Daha da önemlisi, evrensel nitelik taşıyan planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, koordinasyon ve denetleme eylemlerinin uygun şekilde dizilip etkileşmelerinin ortaya çıkardığı karmaşık bir süreçte somutlaşmaktadır. Bu anlamda da yönetim bilimi, devlet görevlilerinin özlük işlerini düzenleyen bir yöntem değil, işyeri ilişkilerinden kamu maliyesine ve iktisattan hukuka uzanan geniş bir yelpazedeki bilim dallarının kesişme noktasında beliren ve onların öz yöntemlerinden yararlanılmasını zorunlu kılan “*disiplinler arası bir disiplin*”dir.⁴ Ayrıca “*management*” daha çok işletme, “*administration*”

² ERYILMAZ, Bilâl, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul, s.3, 1999.

³ ERGUN, s.3,4.

⁴ FİŞEK, Kurthan, Yönetim, A.Ü. Basımevi, Ankara, s.15, 1975.

ise kamu yönetimini anlatmak için kullanılmaktadır.

En küçük sosyal birim olan aileden, en büyük siyasi otorite olan devlet kurumuna kadar çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütününden oluşmakta olan yönetim kavramının özellikleri şöyledir;⁵

- 1) Yönetim, ortak amaçlar etrafında toplanmış kişilerin yer aldığı bir grup içinde gerçekleşir.
- 2) Yönetim, planlama, örgütleme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme yönlendirme, koordinasyon ve denetim süreçlerinden oluşur.
- 3) Biçimsel örgütlerde hiyerarşik düzen içinde oluşan yönetim statü ve rollere göre işleyen bir sistemdir.
- 4) Yönetim, koordinasyonu içine alan, uyumlu ve sistemli faaliyetlerden oluşan bir olgudur.
- 5) Yönetim, belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelmiş çeşitli faaliyetler bütünüdür.

1.1.Yeni Yönetim Anlayışı

1980’li yıllarda devletin rolünün yeniden gözden geçirilmesi, devletin elinde bulunan işletmelerin özelleştirilmesi, yerel yönetimlere yetki aktarımının başlanmasının ardından, kamu yönetiminin gelişim seyri içinde 1990’lı yıllarda küreselleşmeye dayanan yeni bir dünya düzeninin kurulduğu ve serbest pazar ekonomisinin egemen olduğu bir aşamaya gelinmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışının eleştirilere uğraması sonrasında 1980’ler ile 1990’lı yılların başlarında eski yönetim modeline tepki ve alternatif olarak kamu sektöründe yeni yönetim (New Public Management) anlayışı hakim olmuştur. Yeni Yönetim anlayışı kamu yönetimi anlamında da etkili olmuş, refah devleti anlayışının etkisiyle kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artması sonrasında kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi sorunlar yarattığı için eleştirilen geleneksel kamu yönetimi, yerini Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışına bırakmıştır.

Son dönemlerde kamu yönetimi alanında dikkati çeken en önemli uluslararası eğilimlerden birisi olarak ortaya çıkan bu akımın temel özelliği, daha çok siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yönetiminin sınırlarını, işletmecilik biliminin

⁵ ERYILMAZ, a.g.e., s.4,5.

sınırları içine çekmesidir. Bu akım dört yönetsel eğilimle ilgilidir. 1) Kamu harcamaları ve personel yönünden devletin büyümesinin yavaşlatılması ya da durdurulması. 2) Her şeyin devlete dayandırıldığı bir yapıdan özelleştirmeye geçiş. 3) Kamu hizmetlerinin üretilmesinin ve dağıtılmasının geliştirilmesinde bilişim teknolojilerinden yararlanılması. 4) Ulus üstü bir gündeme geçilerek, bir ölçüde olsa geleneksel tek ülke ve ulus devlet anlayışından uzaklaşma eğilimidir.⁶

Kamu yönetimlerinin gerek işleyiş gerekse yapı olarak yaşamaya başladığı bu değişimler, küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada tartışma konusu olmuştur. Yaşanan tartışmaların bu denli şiddetli olmasının temel nedeni, değişimin yalnızca kamu yönetiminin yapı ve işleyiş bakımından yeniden bir yapılanma ile sınırlı olmaması, asıl olarak devletin işlevlerinin sorgulanması, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi talebinin ortaya konulması olmuştur.⁷

Yeni sağ anlayışının yükselişiyle eş zamanlı ve ona paralel olarak ortaya çıkan YKY anlayışı, refah devletinin temel dayanaklarının ortadan kaldırılmasını, kamu yönetiminin serbest piyasa sistemi anlayışı ile girişimcilik, rekabet, kârlılık ve verimlilik ilkeleri üzerine oturtulmasını hedeflemiştir. Gelişen bu anlayış ile ekonomi (economy), etkililik (effectiveness) ve verimlilik (efficiency) ilkeleri de YKY anlayışının 3E'si olarak tespit edilmiş ve hizmet sunumunda temel hedef olarak seçilmiştir.

“Keynesçi Refah Devleti Yaklaşımı”nın yerini alan “yeni sağ anlayışı” çerçevesindeki politikalar, ilk defa İngiltere’de 1978 yılında IMF istikrar paketiyle dile getirilmiş, 1979 yılında Thatcher döneminde başlatılmış ve 1980’ler boyunca hız kazanarak sürmüştür. Amerika’da yeni liberal refah politikaları Reagan yönetiminde, Türkiye’de de IMF ile ilgili olarak 24 Ocak 1980 istikrar paketi programları çerçevesinde askeri iktidar tarafından benimsenmiş ve yoğun olarak Özal hükümetleri döneminde uygulanmıştır.⁸ Ancak ülkemizde uygulanmaya başlanan

⁶ ERGUN, a.g.e., s.366.

⁷ EMRE, a.g.e., s.165.

⁸ SALLAN GÜL, Songül, **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kısacasında Refah Devleti**, Etik Yayınları, İstanbul, s.8, 2004.

refah devleti uygulamaları,⁹ özelleştirme çalışmalarının ötesine geçememiş, üstelik bu çalışmalar da tam anlamıyla yerine getirilememiş ve yönetim daha kötü bir duruma gelmiştir.

Yönetim anlayışında yaşanan değişimler sonrasında önemli bir yönetim unsuru olarak değerlendirilmeye başlanan kavram yönetişim olmuştur. Yönetişim, yönetimi tek boyutlu olarak görmeyen hem yöneten hem de yönetilen için aktif roller düşünen bir anlayıştır.

İlk kez Dünya Bankası tarafından Afrika ile ilgili olarak hazırlanan bir raporda siyasal anlam taşıyacak şekilde kullanılan “iyi yönetişim” (good governance) kavramı, kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeler üzerine oturtulmuştur.¹⁰

Yönetişim; bireyle devlet arasındaki yeni ilişki şeklinin gelişmesini kavramsallaştırmak için kullanılmakta olan ve toplumu yönlendirmede sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasını işaret eden bir kavramdır. Bu doğrultuda pasif bireylerden oluşan toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan toplum anlayışına geçildiğinde devletin rolü servis üretmekten çok toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır.¹¹ Hizmetlerde etkinlik, verimlilik, yönetişim, yönetime katılma, yönetimde açıklık, geleneksel yönetim yerine işletmecî yönetim, hatta bir anlamda toplam kalite yönetimi ve bağımsız idari otoriteler (üst kurullar) gibi kavramlar bu yeni düşünce ve akıma paralel olarak ortaya çıkmıştır.¹²

İyi yönetişimin ilkelerine bakıldığında, YKY anlayışının ilkeleriyle benzerlik gösterdiği görülmektedir. Bu nedenle iyi yönetişim bir anlamda YKY anlayışının gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş şeklidir. Kamu yönetiminin verimli işlemesi için gerekli alt yapının bu ülkelerde olmadığı, iyi işleyen pazar

⁹ Türkiye’de refah devleti uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: SALLAN GÜL, a.g.e., s.259-300.

¹⁰ SAYLAN, Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Derleyen: Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN, Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, s.591, 2003.

¹¹ TEKELİ, İlhan, “Yönetim Kavramının Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Derleyen: Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN, Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 627,628, 2003.

¹² BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Editör: Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU, Namık Kemal ÖZTÜRK, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.27, 2003.

ekonomisi ve demokratik idarenin YKY anlayışı için gerekliliği dikkate alınarak, YKY anlayışının ilkelerine birkaç maddenin ilave edilmesiyle oluşmuş olan iyi yönetim kavramı, bu noktada YKY anlayışı ile akraba strateji durumundadır.¹³ İyi yönetim kavramında somutlaşan; katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, yüksek ahlâk standartlarını tutturmuş, etkili-verimli çalışan, yurttaş gereksinmelerine duyarlı ve denetlenebilir bir kamu yönetimi anlayışıdır.¹⁴

Başka bir anlatımla yönetim özellikle yönetim politikalarının oluşturulması aşamasında bir karşılıklılık esasını savunmaktadır. YKY anlayışı ekonomi, etkililik ve verimlilik temel değerleri üzerinde durarak sonuçlara daha fazla odaklanmaktadır. Her iki kavram devletin direk olarak hizmet sunmasını reddetmektedir. Ayrıca kamu sektörünün de özel sektör gibi algılanmasını istemekte, piyasa temelli yapıyla rekabet ortamının geliştirilmesini savunmaktadır. Günümüz kamu yönetimi anlayışı da bu değişimlere sırt çevirmeyerek bu yönlü politikaları yönetim alanında kullanmaya özen göstermekte etkili, verimli, vatandaş memnuniyetini dikkate alan politikaları tercih etmektedir.

Yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek anlamı taşıyan yönetim (administration) anlayışından, performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme anlamı taşıyan işletme (management) anlayışına doğru bir kayma yaşanmıştır.¹⁵ Özel sektörün öncülük ettiği işletme sistemleri kamu kesimince daha rahat benimsenmiş, hükümetlerin doğrudan hizmet üretimi yerine dolaylı rol üstlenmeleri kabul edilmiştir.

Yönetimin “evrensel” olması, işletme yönetimiyle devlet yönetimi arasında sürdürülen kuramsal ayrımın tekrarlandığını ve eldeki çözümleme yöntemlerinin tek bir yönetim biliminden söz ettirecek bir gelişkinlik düzeyine ulaştığını göstermektedir. Kamu kuruluşlarında beliren yönetsel sorunların değişmeksizin özel işletmelerde de tekrarlandığı ve biri için önerilen çözüm yollarının diğeri içinde geçerli olacağı, dolayısıyla devlet ve işletme yönetimlerinden ayrı şeylermiş gibi söz etmek yerine, her ikisini de kapsayan tek bir yönetim bilimi ve bunun evrensel

¹³ ERYILMAZ, a.g.e., s.29.

¹⁴ EMRE, a.g.e., s.170.

¹⁵ BİLGİÇ, a.g.m., s.28.

ilkelerini konu almak gerektiği görüşü, yönetim biliminin bebeklik çağından bu yana önerilen, ama bilim olmasının gerektirdiği düşünsel bütünlüğe ancak son yıllarda kavuşmaya başlayan bir temel doğrudur.¹⁶

Her ne kadar kamu ve özel kesim ayrı olarak ele alınsa da kamu yönetiminin gelişimi, yönetim anlayışının ihtiyaçları ve yaşanan değişimler sonrasındaki günümüz gerçekleri dikkate alındığında, kamu yönetiminin “administration” ve “management” anlayışlarını bir arada içeren bir sistem olarak gelişmekte olduğu görülmektedir. Bu anlamda kamu yönetiminin her iki anlayışı barındıran bir yapıya sahip olduğunu görmek ve kullandığı yönetim teknikleri açısından “işletmecilik anlayışı” na daha da yaklaştığını gözden kaçırmamak gerekmektedir. Bu noktada asıl önemli olan ise bu aşamadaki kamu yönetiminin, ihtiyaçlar gereğince her iki anlayışı da barındırarak ancak, kamu yönetiminin var oluş amacını da göz ardı etmeksizin hizmet sunması olacaktır.

Nitekim iş dünyasının yönetim anlayışında yaşamakta olduğu devrim niteliğindeki değişimlerden kamu yönetimi istese de istemese de nasibini almaktadır. Bu noktada artık özel-kamu kesimi çatışmaları yerine, aynı insan için bir şeyler üretenlerin işbirliği yapmasının zamanı gelmiş durumdadır.¹⁷

YKY kamu kuruluşlarında görülen söz konusu bu dört temel süreç ayrıntılı bir şekilde ele alındığında daha iyi anlaşılacaktır;¹⁸

a) Dağıtıcı süreç: Başta mal ve hizmetlerin belirli kategorilere, gruplara ve kişilere dağıtımını içeren dış dağıtımlardan oluşan süreçtir. Maliyet-yarar, maliyet-kâr analizleri bu sürecin sonuçlarını görmek açısından uygulanan temel tekniklerdir. (Frederickson, 1992:372-374).

b) Bütünleştirici Süreç: Otorite ilişkileri ve bunun koordinasyonunun çok önemli olduğu süreçtir. Burada formel yani görünen hiyerarşi için sorun bulunmamaktadır. Yöneticiler bunların koordinasyonunu rahatlıkla yapabilmektedirler. YKY’de az yapısal - az resmi - az otoriter bütünleşmeler ve teknikler yeni kullanılmaya başlanmaktadır. Yönetimsel performans ve süreçlerde farklılıklar görülmektedir (Frederickson, 1992:374).

¹⁶ FİŞEK, a.g.e., s.16.

¹⁷ PEKER, Ömer, “Yönetimde Değişme ve Gelişmeler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 36 (Ocak-Mart), s.3-5, 2000.

¹⁸ ÖZER, M. Akif Günümüzün yükselen değeri: Yeni Kamu Yönetimi, **Sayıştay Dergisi** Sayı: 59 s. 6-8

c) Sınırlı değişim süreci: Bu süreç kamu kuruluşları ile gruplar ve müşteriler arasındaki ilişkileri göstermektedir. Kamu kuruluşları kendilerini politik, ekonomik ve sosyal çevrede bulmakta ve bu çevrede destek aramaktadırlar.

d) Sosyal heyecan-duygu süreci: Kamu yönetimi birbirinden ayrı bireysel ve grupsal özellikler taşımaktadır. YKY'nin kullandığı örgütsel gelişme ile ilgili teknikler, hiyerarşiyeye karşı bireylerin güven kayıplarını içermekte, onların çatışmaya dönük yoğun duygularını tolera etmelerini sağlamakta ve onları belirli durumlarda da daha fazla risk almaya hazırlamaktadır (Frederickson,1992:377).

Bu süreçler değerlendirildiğinde klasik bakış ile yeni bakış arasında oldukça önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Bundan dolayı YKY basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir. YKY aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir.

1.2.Kamu Yönetimi Kavramı ve Gelişimi

Woodrow Wilson'ın 1887 yılındaki “*Yönetimin İncelenmesi*” başlıklı makalesinin yayımlanmasıyla kamu yönetimi bağımsız bir disiplin dalı olmuş ve bu makale kamu yönetimi öğretiminin başlangıcı kabul edilmiştir.¹⁹

Yönetim, 18.yüzyılın ilk yarısından itibaren “*Kameral Bilimler*”²⁰ adı altında Prusya’da öğretilmiş,²¹ 1926 yılında Leonard D. White’ın yazdığı “*Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş*” adlı kitabın Amerika’da okutulmasıyla kamu yönetimi alanındaki ilk ders kitabı yayımlanmıştır.²²

¹⁹ ERYILMAZ, a.g.e., s.2; TORTOP, İSBİR ve AYKAÇ, a.g.e., s.14.

²⁰ Kameral Bilimler, 18.yüzyılın ilk yarısında Prusya’da ortaya çıkan ve aynı adı taşıyan kürsülerde öğretilen ve kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerden biridir. Yönetime, iyi yetişmiş insan gücü kazandırmak amacını taşıyan bu kürsülerde, ekonomi, maliye, muhasebe, yönetim sanatı, örgüt ve personel sorunları, yöneticilerin seçimi, eğitimi gibi konular ele alınmıştır. ERYILMAZ, a.g.e., s.11.

²¹ ERYILMAZ, a.g.e., s.11.

²² TORTOP, İSBİR ve AYKAÇ, a.g.e., s.15.

Yirminci yüzyılın başından 1927'ye kadar, kamu yönetimi konusundaki çalışmalar, yönetimle siyaseti birbirinden ayırmaya yönelik olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi bilimcilerinin ilgilendiği konuların başında, örgüt teorisi, bütçeleme teknikleri ve personel yönetimi gelmiştir.²³

Kamu yönetiminin akademik çalışma alanı olarak geçirdiği ikinci aşama, Luther H. Gulick ve Lyndall Urwick'in yapmış oldukları ve POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting, budgeting) olarak formüle edilen yönetimin ilkelerinin 1937 yılında belirlenmesiyle gerçekleşmiştir. POSDCORB ilk kez Gulick tarafından, üyesi bulunduğu, yönetsel düzenlemeler yapmak amacıyla oluşturulan Başkanlık Kamu Yönetimi Kurulu'na (President's Committee on Administrative Management) Aralık 1936 da sunulan bir raporda kullanılmıştır. Ayrıca Gulick raporunda, POSDCORB'un, Henri Fayol'un 1925 yılında yayımlanan "*Sanayi Yönetimi ve Genel Yönetim*" kitabındaki POCCC (planning, organizing, commanding, co-ordinating, controlling) formülünden hareketle oluşturduğunu belirtmiştir.²⁴ Frederick W. Taylor ve Henri Fayol'un yönetim bilimine sağladığı kazanımların yanı sıra Luther H. Gulick ve Lyndall Urwick'in yönetimin ilkelerini belirlemesi de yönetim biliminin gelişiminde önemli bir aşama olmuştur.

ABD'de ise kamu yönetiminin gelişimine paralel olarak 1880'li yıllarda işletme üzerinde de araştırmalar yapılmaya başlanmıştır. İşletme üzerinde ilk incelemeleri başlatan Taylor, işletme yönetimini bilimsel ilkelere göre yürütmenin mümkün olduğuna inanan **Bilimsel Yönetim Akımı**'nın babası addedilmiştir.²⁵

Özellikle son dönemlerde kamu yönetimlerinde egemen bir anlayış olan Toplam Kalite Yönetimi (TKY) anlayışında; müşteriler tek patron olmuş, takım çalışması ön plana çıkmıştır. Yönetici; astları denetleyen, gözetim altında tutan, cezalandıran konumdan çıkmış, kolaylaştıran, öğreten, teşvik eden ve çalışmalarını güdüleyen kişi konumuna gelmiştir. TKY anlayışına göre sonradan yapılan kontrollerle hataların düzeltilmesi şeklinde bir yaklaşım yerine faaliyetlerin hatasız ve doğru olarak ilk seferde yapılması hedef seçilmiştir.²⁶

²³ ERYILMAZ, a.g.e., s.13.

²⁴ ERGUN, a.g.e., s.9,10.

²⁵ ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, Ankara, s.13,14, 1989.

²⁶ AKIN, Cengiz, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:72, Sayı 427 (Haziran), s.77, 2000.

1.3.Yeni Kamu Yönetimi Kavramı ve Tanımı

Genel bir kavram olan yönetimin bir bölümünü oluşturan kamu yönetimi, kamu politikalarının tespit edilmesi ve yürütülmesi sürecidir.

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerindeki yoğunluk bakımından geliştikçe devletler de yapı ve işleyişleri itibariyle büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim faaliyetlerini yöneten kamu kurumları da, yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin çoğalması, karmaşık ve teknik bir nitelik göstermesi, bu kavramın çeşitli tanımlarını ortaya çıkarmaktadır.²⁷ Kapsamlı bir olgu olan kamu yönetiminin tanımlarından bazıları aşağıda belirtilmektedir.

Kamu yönetimi, kamu düzeninin devamlılığını sağlamaya ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilerek halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir.

Kamu yönetimi devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da tanımlanmaktadır.²⁸

Kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistem olan kamu yönetimi sistemi çeşitli elemanlardan meydana gelmektedir. Bu elemanlar, halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu görevlileridir.²⁹

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli topluluklarda kamu gücünün örgütlenmesini ve bu örgütsel yapının işleyişini kapsar. Bu tanım tüm devlet görevlerini ve örgütlerini içine alır. Olağan anlamda ise, kamu yönetimi yasama, yargı ve bir ölçüde yürütme (hükümet etme) dışındaki kamusal işleri ve kuruluşları içerir. Bu anlamdaki kamu yönetimi incelemeleri devletin savunma görevini ve bu amaçla kurulan örgütleri de kapsamaz.³⁰

²⁷ ERYILMAZ, Bilâl, Kamu Yönetimi, Akademi Kitabevi, İzmir 1995, s.6.

²⁸ ERGUN Turgay-POLATOĞLU Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1984, s.5.

²⁹ ERYILMAZ, Bilâl, s.9-10.

³⁰ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1987, s.2.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY)'nin tek cümlelik bir tanımını vermek kolay değildir, çünkü bu terim belli bir yönetim teorisini veya tek bir yönetim programını ifade etmiyor. Ferlie ve arkadaşları (1996:10) bu belirsizliğe işaret eder ve onu boş bir tuvale benzeterek “istediğiniz gibi boyayabilirsiniz” yorumunu yaparlar. Bu yazarlar KYK'nin anlaşılır ve üzerinde anlaşılmış bir tanımının yokluğu ve ne olmaya doğru gittiğinin belirsiz olmasından başka, ne olduğu veya olması gerektiği hakkında da ortada bir şey olmadığını vurgularlar. Benzer şekilde, Pollitt (1998:59) de ‘managerialism’in tek başına bir varlık, bir teknik ve hatta uyumlu ve birbirleriyle ilgili teknikler seti olmadığına işaret eder ve bu yeni anlayışın bir dizi yeni kelimelerle ifade edilen ve çeşitli bazı uygulamaları kendine özgü ilan eden karmaşık bir ideoloji olduğunu vurgular. Hood (1991: 3-4) KYK’yi “1970’li yılların sonundan itibaren özellikle OECD üyesi ülkelerde bürokratik reform gündemlerini etkileyen birbirine benzer bazı idari doktrinleri ifade eden” bir etiket olarak tanımlamaktadır.

Yukarıdaki tanımlamalardan anlaşılacağı gibi ‘managerialism’ terimi KYK ile birbirinin yerine kullanılmaktadır. Bundan başka Lan ve Rosenbloom’un “Pazar Merkezli Kamu Yönetimi” ve Osborne ve Gaebler’in “girişimci idare” terimleri de KYK ile birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Hughes (1994:58-59) tüm bu terimlerin klasik yönetim modelinin yetersizliklerine bir tepki olarak kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni bir yönetim yaklaşımına atıfta bulunduğu değerlendirilmesini yapmaktadır.

Hood (1991:4-5) KYK'nin yedi adet doktrinal bileşeni olduğunu söyler. Bunları; uygulamalı profesyonel yönetim ki bu yöneticilerin özgürce yönetmelerine izin vermek olarak da ifade edilebilir. Açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü; çıktıların kontrolü üzerinde daha fazla durmak; kamu sektöründe birimlerin ayrılmasına doğru bir hareket; kamu sektöründe daha fazla rekabete doğru yönelme; yönetim uygulamalarında özel sektör tarzı stillerin vurgulanması; kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanması olarak sayar.³¹

³¹ GÖZEL, Kadir Akın Türk Yeni Kamu Yönetimi Nedir? İdare Dergisi, S: 196-200

İKİNCİ BÖLÜM

DENETİM

1.DENETİM KAVRAMI

Yönetimin amaçlarını gerçekleştirmek için planlama, örgütlenme, yöneltme kavramlarının yanı sıra denetime de gereksinimi vardır. Yönetim sürecinin en önemli kavramlarından birisi olarak denetim, yönetimin var oluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ulaşmaktır. Ancak yönetimin yalnızca gerçekleştirilmiş olması yeterli değildir. Çünkü iyi yönetim hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşılması durumunda söz konusudur. Bunun içinde yönetimin denetimle sınanması gereklidir.

Hem denetimde hem yönetimde olması gereken ile olan arasında bir karşılaştırma yapma ve bir sonuca ulaşma durumu vardır. Bu nedenle denetimin ve yönetimin işlevleri arasında önemli benzerlikler vardır. Bunun yanı sıra yönetim ve denetim arasında zorunlu bir ilişki de bulunmaktadır. Denetim, içsel veya dışsal olarak yönetimi, eylem veya işlem olarak ta yönetim faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetkidir. Bazen denetimle yönetim iç içedir ve hiyerarşide olduğu gibi yöneten ve denetleyen aynı kişidir.³²

Örgütün çalışmalarının devamlı gözetim ve denetim altında tutulması, kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığının saptanması ve örgüt verimliliğinin devamlı olarak artmasını sağlayacak tedbirlerin alınması zorunludur. Bu açıdan bakıldığında denetim faaliyeti hayati bir öneme sahiptir.³³ Ayrıca birbirinden farklı olan bireysel ve örgütsel amaçlar nedeniyle üyelerin örgütsel amaçlar doğrultusunda çalışmalarını sağlamak için kontrol de gerekli olan bir kavramdır. Aksi halde faaliyetler gelişigüzel ve koordinasyondan uzak olacaktır. Bu yüzden denetim amaçlardan sapmaların olduğu durumlarda düzeltmeye katkı sağlayıcı bir faaliyet durumundadır.³⁴

³² ATAY, Cevdet, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, s.22, 1999.

³³ KÖKSAL, Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 7, Sayı 1(Mart), s.51, 1974.

³⁴ ÖRMECİ, a.g.e., s.10.

Hukuk devleti anlayışı çerçevesinde örgütlerin ve kişilerin yasayla tanımlanmış olan faaliyetleri, sorumlulukları ve hakları doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir. Bu doğrultuda hareket etmelerinin sağlanmasında denetim oldukça önemli bir konuma sahiptir. Özellikle son zamanlarda önemi iyice artan ve yasalaşmayan 5227 sayılı kanunda da belirtilmiş olan katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim anlayışı, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması gibi amaçlar doğrultusunda kurumların ve kişilerin denetimini daha etkili hale getirmek amacıyla hareket etmiştir. Denetim yolsuzlukların oluşumunu engelleyen bu haliyle de set işlevi gören bir kavram olarak algılanmıştır.

2.DENETİMİN VE TEFTİŞİN TANIMI

2.1.Denetimin Tanımı

Denetim; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca denetim kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir.³⁵ Denetim örgütün önceden saptanan standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür.³⁶

Dilimizde denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir. Bu deyim; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir.³⁷ Türk Dil Kurumu tarafından “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” olarak tanımlanmış olan denetim amaç değil, örgütü daha verimli hale getiren bir araçtır.

Denetleme; “ne oldu?”, “ne oluyor?” ve “ne olacak?” sorularına cevap arama işlemidir. Denetleme faaliyetleriyle ne yapıldığı, nerede bulunulduğu, nasıl yapıldığı,

³⁵ SAYIŞTAY, **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, SAYIŞTAY, Ankara, s. 15, 2000.

³⁶ GÜNEL, Namık, “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 409 (Aralık), s.18, 1995.

³⁷ ATAY, a.g.e., s.18.

gelinilen yere kadar nasıl ulaşıldığı ve gidişe göre nereye varılacağı tespit edilir.³⁸

Diğer bir anlatımla denetim; bir kurum veya kuruluşun, program veya projelerinin mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlarla uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle test edilerek karşılaştırılması, uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltici önlemlerinin belirlenmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecidir.³⁹ Ancak denetim “salt bir seyircilik” olmadığı için, bu tanım yetersiz kalır, çünkü denetimin “anlama” ile sınırlı olan bu edilgen boyutunun yanı sıra “belli bir işlem, eylem veya durumun belli bir kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma” biçimde tanımlanabilecek, etkin bir yönü de vardır.⁴⁰

Denetim bir örgütün amaçlarına ulaşmak için, verimli, etkili, tutumlu ve yerinde hareket ederek, mevcut hukuk kurallarına uygun olarak yönetilip yönetilmediğini, hiçbir etki altında kalmaksızın, her örgütün şartları ile uyumlu olarak uygun zamanlarda, yasalar çerçevesinde hareket ederek, yönetimin hâlihazırdaki durumunu objektif olarak aktaran, aksaklıkları giderici çalışmalar yapan, bu yolla yönetime rehberlik eden bir değerlendirme ve kontrol aracıdır.

