

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

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞEN  
DENETİM SİSTEMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Harun KULAKSIZ**

**Enstitü Anabilim Dalı : Sosyal Bilimler  
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN**

**TEMMUZ-2008**

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

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞEN**  
**DENETİM SİSTEMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Harun KULAKSIZ**

**Enstitü Anabilim Dalı : Sosyal Bilimler**  
**Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

**Bu tez 31/07/2008 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oy çokluğu ile kabul edilmiştir.**

\_\_\_\_\_  
**Jüri Başkanı**

- Kabul
- Red
- Düzeltme

\_\_\_\_\_  
**Jüri Üyesi**

- Kabul
- Red
- Düzeltme

\_\_\_\_\_  
**Jüri Üyesi**

- Kabul
- Red
- Düzeltme

## **BEYAN**

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

**Harun KULAKSIZ**

**02.05.2008**

## **ÖNSÖZ**

“Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği” konulu bu çalışmanın hazırlanmasında yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Musa EKEN’e teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Ayrıca, bu günlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme de şükranlarımı sunarım. Yetişmemde katkıları olan tüm hocalarıma da minnettar olduğumu ifade etmek isterim.

**Harun KULAKSIZ**

**02.05.2008**

# İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>iv</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>v</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: TÜRKİYEDE DENETİM ANLAYIŞI VE İŞLEYİŞİ</b> .....	<b>4</b>
1.1. Denetimin Tanımı, Tarihsel Gelişimi Ve Amacı .....	4
1.1.1. Tanımı.....	4
1.1.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi.....	7
1.1.3. Denetimin Amacı.....	9
1.1.4. Genel Olarak Denetimin İşleyişi .....	11
1.2. Kamu Yönetiminde Kullanılan Denetim Yöntemleri.....	13
1.2.1. İdari Denetim .....	13
1.2.2. Siyasal Denetim .....	17
1.2.3. Kamuoyu Denetimi.....	18
1.2.4. Yargısal Denetim .....	18
1.2.5. Ombudsman.....	20
1.2.6. Uluslar arası Denetim .....	21
1.2.7. Baskı Gruplarının Denetime Etkisi.....	22
1.2.8. Sayıştay.....	22
<b>BÖLÜM 2: YÖNETİM VE DENETİM ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM</b> .....	<b>25</b>
2.1. Paradigma Ve Değişim .....	25
2.2. Kamu Yönetiminde Değişimi Gerekli Kılan Faktörler .....	29
2.2.1. Yönetim Düşüncesinde ve Örgüt Yapısında Yetersizleşme.....	30
2.2.2. Yönetimin Örgüt Olarak Büyümesi ve Merkezileşmesi.....	33
2.2.3. Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi.....	34
2.2.4. Ekonomi Teorisinde Değişim, Özel Sektör Yönetim Anlayışı .....	34
2.3. Yeni Yönetim Ve Denetim Anlayışlarının Ortaya Çıkma Sebepleri .....	36
2.4. Denetimde Değişimi Gerekli Kılan Faktörler .....	39
2.5. Türkiye’de Değişime Yönelik Düzenlemele.....	41
2.5.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.....	42
2.5.2. Denetim ile İlgili Düzenlemeler .....	45
2.5.3. Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık .....	46
2.5.4. Performans Denetimi .....	47
2.5.5. Hesap Verme Sorumluluğu.....	49
2.5.6. Merkezi Yönetim İle İlgili Düzenleme.....	50
2.5.7. Sayıştay Kanun Tasarısı .....	52
2.5.8. Teftiş Kurallarının Kanun Tasarısıyla Kaldırılmak İstenmesi.....	52
2.5.9. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) .....	53

2.6. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Denetimle İlgili Düzenlemeleri .....	55
2.6.1. İç Denetim .....	56
2.6.2. Dış Denetim .....	60
2.6.3. Bakanlıklar Denetim Organları.....	61
2.6.4. İç Kontrol.....	62
<b>BÖLÜM 3: DEĞİŞEN DENETİM SİSTEMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ.....</b>	<b>64</b>
3.1. Geleneksel Denetim İle Yeni Denetim Anlayışı Arasındaki Farklar.....	65
3.2. Yeni Denetim Sisteminin Çeşitli Açılardan Denetlenmesi.....	67
3.2.1. Denetim Sisteminin Örgütlenmesi Açısından Değerlendirilmesi.....	68
3.2.2. Denetim Sisteminin Kurumsallaşması Açısından Değerlendirilmesi.....	70
3.2.3. Denetim Sisteminin Eğitim Açısından Değerlendirilmesi .....	72
3.3. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemelerdeki Eksiklikler.....	74
3.3.1. Dış Denetim Açısından, Denetim Dışı Durumlar.....	74
3.3.2. Görev ve Yetkinin Açık olmamasının Uygulanabilirliğine Etkisi .....	76
3.3.3. Denetim Kurumlarının Faaliyet Açısından Uygulanabilirliği .....	78
3.3.4. İç ve Dış Denetimin Uygulanabilirliği .....	79
3.3.5. Mali Kontrol Sisteminin Uygulanabilirliği.....	80
3.4. Genel Olarak Düzenlemelerin Uygulanabilirliği .....	82
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>88</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>91</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>98</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>BTK</b>	: Başbakanlık Teftiş Kurulu
<b>BYDK</b>	: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>DİK</b>	: Devlet İhale Kanunu
<b>IMF</b>	: Uluslar arası para fonu
<b>İA</b>	: İç Denetim Enstitüsü
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırmaları
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu
<b>KYTKT</b>	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TMSF</b>	: Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi
<b>TSKİHK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri İ Hizmet Kanunu'nun
<b>TRT</b>	: Türk Radyo Televizyon Kurumu
<b>YDK</b>	: Yüksek Denetleme Kurulu
<b>YKY</b>	: Yeni Kamu Yönetimi

<b>Tezin Başlığı:</b> Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği	
<b>Tezin Yazarı:</b> Harun KULAKSIZ	<b>Tezin Danışmanı:</b> Prof. Dr. Musa EKEN
<b>Kabul Tarihi:</b> 31.07.2008	<b>Sayfa Sayısı</b> : vii (ön kısım) + 98 (tez)
<b>Ana Bilim Dalı:</b> Kamu Yönetimi	<b>Bilim Dalı</b> : Kamu Yönetimi
<p>Bu tez çalışmamızda Türk Kamu Yönetimi'nden denetim sisteminin genel işleyişi, denetimin amacı, denetim türleri konularıyla birlikte, denetim sisteminde karşılaşılan sorunların çözüm yolları değerlendirilecektir. Denetim sisteminde yapılan bu yeni yasal düzenlemelerin denetim sistemimize etkileri, denetim sistemi açısından ne ölçüde uygulanabilir olduğu incelenecektir. Bu tezin hazırlanışında şu hipotezlerden yola çıkarak hazırlanmıştır.</p> <p>a) Kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler hukuki, şekilsel bir sorun mudur? Yoksa yönetim ve denetim zihniyet yapısının değişmesi sorununudur? Türk Kamu Yönetiminde denetim sisteminin kısaca genel işleyişi, denetim sisteminin yeniden yapılandırma nedenleri nelerdir? Mevcut denetim sistemi ihtiyaçlara cevap veriyor mu?</p> <p>b) Türk Kamu Yönetiminde denetim sistemin de denetimle ilgili yeni yapılmış yasalar, tasarılar var mı? Mevcut yeni düzenlemeler yeterli mi? Bu düzenlemelerin denetim sistemimiz açısından ne ölçüde uygulanabilirliği var?</p> <p>5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı gibi düzenlemeler getirilmeye çalışılmış, ancak bu tasarı yasallaşmamıştır. Bu yapılan düzenlemeler neticesinde denetim sisteminin işleyiş yapısı, iç denetime doğru yeni bir yapılanma olduğu görülmekte, teftiş kurullarının kaldırılmak istendiği görülmektedir. Dış denetimde ise Sayıştay'ın denetim görevleri artmaktadır. Yönetimde etkinliği ve verimliliği artırabilmek için yeniden yapılandırılmış iyi bir denetim sisteminin oturtulabilmesine bağlıdır. Bunu da Yönetim de şeffaflık, açıklık ve hesap verebilme, performans denetimi gibi sistemlerle yapmaya çalışmaktadır.</p> <p>Tüm bu yeni düzenlemelerin başarılı olması bu yasaları uygulayan kişilerin etik anlayışlarıyla da ilintilidir. Yasa koyucu da bu düzenlemelerin uygulanabilirliğini artırmalı, denetimini takip etmelidir. Denetim yapacak kişilerin anlayışını denetim esnasında cezalandırıcı mahiyette değil, kurumları motive edici yönde eğitime tabi tutup değiştirmelidir. Aslında denetim sisteminin en büyük sorunu da budur. Oligarşik bürokratik zihniyet yapısının değiştirilmesi durumudur. En zor olan da bu değişimi başarabilmektir. Merkezi devlet anlayışı içerisinde denetim sistemindeki değişikliklerin uygulanması, başarılı olabilmesi merkezîyetçi bürokratik devlet anlayışının değişmesine paralel bir durum gösterir.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Denetim Sistemi, Denetim Anlayışının Değişmesi, Yeni Denetim Anlayışının Uygulanabilirliği	



**Sakarya University Institute of Social Sciences Abstract of Master's Thesis**

<b>Title of the Thesis:</b> Auditing Alternating System and Applicability in the Turkish Public Administration	
<b>Author:</b> Harun KULAKSIZ	<b>Supervisor</b> : Prof. Dr. Musa EKEN
<b>Date:</b> 31.07.2008	<b>Number of Pages:</b> vii (pre text) + 98 (main body)
<b>Department:</b> Public Administration	<b>Branch</b> : Public Administration
<p>In this thesis study, we will evaluate the general operation of auditing system in Turkish Public Administration, the purpose and types of audits, and also the methods to solve the problems encountered in the auditing system. We will try to discuss the effects of the new legal regulations on the auditing system, the life values in terms of, and their applicability. This thesis has been prepared based on the following questions:</p> <p>a) A brief information about the general operation of the auditing system in Turkish Public Administration. What are the reasons for restructuring the auditing system? Does the available auditing system answers the needs?</p> <p>b) Are there any recent laws or law drafts regarding the auditing system in Turkish Public Administration? Are the recent regulations adequate? What is the life value and the applicability of those regulations in our auditing system? We will discuss the positive and negative aspects of it.</p> <p>Some regulations, for instance Public Financial Control Law number 5018, Public Administration Organic Law draft, was tried to be put into effect, but this draft could not be enacted. We can see that the operational structure of the auditing system has been changing into a new structure which aims internal auditing, and that the inspection committees are wanted to be abolished as a result of the regulations. The auditing task of the Court of Accounts has been increasing in the external auditing. A restructured auditing system must be dominant to increase the efficiency and efficacy in the management. To achieve this, positive, modern, and successful efforts like transparency in management, accountability, and performance inspection must be appreciated.</p> <p>The achievement of all these new regulations is related to the ethical understanding of the people who implement these laws. The legislator must also increase the applicability of the regulations and monitor their auditing. He must train and change the understanding of the auditors from a punitive point of view to a more motivating one on the corporations. Indeed, the biggest problem of the auditing system is the way to change the oligarchic and bureaucratic mentality, which is the most difficult thing to do.</p>	
<b>Key words:</b> Auditing System, Alternating Recent legal Regulations, Applicability New Auding system	

## GİRİŞ

Teknolojik gelişmelere ve toplumsal yaşantının değişmesine paralel olarak yönetimi oluşturan kurum ve kuruluşlar da günün ihtiyaç ve şartlarına uygun kamu hizmeti vermeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda vatandaşa değer verme, demokratik katılımçılık, kamu hizmetlerinde kalite, hizmette etkililik ve verimlilik, performans denetimi, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi kavramlar yönetimin gerçekleştirmeğe çalıştığı yeni kavramlardır.

Kamu yönetimi denetim sisteminde birikmiş ve ağırlaşmış sorunların çözülmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak bir mali yönetim ve denetim sisteminin kurulmasına bağlıdır. Denetimde asıl hedef, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik, vatandaş memnuniyetini sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında sözü edilen ilkeler, denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında anahtar rol oynamaktadır.

Bilindiği gibi geleneksel denetim yöntemi, yapılan işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti ve varsa sorumluların cezalandırılması temeline dayanmaktadır. Ancak yeni düzenlemelerle denetim anlayışının değişmesi gerekliliği üzerinde önemle durmaktadır. Denetimde sorunların, aksaklıkların tespit edilmesi, yanlış olan uygulamalara hemen cezalandırma mantığıyla gidilmemesi gerektiği yönündedir. Tespit edilen yanlışlıkların denetçiler tarafından giderilmesi amacıyla yol gösterir nitelikte, çözümleyici amaçla yapılmalıdır. Denetim mantığında ve sisteminde yapılan bu değişiklikler bu gibi sorunları ortadan kaldırmak için yeniden yapılanma çalışmalarına önem verilmektedir.

### **Araştırmanın Amacı**

Bu tezin amacı, ekonomik, teknik, sosyal, kültürel, iletişim alanlarındaki hızlı değişimin yönetim ve örgüt yapılarında ortaya çıkardığı yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya koymaktır. Yeniden yapılanma ihtiyacının bir boyutunu da denetim sistemi ve anlayışı oluşturmaktadır. Söz konusu yeniden yapılanma ihtiyacını doğuran mevcut denetim sisteminin yetersizlikleri ile denetimde değişimi zorlayan faktörlerin incelenmesi tezin temel amacını oluşturmaktadır.

## **Araştırmanın Önemi**

Tezimizin önemi, yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları değildir. Yönetimde denetim anlayışının değişimi ve bunun uygulanabilirliğidir. Bilindiği gibi denetim anlayışını değiştirmeyi hedefleyen yasal düzenlemeler yapıldı. Bu yasal düzenlemelerin temsil ettiği yönetim anlayışı, yeni kamu yönetimidir. Burada yasal düzenlemelerin niteliğinin ne şekilde olduğu değil de, merkeziyetçi bir yapıya sahip bir örgütlenme yönetim anlayışında bu uygulamaların ne ölçüde başarılı olacağı sorunu var. Bu sistem ve ortaya çıkardığı anlayış değişmeden, yeni denetim sistemi varlığını nasıl koruyacak ya da uygulanacak. Bu gibi temel sorular bu tezin temasını ve önemi oluşturmaktadır.

## **Araştırmanın Yöntemi**

Tez çalışmamız esnasında kullanılan yöntem daha çok denetim sisteminin teorik olarak incelenmesi, mevcut denetim sistemimizin durumu, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sebepleri ve denetime yansımaları, denetim sistemimizde yapılan yasal değişiklikler ve bunların uygulanabilirliği, şeklinde bir yöntem takip edilerek hazırlanmıştır. Bu tezin hazırlanışında “literatür taraması” yönteminden faydalanarak oluşturulmuştur.

## **Araştırmanın Hipotezleri**

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları hukuki açıdan yeterli olmadığı için mi yeni düzenlemelere gidilme ihtiyacı duyuluyor? Yoksa denetim sistemi hukuksal açıdan yeterli de uygulamada mı yetersizlik bulunmaktadır?

Hukuki olarak yapılan bu denetim mantığını değiştirme çabaları başarılı olmuş mudur?

Yoksa sorun denetçilerin zihniyetlerinin değiştirilmemesinde midir? Uygulanabilirliği nedir?

Türk kamu Yönetiminde denetim sisteminde yapılan değişikliklerin ana kaynağı nedir?

Toplumun içinden gelen talepler mi, yoksa dış etkenler mi denetimde değişimi ortaya çıkaran sebepler olarak gösterebiliriz?

Türk Kamu Yönetiminde denetim sisteminin kısaca genel işleyişi, denetim sisteminin yeniden yapılandırma nedenleri nelerdir? Mevcut denetim sistemi ihtiyaçlara cevap veriyor mu?

Türk Kamu Yönetiminde denetim sistemin de denetimle ilgili yeni yapılmış yasalar, tasarılar var mı? Mevcut yeni düzenlemeler yeterli mi? Bu düzenlemelerin denetim sistemimiz açısından ne ölçüde yaşam değeri var? Olumlu ve eksik yönlerini inceleyeceğiz.

Bu çalışmamızda birinci bölümde Türk Kamu Yönetimi'nde denetim sistemine genel bakış, denetimin amacı, denetim türleri, konuları daha çok teorik olarak incelenmiştir. Buradaki amaç ise denetim anlayışındaki dönüşümün nedenlerini, bölüm iki yi daha iyi anlayabilmemize yardımcı olacaktır.

Bölüm ikide ise paradigma, değişim kavramlarıyla birlikte, yeniden yapılanma çalışmaları neticesinde gerçekleşen, denetim sisteminde meydana getirdiği düzenlemeler ve yeni denetim anlayışının denetime etkisi anlatılmıştır.

Bölüm üçte ise getirilmek istenen yeni düzenlemelerin merkeziyetçi devlet anlayışımıza uygulanabilirliği açısından ne ölçüde olumlu olduğuyla birlikte eksik kalan düzenlemeleri de anlatmaya çalışılmaktadır. Denetim sistemimizle ilgili yapılan yasal düzenlemelerin örgüt, kişisel denetim zihniyetimiz açısından, ne ölçüde uygulanabilirliğini irdelleyeceğiz. Ayrıca denetime ilişkin değerlendirme görüş ve önerilere yer verilmiştir.

# **BÖLÜM 1: TÜRKİYEDE DENETİM ANLAYIŞI VE İŞLEYİŞİ**

## **1.1. Denetimin Tanımı, Tarihsel Gelişimi Ve Amacı**

Denetim sistemi, yönetimin varlığıyla ve dolayısıyla insanlık tarihiyle ilişkilendirilmektedir. Ancak, sanayi devrimi sonrasında yönetim ve örgüt yapılarında ortaya çıkan gelişmelere paralel olarak sistematik bir nitelik kazanmıştır.

### **1.1.1. Tanımı**

Denetim kavramının Anglo-sakson ülkelerindeki karşılığı “Auditing”tir. Latince “işitme veya dinleme” anlamına gelen “Audire” fiiline dayanmaktadır. Ayrıca kontrol (controle) kavramı da denetim anlamında kullanılmaktadır.

Denetim, yönetim süreçlerinden biridir. Yönetim süreçleri, planlama, örgütlenme, emir-komuta, koordinasyon, denetim ve değerlendirme süreçlerinden oluşmaktadır. Bu hiyerarşi içinde denetim fonksiyonu, yapılan bütün faaliyetlerin yönetimin başlangıçta belirlenen amacına uygun olup olmadığını belirlemeye yöneliktir. Amaca ulaşıp ulaşılmadığının yanında, planlama, örgütlenme, emir komuta ve koordinasyon fonksiyonlarının da işleyişini kapsamına almaktadır. Bu şekliyle denetim, tüm yönetim ve örgütlenme biçimlerinde var olmaktadır.

Örgüt bazında yapılan denetim ve idari denetim şeklinde bir ayrım ortaya çıkmaktadır (Tortop, 2007:126). İdari denetim daha çok kamu görevlilerinin keyfi hareket etmelerini önlemek, makamlarını kişisel çıkarları için kullanmamalarını sağlamak, idari işlem yaparken kamuoyunun eleştirilerini de dikkate almalarını sağlamak gibi birçok sebeplerden kaynaklandığını söyleyebiliriz. Örgüt bazında yapılan denetimde temel amaç ise daha öncede belirttiğimiz gibi belirlenen hedefler en etkin ve verimli şekilde ulaşabilmek için gerekenlerin yapılmasıdır(Tortop, 2007:126). Hedeflerin ve verimliliğin oysa somut bir göstergesi olması gerektiği belirtilmemiştir. Örgüt olarak denetim yapısının farklı olduğunu, örgütü oluşturan diğer kurumların yapılanmasının birbiriyle ilintili olduğunu belirtmeliyiz.

Denetimin ne olduğu ve ne anlama geldiği konusunda birçok tanım yapılmıştır. Denetim, örgütü amacına uygun bir işlerliğe kavuşturan ve çalışanların davranışlarına etkili olana, kendi içinde geri bildirim mekanizmasını da içeren bir yönetim sürecidir

(Ertekin, 2004:56). Yapılmış olan bu tanımlama da geri bildirim mekanizmasının somut rakamlara dayanması gerekliliğinden hareketle yetersiz bir tanımlamadır. Denetim bir amaç değil, örgütü daha etkin ve verimli bir işleyiş düzenine kavuşturabilmek için bir araçtır. Asıl amaç kurumların etkin, dürüst, şaibesiz ve kurallara uygun hedeflenen performans ölçütlerine göre işlemesidir. Denetimin varlığı, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenlemede etkisi olmakla beraber, denetimin yapılacağı düşüncesi bile hata ve noksanların düzeltilmesine yol açar.

Uluslararası Denetim Komisyonu denetimi şöyle tanımlamaktadır.

“Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre tarafsızlıkla analiz etme, ölçme suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlılığını sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir” (Demirbaş, 2001:30-31).

Denetimi, yönetimin içinde ele alan onu yönetimin bir parçası sayan tanımlamalara da rastlamaktayız. “Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcısıdır. İstenilen bir şeyi, istenilen bir amaca uygun olarak gerçekleştirmeye yardım eder” (Tortop, 1974:27).

Denetim Kavramları Komitesinin denetim tanımı ise “iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir” (Güredin, 1999:5). şeklinde belirtilmektedir.

Denetim tanımlarında üzerinde durulan önemli unsurlardan birisi, denetimin diğer tanımları olan, idari denetim, yasama denetimi, yargı denetimi, mali denetim gibi tanımlamalardır. Bu tanımlamalar, denetimi yapan organ veya denetimin yapılış amacına bağlı olarak şekillenmektedir.

Yasama denetimi, egemenlik yetkisini halk adına kullanan parlamentoların hükümetler üzerinde kullandığı bir denetimdir. Hükümetlerin ve dolayısıyla kamu yönetiminin önceden belirlenmiş yasalara ve genel ilkelere uygun davranıp davranmadığını belirlemeye yönelik bir denetim şeklidir. Ülkede uygulanan siyasal sistemlere göre uygulanış biçimi farklılık göstermektedir. Yasama organı tarafından yapılmasından dolayı bu tür denetime “yasama denetimi” denilmektedir.

Anayasada belirtilen şekliyle soru, gensoru, genel görüşme, meclis soruşturması ve meclis araştırması yollarıyla idarenin dolaylı yollardan denetlenmesidir. Halka karşı sorumluluğu bulunan hükümetin, idarenin hukuk kurallarına uyup uymadığını tespit etmesi, hükümetin belirlediği amaç ve politikaların ne ölçüde uyulduğunun tespit edilme sürecidir.

İdari denetim ise, daha çok kamu kurumlarının kendi içinde ya da bir başka kamu kurumu üzerinde kullandıkları denetime verilen addır. Örgütlerin kendi içinde uyguladıkları idari denetim türüne “hiyerarşik”, bir başka kamu örgütü üzerinde kullandıkları denetim yetkisine de “idari vesayet” denilmektedir.

“Hiyerarşik denetim, örgütlerde kademeleşmekten kaynaklanan üstün ast üzerindeki denetim yetkilerini kapsayan bir yönetsel denetim türüdür” (Tortop, 2007:136). Her örgüt kendi içindeki bir üst amir tarafından denetleme işini yapmasıdır. Vesayet denetimi ise, merkezi yönetimin yumuşatılmasını sağlayan, merkeziyetçi anlayışın sakıncalarını gideren, yetki genişliği esasına dayanan, yerinden yönetim ile ilişkileri düzenlemek amacıyla kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir. Buradaki ayırım denetleyen kurumun farklı olmasıdır. Bu yetkiyi de kanundan almasıdır. Bununla birlikte son yıllarda yapılan düzenlemeler idari denetim kapsamında yeni uygulama ve kavramlar karşımıza çıkarmıştır. Bunlar “iç kontrol” ve “iç denetim” uygulamalarıdır. İcraat makamı olan idare kendi iş ve eylemlerini kendi teşkilatları eliyle (iç denetim) denetler. İdare dışında başka bir kamu kuruluşunca da denetlenmesine dış denetim denmektedir.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık 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 kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerini etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütmesini, varlık ve kaynakların

korumasını, muhasebe kayıtlarını doğru ve tam olarak tutmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Dış denetim, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır.

Yargı denetimi, kamu yönetiminin iş ve eylemlerini gerçekleştirirken hukuk kurallarına uygun davranıp davranmadığının tespit edilmesidir. Kamu yönetiminin eylem, işlem ve kararlarından mağdur olan, hakkı ihlal edilen kişilerin başvurusuyla harekete geçen bu denetim mekanizması, eylem, işlem ve kararlarının önceden belirlenmiş hukuk kurallarına uygunluğunu denetlemektedir. Yargı organları tarafından uygulanmasından dolayı yargı denetimi denilmektedir.

Bütün bu tanımlamalardan hareketle hepsinin ortak değerlerini kapsayan denetimi tanımlayabiliriz. Denetim kurumların varlığını ortaya koyan oluşturulmuş olan bu sistemin amaç ve hedeflerini önceden belirleyen, bu hedeflere ne ölçüde varılıp varılmadığını denetleyen, kurumların sağlıklı yaşayabilmesi için gerekli olan, kamu kaynaklarını etkin ve amacına uygun kullanılmasını sağlayan, rüşvet ve yolsuzlukları önlemeye çalışan devlet örgüt yapısının işleyişini denetleyen ve varlığını devam ettirmesine yardımcı olan bir mekanizmadır.

### **1.1.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi**

Denetim sisteminin gelişim aşamaları, sanayi devriminin öncesindeki durum ve 1900'lü yıllardaki yaşanan değişimlere paralel bir durum sergiler. Tarım toplumu, sanayi toplumu ve bilgi toplumlarında devletin işleyişi farklı olduğu gibi, denetim sistemleri de farklılık arz eder.

Tarım toplumlarında denetim mekanizması şekilsel bir niteliğe sahip olmasa da oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Örneğin; Eski Mısır'da yapılan çalışmalara ve bilgilere güvenilirlik kazandırabilmek için denetim çalışmalarının yapıldığını göstermektedir.



Denetim sisteminin şekilsel yapıya kavuşması sanayi devriminden sonra gerçekleşmiştir. Bu zamanlarda ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesi, ekonomilerin gelişmeye başlaması yönetim bazında ve örgüt anlamında devletlerin hacimlerinin büyümesi gibi sonuçlar doğurmuştur.

Vergilerin toplanması, tapınakların ve alt yapı tesislerinin kurulması, yerleşik hayata geçilmesiyle sulama kanalları, kilise yapımı gibi durumlar devletin işleyişinde de değişiklikler meydana getirmiştir. Mevcut işlerin ne şekilde yapıldığının tespit edilmesi, kaynakların ve hizmetlerin bölüşüm ihtiyacı, idari yapının gelişmesine etki etmektedir. Bu da rütbe, görev ve statü farklılığını ortaya çıkarmıştır. Sulama sisteminin bakımı ve yönetimi, savaş ve yönetimi önem kazanmıştır. Böylece kralın çevresinde örgütlenen dini, askeri, idari ve siyasi fonksiyonlar devlet kavramının gelişmesine etkide bulunmuştur.

Tarım toplumlarında denetim kişilerin kendi düşüncelerine göre yapılan, şekilsel olmayan bir nitelik göstermektedir. Denetim kral (otorite) adına yapılırdı. Burada denetim kişilerin kendi anlayışlarına bağlı olarak farklılık gösterirdi. Şekilsel bir yapıya sahip olmadığı için denetim kişiden kişiye keyfi uygulama biçiminde kendini gösterir. Tarım toplumlarında denetim sistemleşmiş değildi. Denetimi otorite adına uygulayan, toplumun önde gelen nüfuz sahibi kişilerden oluşurdu. Bunların nüfuzu geldiği soydan, sahip olduğu toprak mülkiyetinin büyüklüğünden kaynaklanmaktadır., Din adamı vasfı, asker, şövalye olmasına göre denetim çok çeşitli biçimlerde değişik amaçlarla yapılmaktadır

Tarım toplumundan sonra yönetim kültürünün gelişmesi, devletin örgüt olarak büyümesine bağlı olarak kamu hizmetlerinde ve bunların idare edilmesi ve denetlenmesi sorununu ortaya çıkarmıştır. Bununla beraber yapılan işlerin denetlenmesi de bu aşamalarda ortaya çıkmış, ancak sistemleştirilmesi, meslek olarak ortaya çıkması sanayi devriminden sonra gerçekleşmiştir.

Sanayi devriminden sonra ekonomilerin hızlı gelişimi yönetim ve örgüt bakımından devletin büyümesine etki etmiştir. Bu kurumlar arasındaki ilişkileri, yapılan iş ve eylemleri farklılaştırmış ve bunların denetlenmesi sorununu ortaya çıkarmıştır.

Bu bağlamda Eryılmaz (2004:87) “sanayileşme, üretimin rasyonelleşmesi, makineye dayalı hale gelmesi ve üretimin atması olduğu kadar, yeni sorunlar ve talepler geliştirmek beraber şehirlerin büyümesi, altyapı, işsizlik, konut, güvenlik, sağlık ve eğitim gibi birçok ekonomik sorunları da beraberinde getirmiştir” şeklindeki görüşlerine katıldığımız bu düşüncelere ek olarak şunu belirtmeliyiz. Denetim sistem olarak devletin büyümesine paralel bir gelişme göstermektedir. Devletin gelişiminde, hukuka bağlı devlet yönetim ilkesinin önemli olduğunu belirtmeliyiz.

Ayrıca sanayi devriminden sonra oluşan bürokratik örgüt yapısının kurallara bağlı ve kuralları uygulayan bir yapılanma denetim sisteminin temel varlığını oluşturur. Bu devirde kurallara bağlılık ve kurallara uygunluk denetimi yapıldı.

Bilgi toplumunun örgütlenmelerinde denetim işleyişi ve biçimi, tarım ve sanayi toplumundan farklılık göstermektedir. Bilgi toplumunda denetim anlayışı daha çok sorunları tespit edici, amaca yönelik çözümleyici bir nitelik gösterir. Bilgi toplumu devrinde hesap verebilme anlayışı, performans denetimi, şeffaflık anlayışları hep bu anlamda değişiklik gösteren kavramlardır. Bilgi çağında denetime yüklenen anlam, sorunları çözücü, yol gösterici, yardımcı olan, cezalandırmayan bir denetim anlayışı gelişmeye başlamıştır.

Kısaca tarım, sanayi ve bilgi toplumlarında egemen olan yönetim anlayışlarına paralel olarak denetim anlayışlarında ve uygulamalarında farklılık gösterdiğini belirtelim.

### **1.1.3. Denetimin Amacı**

Denetimin amacı, kurumların kurallara uygun çalışmasını sağlamak, verimli çalışmasını gözetmek ve kollamaktır. Denetimde kuralları uygulamak, kurumun başarısını anlamamızda tek başına yeterli değildir. Amaç sadece kurallara uyulup uyulmadığının tespiti değildir. Denetim esnasında kurumun işleyişindeki aksaklıkların tespit edilmesi bunların düzeltilmesi için yol gösterici rol üstlenmesi durumunu da unutmamalıyız. Denetimde asıl amaç, hedeflediğimiz amaçlara nasıl ulaşırız. Bunun için yanlılara nasıl çözüm yolu buluruz sorularına cevap vermektir. Görüldüğü gibi sadece kurala uygunluk denetimi değil, amaca uygunluk denetiminin de önemli olduğunu görmekteyiz. İkisinin birlikte uygulanması istediğimiz sonucu bize verecektir. Denetimin iki tür amacı vardır. Birincisi, kurala uygunluk denetimi, diğeri ise amaca uygunluk denetimidir.

### **1.1.3.1. Hukuka Uygunluk Denetimi**

Kurala uygunluk denetimi, Max Weber'in ifadelendirdiği bürokratik yönetim sisteminin bir ürünüdür. Weber'e göre bürokrasiyi idare etmek, temelde bilgiye dayanan bir kontrol ve denetim sistemidir (Tortop, 2007:342). Bize göre ise bu kontrol sistemi hukuka bağlı olmayı ifade eder. Weber'in ideal bürokrasi kavramı, yapısal ve işlemsel özelliklerden meydana gelmektedir. Bürokratik örgüt yapısının işleyişinde egemen olan ilkeler ise, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite hiyerarşisi, yönetimin yazılı belgelere dayanması, uzmanlaşma, gayrişahsîlik, kariyer yapısı, kurallar sistemi olarak belirlenmiştir.

Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, hukuk kurallarına bağlı olmayı, keyfi hareketin önlenmesi amaçlar. Kurala uygunluk denetimi de kaynağını buradan almaktadır. Yönetimin temel niteliği, kurala bağlı yetkinin kullanılması olarak ifade edilmektedir.

Öte yandan hukuk devletinde kurumların ve kişilerin faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanarak anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri mevzuatla düzenlemelere bağlanmıştır. Kurumların faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütülüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddiaların doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurum yöneticilerinin, kurumla çıkar ilişkisi içinde bulunan kurumlara, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesine kurala uygunluk denetimi denir.

### **1.1.3.2. Amaca Uygunluk Denetimi**

Toplumsal faaliyetler belirli bir amaca yönelik olarak hareket ederler. Örgütlerin önceden belirlenmiş hedefleri vardır. Bunları gerçekleştirmek amacıyla faaliyetlerini yürütmektedir. Yürütülen faaliyetlerin sonunda denetim yapılır. Denetim yapılırken temel hedef, önceden belirlenmiş amaca ne kadar ulaşıp ulaşılmadığını tespittir. Temel kıstas amaçtır. Hedeflediğimiz sonuca ulaşabilmek için izlenen yöntemlerin önemi büyüktür. Yapılan denetleme neticesinde bu sorunların nasıl çözüleceği, yol gösterme amaçlı, performans denetimini esas alan denetim mantığıyla değerlendiririz. Kişileri cezalandırmayan nelerin eksik ya da yanlış olduğunu belirten, yeni denetim anlayışı

getirmeye çalışılmaktadır. İşte bilgi toplumunun denetim anlayışının bu yönde değişmekte olduğunu söyleyebiliriz.

Bu bağlamda Örnek'in fikirleri yönlendirici olmuştur.

“Denetim üç temel aşama içerir ve amacına şu şekilde ulaşır. Öngörüler ile gerçekleşen durum arasında var olan sapmaları ölçmektir. İkinci olarak gözlenen sapmaların nedenlerini belirlemek için bir nedensellik aramak ve bunu çözmektir. Üçüncü de ise ortaya çıkan olumsuz sonuçlara çare aramaya yönelik düzeltme yollarını tanımlamaktır” (Örnek, 1992:248).

Denetimin amacı ister kamu kesiminde olsun ister özel kesimde olsun yönetimin en temel öğelerinden biridir. Denetim örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenen sonuç arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizisi olarak amaçlanmalıdır. Bu haliyle denetim, örgütü amacına uygun bir işlerliğe kavuşturan ve çalışanların davranışlarına etkili olan ve kendi içinde geri bildirim mekanizmasını da içeren bir denetim sürecidir (Tortop, 2007). Tortop bu tanımlamalarda daha çok örgütlerin verimli çalışması açısından değerlendirmiş, Yücel Ertekin ise geri bildirim sonuç açısından yaklaşmıştır. Bize göre ise denetim. Denetim bir amaç değil, örgütü daha etkin ve verimli bir işleyiş düzenine kavuşturabilmek için bir araçtır. Asıl amaç kurumların etkin, dürüst, şaibesiz ve kurallara uygun hedeflenen performans ölçütlerine göre işleridir. Denetimin varlığı, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenlemede etkisi olmakla beraber, denetimin yapılacağı düşüncesi bile hata ve noksanların düzeltilmesine yol açmaktadır.

#### **1.1.4. Genel Olarak Denetimin İşleyişi**

Denetim yapılırken bazı süreçler izlenmektedir. Bunlar, planlama aşaması, çalışmanın gözetimi ve rapor edilmesi aşaması, karşılaştırma ve düzeltme aşamasıdır.

##### **1.1.4.1 Planlama**

“Planlama teşkilatla ilgili amaç ve hedefleri belirleyerek bunlara ulaştıracak hareket şekillerini önceden tespit etmektir” (Tortop, 2007:127). Örgütler hedefledikleri amaçlara ulaşmak için yürütme planları yapmak durumundadır. Arzulanan başarının yakalanması iyi bir planlama ile gerçekleşir. Planlama olmadan denetimin işlevi

etkisizleşir. Planlama sayesinde hedeflediğimiz başarı ile gerçekleşen başarı düzeyini karşılaştırabiliriz. Bununla yapılan hataların nerde olduğu, nasıl düzelteceğimiz konusunda bize fikir verir.

Planlama kurumların belirledikleri hedeflere göre tespit edilir. Kurumların amaç ve hedefleri kuruluş kanunlarında belirtilir. Belirlenen bu amaçlar açısından denetim, raporlar, bütçe, iş planlaması, maliyet analizleri, teşkilat şemaları, özlük işlerinden alınan bilgilerle yapılır” (Tortop, 2007:127). Bu durum denetimin planlanabilmesi için bir kıstastır. Bu kıstas denetim noktalarındaki standartlarla, elde edilen sonuçların karşılaştırılmasıyla denetim işlemi başlamış olur.

#### **1.1.4.2. Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması**

Planlama yapıldıktan sonra bunu uygulayan astların ne derecede bu planlamalara uydukları gözetilmelidir. Bu değerlendirme sürecinde yönetici bilgi toplama işini, denetim işini farklı olarak uygulayabilir. Örneğin, yönetici kurumla ilgili istisnai durumun kendine iletilmesini isteyebilir. Bu durumda işleyişin planlamalara uygun yönde olduğuna dair kanıya ulaşabilir. Diğer bir örnek de kişisel ilişki yoluyla denetim yapılabilir. Bu da görev alanı içinde bulunan yerleri dolaşarak, sözlü olarak aldığı bilgilerle de değerlendirebilir.

Kurullar tarafından denetimde yapılabilir. Türk idare sisteminde bakanlar idare teşkilatının başındırlar. Anayasamızda da belirtildiği üzere kendi yetkileri içerisine giren işlemlerden ve emri altındakilerden işlem ve eylemlerinden sorumludurlar. Bu denetimi müfettişler eliyle kullanırlar.

Bu denetim neticesinde kurum hakkında oluşmuş olan başarı değerlendirme raporu oluşturulur. Bu rapor neticesinde kurumların öngörülen ile gerçekleşen durum hakkında fikir sahibi oluruz.

#### **1.1.4.3. Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması**

Karşılaştırma, daha önceden hedeflediğimiz performans düzeyiyle, ona göre planladığımız hedeflerimizin neticesini bu aşamada karşılaştırırız. Ancak burada elde edeceğimiz netice sayısal olarak her zaman ölçemeyebiliriz. Bu durumda müşteri memnuniyeti kriterini esas alarak işin başarılı olup olmadığına karar veririz. Hiçbir

denetim kusursuz ve eksik değildir. Bunu sağlamak da istediğimiz başarıyı bize getirmeyebilir. Eksikliklerimizi kurum olarak ve bireysel düzeltmemiz gerekir.

Çünkü Tortop (2007:130) “düzeltici eylem, olumlu bir eylemdir ve yöneticinin görevlerinden bir tanesini meydana getirir. Düzeltici eyleme belirsizlikler, bilinmeyen olaylar, ihmaller ve beşeri hatalar nedeniyle ihtiyaç duyulur” şeklinde görüş beyan etmektedir. Asıl amaç da bu hataları düzeltmek olmalıdır.

## **1.2. Kamu Yönetiminde Kullanılan Denetim Yöntemleri**

Kamu yönetiminin genel durumunu anlamak, aksayan yönlerini tespit etmek amacıyla çeşitli denetim yollarına başvurulur. Bunlar siyasi denetim, idari denetim, ombudsman denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi, baskı grupları denetimi, şeklinde sayabiliriz.

### **1.2.1. İdari Denetim**

Kamu yönetimi üzerindeki denetim yönetsel kuruluşlar tarafından yapıldığı gibi yönetim dışında yer alan kuruluşlarca da yapılabilir. Vesayet denetimi, hiyerarşik denetim olarak bunu gerçekleştirir. Yönetim tarafından yapılan denetime “yönetsel denetim”, yasama organınca yapılan denetime “siyasal denetim”, yargı yerlerince yapılan denetime “yargı denetimi”, kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan denetime “kamuoyu denetimi” denir (Gözübüyük,1998).

#### **1.2.1.1. Hiyerarşik Denetim**

Sözlük anlamı ile hiyerarşi, sıralama, kademelendirme ve derecelendirme anlamına gelmektedir. Hiyerarşi, hukuk dilinde ast-üst durumunu belirleyen, idari teşkilat içerisinde bulunan görevliler arasında derecelendirmeyi ifade eder. İdare teşkilatında yer alan makam ve memurların aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine basamak ve derece olarak bağlanarak o teşkilatın tepesindeki yetkili veya yetkililere her yönüyle tabi olmasına hiyerarşik denetim denir (Kalabalık, 2004:383).

Hiyerarşi bağı ile merkezde en büyük üstüne bağlı olan memur, kanunları, tüzük ve yönetmelikleri kendiliğinden ve kendi anlayışına göre uygulayamaz Bu kuralları, hiyerarşik üstünün görüş ve anlayışına göre ve üstün emirleri ve direktifleriyle

uygulamak zorundadır (Gültekin, 2000:21). Bu tanımlama anlayışı Kamu görevlilerinin takdir anlayışlarını kısıtlamaktadır.

Kamu örgütü içerisinde yer alan bütün kurumlar yetki ve görev açısından, ast üst biçiminde örgütlenmiştir. Ast- üst biçimindeki bu yapılanma hiyerarşik yapıyı ortaya çıkarmıştır. Üstün astı denetlemesi yönetme görevi içerisinde sayılır. Üst amirin kim olduğu, kuruluş statüsünde belirtilmiştir.

Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun'un 4.maddesinde, Başbakan Bakanlar kurulunun Başkanı, Bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir kuralını getirmiştir. Bakanlıkların en üst amiri bakanlardır. Burada Başbakan Bakanların hiyerarşik olarak üst amiri olarak gösterilmemiştir. 1982 Anayasasında ise her bakan Başbakana karşı sorumludur. Böylece Başbakan Bakanlıklar arası koordinasyonu, sağlamak ve düzeltici önlemleri almak adına bu yetkisini kullanır. Bu düzenlemeyle Bakanlar Kurulunca belirlenen politikaların uyum içerisinde yürütülmesine olanak sağlar. Ast görevini yerine getirirken, kanunları kendi anlayışına göre değil, üstün anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda yapar. Hiyerarşik denetim iki şekilde yapılır.