2.2. Teftişin Tanımı

Teftiş kavramının tanımına sözlükler dışında tanımına⁴¹ denetim kavramına göre kıyasladığımızda daha az rastlanılmaktadır. Bir başka ifadeyle literatürde denetimle ilgili sayısız tanıma ulaşmak mümkün iken, teftiş kavramı ile ilgili sınırlı sayıda tanıma ulaşmak mümkündür.

Sorup aratmak anlamına gelen fetiş⁴² kökünden türetilen teftiş, Türk Dil Kurumu’nun 1981 tarihli sözlüğünde, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini

³⁸ AKTUĞLU, M. Ali, **Denetleme ve Revizyon**, Barış Yayınları, 3.Baskı, İzmir, s.6, 1996.

³⁹ SANAL, Recep, **Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara, s.4, 2002; KÖSE, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayını, s.5, 2000; NEWMAN, H. William, **Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çeviren: Kenan SÜRGÜT, TODAİE, Ankara, s.6, 1979.

⁴⁰ EROĞUL, Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, Cilt No 33, No 1-2 (Mart- Haziran), s.36, 1978.

⁴¹ Bilal Yücel; Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş, Maliye Dergisi, sayı 157, Temmuz-Aralık 2009, s48

⁴² Abdullah Yeğin, Abdulkadir Ballı, Hekimoğlu İsmail, İlhan Çalım; **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lügat**, TÜRDAV a.ş. İstanbul 1992

anlamak için yapılan denetim olarak açıklanmıştır.⁴³ Aynı sözlükte denet kelimesi, denetleme işi, kontrol olarak açıklanmıştır. Türk Dil Kurumunun 2005 tarihli sözlüğünde teftiş kelimesinin karşılığı olarak denetim kelimesi gösterilmiştir.⁴⁴ Türk Dil Kurumu tarafından neşredilen sözlükler incelendiğinde denetimin karşılığının ise kontrol, murakabe ve teftiş olarak ortaya çıktığı görülmektedir.⁴⁵

1969 tarihli Meydan Larouse Ansiklopedisinde kontrol ve murakabe kelimelerinin karşılığı olarak denetim kelimesi kullanılmıştır. Denetçi ise murakıp olarak açıklanmıştır.⁴⁶ Sabah Gazetesi tarafından 1982 yılında basılan Meydan Larouse Ansiklopedisinde de denetim; kontrol, murakabe olarak; teftiş ise birincil anlamı itibariyle, bir şeyin aslını veya doğrusunu anlamak için yapılan araştırma, ikincil anlamı da denetleme olarak açıklanmıştır.⁴⁷

3.DENETİM VE TEFTİŞ KAVRAMININ KARŞILAŞTIRILMASI

Ansiklopedilerde Denetçi kelimesinin karşılığı olarak murakıp gösterilmiştir. Murakabe kelimesinin karşılığı olarak denetleme ve kontrol kelimeleri; murakıplık kavramının karşılığı olarak denetleyicilik ve denetçilik gösterilmiştir. Bu açıklamalar çerçevesinde denetim kelimesinin karşılığının eskiden murakabe olarak kullanıldığını, bu kelimelerin eş anlamlısı olarak “kontrol” kelimesinin de kullanıldığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla eskiden teftiş ve murakabe/denetim kelimelerinin eş anlamlı olarak kullanılmadığı ifade edilebilir.⁴⁸

Teftiş ve denetim kelimeleri teftiş kurullarının, müfettişlerin uygulamaları açısından, bir başka ifadeyle mesleksi açıdan kıyaslandığında bazı farklılıkların olduğu görülmektedir.

-Teftiş kavramında insan unsurunun denetim kavramına göre daha önemli olduğu,

-İstisnaları olmakla birlikte geleneksel resmi kullanımda teftişin genel olarak kamu kurumlarına ve görevlilerine yönelik faaliyetler için kullanıldığı,

-Denetimin daha çok kamudan özel sektöre yönelik faaliyetler için kullanıldığı,

⁴³ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, 6. Baskı, 1981

⁴⁴ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, 10. Baskı, Ankara 2005

⁴⁵ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, 10. Baskı, Ankara 2005

⁴⁶ Meydan Larouse, Meydan Yayınevi, 1969*1970

⁴⁷ Meydan Larouse, Sabah Gazetesi(armağanı), 1982

⁴⁸ Ömer Yürekli, Müfettiş Kavramının Derinliği, Denetim Dergisi, sayı:117, s.28-30

-Teftiş kelimesinin hukuka uygunluk denetimini aşan bir denetimi, yerindelik denetimini de kapsadığı,

-Denetim kelimesinin sadece hukuka uygunluk denetimi anlamında kullanıldığı,

-Genel olarak hiyerarşik amirler tarafından yapılan denetimlere teftiş denilmediği, buna denetim denildiği,

-Teftiş kelimesinin esas olarak denetim görevini meslek olarak/profesyonel anlamda yerine getiren denetim görevlilerinin etkinliklerini tanımlamak için kullanıldığı

-Teftiş kelimesinin öteden beri devlet teşkilatında baş yönetici adına yapılan denetim faaliyetlerini ifade ettiği,

-Denetim kelimesinin daha alt düzeyde yöneticiler adına yapılan denetim faaliyetlerini çağrıştırdığı söylenebilir.⁴⁹

4.DENETİMİN AŞAMALARI, AMAÇLARI, KAPSAMI, ETKİLERİ VE STANDARTLARI

4.1.Denetimin Aşamaları

Her süreç gibi denetim de bir takım aşamalardan oluşmaktadır ve bu aşamalar kurumsal yönden bütünden ayrı düşünülemeyecek olan dört parçadır. Ancak aşamalar konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.

ATAY'a göre bir denetim faaliyetinde 4 aşama bulunmaktadır. Bunlar; 1) Mevcut durumu tespit etmek, 2) Olması gerekenle olanı karşılaştırmak, 3) Olan ve olması gereken arasındaki sapmaları veya kusurları belirlemek farklılıkları ortaya çıkarmak ve gerekli önlemleri belirlemek, 4) Bir yargıya ya da sonuca ulaşmaktır.⁵⁰

ERTEKİN'e göre bu aşamalar; 1) Standartların saptanması, 2) Gerçekleşen performansın ölçülmesi, 3) Gerçekleşen performans ile standartların karşılaştırılması, 4) istenen ve gerçekleşen performans arasındaki farkın değerlendirilmesidir.⁵¹

NEWMAN'a göre de denetimin 3 aşaması vardır. 1) Stratejik noktalarda denetim standartları koymak, 2) Performansı denetim ve rapor etmek, 3) Düzeltici önlemler almaktır.⁵²

⁴⁹ Yücel, a.g.m., s.51-53

⁵⁰ ATAY, a.g.e., s.55-59.

⁵¹ ERTEKİN, a.g.m., s.496.

⁵² NEWMAN, a.g.e., s.480.

4.2.Denetimin Amacı

Olumsuzlukları gidermek için önleme, sınırlama ve düzeltme yapmak, reformlara gitmek denetimin amaçları arasında yer almaktadır. Ancak denetimin yöneldiği nihai amaç verimlilik ve etkinliktir. Her kurum örgüt veya işletme iyiye ulaşmayı hedeflediği için verimlilik, etkinlik bir amaçtır. Ayrıca verimliliği artırmada önemli bir rol oynayan eşgüdüm de denetimin amaçları arasında yer almaktadır.⁵³ Denetimin diğer bir amacı verilmiş olan kararlarla tutarlılığı sağlamak, denetim uygulanan suje açısından, mevcut duruma kıyasla daha iyi ve yararlı olanı ortaya çıkarmak, uygulamalardaki olumsuzlukları ve farklılıkları gidermektir.⁵⁴ Bunun yanı sıra denetim, denetlenen birimlerdeki hata ve yolsuzluk riskini en aza indirerek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayan alternatifleri geliştirmeyi amaç edinmiş bir eylemdir.⁵⁵

4.3.Denetimin Kapsamı

Denetimin hangi konuları kapsayacağı, kimlerin ne şekilde denetleneceği ve nelerin denetleneceği sorunu denetimin kapsamını oluşturmaktadır. İşyerlerinin uygun olarak seçilmesi, yerleşme planlarının verimli çalışmayı arttırıcı yönde hazırlanması, zamanın iyi değerlendirilmesi gibi konular da denetimin kapsamını oluşturmaktadır.⁵⁶

4.4.Denetimin Etkileri ve Denetim Alanı

Denetim örgütsel yaşama iki türlü etki yapmaktadır;

İlk olarak denetimin tek başına varlığı bile kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli olarak düzeltmelerini sağlamaktadır.

İkinci etki ise denetim sonrasında oluşan raporlarda ve bunların sonuçlarında görülmektedir. Buna denetimin biçimsel ve yaptırıma yönelik sonuçları denilmektedir.⁵⁷ Ayrıca denetim varlığı ile gerek kamu gerekse özel kurumlarda sorumluluk duygusunu arttıran ve canlı tutan bir etki rolü üstlenmektedir.⁵⁸

⁵³ ATAY, a.g.e., s.33-36.

⁵⁴ FALAY, Nihat, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), s.18, 1997.

⁵⁵ KÖSE, a.g.e., s.6.

⁵⁶ TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 7, Sayı 1 (Mart), s.28, 1974.

⁵⁷ ERTEKİN, a.g.m., s.497.

⁵⁸ ÖZDEN, Kemal, Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tasam Yayınları, İstanbul, s.16, 2005.

Örgütler büyüdükçe ortaya çıkan sorunlardan birisi yöneticinin, etkin olarak gözetebileceği kişi sayısıdır. Yöneticinin etkin şekilde gözetebileceği kişilerin sayısı sınırlıdır. Denetim çevresi ya da denetim alanı olarak ifade edilen bu durum yönetsel hiyerarşinin tüm kademelerinde karşımıza çıkmaktadır.⁵⁹ V.A. Graicunas tarafından 1933 yılında yayımlanan bir yazıda ilk kez ortaya atılan denetim alanının sınırlılığı ilkesi anlayışına göre, bir üste bağlı olan ast sayısı altıyı geçerse verimli bir denetimin gerçekleştirilmesi olanaksızlaşacaktır.⁶⁰ Bu yüzden üstün etkili olarak denetleyebileceği ast sayısı sınırlıdır. Ancak bir yöneticinin denetleyebileceği kişilerin sayısını yani denetim çevresini sayı ile belirlemeye çalışmak doğru değildir. Çünkü bu çevrenin genişliğini etkileyen çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bazı yöneticiler sadece kendisine doğrudan bağlı 3 ya da 4 kişiyi komuta edebilirken, bazı yöneticilerin 10 ya da 12 kişiyi komuta edebilmektedir.⁶¹

Denetim alanı ilkesi, verimli bir sorumluluk dağıtımının sağlanması sorununu çözmeye çalışmaktadır. Bu ilke kimi kez hiyerarşide üstün konumu arttıkça, kendisine rapor verecek astların sayısının azalması önerisini içerecek biçimde de değerlendirilmiştir. Üst düzeylerde bulunan bireyler arasındaki her etkileşimin aşağı düzeylerdekinden daha çok istem yaratacağı tartışılmıştır. Bunun sonucunda, üst düzeylerde daha az etkileşim olması yani daha az sayıda astın denetlenmesinin gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.⁶²

Denetim alanı ne kadar dar olursa denetlenen astların sayısı o kadar az olacak ve yöneticilerin de astlar üzerindeki denetimi, o derece etkin ve ayrıntılı olacaktır. Ancak denetim alanının dar olması örgütte hiyerarşik basamakların sayısını arttıracak, orta düzey yöneticinin çok olduğu uzun bir örgüt yapısı oluşacaktır. Böyle bir yapının bulunduğu örgütte, aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı şekilde işleyen dikey iletişim, birçok hiyerarşik basamaktan geçeceği için zaman ve bilgi kaybı oluşturacaktır. Denetim alanı geniş tutulduğunda ise hiyerarşik basamaklar azalacak, iletişim gecikmelerinin ve bilgi kaybının önüne geçilecektir. Çalışanların üzerindeki denetim baskısı hafiflediği için de personelin morali yüksek olacak, daha yenilikçi ve

⁵⁹ CİTİR, a.g.e., s.36.

⁶⁰ GRAICUNAS, V.A., "Relationships in Organization", Bulletin of International Management Institute (March), s.183-187, 1933'ten aktaran ERGUN, a.g.e., s.10.

⁶¹ NEWMAN, a.g.e., s.290.

⁶² ERGUN, a.g.e., s.212.

yaratıcı yeteneklerin gelişebileceği bir ortam oluşturulacaktır.⁶³

4.5.Denetim Standartları

Kaliteli ve güvenilir denetim faaliyetinin oluşmasını sağlamak için oluşturulmuş olan standartlar, denetçiye mesleki sorumluluğunu yerine getirmesinde yardımcı olan ve ona denetim faaliyetlerinde ışık tutan bir genel ilkeler bütünüdür.⁶⁴

“Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları” olarak adlandırılan meslek örgütlerince kabul edilmiş ve denetim kuruluşları ile denetçilerin uymak zorunda oldukları standartlar; a) Genel Standartlar, b) Çalışma Alanı Standartları, c) Raporlama Standartları olmak üzere üç ana gruba ayrılmaktadır.

Genel standartlar denetçilerin karakterleri, davranışları ve mesleki eğitimleri ile ilgili esasları içerdiği için kişisel standartlar olarak da adlandırılmaktadır.

Çalışma alanı standartları da denetçiye güvenilir bir denetim görüşüne ulaşması için kanıt toplamada ve kanıtları değerlemede kılavuzluk yapmaktadır.

Raporlama standartları da denetim raporunun yapısı ve hazırlanması ile ilgili ilkeleri içermektedir.⁶⁵

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions- Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Teşkilatı), üye ülke Sayıştayları arasında denetim usul, metot ve teknikleri yönünden birliktelik sağlanması amacıyla oluşturulmuş olan Denetim Standartları Komitesidir. Bu komite bağlayıcı nitelikte olmamak kaydıyla, denetimde uyulması gereken standart ve ilkeleri belirlemiştir. Çalışma standartlarının amacını, denetçilerin takip etmesi gereken aşamaların ölçütlerini, denetimin çatısını oluşturmada ve belli bir sonuca varmak için denetçinin takip etmesi gereken araştırma kurallarını belirtmektir. ⁶⁶ Bunun yanı sıra çalışma standartları; denetçiye güvenilirliği yüksek bir denetim görüşüne ulaşmak için denetimin nasıl yürütülmesi gerektiği konusunda yol göstermektedir.⁶⁷

⁶³ TÜRKMEN, İsmail, “İç İletişim ve Denetim”, Denetim Dergisi, Yıl:5, Sayı 56 (Ağustos), s.11, 1990.

⁶⁴ YAVUZYİĞİT, a.g.e., s.36; KENGER, Erdal, Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, s.15, 2001,

⁶⁵ Denetim standartları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: KENGER, Denetçi Yardımcıları..., s.15-20.

⁶⁶ “INTOSAI Denetim Standartları”, Çeviren: Gül ALPTÜRK, Sayıştay Dergisi, Sayı 3 (Ocak-Mart), s.31, 1991.

⁶⁷ YAVUZYİĞİT, a.g.e., s.40.

5.DENETİMİN İLKELERİ

Denetim yapılan her yerde genel olarak uyulması gereken ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür.

5.1.Bağımsızlık İlkesi

Denetim sırasında denetçinin bağımsız olarak hareket etmesi oldukça önemli bir konudur. Denetçinin bağımsızlığı için hesapların yazılması ve iş hareketlerinin yerine getirilmesinde, denetlenene bağımlı veya borçlu olmaması, denetlenene ait varlıklarla mali ilişkide bulunmaması, işinde veya kanaate ulaşmasında bağımsızlığını bozacak veya azaltacak herhangi bir etki altında olmaması yani bağımsız olması gerekmektedir.⁶⁸

5.2.Yasallık İlkesi

Yasallık ya da hukukilik, yasallığın denetlenmesi ve denetimin hukuka uygun yürütülmesi olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Yasallığın denetlenmesi denetimin konusu veya denetleme normları kapsamında ele alınabilir. Hukuka uygunluk denetimi denetim ve denetleyen açısından özellikle kamu denetimleri için önemli bir ilkedir.⁶⁹

Denetim alanında yasallık ilkesi bağlamında yapılan denetim faaliyetlerinin mevcut düzenlemelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediği tespit edilmektedir. Hukuka uygunluk denetimi olarak adlandırılan bu denetim türünde yönetim faaliyetlerinin yasal ilkelere göre değerlendirilmesi yapılmaktadır.

5.3.Nesnellik İlkesi

Denetim faaliyetlerinde uyulması gereken ilkelerden biri olan nesnellik; denetçinin denetleme yaparken olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir.⁷⁰

5.4.Dürüstlük İlkesi

Denetim faaliyeti, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak yapıp yapmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de

⁶⁸ KHAN, a.g.m., s.17.

⁶⁹ ATAY, a.g.e., s.46.

⁷⁰ ATAY, a.g.e., s.47,48.

ölçmektedir.⁷¹

Denetim faaliyetinin dürüst bir şekilde tamamlanması gerekmektedir. Denetçilerin de görevlerini yerine getirirken etki altında kalmadan, objektif davranmaları, denetim faaliyetini, yasallık, etkinlik, verimlilik, yerindelik ve benzeri noktaları dikkate alarak gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bağımsızlık ilkesiyle bağlantılı olan dürüstlük ilkesi konuyu denetçilerin niteliklerine ve denetçi seçimine götürmektedir.⁷²

6.DENETİM TÜRLERİ

6.1.Kamuoyu Denetimi

Modern devletlerde kamuoyu denetimi yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamak açısından son derece önemlidir. Bu denetimin etkinliği toplumların gelişmişlik düzeyleriyle yakından ilintilidir.

Gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun her toplumda az çok bir kamu değerlendirmesi veya bir kamuoyu baskısı bulunur. Bu değerlendirme ve baskının modern toplumlarda daha etkili ve belirgin olduğu da bir gerçekliktir. Yönetim, üstlendiği hizmetlerin hiç yürütülmemesinden veya geç ya da kusurlu yürütülmesinden dolayı eleştirilir. Bu tenkitler sonucu yönetimin davranışlarında değişiklikler olabilir. Eleştiri ve tepkiler karşısında yönetim davranışlarını gözden, geçirme gereği hissedebilir. Bu şekilde toplumun veya kamuoyunun değerlendirmeleri hizmetin sunumunda bir ölçüde düzenleyici, iyileştirici ve hızlandırıcı rol oynar. Bu da bir çeşit denetim fonksiyondur.⁷³

Kamuoyu denetiminin etkililik düzeyi kitle iletişim araçlarının, sivil toplum kuruluşlarının, demokrasinin ve düşünce özgürlüğünün gelişmişlik düzeyleri ile doğrudan ilgilidir. Bir başka ifadeyle kamuoyu denetiminin etkili olduğu ülkelerde demokrasinin ileri seviyelerde olduğu, düşünce ve ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamaların olmadığı veya minimize olduğu; meslek odaları, baro, sendika ve dernek gibi sivil toplum kuruluşlarının gelişmiş olduğu söylenebilir.

⁷¹ ATAY, a.g.e., s.48.

⁷² ATAY, a.g.e., s.49.

⁷³ Osman Erdem, 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayınları, Ankara 1988, s.14

6.2.Devlet Erkleri Açısından Denetimin Sınıflandırılması

Devleti, siyasi ve hukukî bir örgütlenme olarak tanımlamak mümkündür. Uluslararası ilişkiler bağlamında bir örgüt olarak her devlet, tüm dünya devletlerinin oluşturduğu makro bir sistemin alt sistemi olarak kendini göstermektedir. Devlette içinde her biri bir alt sistem olarak tanımlanabilecek çeşitli ögelerden oluşan kurumları bir arada tutan genel bir kurumdur. Devleti oluşturan bu ögeler arasında karşılıklı iç bağımlılıklar ve karşılıklı etkileşimler her zaman bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile devletin kurumları birbirini sürekli denetlemektedirler.

Devletin asli unsuru olan insan ögesi olarak denetim, devleti oluşturan bireylerin ve toplulukların ilişkilerini ortak paydalar çerçevesinde düzenleyip, muhtemel çatışmaları gerektiğinde zor kullanıp önleyerek, siyasi, sosyal ve iktisadi dengeyi sağlamak biçiminde kendini göstermektedir.⁷⁴ Devleti oluşturan bu ögeler; yasama, yürütme ve yargıdır. Devleti oluşturan bu alt sistemler birbirlerini çeşitli yollarla denetlemektedir. Yasama organı, milli temsile dayanan oluşum biçimi nedeniyle diğer devlet organlarından ayrıcalıklı bir yapıya sahiptir ve yürütme üzerinde denetimini sürekli hissettirir. Yasama organının yürütme üzerindeki denetimi de çok açıktır.⁷⁵

6.2.1.Siyasi Denetim/Yasama Denetimi

Parlamento denetimi, meclis denetimi, yasama denetimi, politik denetim olarak da adlandırılabilen siyasi denetim, yasama organının yürütme organını/yönetimi denetlemesi anlamına gelmektedir.

Siyasi denetleme genellikle yasama organları tarafından yapılan denetlemedir. Yasama organları, yasalar tartışılırken, ödenekler ayrılırken veya diğer zamanlarda yöneticilere somlar sorularak kurallara uygun hareket edilmesini temin ederler. Yasa konusu olan işlerde ilgililerin görüşlerini dikkate alırlar. Çalışmaları ve uygulamaları beğenmezse yasaları değiştirebilirler.⁷⁶

Kanunların uygulanması görevi yürütmeye aittir. Kamu hizmetlerinin en büyük bölümü yürütme tarafından yerine getirilmektedir. Mahalli idarelerin yaptıkları

⁷⁴ ATAY, s. 61.

⁷⁵ KÖSE, H.Ömer, Dünyada ve Türkiye’ de Yüksek Denetim, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ekim 2000, s. 10

⁷⁶ Herbert Simon Smthburg, thomson, Kamu Yönetimi, Çev. C. Mıhçıoğlu, Ankara 1973, say. 492, aktaran. Dr. Arslan Yüzgün Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, 1984, s.60.

hizmetlerden de yürütme sorumlu tutulabilmektedir. Bu noktada yürütme organının görevlerini gerektiği gibi yapıp yapmadığı, yetkilerini gerektiği gibi kullanıp kullanmadığı yasama organı tarafından denetlenmektedir.

Hükümet üzerinde sahip olduğu soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme gibi denetim araçlarını kullanarak yürütmeyi denetleyebilir. Bu denetim araçları Yasamanın yürütmeyi veya yönetimi denetleme yollarını oluşturmaktadır.⁷⁷ TBMM soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır (Anayasa, m. 98).

Soru, Bakanlar Kumlu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemeden ibarettir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Gensoru önergesi, Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi maksadıyla, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Yukarıda belirtilen soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması mekanizmaları, yasamanın yürütme üzerinde kullandığı en önemli ve etkili denetleme araçlarıdır. Bu denetlemeler sonucunda hükümet veya bakan düşürülebilmekte, adli yönden sorumluluğu olduğu kanaatine varılan bakanlar yüce divana gönderilebilmektedir.

6.2.2.Yargı Denetimi

Yargı denetimi, yönetimin eylem ve işlemlerinin bağımsız ve tarafsız yargı organları tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir.

Yargı denetiminin amacı hukuka aykırı olan yönetsel işlemi iptal etmek ya da koşulları varsa yönetimi tazminata mahkum etmek, yönetimin hukuka uygun hareket etmesini temin etmektir. Yönetimin görev ve yetki sınırları içinde kalıp kalmadığını, görevini yasalarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yapıp yapmadığını saptama görevi açılan davalar dolayısıyla yargı organlarına aittir. Temel olarak idari eylem ve işlemlere karşı davalar idari yargı yerlerinde, istisnai olarak adli yargı

⁷⁷ Cevdet Atay; Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2.Baskı, Mayıs 1999, s.62

yerlerinde açılır.⁷⁸ Anayasaya göre idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine açık bulunmaktadır.

İdarenin yargısal denetimi, idarenin iş ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların kesin çözüme kavuşturma yetkisinin, idareden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi sayesinde gerçekleşebilir.⁷⁹ Bu tür bir denetimde, idare karşısında hem yönetilenlerin hem de kamu görevlilerinin hakları gözetilir ve korunur.

6.2.3.İdari Denetim

Kamu yönetimlerinin idari denetimi, yürütme organı örgütleri içinde yer alan organlar tarafından yönetsel hukuki sonuçlar doğuracak şekilde yönetsel usullere göre yapılan denetimi ifade etmektedir. Çok kısa olarak belirtmek gerekirse organ, usul ve hukuksal sonuçları açısından yönetsel olan bir denetimdir.⁸⁰

Yönetimin hukuka uygun hareket etmesini sağlayacak denetim, yönetimin kendi içinde oluşturulan mekanizmalar tarafından yerine getirilmektedir. Bir başka ifadeyle yönetimin içinde yer alan çeşitli birimler, muhtelif açılardan idarenin eylem ve işlemlerini denetlemektedirler. Yapılan bu tür denetimlere idari denetim denilmektedir.

İdari denetim; hiyerarşik denetim, vesayet denetimi, teftiş kurulları ve diğer denetim birimlerinin denetimi ve ombudsmanlık kurumunun denetimi başlığı altında incelenmiştir.

6.2.3.1.Hiyerarşik Denetim

Yönetimin örgütlenmesi hiyerarşik (sıradüzensel, aşama sıralı) bir yapıya sahiptir. Bir başka ifadeyle birimler arasında bir derece ve mertebe silsilesi vardır. Hiyerarşik yapıda her birim bir üstündeki birime bağlı olup, onun emri altında bulunmaktadır. Dolayısıyla memurlar ve diğer kamu görevlileri için de hiyerarşi söz konusu olmaktadır. Teşkilatın bütünlüğü bu yapı sayesinde mümkün olmaktadır.

Hiyerarşi bağı ile merkezde en büyük üstüne bağlı olan memur, kanunu kendiliğinden ve kendi anlayışına göre uygulamaz. O, kanunu, hiyerarşik üstünün görüş ve anlayışına göre ve üstün emirleri ve direktifleri ile uygulayan bir yürütme aracıdır. Hiyerarşi çok güçlü bir ilişkidir ve üst ile ast arasında sıkı bir disiplin

⁷⁸ TODAİE, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, 2008, s.256

⁷⁹ TORTOP, Nuri , s. 177.

⁸⁰ Atay, a.g.e., s.77

meydana getirir. Hiyerarşi üste astın işlemlerini incelemek, değiştirmek, düzeltmek ve nihayet fesih ve iptal eylemek yetkisini de vermektedir.⁸¹

Hiyerarşik denetim sadece merkez tarafından merkez idare memurları üzerinde yapılabilir. Bunun dışında kalan kişilerin, örneğin kamu kuruluşları ile kamu kurumların ve bu arada yerel yönetimlerin üzerinde merkezin böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.⁸²

6.2.3.2. Vesayet Denetimi

Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimine idari vesayet denetimi denilmektedir. Bu denetim yerinden yönetim kuruluşlarının organları, işlemleri, eylemleri, hesapları ve faaliyetleri üzerinde yapılabilmektedir.

Vesayet denetimi, esas itibarıyla devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin ahenk ve tutarlılığını sağlamak ve korumak gayesiyle konulmuştur.

Ülkemizde vesayet denetimi kaynağını anayasadan almaktadır. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında; “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” denilmektedir.

6.2.3.3. Teftiş Kurulları ve Diğer Denetim Birimlerinin Denetimi

Kamu yönetiminde hizmetin veya idari yapının başında bulunan baş yöneticinin (İdari yapıya göre Bakan, Genel Müdür, Müsteşar, Başkan vb.) teşkilatın tamamı üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Baş yöneticinin teşkilatın büyüklüğü, işlerin yoğunluğu, ayrıca denetimin ayrı bir uzmanlık gerektirmesi karşısında bu denetim görevini gerektiği gibi yapması çok zordur. Bu nedenle Bakanlıklarda ve müstakil kamu kurumlarında doğrudan baş yöneticiye bağlı denetim birimleri oluşturulmuştur. Bu denetim birimlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

-Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu.

-Başbakanlık, Bakanlıklar, bağımsız Genel Müdürlükler ve bağımsız kurumlar bünyesindeki Teftiş Kurulları, Kontrolörler Başkanlıkları, İç Denetim Birimleri ve

⁸¹ Vakur Versan, Kamu Yönetimi, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1984, s. 77-78

⁸² Versan, a.g.e., s.79

diğer denetim birimleri. Diğer denetim birimlerinin içerisinde son yıllarda ortaya çıkan Rehberlik ve Teftiş Başkanlıklarını, Rehberlik ve Denetim Başkanlıklarını, Denetim Hizmetleri Başkanlıklarını ve Denetim Hizmetleri Daire Başkanlıklarını sayabiliriz.

6.2.3.4.Ombudsman Denetimi

Ombudsman, gerçek ve tüzel kişilerin yürütmenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere görevli olan kamu personeli. İsveççe kökenli bir kelime olan ombudsman kavramı, Türkçeye kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi vb. anlamlarda/karşılıklarla tercüme edilebilmektedir. Bu karşılıklardan “kamu denetçisi” kavramı daha çok kabul görmüştür. Kamu denetçisi (ombudsman) dünya örneklerine baktığımızda tek kişi veya daha çok kişi olabilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu ilk defa İsveç İdari Sistemi içerisinde oluşturulmuştur. Daha sonra Finlandiya, Danimarka, Norveç, İngiltere, Fransa, İspanya ve diğer Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır. Bugün ombudsmanlık kurumu 100’ün üstünde ülkede uygulanmaktadır. Avrupa Birliği bünyesinde de ombudsmanlık kurumu kurulmuştur.⁸³

Ombudsman kavramı birçok farklı şekilde tanımlanabilir, çünkü Ombudsmanı uyarlayan her ülke, kurumu kendi sistemine uyarlayarak adapte etmiştir. Ombudsman kelimesi İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise Ombudsman terimi Parlamento tarafından Parlamento’yu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. Ombudsman’ın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.⁸⁴

Bir denetim kurumu olarak ortaya çıkan ombudsman, diğer denetim organlarının tıkanıp noktalarında, birey ile devlet arasında iki tarafından kabul edebileceği, hoşnut olabileceği çözüm yolları arama imkanı sunmaktadır. Ombudsman, bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı vasıtasıyla hak aramanın çok uzun yıllar sürdüğü,

⁸³ Orhan Veli Alıcı, Türk Denetim sisteminde Yeni Bir Oluşum: Kamu Denetçiliği, Siyasal Vakfı Bülteni, yıl 19, sayı 33, s.31.

⁸⁴ IŞIKAY Mahir, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu, Ekim 2005,

idari yollardan hak arama durumunda idarenin yansız davranmadığı kendini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterince/gereğince çalışmadığı zamanlarda bir çıkış noktası olarak görülmüştür.⁸⁵

6.3.Amaç Yönünden Denetimin Sınıflandırılması

6.3.1.Finansal Denetim

Finansal denetim, mali tabloların durumu yeterli olarak yansıttığı ve gerçeklere uygun görünüm arz edip etmediği konusunda, parlamentoya makul bir güven düzeyini garanti eden, bunların ilgili düzenlemeler, belirlenmiş ölçütler, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri ve diğer listeler ile uyumlu olup olmadığını belirleyen bir denetim türüdür.⁸⁶ Bu denetim bağımsız denetçiler ve kamu denetçileri tarafından yürütülmektedir.⁸⁷

6.3.2.Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetim, bir örgütün malî işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir. Bu denetim türünde belirlenmiş ölçütler farklı kaynaklar tarafından oluşturulur. Uygunluk denetimi, iç denetçiler ve dış denetçiler ile kamu denetçileri tarafından yürütülür. Denetimin konusu, örgütün malî işlemleri ve faaliyetleridir.

Uygunluk denetimi üst makamlar ve yasal mevzuat tarafından önceden saptanmış kurallara uyulup uyulmadığının araştırılmasıdır. Bu üst makamlar kuruluş içinden olabileceği gibi kuruluş dışından da olabilir.

6.3.3.Performans Denetimi

Performans denetimi genel bir tanıma göre; kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun, kuruluşun, programın ya da faaliyetin değerlendirilmesidir.⁸⁸ Performans denetimi, yönetimin bütün kademelerini, bunların programlama, uygulama ve izleme aşamalarındaki çalışmalarını tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından araştıran

⁸⁵ B. Zakir Avşar, Ombudsman, Hayat Yayınları, İstanbul 2012, s.107

⁸⁶ SAYIŞTAY, s. 20

⁸⁷ KENGER, Denetçi Yardımcıları, s.3.

⁸⁸ KUBALI, s. 32; ÖZER, H., s.33.

denetim biçimidir.⁸⁹

Amerikan Sayıştay'ınca çıkarılan genel kabul görmüş kamu denetim standartlarına göre, performans denetimi, kamuya ait, organizasyonların, programların, faaliyetlerin ve fonksiyonların, yasal uygunluk ve malî doğrulukla birlikte verimliliği, etkinliği ve tutumluluğunu ifade etmektedir.⁹⁰ Kamu kesiminde performans denetiminin gerekliliği, kamu görevlilerinin kamu fonlarının ve kaynaklarının kullanılmasında gereksiz veya savurgan davranışlardan kaçınmalarını ve hedeflenen amaçlara sorunsuz bir şekilde ulaşılması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır.

Performans Denetiminin Unsurları Şunlardır:⁹¹

Verimlilik (Efficiency) Verimlilik, kullanılan girdilerle elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyle ilgili bir kavramdır. Bir birim girdi başına (malzeme, işgücü, para ve teknolojinin bileşimi aynı iken) elde edilen ürün miktarının arttırılması; aynı miktardaki çıktının daha az girdi ile elde edilmesi veya girdi miktarındaki artıştan daha fazla çıktı sağlanması verimlilik türleri olarak belirtilir.

Etkililik: Hedeflenen faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği yani, işlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığının ölçüsüdür. Etkililiğin ölçülmesinde “çıktı” ile “sonuç” arasında ayırım yapılır. Çıktı, örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç dışsal etkileri de ifade eder. Kamu kuruluşları açısından örneklendirilirse, işin yapılması kadar, yapılan işin toplumsal bir sorunu çözmüş olması da gerekir.

Tutumluluk: Tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramlarıyla ilişkilidir. Çünkü bütün kamu faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, olası alternatiflerin ve uygun üretim ölçeklerinin seçilmesi idari ve üretici birimlerin temel görevidir. Tutumluluk, tasarruf, ekonomik davranma, kaynak israfının olmaması, dışsallıkların ve üretim ölçeklerinin dikkate alınması anlamına gelmektedir.⁹²

⁸⁹ YÖRÜKER, Sacit, Türkçe İngilizce-Fransızca Denetim Kavramları, Sayıştay yayınları ,1 Eylül 1999 s. 15.

⁹⁰ KUBALI, s. 32; ÖZER, H., s.33.

⁹¹ KUBALI, Derya, “Performans Denetimi”, s 37.

⁹² FALAY, Nihat, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997., s.21.

6.4.Kurumsal Yapı Yönünden Denetimin Sınıflandırılması

Denetim örgütsel ya da bir başka ifadeyle denetimi yapan profesyonel denetim kuruluşlarının nitelikleri ve bunların gerek adına denetim yaptıkları, gerekse de denetledikleri kurum ve kuruluşlarla ilişkileri göz önüne alındığında, denetimi iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim olarak üçlü bir işlevsel ayırma tabi tutmak mümkün olmaktadır.

6.4.1.İç Denetim

İç denetim, örgüt faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finans, muhasebe ve diğer tüm yönlerden, iç denetçi adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Diğer bir anlatımla iç denetim, örgüte hizmet amacıyla örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek için örgüt içinde kurulmuş olan bağımsız değerlendirme fonksiyonudur. Ayrıca iç denetim, finansal denetimi, uygunluk denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır.⁹³

İç denetim yönetsel görevi olan kuruluşların kendi içinde oluşturulan elemanlar tarafından yapılan, yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. Yürütme erki içinde yer alan her hiyerarşinin ast hiyerarşilerini denetlemesi bir iç denetim faaliyetidir.⁹⁴

İç denetim, daha çok otoriteyi sağlamaya ve düzeni korumaya yöneliktir. Hukuk devletinde otorite hukuk olduğu için de iç denetimin asıl amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır.⁹⁵ Bakanlıklara bağlı olan denetim birimlerinin, bakanlık bağlı kuruluşlarını denetlemesi, amirlerin astlarını denetlemesi birer iç denetim örneğidir. Denetçinin örgüt bünyesinde olması nedeniyle denetçi ile denetlenen birim arasında, örgüt hiyerarşisi içerisinde bir ast-üst ilişkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla hiyerarşik denetim bir iç denetimdir.

Örgüt faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlarına, programlarına ve yasalara uygunluğunu ölçerek, iç kontrol sisteminin amacına uygun işleyip işlemediğini değerlendiren iç denetim, örgütün iç kontrol sisteminin etkinliğini

⁹³ KENGER, Denetçi Yardımcıları, s.5.

⁹⁴ İNAN Atilla, “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), s.45, 1997.

⁹⁵ İNAN, s.43.

değerlendirdiği için de bir iç kontrol aracıdır.⁹⁶

Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kanunun 39.maddesi kapsamında da ele alınan denetim iç ve dış olarak ikiye ayrılmış, bu denetimlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsadığı belirtilmiştir. Kanunda iç denetim; hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim olarak tanımlanmıştır.

6.4.2.Dış Denetim

Dış denetim; kurumun örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan, kendi örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağlı olmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan bir denetimdir. Genellikle özel sektörde söz konusu olan bu denetim türünde, örgütün iç kontrol ve iç denetim sistemleri, mali yapıları ve buna ilişkin dönem sonu tabloları, yönetimin verimliliği, etkinliği değerlendirilir ve sonuçlar raporlanarak tüm ilgili taraflara sunulur.⁹⁷ Bu denetim biçiminde, denetleyen birim bir kamu denetim birimi olabileceği gibi özel nitelikli bir denetim birimi de olabilir.⁹⁸ Ayrıca dış denetimin kapsamı geniş tutularak kamuoyu, yasama, yargı ve uluslararası denetim türleri de dış denetim kapsamına alınabilir.⁹⁹

Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kanun'a göre dış denetim; kamu kurum ve kuruluşların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef, plan ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Bu kanun ile iç ve dış olarak ikiye ayrılan denetimin dış denetim görevi Sayıştay'a, iç denetim görevi de kurumun bütün yöneticilerine verilmiştir.

İç denetim ve dış denetim arasındaki temel farkı, denetçinin statüsü belirlemektedir. “İç” kavramı denetçinin örgütün elemanı olduğunu, “dış” kavramı ise örgütten bağımsız olarak hareket eden bir denetçiyi anlatmaktadır. Dolayısıyla dış denetimin temel ögesi bağımsızlık bir anlamda objektifliktir.

Dış denetimin ilk önceliği, şeffaf ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek faaliyetleri göstermek olmalıdır. Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en

⁹⁶ KENGER, Denetçi Yardımcıları, s.5.

⁹⁷ KÖSE, a.g.e., s.17.

⁹⁸ SANAL, a.g.e., s.16.

⁹⁹ KÖSE, a.g.e., s.18.

iyi şekilde performans ölçümünü yaparak yerine getirebileceği için dış denetimin, öncelikle kuramların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir.¹⁰⁰

6.4.3.Yüksek Denetim

Yüksek denetim; kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal güvencelere sahip bulunduğu, çoğu ülkelerde yargısal yetkilerle de donatılmış, genelde malî ve kurumsal bağımsızlığa sahip denetim birimlerince parlamento adına yapılan denetim anlamında kullanılan bir kavramdır.¹⁰¹ Klâsik anlamda yüksek denetim, dış denetim kapsamında değerlendirilirken, dış denetimin yüksek denetim kurumlarının (yüksek denetleme kurulları, sayıştaylar) kamu kuruluşları üzerindeki parlamentolar adına yaptıkları denetimi tam olarak kapsamaması nedeniyle, günümüzde uluslararası literatürde ayrı bir denetim statüsü olarak kabul edilmektedir. Uluslararası literatürde yüksek denetim, anayasal dayanağı ve meslek mensuplarının yasal güvenceleri olan, bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmış, bağımsız ve özerk denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı üzerinde parlamentolar adına yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır.

6.5.Süreklilik Yönünden Denetim Türleri

Zaman açısından, denetimi sürekli denetim ve süreksiz denetim şeklinde ikili bir sınıflamaya tabi tutmak mümkündür.

6.5.1.Sürekli Denetim

Sürekli denetim, denetime tabi organ veya birimlerin aralıksız ve sürekli olarak denetlenmesidir. Süreklilikten amaç, yapılmış veya yapılmakta olan faaliyetlerin denetlenmesidir. Bu anlamda, bir etkinlik olmadığı zaman denetim de yoktur. Sürekli denetim her an, her dakika yapılan denetim demek değildir. Belirli aralıklarla da olsa, sık sık yapılması halinde denetimde bir süreklilik vardır. Özellikle hiyerarşik denetim sürekli bir kontrol şeklidir.

¹⁰⁰ GÜLEN, Fikret, 2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı, s.5, 2003, <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen-dis_denetim_sistemi.doc>.

¹⁰¹ KÖSE, s. 18.

6.5.2.Süreksiz Denetim

Süreksiz denetim, denetimin düzensiz ve talepler üzerine veya yetkili denetim organının kendiliğinden ya da bir olay üzerine yapılması durumudur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMUDA DENETİM ANLAYIŞI

1.TÜRKİYE’DE DENETİM VE KAMU YÖNETİMİ DENETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1.1.Türk Kamu Yönetiminde Denetim

Türk denetim sisteminin köklü bir geçmişi vardır.¹⁰² Batılı anlamda çağdaş denetim örgütlenmesi Tanzimat Dönemi’nde gerçekleştirilmiştir. Türk yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesinde etkili olan Fransız sistemi, denetim alanında da kendisini göstermiş, nezaretlerin (bakanlıkların) iç örgütlenmelerinde teftiş şubesi adında şubeler oluşturularak, denetim hizmetleri bu birimler tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Türk idari Denetim Sistemindeki rol üstlenicilere baktığımızda; genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetleme görevi Sayıştay’a verilmiştir. Ayrıca, yasama denetimini güçlendirmek üzere yasada belirtilen konularda TBMM’ye rapor vermek, genel uygunluk bildirimlerini sunmak, malî içerikli yönetmeliklerle ilgili uygun görüş bildirmek gibi önemli bazı görevler de yüklenmiştir.

Teftiş kurullarının tamamı olmak üzere denetim organlarının önemli bir kısmı Türkiye’de bağlı olduğu makamın veya siyasi otoritenin emri veya onayı olmadan denetim faaliyetinde bulunamamaktadır. Bu tür denetim organlarının denetim faaliyetleri sonucunda düzenledikleri raporlar da genellikle bağlı olunan makamın onayı ile yasal işleme konulabilmektedir. Bir kamu veya siyasi otoriteye bağlı olarak faaliyet gösteren denetim organlarının, denetimlerine tabi olan kuruluşlarda veya birimlerde sürekli denetim yapmaları zorunlu bulunmamaktadır.

1.2.Türk Denetim Sisteminin Yapısal Düzenlemeleri

Türk kamu yönetimindeki denetim hizmetleri karışık bir görüntü sergilemektedir. Kuruluş yapıları itibariyle bu hizmetler bakanlıklar ve diğer bir kısım kamu kuruluşlarının bünyelerinde yer alan denetim birimleri tarafından yürütülmektedir. Ancak, ne bakanlıklar içindeki ne de diğer kamu kuruluşlarındaki bu birimleri belirli standartlar içine sokmak mümkündür. Bu birimlerin çoğu

¹⁰² SANAL, Recep, Türkiye’ de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurumu, s. 90.

teftiş kurulu adını taşımakta ve kurulu oluşturan görevlilere de müfettiş denilmektedir. Bunun dışında başka unvan taşıyan denetim birimleri de mevcuttur.

Unvan bakımından müfettiş dışında uzman, murakıp, denetçi, kontrolör, denetmen, kontrol memuru gibi unvanlara da yer verilmektedir. Denetim elemanlarının büyük çoğunluğu merkezi idare kuruluşlarına bağlı olarak görev yapmaktadırlar, fakat taşra kuruluşlarına bağlı olarak çalışan denetim personeli de vardır. Defterdarlıklarda kontrol birimi, Bölge Çalışma Müdürlüklerinde bağlı İş Müfettişleri bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Mevcut denetim birimlerinin statüleri de farklı olmakla birlikte bunları iki grup içinde toplamak mümkündür. Birinci grup kariyer sistemi olarak nitelendirilebilir. İkinci grubu ise kurumun çeşitli kademelerinde belirli bir süre çalışıp deneyim kazandıktan sonra, atama ile müfettiş unvanını alan elemanlardan oluşan teftiş kurulları oluşturmaktadır. Bu gruba da Adalet Bakanlığı Adalet Teftiş Kurulu ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu örnek olarak verilebilir. Her iki sistemin olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmakla birlikte, birinci sistem daha çok teknik nitelikteki konular için; ikinci sistem ise idarî deneyim isteyen konular için tercih edilmektedir.

1.3.Türkiye’de Uygulamaları Açısından Denetimin Türleri

Ülkemizde denetim, iç denetim ve dış denetim olarak iki şekilde uygulama alanı bulmaktadır.¹⁰³ İç denetimden kasıt, kamu yönetimi sistemi içinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşun hiyerarşik olarak oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi birimleri üzerinde denetimde bulunmasıdır. Dış denetim ise, genel kamu yönetimi sistemi içinde yer alan ancak denetlenen kuruluş dışında örgütlenmiş birimlerce yapılan denetimdir.

1.3.1.İç Denetim

İç denetim kurumun her türlü etkinliğini geliştirmek, iyileştirmek ve kuruma değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir. İç denetçiler, risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı

¹⁰³ ERGUN Turgay ve POLATOĞLU Aykut: s, 343.

olurlar.

İç denetim, kurum faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları iş ve işlemlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finans, muhasebe ve diğer tüm yönlerden araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Diğer bir anlatımla iç denetim, örgüte hizmet amacıyla, örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlemek için örgüt içinde kurulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur.

Kamu yönetimi açısından iç denetim ise, kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesidir. Bu hiyerarşik denetim ya da kendi bünyesinde teşkilatlanmış teftiş kurulları veya 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince oluşturulan iç denetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Teftiş, kamu kuruluşlarının kendi bünyelerinde veya üst yöneticinin hiyerarşik yetki alanı içinde bulunan teftiş kurulları vasıtasıyla yapılan teftiştir.

Kamu yönetimi hiyerarşik olarak örgütlendiğinden, hiyerarşik piramidin her aşaması aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir.¹⁰⁴

1.3.1.1.Hiyerarşik Denetim

Bir kamu kuruluşunda üstün, ast üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denir. Hiyerarşik denetim, amir tarafından işin görüldüğü anda veya aniden yani hiçbir talep ve başvuru olmaksızın kendiliğinden yapılabileceği gibi, ilgili kişi veya kişilerin başvurusu üzerine de yapılabilir.

Hiyerarşik olarak yapılan denetimin ister kendiliğinden veya isterse başvuru sonucu gerçekleştirilsin bazı yetki ve özelliklere sahiptir. Bunlar: 1)Üst, emri altında çalışanlara emir ve talimat vermek yetkisine sahiptir. 2)Üst, astın eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir. 3)Üst, astın eylem ve işlemlerini değiştirmek, kaldırmak, iptal etmek veya yürütülmesini durdurmak yetkisine sahiptir. 4)Üst, bu denetim sonucunda asta disiplin cezası verebilir.¹⁰⁵

¹⁰⁴ ÖRNEK Acar: s, 253.

¹⁰⁵ ARSLAN Süleyman: Türkiye’de Ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, No: 109 (Ankara: Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978), 55-56.

1.3.2.Dış Denetim

Kamu yönetimi açısından dış denetim; kurumun, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, kurumla organik bağı bulunmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir.

Örneğin, Maliye Bakanlığına bağlı olan Maliye müfettişleri bütün devlet kuruluş ve kurumlarını denetleme yetkisine sahiptirler. Bunun gibi, bakanlıkların teftiş kurulları, bakanlıkla ilişkili olan kamu kurumlarını ve KİT'leri denetleme yetkisine sahiptirler. İçişleri Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanan Mülkiye müfettişleri, ayrı birer kamu tüzelkişiliğine sahip olan yerel yönetimleri denetleyebilmektedir.

Ayrıca, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurum ve kurullarca yürütülen denetim ile vesayet denetimi de dış denetim olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁶

1.3.2.1.Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesini ve kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını amaçlar.

Bunun yanında yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini sağlamak amacıyla da bu denetim yapılır.

1982 Anayasasının 127'nci maddesinin 5'nci fıkrasında, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi düzenlenmiştir.

1.4.Türkiye'de Denetim Araçları

Türk kamu yönetiminde denetim için farklı araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlar arasında yalnızca denetim amacıyla örgütlenmiş kurumlar olabildiği gibi, genel görevli olup, gördükleri farklı işler yanında denetim fonksiyonunu da icra eden kurum veya organlar da olabilmektedir.

1.4.1.Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasasının 108. Maddesiyle anayasal bir statü kazanan Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarihinde çıkarılan 2443 sayılı yasayla oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçen DDK, kurul veya komisyonlar halinde çalışarak, konu hakkındaki çalışmalarını içeren bir rapor hazırlar. Rapor, araştırma, inceleme veya denetleme yapılan konu hakkında,

¹⁰⁶ ÖRNEK Acar s, 255.

çalışmayı yürüten sorumlu üye veya komisyon tarafından Kurula sunulur. Kurul raporu görüşerek, oylama yoluyla karara bağlar.

Kurulca kabul edilen raporlar varsa karşı oy yazılarıyla birlikte Cumhurbaşkanına onay için sunulur. Raporlar Cumhurbaşkanının onayından geçtikten sonra, hükümet ve ilgili kurumlar için bağlayıcı olmaktadır.

1.4.2.Sayıştay

Anayasanın 160'ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: ¹⁰⁷ “Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

(Ek fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.) Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.”

Sayıştay'ın görev ve yetkileri Sayıştay Kanununun 5 ve 6. maddelerinde düzenlenmiştir. Sayıştay Kanununa göre Sayıştay'ın görevleri ve yetkileri şöyledir:¹⁰⁸

Sayıştay'ın görevleri;

a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup

¹⁰⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 160.

¹⁰⁸ 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 5

olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.

Sayıştay'ın yetkileri;

(1) Sayıştay, bu Kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma, kamu idarelerinden temsilci istemeye yetkilidir.

(2) Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir.

(3) Sayıştay, denetimine giren kamu idarelerinin işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir.

(4) Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir.

(5) Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, Sayıştay dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir.

1.4.3. Teftiş Kurulları Yoluyla Denetim

Türk kamu yönetiminde denetim görevi genelde teftiş kurulları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminde yerine getirilen denetim hizmetinin başlıca amaçları şunlardır:¹⁰⁹

Yapılan çalışmalarını denetlemek ve değerlendirmek, daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak, kurumlardaki personele çalışmalarında yetiştirilmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmaktır. Bunların yanında teftiş yoluyla, meydana gelen disipline aykırı ve yasa dışı

¹⁰⁹ TAYMAZ Haydar “Teftiş Ve Bazı Kavramsal Gelişmeler”, Denetim, Yıl:1, 6 (Aralık 1982), s.4.

olayların soruşturma ve incelemeleri de yapılır. Yapılan incelemelerin sonuçları ilgili ve üst kademelere iletilir.

Ancak Türk kamu yönetiminde, uygulamada, teftişle görevli olan müfettişler daha çok memurların gördükleri hizmetleri nasıl yerine getirdikleri ve memurluk statüsüne ne derece uygun hareket ettiklerini, tüzük ve yönetmelikleri, emir ve talimatları ne derece iyi anlamış ve uygulamış bulundukları gibi konuları denetlemektedirler.

1.4.4.Mülki Amirin Denetimi

Vali ve kaymakamlar, kendilerine bağlı ve emirleri altında çalışan örgüt birimlerini doğrudan denetleme yetkisine sahiptirler. Bunun yanında yöredeki çeşitli hizmetlerin iyi bir şekilde yürütülmesinden sorumludurlar. Çeşitli kanunlar mülki amirlere bu konuda hem sorumluluk hem de görevler yüklemiş; ayrıca gerekli yetkilerle de onları donatmıştır.

Valilerin denetim konusundaki yetkileri en geniş olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer almaktadır.

Kaymakamların da belli ölçüde denetleme yetkileri vardır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ilçe örgütü ile ilgili maddelerinde bazı önemsiz sayılabilecek istisnalar dışında kaymakamların da valilerin sahip olduğu denetim yetkilerine ilçe düzeyinde sahip oldukları belirtilmiştir.

1.4.5.Amirlerce Yapılan Denetim

Kamu yönetimindeki örgütlenme hiyerarşik bir biçimde olduğundan, her hizmet biriminin bir üst kademesi vardır. Bakanlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluk biçimindeki örgütlenmede üstün astı denetlemesi üstün görevleri içindedir.

Hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir vermesi, astı yönlendirmesi yetkisini içerir. Ast görevini yerine getirirken, başka bir deyişle işlem ve eylemlerde bulunurken, yalnız yasaları kendi anlayışına göre uygulanmaz; üstün anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda uygular. Üstün anlayışı ast için bağlayıcı niteliktedir.

2.AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE DENETİM

Avrupa ülkelerinde, özellikle Avrupa Birliği'nin oluşumundan sonra, klasik denetim anlayışının yerini, kamu yönetimindeki anlayış değişikliğine paralel

olarak daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi için etkin denetime bırakmıştır. Başta İngiltere olmak üzere, AB ülkelerinde, denetimin nasıl yapılması gerektiği konusundaki araştırmalar yoğunlaşarak devam etmektedir. İdarenin kendisini yenileme çalışmaları hız kazanırken, idarenin işleyişini ve verimliliğini doğrudan ve dolaylı etkileyen denetim hizmetlerinin, daha etkili nasıl yapılabileceğinin düşünülmemesi mümkün değildir. Bu çerçevede; idarede verimliliği esas alan performans denetimi öne çıkmaya başlamıştır. Kamu yöneticilerinin, kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullanırken, hukuka uygun hareket edip etmedikleri, denetimde dikkate alınan konuydu. Bu şekilde yapılan bir denetimin yeterli olmadığı, kamu kaynaklarının kamu yöneticileri tarafından verimlilik prensiplerine uygun ve etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının da denetime konu olması gerektiği ileri sürülmektedir.