Kamu görevlileri üzerindeki yetkiler, Kamu personeli hukukunu ilgilendirdiğinden kısaca değinelim. Sicil verme, atama, yükseltme disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme şeklindeki yetkileri içerir.

İşlemler üzerindeki yetkiler, üst amirin astların işlemleri üzerinde sahip olduğu yetkililerdir. Kısaca belirtmek gerekirse, işlemleri her zaman denetlemek, işlem yapılmadan önce ve işlem yapıldıktan sonra denetimde bulunmak, üst denetimi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetleyebilir.

### **1.2.1.2. Vesayet Denetimi**

Yerinden yönetim kurumlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kurum tarafından, yasalar çerçevesinde denetlenmesine vesayet denetimi denir. Vesayet denetimini, hiyerarşik denetimden ayıran en önemli husus yasal bir dayanağa gerek olmamasıdır. Hiyerarşik denetimde bu yetkiye ihtiyaç yoktur.

Yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idare bunu sağlamak amacıyla bu düzenlemeye gitmiştir. Yerinden yönetim kuruluşları görevlerini gereği gibi

yapmalarını, yönetimin bütün olarak çalışmasını sağlama açısından önemlidir. Vesayet denetimi iki şekilde yapılır.

Organlar ve görevliler üzerindeki vesayet denetimi, daha çok yerinden yönetim kuruluşlarının görevlilerin seçimleri, atanmaları, seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi şeklinde yapılmaktadır. Ancak bu yetkiler Anayasamızda yargıya verilmiştir.

İşlemler üzerindeki vesayet denetimi, yerinden yönetim kurumlarının işlemleri üzerinde yapılan daha işlevsel bir denetim biçimidir. Bu denetimde hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi yapılır. Burada da işlem yapılmadan önce, işlem yapıldıktan sonra denetim yapılabilir. Bu denetim neticesinde işlemi bozma, onama ya da işlemi geciktirme şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak bu kurumların yerine geçerek işlem itfa edemezler. İdare çeşitli kurumlar aracılığıyla denetim yapar.

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasamızın 108. maddesinde, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu'nun "görev alanı dışındadır" denilmiştir. 1982 yılında, 2443 sayılı kanunla Devlet Denetleme Kurulu oluşturulmuştur. "Bu kurul "inceleme, araştırma ve denetleme" kuruludur. DDK bir soruşturma kurulu değildir" (Gözübüyük, 1998:106). 2443 sayılı kanuna göre Devlet Denetleme Kurulu, başkanı dâhil dokuz üyeden oluşmakta, bu üyeler yüksek öğrenim görmüş ve en az iki yıl devlet hizmetinde çalışmış kişiler arasından Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır. 2443 sayılı kanuna göre; Devlet Denetleme Kurulu adına hazırlanan raporlar, kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanı'na arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanı'nın onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular, en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığıyla



Cumhurbaşkanlığı'na bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlığın yürütmeye dönük birçok yetkiyi bünyesinde toplayan icrai bakanlık şeklinde örgütlenmesi, beraberinde birçok denetim biriminin de burada toplanması sonucunu doğurmuştur. Başbakanlığa bağlı her kuruluşun birimleri yanında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu da bu teşkilatlanma içinde yerini almıştır. 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 20. maddesine göre kurulmuş olan Başbakanlık Teftiş Kurulunun görevleri; "Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakanın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri ve onayı ile Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar,

Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmektir.

Sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmaktır

Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmaktır.

Gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları da mali yönden teftiş etmek ve denetlemektir.

Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak." şeklinde belirlenmiştir.

Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı ile kaldırılmaya çalışılmış ancak gerçekleşmemiştir.

3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM’ce denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında kanunun 7.maddesinde komisyon ve alt komisyonlar, denetleyecekleri kuruluşların durumunu, ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda denetler. Ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dâhilinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını sağlamak, yapılan işlerin mevcut mevzuatlara, uzun vadeli kalkınma planlama ve uygulama yönlerinden inceler. Denetlenen kuruluşlarda uygunluk denetimi yanında esas olarak finansal denetim ve performans denetimi yapılması öngörülmüştür. 3346 sayılı ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu hakkında KHK ile Yüksek Denetleme Kurulu’na verilmiştir. Kurulun görevi KİT’leri özel kanunlarında kurulun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları ve sosyal güvenlik kuruluşlarını denetlemektedir. Yüksek Denetleme Kurulu’nca “yıllık denetim raporu”, “ivedi durum raporu”, “genel rapor” ve “özel inceleme raporu” adında hazırlanır ve bunlar Başbakanlığa sunulur ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşlara gönderilir. TBMM’nin KİT’ler üzerinde yaptığı denetim de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun hazırladığı raporlara dayanmaktadır (Kalabalık, 2004:400).

### **1.2.2. Siyasal Denetim**

“Siyasi denetim, yasama organı tarafından yapılmaktadır. İdari amaçlar ve programlar yasalarla ve hükümet kararlarıyla belirlenir. Gerçek yetkinin sahibi ise siyasi organlar olduğu için söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da gerektiğinde geriye alma hakkı bu organlardadır”(Eryılmaz, 1998) Türkiye’de siyasi denetim TBMM tarafından yerine getirilir. İdarenin başı olan bakanları bakanlıklarına bağlı kuruluşların faaliyetlerinden dolayı TBMM’ye karşı sorumludurlar. Siyasi denetim bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin araştırılmasına yöneliktir. Mecliste yapılan bu denetleme soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi araçlarla yürütülmüştür. Anayasamızda düzenlenen dilekçe hakkı ile bireylere kamu ile ilgili konularda Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne başvurma hakkı sağlanmıştır. Bu yöntemle TBMM, vatandaşların başvurusu üzerine harekete geçip ilgili konuya müdahil olmaktadır. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da önemli bir denetim işlevi görmektedir. Bu bağlamda Öztürk (1994:52) “Bütçe görüşmelerinde ve hazırlanışında bürokrasinin denetlenmesinde etkin ve verimli denetlemeyi azaltıcı bir faktörde, teknokratların politika üzerindeki etkisi

bakımından bilim ile teknolojinin kaynaştığı, bilim üretim güçleri arasında ilk sırayı aldığı, bu bakımdan siyaset günümüzde ekonomiyi kimin yöneteceği gibi teknik bir karar verme sorununa indirgenmiştir” şeklinde görüş beyan etmektedir. Görüşlerine katıldığımız bu düşünce ile yönetim bürokratların siyaseti belirlediği bir döneme girmekteyiz. Çünkü milletvekilleri planlama aşamalarında teknik bilgileri yoktur. Bürokratların düzenlemelerine karşı koyacak açılım gösterememektedir.

Yürütme organına bütçeden yıllık harcama ve gelir toplama yetkisi veren meclis, bu yetkinin kullanım sonuçlarını da denetlemektedir. Yürütme içinde siyasal sorumluluk taşıyan icrai makamları yukarıda açıklanan soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi yollarla denetlemektedir.

Meclis tarafından yapılan denetimlerden birisi de kendi adına hareket eden birimler eliyle yaptırdığı denetimlerdir. TBMM, Kamu İktisadi Teşebbüslerini Yüksek Denetleme Kurulu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini de Sayıştay eliyle denetler. Meclis ayrıca anayasanın 164. maddesindeki düzenlemeyle, bütçe kanunu ile verdiği yetkilerin kontrolünü kesin hesap kanunları ile yapmaktadır.

### **1.2.3. Kamuoyu Denetimi**

Kamu yönetimi üzerindeki bir diğer denetim aracı da kamuoyu denetimidir. Kamuoyunun denetim üzerinde etkili olabilmesi kamuoyunu oluşturan kitle iletişim araçlarının gelişmiş olmasına bağlıdır (Gözübüyük, 2001:303). Yönetim birimleri, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğu hissederler ve özellikle basın bu yönden yönetim üzerinden etkili bir denetim aracı olarak kullanılmaktadır. “Kamuoyu denetiminin bilgi edinme hakkı ve saydamlık ile sağlanacağı ayrıca halk denetçisi sisteminin de bu sürece katkı sağlayacağı anlaşılmaktadır” (www.tesev.org.tr). Yönetimin işlem ve eylemlerinde şeffaf olması, bilgilerini kamuoyuyla paylaşması, yönetime güven duymamıza neden olacaktır. Kamuda da olup bitenler kamuoyunda tartışılacak, eksik yönlerimizi düzeltme imkânı elde etmiş olacağız.

### **1.2.4. Yargısal Denetim**

İdarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin yargı organlarınca denetlenmesi hukuk devletinin gereğidir. Bu durum Anayasamızın 125. maddesinde “idarenin her türlü

eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmüyle düzenlenmiştir. Yönetimin idare edilenlerle yaşadıkları ihtilafların, iş ve eylemlerinin idareden bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi, kişiler açısından önemli olduğu kadar devletin hukuk devleti vasfı açısından da önemlidir. Yargısal denetim, yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim olarak kabul edilmektedir.

Yönetimin işlem ve eylemlerinden hakkı ihlal edilen kimse, yetkili organlara başvurmasıyla karşılaştığı haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Bu sonucun elde edilebilmesi için iki ana sistem uygulanmaktadır. Buna göre Anglo –Amerikan ülkelerinde uygulanan “yargı Birliği” ilkesi, Kara Avrupa ülkelerine uygulanan “Yönetimsel Yargı sistemidir (Gözübüyük, 2001:315). Türkiye ise 1868 yılında Fransız modeli Danıştay’ı alarak idari yargı sistemine geçmiştir (Eryılmaz, 1998:311).

İdarenin eylem ve işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi, hukuk devleti ilkesi ile örtüşmeyen, denetimden muaf tutulan, denetim sahasını kısıtlayan hükümlere rastlanmaktadır. Bunlardan bazıları bizzat Anayasamızda yer almaktadır. Bunlar Cumhurbaşkanı’nın tek başına yapacağı işlemlerin, Yüksek Askeri Şura kararlarının ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarının yargı denetimi dışında tutulması hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Yargı denetiminin Gözü büyük’e göre aşağıdaki gibi bazı sakıncaları vardır.

Yargı denetimin, diğer denetim yollarına göre yavaş işlemesi ve sonucun geç alınması sorununu doğurur. Diğer bir sakıncacıda Yönetimin yargı yolu ile denetimin kişilere sağladığı güven ve yarar karşılık, yönetimin işlerini kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmesidir.

Bize göre Hukuk devletinin gereği olarak vatandaşlar haklarını mahkemelerde araması en doğal haklarıdır. Burada çözülmesi gereken konu Yargı sisteminin işini kolaylaştıracak, şikâyete bağlı inceleme yapacak kamu denetçiliği kurumu oluşturulmalıdır. Bu sayede her hak ihlaline karşı vatandaş bunun tespit edilmesi için mahkemeye başvurmayıp bu mekanizmaları kullanacaktır. Bu düzenleme yapılırsa mahkemelerin iş yükü önemli ölçüde azalacaktır. Ayrıca görüntülü ifade verme, bilgilerin bilgisayarda toplanması, İnternet ortamında vatandaşlık numarasının mecburi hale getirilmesi, muhtarlıklar tarafından kayıt altına alınması, yargı da oluşan bu kırtasiyecilik yükünü hafifletmeye yönelik yeniden yapılanma çalışmalarıdır.

### 1.2.5. Ombudsman

Bürokrasinin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan yöntemlerden biri de ombudsman kurumudur (Eryılmaz, 2004:194).

Ombudsmanın temelleri Çin hanedanlığı (İ.Ö. 206 – İ.S. 220) sırasında var olan “Yuan Control Kurumu”, Roma’daki “Halk Tribünleri” 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki consors kurumları arasında bağlantı ararken, bazı yazarlar Hz. Muhammed Mustafa (S.A.V) sonra ikinci halife Hz. Ömer’in (634 – 644) zamanında vatandaşların başvurabileceği bir şikâyetleri değerlendirme kurumudur. Şikâyet ve isteklerini bildirebileceği idari denetim mekanizması olarak kurduğu “Muhtesip” kurumu hayatın birçok alanında etkisini göstermiştir. Özellikle şehir, köy ve kasabalarda genel ahlakın koruyucusu oldu ve “Muhtesip” pazaryerlerinin yöneticisi olmakla beraber, pazar gözeteni, anlaşmazlıkların çözücüsü idi (Avşar, 1998:42).

Abbasi hanedanı döneminde (750–847) Divan-ı mezalim oluşturuldu. Divan-ı mezalimin görevi, halk tarafından idari memurlar aleyhine getirilen, şikâyet ve sorunları incelemek ve soruşturmadır. Divan-ı mezalimin başında şikâyet ve sorunları dinleyen ve inceleyen yüksek dereceli bir memur olan kadı bulunurdu.

Osmanlı döneminde ise şikâyetleri incelemekle görevli olan hâkimler kadı al kudat vardı (Avşar, 1998:43). İsveç Kralı Demirbaş Şarl (XII. Şarl), 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı devletine sığınmış, yaklaşık beş yıl Osmanlı topraklarına ikamet eden Şarl 1713 yılında bir ferman yayınlarak bir ombudsman bürosu oluşturmuş, bununla birlikte büronun amacını da ülkede yasalara uyulmasını ve memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini gözetmektedir (Eryılmaz, 2004:194).

Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, kazasker, kadı, muhtesip gibi kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkında şikâyetleri padişah adına incelenip süratle karara vardıklarını, zararların telafisi için çalıştıklarını gördüğünü ve bütün bunlardan dolayı böyle bir uygulamayı başlattığını söyleyebiliriz (Avşar, 1998:44).

“Ombudsmanlık hak ve özgürlüklerin korunması ve kötü yönetimin önlenmesi amacıyla bireyleri korumak amaçlı yapılır. Kötü yönetim iddialarını incelemek üzere kurulan ombudsmanların en belirgin örneği İngiltere ombudsmanıdır. İngiliz ombudsmanı, merkezi idarenin “kötü yönetim” ya da idari hatası sonucu kişilerin uğradığı

haksızlıklara dayalı olarak yapılan şikâyetleri inceleme ve soruşturmaya yetkilidir” (Erdunlu, 1994:206). Ombudsman ilke olarak vatandaşların eylem ve işlemler hakkındaki şikâyetlerini hiçbir formalite ya da şekil şartına bağlı olmadan inceler ve sonuçlandırır (Akın, 1998:528). İdarenin yüksek makamlar hâkimiyetinden kurtularak küçük memurlar elinde tefessüh etmemesi için, icraatın zincirlemesine ihtiyaç duyarlar (Misses, 2000:115). Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu yaptırımı olan bir kurumdan çok bir ikna kurumu niteliğindedir. Başvuru dosyasını incelerken her türlü idari birimdeki dosyalara erişim mümkündür. Çok dikkatli hareket etmek ve çok dikkatli bir şekilde karar vermek zorundadır. Ombudsmanın görev alanı günümüzde yalnızca kamu sektörüyle sınırlı değildir; özel sektör kuruluşları da bu mekanizmadan yararlanmakta ticari ya da sınaî alanlardan tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere değişik sektörlerden görev yaparlar (Sezen, 2001:71). Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu yaptırımı olan bir kurumdan çok bir ikna kurumu, dosyayı incelerken her türlü idari birimdeki dosyalara erişimi mümkündür (www.danıştay.gov.tr/).

Türkiye’de ise bunun ismi Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında, 5521 sayılı kanunla, 2006 yılında kabul edilmiştir. Ancak Yürürlüğe girmemiştir. Kamu denetçiliği kurumunun amacı, gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur.

#### **1.2.6. Uluslar arası Denetim**

Bilim, teknoloji ve kitle iletişim alanındaki hızlı gelişmeler ülkeler arasındaki ilişkileri de her açıdan globalleşme adı altında hızla etkileşim içine sokmuştur. Adeta bu gelişmeler dünyayı etkileşim açısından bir köy haline getirmiştir. Bu sebeple ülkeler yapacakları düzenlemeleri de ülke içindeki ve ülke dışındaki faktörleri dikkate alarak bunu yaparlar.

Türkiye’nin Avrupa Birliği anayasasını kabul etmesi, Gümrük Birliği Anlaşmaları ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararlarını kabul etmemizin iç hukukumuza direkt etkileri olmaktadır. Yapılan yasal çalışmalar bu kurulların kanunlarıyla

çelişmektedir. Çünkü mahkemenin vereceği aksi kararlarda Türkiye'ye tazminat sorumluluğu olarak etki etmektedir. Bu da Avrupa Birliği ile ilişkilerimizde daha duyarlı işlem ve eylemler yapmamızı, daha dikkatli olmamızı gerektirir. Bu da aslında hukukumuzun aksayan yönlerini ve keyfi ya da yoruma dayalı karar vermeyi önemli ölçüde azaltacaktır.

### **1.2.7. Baskı Gruplarının Denetime Etkisi**

Baskı grupları, ortak çıkarları etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otorite üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır (Eryılmaz, 1998:312). Siyasiler bu baskı ve etkileme neticesinde önemli derecede etkilenmektedir. Özellikle medya aracılığıyla yapılan bu baskı daha çok hükümetleri doğrudan kamuoyu nezdinde etkilemektedir.

Baskı gruplarının asıl amaçları siyasal iktidarlara düşüncelerini dayatarak iktidardan menfaat elde etmesidir. Yönetimdeki değişikliğe paralel olarak baskı grubu unsurlarında da değişme göstermiştir. Yönetimde denetime etki bakımından istediği düzenlemeleri yaptırabilme gücüne sahiptir. Örnek verecek olursak Türk Silahlı Kuvvetleri muhtıralarla etkin işleve sahiptir. Ayrıca diğer baskı grupları olarak da , İşçi sendikaları, Ticaret odaları başlıca büyük baskı grupları olarak sayabiliriz. Baskı grupları örgüt olarak yüz binlerle ifade edilen üyeleri olduğundan seçim zamanı siyasal partilere isteklerini büyük oranda kabul ettirebilmektedirler. Ekonomik güç olarak da etkin olduklarını belirtmeliyiz. Bu baskı oluşturma sürecinde büyük ölçüde kamuoyunu, medyayı harekete geçirerek yaparlar.

### **1.2.8. Sayıştay**

Sayıştay'ın kuruluşu 1864'tür. Sayıştay, 1924, 1961, 1985 Anayasalarında öngörölmüş mali bir denetim organıdır. Anayasamızın 160. maddesine göre, Genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan bir kuruluştur. İşte bunun içindeki ne bir yürütme organı ne de bir danışma organı olmayan Sayıştay'ın idarenin parasal işlerine ve etkinliklerine karışması yönüyle, idari etkinlik ve örgüt açısından büyük önemi vardır. Sayıştay'ın görevleri 1962 tarih ve 832 sayılı Sayıştay kanununda belirtilmiştir. "1982 Anayasamızın 160'ncü ve Sayıştay kanununa göre, Sayıştay'ın iki yönlü bir kuruluş olarak açıklar. Sayıştay bir yönüyle genel ve katma

bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek ve kanunların öngördüğü hallerde inceleme ve denetleme yapmak görevlerine sahiptir” (Giritli ve diğ., 2001:199). Bu görevler idari görevler olup, diğer bir yönü ve görevi ise Yargı bölümünde düzenlenmiş olmasına karşın Yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır. Bu yargı görevi, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamak ve kesin hükme bağlamak görevine de sahiptir. Mali denetim denilince akla gelen amaç sorumluların belirtilmeleri olmakla birlikte giderlerin mali denetiminde Sayıştay’ca yapılan denetim, bütünüyle bu amaca yönelmiş denetim olarak ortaya çıkmaktadır (Gören , 1999). Ayrıca 2004 yılında 160. maddede yapılan yeni bir düzenleme ile silahlı kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir demektedir. Askeriyenin mali denetimi uygulamada nasıl olacağını zaman gösterecektir.

Bütçe, yasama organının yürütme organına ve idareye idari faaliyetlerin yürütülmesi amacı ile yapılacak harcamalar için izin vermesi sebebiyle, yürütme ve idarenin bu izne uygun davranıp davranmadığının denetlenmesi amacıyla yasama organına ait bir yetkidir. Yasama organı, yürütme ve idarenin bütçeye uygun davranıp davranmadığını, yapılan harcamaların hukukilik ve yerindelik esaslarına göre denetler. Yasama organı siyasi denetimi kendisi yapmakla birlikte, hukuki denetimi Sayıştay aracılığıyla gerçekleştirir. Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin gelir gider ve mallarını TBMM adına denetler. Sayıştay inceleme ve görüş bildirme görevleri dolayısıyla idareye yardımcı bir kuruluştur.

Sayıştay kararları idari karar niteliğindedir. Sayıştay kararları idare tarafından uygulanmaya konulduğunda, Hazine adına Maliye bakanlığınca benimsenmiş idari kararlar haline dönüşürler ve ilgililer de bu kararlara karşı idari yargı yerlerine başvurabilmektedirler.

Anayasamızın 165. maddesindeki “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir” maddesiyle düzenlenmiştir. 468 sayılı kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyonun kamu iktisadi teşebbüslerini, Yüksek Denetleme Kurulu raporlarını esas alarak denetleyeceği öngörülmüştür. Kurul, kamu iktisadi



teşebbüslerini, özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar ile sosyal güvenlik kuruluşlarını denetlemektedir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenmesi uygulaması, 5018 sayılı kanun ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 43. maddesi ile sona ermiş ve aynı kanunun 1. maddesi ile Sosyal Güvenlik Kanunu'nun Sayıştay tarafından denetleneceği hüküm altına alınmıştır.