Avrupa Birliği'nde uygulanan ve COSO (The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) Modeli olarak da bilinen iç mali kontrol sistemi, beş temel unsuru içermektedir. Bunlar; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, izleme-takip süreci, enformasyon ve raporlama teknikleridir.

AB ülkelerinde uygulanan iç mali kontrol sistemleri, iki temel grup altında toplanabilir. Birinci grup; Fransa, Portekiz ve İspanya gibi ülkelere benimsenmiş olan “third party *ex ante* yaklaşım” olarak adlandırılmaktadır.

Yaklaşımın dayandığı temel unsur, iç mali kontrol sisteminin, her kurumun kendi bünyesindeki kontrolörlerce değil, ayrı bir kurum tarafından yürütülmesidir.

İkinci grup; İngiltere, Hollanda gibi ülkelerin benimsediği “yönetim sorumluluğu (management responsibility) anlayışı” olarak adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımda, isminden de anlaşılacağı gibi, kamu iç mali kontrol sisteminin özellikle *ex ante* aşamasının, her bir kurumun kendi bünyesindeki kontrolörleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Görüldüğü üzere iki farklı yaklaşım, birbirinden tamamıyla farklı iki kamu iç mali kontrol sistemi arz etmektedir. Türkiye’de uygulanan sistem ise ikinci yaklaşıma daha yakındır.

Avrupa ülkelerinde dış denetim konusuna geldiğimizde; dış denetimin kamusal hesap verme sorumluluğu bağlamında önemi İngiltere’de Sayıştay, Denetim

Komisyonu, İskoçya Denetim Kurumu ve Kuzey İrlanda Denetim Ofisi'nin oluşturduğu Kamu Denetim Forumu tarafından hazırlanan “Kamu Denetiminin (Dış Denetimin) Prensipleri”¹¹⁰ başlıklı dokümanda vurgulandığı gibi,” Dış denetim hesap verme sorumluluk zincirinde önemli bir halkadır. Dış denetim, hem kaynak sağlayan seçilmiş ya da atanmış kişilere yönelik olarak yukarı doğru ve hem de tüketicilere, yararlananlara, vergi mükelleflerine ve kamuoyuna yönelik olarak dışa doğru hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir.” Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) Kamu Sektörü Komitesi tarafından hazırlanan “Kurumsal Yönetişim: Yönetim Kurulu Perspektifi” başlıklı bir dokümanda¹¹¹ hesap verme sorumluluk çevriminin “genellikle, yüksek denetim kurumunun ilgili kurumda inceleme yaparak rapor hazırlaması, bu raporun yasama tarafından incelenmesi, yasamanın yürütmeye tavsiyelerde bulunması ve yürütmenin cevap vermesi şeklinde dört adımdan” oluştuğu belirtilmektedir.

Avrupa ülkelerinde denetim konusunda iç denetim, kamu kuruluşlarının kendi bünyelerinde veya baş yöneticinin hiyerarşik yetki alanı içinde bulunan teftiş kurulları vasıtasıyla yapılan teftiştir. Dış denetim ise kamu kuruluşlarının kendi bünyelerinde bulunan teftiş kurullarının, o kamu kuruluşunun teşkilat yapısı dışında bulunan yani kendileri ile aynı hiyerarşik yapı içerisinde olmayan başka kamu kuruluşlarını denetlemesidir. Avrupa ülkelerinde iç ve dış denetim konuları son dönemde öne çıkmakla beraber, özellikle yolsuzluklarla mücadele anlamında ve de kurum içi hiyerarşik bağın sağlamlığını devam ettirmek anlamında teftiş kurulları varlığını sürdürmektedir.

Anglo-Sakson yönetim geleneğine sahip olup Avrupa Birliği ülkeleri arasında yer alan İrlanda’da denetim Parlamento(Oireachtas) tarafından yapılan denetim, parlamento adına kamu gelir ve giderlerini bir hesap mahkemesi olarak denetleyen Sayıştay, yolsuzluk denetimlerini yerine getiren yüksek mahkeme statüsünde bulunan Soruşturma Komisyonları bulunmaktadır.

Avrupa ülkeleri arasında yolsuzluklarla mücadele konusunda deneyim sahibi olan İtalya’da mali denetim 1939 yılında kurulan Ekonomi ve Maliye

¹¹⁰ Public Audit Forum (PAF): The Principles of Public Audit, <http://www.public-audit-forum.gov.uk/popa.htm>.

¹¹¹ Bu doküman, Sayıştay denetçileri tarafından 2004 yılında çevirisi yapılarak yayımlanmıştır. Çeviri için bakınız; <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras36KamusalYonet.pdf>.

Bakanlığı'na hiyerarşik örgütlenme dışında bağlı olarak kurulmuş olan Kamu Mali Denetim Birimi (Servizi Ispettitivi di Finanza Pubblica – S.I.Fi.P) tarafından yapılmaktadır. Temel görevleri, teftiş, inceleme ve yasalara uygunluk denetimi yapmak olan bu birim kurumlar arasında, merkezi bir denetim koordinasyon görevi yürütmektedir.¹¹²

Türkiye'nin idari sistem olarak örgütlenmesinde esas aldığı Kıta Avrupası ülkelerinden Fransa'da denetim bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurulları tarafından yapılmaktadır.

Fransa'da parlamento adına kamu harcamalarının en üst hesap mahkemesi olarak denetimini yapan merkezde ve bölgelerde örgütlenmiş Sayıştay bulunmaktadır.¹¹³ Sayıştay, denetimine tabi birimlerde uygunluk, yönetim denetimi yapar, parlamento ve hükümete görev alanıyla ilgili gerekli desteği verir.

Sayıştay gerek idare gerekse de yasamadan bağımsız bir birimdir. Bu bağımsızlık sahip olduğu mahkeme statüsü, başkanın görev süresi boyunca görevde kalma hakkı ve kendi çalışma programını kendisinin belirlemesiyle güvence altına alınmaktadır.

Sonuç olarak Fransa'da denetim, son dönemde kamu yönetiminde yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları neticesinde önemini arttırmış ve amaca dönük, işlevsel bir yapıya kavuşmuştur.

İngiltere'de denetim konusundaki hassasiyetini her dönemde olduğu gibi son dönemde de korumaktadır. İngiltere'de Kamu Reformu çalışmaları ve vatandaşla odaklı hizmet anlayışı çerçevesinde son birkaç yılda denetim fonksiyonundan daha fazla yararlanılması ve bu fonksiyonun daha etkili hale getirilmesi yönündeki çabalar yoğunlaşmıştır.

İngiltere Kamu Hizmetleri Reform Ofisi'nin "Hükümetin Kamu Hizmetleri Denetim Politikası" başlıklı dokümanında; "Kamu parasının ve kamu hizmetleri sunumunun özel hesap verme sorumluluk biçimleri ve standartları bulunmaktadır. Denetim mekanizması kamu hizmetlerinin geliştirilmesine önemli ölçüde katkı sağlar ve kamu kaynaklarının sevk ve idaresi hususunda güvence verir" denilmekte ve İngiltere Hükümeti'nin "bu politika belgesiyle, halka güvence verilmesinde ve

¹¹² Uluslararası Teftiş Standartları ve Ülke Uygulamaları, <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/bol3.doc>.

¹¹³ ALPTÜRK Gül ve AKBULUT Erol: "Fransız Sayıştay", Sayıştay Dergisi, 12 (Nisan-Haziran 1993), s.17-31.

kamu hizmetlerinin gelişimine destek sağlanmasında kullanıcı odaklı ve etkinlik hedefli bir denetim duyduğu güveni” açıkladığı vurgulanmaktadır. Bu Politika Belgesinde denetimin bir dış inceleme/gözden geçirme (external review) olduğu belirtildikten sonra, denetim; hizmet verenlerden (service providers) bağımsız olarak yapılması, hizmetlerin güvenli (safe) ve gerektiği (proper) biçimde sunulduğuna dair bakanlara (ministers) ve kamuoyuna güvence vermesi, hizmetlerin iyileştirilmesine katkı sağlaması, kamuoyuna rapor sunması, harcanan paraya değmesi gereğine işaret edilmektedir.¹¹⁴

3.AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DENETİM

ABD’de kamu yönetiminin denetimini, hem federal devlet hem de federe devletler açısından değerlendirmek doğru olacaktır. Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı, Birleşik Devlet yönetiminin yasama bölümü içerisinde yer alan bağımsız bir kurumdur. Genellikle “Kongrenin İnceleme Kolu” olarak bilinen Sayıştay’ın amacı, Amerikan halkının menfaatleri doğrultusunda Federal yönetimin hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine ve performansının geliştirilmesine yardımcı olmaktır. Bu hedefler doğrultusunda Sayıştay vergi mükelleflerinden toplanan vergilerin nasıl harcandığını inceler. Yasa yapıcılara ve kurumların üst yöneticilerine federal yönetimin daha iyi çalışmasını sağlamak üzere önerilerde bulunur. Sayıştay Kongre temsilcilerine profesyonel, objektif, gerçeklere dayalı, partizan olmayan ideolojik olmayan, doğru ve dengeli bilgi sağlamaktadır. Sayıştay ayrıca hükümet programlarının ve politikalarının geliştirilmesi için önerilerde bulunur.

Amerika Birleşik Devletleri, yerel yönetimlerin denetimi açısından örnek teşkil etmeyen bir yapıya sahiptir. Ülkede mevcut 51 eyalet, yerel yönetimler üzerinde kendi inisiyatiflerine dayanarak yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Ancak, ABD yerel yönetimlerine en geniş kapsamlı özerkliği tanıyan ülkeler arasında en önlerdedir. Federal devlet yapısı, yerinden yönetim anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Bundan dolayı ülkede, yerel yönetimlerin, türleri, organları, görevleri, personeli ve maliyesi gibi konularda bir örneklik mevcut değildir.

¹¹⁴ YÖRÜKER Sacit: a.g.m.

4.DENETİMİN DÜNYADAN UYGULAMA ÖRNEKLERİ

4.1.Genel Bilgiler

Dünya üzerindeki ülkelerin tarihsel, toplumsal, hukuksal, kültürel, beşeri vb. açılardan sahip oldukları farklılıklar idare sistemlerine de yansımaktadır. Yeryüzüne yayılmış olan ülkeler kendi realitelerine ve kendi özgün ihtiyaçlarına göre, kendi yapılarına uygun denetim mekanizmaları oluşturmuşlar ve oluşturmaktadırlar.

4.2.Bazı Ülke Uygulamaları

4.2.1.Çin

Çin’de bir Denetim Bakanı bulunmaktadır. Bu bakan aynı zamanda Çin Komünist Partisinde önemli bir makama sahiptir. Bölgesel ve yerel yönetimler dahil tüm hükümet aygıtını denetleyebilmektedir. Asıl görevi yolsuzlukların önlenmesidir. Bilgi kaynağını ise vatandaşların şikayetleri oluşturmaktadır.¹¹⁵

4.2.2.Japonya

Japonya’da Yönetim ve Koordinasyon Ajansının parçası olarak İdari Teftiş Ofisi vardır. Bir bakanın başkanlık ettiği ofis Japonya’ya özgü “İdari Danışına Sisteminin” bir unsurudur. Bu sistemde kamu kurum ve kuruluşları ile sıkıntılar yaşayan vatandaşlara yardım etmek görevlendirilen beş binden fazla danışman yer almaktadır.¹¹⁶

4.3.Uluslararası Kuruluşların Uygulamaları

4.3.1.Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler teşkilatında denetim, İç Gözetim Hizmetleri Ofisi (Office Of Internal Oversight Services) tarafından yapılmaktadır. Bunun dışında Birleşmiş Milletlerde; BM örgütü bünyesinde olmadan bağımsız olarak çalışan ve Genel Kurula karşı sorumlu olan Sayıştay fonksiyonu gören bir dış denetim organı olan Denetçiler Kurulu (Board Of Auditors); ayrıca bağımsız olarak çalışan, Genel kurula karşı sorumlu olan tüm Birleşmiş Milletler sistemini denetleyen ve çok geniş yetkileri olan Birleşik Teftiş Birimidir (Joint Inspection Board).¹¹⁷

¹¹⁵ İbrahim Kapaklıkaya, Ombudsmanlık sistemi: Dünyadan Örnekler ve MEWA Ombudsmanı için Öneriler, <http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/Pages/Haber.aspx?hid=158>

¹¹⁶ Kapaklıkaya, a.g.m

¹¹⁷ Değirmencioglu, a.g.m. s.36-37

Denetçiler Kurulu ve Birleşik Teftiş birimi bağımsız olarak çalışmakta ve dış denetim yapmaktadırlar. İç Gözetim Hizmetleri Ofisi ise, BM teşkilatı bünyesinde iç denetim yapmaktadır.

4.3.2.Dünya Bankası ve Milletlerarası Para Fonu (IMF)

Başkana bağlı bir “iç denetim birimine” sahip olan Dünya Bankasında 1994 yılında İcra Direktörleri Kuruluna bağlı bir “teftiş kurulu” (Inspection Panel) oluşturulmuştur. Milletlerarası Para Fonunda (IMF) İç Denetim Ofisi “İç Denetim ve Teftiş Ofisine” (Office of Internal Audit and Inspection) dönüştürülmüştür.¹¹⁸

5.TÜRKİYE’DEKİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDEKİ DENETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

İç denetim uygulamaları bakımından ülkeler arasında büyük farklılıklar görülmektedir. Bu konuda Avrupa ülkeleri arasında iki geleneksel yaklaşım mevcuttur. Bunlar merkezîyetçi yaklaşım ve ademi merkezîyetçi yaklaşımdır. Bu yaklaşımlardan, Napolyon Kanunları geleneğinden hareket eden ve üçüncü taraf “ex-ante” (harcama öncesi) olarak adlandırılan Fransa, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerde görülen yaklaşıma karşılık; Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanan sorumluluğun yönetime ait olduğu yaklaşım bulunmaktadır.

Merkezi model, 5018 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce, ülkemizde de uygulanan modeldir. Bu modelde Maliye Bakanlığı bütçeyi hazırlamakla kalmaz, kendi personeli olan sayman ve bütçe dairesi başkanı gibi unvanları olan personeli diğer bakanlıklara yerleştirmek suretiyle harcama öncesi kontrol yapar. Bu yapıda iç denetim yine Maliye Bakanlığı personeli olan Maliye Müfettişi, Muhasebat Kontrolörü gibi unvanlardaki personel tarafından yapılır.

Ademi merkezîyetçi yapıda her bakanlık kendi bütçelerinden harcama yapılması ve harcama sırasında gerekli kontrol ve güvenlik önlemlerini almaktan tümüyle sorumludur. Bu yapıda iç denetim, her bakanlığın kendi bünyesinde yer alan denetim elemanları tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak, yasal uygunluk ve enformasyon teknolojisi denetimlerini de kapsayacak şekilde yapılır.

Bunlar dışında Almanya’da olduğu gibi iç ve dış denetim fonksiyonlarının birleştirilmesini kapsayan karma modeller de vardır. Bu modelde; iç denetim kamu

¹¹⁸ Bilal Yücel, Gelişmiş Ülkelerde Teftiş Kurulları Koruma Altında

kuruluşlarının kontrol sistemlerinin bir parçası olmak yerine dış denetimin parçası olarak görülür. İç denetim elemanlarının kadroları çalıştıkları kuruluşa bulunmasına rağmen, Federal Denetim Mahkemesinin (Sayıştay) gözetimi altında teknik ve mesleki yol göstermesiyle denetim yapar ve doğrudan bu yüksek mahkemeye rapor sunar. Bu modelde geleneksel iç denetim rolünden ziyade harcama öncesi ön denetim rolü ifa edilir.

İsveç modelinde “İsveç Denetim Ofisi” (Sayıştay) Maliye bakanlığı bünyesinde merkezi devlet yapısının bir parçası olarak yer alır. Bununla birlikte yönetimden tamamen bağımsız olarak inceleme konularını seçme ve rapor yazma gibi tam bağımsız olarak faaliyet gösterir. Bu birimin başkanı Genel müfettiş unvanını taşır ve Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir süre için seçilir.

Türk Sayıştay’ının hali hazırdaki yapısı Fransız Sayıştay’ına benzemekle birlikte, bazı farklılıklar da bulunmaktadır. Türkiye’de Fransa’da olduğu gibi Bölge Hesap Mahkemeleri bulunmamaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak, Sayıştay’ımızın denetleme alanı her ne kadar geniş de olsa yeterlilik gösterememektedir. Ayrıca bu durum, Türkiye’nin bu anlamda daha merkezi olduğunu göstermektedir.

Türk denetim sistemini çağdaş denetim sisteminden uzaklaştıran bazı özellikler aşağıda sıralanmıştır. Sıralanmış olan bu özellikler aynı zamanda Avrupa Birliği ülkelerindeki denetim sistemi ile farklarımızı ifade etmektedir:

-Denetim birimlerinin bir kısmı, en üst amire veya yönetim kademesinin en üstüne, bir kısmı ise alt kademe yöneticilerine bağlıdır (Amire bağlı olma ve emirle iş yapma ve idareye tabi olma esası).

-Denetim elemanı onay veya görevlendirme uyarınca iş yapabilmektedir. (Görevler amirden onay alınarak veya amirce görev verilerek yapılabilir).

-Denetim, idarelerin tüm karar ve işlemleri üzerinde değil, tekil işlemler bazında yürütülmekte, faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilmemektedir.

-Denetim, sistematik ve sürekli değil, kısmi ve belirsiz zamanlıdır.

-Denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmaktadır (Yönetimlerin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele alır).

-Denetim güvencesi vermemektedir (Üçüncü kişilere ve kamuoyuna denetimi

altındaki idarenin faaliyetlerinin ve maliraporlarının doğruluğunu garanti etmez ve bu yönde sorumluluk üstlenmez).

-Denetimler risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, tesadüfi veya verilen görev üzerinde yoğunlaşmaktadır.

-Denetim esas itibariyle hata bulmak üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşır. Bazen hatalı veya sübjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebilmektedir. Bu nedenlerle denetim, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

-Denetim raporlarının düzenlenmesi ve işleme tabi tutulması zaman alıcı ve çok aşamalı prosedüre tabidir. Denetim ve soruşturma raporları denetim elamanının birden çok iş üstlenmesi, yazımda ve belgelendirmedeki zorluklar nedeniyle çok uzun bir zamanda (6 ay, bir yıl, iki yıl gibi) hazırlanabilmektedir.

-Denetim sonuçları kamuoyuna açık değildir (Teftiş, denetim ve soruşturma raporları gizlidir).

-Mali denetim, bağımsız ve uzmanlığa dayalı olarak yürütülmemektedir. Maliye Bakanlığının mali denetimdeki rolü açık olarak tanımlanmamıştır. Kimlerin mali denetim yapacağı kanunlarda açık olarak belirtilmemiştir.

-Teftiş kurulları ve denetim birimlerinin kendi aralarında ve bunlarla dış denetim organı arasında herhangi bir koordinasyon yoktur. Hatta aynı Bakanlık içerisindeki denetim birimleri arasında dahi koordinasyon, işbirliği ve iletişim yoktur.

-Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır.

-Müfettiş, Kontrolör ve diğer denetim elemanlarının statüleri, görev tanımları ve bağımsızlıkları açık olarak belirlenmemiştir.

-Denetim elemanlarının idari göreve geçişi belli esaslara bağlanmamış olduğundan teftiş kurulları ve denetim birimleri idareye geçiş aracı olarak görülmektedir. Diğer taraftan pasif görev adına ve cezalandırıcı mahiyette idareden bu kurullara atama yapılabilmektedir. Bu nedenlerle meslek ve mesleki bağımsızlık zarar görmektedir.

-Denetimler standartlara ve önceden hazırlanan rehberlere uygun olarak yürütülmemektedir. Denetim birimi kendi mesleki eğitim ve teamüllerine göre

hareket etmektedir.

-Denetim elemanları, yetki, statü, unvan ve özlük hakları yönünden birbirinden farklılaştırılmıştır. Bu nedenle çakışma ve çatışmalar mesleğe ve ülkeye zarar verecek boyutlarda olumsuz bir rekabete yol açmaktadır.

-Denetim birimleri, idarenin hiyerarşik yapısına paralel bir yetki ve statüye tabi kılındığından, denetim elemanları arasında hiyerarşik bir yapı ve denetimde mükerrerlik ortaya çıkmakta, yetki ve statü karmaşası yaşanmakta, birimler arasında meslek ve unvan taassubu artmakta ve bunların sonucunda da denetimin bağımsızlığı ve saygınlığı zedelenmektedir.

-Siyasi ve idari amirlere bağlılık ve onlardan emir alma nedeniyle denetim sistemi siyasi baskı ve yönlendirmelere açıktır. Bazı güvencelere karşın siyasi amaçlar doğrultusunda kullanılma veya baskı görme riski yüksektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DENETİMİN YENİDEN YAPILANDIRMASI ÇALIŞMALARI, TEFTİŞ SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1.YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI

1.1.Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

Kamu hizmeti kavramının nitelik ve kapsamının değişmesine paralel olarak denetim olgusunun kapsamı da gün geçtikçe değişime uğramakta yeni boyutlar kazanmakta dolayısıyla da Türk Kamu Yönetiminde denetim sisteminin yapısı, işleyişiyle ilgili sorunlar giderek çeşitlenmekte ve artmaktadır.¹¹⁹

Bu durum sonrasında denetim sistemlerinin ihtiyaçlara cevap verememesi de yeniden düzenleme çalışmalarını karşı konulmaz bir ihtiyaç haline getirmiştir. Denetim sistemleri iyileştirme, yeniden düzenleme çalışmalarıyla varlıklarını sürdürmektedir.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinin kurumsal anlamda iki temel ayağı vardır. Birincisi, yeniden yapılanmanın kapsamına vurgu yapmak üzere devletin rolü ya da işleyişinin ne olacağına ilişkindir. İkincisi de, yöntemle ilgili olan rollerin gerçekleştirilme biçimidir.¹²⁰

Ekonomik, politik ve kültürel kuramların köklü değişimi yanında bu alanlar için geçerli olduğu varsayılan düşünce biçimleri ya da paradigmların dönüşümü anlamına gelmekte olan yeniden yapılanma süreci zamanla bir zorunluluk olmuştur.

Kamu yönetiminin küçülmesinin gündeme geldiği; kamu yönetiminin tüm faaliyetlerinde devletin, esas olarak kamuya değil müşteriye hizmet götüreceği; kamu yöneticilerinin de özel işletme yöneticisi gibi davranması gerektiği düşüncesi de günümüz yönetim anlayışlarının sıradan söylemleri haline gelmiştir.¹²¹

Yönetim alanında ülkenin çağa ayak uydurmasını geciktiren, kamu hizmetlerinin hızlı, verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde yerine getirilmesini engelleyen, halkın yönetime katılma ve katkıda bulunma olanaklarını oldukça kısıtlayan bir sistemin hakim olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla 21.yüzyılın perspektifinde bilgi toplumuna,

¹¹⁹ SARAN, U., a.g.m., s.968.

¹²⁰ ULUĞ, Yönetimde Yeniden Yapılanma..., s.5.

¹²¹ SAYLAN, a.g.m., s.575,588.

yüksek teknolojiye, küreselleşen ekonomiye, demokratik, katılımcı, üretken yönetim sistemine geçişi sağlayacak biçimde sistemin yeniden yapılandırılmaya¹²² gereksinim duyduğu kanaatinin sonrasında yeniden düzenleme çalışmaları yönetimlerin önemli gözdeleleri arasında yer almıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, reform, reorganizasyon ve benzeri söylemlerin temelinde yer alan “tepeden-kökten müdahale” ya da “doktor-hasta” modelleri yerini “kamu yönetimi bütün halinde kendi kendini nasıl yenileyebilir?” yaklaşımına bırakmıştır.¹²³

Bir zorunluluk olarak algılanan yeniden yapılandırma sürecinin amacı; toplumsal refahı arttırıcı yönde, toplumsal istemleri daha etkili olarak hayata geçirebilmektir. Bunun için de kamu yönetimini güçlendirmek daha etkili, verimli kılmak gerekmektedir. Bu şekilde insan gücünden, mekandan, donanımdan ve finansman kaynağından optimal yarar sağlayabilecek bir yaklaşım izlenmiş olacaktır.¹²⁴

Tarih boyunca yönetimin daha verimli ve etkin olmasını sağlamak amacıyla, iyileştirme çalışmaları yapılmıştır. Uzun bir yönetim deneyimine, kendine özgü yönetim yapısına sahip olan, Osmanlı Devletinde de bu anlamda çeşitli iyileştirme çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

Osmanlı Devleti’ndeki ilk iyileştirme çalışmaları “devlet adamlarına öğütler” ve “devletin nasıl kurtulacağı” düşüncesi etrafında gelişmiştir. Lale devri ile başlayan modernleşme hareketleriyle batı tipi rasyonel bürokrasiye geçiş arayışları hız kazanırken, imparatorluğun son dönemlerine damgasını vuran ıslahat anlayışı, imparatorluğun yıkılışına değin önemini korumuştur.¹²⁵

Türk Denetim Sisteminin yeniden yapılandırılma sürecine bakıldığında, kamu yönetim sisteminin yapılandırılması ile bağlantılı olduğu görülmektedir. Ülkemizin, içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullara bağlı olarak kaynak kullanımı ve yasa oluşturma ve uygulamayla ilgili çeşitli sorunları bulunmaktadır. Kamu yönetim sistemimiz ve bu sisteme bağlı, onun bir alt sistemi olan denetim de doğal olarak

¹²² GÜNEL, a.g.m., s.23.

¹²³ PEKER, a.g.m., s.5.

¹²⁴ ULUĞ, Feyzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 37, Sayı 1 (Mart), s.3, 2004.

¹²⁵ MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Mülkiye Görüşü, MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ, Ankara, Mayıs, s.1, 2004.

yönetim sisteminden ayrı düşünülemez. Kamu yönetimi nasıl içinde yer aldığı ekonomik ve sosyal şartların etkisi altında kalıyorsa denetim sistemi de olumlu ve olumsuz yanlarıyla kamu yönetim sisteminin ayrılmaz parçası olarak onun etkisi altında kalmaktadır.

Kamu yönetimini değişime yönelten genel nedenler arasında en belirgin olanı kamu açıklarıdır. Kamu harcamalarının bütçeye getirdiği yük ve bunun mali sistemde yarattığı sıkıntılar daha etkili bir kurumsal yapıya olan gereksinimi ortaya çıkarmıştır. Özellikle Türkiye'nin uluslararası finans kuruluşlarına olan dış borçları ve bu kuruluşları temsil eden IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşların, kamu açıklarını daraltma yönündeki baskıları sonrasında bu gereksinim oluşmuştur.¹²⁶

Türk Kamu Yönetiminin sorunlarını gidermek amacıyla girişilen birçok reform hareketi bulunmaktadır. Bunlar arasında ilk olarak, 1949 yılındaki Neumark Raporu, 1951 yılındaki Barker Raporu ve 1962-1963 yıl aralığını kapsayan dönem içinde yapılan ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi aşamasında gerçekleştirilen ilk ciddi ve kapsamlı çalışma olarak bilinen MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu akla gelmektedir.

Yeniden düzenleme anlamında yapılan önemli çalışmalardan bir diğeri de, TODAİE tarafından ilki 1966 yılında düzenlenen ve daha sonra gelenekselleşen Teftiş Hizmetlerinin Geliştirilmesi Semineri'dir. Bu seminerler ile denetim sorunları tüm kamu kuruluşları açısından genel ve kapsamlı olarak belirlenmeye çalışılmış, denetim sisteminin sorunlarına çözüm bulma yoluna gidilmiştir.¹²⁷ Sonrasında ise 1971 yılında düzenlenen İdari Reform Danışma Kurulu Raporu - İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler ile 1991 yılında düzenlenen Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu akla gelmektedir.

Türk Kamu Yönetimini iyileştirmeyi amaçlamış olan yeniden düzenleme çalışmaları yıllık programlarda ve hükümet programlarında geniş çapta ele alınmasına ve bu çalışmalar bir takım yararlar sağlamış olmasına karşın, genel anlamda uygulamada aynı oranda başarı sağlanamamıştır.¹²⁸

¹²⁶ ULUĞ, Yönetimde Yeniden Yapılanma... , s.1,2.

¹²⁷ SARAN, U., a.g.m., s.967.

¹²⁸ AKIN, a.g.m., s.81.

1.2.Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un Denetim Açısından Değerlendirilmesi

5227 sayılı kanunun ilk maddesinde kanunun amacı açıklanmış olup bu amaç; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan, bir kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması, kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlemesi şeklinde açıklanmıştır.

Kanun genel gerekçesinde 21.yüzyılda kamu yönetiminin dayanması gereken temeller ve ilkeler saydamlık, hesap verilebilirlik, etkililik, verimlilik olarak sıralanmış ve belirsizliği, ayrımcılığı giderecek şekilde hukuka dayalı bir yönetim yapısının var olması istenmiştir.

Kanunun 38.maddesinde denetimin tanımı yapılmıştır. Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır. şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun ile denetimin amacı rehberlik, eğitim ve danışmanlık olarak belirlendiği için asıl olarak hatalar ortaya çıkmadan önlemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırmak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve çalışanları geliştirmekle ilgilenmesi gerekli görölmüştür.

Ayrıca kanunun 39. maddesinde denetimin kapsamı yeniden ele alınmış kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar şeklinde ifade edilmiştir. Bu yaklaşımıyla kanun, YKY anlayışı doğrultusunda, 3E formölünü benimsenmiş ve yönetimin bu felsefe ile işlemlerini sağlamayı amaçlamıştır. Performans denetimi bağlamında; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder denilmiştir. Performans denetimine geçilebilmesi için

öncelikle kamu yönetiminin işleyişinin hukuka uygun olması gerekir. Bu noktada hukuka uygun hareket etmeyen yönetimin, performans denetimini ön plana çıkarması, Türkiye’de yapılan yolsuzlukların üzerinin örtülmesinden başka bir amaca hizmet etmeyecektir. Ayrıca performans denetimi, hukuki denetimin alternatifi değil, onun tamamlayıcısı konumundadır.¹²⁹

Özellikle kanunun hazırlık sürecinde, yeniden yapılanmanın kapsamı açısından farklı seçenekler üzerinde çalışılmadığı ve doğrudan yerleşme ilkesi üzerine yoğunlaşıldığı görülmektedir. Bütün olarak ele alındığında ise Türk Kamu Yönetiminin merkezi örgütsel yapısına ve yönetim geleneğine karşı köklü bir yerleşme projesi içine girildiği görülmektedir. Kanun mevcut şekliyle Türkiye’nin yönetim biçimini temelden değiştirecek bir anlayış ürünü olma özelliği taşımaktadır. Durumsal koşulların yok sayılması ise, projenin kendi iç çelişkisidir. Bu nedenle de kanunun sıradan bir reform olarak ele alınmaması gerekmektedir.¹³⁰

Kanunla oluşturulan denetim sistemi kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesini benimsemiştir. 40.madde ile iç ve dış denetim yapmaya yetkili kişi ve kuruluşlar açıklanmış; iç denetimin kamu kurum ve kuruluşların kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca, dış denetimin de Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırabileceği belirtilmiştir.

Kanunla Türk yönetim sisteminde geleneksel bir denetim mekanizması olan teftiş kurulları ve denetim birimlerinin kaldırılması düşünülmüştür. Ancak idari sistem için bir güvence, usulsüzlük ve yolsuzluklara karşı önleyici bir fonksiyon, organize suçlarla mücadelede etkili bir araç olan teftiş kurullarının tasfiyesi yerinde olmayan bir karar olarak algılanmalıdır.¹³¹ Teftiş kurullarının tasfiyesi sonrasında ortaya çıkan boşluk doldurulamadığında, bütün taraflar özellikle kurumsal kültür ve toplumsal çıkarlar olumsuz etkilenecektir.

Kurumun sağlıklı çalışmasının güvencesi olan yasal yetkilerle koruma altına alınmış, soruşturmacı birime olan ihtiyaç ihmal edilemeyecek bir öneme sahiptir. Bu doğrultuda kanun ile denetimin soruşturma boyutu boşlukta kalmıştır. Kayırma ve yolsuzluk dedikodularından, uygulamalarından geçilmeyen bir ülkede, teftiş

¹²⁹ Maliye Müfettişleri Derneği, a.g.m., s.46.

¹³⁰ ULUĞ, Yönetimde Yeniden Yapılanma..., s.11.

¹³¹ MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ, a.g.m., s.6,7.

kurullarını tasfiye yoluyla kamu yönetim sistemini gerekli “profesyonel” korumadan yoksun ve başıboş bırakmak; usulsüzlük ve yolsuzluktan, başka bir sonuç getirmeyecektir.¹³²

Teftiş kurullarıyla ilgili düzenlemenin gerekçesinde, etkili denetimin yapılamadığı, denetimin tarafsız olmadığı, kaynak ve maliyetlerin iyi kullanılmadığı ve yolsuzluklarla gerektiği gibi mücadele edilemediği dile getirilmiştir. Bu yetersizliklerin sebebi olarak da teftiş kurulları sorumlu bulunmuştur. Ancak “denetimin denetimi” şartını gerekli kılmamak üzere, tasfiyenin öncesinde teftiş kurullarının denetim yapısının gözden geçirilmesi yarar sağlayacak bir yaklaşım olabilir.

Nitekim sorun sadece kurumdan ibaret değildir onu işleten yaklaşımda oldukça önemlidir. Kurulacak sistemi işletecek olan yine insandır. Dolayısıyla denetim alanında gerçek anlamda uzmanlaşmış, yasaların uygulanmasını iyi bilen, dış etkilerden yasal güvencelerle korunarak yansızlığı sağlanmış olan denetim birimlerince denetlenmesinin, amaca hizmet edemeyeceğini söylemek doğru değildir.¹³³ Dolayısıyla kurumun ve onu işletecek olan insan faktörünün bir arada uyumla işlemesi başarı için asıl gerekli olan unsurdur.

ABD’de, mevcut denetim sisteminde yer alan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önüne geçilememesi üzerine 1978 yılında genel müfettişlik sistemi kurulmuş, yeni kanunlarla da günümüze kadar teftiş sistemi güçlendirilmiştir. Yani gerekçede belirtilenin aksine, çağdaş denetim sisteminin içinde teftiş kurullarına yer verilmiş, ABD ve AB ülkelerinin birçoğunda iç denetim, Sayıştay denetimi ve özel denetim kuruluşları yanında güçlü teftiş kurulları oluşturulmuştur.¹³⁴

Gelişmiş dünya deneyimlerine bakıldığında, yerinden yönetim ve yerleşme yönündeki eğilimlere karşı durmanın elbette bir anlamı yoktur. Ancak asıl önemli olan bunun ölçüsüdür. Merkezi yönetimin görevlerini yerleştirmeden önce hedef, yerinden yönetim ilkesini daha çok etkinleştirmek olmalıdır. Bu açıdan, var olan yerel yönetim modeli geliştirilmeli; saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi çağın gerektirdiği yönetim ilkeleri doğrultusunda işleyen bir yönetim oluşturulmalıdır. Taşra birimlerini ve bunların ürettikleri hizmetleri yerine göre

¹³² ULUĞ, Kamu Yönetimi Temel Kanunu..., s.118.

¹³³ ULUĞ, Kamu Yönetimi Temel Kanunu., s.109.

¹³⁴ MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ, a.g.m., s.5.

belediye ya da özel yönetimlere aktarmak, sorunun karmaşıklaşarak biçim değiştirmesinden başka anlam taşımayacaktır.¹³⁵

Kamuoyu ile yeterli tartışma ve paylaşım sağlanmadan, uzmanlık düzeyinde bir benimsenebilirlik alanı yaratılmadan, “oldu-bitti” yaklaşımı ile yönetim sistemine yönelik atılacak adımlar, beklenmeyen sonuçlarından ötürü, hem yönetsel hem de teknik açıdan, etkili bir karar ve yönetim süreci ile bağdaşmayan yapı sergileyecektir.¹³⁶

Kamu yönetiminin sorgulanması, bu doğrultuda tartışmaların yaşanıyor olması daha sağlıklı yönetim sistemi oluşturmak açısından gerekli bir unsurdur. İlgili toplumsal kesimlerin görüşünün alınması ve ortak uzlaşısı ile geniş kitlelerin benimsediği ve kabul verdiği bir yapılanmaya gidilmesi hem düzenlemelerin hayata geçirilmesi hem de sonuçları açısından memnuniyet verici olacaktır.

1.3.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Denetim Fonksiyonu

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun konumuz açısından önemi, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun(Veto edilen) ile denetim konusunda öngörülen ve literatürümüze yeni eklenen iç denetim konusunda düzenleme getirmiş olmasıdır.

5018 sayılı kanunun 55’inci maddesinde, iç kontrolün tanımına yer verilmiştir. 55’inci maddede; “İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu mali yönetimini, planlanan amaç ve hedeflere ulaşılması yolunda etkili biçimde gerçekleştirebilmek için harcama sonrasında yürütülen iç denetim faaliyeti, 5018 sayılı Kanunun 63, 64, 65, 66 ve 67’nci maddelerinde belirtilmiştir.

63’üncü maddede iç denetim faaliyeti tanımlanmıştır. “İç denetim, kamu

¹³⁵ ULUĞ, Yönetimde Yeniden Yapılanma..., s.25-27.

¹³⁶ ULUĞ, Kamu Yönetimi Temel Kanunu..., s.120.

idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”

64’üncü maddede iç denetçinin görev tanımı yapılmış ve iç denetçilerin çalışma usulleri hakkında bazı genel düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler;

Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

-Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

-Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

-Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapma

-İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

-Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

-Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

-Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi

dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

İç denetçinin nitelikleri ve atanması konusu ise Kanunun 65'inci maddesinde anlatılmıştır. Kanuna göre, İç denetçi olarak atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48'inci maddesinde belirtilenler ile aşağıdaki şartları taşıması gerekir:

-İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak,

-Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak,

-Mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak,

-İç Denetim Koordinasyon Kurulunca gerekli görülen diğer şartları taşımak.

Kanunda, kamu idarelerine iç denetçi olarak atanacaklar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitimine tabi tutulur. Eğitim programı, iç denetçi adaylarına denetim, bütçe, malî kontrol, kamu ihale mevzuatı, muhasebe, personel mevzuatı, Avrupa Birliği mevzuatı ve mesleki diğer konularda yeterli bilgi verilecek şekilde hazırlanır. Bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilir. İç denetçi adayları için uygulanacak eğitim programının süresi, konuları ve eğitim sonucunda yapılacak işlemler ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usûlle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanun, kurulacak İç Denetim Koordinasyon Kurulunun hangi kuruma bağlı olacağını, kimlerden oluşacağını, yürüteceği görevleri ve bunlar dışında Kurulla ilgili bazı benzeri konuları 66'ncı ve 67'nci maddelerinde düzenlemiştir.

66'ncı maddede açıklandığı üzere, Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Bunların 67'nci maddede belirtilen görevleri yapabilecek niteliklere sahip olması şarttır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler.

Gerekli görülen hallerde İç Denetim Koordinasyon Kurulu, oy hakkı olmamak kaydıyla teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri de toplantılara davet edebilir. Kurulun çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunun önerisi üzerine Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunda görevlendirilenlerin asli görevleri devam eder. Başkan ve üyelerine, ayda dörtten fazla olmamak üzere her toplantı günü için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutar üzerinden toplantı ücreti ödenir.

67'nci maddede İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri belirtilmiştir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütür:

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

- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek,

- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak,

- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak,

-Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak,

-İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek,

-İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak,

-İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak,

- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek,

-İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek,

-İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.

-Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, bu şekilde, “iç denetim”, “iç denetçinin görevleri”, “iç denetçinin nitelikleri ve atanması”, “iç denetim koordinasyon kurulu” ve “iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri” madde başlıkları altında açıklamıştır.

Ayrıca iç denetim sisteminin tam olarak uygulanabilmesi için gereken geçiş süreci için bazı unvanlara sahip olanların doğrudan iç denetçi olarak atanabilecekleri geçici madde 5’de belirlenmiştir. Bu maddede;

“31.12.2004 itibariyle;

-Maliye Bakanlığı kadrolarında Bütçe Dairesi Başkanı, Muhasebe Müdürü, Gelir Saymanlık Müdürü, Malmüdürü, Saymanlık Müdürü, Vergi Dairesi Müdürü, Vergi Müdürü, Askeri Defterdar, Devlet Muhasebe Uzmanı ve Muhasebe Denetmeni olarak görev yapanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kamu idarelerinde Muhasebe Yetkilisi; (Devlet Muhasebe Uzman Yardımcıları ile Muhasebe Denetmen Yardımcıları hariç) bunların yardımcıları ile kadro unvanı sayman olanlar ise Muhasebe Yetkilisi Yardımcısı,

-Özel bütçeli idareler, mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının muhasebe birimlerinde, birinci derecede sorumlu olarak çalışanlar ile daha önce bu görevi en az beş yıl yapmış olanlarla bu idarelerde bütçe dairesi başkanı, gelir ve gider dairesi başkanı, muhasebe daire başkanı, gelir müdürü, bütçe müdürü ve

muhasebe müdürü olanlar anılan idarelerde Muhasebe Yetkilisi,

-Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi, Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, Bütçe Kontrolörü, Muhasebat Kontrolörü, Gelirler Kontrolörü, Milli Emlak Kontrolörü, Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye İşletmeleri Kontrolörü, Hazine Kontrolörü kadrolarında çalışmakta olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar kamu idarelerinde İç Denetçi,

-Bakanlık, Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlüklerde Müfettiş veya Kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahallî idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında İç Denetçi,

-Muhasebe, Millî Emlak ve Vergi Denetmenleri, Belediye Müfettişi ve Hesap İşleri Murakıbbı olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar mahallî idarelerde iç denetçi olarak 31.12.2007 tarihine kadar atanabilirler.” denilmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen denetim yapılanması ve veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile bu kanunun uygulanması sonucunda çıkarılacak olan bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat ve görevlerine ilişkin yasalarda yer alacak olan denetime yönelik düzenlemeler büyük önem teşkil etmektedir. Denetimin bundan sonraki işlevleri yanında, mevcut denetim elamanlarının yeni yapılanmadaki konumlarıdır.

Muhasebe-i Umumiye Kanunun yerine alan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, iç ve dış denetim olarak isimlendirilen Türk denetim sisteminde yeni yer alacak bir denetim yapılanmasına gidilmektedir.

Veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile öngörülen denetim yapılanması ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirdiği denetim yapılanması bazı farklılıklara rağmen örtüşmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda, kamu denetiminin merkezine iç ve dış denetim oturtulmaya çalışılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsayacak şekilde yürütülecektir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki

Kanunun 40'ncı maddesinde, merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca, bu amaçla Sayıştay'ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabileceği belirtilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ise, kamunun tümünde dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

İç denetim tüm gelişmiş ülkelerin uyguladığı, modern, verimli ve etkili bir denetim yapılanmasıdır. Veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunda, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının teşkilat yapıları içinde denetim birimi olarak teftiş kurullarına yer verilmemiştir. İç ve dış denetim odaklı bir yapılanmanın yanında, özellikle müşteri, mükellef ve üçüncü kişilerle kurumlara yönelik işlevleri olan bakanlıklarda kuruluş kanunlarında da yer alması kaydıyla rehberlik ve denetim birimi kurulabileceği öngörülmüştür. Kurulacak bu birimin rehberlik niteliği gerek Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda gerekse Veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunda temellendirilen iç denetimdir. Çünkü iç denetim, esas itibarıyla gelecek odaklı rehberlik ve danışmanlık yönü de olan bir denetimdir. İç denetçilerin yasal uygunluk denetimi görevini yerine getirecek olmalarının yanında, kurumun üst yöneticisine danışmanlık ve kurumda rehberlik yapmaları da amaçlanmaktadır.

2.TEFTİŞ SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI

2.1.Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark Tarafından Tespit Edilen Sorunlar

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde öğretim üyesi olan Ord. Prof. F.Neumark, 1949 yılında Başbakanlığın emriyle Devlet idaresinde rasyonel çalışma bakımından mevcut olan noksanlıklarla bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiştir. Prof. Neumark, görüşlerini "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Rapor" da açıklamıştır.¹³⁷

¹³⁷ Fritz Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı

Raporda idari sistemin yanı sıra, teftiş konuları da ele alınmıştır. Raporun, Teftiş meselelerine mütedair düşünceler bölümünde belirtilen sorunları şu şekilde özetlenebilir:

a) Bazı teftiş kurulları mükemmel bir şekilde çalıştığı halde bazıları görevlerini gerektiği şekilde yapamamaktadır. Çünkü fiilen çalışan müfettiş sayıları yetersiz bulunmaktadır. Teftişle ilgili mevzuat yeknesak değildir. Bazı teftiş kurullarında gerek öznal ve gerekse nesnel açıdan yetersizdir.

b) Müfettişler tarafından düzenlenen raporlara gereken önem verilmemektedir. Müfettiş önerileri kağıt üzerinde kalmaktadır.

c) Muhtelif teftiş kurullarının çalışmaları gerektiği gibi koordine edilemediğinden bir tarafta tedahüller ortaya çıkmakta, öbür yandan bazı birimlerin teftişi ihmal edilmektedir.

d) Müfettiş sayısının yetersizliğinin sebepleri kadro yetersizlik değil, önemli ölçüde münhallar bulunması ve mevcut müfettişlerde bir kısmının merkezde müfettişlikten başka görevlerde çalıştırılmasıdır.

e) Bir kısım teftiş kurulunda çalışmanın tam randımanlı olmaması hususu, müfettiş sayısının yetersiz olmasından çok, mevcut müfettişlerin rasyonel olmayan bir şekilde çalıştırılmasında kaynaklanmaktadır.

f) Bazı müfettişler, belli bir yerde ciddî bir teftişin gerektirdiği süreden az veya fazla kalmakta, raporlarını bir kaç aylık ve hatta bir yıllık bir gecikme ile vermektedirler.

g) Bazı idare birimlerinin, 5-10 yıllık bir süre içinde hiç bir surette teftiş edilmemiş olmalarına karşın, bir kısmı müteakip yılda ve hatta aynı yıl içinde bir kaç defa teftişe tâbi tutulmaktadır.

2.2.“Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” Başlıklı Araştırma Projesi Kapsamında Belirlenen Sorunlar

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından iki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütölen “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlar kitap olarak basılmıştır.

Çalışmada kamu yönetimi içerisinde yer alan Türk idari denetim sistemi alanında tespit edilen sorunları aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.¹³⁸

a) 1970’li yıllardan itibaren, piyasa/sektör denetimi yapmak üzere, uzmanlık birimleri olarak, kontrolörlük ve denetmenlikler oluşturulmuştur. Ancak bu birimler ile birlikte teftiş birimlerinin piyasa/sektör denetimi görevleri korunmuştur. Öte yandan, piyasa/sektör denetimini yetine getiren birimlere teftiş yetkisi de verilmiştir.¹³⁹

b) Teftiş birimlerinde, rapor çeşitliliği ve karmaşası vardır; bu karmaşa varlığını sürdürmektedir. Bu rapor çeşitliliği ve karmaşasından, Türkiye’de teftiş ve denetim faaliyetinde teftişin ve raporlamanın belli standartlarda yapılmadığı anlaşılmaktadır.¹⁴⁰

c) Teftiş ve denetim faaliyetlerinde, rapor türleri arasında soruşturma raporları ağırlıklı bir konuma sahip bulunmaktadır.¹⁴¹

d) Türk kamu yönetiminde, denetim çalışanları ağırlıklı olarak erkeklerden oluşmakta ve dolayısıyla denetim mesleği bir erkek mesleği olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan yeni bir denetim türü olmasına karşın, iç denetim birimlerinde kadın istihdamı düşük düzeyde bulunmaktadır.¹⁴²

e) Bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarının teftişinin büyük ölçüde yapılmadığı ampirik olarak tespit edilmiştir.¹⁴³ Araştırma sonucunda seçilmiş kurumlar temelinde denetim faaliyetinin, taşra teşkilatı bazlı yürütüldüğü ortaya çıkmıştır. Kamu denetim sisteminde teftiş faaliyetinin sadece taşra odaklı olarak yürütülmesi önemli bir sorundur, önemli bir eksikliktir. Merkez denetimi nerdeyse yok denecek kadar azdır.

f) Teftiş çalışmaları standart ölçütlere göre ve periyodik bir şekilde yapılamamaktadır.

g) Taşra teftişlerinde kurumlar arası ve dönemsel anlamda yüksek oranlarda farklılıklar bulunmaktadır. Bu noktada kurumlar arasında bir standart ve aynı kurumda dönemsel bir standart yakalanamamıştır.

¹³⁸ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.695-715

¹³⁹ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.697

¹⁴⁰ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.697-698

¹⁴¹ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.698

¹⁴² Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.699

¹⁴³ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.701

h) Kamu denetim sisteminde, teftiş faaliyetinin kurumlara göre farklılaşan bir özelliği de, bağlı ve ilgili kuruluş denetimlerinde ortaya çıkmaktadır. Bağlı-İlgili kuruluş denetiminde kurumlar bulunmamaktadır.¹⁴⁴

ı) Alan denetimi, periyodiği olmayan aşırı dalgalı bir trend izlemektedir. Alan denetimi Türkiye uygulamasında teftiş denetimi kapsamında yapılmaktadır.¹⁴⁵

i) Kamu denetim sisteminde teftiş denetimi soruşturma ağırlıklı olarak yapılmaktadır.

j) Türk kamu yönetimi ve denetimi içerisinde incelemeler çok dalgalı bir seyirde ve standart ölçütlere bağlı olunmadan yapılmaktadır.

k) Görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyeti taşra teşkilatı merkezli olarak yapılmaktadır.

l) Mevcut idari sistem ile iç denetim arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. İç denetim faaliyetinin istenilen düzeyde yerine getirilemediği, iç denetçi başına düşen denetim sayısının düşük olduğu tespit edilmiştir.

m) İç denetim faaliyeti teftiş denetiminin aksine merkez teşkilatı eksenli olarak yapılmaktadır.

n) Uygulamada teftiş denetimleri mevzuat odaklı olarak yapılmaktadır. Bahis konusu araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların %85,5'i sadece mevzuata uygunluk düşünülerek yapılan denetimlerin, kurumların işleyişlerindeki aksaklıkları gidermede yetersiz olacağını ifade etmektedirler. Dolayısıyla teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılması yetersizlik olarak görülmektedir.

o) Ceza odaklı denetimler hataları önlemede yetersiz kalmaktadır.

p) Gerek teftiş ve gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşleri gerektiği kadar dikkate alınmamaktadır.

r) Piyasa/Sektör denetimi etkin bir biçimde yapılamamaktadır.

t) Piyasa/Sektör denetiminde rapor takibinde yetersizlik vardır.

¹⁴⁴ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.702

¹⁴⁵ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.703

2.3.KAYA Raporunda (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) Tespit Edilen Sorunlar

Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine TODAİE tarafından 1988-1991 tarihleri arasında yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen ve 1991 yılında yayınlanan raporda (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi veya KAYA Raporu olarak bilinmektedir), teftiş kurulları ile ilgili tespit ve önerilere de yer verilmiştir.¹⁴⁶ Raporda Türk kamu yönetimi içerisinde yer alan Türk İdari denetim sistemi alanında tespit edilen sorunları şekilde özetleyebiliriz:¹⁴⁷

a) Kamu yönetiminin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulaması çok sınırlıdır ve etkisiz bir durumda bulunmaktadır.

b) Yönetimin eylem ve işlemlerinin amaç, plan, bütçe, örgütlenme, yöntem vb. değişkenler açısından etkin biçimde yapılıp yapılmadığının denetlenmesi anlamında kullanılan etkililik denetimi, üzerinde gerektiği gibi durulmayan bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

c) Bazı hakanlıklarda idari denetime yönelik yönetim içi özel bir denetim birimi oluşturulmamıştır. Bazı kurum ve kuruluşlarda ise yalnızca mali denetim yapılmaktadır.

d) Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi etkili ve amaca uygun bir biçimde yapılmamaktadır.

e) Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu ile Başbakanına bağlı Başbakanlık Teftiş Kurulu, 1980'den sonra yapılan düzenlemelerle, kamu yönetiminin bütününe kapsayıcı nitelikte denetimsel görevlerle donatılmış bulunmaktadır.

f) Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının: kamu kesiminin tamamına yönelik olarak denetimin etkililiğini sağlayıcı genel ilkeleri saptama ve kamu çalışanlarının verimliliğini sağlayıcı yönde denetim sistemlerini geliştirme görevinin yanında; kamu kurum, kuruluş vs ortaklıklarında meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflarda, işçi ve işveren kuruluşlarında ve özel işletmelerde inceleme, soruşturma ve denetimde bulunma gibi çok geniş bir alanda görev ve yetkileri bulunmaktadır.

¹⁴⁶ Ömer Yürekli, Teftişin Üçüncü Boyutu, Denetim Dergisi, Yıl 25, sayı 119, Temmuz-Eylül 2012, s.5

¹⁴⁷ TODAİE, KAYA Raporu, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>

Ancak bu kurul gerek yapılanması ve gerekse işleyişi noktasında görevlerini yapma gücünden yoksun bulunmaktadır.

g) Müfettişlerin denetim, soruşturma ve rehberlik görevleri bulunmaktadır. Denetim ve soruşturma görevlerinin özellikleri gereği birbiriyle uyuşabilen görevler olmasına karşın, rehberlik görevi genel özelliğiyle diğer iki görevle çelişen özelliklere sahiptir. Bu durum, müfettişin geliştirici ve öğretici nitelik taşıyan rehberlik etme görevinin, sürekli olarak geriye itilmesi ve denetim sistemi içinde işlerlik kazanamaması sonucunu doğurmaktadır.

h) İdari denetim alanında görev alan personelin/denetim elemanlarının göreve alınmasında ortak bir standart bulunmamaktadır. Bazı kurumlar da sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi içine alınmaktadır.

ı) Denetim alanında görevli personelin unvanları kurumlar bazında, özlük haklarını da etkileyecek şekilde farklılıklar göstermektedir. Genel olarak denetim birimleri teftiş kurulu adıyla anılmakta ve bu kurullarda görevli denetim elemanlarına da müfettiş unvanı verilmektedir. Denetim elemanlarına çeşitli kurumlarda müfettiş dışında; murakıp, kontrolör, kontrol memuru, denetçi vb. unvanlar verilmiş bulunmaktadır.

i) Mevcut denetim sistemi, yönetimi geliştirmeye katkı açısından yetersizdir.

2.4.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda Tespit Edilen Sorunlar

MEHTAP, Bakanlar Kurulu kararıyla 1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen ve Türkiye Cumhuriyeti merkezi hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli çalışmasının nasıl sağlanabileceği yolunda öneriler hazırlamak üzere yapılan geniş kapsamlı bir araştırma projesidir.

Çalışma TODAİE tarafından yapılan ön hazırlığa dayanılarak, TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir. Sonuç raporu 1963 yılında neşredilmiştir. İdari araştırmalar tarihimizin önemli unsurlarından biri olan MEHTAP Raporunun tam adı

Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporudur.¹⁴⁸

Raporda, genel yönetimin içinde teftiş ve diğer denetim birimlerinin durumunun, sorunlarının ve sorunlara çözüm önerilerinin ele alındığı görülmektedir.