## **BÖLÜM 2: YÖNETİM VE DENETİM ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM**

1980’li yıllardan sonra ekonomi ve teknolojiadaki değişime paralel olarak kamu yönetimi anlayış ve sistemleri de değişim sürecine girmiştir. Sanayi toplumuna ait kamu yönetimlerine ait anlayış ile ilgilidir. Yönetim yapılarının katı hiyerarşik bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bilgi toplumuna geçiş ile yönetim ve denetim anlayışlarında da reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır.

### **2.1. Paradigma Ve Değişim**

“Paradigma, Dünyayı algılamak ve anlamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı, örnek model, kalıp anlamlarında ve toplulukça paylaşılan inanç, değer, tekniklerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Kavram ilk olarak bilim felsefecisi, Thomas Kuhn tarafından kullanılmıştır” (Tortop, 2007:499).

1990’lı yıllarda etkinliğini hissettirmeye başlayan küreselleşme olgusu kamu ve özel her türlü örgütü değişime zorlamaktadır (Öztürk ve Coşkun, 2000:145). Bu da paradigma olarak diğer kurumları da değiştirmeye zorlamıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda, farklı konu ve hedefler taşısa da, uygulanan yeni bir yöntem arayışı sürekli tartışılarak uygulama ortamına alınmakta, çağın gereklerine göre yeni yönetim teknikleri ve yaklaşımları geliştirilmektedir. Bu arayışların ortak hedefi hizmetlerde verimliliği ve sürekliliği sağlamak ve yönetimin ile yöneticilerin performanslarını artırmaktır.

Bu bağlamda Sargut’un fikirleri yönlendirici olmuştur.

“Son dönemde bilginin ve teknolojinin hızlandığı değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişmelere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir” (Sargut, 1997:1).

Bu düşüncelere ek olarak şunu da belirtelim ki, sadece kurallara bağlı örgüt sistemi tek başına verimli çalışmayı ifade etmez. Çağın koşullarına göre daha saydam, şeffaf, hesap verebilir bir şekilde kendini geliştirmelidir. Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır (Aykaç, 1995:10). Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin

azalmasına ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışının almasına yol açmıştır. Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımıştır. Bunu da, devleti büyütmeyle ya da küçültmeyle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle sağlayabiliriz.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Bu bağlamda Tortop (2007:499) “yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi gibi özellikler üzerinde odaklaşmaktadır” şeklinde görüş beyan etmektedir. Görüşlerine katıldığımız bu durum kamu yönetiminde, pratik hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla yönelik bir yapı oluşturmaktır.

Yaşanan bu değişimin temel nedenleri olarak; rekabet avantajı sağlamaya dönük istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir veya bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri gösterilmektedir (Kamensky, 1996, Çev., Tortop, 2007:500). Bu düşünceden hareketle özel sektördeki hızlı değişim ve rekabet kamuya da yansımalıdır. Hizmette de kaliteli ve verimli hizmet anlayışıyla rekabet kamuya yansıtılmalıdır. Değişimin temel ögesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi, daha liberal politikaların benimsendiği anlamına gelmektedir (Aksoy,1995:159-173).Yaşanan gelişmelere neticesinde bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk olduğunu belirtebiliriz.

“21. yüzyılın bilgi toplumunun beraberinde getirdiği değişim rüzgârı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdaki post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır.

Bu durumun gündeme getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Bireycilik ve buna paralel olarak artan farklılaşma toplumu şekillendirmiştir. Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık n plāna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşılmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi-toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında, buna entegre politikalarla karşılılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir” (Eren, 2001). Bizim düşüncemize göre bu şekilde yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır.

Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen glerle tehdit edilmektedir (Bumin, 1979:17). “Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar; daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar, devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini n plāna çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar, devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sktrnn aşırı biçimde kurumsallaştığından, brokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini ne süren popülist baskılardan oluşmaktadır” (Tutum, 1994:8). “Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir. Değişim, mevcut yönetsel biçimlerin ve yöntemlerin teknolojik değişime uyarlanması veya eğitim standartlarının yükselmesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri de içermektedir. Bu süreç, sürekli nitelik taşımakta ve değişen evre koşullarına uyum sağlamaya çalışan organizmanın doğal tepkisine benzemektedir” (Tutum, 1994:5).

Bu bağlamda Al ([www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)) “genel olarak ilgili literatürde değişimin türleri dört şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan kültürel değişimde, örgüt üyelerince paylaşılan umutlar, davranışlar, değerler ve öngörüler değişmektedir. Misyon değişiminde sistematik tanımlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu süreçte örgütsel fark edilmeyi sağlayan temel faaliyet ve sorumluluklar plānlanmaktadır. Yapısal değişimde ise,

örgütsel otorite ve iş sorumluluklarının en etkin düzeyde sağlanması söz konusu olmaktadır. Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır” şeklinde görüş beyan etmektedir.

Bizim düşüncemize göre’ Kamu Yönetimindeki sorun değişen koşullarla birlikte, toplumsal davranışlarımızda beraberinde değişmektedir. Toplum bu zihniyet değişimine ayak uydurabilmektedir. Buradaki sorun bürokrasinin baskıcı zihniyetinin değişmemesi sorunu vardır. Aslında bu yönetim olgusundaki yapılan değişimlere karşı çıkılması da resmi ideolojinin tehlikeye gireceği endişesi vardır. Özellikle bugünlerde yapılan düzenlemelere de laiklik endişesiyle yaklaşılmakta, bu da baskıcı bir durum oluşturmaktadır. Baskıcı resmi ideoloji anlayışı merkezi devleti daha da güçlendirme taraftarıdır. Değişimden algıladıkları zihniyet anlayışı da bu tarz gerekçelerdir. Merkezi devleti güçlendirme anlayışı değişmediği sürece resmi ideoloji zaten değişmek istememektedir. Bu zihniyet yapısı değişmediği sürece yapılan değişim düzenlemelerinden istenen başarı elde edilemeyecektir. Aslında burada şunu da belirtmek gerekirse Türkiye’de ki sorun demokrasinin aristokrat bir şekilde yönetilmesi isteği vardır. Seçimle gelen iktidarlar çeşitli yollardan engellenerek hizmet icra etmesi engellenmektedir. Örneğin Askeri darbeler, Anayasa mahkemesi kararları, parti kapatmalar, ülkemizde demokratik anlayışın sadece şekilsel olduğunu belirtelim. Bu yönetim anlayışı içerisinde devletin liberal politikalar izlemesi, devletin küçültülmesi, yerel yönetimlere önem verilmesi bu anlayışın değişmesine yardımcı olacaktır.

Dünyadaki değişim, dönüşüm ve gelişmenin farkında olmayan veya geç farkına varan Türk Kamu yönetimi, çok büyük yönetsel ve finansal sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Gerek nicelik gerekse nitelik açısından bu değişimin gerisinde kalmıştır. Değişen koşullara göre tavır ve pozisyon alamayan, yerinde ve zamanında hizmet üretemeyen hantal bir yapıya kavuşan ürettiği hizmet ile de kimseyi memnun edemeyen Türk Kamu yönetimi, özellikle 2000’li yıllarda çok güçlü bir iç ve dış baskı ile karşılaşmıştır. Bu bağlamda Türk Kamu sisteminin yaşadığı finansal ve yönetsel sorunlar göz önüne alınırsa çok acil olarak planlı ve hızlı üretme, kalkınma planları ve programları hazırlanmalıdır. Belirlenen politikaları kurum ve kuruluş düzeyinde somut iş programlarına ve bütçelerine dayandırma, uygulamayı etkin bir şekilde izleme ve

değerlendirme, denetleme sürecine etkin olarak katılım gibi hususlara önem verilmesi gerekir. Bunların uygulamaya geçirilmesi gereği devlet olarak varlığını sürdürme vatandaşlarını mutlu yaşatma imkânı sunmak görevinde olan devlet, Türk Kamu yönetimini tüm dünyada değişimin gerisinde kalmamalıdır.

Bu değişimi Al (www.sayistay.gov.tr) “yeni kamu yönetimi düşüncesine bağlı olarak yapılan hızlı değişimler denetim anlayışını da etkilemiştir. Bu da kamu hizmetlerinde stratejik yönetim, performans yönetimi ve devletin yeniden yapılandırılması bu doğrultuda gündeme gelmekte, bürokratik girişimcilik ve özel sektörden alınan toplam kalite yönetimi, politika değerlendirilmesinde kritik rol oynamaktadır” şeklinde ifade etmektedir. Ancak “birçok ülkenin deneyimi yönetimdeki değişimin değişik etkenlerin sonucu olduğunu gösterir. Siyasal liderlikteki değişim, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, özellikle yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler, başarısızlığın kavranması ve yenilenme ihtiyacı duymaktadır. Tüm bu gelişmeler karşısında yönetimler değişime kayıtsız kalamazlar” (Duggett, 2002) şeklinde değerlendirmiştir.

## **2.2. Kamu Yönetiminde Değişimi Gerekli Kılan Faktörler**

Weberyen bürokratik örgütlenmenin getirdiği düzenlemeler örgütlerde kırtasiyeciliği, katı hiyerarşiyi, aşırı kurallar sistemini getirmiş, devletin büyümesiyle hantal ve verimsiz işleyen bir örgüt yapısına dönüşmüştür. Değişime bağlı olarak, küreselleşme, yönetim anlayışlarında değişim, idare eden devlet anlayışından düzenleyici devlet anlatışına geçiş, yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Şeffaflık, hesap verebilme, yolsuzlukların artması, gibi kavramlarla yeniden yapılanma, değişim sürecine girmiştir.

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Bu bağlamda Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir. (bu tasnifi şöyle yapmıştır. Yönetim teorisinde değişim, ekonomi teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler, toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişiminin birinci derecede etki ettiği görülmektedir (Eryılmaz, 2004).

### **2.2.1. Yönetim Düşüncesinde ve Örgüt Yapısında Yetersizleşme**

“Dinçer’e göre, Yaşanan bu sorunların, yönetime karşı güvensizliğin ve krizlerin temelinde yatan en önemli nedenlerin başında, ülkemizin zamanın koşullarına ve halkımızın isteklerine yeterince cevap veremeyen yönetim anlayışı ve yapımızdan kaynaklanmaktadır. Her alanda yaşanan hızlı değişim yönetim anlayışımız ve yapımızı da etkilemiştir. Değişimi anlamak yerine, değişime engel olan veya ülkemizi kontrol dışı değişimlerin mağduru haline getiren bir faktöre dönüşmüştür. Sorun çözmek yerine, sorun üretmektedir. Belirsizlikleri gidermek yerine, sürekli belirsizlik üreten bir hale gelmiştir. Halka güven vermek yerine, halkın güven ve adalet duygularını sarsmaya başlamıştır. Bu haliyle mevcut durumumuzu "yönetim" olarak nitelendirmek güçleşmiş, ekonomik sorunlarımızı da besleyen ve çözümsüzlük üreten bir karmaşık yapı kamu hizmetlerinin sunumunda hâkim hale gelmiştir. Liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi iyi yönetimin temel vasıflardan yoksun yönetim uygulamaları; yönetimin meşruiyetine ve halkın yönetime sahiplenmesine büyük zarar vermiştir. Bu sorunların temelindeki mevcut yönetim anlayışının özelliklerini özetlemek gerekir”. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:8).

#### **2.2.1.1. Gelecek Yönelimli Değil Geçmiş Yönelimli**

Ülkemizdeki yerleşik kamu yönetimi anlayışı strateji geliştirme, geleceğe dönük uzun vadeli planlar temelinde hedef belirleme ve bu hedeflere yönelerek sonuç almak için çeşitli yol ve yöntemler geliştirme anlayışına dayanmamaktadır. Bunun yerine geçmiş üzerinde ve gündelik sorunlar konusunda yoğunlaşmaktadır. Geçmişe dönük yoğunlaşma geçmişten ders alarak öğrenme ve geleceğe dair strateji gelişiminde bu öğrenme sürecini geri besleme şeklinde çalışmamakta, daha ziyade geçmişin denetlenmesi, hata bulma ve cezalandırma mantığı üzerine kurulmaktadır. Bu çerçevede içinde kamu kurumları vizyon belirleyememekte, gündelik sorunlar ve ayrıntılar içinde "yön duygusundan" yoksun bir şekilde faaliyet göstermektedir. Makro düzeyde planlama faaliyetleri yapılıyor olsa dahi, bu planlama faaliyetleri bakanlıklar ve kuruluşlar düzeyinde somut programlara dönüşmemekte ve kâğıt üzerinde kalmaktadır.

Gelecek yönelimli olmayışın doğal bir sonucu olarak, bütçeleme ve kaynak tahsisi süreçlerinde kamu kuruluşları; geçmiş yıl harcamalarını ve paylarını koruma üzerine

kurulu bir mücadele vermekte ve harcamalarla ne yapılacağı yerine, ne kadar büyüklükte bir harcama yapılacağı konusuna yoğunlaşmaktadır.

### **2.2.1.2. Amaç Yönelimli Değil Sorun Çözme Yönelimli**

Kamu kurum ve kuruluşları gelecek yönelimli olmayışlarının da bir sonucu olarak amaç belirleme ve bu amaçları gerçekleştirecek projeler geliştirme yerine gündelik sorunlara odaklanmakta ve bu sorunları çözmeye çalışmaktadır. Amaç yerine sorun odaklı olan bu yönetim anlayışı geleceğe dönük fırsatları ve tehditleri tam ve sağlıklı algılayamamakta ve potansiyellerini kullanamamaktadır. Geleceğe bakılarak gelişecek sorunlar tespit edilememekte, bugünün sorunları ile sınırlı kalınmakta, sorun ağırlıklı bir söylem içinde çalışanlar performanslarını artırmaya dönük olarak motive edilememektedir.

### **2.2.1.3. Teşhis Yönelimli Değil Çözüm Yönelimli**

Mevcut yönetim anlayışımız sorun yönelimli olmakla birlikte; sorunları analiz etme, nedenlerine inme ve buradan hareketle çözümler üretme yerine, akla gelen ilk çözüm alternatiflerine yönelmeye yatkındır. Bu yaklaşım sorunlara köklü çözümler bulunmasını engellediği gibi, alternatif çözümlerden en etkili ve verimli olanını seçebilecek şekilde geniş bir çözüm alternatifleri seti oluşumunu da engellemektedir. Diğer bir ifade ile sorunun tanımlanmasında sorun yaşanmaktadır. Gerçek veya daha derinlerde yatan sorunları tarif etmek yerine "çözüm yollarından birinin yokluğu sorun olarak" olarak tarif edilmektedir.

Bu yaklaşıma genel bir örnek vermek gerekirse; tarım alanında sorun "yeterli kimyevi gübre kullanılmayışı" şeklinde tarif edildiğinde, bu sorunun çözümü "kimyevi gübre temin edilerek çiftçilere dağıtılması" olmaktadır. Hâlbuki kimyevi gübre yokluğu asıl sorun olan "yetersiz ve verimsiz üretimin" çözüm yollarından sadece birisidir. Sorunu kimyevi gübre olarak koymak çözüm alternatiflerini daraltmakta, asıl soruna dönük olarak geliştirilebilecek "kaliteli tohum üretimi ve dağıtımı, çiftçilerin yeni tarımsal teknolojiler konusunda eğitimi, yeni ürünlerin geliştirilmesi, vb" alternatifleri tartışma dışına çıkarmaktadır. Benzer bir yaklaşım okullar ve hastaneler için "personel ve ödenek yokluğu" şeklinde yapılan sorun tariflerinde de kolaylıkla gözlemlenebilir. Oysa asıl sorun bunlar değil, bu girdiler kullanılarak yapılacak hizmette görülen eksikliklerdir.



#### **2.2.1.4. Tek Taraflı ve Kapalı bir Yaklaşım**

Kamu yönetimimiz geleneksel bürokratik anlayış içinde halka yönetilmeye muhtaç bir kitle olarak yaklaşmakta, halkın talep ve beklentilerini, görüş ve eleştirilerini, kamu hizmetlerine dair katkılarını görmezlikten gelmekte veya yeterince dikkate almamaktadır. Yönetim sürecinin yukarıdan aşağıya tek taraflı bir ilişki olarak tasarlandığı ve algılandığı bu yapı içinde, kamunun varlık nedeni olan halka hizmet etme anlayışı yerine kendi başına bir değer olarak yönetimin yüceltilmesine ve korunmasına vurgu yapılmaktadır. Bu yaklaşımın doğal bir uzantısı olarak kamu bilgileri vatandaştan saklanmakta, şeffaf bir yönetim süreci oluşturulmamakta, katılım kanalları ve mekanizmaları yeterince geliştirilmemekte ve halka hesap verme bilinci kökleşmemektedir. Sivil toplum kuruluşlarının kamunun tamamlayıcı ve saygın ortakları olarak planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında sürece dâhil edilmedikleri için, kamu kaynakları etkin bir kamuoyu denetimine kapalı kalmakta ve çeşitli şekillerde israf ve yolsuzluklara kapı açılmaktadır. Katılımın sınırlı kaldığı bu anlayış içinde planlama sürecinin kalitesi düştüğü gibi, uygulama aşamasında çeşitli tarafların sahiplenmesi sağlanamamakta, bütün bunların sonucunda performans olumsuz yönde etkilenmektedir.

#### **2.2.1.5. Ödüllendirme Yerine Cezalandırma Yönelimli**

Geçmişe, sorunlara, hata bulmaya ve harcama yapmaya odaklı kamu kuruluşları insan kaynakları yönetiminde de benzer bir yaklaşım sergilemektedirler. Geleceğe dair ortak vizyon oluşturma, çalışanları ortak değerler temelinde bu vizyonu gerçekleştirmeye yönlendirme, elde edilen başarıları objektif esaslar temelinde tanımlama ve ödüllendirme yerine, kamu kuruluşları personeli kurallara uygun davranış ve yönetime itaat bağlamında disipline edici yöntemlerle idare etmektedirler. Performans ölçütlerinin geliştirilmediği, performans esaslı ücretlendirme sistemi olmayan, insan kaynakları anlayışı içinde personele kendini geliştirme imkânlarının yeterince tanınmadığı ve personelin sahip olduğu özellikler ile konumu arasında sağlıklı bir ilişki kurulmayan bir ortamda kamu çalışanlarının motivasyonu kırılmaktadır.

### 2.2.2. Yönetimin Örgüt Olarak Büyümesi ve Merkezileşmesi

1990'lı yıllara gelindiğinde Soğuk Savaşın sona ermesi ve Doğu Bloğunun çöküşü ile birlikte siyasi olarak da dünyada demokrasinin yaygınlaşmaya başladığı, piyasa ve sivil toplumun güçlendiği, katılım taleplerinin arttığı bir sürece girilmiştir. Bu süreçte, yerinden yönetim kamuda olduğu kadar büyük ölçekli özel firmalarda da temel bir eğilim olarak ortaya çıkmıştır. Merkezi yapılarda strateji oluşturma, izleme, değerlendirme ve denetleme işlevleri ön plana çıkarken, yerel yönetimler düzeyinde hizmet üretimi konusunda esnekliğe kavuşmuş ve uygulama aşamasında temel aktör haline gelmiştir. Günümüzde kamu kesimi ile özel kesim arasında eski ve katı sınırlar kalkmakta büyüyen devletin olumsuz etkilerinden usanan halk, bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır (Tortop, 2007:508).

20. yüzyıl boyunca kamu yönetiminde merkezi ile taşra ve yerel yönetimler arasında işbölümüne bakıldığında, ülkemizin önemli oranda merkezileştiği görülmektedir. Mahallinde çözülebilecek pek çok sorun merkezden çözülmeye çalışılmakta; yerele ait kararlar verilmektedir.

Aşırı merkezi bir yapı içinde bir yandan merkezi birimler kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirerek gereksiz ayrıntılara ve kırtasiyeci bir yapı oluşmuştur. Diğer yandan sağlıklı bir işbölümünden ve görev tanımından yoksun yapılar birbirleriyle uyumsuz bir şekilde değişmiş ve büyümüş, aynı alanda hizmet sunan kurumların sayısı artmış, kurumsal kargaşa ve çatışmalar yoğunlaşmıştır. Koordinasyonun zayıfladığı, kaynak israfının arttığı ve hizmet kalitesinin düştüğü bu ortamda, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmeti üretimi nicelik ve nitelik olarak gerilemiştir. Mali sektör ve bankacılık başta olmak üzere birçok alanda ortaya çıkan sorunlar ve krizler, enerji sektöründe kayıplar ve yüksek maliyetler, kamu harcamalarında verimsizlik ve israf, İmar uygulamalarında sorunlar ve çarpık şehirleşme, yolsuzluklar gibi bir dizi sorun bu aşırı büyümüş, hantal ve kendi sorunlarına dönük halde kaynak tüketen merkezi mekanizma içinde gelişmiştir. Aşırı büyüme ve merkezileşme ile paralel olarak giden bir süreçte ise yerel yönetimlerin sayısında uygun bir artış olmamıştır.

### **2.2.3. Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi**

Yönetimin temel fonksiyonları arasında denetim önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle özelleştirme ve yerinden yönetimin gündeme geldiği bir ortamda denetimin anlamı ve önemi daha da artmaktadır. Devletin düzenleyici ve denetleyici olarak halkın yararını koruyacak bir işlev üstlendiği günümüz dünyasında yönetimin kalitesi, denetimin kalitesi ile yakından ilişkili hale gelmiştir. Ne var ki ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi henüz oluşturulamamıştır. Mevcut denetim sistemine bakıldığında genel olarak sorunlar, fazla sayıda ama etkisiz denetimin vardır. Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim ve yetersiz kamuoyu denetiminin olması sistemimiz açısından önemli sorunlar doğurmaktadır.