MEHTAP Raporunda yer alan teftiş ve denetim birimlerinin önemli sorunlarını şu şekilde özetlemek mümkündür.¹⁴⁹

a) Teftiş hizmetinin örgütlenmesinde tek ve ortak bir ölçü, statü veya organizasyon şeması yoktur. Kuruluşu, personelinin yetiştirilmesi, teftiş sonuçlarının yönetimle birlikte değerlendirilmesini sağlayacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu yönde çalışma yapılmamıştır.

b) Zaman zaman bir merkezi teftiş kurulu oluşturularak bu kurul içerisinde teknik iş bölümü yapılması ve bu birimin, yürütme organının başına bağlanması suretiyle koordinasyon sağlayarak hizmet boşluğunu ve tekerrürü önlemek şeklinde teklifler getirildiği görülmektedir. Ancak, hiçbir devlette böyle merkezi bir “hükümet teftiş kurulu” mevcut değildir.

c) Bazı teftiş kurulları teftiş hizmetini kariyer haline getiren ve ilk kademesine girmeyenlerin göreve tayinlerini imkânsızlaştıran bir statü ile kurulmuştur. Bazıları ise, memuriyetten tayin edilen müfettişlerle teşkil edilen teftiş kurullarıdır. Bu alanda bir standart yoktur.

d) Teftiş birimlerinden bazıları için esas ve usulleri düzenleyen tüzük ve yönetmelikler çıkartılmamıştır. Ancak imparatorluktan intikal eden tüzüklerle teşkil edilmiş teftiş birimleri daha derli toplu bir durumdadırlar.

e) Müfettişlerin/teftişle görevlendirilenlerin şahsi anlaşmazlıkları tahkik ile de uğraştırılmaları, sahip olmaları gereken tarafsızlık durumlarını tartışma konusu yapmaktadır.

f) Türk kamu yönetiminde idari teftiş öteden beri mevzuatın uygulanmasını gözetme şeklinde anlaşılmaktadır. Bu şekilde bir teftiş modelinin gerekli olup olmadığı zaman zaman tartışılmaktadır. Yönetimin müfettişlerce değil de, hiyerarşi kademesi içerisinde denetlenmesiyle, bu tür teftiştten beklenen faydanın daha kolay elde edilebileceği yönünde fikirler gündeme getirilmektedir.

¹⁴⁸ TODAİE, Araştırma ve Yardım – Reform Çalışmaları,

<http://www.todaie.gov.tr/arastirma.php?Baslik=19>

¹⁴⁹ TODAİE, MEHTAP Raporu, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>

g) Günümüz kamu yönetiminde, idari teftişle görevli Müfettişlerin yargı kararlarını ve yargı organlarının başka faaliyetlerini teftişe de yetkili oldukları anlaşılmaktadır. Bunu adliye müfettişlerinde, maliye müfettişlerinde ve mülkiye müfettişlerinde görmek mümkündür. Bu anlayış yargıma yönetimin bir parçası olarak görüldüğü dönemlerden kalmış bir anlayıştır.

h) İdari teftiş alanında görevli teftiş kurullarının faaliyetleri incelendiği zaman bazı hizmet tedahülleri olduğu görülmektedir.

i) İdari teftiş çoğu zaman mali teftiş ve denetim ile karışmaktadır. İdari teftiş yapanlar mali teftiş, mali teftiş yapanlar da idari teftiş yapabilmektedir.

ii) Maliye müfettişlerine özel yasalarla idari ve mali tefriş ve denetleme konusuna girmeyen yetkiler verilmiştir.

2.5.Yasalaşmayan 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Gerekçesinde Belirlenen Sorunlar ve Yapılan Eleştiriler

Yasalaşmayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) genel gerekçesinde denetim sistemi ile ilgili olarak; mevcut denetim sisteminin fazla sayıda ama etkisiz olduğu, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim anlayışına sahip olduğu, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun olduğu, kamuoyu denetiminin yetersiz olduğu; çok sayıda birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticilerin iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilmediği; denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sisteminin son derece sorunlu bir halde olduğu, aksi taktirde Ülkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile karşı karşıya kalınacağı gibi eleştiriler yapılmıştır.¹⁵⁰

Yasalaşmayan söz konusu Kanunun 40. maddesinin gerekçesinde; "Genel gerekçede de belirtildiği üzere, günümüzde yönetimin kalitesi denetimin kalitesiyle yakından ilişkili hale gelmiş; ancak ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Halen kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak,

¹⁵⁰ Ömer Yürekli, Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu, Denetim Dergisi, Yıl 24, sayı 116, s. 33

hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilen denetim etkili olamamaktadır. Çok sayıda olması nedeniyle kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirilirken israf ve yolsuzluklara da engel olunamamaktadır." ifadeleri yer almaktadır.

2.6.Diğer Eleştiri ve Sorun Tespitleri

2.6.1.Cumhur Çilesiz Tarafından Yapılan Sorun Tespitleri

"Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği" başlıklı makalenin yazarı Cumhur Çilesiz'e göre; denetim elemanlarının soruşturma görev ve yetkileri alanında, özlük haklarında sorunlar vardır. Kamu denetiminin hukuki alt yapısı yetersizdir. Hukuki alt yapı çeşitli kanunlarda dağınık olarak düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak kamu denetim işlevini yerine getiren birimler arasında prensip meselelerinde dahi anlayış ve uygulama farklılıkları görülmekte ve insicamsız bir kamu denetim sistemi görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Denetim elemanları atasında statü ve özlük hakları bakımından kabul edilebilir farklılıkların ötesinde çok büyük farklılıklar bulunmaktadır.¹⁵¹

2.6.2.Ahmet Apan Tarafından Yapılan Sorun Tespitleri

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model önerisi başlıklı makalenin yazarı Ahmet Apan'a göre; Türk denetim sisteminin sorunları ve reform ihtiyacı hep gündemde olmasına karşın bir türlü harekete geçilememiştir. Denetim ilke, usul ve standartlarını belirleyen bir temel mevzuat bulunmadığı gibi hemen her birim kendi çalışmalarını tüzük, yönetmelik ve yönerge adı altında düzenlediğinden uygulamada farklılık, eşgüdüm eksikliği, etkinlikten uzaklık gibi çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Denetim elemanlarının müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, murakıp vb, çok çeşitli unvanlara sahip olması bir diğer konu olup bu sorunlar uzun zamandır dile getirilmesine karşın çözümlenememiştir.¹⁵² Apan, ABD'deki Genel Müfettişler Kurulu örneğinde olduğu gibi, Türkiye'de denetim birimlerinin başkan ve mensuplarının üyesi olduğu bir örgütlenmenin

¹⁵¹ Cumhur Çilesiz, Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği, Denetim Dergisi, Yıl 24, Sayı 116, s. 24

¹⁵² Ahmet Apan, Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi, Denetim Dergisi, Yıl 25, Sayı 118, s. 8-9

bulunmadığını, ulusal bazda denetim birimlerinin çalışmalarının dökümünün yapılamadığını belirtmektedir.¹⁵³

2.6.3.Şener Gönülaçar Tarafından Yapılan Sorun Tespitleri

“Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi” başlıklı makalede teftiş sistemine ilişkin bazı eleştiriler dile getirilerek çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Makalenin yazarı Şener Gönülaçar; geleneksel teftiş birimlerinin zamanın ruhuna uyum sağlayamadıklarını, farkında olarak ya da olmayarak kuralları amaca dönüştüren ve kurallara aşın vurgu yapan, yavaş temposunu ve rutinini değiştirmeyen, iktidarların politikalarını çarpıtmaya ve yavaşlatmaya devam eden bir bürokratik yapının devamını istediklerini, değişmeden yana olmadıklarını; Türkiye’de yönetime yardımcı olan, yol gösteren, geliştiren ve değer katan bir teftiş kültürünün olduğunu ileri sürmenin mümkün olmadığını; müfettişin korkulan, çekinilen uzak durulması gereken bir karakter olduğunu; Anglosakson uygulamasında denetimin değişimin ve gelişimin bir vasıtası olmasına karşın, Türkiye uygulamasında teftişin statükonun temsilcisi olduğunu belirtmektedir.¹⁵⁴

3.TEFTİŞ SİSTEMİNİN SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1.Prof.Dr. Fritz Neumark'ın Çözüm Önerileri

Prof. Neumark’ın tarafından yazılan raporda, teftiş sistemiyle ilgili aksaklıkların ayrıntılı olarak irdelenerek çözüm yolları üretildiği, teftiş sisteminin daha işlevsel hale gelmesi için öneriler geliştirildiği görülmektedir. Raporda dile getirilen çözüm önerileri aşağıda özetlenerek izah edilmiştir.¹⁵⁵

a) Müfettişlerin görevleri, yetkileri ve atanma şekilleri vs. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması nedeniyle bu mevzuatın yeniden düzenlenmesi, ayrıca atama işlemleri konusunda ise bugün Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarda geçerli olan usulün bütün teftiş kurullarına yaygınlaştırılması gerekir.

¹⁵³ Apan, a.g.m., s.12

¹⁵⁴ Şener Gönülaçar, Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi, Mali Hukuk Dergisi, Yıl 27, Sayı 159, Mayıs-Haziran 2012, s. 40-50

¹⁵⁵ Fritz Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>

b) Bazı müfettişlerin, belli yerlerde teftişin gerektirdiği zamandan daha fazla kalmaları, teftiş kurulu başkanlarının etkin denetimleri sonucunda önlenebilir.

c) Her denetim için maksimum sürenin belirlenerek, raporun en son hangi tarihe kadar verileceğinin tespit edilmesi, buna uyulup uyulmadığının teftiş kurulu başkanlarınca kontrol edilmesi gerekir.

d) Teftiş biriminden ayrılan veya sabit göreve atanan müfettişlerin kadroları münhal sayılmalı ve yerlerine yeni müfettişler alınmalıdır.

e) Her yılbaşında bütün teftiş kurullarının başkanları ve başkan yardımcılarında oluşan bir komisyon toplanmalıdır. Bu komisyon her kurulun hazırladığı çalışma programlarını birbiriyle mukayese ederek bunlarda görülen tedahüllerle eksiklikleri önleyecek tedbirleri kararlaştırmalıdır.

f) Her teftiş kurulunun çalışma tarzında ve teftişlere vereceği istikamette özellikle göz önünde tutulacak hususları tespit edecek ve hangi şartlar altında müşterek teftişlerin faydalı olacağına karar verecek özel bir komisyon oluşturulmalıdır. Bu komisyon, teftişlerin imkânlar çerçevesinde homojen bir şekilde yaşatmasını sağlayacak hükümleri kapsayan bir kanun taslağı da hazırlamalıdır.

g) Teftiş raporları gereği gibi uygulanmadığı ve ilgili bakan tarafından dikkate alınmadığı takdirde, söz konusu bakanlığın teftiş kurulu başkanı bakanın dikkatini bu hususa çekecektir. Bundan da bir sonuç alınamazsa, durum Rasyonalizasyon Komisyonuna bildirilecektir. Böyle bir durumda anılan komisyon ilgili bakandan izahat istemelidir. İzahat yeterli bulunmadığı takdirde konu Bakanlar Kuruluna iletilmelidir.

h) Bakanlıklardaki teftiş kurullarının kaldırılıp Başbakanlığa bağlı merkezî bir teftiş kuruluna dönüştürülmesine ilişkin öneri Anayasanın zihniyetiyle ana prensiplerine aykırıdır. Bu nedenle şayanı tahakkuk addedilemez. Teftişlerde gerekli görülen yeknesaklığı ve etkiyi sağlamak için diğer önerilerin gerçekleştirilmesi yeterli görülmektedir.

i) Rapora göre, Bakanlıkların ve diğer kurumların merkez dairelerinin teftiş dışında bırakılmaları çok büyük bir noksanlıktır. Bu noksanlığın bertaraf edilmesi gerekmektedir.

3.2.“Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim “Başlıklı Araştırma Projesi Kapsamında Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri

Proje kapsamında geliştirilen çözüm önerileri¹⁵⁶ kısaca özetlenmiştir:

a) Piyasa veya sektör denetimin odak noktası aslında denetim değil gözetim olmaktadır. Piyasa veya sektör denetiminde, devlet ve piyasa yaklaşımlarındaki konjonktürel etkiden dolayı, bu tür değişmelere büyük ölçüde bağımlı olduğundan, bir anlamda, devletin piyasa ile olan ilişkisini düzenleyen araçlardan biri olarak değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda çalışmada, piyasa veya sektör denetiminin bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmesi teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev ve yetkilerinin kaldırılması önerilmektedir.¹⁵⁷

b) Araştırma sonucuna göre; piyasa veya sektör denetimi yapan birimler, kontrolörlük biçiminde tek bir isim altında standart hale getirilmelidir. Bu tür denetimleri yapan denetim elemanlarının unvanları kontrolörlük olarak değiştirilmelidir. Öte yandan, alan denetimi yapan denetim birimleri kontrolörlük olarak nitelendirilmemelidir.¹⁵⁸

c) Araştırma bulgularına göre, uzmanlık unvanı adı altında piyasa veya sektör denetimi yapan birimler kaldırılmalı, bu alanda soruşturma yetkisi adli mercilerce yerine getirilmelidir.

d) Teftiş kurullarının alan denetimi ile ilgili görev ve yetkileri kaldırılmalı, alan denetimi, yarı-bağımsız uzman birimlerce yerine getirilmelidir. Adalet Bakanlığı teftiş kurulu bünyesinde bulunan bir kısım müfettişin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bünyesine alınarak, yargısal kuruluş denetimi yaptırılmasındaki uygulamada olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı Mülkiye teftiş kurulunun da yarı-bağımsız bir kurul şeklinde ve bünyesinde mahalli idareler “kontrolörlüğü” de yer alacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.¹⁵⁹

e) Teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın temeli denetim zemini olmalı; birim veya unvanlar olmamalıdır. Bu zemin, hukuksallık ile ölçülebilirliğin optimal birleşimine dayalı olarak meydana getirilmelidir.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Ö.Ö.Akbulut, H.M.Özgen, D.Fındık, Ö.Seymenoğlu, O.Almış; Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, TODAİE Yayını, Haziran 2012, s. 715-720

¹⁵⁷ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.715

¹⁵⁸ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.716

¹⁵⁹ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.716

¹⁶⁰ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.717

f) Türkiye’de teftiş faaliyeti soruşturma ve taşra odaklı olarak ve belli denetim standart ve tekniklerine ve hatta hizmetin niteliğine göre yapılmamakta, denetime tabi kurumların özelliklerine göre yerine getirilmektedir. Teftiş ve iç denetim, birimlerinin, birlikte dönüştürülerek yeniden yapılandırılması uygun olacaktır.¹⁶¹

g) Denetim sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak adlandırılmamalı; son dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerde görülen, “denetim hizmetleri başkanlığı” veya “rehberlik ve teftiş başkanlığı” şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir.¹⁶²

h) Teftiş ve iç denetim temel olarak, denetim faaliyetinin yönetim lehinde yürütülmesini kapsamakta; bu açıdan mezkur iki denetim tipi arasında temelde bir farklılık bulunmamaktadır. Denetlenenler bakımından denetim faaliyetinin, çalışma barışı açısından da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Dolayısıyla, denetimin etkililiği sadece ve tek taraflı olarak denetim faaliyetinin yönetim lehinde gerçekleştirilmesini değil, aynı zamanda kamu çalışanlarının hak ve özgürlüklerine zarar verilmeksizin gerçekleştirilen bir faaliyet olmasını da kapsamalıdır.¹⁶³

ı) Denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarından, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışının ihlal ye ihmal edilmemesi gerekmektedir.¹⁶⁴

3.3.KAYA Raporunda Yer Alan Çözüm Önerileri

KAYA Raporunda teftiş sisteminin sorunlarına getirilen çözüm önerilerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.¹⁶⁵

a) Denetim işlevi, amaç ve planlar ita uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak önerileri getirebilecek bir yaklaşım içinde ele alınmalıdır.

b) Denetim sonuçları, amaç ve politikaların, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde rehberlik edici nitelik taşımalıdır.

c) Denetimlerde uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenler de göz önünde bulundurulmalıdır.

¹⁶¹ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.718

¹⁶² Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.719

¹⁶³ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.719

¹⁶⁴ Akbulut ve diğerleri, a.g.e. s.719-720

¹⁶⁵ TODAİE, KAYA Raporu, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>

d) Denetim sisteminin etkin hale getirilmesi gerekir. Bu noktada mevcut denetim sisteminin gelişmelere daha duyarlı hale getirilmesi önerilmektedir.

e) Denetim elemanlarının denetlenene rehberlik yapmaları yönündeki görevlerinin yerine, iş gören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir rehberlik anlayışının yerleştirilmesi gerekir.

f) Denetsel görevlerin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlamak, örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptamak, denetim birimlerinin çalışma düzenlerini tanzim etmek üzere güçlü bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır.

g) Denetim elemanlarının konularına göre uzmanlaşmalar ve sağlanmalıdır.

h) Denetimin teknik düzeyi yükseltilmeli, denetim sonucunda ortaya çıkan verilerin de amaca uygun biçimde değerlendirilerek bunların yönetimi geliştirme açısından kullanılması temin edilmelidir.

i) Kurumlarda iç denetim birimleri etkinlik denetimi yapabilecek hale getirilmelidir.

j) Mahalli idareler için hesap denetimi yapmak üzere Sayıştay benzeri bir yapı oluşturulmalıdır.

k) Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılmak, Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılmalıdır.

l) Rapora göre, İşletme niteliğinde olan özel hukuk tüzel kişiliklerine yönelik dış denetim, yapı ve yöntem açısından geliştirilmelidir.

m) Denetim raporları işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olmalı; tespit edilen aksaklıkların giderilmesini sağlayacak önerileri içerecek şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir mekanizma oluşturulması gerekir.

3.4.MEHTAP Raporunda Yer Alan Çözüm Önerileri

Raporda dile getirilen çözüm önerileri aşağıda kısaca özetlenmiştir.¹⁶⁶

a) Teftiş kuruluşlarının bir an önce tüzük ve yönetmelikleri hazırlanarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanması sağlanmalıdır. Bu suretle

¹⁶⁶ TODAİE, MEHTAP Raporu, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>

müfettişliği idarenin işine yaramayan memurların tayin edilmelerine mahsus kadrolar gibi düşünme hallerine son verilmelidir.

b) Müfettişlerin kişisel anlaşmazlıkları inceleme ve soruşturma ile görevlendirmemeleri, yapıcı teftiş için müfettişlerde bulunması gerekli olan manevi otoritenin sarsılmaması için gereklidir.

c) Yürütme faaliyetinin başında bulunan sorumlu politikacı veya idareci kendi hizmet alanında işlerin yürütülüp yürütülmediğini bilmek ve dolayısıyla denetlemek isteyecektir. Merkezi bir teftiş birimi kurulması halinde bile her idari kuruluş kendisi için yeniden teftiş ve kontrol cihazı meydana getirmek durumunda kalacaktır. Bu durum zamanla merkezi birimin anlamını ve görevini kaybetmesiyle sonuçlanabilecektir. Bu tespitler bugünkü teşkilatlanma tarzının uygun ve devamının zorunlu olduğunu göstermektedir.

d) Rapora göre, iç teftişe yetkili denetim elemanlarının idarenin en yüksek otoritelerine bağlanmaları, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmeleri gerekmektedir.

e) Teftiş kurullarını düzenleyen tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde tedbirler alınarak teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması önerilmektedir.

f) Yargının tamamıyla yönetimin dışına çekilmesi nedeniyle yürütmeye/idareye bağlı müfettişlerinin yargı karar ve organlarını denetlemesinin söz konusu olmaması gerekir.

g) Teftiş birimlerini birer “sahipsiz işler organı” olarak görmekten ve asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işleri bu kurullara vermekten vazgeçilmelidir.

h) Maliye Bakanlığı bünyesindeki teftiş hizmetleri yeniden düzenlemelidir.

i) Mevcut hataları teşhis edemeyen, bunların düzeltilmesi için gerekli değişikliklere ait isabetli önerilerde bulunamayan bir teftişin yapılmaması gerekir. Çünkü ehliyetsiz teftiş elemanlarını memurlara göstermemek suretiyle teftiş ihtimalinin önleyici etkisinden bir dereceye kadar yine yararlanılmış olacaktır.

j) Aşağı kademedeki memurun seviyesi, tutum ve düşüncesi, özellikle taşra memurunun merkeze karşı davranışı, ancak mahallinde yapılacak teftişle takip edilebilir. Bu açıdan teftiş iletişim aracı olarak düşünebiliriz.

k) Taşra memurları, çoğu zaman, işlemleri kulaktan ve rutin olarak, niçinini, nedenini bilmeden öğrenmiş personeldir. Sık sık yapılacak teftişlerin öğretici özelliği ile memurları merkezce yapılacak reformları takip edebilme, yürütebilme olanakları sağlanabilir.

l) Teftiş, siyaset tayininde politikacılara ve üst yönetime ışık tutmalı, yol göstermelidir. Zira teftiş kurulları memleket çapında teşkilatla doğrudan doğruya temasta bulunduğu genel tutum bakımından isabetli önerilerde bulunabilir.

3.5.Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Yaklaşımı Çerçevesinde Getirilen Çözümler

Yasalaşmayan 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde, önceki bölümde belirtilen Türk denetim sistemine yönelik eleştiriler yapıldıktan sonra, mezkur Kanunda Bakanlıkların Organizasyon yapısında Teftiş Kurullarına yer verilmeyerek kaldırılması planlanmıştır.

Yeni denetim sisteminin kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesine dayandığı, denetimin amacının yeniden belirlendiği ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının öne çıkarıldığı, böylece kamu yönetiminde hataları bulmak yerine onları ortaya çıkmadan önlemenin, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamanın ve çalışanları geliştirerek performanslarını artırmanın mümkün olacağı, kanunla yapılan düzenlemeyle denetim sisteminin performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirildiğinden bahisle denetimi yapacak olanların örgütlenme yapılarının değişmesi gerektiği söz konusu Kanunun gerekçesinde belirtilmektedir.

İç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılması, merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılmasına ilişkin hükümler getirilmiştir.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Ömer Yürekli, Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu, Denetim Dergisi, Yıl 24, sayı 116, Ekim-Aralık 2011 s. 33-34

3.6.DENETDE'nin Çözüm Önerileri

1984 yılında kurulmuş olan ve ulusal düzeyde bir çatı dernek olan Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) kurulduğu tarihten itibaren meslek mensuplarının sorunlarını gündeme getirerek çözüm önerileri geliştirmiştir.

Denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması halinde Müfettişliğin meslek olması hasebiyle odalaşmanın gündeme geleceği ve denetim odası kurulacağı DENETDE yöneticileri tarafından ifade edilmiştir.¹⁶⁸

2011 sonrasında DENETDE'nin geliştirdiği önerileri basın açıklamaları ve çalışmalarından yola çıkarak aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

DENETDE teftiş kurullarının anayasal bir kurum haline getirilmesini önermektedir. DENETDE'nin Yeni Anayasada, idarenin veya İdarenin Kuruluşunun düzenlendiği bölüm içerisinde “Denetim Hizmetleri” başlığı altında yer almasını önerdiği Anayasa maddesi teklifine göre; Başbakanlık, Bakanlıklar, müstakil kurum ve genel müdürlüklerin iş ve işlemlerini incelemek, soruşturmak ve teftiş etmek, yönetime rehberlik etmek üzere Bakanlıklarda Bakanlar, müstakil kurum ve müstakil genel müdürlüklerde en üst yöneticiye bağlı olarak teftiş kurulları adı altında örgütlenir. Bu denetim birimlerinde görev yapan denetim elemanlarının özlük hakları Sayıştay denetçilerinin, özlük hakları esas alınarak belirlenir.

Teklifte, denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirlemek; inceleme soruşturma ve teftiş hizmetlerinde yeknesaklığı ve denetim birimleri arasında eşgüdümü sağlamak, mesleki standartları tespit etmek üzere TBMM Başkanlığına bağlı koordinasyon birimi oluşturulması öngörülmüştür.

Anayasa teklifinde mevcut şartlarda yönetmeliklerle düzenlenmiş olan Müfettişlik güvencesinin anayasal yapıya kavuşturulması önerilmiştir. Teklife göre; Denetim hizmetleri diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer olup; denetim elemanları kendi istekleri dışında veya denetim hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, diğer idari görevlere atanamazlar.¹⁶⁹

DENETDE, teftiş ve denetime ilişkin usul ve esaslara kanunla düzenlenmesini, bunun için Türk Denetim Kanunu çıkartılmasını önermektedir

¹⁶⁸ DENETDE, 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayınları, Şubat 1988, s. 182

¹⁶⁹ Denetim Hizmetleri ile İlgili Anayasa Maddesi Teklifi, DENETİM Dergisi, Yıl 25, sayı 117, Ocak-Mart 2012, s. 88-90

Denetim Birimi bulunmayan bakanlıklarda, denetim birimi oluşturmak suretiyle denetimsiz kamu alanı bırakılmamalıdır.

Denetim Birimlerinin isimleri ve teşkilatlanma şekilleri, kurul modeli esas alınarak, demokratik ve katılımcı anlayışla yeniden yapılandırılmalıdır. Denetim elemanlarının unvanları arasındaki farklılıkların giderilmesi ve 6223 sayılı Yetki Kanununda ulaşılmak istenen amaçlar doğrultusunda yeniden düzenleme yapılmalıdır.

Mesleki kurumsal kültür muhafaza edilmelidir. Mevcut karmaşanın ve sorunların çözülmesini temin için Denetim Hizmetleri Sınıfı kurulmalıdır. Bu sınıfın oluşturulması meslek mensuplarına ilişkin mali ve mesleki sorunların çözülmesi kolaylaştıracaktır.¹⁷⁰

3.7.Diğer Çözüm önerileri

3.7.1.Cumhur Çilesiz Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri

Cumhur Çilesiz'in teftiş sisteminin sorunlarının çözümüne dair önerilerini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:¹⁷¹

-Kamu kurum ve kuruluşları teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, işlevsel bağımsızlıklarını, denetim ilkelerini, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev, yetki, sorumluluk ve güvencelerini, mali haklarını, teftiş ve denetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyon mekanizmaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ve denetlenenlerin yükümlülüklerini belirlemek üzere genel bir kanun çıkarılması gerekmektedir.

-Teftiş ve denetim birimlerinin örgütlenme modeli, “işlevsel” manada bağımsızlıklarını sağlayacak şekilde olmalıdır.

-Denetim elemanlarının motivasyonlarını azaltan faktörler yok edilmelidir.

-Raporlama, raporlar üzerine yapılacak işlemler ve raporların sonuçlarının izlenmesi belirli ilkelere bağlanmalı ve bu konuda standardizasyon sağlanmalıdır.

-Harcama sonrası denetimler de dahil olmak üzere kamu denetim standartlarını hazırlamak ve yayımlamak; kamu idarelerinde yolsuzluk ve usulsüzlükleri analiz etmek, riskli faaliyet alanlarını belirlemek ve risk değerlendirme yöntemleri

¹⁷⁰ DENETDE Yönetim Kurulu, Farkında Mısınız?, Denetim Dergisi, Yıl 24, Sayı 116, Ekim-Aralık 2011, s.4

¹⁷¹ Çilesiz, a.g.m. s.26-27

geliştirmek, yolsuzlukların önlenmesi için önerilerde bulunmak; kamu denetiminin, kamu yönetimine en uygun katkıyı sağlaması amacıyla kamu idarelerine önerilerde bulunmak; teftiş ve denetim birimlerinin yıllık faaliyet raporlarını konsolide ederek yıllık rapor halinde TBMM Başkanlığına sunmak ve yayımlamak; denetim ve denetim elemanlarının sorunlarına ilişkin konularda denetim birimlerine danışmanlık yapmak, bu alanda politika ve stratejiler oluşturarak uygulamaya yardımcı olmak üzere “Kamu Denetimi Genel Danışma Kurulu” oluşturulmalıdır.