Kuruluşların teftiş birimleri, bakanlık teftiş kurulları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Mülkiye Müfettişleri ve Kontrolörler, denetim sistemindeki aktörlerin sayısındaki fazlalığı ve görev alanlarındaki karmaşıklığı göstermek bakımından sayılabilir.

Denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sistemi son derece sorunlu bir haldedir. Aksi takdirde, bu kadar çok sayıda denetim birimi ve elemanına rağmen, ülkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile karşı karşıya kalınmazdı. Çok sayıda, birbiriyle zaman olarak örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilmemektedir. Aşırı ve etkisiz denetim, kurallara uydurularak yapılan rasyonel olmayan harcamaları meşrulaştırmak durumunda kalmaktadır.

### **2.2.4. Ekonomi Teorisinde Değişim, Özel Sektör Yönetim Anlayışı**

“Devlet yöneltmeli ve kürek çekmemelidir. Bir müessesenin temin ettiği kar, gördüğü hizmetlerin bir iadesidir”( Duggett, Çev. Akdoğan ve Aslan, 2002:3). “Lakin bir devlet dairesinde, başarı veya aksaklığı belirtecek bir hesap yoktur” (Misses,2000:116). Devlet yönetim anlayışındaki bu dönüşüm isteği kurumların verimli çalışmasını sağlamaktır.

Bunu da sağlamak için hükümet yetkilileri de, devletin hizmet veren değil, hizmeti verdiren bir yapıya kavuşturulacağını, devlete düzenleyici devlet rolünü biçtiklerini ifade etmektedirler. Düzenleyici devlet, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devlet yaratmanın ilk şartı, devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını, yani KİT'leri, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile okulları ve hastaneleri tasfiye etmekten geçmektedir. Düzenleyici devlet, tüm toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmakla görevli sayılmaktadır. Düzenleyici devlette öncelik, küresel sistemle kaynaşması teşvik edilen şirketlerin ihtiyaçlarına verilmektedir. Özel sektör yönetim anlayışında müşteri memnuniyeti esastır. Üretim müşteri talebine göre belirlenir. Buradaki amaç verimliliği artırmaktır. Burada denetim amaca yönelik denetim gerçekleştirilir.

Bu bağlamda Eryılmaz (<http://www.kamu.sakarya.edu.tr>) “1980’e kadar olan dönemdeki tüm yönetime ilişkin, ekonomiye ilişkin çalışmalarda düzenlemeler, zihniyet planında bir yapısal dönüşümü ifade etmiyordu. Bunlar geleneksel yönetim düşüncesinin ekseninde kurumları, kuralları ve yöntemleri zamana uydurmaya, güncelleştirmeye yönelik çalışmalardı. Dolayısıyla 1980’e kadar olan dönemdeki değişimleri ifade ederken reform kavramı kullanılabilir. Çünkü burada, yapıya ilişkin, düşünceye ilişkin, ilişkilere ve eylemlere ilişkin çok köklü, radikal bir değişim amaçlanmamıştır. Daha çok, geleneksel yönetim paradigmasına bağlı olarak, örgütsel yapıyı, kuraları ve çalışma esaslarını gözden geçirme vardır. 1980’den sonra Türkiye ve Dünyada ekonomide, siyasette ve kamu yönetimindeki değişiklikler, basit birer idari reform niteliğinden çıkmış çok köklü, çok kapsamlı, düşünce yönü çok ağır basan ve sürekliliği olan yeniden yapılanma sürecine girmiştir ve bu sürecin bir idari reform değil, yeniden yapılanma olarak adlandırılması daha doğru olur. Çünkü bu ucu açık devam eden bir süreçtir” şeklindeki görüşleri yol gösterici olmuştur.

Örgüt olarak devletin büyümesi, hantal bir yapı oluşturmasıdır. Kırtasiyeciliği artırmış örgütün verimsiz çalışmasına neden olmuştur. Örgütler büyüdükçe kurallar artmış, buda kamu kurumları arasında görev ve yetki anlamında koordinasyonsuzluk oluşturmuştur. Dünyadaki değişmeler, yönetim anlayışlarında değişimi beraberinde getirmiştir.

Küreselleşme ile kitle iletişim araçlarının hızla gelişmesi bu dalga etkisi yönetimleri değişime itmektedir. Ayrıca devletin liberal politikalara yönelmesi, kamu hizmeti anlayışında değişiklik getirmesidir. Vatandaşın talebine göre üretim, müşteri memnuniyetine önem verilmek istenmesi. Demokrasinin daha etkin olabilmesi, hizmetlerin yerinden yönetilmesi düşüncesi, yerel yönetimlerin etkinleştirilmek istenmesi yerelleştirme politikalarının daha etkin hale getirilmek istenmektedir. İşletme anlayışıyla devletin hizmette kaliteye önem verme isteği, özel sektör gibi değişime daha hızlı ayak uydurma isteği örgütsel anlamda küçülmeyi gerektirmektedir. Türk kamu yönetiminde yolsuzlukların olması nedeniyle, mali yapımızın yeniden gözden geçirilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yönetimde şeffaflığın sağlanması düşüncesi, resmi sır kavramının anlamının daraltılması gerekliliği, bilgi edinme hakkı ve hesap verilebilirliğin sağlanması bağlamında yönetimin şeffaflaştırılması isteği ile yeni düzenlemeler getirilmek istenilmektedir.

Kamu yönetiminde denetimin cezalandırma noktasında düzenlenmiş olması, artık bu sistemin dünyadaki gelişmelere paralel olarak değiştirilmesinin gerekliliği. Yeniden yapılanmanın yasalarla sistemleştirilmesi gerekliliği üzerinde önemle durulmaktadır.

Yukarıda anlatılan yönetim yapımızda var olan eksikliklerin giderilmesi amacıyla, dünyadaki değişim rüzgârına paralel olarak yönetim yapımızı örgüt olarak Türk kamu yönetim yapımızı değiştirecek düzenlemelerin yapılmasına neden olmuştur. Yeniden yapılanma bir süreçtir. Bu süreçteki temel husus, problem çözmek değil, problemlerin nasıl çözüleceğine ilişkin mekanizmaları ortaya koymaktır. Problemler bu mekanizmalar tarafından çözülecektir veya önlenecektir.

### **2.3. Yeni Yönetim Ve Denetim Anlayışlarının Ortaya Çıkma Sebepleri**

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde klasik Weberyen bürokrasi anlayışı dönüşüme uğramıştır. Yasal-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır. Bu çerçevede, prosedürlere çok sonuçlara odaklı, tekbiçimlilikten çeşitliliğe dayalı, katı yapıdan, esnek yapıya doğru değişime uğramıştır. Zaten Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi de çıktı kontrolüne vurgu, klasik

bürokratik örgütlerin ayrıştırılması, yönetsel otoritenin devri, piyasa mekanizmalı, müşteri odaklı şekilde özetlenebilir.

“Yeni kamu yönetiminin gelişiminde ikinci dünya savaşı sonrası oluşan barış ortamında gelişen ülkelerin değişen şartları çok etkili olmuştur. Özellikle gelir düzeyi ve gelir dağılımı değişiklikleri, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan değişiklikler, kamu politikalarında durağan ve resmi yaklaşımların bir kenara bırakılıp heterojen yaklaşımlara açılımların başlaması, YKY düşüncesinin gelişmiş birçok ülkede ancak farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır” ( Özer, 2006:3).

Geleneksel yönetim ile yeni yönetim anlayışı yapısal olarak dört kategoride toplanabilir.

Geleneksel Yönetim Batı devletlerinde gelişmenin öncülüğünü yapan Max Weber'in Bürokrasi modeli, kırtasiyeciliğin, hantallığın, verimsiz bir örgüt yapısının oluşmasına neden olduğu için, yeni yönetim anlayışı bu hantal yapıya karşı. Geleneksel modelde yöneticiler risk almaya yetkileri kısıtlı, araçlarla amaçların farklılaştığı, kamu kaynaklarının israf edilmesi, etkisiz ve verimsiz kullanılması toplam maliyet olarak girdi fiyatlarını yükseltmesi, neticesinde zarar eden ve hantal bir kamu yönetimi yapısı ortaya çıkarmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise akılcı rasyonel, pratik, risk alan, takdir alanı geniş, yumuşak hiyerarşi, duruma göre kararlar alabilen kırtasiyeciliğe karşı, dar merkez ve geniş yatay çevre, âdem-i merkezî bir yapıya sahiptir. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş /müşteri odaklı modern bir yapıya sahiptir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devletin mal ve hizmet vermede, ortaya çıkarılmasında doğrudan ekonomiye katılmakta idi. Yani hizmet ve mal üretimi vatandaşların taleplerinden bağımsız belirlenmiş kurallar göre üretilmekteydi. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise, kamu mal ve hizmetlerin üretilmesinde üretim ile sorumluluğu birbiriyle ayrı tutarak özel sektörden maksimum düzeyde yararlanmayı devletin denetleyici ve düzenleyici rolünü artırmayı hedefler Ayrıca piyasada ekonomik anlamda var olan eksikliklere düzenleme getirerek özel sektörün yolunu açmayı hedefler. Bu yeni anlayışta devletin küçültülmesi, kamu hizmeti niteliğindeki işlerin birçoğunu kaliteli hizmet veren müşteri memnuniyetini göz önünde tutan özel sektöre yaptırır.

Geleneksel yönetim anlayışında siyasetçiler ile bürokrasinin görev ayrımı tam olarak ayrı olmasından dolayı, bürokratların sorumluluğu siyasilere karşı idi. Burada vatandaşa karşı etik olarak sorumluluk bilincinde gelişmemiş olduğu için, görevlerinin sadece kuralları uygulamak olduğunu düşünüyorlardı. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise Bürokrasi sadece siyasilere karşı sorumluluk taşımaz. Kurumunun müşteriye daha iyi hizmet verme düşüncesi, vatandaşa karşı sorumluluk bilinci daha da gelişmiştir. Yönetim ile bürokratların etkileşim içerisinde olduklarını söyleyebiliriz.

Geleneksel yönetim anlayışında özel sektör işletme anlayışıyla, kamu sektör yönetim anlayış farklılığının kesin olarak birbirleriyle ayrıştığı söylenebilir. Eski yönetim anlayışında rekabet anlayışı, müşteri memnuniyeti düşüncesi, zarar da etse kamunun üretmesi gerekliliği, hizmette kalite v.b.endişesi taşımadığını görürüz. Yeni yönetim anlayışında ise Özel sektör işletme anlayışından yaralanmayı ve işbirliği içinde olmayı hedefler. Kamunun zarar eden kurumlar değil, kar edebilir bir yapıya kavuşturulması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Piyasada hizmetin kalitesi, hiyerarşinin az olması, ideal yönetim sistemleri kamuda da uygulanabilirliğini sağlamak gerekir. 20. yüzyılın son dönemleri ve 21. yüzyıl bu bağlamda, sanayi toplumuna ait ideolojilerin ve kurumların tıkanıdığı, yerine bilgi ve teknolojilerinin yer aldığı yeni örgüt yapılarının ise oluşum sürecine girdiği bir dönem olmuştur. Böylelikle günümüze, bir taraftan değişen toplumsal koşulların vatandaşa ortaya çıkardığı daha kaliteli ve etkin bir kamu hizmeti isteği, diğer tarafta, AB ile bütünleşme çalışmalarının oluşturduğu baskı ve değişen küresel şartlar ile teknolojinin dayattığı değişimle gelmiş bulunmaktayız(Coşkun, 2005:4). Eski düzen büyük oranda ortadan kalkmış, yeni bürokratik düzen ise henüz tam olarak oluşmamıştır. Bütün dünyada bir geçiş dönemi yaşanmaktadır. Yeni dönem, yeni anlayış ve kurumları ile tam olarak oluşmamış olsa da, gelecekteki ortamın temel çizgileri şimdiden belirginleşmeye başlamıştır. Bunu da ancak değişime paralel yönetim anlayışını da değiştirerek sürekli olarak takip etmeliyiz.

Tarihte benzeri görülmemiş bir teknolojik ve ekonomik gelişme sürecine giren dünyamız, bugün belki de insanlık tarihinin en önemli dönemini yaşamaktadır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ve özellikle de internet alanındaki hızlı gelişmeler, bilginin yayılması, ekonomik ve mali yönetim, ticaret, eğitim ve sağlık dâhil olmak üzere hayatın bütün alanlarında bir dönüşüme yol açmıştır (Kefi, Faiza, Çev: Ceylan ve

Betül, 2005:135). Bu dönüşüm yönetim anlayışlarında değişime neden olmuş geleneksel Weberyen model olarak bildiğimiz bürokrasi anlayışı da değişime uğramıştır. Tüm bu değişim durumlarından sonra 21.yüzyıl kamu yönetiminde uygulamalar kapsam olarak da şöyle belirtebiliriz. Yönetim ve Denetimde şu kavramlar ön plana çıkmaktadır. Öngörülebilir, esnek ve süratli olmak, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak, İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı olmak, Etkili ve verimli olmak, hesap verebilir olmak, katılımcı olmak, Saydam, şeffaf olmak olarak sayabiliriz. Yeni yönetim anlayışındaki gelişmeler paralelinde denetim sisteminde de değişmeye yol açmıştır.

#### **2.4. Denetimde Değişimi Gerekli Kılan Faktörler**

Toplum sosyal, ekonomik ve kültürel yönleriyle devamlı olarak değiştiği halde idareyi oluşturan örgütler ve idarenin kullandığı ve uyguladığı yöntemler sözü edilen değişikliğe ayak uyduramamakta ve geri kalmaktadır. Bunları günün ihtiyaç ve şartlarına uydurma zorunluluğu açıktır (Kuyaksil,1995:103). Denetim sistemimizdeki değişiklikler, toplumdaki gelişmeler, dış etkenlere bağlı olarak gelişimini devam ettirdiği söylenebilir. Denetimdeki değişim aslında bir kurallar sorunu olmadığını uygulamada sorunların bulunduğunu belirtelim. Avrupa Birliğine uyum sürecinde, dünyadaki gelişmeler, devlet anlayışları, krizler, küreselleşmeyle birlikte, kendini hissettirmekte, Türk kamu yönetim yapısı da kendini bu değişime ayak uydurma isteğinden kaynaklanmış yeniden yapılanma çalışmalarıdır. Fazla sayıda denetim birimlerinin olması, kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik uygulamalar, amaç ve performans değerlerinden uzak bir denetim, yetersiz kamuoyu denetimi gibi sorunlardan kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Ayrıca denetim sistemimizin yeni düzenlemeye gitme sebeplerinden genel olarak sayarsak, vergiyi kayıt altına alma eksiklikleri, kamu kaynaklarının etkin ve verimsiz kullanılması, rüşvet, yolsuzluk gibi durumların bir türlü önlenememesi, saydamlık, hesap verebilme, performans denetimi, gibi mekanizmalar istenildiği gibi düzenlenememiş, daha sonra bu yeniden yapılanma çalışma bağlamında denetim sistemimize girmiştir. Türk kamu yönetimi yapısının bu verimsiz görünen bu yapısını düzeltme çalışmalarıdır. Yolsuzlukla mücadele de Yüksek Denetim Kurumlarının üstlendiği bir diğer rol tutumluluğu, verimliliği ve etkinliği geliştirerek devleti daha iyi işler bir hale



getirmektir (Demirbaş, 2006). Aşağıda belirtilen maddeler denetim sistemimizle ilgili durumlar nedeniyle denetim sistemimizin yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır.

Denetim çıktıları 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 mali raporlarının doğruluğunu garanti etmez ve bu yönde sorumluluk üstlenmez. Diğer taraftan pasif görev adına ve cezalandırıcı mahiyette idareden bu kurallara atama yapılabilmektedir. Bu nedenlerle meslek ve mesleki bağımsızlık zarar görmektedir. Denetim sonuçları kamuoyuna açık değildir. Teftiş, denetim ve soruşturma raporları gizlidir. Yolsuzlukla mücadele etmek gereklidir (Demirbaş, 2006). Denetim sistemimizde ilk göze çarpan sorunlardır.

Teftiş esas itibarıyla hata bulmak üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşır. Bazen hatalı veya subjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebilmektedir. Bu nedenlerle teftiş, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. 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. Siyasi ve idari amirlere bağlılık ve onlardan emir alma nedeniyle teftiş ve denetim sistemi siyasi baskı ve yönlendirmelere açıktır. Bazı güvencelere karşın siyasi amaçlar doğrultusunda kullanılma veya baskı görme riski yüksektir.

Teftiş ve denetim sistemimizin yukarıda belirtilen özellikleri ve Türk Kamu yönetiminde belirlenmiş hedefler, amaçlar ve bunları gerçekleştirmek için oluşturulmuş plan ve stratejilerin bulunmaması, yönetimlerin sorumlu ve hesap veren konumdan çıkmasına neden olmakta, denetimin önem ve etkinlik kazanmasını engellemektedir.

Yolsuzlukların önlenmesi, kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması bakımından etkin bir yönetim ve denetim sistemi oluşturulması zorunluluğu bulunmaktadır. Kamu kesiminde yolsuzluk iddiaları sürekli yapıldığı halde, yolsuzlukları yapanların tespiti ve cezalandırılmasında güçlükler çekilmekte, kendi arkadaşlarını ve “kader yoldaşlarını” cezalandırmakta güçlük çeken kamu görevlileri

olduğu gibi, haksız suçlamalar ve eksik kanıtlar nedeniyle yıllarca mahkemelerde işkence çeken kamu görevlileri vardır (Aysan, 2004).

Bu bağlamda, Eken (1994:21) “Avrupa Birliği kriterlerinin yerine getirilmesi gereği karşısında, yönetim ve denetim sistemimizin yeniden yapılandırılması acili yet arz etmektedir. Denetimin daha etkin bir hale getirilebilmesi için, yönetimin elindeki imkânların ve araçların artması vatandaşın kamu bürokrasisi karşısında korunmasının ve yönetimin hukuka ve ihtiyaçlara uygun davranmasının sağlanmasının gereğinin ön plana çıkarmıştır. Kamu yönetiminin genişlemesi, yapı ve işleyiş itibariyle karmaşık bir nitelik göstermektedir. Ayrıca günlük hayata artan orandaki müdahalesi, yönetimin kendisini dışa açması kamuoyunun, yönetiminin eylem ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olmasını, kararların nasıl ve kimler tarafından alındığını bilmesiyle yönetilenlerin de elde ettiği bilgiler ışığında yönetime aktif katılabilmesiyle denetim daha etkin hale gelecektir” görüşleri yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Denetimde mantığın değişmesi gerekmektedir. Sadece sebep ve çözüm önerileri bulmak doğru değildir. Cezalandırma yerine ödüllendirme sistemi de getirilmeli hizmet içi eğitimle zihniyet değişikliğine gidilmelidir.

## **2.5. Türkiye’de Değişime Yönelik Düzenlemeler**

İdarenin zaman içinde değişen şartlara, ihtiyaçlara paralel ve sürekli olarak yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi suretiyle etkili, ekonomik, kaliteli, kısacası verimli çalışmasını sağlanmak istenmektedir (Kuyaksil, 1995:103).

Ekonomide yaşanan krizlerin yönetimin yapısından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Küreselleşmenin getirdiği risklerle beraber gelişmeleri yakından izleyen, doğru şekilde algılayan ve tepki gösteren bir yönetim ülkemizin istikrarı, halkımızın refahı açısından vazgeçilmez öneme sahiptir. Buna ilave olarak, etkin bir şekilde çalışan bir kamu yönetiminin, etkin işleyen bir piyasa mekanizması ve demokratik sivil toplum açısından da gerekliliği açıktır. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı medya tarafından halkı bilinçlendirme amaçlı bilgiler de vermelidir. Çünkü bu kavramlar daha nicel kavramlardır. Toplumun çoğunluğu aldanmaz ilkesinden halk olayları farklı anlatılsa bile doğru sonuca ulaşır düşüncesi hâkimdir. Ancak, kamu yönetiminin mantığının, dönüştürülmesi tek başına hükümetin yapabileceği bir iş değildir. Toplumun ilgilendiren bu sürece muhalefet başta olmak üzere bütün siyasi

partilerin, bürokratik kurumların, sivil toplum kuruluşlarının, akademik çevrelerin ve medyanın katılımı istenilen başarının elde edilmesi için gereklidir. Değişimle ilgili bu çalışmalar sonucunda hedeflenen; etkin ve verimli işleyen yönetim yapısı belirlemektir. Ancak, bu hedeflere ulaşılması zaman ve çok yönlü çalışma gerektirmektedir.

Mevcut iktidarların yönetimdeki sorumlulukları büyüktür. Yasal ve kurumsal yapı içinde halkın sorunlarının çözülmesi ve refahını artırma görevi, gelecekte halka daha uygun şartlarda hizmet etmenin gerektirdiği yasal ve kurumsal çerçevenin sürekli olarak geliştirilmesi gerekliliği çerçevesinde görevini yapmış olacaktır. Değişimin hızlandığı ve çok boyutlu hale geldiği bir ortamda yeniden yapılanma; istisnai ve bir defaya mahsus bir süreç olmaktan çıkmış, sürekli bir arayışa dönüşmüştür. Eş zamanlı olarak sürdürülmesi gereken bu süreçler, kısa dönemli çözümleri uzun vadeli bir perspektifte ele alan bir anlayışı gerektirmektedir. Yapılmış olan değişim yeni değildir.