-Denetim hizmetleri ile denetim elemanları ve denetlenenlerle ilgili her türlü sorunu görüşmek, tartışmak ve çözüm önerileri üretmek” amacıyla; Başbakanın başkanlığında Türkiye Denetim Şurası kurulmalıdır.

3.7.2.Ahmet Apan Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri

Ahmet Apan’ın önerilerini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:¹⁷²

-Denetimde standartları belirleme yanında, denetim elemanlarının bağımsızlığını sağlamada da önemli bir boşluğu doldurmaya aday olacak olan Denetim Koordinasyon Üst Kurulu (DKÜK), ABD’deki örneğine benzer biçimde Türkiye’de mevcut “denetim birimi başkanlarının üye olduğu, özerk bir yapıda, Başbakanlığa bağlı olarak, danışma ve koordinasyon amaçlı görev yapan bir kurul” olarak oluşturulmalıdır.

-Denetim Koordinasyon Üst Kurulu Kanunu ile birlikte denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen çerçeve bir kanun çıkarılmalı, ikincil düzenlemeler DKÜK tarafından yapılmalıdır.

-DKÜK, genel kurul, yönetim kurulu ve başkan olmak üzere 3 organdan oluşmalıdır.

-Hiyerarşik ilişkisi kurulmadan her üyenin eşit şekilde temsil kabiliyetine sahip olduğu genel kurul, başkan ve yönetim kurulunu seçmelidir. Yönetim kurulu uzun vadeli olarak denetim hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik stratejik planlar yapmalıdır.

-DKÜK, Genel Kurul kararıyla, belirleyeceği sahalarda komiteler oluşturabilme yetkisine sahip olmalıdır.

¹⁷² Ahmet Apan, Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi, Denetim Dergisi, Yıl 25, Sayı 118, s. 12, 13, 16

-Her yıl belirlenecek bir ayda, bir önceki yıla ilgili olarak Başbakanlığa doğrudan rapor vermelidir. Kurul ayrıca farkındalığı artırmak amacıyla denetim birimlerinin faaliyetlerini yine kendisinin belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde rapor şeklinde kamuoyuna açıklamalıdır.

-DKÜK, kamu bürokrasisinin verimli, etkin ve tasarruflu biçimde çalışması yanında, vatandaşların, kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin artırılması yönündeki taleplerini karşılamada da katkı yapacaktır. Öte yandan Kurul, Türk denetim sisteminin siyasal etkilerden arındırılması, bağımsızlığının güçlendirilmesi yönünde etkili olacaktır.

3.7.3.Şener Gönülaçar Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri

Şener Gönülaçar'a göre; yolsuzlukla mücadelede tek bir kurumun olması ve sistemdeki tüm birimlerin buradan kontrol edilmesi gerçekçi ve uygulanabilir değildir. Gönülaçar; kamu kurumlarında teftiş kurulu veya başka isimlerle hizmet veren geleneksel denetim birimlerinin kapatılarak, bu birimlerin görev tanımında sayılan fonksiyonların; yeni kurulacak “İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlıkları” ile birçok kurumda zaten var olan “İç Denetim Birimleri” tarafından yerine getirilmesini; bu sayede kaynak ve zaman israfının önleneceğini, uzmanlaşma, işbölümü ve uluslararası standartlara uygunluğun sağlanmış olacağını, İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlıklarının doğrudan en üst yöneticiye bağlı, bağımsız bir grup başkanlığı şeklinde teşkilatlanması gerektiğini, burada görev alacak denetim elemanlarının mesleki yeterliliklerinin güçlendirilmesini ve özellikle Suiistimal İnceleme Uzmanlığı Sertifikası (CFE) almalarının sağlanmasını; taşra teşkilatlarında görev yapan denetim elemanlarının Maliye Bakanlığı örneğinde olduğu gibi il müdürlükleri bünyesinde uzman olarak istihdam edilmelerini önermektedir.¹⁷³ Ona göre; yeni yapıda hizmet verecek olan tüm denetim elemanlarının “olumsuz müfettiş algısına” yol açan tutumlarından vazgeçmeleri gerekmektedir. Denetim elemanları bir menfaat çatışmasına girmeden; dürüst, tarafsız, nesnel ve bağımsız ve eleştirmekten çok, iyileştirmeye odaklanmış yapıcı yaklaşım sahibi olmayı temel davranış kuralı olarak benimsemelidir.¹⁷⁴

¹⁷³ Şener Gönülaçar, Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi, Mali Hukuk Dergisi, Yıl 27, Sayı 159, Mayıs-Haziran 2012, s. 40-50

¹⁷⁴ Gönülaçar, a.g.m. s.50

3.7.4.Selim Gökçe Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri

Teftiş Akademisi... Zamanı Gelmedi Mi? başlıklı makalenin Selim Gökçe'ye göre; Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin ve bunun kaynağı teftiş elemanlarının yetiştirilmesi etkidene beri tartışıla gelen ana sorunlar arasında yer almaktadır. Bu amaçla bir eğitim kurumu veya Akademi kurulamamış ve teftiş elemanlarının eğitimi, çalıştıkları kurumun politikasına bağılı kalmıştır. Bazı kurumlar iş başında öğrenmeyi yeterli görürken, bazıları da kısa dönemli veya yarı zamanlı eğitim programlarını yeterli görmüştür. Müfettiş Yardımcılarının üstatlarının yanında yetkili olarak denetime başlamadan önce bir arada yaşayabilecekleri, fiziken orada kalmayı tercih edecekleri nitelikse bir ortamda, meslek kültürü alacakları bir eğitim merkezine, yani Teftiş Akademisine gereksinim bulunmaktadır.¹⁷⁵ Dolayısıyla müfettişlerin en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını, aynı zamanda eğitimin standart hale gelmesini sağlamak üzere Teftiş Akademisi kurulması önerilmektedir.

¹⁷⁵ Selim Gökçe, Teftiş Akademisi... Zamanı Gelmedi Mi?, DENETİM Dergisi, Yıl 25, sayı 120, Ekim-Aralık 2012, s.9-10

BEŞİNCİ BÖLÜM

YENİ DENETİM ANLAYIŞI İÇİNDE TEFTİŞ KURULLARINDA YAPILMASI GEREKLİ DEĞİŞİM VE YENİLİKLER

1.TEFTİŞ/DENETİM SİSTEMİ VE TEFTİŞ KURULLARININ İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN ÖNERİLER

Denetim faaliyeti, geçmişten çok geleceğe yönelik olmalıdır. Geçmiş denetlemeli, bugünü düzenlemeli, geleceğe yön vermelidir. Yasalara bağlı olmasının yanı sıra yasaları değişmez normlar olarak görmeyip, yasaların toplumsal kalkınma ve gelişmeyi engelleyici hükümlerden arındırılması yönünde çalışmalara ağırlık vermelidir. Atılımcı çabaları desteklemeli, öncülük etmeli, cezalandırıcı olmaktan çok ödüllendirici yöntemleri kullanmalıdır. Yolsuzlukların yaygınlaşması durumunda yolsuzlukların temel nedenleri üzerine gidip, çözüm yolları önerilmelidir.

Yapıcı, verimli ve hizmetlerin niteliğini yükseltici bir denetim sisteminin oluşturulabilmesi için, teftiş raporlarının her yıl yinelenen bir yanlışlar dizisi olmaktan çıkarılması gerekmektedir. Bilimsel araştırmalarda kullanılan inceleme, araştırma, karşılaştırma, eleştirme, sonuç çıkarma, gözlem, görüşme, deney, anket gibi metotların kullanılmasını sağlayacak bir içeriğe kavuşturulması, raporların hazırlanmasında kullanılacak rehberlerin biçimsel öğelerden ve ayrıntılardan arındırılarak ana ilkeler koyan ve bağımlılık getirmeyen başvuru kaynakları durumuna getirilmesi gerekmektedir.¹⁷⁶

Denetim sistemi, hem personel kalitesini hem de hizmet kalitesini ölçmeye yönelik olmalıdır.

Kamusal eylem ve işlemleri, kamu hizmetlerini her aşamada en yüksek kalitenin sağlanıp sağlanmadığını ölçmeye ve ortaya koymaya yönelik olarak “Toplam Kalite” anlayışı içinde değerlendirilmelidir.¹⁷⁷

Denetlemek; emir vermek, gösteriş yapmak, korku salmak değildir. Denetim işin gitmesi istenen şekilde yöneltilmesi anlamına gelmektedir. Bu anlamda denetlemenin yapıcı nitelikte olması, kusurların bir daha tekrarlanmaması için ilgilileri yeterli bilgilerle donatmaya yönelmesi gerekmektedir.¹⁷⁸

¹⁷⁶ SARAN, U., a.g.m., s.970

¹⁷⁷ AKIN, a.g.m., s.105.

¹⁷⁸ TORTOP, a.g.m., s.28.

Denetim ast ve üstün ortaklaşa gerçekleştirip düzenlediği bir süreç olmalıdır. İşlemin yerinde olmasını saptamaya yönelmeli yani yerindelik denetimi yapmalıdır.¹⁷⁹

Tüm kamu yönetim birimlerinde, fonksiyonel olarak idareden bağımsız olarak hesap verme sorumluluğu/yükümlüğü çerçevesinde hareket edebilen bir iç denetim organı bulunmalıdır.

Kamu yönetiminin, yönetilenler eliyle denetlenmesinin etkili bir aracı olan açıklık, kişilerin belge ve bilgilere erişimini sağlamak hedefiyle gerçekleştirilmiş bir yönetim politikası olmalıdır.

Yönetimin açıklığı açısından bakıldığında ise açık yönetim anlayışını benimsemiş olan devlet, vatandaşların devlet yönetimi ile ilgili olarak bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarını anayasal ve yasal normlarla güvence altına almalıdır.

Doğru çözüm için sorunların tespitinin doğru şekilde yapılması gerekmektedir. Sorunları doğru tespit etmek için ise ilk olarak baz alınan verilerin, bilgilerin doğru olması gerekmektedir. Esas alınan veriler ve bilgiler yanlış veya yetersiz ise bu bilgilere dayanılarak konulan tanı da doğru olmayacaktır.

1.1. Teftiş ve İç Denetim Birimlerinin Birlikte Dönüştürülerek Yeniden Yapılandırılması

Bugün Türkiye uygulamasına bakıldığında teftiş birimleri ile iç denetim birimlerinin ayrı ayrı yapılandıkları görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla teftiş birimleri dışında ihdas edilmiş olan iç denetim birimleri ile teftiş kurulları arasında görev ayrımının net olmaması nedeniyle sorunlar yaşanabilmektedir.

“Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlara göre, teftiş denetiminin kurumsallaşamaması, iç denetimin ise Türk kamu yönetimi ile yapısal olarak uyuşamaması hususları dikkate alınarak, teftiş ve iç denetim birlikte dönüştürülmelidir. Araştırmadan ortaya çıkan en önemli somut sonuç, teftiş faaliyetinin soruşturma ve taşra odaklı olarak ve belli denetim standart ve tekniklerine ve hatta hizmetin niteliğine göre değil, kurumların kendi özellikleri

¹⁷⁹ YURDAKUL, Aydoğan, “Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetim”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), s.960, 1997.

çerçevesinde yerine getirilmesidir. İç denetim faaliyetinin, Türk kamu yönetimi ile yapısal uyumsuzluk içinde olduğu, bu denetim etkinliğinin temelini oluşturan ölçülebilir yönetim zeminin oluşturulamamasından dolayı sistemle yapısal uyumsuzluk sorunları görüldüğü tespit edilmiştir.

Araştırma sonucunda, iç denetim faaliyetinde, merkez birimlerinin denetiminin yerine getirilmesi ile standart denetim tekniklerinin uygulanması bakımından belli bir başarı elde edildiği belirtilmiştir. Ancak bu başarının, sistemin bütününde ve bütününe ilişkin sonuç doğuracak biçimde yaşama geçirilemediği, her iki denetim faaliyetine ilişkin sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde, teftiş ve iç denetim birimlerinin, birlikte dönüştürülerek yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmıştır.

Teftiş ve iç denetimin bir birlerini tamamlayan işlevler olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir. İç denetimin ve teftişin farklı birimler tarafından yürütülmesi teftiş ve denetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltabileceği gibi, kaynakların israfına da neden olabilir.

2011 yılında 06.04.2011 tarihli ve 6223 Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında yapılan düzenlemeler çerçevesinde çeşitli Bakanlık ve kurumlarda dağınık olan teftiş birimlerinin birleştirildiği görülmektedir. Bu alandaki politikanın birleştirme yönünde olduğu söylenebilir.

Merkezi bir teşkilat tarafından standartları, denetim rehberleri belirlenen ve aralarında koordinasyon sağlanan, uhdesinde tüm denetim fonksiyonlarını, ayrı ayrı bölümler şeklinde örgütlenmek ve uzmanlaşma sağlanması kaydıyla toplayan tek bir denetim birimi örgütlenmesi Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşmiş Milletler Teşkilatı uygulamasında görüleceği üzere etkin bir denetimi sağlayabilir.

Denetim ve soruşturma fonksiyonlarının bir arada olması durumunda, soruşturma fonksiyonunun baskın hale geldiği, denetim işlevinin aksadığı, soruşturma boyutuna ağırlık verildiği eleştirileri yapılmaktadır. Eleştirilen türden aksaklıklara fırsat vermemek için tek çatı altında, inceleme/soruşturma ve denetim alanlarında uzmanlaşmaya gidilmesi ve bu alanlarda geçişi sınırlı olan bölümler oluşturulması önerilmektedir. Bu şekilde bir yapılanma, soruşturma işlevine ağırlık

verilmesi nedeniyle denetim işlevinin yerine getirilmemesi gibi bir sonuç doğurmayacaktır.

1.2. Teftiş Kurulları ile İlgili Olarak Yapılabilecek Düzenlemeler

Standardizasyonu sağlayan merkezi koordinasyon biriminin olmaması, bakanlıkların/kurumların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması, standart soruşturma ve denetim yöntemlerinin geliştirilmemiş olması, farklı teftiş kurullarının farklı soruşturma yöntemleri kullanabilmeleri, müfettişlerin yazdıkları bazı raporların işleme konulmaması, teftiş kurullarının istenilen ölçüde/iyi düzeyde yönetilememeleri, teftiş kurullarının yeterince bağımsız olmamaları; teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi, soruşturmaların ön plana çıkması, denetimlerin istenilen düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler ilgili kamuoyu tarafından sürekli yapıla gelmektedir. Eleştiriler analiz edildiğinde, bu sorunların çözümünün yönetsel ve yapısal olduğu görülmektedir. Mezkur sorunlar çözülerek, teftiş kurullarının bünyesindeki aksaklıklar giderilerek daha etkili ve verimli çalışmaları sağlanabilir. Bunun için teftiş ve denetim yapısının yeniden kurgulanması gerekmektedir.

Denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev yetki ve sorumluluklarını, güvencelerini, denetlenenlerin yükümlülüklerini, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, teftiş ve denetim ilkelerini belirlemek; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı sağlamak üzere yasal düzenleme yapılmalıdır.

1.3. Üst Kurul Oluşturulması

Teftiş kurullarının veya birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirlemek; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı ve denetim birimleri arasında eşgüdümü sağlamak, mesleki standartları tespit etmek üzere üst kurul oluşturulmalıdır.

1.4. Teftiş ve Denetim Akademisi Kurulması

Teftiş ve denetim elemanlarının en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını sağlamak üzere Teftiş ve Denetim Akademisi kurulması gerekmektedir.

1.5. Teftiş Kurullarının En Üst Yöneticiye Bağlanması

Bakan yönetim fonksiyonunu müsteşar ve birim amirleri vasıtasıyla yerine getirir. Son yıllarda bazı bakanlıklarda teftiş birimlerinin müsteşar ve müsteşar yardımcısına bağlandığı görülmektedir. Bakanların denetim görevlerini gerektiği gibi ifa edebilmeleri, denetim elemanlarının daha bağımsız ve tarafsız çalışabilmeleri için teftiş birimlerinin doğrudan Bakana bağlanması uygun olacaktır.

1.6. Teftiş Kurullarının Tek Çatı Altında Toplanması

2004 sonrası hükümetin teftiş birimleri alanındaki politikalarından birinin doğru bir yaklaşımla dağınık olan denetim birimlerini bakanlık merkez denetim birimi olarak birleştirmek olduğu gözlemlenmektedir. Ancak Sağlık Bakanlığında bu politikanın tersine bir politika izlendiği, 142 yıllık teftiş kurulu başkanlığının, Bakanlığın 663 sayılı KHK ile yeniden yapılanması sonrasında kaldırılarak, mevcut müfettişlerin denetçi yapılmak suretiyle bakanlık merkez ve 4 bağlı kuruluşa dağıtıldığı anlaşılmaktadır. Hükümetin teftiş kurulları politikasıyla uyumlu hale gelmesi, daha etkin ve verimli olması açısından, 5 parça haline getirilen denetim birimlerinin, hükümetin yaklaşımına uygun olarak tek çatı altında birleştirilmesi gerekmektedir.

1.7. Piyasa ve Sektör Denetimi İle İlgili Yapılması Gerekenler

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde, teftiş birimlerinde, teftiş, alan denetimi ve piyasa/sector denetimi görevi yapılmıştır. 1970'li yıllardan itibaren, piyasa/sector denetimi yapmak üzere, uzmanlık birimleri olarak, kontrolörlük ve denetmenlikler oluşturulmuştur. Ancak bu birimler ile birlikte teftiş birimlerinin piyasa/sector denetimi görevleri korunmuştur. Öte yandan, piyasa/sector denetimini yerine getiren birimlere teftiş yetkilisi de verilmiştir. Sektör denetimlerinin bu şekilde yapılması öteden beri eleştiri konusu olmuş, çeşitli sorunlar ortaya çıktığı belirtilmiştir.

Piyasa veya sektör denetimi bu alanda uzman denetim birimlerince yerine getirilmeli; teftiş kurullarının bu konudaki görev ve yetkileri, zorunlu ve içtimai haller hariç olmak üzere kaldırılmalıdır.

1.8.Alan Denetimi İle İlgili Yapılması Gerekenler

Alan denetimi, mahkemelerin ve yerel yönetimlerin denetimi gibi, yarı-kamusal hizmetlerin denetimi ile barolar, ticaret ve esnaf odaları gibi yarı-kamusal hizmet kurumlarının denetimini kapsayan ya da kapsamı gereken bir denetim türü olarak nitelenmektedir.

Alan denetimi, Türkiye uygulamasında teftiş denetimi kapsamında yürütülmektedir. Bu bağlamda teftiş kurullarının alan denetimi ile ilgili görev ve yetkileri zorunlu ve istisnai haller hariç olmak üzere kaldırılmalı, alan denetimi yapmak üzere müstakil denetim birimleri oluşturulmalıdır. Bu denetim birimleri kendi alanlarında son derece iyi yetişmiş denetim elemanlarından oluşan, uzman birimler olmalıdır.

1.9.Ünvanların Standart Hale Getirilmesi

Müfettiş kelimesi, en yüksek yönetici adına teftiş denetimi yapan (teftiş, inceleme soruşturma, rehberlik vb.) kamu görevlileri için standart kavram olarak kabul edilmelidir. Sadece iç denetim yapan denetim elemanları için “iç denetçi”, piyasa/sektör denetimi yapan denetim elemanları için ise “denetçi” unvanı tercih edilmeli ve kamu yönetiminde standart hale getirilmelidir.

1.10.Denetim/Teftiş Elemanlarında Bulunması Gereken Özellikler

Denetim elemanlarının mesleki yönden yetenekleri tartışma konusu olmamalıdır. Denetlenenlerde, kamu görevlilerinde, yaptıkları işlerin yönetimden uzak, amatör ve acemi bir takım teftiş elamanlarınca eleştirildiği yolunda kanaat oluşturulmamalıdır.

Teftiş elemanı veya denetleyen, yapılan işi ve alanı iyi bilmeli, gelişmeleri izlemeli, uzmanlık bilgisini hukuk ve yönetim kültürü ile birleştirmeli ve bu alanda yetenekli olmalıdır. Teftiş elemanı bağımsız olmalı, bu bağımsızlık aktif idare karşısında da azalmamak, muhafaza edilmelidir.

Teftiş elemanı çıkar gruplarından ve politikacılardan bir şey beklememeli, onların müdahalelerinden korkmamalı ve çekinmemelidir. Dolayısıyla teftiş elemanlarının niteliklerinin üst düzeylerde olması ve gerektiği kadar uzman olmaları son derece önemlidir.

1.11.Müfettiş mesleğinin Güvence Altına Alınması

Türk idare sistemi içerisinde, müfettişlik mesleğinin nitelik standardının sağlanması ve sağlıklı bir teftiş sistemi kurulması için denetim hizmetleri diğer yönetsel hizmetlerden ayrı olarak ve kariyer bir meslek olarak düzenlenmiştir. Teftiş alanındaki uzmanlaşmanın gereği olarak bu durum ortaya çıkmıştır. Ancak günümüzde halen, görevden alınan veya özlük hakları biraz daha iyileştirilmek istenen bir kısım orta düzey veya üst düzey yöneticilerin müfettiş olarak atandıkları görülmektedir. Etkin, verimli, ilgili kamuoyunun kabul edebileceği, istenen kalitede ve yönetimin gelişmesine katkı yapan bir denetim için, bu tür kariyer dışı atamalar yapılmamalı; mesleğin kariyer yapısının en büyük güvence olduğu düşünülerek, özenle korunmalıdır.

Halen tali mevzuatla (tüzük ve yönetmelik) düzenlenmiş olan müfettişlik güvencesi yasal teminata kavuşturulmalıdır. Bu noktada, tali mevzuatta yer alan “Denetim hizmetleri diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer olup; denetim elemanları kendi istekleri dışında veya denetim hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, diğer idari görevlere atanamazlar.” hükmünün ilgili yasada yer alması sağlanmalıdır.

Müfettişlik mesleğine, gerekli şartları taşıyanlar arasında yapılan müfettiş yardımcılığı giriş sınavında başarılı olanların müfettiş yardımcısı olarak atanmaları ile girilmektedir. Genel kural bu şekilde olmakla birlikte, bazı bakanlıklarda farklı şekilde müfettiş ataması da yapılmaktadır.

1.12.Uluslararası Geçerliliği Olan Sertifikalar Edinilmesi

Günümüzde uluslararası geçerliliği olmayan, uluslararası alanda karşılığı bulunmayan mesleklerin kalıcılığı ve yeterliliği tartışmalı hale gelmiştir. Bu nedenle teftiş ve denetim faaliyetlerinin uluslararası genel kabul görmüş standartlara uygun bir şekilde yapılması, teftiş ve denetim elemanlarının uluslararası geçerliliği olan sertifikalara sahip olmaları gerekmektedir. Bu noktada; müfettişlerin uluslararası geçerliliği olan Suiistimal İnceleme Uzmanlığı Sertifikasına (CFE) ve denetçi sertifikalarından en az birine (Uluslararası İç Denetçi Sertifikası, Kamu Denetçisi Sertifikası vb.) sahip olmaları; diğer denetim elemanlarının ise denetçi sertifikalarından en az birine sahip olmaları (Uluslararası İç Denetçi Sertifikası, Kamu Denetçisi Sertifikası, Kontrol Öz değerlendirme Uzmanlığı Sertifikası,

Sertifikalı Finansal Hizmetler Denetçisi, Bilgi Sistemleri Denetçisi Sertifikası) önerilmektedir.

1.13. Teftiş ve Denetimin Kapsamı

Teftişin/denetimin kapsamı, yönetimin her türlü eylem ve işlemlerini ihtiva etmeli, denetimsiz bir alan, denetim dışı kurum bırakılmamalıdır. Genel olarak yönetim, denetimden kaçınma eğilimi gösterir. Demokratik hukuk devletine uygun, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir kamu yönetimi için olmaz ise olmaz koşul, tüm eylem ve işlemlerinin denetime tabi olmasıdır.

2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde çıkartılan KHK'lar ile yapılan düzenlemeler sonrasında, bazı Bakanlıklarda teftiş birimleri oluşturulmadığı görülmektedir. Bu bakanlıklarda da teftiş birimleri oluşturularak denetimsiz alan ve bakanlık/ kamu kurumu bırakılmaması gerekmektedir.

Teftiş kurullarının/birimlerinin ve diğer denetim birimlerinin de teftişe/denetime tabi olması gerekir. Kendisi hesap veremeyen, kendisi denetlenmeyen bir denetim biriminin denetim yapması sağlıklı değildir. Amerika Birleşik Devletlerindeki uygulamada, “Genel Müfettişlikler” dönemsel olarak birbirlerini denetlemektedirler. Türkiye’de de benzeri bir denetleme mekanizması oluşturulabilir.

1.14. Teftiş ve Denetim Faaliyetlerinin Şeffaflığı

Teftiş ve denetim birimlerinin faaliyet raporları mutlaka halka açık olmalıdır. 6 ayda bir faaliyet raporları, bağlı oldukları kurumun internet sitesinde yayımlanmalıdır. Teftiş ve denetim birimlerinin ürettiği raporların meri mevzuat çerçevesinde, halkın istifadesine ve denetimine sunulması faydalı bir yöntem olacaktır.

1.15. Teftiş Kurullarına Güvence Oluşturulması

Kurumların yenilenerek devam etmelerinde yadsınamaz katkıları olan yönetsel denetim işlevinin en önemli unsuru olan teftiş kurullarının/teftiş ve denetim birimlerinin, her siyasal iktidarın düzenlemesine maruz kalmaması ve gerektiği gibi etkin olması açısından anayasal güvenceye kavuşturulması gerekir. Bu konuda Devlet Denetim Elemanları Derneği tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan taslak değerlendirilmelidir.

1.16.Müfettişlerin Özlük Haklarının İyileştirilmesi ve Yasal Düzenleme Yapılması

Müfettişler, sözel ve sayısal analitik düşünebilme yeteneği yüksek, bağlı olduğu en üst idari amirin yetkilerini temsil edebilme kabiliyetine sahip, işi gereği vakıf olduğu devlet sır ve bilgilerini saklama yetenek ve ahlakını haiz, yaptığı çok büyük meblağlı soruşturmalarda bile canı pahasına hep devlet çıkarlarını ön planda tutabilen cesur ve dürüst, gerektiğinde ertesi gün yurdun diğer bir ucunda kurum sorununu çözebilmek için aylarca şehir dışında ailelerinden uzakta çalışabilme maneviyat ve ruhu olan, güçlü ve karakterli kamu görevlileridir.

Dokuzuncu Cumhurbaşkanı rahmetli Turgut ÖZAL'ın da dediği gibi, müfettişler, Türkiye'nin en iyi yetişmiş, en kıymetli elemanları arasında yer almaktadır. Müfettişlerin yukarıda belirtilen niteliklere sahip olmaları nedeniyle, Teftiş Kurullarının oluşturulduğu Tanzimat Döneminden itibaren meslek mensuplarına tepe yönetiminde bulunan kamu görevlilerine yakın maaş verilmiştir.

Bundan yaklaşık 10 yıl önce Müfettişler, kaymakam, hakim ve savcılarının aldıkları maaşların üzerinde ücret almakta idiler. Ancak şu anda baktığımızda her açıdan gerilerde kaldığı görülmektedir. Müfettişler şu anda, Daire Başkanlarından, Bölge Müdürlerinden bile düşük maaş almaktadırlar.

Günümüzde kamu personelinin motivasyonlarının yüksek tutulması çalışma şartlarının özendirici tutulmasıyla yakından ilgilidir. Kamu denetim elemanları, kurum içi yapılan iç denetim ve incelemelerde, dahil oldukları kurumun diğer idari birimleri (genel müdür, daire başkam, İl müdürü vb.) üzerinde hem denetleyici hem de yol gösterici özellikleriyle tüm birimlerin işleyişlerine vakıf olduklarından, ayrıca sorumluluklarının da buna orantılı olarak yüksek olmasından dolayı özlük haklarının da Kurumun en üst idare amirinden sonra gelmek üzere aynı oranda yüksek ve yeterli düzeyde olması gerekmektedir.