Değişim devam ettikçe küreselleşmenin getirdiği rekabet anlayışı, değişen ihtiyaçlar arttıkça yeniden yapılanma sürecini de devam ettirecektir.

### **2.5.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**

“Türk kamu yönetiminde reform ihtiyacı, yıllardır dile getirilen bir konudur. Tarihçesini ise Tanzimat’a kadar götürmek mümkün olmakla birlikte, özellikle ikinci dünya savaşından sonra günümüze kadar birçok kez KAYA ve MEHTAP projeleri gibi, birçok kapsamlı araştırma yapılmıştır. Bu değişim konusu yıllarca tartışılmış köklü bir adım atılamamıştır. Bunun temel nedeni ise, siyasi otoritenin, elindeki yetkileri paylaşma konusundaki isteksizliği, bu yetkilerin patronaj ilişkilerde avantaj sağlaması ve iradeli bir siyasi otoritenin bulunmaması, kamu politikaların günü kurtarmaya yönelik hazırlanması, uzun vadeli, stratejik, geleceği öngören bir planlamanın olmaması gibi nedenler sayılabilir” (Yılmaz ve Ökmen, 2004:11). Bu süreçten sonra yapılan bu düzenlemeleri incelemeye başlayalım.

27.09.1984 tarihli 3046 sayılı kanunu yürürlükten kaldıran ve T.B.M.M de geçici maddeleri dışında 49 maddesi kabul edilen ‘Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’ en çok denetim yönünden eleştirilmektedir. Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması amacıyla, kamu hizmetlerinin adil, süratli,

kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatlarının yeniden yapılandırılmasını ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.

Mevcut denetim sistemimiz fazla sayıda ama etkisiz bir denetimdir. Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim vardır. Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim ve yetersiz kamuoyu denetimi gibi konularda ciddi şekilde eleştirilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması; devletin rolü, kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar; idari bölümlenimin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlayışı gibi çok sayıda unsuru ve bunları uygulamaya koyacak temel kanunlarla, kuruluş kanunu tasarılarının hazırlanması konularını kapsayan bütüncül bir süreçtir.

Yönetimi yeniden yapılandırma çalışmaları diğer birçok ülkede olduğu gibi değişim sürecine öncülük yapacak bir çerçeve oluşturmak, hükümetin öngördüğü kapsamlı reform başlıklarını bütünleştirmek, yeniden yapılanmaya sistemin bütünü içinde yaklaşmak (tüm idare, merkezi ve yerel yönetimler) ve böylece değişik reform alanları arasında çıkabilecek uyumsuzlukları engellemek amacıyla hazırlanmaktadır.

Bu çerçevede, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "Yerel Yönetimler Çerçeve Kanunu Tasarı Taslağı" Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı ile birleştirilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konacak, merkezi idare ve yerel yönetimler reformu için gerekli hukuki altyapı oluşturulacak, bu kapsamda merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü netleştirilecektir. Merkezi yönetimin elinde bulunan birçok kamu hizmetinin mahalli idarelere devredilmesine ilişkindir (Yılmaz ve Ökmen 2004:11). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtildiği gibi, merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek belirlenecek, bunun dışında kalan tüm görev ve yetkiler yerel yönetimlere bırakılacaktır.

Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir. Bu çalışma, her kurumun kendi içinde oluşturacağı yeniden yapılanma ekipleri ile bunlara Başbakanlık bünyesinde rehberlik hizmeti verecek bir koordinasyon komisyonu aracılığı ile toplumun çeşitli kesimlerinin katılımını sağlayarak yürütülecektir.

Bu tasarının yasalaşması ile kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler ortaya konmuş olacak, Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, vb. ilkeler oluşturulacaktır.

Yerel gereksinimleri karşılamada asıl sorumluluk yerel yönetim birimlerindedir (Güneş, 2005:157). Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilecektir. Merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, yerel yönetimlerin işlevselliği artırılabilecektir. Devletin asli hizmetleri dışında Bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilecektir.

Kamuda stratejik yönetim anlayışı yaygınlaştırılacak ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulacak, Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilecektir. Halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilecektir.

Bu çerçeve tasarının yasalaşmasının ardından, Kanunda ifade edilen ilkeler ışığında çok sayıda kuruluş kanununda düzenlemeler yapılması planlanmaktadır. Özellikle taşra teşkilatı ortadan kalkacak Bakanlıkların yeniden yapılanması, bu süreçte öncelikli olarak ele alınacaktır. İdari otoritelerin bağımsızlıkları açısından karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statüsü de özel bir önem taşımaktadır (Tan, 2002:23).

Bütüncül bir yeniden yapılanmanın devletin yürütme erkinin tamamını kapsayan bir çerçeveye dayanması gerekmektedir. Bu kapsamda, Başbakanlık, Bakanlıklar ve diğer merkezi kamu kurumları, kamu kaynaklarının yönetiminde stratejik yaklaşım, kamu mali yönetimi, devlet personel rejimi ve performansa dayalı bir denetim ana unsurları oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkını güvenceye alan yasal düzenlemeler ve bilgi teknolojilerini yönetimde yaygınlaştırmaya yönelik proje ile birleştiğinde bu çabalar

yeni yönetim sisteminin çatısını oluşturacaktır. Bu çerçevede atılmaya başlanan somut adımlar ve tasarlanan değişimler aşağıda sunulmaktadır.

### **2.5.2. Denetim ile İlgili Düzenlemeler**

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.

Denetimin kapsamı ve türleri, Denetimde ihtiyacın oluşması için öncelikle sorumluluk ilişkisinin kurulmuş olması gerekir (Şirin, 2006:23). Doğru kararlar verebilmek, bilginin kalitesine ve zamanında elde edilebilmesine bağlıdır (Cankar, 2005:69). Etkili denetim yapılabilmesi için bu mekanizmalardan faydalanmaya çalışır. Bu anlamda yasa tasarısı, Kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılıır. İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.

Dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar.

Hukuka uygunluk denetimi, eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetimini yapar.

Mali denetim, gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin performans denetimi, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve

kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.

### **2.5.3. Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık**

Mali saydamlık ilkesi, açıklık ve doğruluk ilkelerinin bir bakıma çağdaş ve modern görüntüsüdür. Açıklık ilkesi bütçenin açık ve herkesçe anlaşılabilir olmasını, alenilik ilkesi ise bütçe işlem ve uygulamalarının herkesin gözü önünde şeffaf olarak gerçekleşmesini ifade eder (Söyler, 2006:195). Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahalli idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.

Bu bağlamda Eken (<http://www.kamu.sakarya.edu.tr>) "Bonopartist ya da tepeden inmece yönetim biçimi bir yerde dönüşüme tabi tutulmak zorunda. İşte devlette yaşanan, kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşüm yönetimin açıklığa ulaşmasına neden oluyor ve çoğu otoriter devletlerde karşımıza çıkan gizlilik uygulamaları özellikle devletin otoriter siyasal niteliklerinden dolayı her şeyi gizleme eğilimi vardır. Yine devletin güvenliği gerekçesiyle, diplomasi nedeniyle ortaya konulan sır yaklaşımı oldukça geniş bir çerçevede uygulanıyor. Hatta hatırlarsanız Susurluk Komisyonu, TBMM'de Susurluk Olayı'nı araştırmak için kurulan komisyon vardı. Bu komisyona ifade vermeye gelen kamu yöneticileri vardı. Bu kamu yöneticileri ifade vermeye geliyorlar komisyonun sorduğu soruların bazılarını cevap veriyorlar bazılarını ise devlet sırrı gerekçesiyle cevap vermiyorlar. Böylece kamu yöneticileri ya da diplomatik faaliyetler adı altında ya da her ne amaçla olursa olsun gizlilik çerçevesinde yapmış oldukları faaliyetleri

saklıyorlardı. Böylece kapalı kapılar ardında ne yaparlarsa yapsınlar bunu devlet güvenliği adı altında gizliyorlardı” şeklinde görüş beyan etmiştir.

#### **2.5.4. Performans Denetimi**

Değişen koşullara göre tavır ve pozisyon alamayan, yerinde ve zamanında hizmet üretemeyen, ürettiği hizmet ile de kimseyi memnun edememiştir. 2000’ li yıllardan sonra iç ve dış baskı ile karşılaşmıştır (Taş, 2005:102-103).

Günümüzde Örgütlerde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri, çalışanlara verilen görevlerin ne ölçüde gerçekleştiğinin ya da onların iş görme yeteneklerinin ne olduğunun belirlenmesidir (Bayram, 2006:63). Performans yönetimi, gerçekleştirilmesi gerekli örgütsel amaçlara ve bu bağlamda personelin ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın örgütte yerleştirilmesi ve personelin bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara çalışmalarıyla yapacağı katkının derecesini artırıcı biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir (Canman, 995:120).

Yeni kamu yönetimi, devletin küçültülmesi ve küçültülen bu alanda kamu yönetiminin etkin bir biçimde çalışmasını önermektedir (Köseoğlu, 2005:211). Performans yönetimi kuruluştaki bölüm, takım ve bireysel amaçların uyumu, performans değerlendirme sistemi, ödüllendirme stratejisi ve çerçevesi, hizmet içi eğitim, gelişme stratejisi ve planları, iletişim, yönlendirme ve yol gösterme, geri bildirim ile bireysel kariyer planlama girişimlerinin daha etkili hale getirilmesi ve geliştirilmesi süreci olarak yeniden düzenlenmiştir (Bilgin, 55).

Bu bağlamda Kubalı (1999:37) “Performans denetimi, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk esaslarına göre hareket eder. Tutumluluk; kurumuna amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir. Verimlilik; girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Etkinlik; örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur” şeklinde belirtmiştir.



5018 sayılı kanunun 9. maddesinde kamu idarelerinin kalkınma planları, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirilmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiş, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için kamu idarelerinin bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir. 9.maddeye göre kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan amaç, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlar demiştir. Performans ölçümü her zaman sunulan hizmetin önemi ile birlikte ele alınmamaktadır (www.icisleri.gov.tr).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk vermekte, harcama süreci içerisinde kamu idarelerinin rolünün artmasıyla kamu idareleri tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan bilgilerin önemi daha çok artmıştır (Yenice, 67).

Bu kanunun 10. maddesinde “Bakanlar, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler” hükmüyle de kamu idarelerinin hedeflerini kamuoyu ile paylaşma yükümlülüğü ifade edilmiştir. Bu düzenlemeler ile kamu kurumları, performansa dayalı bir bütçe hazırlamak ve somut hedefler belirleme durumundadırlar. Denetlenen kurumlar karar organlarının ve uygulayıcılarının karar ve eylem sonuçlarının performans denetimine tabi tutulabilmesi için gereken yasal çerçeve bu şekilde yapılmıştır. Performans denetimi ile diğer kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelerinde sadece para harcayan ve kaynak tüketen görünmeleri önlenebilecektir (Köseoğlu, 2005: 211)

Sayıştay kanununun 1996 yılında eklenen Ek 10. maddesindeki “Sayıştay denetime tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlığına sunulur. Bu raporlar ile kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet

Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülür ve komisyon önerisi ile TBMM Genel Kuruluna sunulur.” hükmüyle Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi verilmiştir. 5018 sayılı kanunun 68. maddesindeki, dış denetim organı olarak vasıflandırılan Sayıştay'a “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi” şeklindeki düzenleme ile performans denetimi, görev olarak verilmiştir. Performans denetiminin yapılabilirliğini belirleyen önemli etmenlerden birisi de performansa dayalı bir yönetim anlayışının olmamasıdır. Örgütlerin sahip oldukları norm düzenleri, insan gücü kaynağı, mali imkânları ve maddi araç-gereçleri ile bir bütün olarak stratejik hedeflere ulaşabilmek için performans yönetimi sistemi oluşturulmalıdır. Örgütte insanı küstürmeden ondan daha etkin faydalanmanın yolu etkili bir performans yönetim sisteminin kurulmasına bağlıdır. Etkin bir performans değerlendirme sistemi ise her zaman çok yönlü geri bildirimlerin alındığı dinamik bir örgüt yapısı ile mümkün olacaktır (Bayram, 2006:63).

#### **2.5.5. Hesap Verme Sorumluluğu**

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Yönetim elindeki imkânların ve araçların artması, vatandaşın kamu bürokrasisi karşısında korunmasının ve yönetimin hukuka ihtiyaçlar uygun davranmasının sağlanması, ayrıca kamu yönetiminin genişlemesi hayata artan orandaki müdahalesi kamuoyu denetimini gerekli kılmaktadır (Eken, 1994:25). Böyle bir denetim ise yönetimin kendisini dışa açmasını, kamuoyunun yönetimin eylem işlemleri hakkında bilgi sahibi olmasını, kararların nasıl ve kimler tarafından alındığını bilmesi açısından yönetilenlerin de elde ettiği bilgiler ışığında yönetime aktif katılabilmesiyle denetim daha etkin hale gelecektir(Eken, 1994:47). Hizmet sunulan kesime, yapılan hizmetler, hedefler ve performans hakkında sürekli ve doğru bilgi verilmesi gerekir (Öztürk ve Bayram, 2000:154).

Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu, Yürütmenin Parlamenteoya karşı sorumluluğudur.

Yönetmelik Hesap Verme Sorumluluğu, Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğudur.

Vatandaşa yönelik hesap verme sorumluluğu, em parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı sorumluluğu. Raporda hesap verme sorumluluğu konusunda Türkiye’de mevcut durumun ne olduğu ve nelerin yapılması gerektiğine ilişkin tespitler yapılmaktadır (<http://www.tkgm.gov.tr>)

Hesap verilebilirlik mekanizmasını daha etkin kullanma, uygulama bilincini geliştirmeliyiz. Denetimi yapan kişilerin raporları da halka açık olmalı yolsuzluk olup olmadığını kamuoyu nezdinde tartışılmalıdır. Bireyler oy vermede bu kriterleri göz önüne alarak oyunu doğru vermesinde yardımcı olacaktır. Bu gibi sebeple yönetimler şeffaf olmalı ve hesap verebilme mekanizması daha da geliştirilmelidir.

Bu bağlamda Eken (1994:47) “tek taraflı emretme mantığına ve otoritenin üstünlüğüne dayanan bu ilişki modeli, açıklık sisteminde yerini iki taraflılık ve karşılıklık esasına göre işleyen modele bırakmaktadır. Bu modelde ilişkiler eşitlik düzeyine gelmekte, halk artık egemenlik altında olmaktan çıkmakta ve yönetimle ilişkilerinde bir taraf, bir aktör durumuna gelmektedir” şeklinde yaklaşmıştır. Yeni düzenleme, hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık, iç ve dış denetim gibi kamu yönetimi ilkeleri üzerine inşa edilmeye çalışılmaktadır. Şayet bu kavramların içi doldurulmuşsa, bunu olumlu olarak değerlendirmek gerekir (<http://malieseempozyumu.pamukkale.edu.tr>).

Ülkemizde mevcut iktidarlar, medya patronları isteği doğrultusunda hareket etmeleri istenmektedir. Aksi takdirde medya muhalefet partilerinden daha acımasız eleştiri yapmakta hükümeti yıpratmaktadırlar.

#### **2.5.6. Merkezi Yönetim İle İlgili Düzenleme**

Son yıllarda tüm dünyada merkezi idarenin rolü tartışılmaktadır. Pek çok ülke kendi kamu yönetimini yeniden düzenleme çabası içindedir. Nedenleri ne olursa olsun, dünyada merkezi idarenin işlevi adeta yeniden keşfedilmektedir. Tasarı ile devlet Küçültülmüş liberal devlet anlayışı içinde merkezi yönetimin gücünü sınırlamakta ve geleneksel olarak merkezi yönetimin kapsamı içinde kalan pek çok hizmeti yerel yönetimlere bırakmaktadır.

Merkezi yönetimin bu yeni tanımını bazı çevreleri ürkütmekte ve tedirgin etmektedir. Bu korku ve tereddütler, Türkiye’de devletin yalnızca merkezi yönetim olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi devlet, bir ülkede yaşayan insanların siyasal örgütlenme biçimine ve işleyişine verilen bir addır. Devleti oluşturan üç temel bileşimden birisi olan yürütme, bizde devlet olarak algılanmaktadır. Yasama ve yargı sanki devletin ana bileşimlerinden yürütmenin bir parçası gibi görülmektedir. Yürütmeden söz edildiğinde de çoğunlukla anlaşılan yalnızca merkezi yönetimdir. Oysaki Anayasamız “İdare bir bütündür” dedikten sonra yürütmeyi ikiye ayırmaktadır: Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerdir. Yerel yönetim birlikleri bu açıdan bölge ya da yörede ne tek otoritedir nede yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimleri karşılamada başvurulan, oluşturulan “ikincil” nitelikteki kuruluşlardır (Güneş, 2005:157). Merkezi örgütlenmede kurum ve kuruluşlar, performansa dayalı yönetime dayanacaktır; hiyerarşik kademeler azaltılacak, esnek birimlerin kurulması esas olacaktır.

Bakanlıklar, merkezi yönetimin başkent örgütlenmesi, ya da merkezdeki yapılanması diye tanımlanan devletin yürütme görevini yapan ana unsur, bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı ya da ilgili kuruluşların oluşturduğu örgütsel yapılardır (Öztekin, 2002:259). Merkezden yönetimin merkez teşkilatı ya da başkent örgütünde cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan sonra gelen yönetim kademesi bakanlıklardır (Yıldırım, 2002:70).

Bölge Kalkınma Ajansları, tasarı ile getirilen yeni bir örgütlenme kademesi ve birimidir. Bunların kuruluşu, görevleri, merkezi yönetimle ilişkileri, başka bir yasa ile belirlenecektir.

Üst Kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurum; bağımsız idari otorite sözleri aynı yapıyı anlatmak üzere kullanılmaktadır. Bir yönetim sistemi içinde görülmeye alışılmış olmayan bir biçimde, bir bakanlık ile ilişkili kılınan bu yapılar “görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci, kişi, kurumların nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” hükmü getirilmiştir. Bununla birlikte, tasarıda üst kurullara ilişkin getirilen "düzen altına alma" yaklaşımı, Uluslar arası Para Fonu tarafından hoş karşılanmayacağına benzemektedir.

### **2.5.7. Sayıştay Kanun Tasarısı**

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla Sayıştay Başkanlığı ve dış denetim, olması gerektiği gibi güçlenmektedir. Bu uluslar arası gelişmelere de uygundur. Anayasanın 160. maddesinde Sayıştay ile ilgili olarak, "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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." denilmektedir.

Sayıştay Kanun Tasarı Teklifinin "Denetimlerde bağımsız dış denetçilerden yararlanma" Başlıklı 47. maddesinde; "Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri, Sayıştay'ca hazırlanacak raporlarda değerlendirilmek üzere bağımsız dış denetçi, yeminli mali müşavirler veya en az on yıl süreyle kamuda denetim elemanı olarak görev yapmış kişilere denetlenebilir.

"Uzman çalıştırılması" Başlıklı 49. maddede ise "Sayıştay Başkanı, denetimler sırasında gerekli görmesi halinde, meslek mensuplarıyla birlikte Sayıştay dışından uzman çalıştırmaya yetkilidir. Sayıştay dışından uzman görevlendirilme esas ve usulleri yönetmelikle düzenlenir.

Yaşanılan yeni süreçte Sayıştay'ın etkinliğinin ve yetkilerinin artacağı ve mevcut yapının bu yetkileri kaldırmakta ve iş süreçlerine yetişmekte zorlanacağı muhakkaktır. Yapılması gereken, Sayıştay'ın mevcut insan kaynaklarının oluşacak yeni süreçte işgücü açısından etkinliği sağlayıp sağlayamayacağına Sayıştay tarafından karar verilmesidir.

### **2.5.8. Teftiş Kurallarının Kanun Tasarısıyla Kaldırılmak İstenmesi**

Şunu kısaca açıklamak gerekirse, Türk kamu denetim yapısını tanımlamak için uygun bir kriter yoktur. Türk kamu yönetiminin temel yapısını belirleyen 3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki kanunda genel olarak denetim birimleri belirlenmiş, bu kanun çerçevesinde bakanlıkların, bakanlığa bağlı kuruluşların ve hizmet özelliklerine göre bazı ilgili kuruluşların kanunlarında "Teftiş kurulları"na yer

verilmiştir (Keleş, 2006). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yapılan düzenlemeler teftiş kurallarından, denetim olarak iç denetime doğru bir düzenleme yapılmak istenmiştir. Bunun uygulamada nasıl sonuç doğuracağını zamanla göreceğiz. Bu değişime gitme ve kaldırma sebeplerini, denetimdeki yetersizlikleri ileri de göreceğiz. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısındaki denetim ile ilgili bazı hükümler teftiş kurullarının lağvedileceği şeklinde bir hava doğurmuş ve bu anlamda kamu yönetiminde önemli bir yeri olan teftiş kurullarının tepkisi ile karşılaşmıştır. Esasında denetim sistemine getirilmesi planlanan yeni yaklaşım ile ilgili olarak tasarıda yer alan ifadeler asıl düzenlemenin yapıldığı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunundaki hükümlerin yetersiz bir biçimde kaleme alınmış halini yansıtmaktadır.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu esas olarak modern mali yönetimin gereği olan iç kontrol, iç denetim ve dış denetim kavramlarını ve bunlara ilişkin düzenlemeleri getirmekle beraber teftiş kurullarına nasıl bir fonksiyon biçildiğine fazla bir açıklık getirmemekte aynı muğlâklık KMYKK tasarısında da devam ettirilmektedir. Hatta Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu tasarısından Bakanlık merkez teşkilatları sayılırken teftiş kurullarından bahsedilmemesi bu muğlâklığı daha da arttırmaktadır. Ancak Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu tasarısının geçici 8inci maddesi mevcut teftiş kurullarının elemanlarının iç denetçi olabileceğine ilişkin hükümler getirirken, iç denetçi olarak atanan teftiş ve benzeri kurul elemanlarının kariyerlerine veya durumlarına uygun görevlere istekleri halinde tekrar geri atanabileceklerine dair de hükümler getirmekte ve böylece mevcut teftiş kurullarının fonksiyonlarının devam edeceğine dair bir izlenim yaratmış olmaktadır. KMYKK tasarısının iç denetçinin görevlerini düzenleyen 64 üncü maddesindeki “denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlanıldığında durumu ilgili idarenin en üst amirine bildirme” ifadesi bulunmaktadır. Bu soruşturmayı kimin yapacağına dair bir açıklık içermemekle beraber doğal olarak bir teftiş kurulu fonksiyonuna ihtiyaç duyulduğunu çağrıştırması “teftiş kurullarının hakikaten kaldırılıp kaldırılmadığı” sorusunun sorulmasına yol açmaktadır.

### **2.5.9. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)**

Yönetimin her türlü eylem ve işleminin denetimine açık olmasını ve kamu gücünün amacı dışında kullanımına dayalı uygulamalar karşısında yurttaşları koruyucu

mekanizmaların oluşturulması demokratik bir yönetim anlayışının başlıca unsurlarıdır (Sezen, 2001:71).

Ombudsmanlık kurumu Kamu Yönetimi Temel Kanununda “mahalli idareler halk denetçisi” terimi kullanılmak suretiyle müessesleştirilmiştir. (www.tesev.org.tr). 2006 yılında kabul edilen ancak yürürlüğe girmemiş 5548 sayılı kanun tasarısı; Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı, meclis tarafından seçilen, bağımsız baş denetçisi bulunan, anayasada belirtilen nitelikler çerçevesinde görev alanı belirlenmiştir. Bu kanunun amacı “Gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu olarak tanımlanmıştır. Diğer adıyla Halk denetçisi, ombudsman kurumudur diyebiliriz.

Burada idare şöyle açıklanmıştır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, mahalleri idarelerin bağlı idarelerini, mahalli idare birliklerini, döner sermaye kuruluşlarını, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel kabuk kişilerini ifade eder. Kurul olarak toplanan ve karar veren Denetçilik Kurumu görev ve işleyişi şöyledir:

Tasarıda halk denetçisine, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirme yetkisinin verildiği görülmektedir. Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Ancak Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile resmen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri kurumun görev alanı dışında sayılmıştır. Halk, sade yurttaş kendi sorunları için belediye başkanlarına ve belediyeye sorunlarını

yansıtamamaktadır. Halk Denetçisi, mevcut sistemin bu zafiyetini bir ölçüde giderecektir.

Halk Denetçisi ile ortaya çıkacak yeni durumla ilgili olarak şimdiden kestirimlerde bulunmak zordur. Ancak bu sistemin uygulandığı ülkelerde olumlu sonuçlar alındığı bilinmektedir. Kurumun başarılı olmasında ombudsman olarak atanacak kişinin nitelikleri büyük önem taşımaktadır (Akın, 1998:528).

## **2.6. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Denetimle İlgili Düzenlemeleri**

Kamu mali yönetim sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenmiş, söz konusu Kanun az sayıda değişiklikle uzun yıllar yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. Kamu yönetiminde reform sayılabilecek nitelikte bir dönüşümün yaşanmaması, verimsizlik, hantallık bürokratism ithamlarının gündemde kalması sonucunu doğurmaktadır (Yılmaz ve Ökmen, 2004:12). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali sistemimizi yeniden sağlayarak önemli bir adım atmaktadır (<http://www.maliye.gov.tr/apk/md145/dbayar.pdf>). Genel yönetim kapsamında bulunmalarına rağmen, 5436 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle TRT kurumu, TOKİ, TMS, SPOR-TOTO Teşkilatı, Milli Piyango İdaresi gibi birçok kamu kuruluşu bu kanun kapsamından çıkarılmıştır. Oysa 5018 sayılı Kanun tasarısının genel gerekçesinde "bütçe türlerinin uluslar arası standartlara uygun olarak, genel bütçe veya özel bütçe haline getirilmekte "olduğu belirtilmiştir (Söyler, 2006:187).

Ancak daha ziyade Avrupa Birliği'ne girme sürecinde kamu mali yönetimimizi düzenleyen 1050 sayılı Kanun çokça eleştirilmiş, yapılan eleştirilerin belki de bir getirişi sonucu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek 1050 sayılı Kanunun uygulamasına son verilmiştir. IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Yasa Tasarısının yasalştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür, Avrupa Birliği Uyum Şartları da yasayı bize "şart" koşmuştur. Yasa tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından "Avrupa Birliği ve uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulması" amacıyla, 3 Ağustos 2002 tarihinde T.B.M.M.'ne sunulmuştur. Seçim döneminde kadük olan tasarı, 58. Hükümet Acil Eylem Planında da ilk altı aylık



tedbirler arasında yer almış ve AK Parti hükümetince tekrar Meclis'e sunulmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimi oluşturulması amacıyla ve Ulusal Program ve Politika Belgesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu, TBMM' nde 10.12.2003 tarihinde 5018 sayı ile kabul edilmiş, 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

### **2.6.1. İç Denetim**

Yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur (Gözübüyük, 2001:295).

Kalabalığın yapmış olduğu tanımdan yola çıkarsak.

Sözlük anlamı ile sıralama, kademelendirme ve derecelendirme anlamına gelen hiyerarşi, hukuk dilinde ast-üst durumunu belirleyen, idari teşkilat içerisinde bulunan görevliler arasında derecelendirmeyi, idare teşkilatında yer alan makam ve memurların aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine basamak ve derece olarak bağlanarak o hiyerarşinin en yetkilisine her yönüyle tabi olma durumunu ifade eder (Kalabalık, 2004:383).

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 ifadeyle, örgüte hizmet etmek amacıyla, örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlemek için örgüt içinde kurulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur.

Kamu Yönetim Sistemi'nde "İç Denetim" kavramı ilk olarak 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile girmiş olup, kamu mali yönetim yapısını yeniden düzenleyen bu kanun 22.12.2005 tarihinde kabul edilen 5436 sayılı kanunla değiştirilmiştir (Keleş, 2006). Yürürlüğe giriş tarihi 2006 yılıdır. İç denetim, kurum faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlarına, programlarına ve yasalara uygunluğunu ölçerek, iç kontrol sisteminin amacına uygun işleyip işlemediğini değerlendirir. İç denetim örgütün iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendirdiği için aynı zamanda kendisi bir kontrol aracıdır. İç kontrol sisteminin etkinliğinin gözden geçirilmesi çalışmaları, iç denetimin uygunluk denetimi yönünü oluşturur. Ayrıca iç denetimin verileri ve tavsiyeleri denetlenen alanlardaki hat yönetimine yarar sağlar. Risk yönetimi, kontrol ve yönetim; hedeflerin gerçekleşmesine uygun risk

değerlendirmesini, iç ve dış raporlamadaki ve hesap verme sorumluluk süreçlerindeki güvenilirliği, yürürlükteki yasalara ve yönetmeliklere riyeti, organizasyon için saptanan davranışsal ve ahlaki standartlara uymayı sağlamak üzere belirlenmiş politikaları, prosedürleri ve faaliyetleri kapsar (www.butce.org).

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık 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.

İç denetçinin görevleri, 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 bulunmaktır.

Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek 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 denetçinin ilk ilgi alanı, kaynakların ilgili yasalar ve düzenlemelere uygun olarak kullanılmasını sağlayan sistemler ve prosedürlerdir. Bu sistem ve prosedürler, özellikle Avrupa Birliği bağlamında, sıklıkla, mali işlemlerin ve bu işlemlerle ortaya çıkan sonuçların ulusal yetkililer tarafından seçilen örnek grup üzerinden kontrol edilmesidir.

Örneğin, tarımsal harcamalar için iç denetçi, çiftlik hayvanları veya tarımsal üretim için sağlanan desteklerin bu amaçlar için kullanıldığını ve bu desteklerin bu amaca uygun çiftçilere verildiğini gösteren somut bir kanıt görmek isteyecektir. (<http://www.tkgm.gov.tr>).

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek 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 Denetime İhtiyaç Duyulma Sebeplerine de kısaca değinelim. Amerika'da 1933 tarihli Menkul Kıymetler Yasası'nda ve 1934 yılında Menkul Kıymetler Borsaları Yasası'nda halka arz edilmiş menkul kıymetlere ilişkin yapılan düzenlemelerde yoğun olarak muhasebeden ve denetimden yararlanılması, işletmelerce muhasebe kayıtlarının doğruluğunun incelenmesi ve muhasebe kayıtları ile uyum sağlanması için yalnız dış denetimle yetinilemeyeceğinin anlaşılmasıyla, iç denetim birimleri kurulmuştur. Dış denetim mesleğinin geçmişinin çok eski olmasına rağmen, iç denetim 1940'lı yıllardan sonra önem kazanmaya başlamıştır. Bu yıllardan sonra iş hayatında ortaya çıkan çeşitli gelişmeler, profesyonellere yetki devri nedeniyle iç denetim mesleği hızla gelişmiş ve 1941 yılında ABD'de kurulan İç Denetim Enstitüsü (IIA) ile kurumsal kimlik kazanmıştır ([www.butce.org](http://www.butce.org)). Ülkemizde bu reform çalışmaları Tanzimat'tan bu yana İdari reform süreci sürekli gündemde olan bir konu olmuştur (Coşkun, 2005:13). Bir kamu kurum veya kuruluşunun kendi kendini denetlemesine iç denetim diye nitelendirdiğimize göre bunun gelişimi de dış denetimden farklı olarak kurum içinde verimliliğin ve performansın artmasına sebep olmuştur. Bu gelişim içinde özel sektörde

gözle görülür bir başarı ve verimlilik elde edilmesi neticesi dolayısıyla gönüllü olarak iç denetim kurumu da oluşmuş oldu. Aşağıdaki nedenlerden dolayı özel sektör tarafından benimsenen iç denetim kurumu, daha sonra kamu kuruluşlarınca da benimsenmiştir.

İç denetime önem verilmesinin sebeplerini ise şöyle sıralayabiliriz; Sorumluluk ve hesap verebilme, Kamu yönetimde hesap verebilirliğin temel amacı, bürokrasinin daha çok vatandaşa hesap verir hale getirilmesi ve böylece demokraside yol kat edilmiş olunmasıdır (Bilgin:55) İç denetim de yapılan bu düzenlemeler kamu verimliliğini artıracaktır.

Tüm yöneticilerin, çalışanların görevlerini etkin ve verimli bir biçimde yerine getirip getirmediğini tespit edilmesidir. İç denetçiler, bilgi toplama şartları analiz etme ve problemleri tanımlama konularındaki mesleki yeterlilikleri nedeniyle işlemi çok verimli yapmalarını sağlar (www.butce.org).

Vekâlet etme görevi, Kurum içinde çalışan yönetici ve diğer çalışanların denetlenmesi devlet adına, orada bulunan üst yönetici ya da devletin belirlemiş olduğu kişinin kurumu denetlemesidir. Burada devletin belirlenmiş alanlarda vekâletini tayin etmesi durumu vardır.

Yönetime danışmanlık etme katkısı sağlaması, Kamu yönetiminin iç denetime önem vermesi, kamu idaresinin örgüt olarak büyük olması kurumları istenildiği şekilde takip edememesi gibi olumsuz bir sonuç doğurur. Devlet bunu giderebilmek için o kurumun hedeflenmiş amaçlarına ulaşp ulaşmadığını kontrol edebilmesi için iç denetim sayesinde bunu yakından takip eder. Böylece o konuda uzman olan kişilerin vereceği raporlar tam yerinde ve isabetli olmalı dolayısıyla kamuda tasarrufu ve verimliliği artırır.

Tasarruf etme katkısı, Anlatıldığı gibi yerli yerinde yapılan değerlendirme ve saptamalar uzmanlar tarafından yapılması dolayısıyla zamanlama ve maddi olarak da tasarruf etmiş olur. Teknolojinin hızla gelişmesi toplumsal yaşantıyla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının da kendi iç düzenlemeleri ve denetim sistemini de gözden geçirmesine neden olmuş ve yeni gelişmelere ayak uydurma durumu da ortaya çıkmıştır. Türk kamu yönetimi ve denetim sistemine yapılan eleştirilerden birisi de plan ve politikaların kısa vadeli olmasıdır. Artık bu düşünce değişmekte, kıt olan kamu

kaynaklarının etkin kullanımında, stratejide bir planlama uygulamaya başlamıştır (Yılmaz ve Ökmen, 2004:10). Bu planlama devletin tüm organlarında geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bunlara paralel olarak iç denetim her geçen gün daha da önem kazanmaktadır. Teknolojinin gelişmesi ve bundan faydalanma düşüncesi, faydalanılmaması halinde yönetimin teknolojinin imkânlarının gerisinde kalacaktır (Kuyaksil, 1995:104). Türkiye'deki mevcut devletin en temel karakteristikleri aşırı merkeziyetçi olması ve güçlü bir devlet anlayışı, bunun yanında kamu bürokratlarının topluma öncü olma düşüncesi, halk adına neyin doğru, neyin yanlış olduğuna kendilerinin karar vermesi gerektiği bir inanca sahip olması yönetim anlayışını göstermektedir (Eren, 1994:149). Aslında yerel yönetimlerin halkın genel çıkarlarına aykırı olmayanı kanunlarla kendilerine yasaklanmayan her türlü hizmeti yapabileme serbestîsi sağlamalıdır (Çevik, 2001:86).

### **2.6.2. Dış Denetim**

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir. Performans Saydamlığı, kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerde en az maliyetle en uygun hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirebilmek için gerekli bilgilerin sunulmasıdır (<http://www.saydamlik.org>).

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.

### **2.6.3. Bakanlıklar Denetim Organları**

Bakanların ve üst yöneticilerin işlem ve eylemlerinden hesap verme sorumluluğu getirilmiştir. Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans (DEĞİŞİK: İbare; 24.12.2005 – 5436/10. md.) programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirir.

Üst yöneticiler, Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik

planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi (MÜLGA: İbare; 24.12.2005 – 5436/10. md) ve iç denetçiler (MÜLGA: İbare; 24.12.2005 – 5436/10. md) aracılığıyla yerine getirirler.

#### **2.6.4. İç Kontrol**

İç kontrol, 5018 sayılı Kanunda (md.55), 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 bütünü olarak tarif edilmiştir.

İç kontrol mekanizmaları yolsuzluğu önleyici, teşhis edici ya da yolsuzluğun oluşmamasını teşvik edici nitelikte olabilir (Arap ve Yılmaz, 2006:89). Kanunda iç kontrol bir sistem olarak tanımlanmış olmakla birlikte, iç kontrol sistem ve faaliyet/süreç olarak birbirinden ayrılır.

İç kontrol sistemi bir kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmak için oluşturulan organizasyon, yöntem, plan, politika, prosedür ve süreçlerle iç denetimi de kapsayan bir sistemdir. Mali ve mali olmayan faaliyet ve işlemlere yönelik olarak uygulanan kontrol mekanizmaları dışındaki faaliyet ve fonksiyonlar da iç kontrol sistemi kapsamına girmektedir. İç kontrol bir süreç olarak ise belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için yönetim tarafından tasarlanıp uygulanan tüm kontrol faaliyet ve işlemleri kapsar. Bu manada, iç kontrolü değerlendiren iç denetim faaliyeti ve iç kontrol sistemine dâhil olan kontrol faaliyetleri dışındaki diğer fonksiyon ve faaliyetler iç kontrol sürecinin dışında değerlendirmektedir. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda iç kontrol sistemi yerine iç kontrol faaliyeti/süreci ibareleri kullanılmıştır. Böylece

fonksiyonel bir tanımlama yapılmıştır. Maliye Bakanlığı sadece bütçenin hazırlanması ve diğer bakanlıklara ödeneklerin dağıtımında önemli bir rol oynamakla kalmayıp, bu bakanlıklarda kendi personelinden oluşan teşkilatlanmasıyla harcama öncesi kontrol sürecine direkt bir müdahalede bulunmaktadır (<http://www.tkgm.gov.tr>).

5018 sayılı Kanunda yer alan kanuni tarif hem iç kontrolün amacını hem de muhtevasını belirlemektedir. İç kontrolün amacı; Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamaktır. Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, temel amaç her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesidir. Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamak olarak belirlenmiştir (5018/56; Usul ve Esaslar/4).

Üst yöneticiler için hesap verme ve yönetim sorumluluğunun öngörülmesi, mali saydamlık ve şeffaflığı sağlayacak düzenlemelerin yapılmış olması, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesinin öngörülmesinin sağlanması gerekir. 5018 sayılı Kanunla öngörülen harcama süreci, süreç içerisinde oluşturulan kontrol noktaları, yetki ve görev paylaşımına ilişkin düzenlemeler, ön mali kontrol sürecine ilişkin düzenlemelerde iç kontrol sisteminin temel unsurlarını oluşturan kontrol ortamı ve kontrol faaliyetleri içerisinde mütalaa edilmesi mümkündür.

Ayrıca yönetimler tarafından tasarlanıp uygulanan iç kontrol süreçlerinin yeterliliğini, etkinliğini ve verimliliğini inceleyip değerlendirmek ve iç kontrolün geliştirilmesine yardımcı olmak amacıyla yapılacak olan iç denetim faaliyeti de iç kontrol sisteminin bir unsurudur. İç denetim bu yönüyle kamu idarelerinde yeterli ve etkin bir iç kontrolün geliştirilmesine katkı yapacaktır. Keza Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimlerde de kurumların iç kontrol yapı ve süreçleri değerlendirilecektir. Mali yönetim ve iç kontrol konusunda standart ve yöntemleri belirleme, uygulamayı izleme, koordinasyonu sağlama ve rehberlik hizmeti verme görev ve fonksiyonları verilen Maliye Bakanlığı da merkezi uyumlaştırma fonksiyon ve görevi kapsamında iç kontrol süreçlerinin geliştirilmesini sağlayacaktır.



### **BÖLÜM 3: DEĞİŞEN DENETİM SİSTEMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ**

Dünyadaki küreselleşmeyle birlikte devletlerin etkileşim içinde olması, geleneksel denetimden, yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarına kadar etkin ve verimli çalışan bir denetim sistemi varlığına kavuştuğumuzu söyleyebiliriz.

Buraya kadar yapılan çalışmaları kısaca açıklayacak olursak, geleneksel yönetim ve denetim sisteminde yapılan çalışmaların hukuki düzenleme olarak yeterli olduğu görülmektedir. Ancak denetimde zihniyet değişimi ile ilgili bir çalışma yapılmamıştır. Tüm örgütler insan olmadan varlığının anlamı yoktur. Bu bağlamda şekilsel olarak en mükemmel yapılmış olan kurallar bile denetimde istenilen sonucu vermeyecektir. Çünkü eğitim düzeyinin düşük olduğu toplumlarda en mükemmel düzenlemeler yapılsa bile orada yolsuzluk, rüşvet, kamu kaynaklarının israf edilmesi kaçınılmaz olacaktır. Kamu kaynaklarının etkili, verimli, hızlı bir şekilde kullanmamızı engelleyecektir. Denetim anlayışının değişimi sadece kurallar oluşturmak değildir. Kurumların katı bürokratik anlayışının değiştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte denetçilerin denetim zihniyetinin de değiştirilmesiyle istediğimiz sonuca varabiliriz.

Yönetim anlayışımızdaki katı merkezi yapılanma, değişen yasaların uygulama açısından etkinliğini azaltmaktadır. Kamu yönetimi yasa tasarısında da belirtildiği gibi merkezi yönetimin yetkileri tek tek belirtilecektir. Diğer yetkiler ise yerel örgütlere aktarılmalıdır. İşte bu noktada kırtasiyecilik, katı bürokratik anlayış daha yumuşatılmış olacağından yapılan denetimle ilgili düzenlemeler etkili bir şekilde uygulama alanı bulacaktır.

Bilindiği gibi Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı getirmek istediği düzenlemeler açısından Türk Kamu Yönetimi örgüt yapısını ve işleyiş mekanizmasını değiştirmeyi amaçlamaktadır.

Değişen denetim anlayışında teftiş kurulları kaldırılmak istenmiştir. İç denetime önem verildiği, dış denetimde ise Sayıştay'ın yetkilerinin artırıldığı ikili bir sistem görülmektedir. Denetim mekanizmaları arasında işbirliğini sağlayan bir kurul oluşturulmak istenmiştir. Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı yönetim ve denetim anlayışının yeniden tanımlandığı bir örgüt yapısı oluşturmayı hedeflemiştir. Ancak onaylanmadığı

için yürürlüğe girmemiştir. Bu da denetim sistemimiz açısından değişime ayak uyduramadığımızı mevcut düzen içerisinde ufak düzenlemelerle bu yapı korunarak devam ettirilmeğe çalışılmaktadır. Daha sonraki zamanlarda önümüze büyük sorunlar olarak gelecek olan yapılması gereken bu düzenlemeler, zaman kaybetmekten başka kamu da istenilen performansta bir yönetim ve denetim yapısı oluşturamayacağımız anlamına gelmektedir.

Yeni denetim anlayışının uygulanabilirliği ile ilgili tartışmalara geçmeden önce geleneksel denetimle yeni denetim anlayışını karşılaştırmak yerinde olacaktır.