Kurum dışında özel sektör alanında yapılan dış denetim ve incelemelerde, Kurumun gücünü temsil etmeleri ve yüksek ekonomik değere sahip soruşturmalara imza atmaları sebebiyle, mesleklerinin getirdiği yüksek risk oranında, özlük haklarının iyileştirilmesi gerektiği açıktır.

Müfettişler bağlı oldukları kurumların en üst yöneticilerine bağlı olarak ve onlar adına görevlerini yapmakta ve onları temsil etmektedirler. Kamuda alınan ücretin hiyerarşinin de bir göstergesi olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla

müfettişlerin/devlet denetim elemanlarının özlük haklarının yaptıkları iş, sorumlulukları, mesleğin riskleri, nitelikleri vb. ölçütler dikkate alınarak iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu denetim elemanlarının etki altında kalma olasılığını engellemek, yapılan denetimlerin etkinliğini maksimize etmek, yönetimin kalitesinin artırılmasına daha fazla katkı yapmak maksadıyla benzeri görevleri yapan ve görece iyi durumda olan Sayıştay'ın denetim elemanlarına veya hakimlere/savcılara endeksli özlük hakları sistemi oluşturulmasının kamu yararına olacağı düşünülmektedir.

Teftiş ve denetim elemanlarının mali ve sosyal haklarının güvence altına alınması bakımından “Teftiş Faaliyetleri Sınıfı” oluşturulması gerekmektedir.

1.17.Bilgi Sistemleri Denetiminin Kullanımı ve Yaygınlaştırılması

Bilişim teknolojileri toplumların ilişkiler ağını temelden etkilemekte, bu teknolojilerin kullanımı ile birlikte ortaya çıkan ihtiyaçlar kamu yönetiminin doğasını, örgüt yapısını, amaç ve hizmet sunumunu önemli ölçüde değiştirmektedir.

Yönetimin bir fonksiyonu olan denetim, yönetim yapılanmasından doğrudan etkilenmekte, bilişim teknolojilerinin kamu yönetimi üzerindeki etkisi denetim fonksiyonunu da dönüştürmektedir. Bu açıdan elektronik ve bilgi temelli denetim uygulaması ancak, elektronik devlet (e-Devlet) (*electronic government*) ve daha ileri aşamada bilgi devletinin (*information government*) varlığı ile birlikte mümkündür.

-Bilişim alanındaki gelişmeler ve devlet bilgi sistemlerinin gelişmesi sonrasında denetimde bir ileri aşamaya geçilerek denetimlerin bilgi sistem altyapılarını yoğun olarak kullandığı, bilgi ve risk esaslı olarak gerçekleştirildiği, daha kapsamlı, geneli daha iyi kavrayan ve çözüm üreten yeni denetim yöntem ve teknikleri kullanılarak yapılması gerekmektedir.

- Denetim, yönetimin önemli bir fonksiyonudur. Ondan ayrı düşünülemez. Bu kapsamda başta bilişim teknolojileri olmak üzere teknolojik gelişmeler kamu yönetimini ve buna paralel olarak denetim fonksiyonunu temelden etkilemektedir.

- E-Teftiş uygulamaları ile birlikte denetimin kapsam ve derinliğinde artış meydana gelebilecek, daha hızlı, uzaktan, risk odaklı, objektif kriterlerle yürütülen, önleyicilik ve çözüm odaklılığı daha ön planda tutan, bütüncül, işlem teftişi yerine sistem teftişini benimseyen, yolsuzluk ve kayıt dışı ile mücadeleye önemli katkılar veren bir teftiş söz konusu olacaktır.

- E-Devlete geçişte, işlemlerin gerçekleştirilmesi ve hizmet sunulmasında yoğun teknoloji kullanımı söz konusu olmaktadır.

- Teftişlerin teknolojinin sunduğu imkanlar kullanılarak yapılmasının yanında, otomasyon sistemlerindeki verilerin kendi içinde ve diğer sistemlerdeki verilerle birlikte bütüncül olarak değerlendirilmesi şeklinde bir yaklaşım benimsenmeli, böyle bir yaklaşımın kayıt dışı ekonomi ve yolsuzlukla mücadele açısından önemli sonuçlar ortaya çıkacaktır.

- E-Teftiş uygulamaları sırasında, etkin bir yönetim ve denetim uygulaması açısından otomasyon sistemlerindeki verilerin doğru ve zamanında kaydedilmesi büyük önem taşıyacaktır. Uygulamada veri girişlerinde önemli hata ve eksikliklerin bulunduğu, verilerin zamanında sisteme girilmesinde gecikmelerin yaşandığı gözlemlenmektedir.

- Sahtecilik ve yolsuzluk başta olmak üzere pek çok suçla mücadele açısından kamuda etkin bir veri paylaşım sisteminin oluşturulması önem taşımaktadır.

- Uluslararası alanda e-Devlet ve e-Teftiş alanındaki gelişmelerin, trendlerin yakından takip edilmesi ve iyi örneklerin sisteme adapte edilmesi önem taşımaktadır.

- E-Teftiş modelinin tüm kamu kurumlarında, çalışma alanlarıyla uyumlu şekilde uygulanabilmesi için, ilgili kurumlarla işbirliği gerekmektedir.

-E-Teftiş ile, geleneksel teftişlerde yapılabilenden çok daha fazla işlem, çok daha hızlı bir şekilde teftiş edilebilmektedir.

- E-Teftiş uygulamalarının organizasyon yapılarında, teknik ve hukuki altyapıların değişimini gerektirdiği unutulmamalıdır. İnsan kaynağının ise ömür boyu eğitim yaklaşımı ile sürekli eğitilmesi, çalışanların bireysel kapasitelerinin, analitik düşünme becerilerinin geliştirilmesine gereken önem verilmelidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yönetimin amacı denetim değildir. Ama denetim olmadan yönetimin var olması, amacına ulaşması mümkün değildir. Hangi denetim sistemi seçilmiş olursa olsun, yönetimin başarısı için iyi işleyen bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla her alanda yönetimin ihtiyaçlarını gözetecek bir denetim faaliyetinin mutlaka bulunması gereklidir.

Kamu kaynaklarının kullanımında söz sahibi olan yönetimin, demokratik toplumun da bir gereği olarak, yaptığı faaliyetlerinden ötürü kamuoyu karşında sorumlu olması gerekmektedir. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği de iyi işleyen bir denetim mekanizmasının varlığı ile ortaya çıkarılmaktadır.

Denetim sisteminin bu derece önemli olması sonucundan her alan yoğun bir denetim faaliyetiyle kontrol altına alınacak anlamı çıkarılmamalıdır. Aşırı denetimden kaçınılmalıdır. Sonuçta denetim amaç değil bir araçtır. Bu anlamda denetim gelecekteki planlamalar için bilgi sağlayıcı bir araç olarak kullanılmalıdır.

Denetim hata bulmaktan çok hataları önlemeyi hedef edinmelidir. Bu anlamda yönetimlerin yolsuzlukları ortaya çıkarıp, cezalandırmak için kullandıkları mali denetim ve uygunluk denetiminin yanı sıra yolsuzlukların yapılmasını önlemek amacıyla risk ve performans denetimlerini de kullanmaları gerekmektedir.

Eleştirilen hantal devlet yapısının 1980’li yıllarla birlikte minimalist devlet anlayışına dönüşmesinin ardından 1990’lı yıllarda YKY anlayışı ön plana çıkmaya başlamıştır. Böylece hizmetlerde kalite, etkinlik, verimlilik, performans, hesap verebilirlik gibi birtakım değerler önem kazanmıştır. Yönetim alanında oluşan bu yeni değerler şüphesiz denetim kavramını da etkilemiştir. Kontrol mekanizmasının bir parçası olan hesap verebilirlik yaklaşımı neticesinde yönetimlerin, yaptıklarından dolayı başka otoritelere açıklamada bulunmaları gerekmiş, uluslararası kuruluşların varlığı sonrasında ise denetim uluslararası bir boyut kazanmıştır. Hukuka saygılı yönetim anlayışı yasalara uygunluk denetimini ön plana çıkarırken, yönetimde açıklık, etkililik, verimlilik ilkelerinin öneminin arttırmasıyla denetimlerden daha çok şey beklenir olmuştur.

Bu beklenti sonrasında da denetim sisteminde düzeltme çabaları ortaya çıkmış ve yeniden yapılandırma sürecine girilmiştir. Dünya çapında yaşanan ekonomik, politik, kültürel kuramların köklü değişimi ile de bu yapılandırma bir gereklilik

haline gelmiştir. Ülkeler de uluslararası düzeyde yaşanan bu değişimler sonrasında denetim sistemlerini bu ilkelerle uyumlu hale getirmeye çalışmışlardır. Bunun sonrasında da iç ve dış denetimin yanı sıra bağımsız denetim organları tarafından, özellikle uluslararası düzeydeki organlar tarafından denetimlerin yapılması gerekli görülmüştür.

Toplumsal yapılar, beklentiler ve yönetim anlayışlarının değişmesiyle de geleneksel hak arama yolları yeni oluşumlarla şekillenmiştir.

Ombudsman kurumu da bu anlayış sonrasında birçok ülke tarafından tercih edilen bir denetim modeli olmuştur. Diğer hak arama yöntemlerine tamamlayıcı bir unsur olarak düşünülen Ombudsman genel olarak parlamento tarafından atanan ama hükümete olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan bir kurumdur. Ombudsman, yönetimin mağdur ettiği kişilerin, herhangi bir şekle bağlı olmadan şikâyetlerini yapmaları üzerine harekete geçen bir sistemdir

Ancak Ombudsman sistemi evrensel olmasına karşın, kurumun görevleri ve yetkileri bakımından her yerde sabit olarak uygulanan bir modeli bulunmamaktadır. Nitekim her ülke kendi şartlarına uygun olarak, gereksinimleri doğrultusunda kurumu şekillendirmekte ve buna göre tanımlamaktadır. Kurumun, denetim sistemi açısından bu denli yararlı olmasında da bu özellik önemli bir rol oynamaktadır. Sistemin denetim yapısı içinde yer alması ise özellikle vatandaşlar açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır.

Ombudsmanın denetim sistemine olan katkısının açıkça görülmesi sonrasında ülkemiz de yönetim düzenleme çalışmaları içinde bu kuruma yer vermiştir. Bu doğrultuda da yasama organının yasama faaliyetlerini, yargı organlarının yargılama faaliyetlerini, TSK'nın ise sadece askeri nitelikteki faaliyetlerini ve mahalli idareler kararları dışında kalan denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere "halk denetçiliği" kurumu oluşturulması düşünülmüştür.

Uygulandığı pek çok ülkede denetim sistemine büyük yararlar sağlamış olan kurumun ülkemiz açısından da yararlı sonuçlar doğurması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Nitekim denetim faaliyetinin yönetimden mağdur olanlar yanında yer alınarak çözümlenmesi vatandaşların bu denetime olan güvenini arttıracak, denetlenenler açısından da temkinli davranılmasına neden olacak, denetimin sonuçları açısından da tatmin edici olacaktır.

Denetim sisteminin yönetim için olmazsa olmaz bir gereklilik arz etmesinin yanı sıra yolsuzlukların önlenmesi, kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması bakımından etkin bir denetim sistemi oluşturulması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği kriterlerinin yerine getirilmesi gereği karşısında, yönetim ve denetim sistemimizin yeniden yapılandırılması aciliyet arz etmektedir. Mevcut teftiş ve denetim yapısını, önceden belirlenmiş esaslar ve uluslararası standart ve ilkelere göre yeni bir modele dönüştürmek doğru bir yaklaşım olacaktır.

Türkiye’de teftişin ve teftiş kurullarının mevcudiyeti 2004 yılından itibaren tartışma konusu olmuştur. Yasalaşmayan 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla başlayan tartışmalar halen devam etmektedir. Teftiş ve denetim sistemine eleştiriler yapıldıktan sonra 5227 sayılı Kanunda bakanlıkların organizasyon yapısı içerisinde Teftiş Kurullarına yer verilmeyerek kaldırılması planlanmıştır. İç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılması, merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılmasına ilişkin hükümler getirilmiştir.

1940’lı yıllardan başlayarak, kamu yönetiminde, teftiş ve denetim sistemi alanında araştırma ve inceleme yapılarak sorun tespiti yapıldığı ve bu sorunlara çözüm yollarının önerildiği görülmektedir. “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Raporu” hazırlamıştır. Daha sonra Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu ve KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) Raporu hazırlanmıştır. Yakın tarihlerde ise, “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlar kitap olarak basılmıştır. Bu çalışmalarda, sorun tespitleri yapıldıktan sonra, teftiş kurullarını kaldırma yolunun seçilmediğini, teftiş ve denetim sisteminin nasıl daha etkin ve verimli hale getirileceği, aksayan yönlerinin nasıl düzeltileceğine, sorunlarının nasıl giderileceğine ilişkin çözüm önerilerinin dile getirildiği anlaşılmaktadır.

Türk teftiş ve denetim sisteminin birçok sorunları bulunmaktadır. Ancak bunların yönetsel sorunlar olduğu, çözümün de yönetimde ve hükümetler de olduğu gerçeğinin göz ardı edilerek, teftiş kurullarının işleyiş sistemindeki aksaklıkları giderecek düzenlemeler yapmak yerine, kurulları kaldırmak rasyonel bir yaklaşım değildir. Teftiş kurullarının tasfiye edilmesinin aksine tıpkı A.B.D ve AB ülkelerinde olduğu gibi varlıklarının mutlaka devam ettirilmesi, yolsuzluk ve usulsüzlüklerle mücadele noktasında ise daha da güçlendirilmelerine yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Toplumsal yapılar, beklentiler ve yönetim anlayışlarının değişmesiyle de geleneksel hak arama yolları yeni oluşumlarla şekillenmektedir.

İleri demokrasiye sahip ülkelerde, denetim anlamında genel olarak değerlendirme yapıldığında, yönetimin eylem ve işlemlerinin, hiyerarşik denetim ve idari mercilerce yapılan vesayet denetimi dışında teftiş birimleri, iç denetim birimleri ve ombudsmanlık kurumu tarafından denetlendiğini anlaşılmaktadır. Bu ülkelerin uygulamalarında teftiş biriminin kapatılmadığı bilakis aksayan yönlerinin ıslah edilip geliştirilerek güçlendirildiği görülmektedir. Teftiş ve iç denetim birbirini tamamlayan unsurlar olarak görülmektedir. Bu nedenle sistemi kaldırmak yerine, reform yaparak geliştirmek daha doğru olacaktır.

Sonuç olarak, kurumların yeniden üretiminde bir başka deyişle yenilenerek devam etmelerinde çok önemli katkıları olan idari denetim işlevinin en önemli unsuru olan teftiş kurullarının veya teftiş birimlerinin günün koşullarına uyarlanarak, yeniden kurgulanarak devam etmeleri kamunun yararına olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR:

- AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul, 1999
- AKSOY, Tamer, Tüm Yönleriyle Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006
- AKTUĞLU, M.A., Denetleme ve Revizyon, Barış Yayınları, 3.Baskı, İzmir, 1996.
- ARSLAN Süleyman, Türkiye’de Ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, No: 109 (Ankara: Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978)
- ATAY, C., Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 1999.
- AVŞAR, B., Zakir; Ombudsman, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012
- ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1988
- ERGUN, Turgay, Kamu Yönetimi Kuramı/Siyaset/Uygulama, TODAİE, Ankara, 2004
- EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku Dersleri Genel Esasları, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Ankara
- EROĞUL, Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2006)
- ERYILMAZ, Bilâl, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999
- FİŞEK, Kurthan, Yönetim, A.Ü. Basımevi, Ankara, 1975
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 2004)
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetimsel Yargı S Yayınları, Ankara, 1983. 6. Baskı
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi, 2004
- IŞIKAY, Mahir, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu, Ekim 2005
- İŞBİR, Eyüp, Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi, Ankara, 1978
- İZGÖREN, Ahmet Şerif, İş Yaşamında 100 Kanguru Sistem Liderliği, Acedemyplus Yayınevi, Ankara, 2000
- KEPEKÇİ, C., Bağımsız Denetim, Lazer Ofset, Ankara, 1996

- KÖSE, H. Ömer, Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim Sayıştay Yayınları, Ankara, Ekim 2000
- NADAROĞLU, Halil, Yerel Yönetimler Felsefesi Ekonomisi Uygulaması, İstanbul, 1978
- NEWMAN, H. William, Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, Çeviren: Kenan SÜRGİT, TODAİE, Ankara, 1979
- ORTAYLI, İlber, Türkiye İdare Tarihi, Doğan Basımevi, Ankara, 1979
- ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1992
- ÖZBUDUN, E., Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 8.Baskı, Ankara, 2004
- ÖZDEN, Kemal, Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005
- SAYIŞTAY, Performans ve Risk Denetim Terimleri, SAYIŞTAY, Ankara, 2000.
- T.KARAMAN, Zerrin: Yerel Yönetimler (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996)
- TAYMAZ, Haydar, Eğitim Sisteminde Teftiş, Pegem Akademi Yayınları, Ankara, 2012
- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G. ve AYKAÇ, Burhan, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993
- Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük. 10. Baskı, Ankara, 2005
- YILMAZ, Ejder, Hukuk Sözlüğü, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1992
- YÖRÜKER, Sacit, Türkçe İngilizce-Fransızca Denetim Kavramları, Sayıştay yayınları, 1999
- YÜREKLİ, Ömer, Türkiye’de İdari Teftiş Sistemi, Türkiye’de İdari Teftiş Sistemi Yapısı, İşleyişi, Sorunları ve Çözüm Önerileri, Bizim Akademi Yayınları, İlk Basım, Ankara, 2014
- YURTSEVER, Gürdoğan, Teftişten İç Denetime Banka Müfettişliği, Beta Yayınları, 2. Baskı, Haziran 2010

MAKALE VE ÇEŞİTLİ YAZILAR:

- AKILLIOĞLU, T., “Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 23, Sayı 1 (Mart), s.3-11, 1990
- AKIN, C., “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, Türk idare Dergisi, Yıl:72, Sayı 427 (Haziran), s.77-108, 2000
- ALICI, Orhan Veli, Türk Denetim Sisteminde Yeni Bir Oluşum: Kamu Denetçiliği, Siyasal Vakfı Bülteni, yıl 19, sayı 33
- ALPTÜRK, Gül ve AKBULUT, Erol, “Fransız Sayıştayı”, Sayıştay Dergisi, 12 (Nisan-Haziran 1993)
- ATAMAN, T., “Ombudsman ve Temiz Toplum”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), s.779-789, 1997
- ALTUN, Murat, KULUÇLU, Erdal, Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış, Sayıştay Dergisi, sayı 56
- APAN, Ahmet, Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk ÜS Denetim Sisteminde Bir Model önerisi, Denetim dergisi, Yıl 25, Sayı 118, Nisan-Haziran 2012
- AYTAR, Onur, Teftiş Kurullarına İlişkin Mevzuatın Kategorik Olarak Yorumlanması 1, Denetim Dergisi, sayı 6, Ankara 2011
- AYTUNA, Türkan, “Felsefeci Gözüyle Denetim”, Denetim Dergisi, Denetim Yayını, Sayı 1, Ankara 1986
- BİLGİN, Nihat, Türk Milli Eğitimi ve Çağdaş Teftiş, 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetim Yayınları, Ankara 1988
- CİMİLİ, Ekrem, Sümerbank Dergisi, Eylül 1969 (Aktaran: Burhan ÖZBEY, 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetim Yayınları, Ankara 1988)
- CLEMENTE, G., “Performans Denetimi ve İtalya Sayıştayı”, Çeviren: Gül ALPTÜRK, Sayıştay Dergisi, Sayı 5 (Temmuz-Eylül), s.35-49, 1991
- ÇİLESİZ, Cumhur, Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği, Denetim Dergisi, yıl 24, sayı 116, Ekim- Aralık 2011
- DEĞİRMENCİOĞLU, Yavuz, Etkili, Ekonomik ve Verimli Tek Bir denetim Birimi, DENETİŞİM Dergisi, 2011/6,
- DENETDE, 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetim Yayınları, Şubat 1988

- DENETDE, Basın Bildirisi, Denetim Dergisi, yıl 24, sayı 115, Temmuz 2011
- DENETDE Yönetim Kurulu, Farkında Mısınız? Denetim Dergisi, Yıl 24, Sayı 116, Ekim-Aralık 2011
- DENETİM HAFTASI MESAJI (2007, 2008), Denetim Dergisi, Yıl 22, sayı 114, Ocak-Nisan 2009
- “DENETİM VE DEMOKRASİ”, Sayıştay Dergisi, Sayı 33 (Nisan-Haziran), s.64, 1999.
- DOĞANYİĞİT, S., “Feedback Denetimi ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Sayı 11 (Ocak-Mart), s.34-40, 1993
- DOĞRUEL, Emin, “Bağımsız Dış Denetimde Kalite”, Denetim Dergisi, Yıl:6, Sayı 71-72 (Kasım-Aralık) 1991
- ERDEM, Osman, “Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış”, I. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayını, Ankara, s.14
- ERGENÇ, Sedat, Çağlayan ODABAŞ, Mustafa KARAKAYA, Onur ÖZAVCI: Kamu Denetimine ilişkin Rapor, DENETİM dergisi, yıl 25, sayı 120
- EROL, Ahmet, Maliye Teftiş Kurulu Kapatılmamalıdır, Yaklaşım Dergisi, Haziran 2008
- ERTEKİN, Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı 421 (Aralık)
- ERYILMAZ, B., “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 26, Sayı 4 (Aralık), s.81-106, 1993
- FALAY, Nihat, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı, 25 (Nisan-Haziran), 1997
- GÖKÇE, Selim, Teftiş Akademisi Zamanı Gelmedi mi? DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 120, Ekim-Aralık 2012
- GÖZEL, Kadir Akın (Kamu İhale Kurulu Üyesi), Yeni Kamu Yönetimi Nedir? Türk İdare Dergisi Sayı: 438, 195-208, 2003
- HALICI, İbrahim, Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatındaki İdari Yapısı, Denetim Dergisi, Belediyelerin İdari ve Mali Denetimi, Yıl 25, sayı 117, 118 Ocak-Mart, Nisan-Haziran 2012
- “INTOSAI Denetim Standartları”, Çeviren: Gül ALPTÜRK, Sayıştay Dergisi, Sayı 3 (Ocak-Mart), s.31,1991

- İNAN, Atilla, “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997
- KARAHANOGULLARI, Onur, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi 2003 Yılı Ders Notları
- KARATEPE, Kamil, Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’ de Denetimin Yeniden Yapılandırılması, Denetim Dergisi, yıl 24, sayı 116
- KELEŞ, R., “Yerel Yönetimlerde Denetim”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), s.10-17, 1997
- KHAN, M.A., “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çeviren: Faruk EROĞLU, Sayıştay Dergisi, Sayı 19 (Ekim-Kasım), s.15-30, 1995
- KOÇBERBER, Seyit, Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği, Sayıştay Dergisi, sayı:68
- KÖKSAL, Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 7, Sayı 1(Mart) 1974
- KUBALI, Derya, “Performans Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 32, Sayı 1 (Mart) 1999
- M. ARKAM, “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çeviren: Faruk EROĞLU, Sayıştay Dergisi, Sayı 19 (Ekim-Aralık) 1995
- OKUR, Yaşar, Türkiye’ de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme, Maliye Dergisi, sayı 158, Ocak- Haziran 2010
- ÖZAL, Turgut, 1. Teftiş Semineri Açış Konuşması, 1.Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetim Yayınları, T.C. Ziraat Bankası Matbaası, Ankara, 1988
- ÖZBEY, Burhan, 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, DENETDE Yayınları, Ankara, 1988
- ÖZER, M. Akif (Gazi Üniv. İİBF Kamu Yönetim Böl. Öğretim Elemanı) Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi Sayı: 59 s. 3-13
- ÖZER, Hüseyin, “Performans Denetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 7 (Ocak-Mart) 1992
- PEKER, Ö., “Yönetimde Değişim ve Gelişmeler”, Sayıştay Dergisi, Sayı 36 (Ocak-Mart), s.3-24, 2000
- SANAL, Recep, “Kurumsal Yönetim ve İdari Denetim İlişkisi, Türk İdare Dergisi, Ankara, Ocak 2001

- SARAN, M. Ulvi, “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim hizmetlerinin geliştirilmesi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan) 1997
- SARAN, M. Ulvi, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:67,Sayı 409 2005
- SARI, Ö., “Kamusal Denetim Gereği Gibi Yapılamıyor”, Denetim Dergisi, Yıl:10, Sayı 86 (Temmuz-Ağustos), s.13, 1995
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, “Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Teşkilatı (INTOSAI) İç Kontrol Standartları”, Sayıştay Dergisi, Sayı 20 (Ocak-Mart), s.22-39, 1996
- ŞAHİN, Ramazan, “Ombudsman Ya Da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı 444 (Eylül) 2004
- ULUĞ, Feyzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 2 Haziran 2004
- TAYMAZ, Haydar, “Teftiş Ve Bazı Kavramsal Gelişmeler”, Denetim Dergisi, Yıl:1, 6 (Aralık 1982)
- TAYŞİ, İ., “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), s.106-123, 1997
- TÜRKMEN, İsmail, “İç İletişim ve Denetim”, Denetim Dergisi, Yıl:5, Sayı 56 (Ağustos) 1990
- TORTOP, N., “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 31, Sayı 1 (Mart), s.3-11, 1998
- YURDAKUL, A., “Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetim”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), s.957-961, 1997
- YÜREKLİ, Ömer, Türkiye’ de Teftiş Kurulları Olgusu, Denetim Dergisi, Yıl 24, sayı 116, Ekim-Aralık 2011
- YÜREKLİ, Ömer, Müfettiş Kavramının Derinliği, Denetim Dergisi, yıl 25, sayı 117, Ocak-Mart 2012
- YÜREKLİ, Ömer, Teftişin Üçüncü Boyutu, Denetim Dergisi, yıl 25, sayı 119, Temmuz-Eylül 2012
- WAKLER, M. David, “Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı”, Çev. Müslüm Parlak, Sayıştay Dergisi, s.58, 2005

DİĞER KAYNAKLAR:

Tezler:

AKPINAR, Elçin, Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2006.

ERDEM Aylin, Türkiye ve Diğer Ülkelerde Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetleri, Tez Çalışması, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Ankara 2011

ÇOBANOĞULLARI, İlker, Bilgi Sistemleri Denetimi, e-Teftiş, Ülkemizde ve Diğer Ülkelerde Uygulamaları, Bilgi Sistemleri Denetimi ile e-Teftişin Müfettişler Tarafından Yapılabilmesi İçin Gerekenlerin Belirlenmesi, İnceleme-Araştırma Çalışması, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Ankara 2011

Raporlar:

NEUMARK, Fritz; Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı

TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu, TODAİE, Ankara, 1991

TODAİE, MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu

İnternet Kaynakları:

<http://www.tkgm.gov.tr/tr/teftis>
<http://www.vdk.gov.tr>
<http://www.public-audit-forum.gov.uk/popa.htm>
<http://www.sozluk.net/osmanlica>
<http://www.tdk.gov.tr>
<http://www.teftis.gov.tr/AnaSayfa.aspx>
<http://www.tbmm.gov.tr>
<http://www.teftis.adalet.gov.tr/>
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/default.htm>
<http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/>
<http://www.mmd.org.tr/>
<http://www.teftis.adalet.gov.tr/kurul.html>
<http://www.sayistay.gov.tr>
<http://www.ibb.gov.tr>
<http://www.dpb.gov.tr>
<http://www.todaie.gov.tr>
<http://www.denetde.org.tr>