### **3.1. Geleneksel Denetim İle Yeni Denetim Anlayışı Arasındaki Farklar**

Ülkemiz kamu yönetiminde geçerli olan geleneksel bürokratik anlayışın, gelişen yeni şartlar sonucu, verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştüğü bilinmektedir. Bu verimsiz ve hantal yapıda reform yapılması şiddetle ihtiyaç duyulan bir olgudur (Öztürk ve Coşkun, 2000:145,154). Mevcut denetim sistemimizdeki sorunlar belirtilip yeni denetim anlayışıyla karşılaştırarak konumuzun daha anlaşılabilir olmasına katkı sağlayacaktır.

Eski yönetim ve denetim anlayışı ile yeni yönetim ve denetim anlayışının bir zihniyet dönüşümü olarak da değerlendirebiliriz.

Eski denetim anlayışı hata ve eksiklikleri tespit edip neticesinde cezalandırıcı bir zihniyet anlayışı vardır. Yeni denetim anlayışında ise amaç cezalandırmak değildir. Asıl amaç kurumun hata ve noksanlıklarını tespit edip, ilgili kişilere, yol gösterici, sorunu çözücü nitelikte yardımcı olmaktır. Sorunun kaynağı tespit edilmiş olduğundan kişiler de aynı hatayı yapmayacaktır. Böylece kamu örgüt olarak verimli işleyen, performansı artan bir işlerliğe kavuşmuş olacaktır. Denetimde ki sorun cezalandırıcı mantıkla yola çıkılması, ödüllendirmenin olmamasıdır.

Merkezi devlet anlayışında hâkim olan ve katı olarak uygulanan otoriter devlet anlayışı hâkimdir. Bunun neticesinde de katı hiyerarşik bir yapılanma ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin takdir yetkileri kısıtlanmaktadır. Yeni anlayışta devlet daha liberal, küçültülmüş, yetkilerinin bir çoğunu devreden bir zihniyet hakimdir. Burada bürokrasinin etkinliği fazla olmayacağından daha yumuşak hiyerarşi ilişkisi olacaktır. Yönetim ve denetim anlayışında profesyonellik ve yumuşak hiyerarşik anlayışa, tek

tarafılıktan veya tek aktörlülükten çok tarafılığa ve çok aktörlülüğe, katılımcı ve yönetimci bir anlayışa doğru bir değişim yaşanmaktadır.

Eski anlayışta üretim ve hizmet vermede kitlesel üretim düşüncesi vardır. Yeni anlayışta ise farklılığı esas alan, üretim anlayışındaki değişmeler, mal ve hizmetlerde nicelikten, kaliteli hizmet anlayışına, doğru bir değişim yaşanmaktadır.

Risk almayan yöneticiden, risk almayı seven bir anlayışa, ücretlendirmede statü durumundan, performans değerlendirmeli bir yaklaşıma, tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük gelecek yönelimli bir anlayışa doğru gelişme göstermektedir.

Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya, kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya, vatandaşı "hedef kitle" olarak "müşteri" olarak algılamaya, müşteri memnuniyetini ön planda tutmaya çalışmaktadır.

Ayrıntılara boğulmaktan asli işlemlere yoğunlaşmaya, rekabetten kaçınan bir yapıdan, rekabetçi bir anlayışı sağlamaya çalışmaktadır.

Amaçlardan ve performans değerlendirmesinden yoksun bir denetim anlayışı vardır. Yeni denetim sistemimiz performansa ve hedefler göre denetim yapılmasını amaçlamaktadır.

Kamuoyu açısından yapılan denetimin yetersiz olması kurumların verimsiz çalışmasına etki etmektedir. Yeni denetim anlayışında kamu denetçiliği kurumunun hazırlayacağı raporlar kamuoyu vezninde tartışılacağından bürokrasi hata yapmamaya çalışacaktır. Oluşacak tepkilerden kaçınmaya çalışacaktır. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşın şikâyetlerini çözmede yardımcı olacağından sistemimize girmesi önemlidir.

Eski anlayışta hesap verebilme, açıklık, şeffaflık, bilgi edinme hakkı olgularının gelişmemiş olduğu görülmektedir. Performans denetiminin önem kazanması, hesap verebilirlik yeni denetim anlayışının bir sonucudur. Yeni sistemde Denetim anlayışı daha açık ve şeffaf, elde edilen sonuçların paylaşımı, kamuoyunda tartışılması önemlidir. Resmi sır kavramının çerçevesinin daraltılmış olması, nelerin devlet sırrı olduğunun belirtilmesi önemlidir. Çünkü bu kavramın arkasına sığınıp hatalar artık örtülemeyecektir.

Denetim sistematik ve sürekli değil, kısmi belirsiz zamanlıdır. Yeni denetim anlayışında önceden haber vererek gerekli eksikliklerini telafi etme zamanının tanınması durumu vardır. Böylece kurumlar denetlemenin oluşturacağı baskıdan kurtulacaktır. Hata yapmama korkusu olmayacağından alacağı kararlarla hızlı ve yerinde hareket etmiş olacaktır. Takdir yetkisini kullanmaktan kaçınmayacağından kurumlardan beklenen performans, etkin ve verimli işleyen bir nizama kavuşmuş olacağız.

Denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmaktadır. Yeni anlayışta amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır.

Kamu yönetimi yasa tasarısı kamu örgüt yapısını yeniden düzenlemeyi amaçlamaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise mali yapımızın yeniden düzenlenmesini amaçlamaktadır.

Kamu yönetimi örgüt olarak bu değişim sürecine sadece kendi isteğiyle girmemiştir. Yeniden yapılanma çalışmalarına, geleneksel denetim sistemimize yöneltilen eleştirilerden başladığı görülmektedir. Ayrıca Avrupa Birliğine uyum süreci bağlamında bu değişikliklerin yapılması salık verildi. Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonuyla yapılan kredi anlaşmaları çerçevesinde bize sunulun bazı koşullarla, bazen de dayatmaların etkisiyle bu değişiklikler yapılmaktadır. Ancak denetim sistemimizde yapılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni düzenlemenin tüm sorunları çözeceğini düşünmek de çok iyimserlik anlamına geleceği açıktır. Bu bölümde yeni düzenlemenin kapsamadığı ve eksik olarak görülebilecek alanlar tespit edilmeye çalışılacaktır.

### **3.2. Yeni Denetim Sisteminin Çeşitli Açılardan Denetlenmesi**

Denetlemede örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptanarak, denetim birimlerinin çalışma düzenleri, güçlü bir yasal temel üzerine oturtulmalıdır. Bu yolla her kuruluşun dilediğince denetim birimi kurması ya da değişik statü ve adlarla denetici görevlendirmeye yönelmesi önlenerek denetim görevlerinin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır (Ertekin, 1998:511).

Her şeyden önce denetim, idareden bağımsız bir fonksiyon olarak örgütlenememiştir. Yönetimlerin hesap verme anlayışı oluşmadığından denetim yeterli önemi

kazanamamıştır. Öte yandan, farklı unvan ve statülerde çok sayıda denetim birimi oluşturulması, koordinasyonsuz, işbirliğinden uzak, görev çakışması ve çatışmacı bir yapı ortaya çıkarmıştır.

### **3.2.1. Denetim Sisteminin Örgütlenmesi Açısından Değerlendirilmesi**

Denetimle ilgili bu düzenlemeler Avrupa Birliği müktesebatına uygun yapılmak istenen düzenlemeler olduğunu ilk önce belirtmeliyiz. Ülkemizde birçok adet denetim birimi bulunmakta, denetim elemanlarının sayısı binlerle ifade edilmektedir. Denetim birimleri, idarenin hiyerarşik yapısına paralel bir yetki ve statüye tabi kılındığından, denetim elemanları arasında hiyerarşik bir yapı ve denetimde ikilik ortaya çıkmakta, yetki ve statü karmaşası yaşanmakta, birimler arasında meslek ve unvan taassubu artmakta ve bunların sonucunda da denetimin bağımsızlığı ve saygınlığı zedelenmektedir. Yönetim sistemimizde de bu koordinasyonsuzluk sorunu önemli bir sorundur. Buna karşın Türk Kamu Yönetiminde koordinasyon ve işbirliği yeterli ölçüde gerçekleştirilememektedir. Bunun sonucunda kurumlar birbirinin faaliyet ve işlemlerinden habersiz olarak kendi amaç ve hedeflerini gerçekleştirme adına faaliyet ve işlemlere girişmekte ve yatırımlar yapabilmektedir (<http://www.stratejikboyut.com>).

Bu çeşitli denetim mekanizmaları olması nedeniyle, denetim çalışmaları birbiriyle ilişkisiz olmakta, denetim birimleri arasındaki eşgüdüm, birlikte hareket etme imkânını ortadan kaldırmaktadır, belirlenmiş amaca yönelik ortak denetim standartları ve yaklaşımları yapılamamakta, denetim sistemindeki yenilikler ve gelişmeler istenilen düzeyde takip edilememektedir. Bu da denetimde verimliliği azaltmaktadır. Türkiye'de kamu denetiminin çok yönlü ve geniş bir alan üzerinde yürütülmesi, kamu denetimi yapan kurumların da çeşitlilik göstermelerine neden olmuştur. Bugün Türkiye'de kamu denetimi ile görevli, örgütsel yapıları ve büyüklükleri çeşitlilik gösteren birçok denetim kurumu mevcuttur. Kurumsal yapının büyüklüğü bürokrasiyi artırmakla birlikte aynı mahiyetteki faaliyetlerin farklı kurumlar arasında paylaşılması da denetimden beklenen etkiyi azaltmaktadır. Ülkemizde parlamento adına Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu görev yapmaktadır. Uygulamada Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'a bağlı bir daire olması önerilmektedir. Üzerinde çok tartışılan henüz yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının geçici 3. maddesiyle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştay'a bağlanması

öngörülmektedir. Görev yapıları itibariyle Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile Maliye Teftiş Kurulu da dış denetim yapmaktadır. Ancak yüksek denetimin kendine özgü standartları vardır. Bunlar anayasal statüye sahip olma, parlamento adına denetim yapma ve kurumsal ve işlevsel bağımsızlığa sahip olmaktır. Bu standartlara uymayan bir kurumun yüksek denetim organı olarak vasıflandırılması mümkün değildir. Örneğin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu personelinin Başbakanlığa bağlı, sözleşmeli personel statüsünde olmaları nedeniyle yürütme ile bağından ötürü yansız ve etkin bir denetim yapması kuşkusuz dile getirilmektedir. Aynı statü için uluslararası düzeydeki standartlarla teşkilatlanmış birden fazla organın görev yapması hukuken de fiilen de sorunlara yol açmaktadır.

Denetimin yapılandırılmasında AB normlarına uygun 1.model seçeneği Teftiş kurulları ve denetim birimleri kaldırılarak, denetimin sadece iç ve dış denetim olarak ayrılmasıdır (5393 ve 5018 sayılı yasa). Örgütlenme ve mevcut farklı unvan ve statüdeki denetim elemanlarının durumlarına ve taleplerine uygun bir şekilde iç ve dış denetim organlarında görevlendirilmesidir. Teftişin ise idarelerin kendi hiyerarşisi içerisinde her yönetim kademesinde gerçekleştirilmesi, diğer yandan, dış denetimin işlevini yerine getirebilmesi için Sayıştay'ın dış denetim ve yargı fonksiyonlarının ayrılarak yeniden yapılandırılması gerekir.

2.model seçeneği, Dış denetimin yanı sıra her bakanlıkta "Teftiş ve Denetim Kurulu" adı altında bir kurul oluşturulması. Bakanlıklardaki mevcut denetim birimlerinin tek bir çatı altında birleştirilmesi ancak, teftiş ve denetim fonksiyonlarının birbirinden ayrı şekilde ve farklı unvanlar altında yürütülmesi ve bunların aynı konum ve statüde istihdam edilmesi, ayrıca vergi, gümrük, milli emlak, tasfiye gibi özel ihtisas gerektiren denetimlerin bu kurul altında oluşturulması. Diğer yandan Teftiş ve Denetim Kurullarına ilaveten İç Mali Denetiminin koordinasyonu Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak "Kamu İç Mali Denetim Kurulu" tarafından teftiş ve soruşturmanın koordinasyonunun ise Başbakanlık bünyesinde oluşturulacak bir "yolsuzlukla Mücadele Soruşturma Kurulu" oluşturulması. İşte 5018 sayılı kanun da bu amaçla çıkarılmıştır. Ayrıca yüksek denetleme kurulunu bu amaca hizmet için işlevsel kılmak gerekir. Yüksek denetim kurumları kamu fonlarının ve kaynaklarının yasalara uygun olarak

kullanılıp kullanılmadığını, etkin yönetilip yönetilmediğini ve usulüne uygun bir biçimde hesap verilip verilmediğini bağımsız olarak denetlenerek ve parlamentoya sunmakla görevlidir (Demirbaş,2006:77). Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nu düzenleyen 72 sayılı KHK' nın 3. maddesinde "Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organıdır" şeklinde bir ifade bulunmakta ise de, yetki ve görev çerçevesi ile örgütsel konumu başta olmak üzere yüksek denetim kurumunda bulunması gereken kriterlere sahip olmadan bu nitelemenin yapılması manidardır. Zira yüksek denetim organlarının en temel özelliklerinden birisi, parlamento adına ve bağımsız olarak denetim yapmalarıdır.

### **3.2.2. Denetim Sisteminin Kurumsallaşması Açısından Değerlendirilmesi**

Çok sayıda özerk kurum ve kurulun bulunması, kamu denetim sisteminde de çok başlılık göze çarpmaktadır. Bu kurum ve kurulların, faaliyet alanlarıyla ilgili denetleme ve yaptırım yetkisine sahip olmaları nedeniyle denetimde bulunması gereken ahenk kaybolmakta, farklı usul ve metotlarla çalışan karmaşık bir yapı ortaya çıkmaktadır. Öğretide, gerçek hukuki kimlikleri ve devlet yapısı içindeki yerleri tam olarak anlaşılamayan “bağımsız idari otorite” olarak ifade edebileceğimiz bu kurum ve kurullar denetim sistemini olduğu kadar idari sistemi de yapısal olarak etkilemektedir (Yaman, 2008:13).

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 bulunmamaktadır.

İdari sistemimizde son yıllarda artan özerk kurum ve kurullar dolayısıyla denetim sisteminin yapısal olarak da büyümesine neden olmaktadır. Türkiye'de, ne öğretide ne de yargı kararlarında gerçek hukuki kimlikleri ve devlet yapısı içindeki yerleri tam olarak anlaşılamayan bağımsız idari otorite olarak ifade edebileceğimiz bu kurum ve kurullar denetim sistemini olduğu kadar idari sistemi de yapısal olarak etkilemektedir.

İdare teşkilatımızda olduğu gibi denetim sistemimizde de çok başlılık göze çarpmaktadır. Bu kurum ve kurullar, faaliyet alanlarıyla ilgili denetleme ve yaptırım yetkisine sahip olmaları nedeniyle denetimde bulunması gereken ahenk kaybolmakta, farklı usul ve metotlarla çalışan karmaşık bir yapı ortaya çıkmaktadır.

5018 sayılı kanunla getirilen düzenlemeleri temel alırsak sistem devamlı değişmekte bunun içinde yeni durumlar ortaya çıkmaktadır.5018 sayılı kanunla yapılan olumlu düzenlemelerin uygulanma durumunu anlamak için zamanla karar verilmesi gerekir. İdari denetim birimleri açısından kurumsallaşmanın ana faktörü, hukuk devleti ilkesinin hukuken ve fiilen uygulanır kılınmasıdır. Bir örgütün teşkilatlanmasında ve faaliyetlerinin belirlenmesinde hukuk kurallarının etkinlik derecesi, kurumsallaşmayı da etkilemektedir. Hukuk kurallarıyla, realiteyi de göz ardı etmeden yapılan düzenlemeler beraberinde nesnel uygulamaları getirecek, bu da kurumsal bilinci ve kurumsallaşmayı netice verecektir. Bir işletmenin, faaliyetlerini belirli kişilerin varlığına bağlı olmadan sürdürebilmesini ve geliştirebilmesini sağlayan bir yönetim ve organizasyon yapısı oluşturması olarak tanımlanan kurumsallaşmanın temel amacı örgütün kişilere bağlanmadan fonksiyonlarını icra edebilmesidir. Denetim kurumlarının kurumsallaşma yönünden yeterli düzeyde bulduklarını ileri sürmek mümkün değildir. Kurumlar, belli dönemlerde atılım içinde olmakta, ses getirici faaliyetler yapmakta, bazen de kendi köşesine çekilmiş bir durum arz etmektedir.

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

Siyasi baskılara açık durumda bulunan denetim elemanları yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında güçlüklerle karşılaşabilmektedir. İç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğundan, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta ve çıktılara ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Kamu yönetiminin dikkati denetim üzerine odaklandığından, iç kontrol işlevi arka planda kalmakta ve önemli bir yönetsel faaliyet eksik kalmaktadır (<http://www.tkgm.gov.tr>).

Türk kamu yönetiminde ve denetim sistemimizde egemen olan geleneksel merkezîyetçilik anlayışının kurumların örgütlenmesine de yansması olumsuz olmakta, denetim birimlerinde bütün yetkiler Başkan, Bakan veya Müsteşarda toplanmakta bu durumda kurumsallaşmayı engellemektedir.

Doğu toplumlarında yaygın olarak görülen kişilere ve merkezi otoriteye bağlı olma geleneği, mali sistemimizin buna bağlı olarak da denetim sistemimizin sık sık değişime uğramasına neden olmuştur. Örneğin 5018 sayılı kanun denetim biriminin görev ve



yetki tanımıyla, uygulayıcıların iş ve eylemlerini düzenleyen mevzuatta meydana gelen değişimlere, kurumsal intibakın sağlanamaması, yönetici özelliği olmayanların denetim birimlerinde yönetici olması, denetim birimini oluşturan personelin kurumsal motivasyondan yoksunluğunu sayabiliriz.

Kurumsallaşmanın hukuk âlemindeki görünümü denetim kurumunun sahip olduğu tüzelkişiliktir. Bu kişilik şahıslardan ayrı yetki ve görevlerle donatılmış kurumsal varlığı ifade etmektedir. Kurumsallaşma aynı zamanda örgütsel sürekliliğe bağlı bir olgudur. Örgütsel süreklilik de bir kurumun varlığını koruma amacının yanında başarı amacının bulunmasına bağlıdır. Denetim birimlerinde kurumsallaşma sağlanabildiği takdirde ülkemizde olduğu gibi üst düzey yöneticilerin görev süreleriyle ilgili tartışmalar gündemi fazla işgal etmeyecektir. Şahıslardan olabildiğince bağımsız işleyen bir sistemin varlığı kurumun çıktılarını olumlu yönde etkileyecektir.

### **3.2.3. Denetim Sisteminin Eğitim Açısından Değerlendirilmesi**

Denetim alanında akademik çalışması olan kişi ve kurumlarla işbirliği yapılması ve bu alandaki çalışmaların teşvik edilmesi çok önemlidir. Sertifika programının dışında iç denetçilere mevzuat uyarınca verilecek asgari yüz saatlik meslek içi eğitimin üç yıla yayılarak düzenli bir şekilde uygulanması denetimin işlevsel amacına uygun yapılmasına yardımcı olacaktır.

Denetim birimlerinin kurumsallaşmalarının önündeki engeller arasında Yaman'ın fikirleri yönlendirici olmuştur.

Denetim elemanlarının mesleki gelişim eğitimlerinin sürekli ve sistematik olmaması; kamu yönetimimizin genelinde olduğu gibi denetim birimlerinde de hizmet içi eğitime gereken önem verilmemektedir. Türkiye' de denetim elemanlarının çoğu mesleğe alınmadan önce meslek kuruluşları tarafından denetimle ilgili temel konular hakkında eğitilmedikleri gibi, mesleğe alındıktan sonra da mesleki gelişmeyi sağlamak, denetim alanları ile ilgili yenilikleri ve gelişmeleri izlemek amacıyla süreklilik temelinde hizmet içi eğitimden geçirilmemektedirler. Bu amaçla düzenlenen sınırlı çalışmalar ise yetersiz kalmaktadır. Denetim sistemimizde gerçekleştirilen hizmet içi eğitim genelde sistemli ve programlı bir temel yerine usta-çırak (refakat vb.) ilişkisi içerisinde yürütülmektedir (Yaman, 2008:12).

Yapılan ve yapılmakta olan bu değişim ve yeni düzenlemeler vatandaşımızın huzur ve mutluluğunu sağlamayı hedeflemektedir. Denetimle, devlette paranın nasıl, nerelere ve amacına uygun şekilde harcama yapılıp yapılmadığını belirleyerek, denetimi halk adına yapmaya çalışır. Yapılmak istenen reformları eyleme geçirecek, uygulanır kılacak olan insandır. İnsanın eğitim düzeyindeki yükselme de paralelinde toplumsal kültürü geliştirecek, bunun da yolsuzlukların azalmasına etkisi olacaktır.

Başlangıçta ihtiyaç duyulan alanlarda eğitimlerin dışardan hizmet alımı yoluyla ya da diğer iç denetim birimlerindeki yetkin personel aracılığıyla yürütülmesi, sonraki dönemlerde iç denetçiler arasından eğitici olabileceklerin belirlenmesi gerekir. Bu denetçilerin eğitimcilerin eğitimi programlarına katılımlarının teşvik edilerek, her iç denetim biriminin kendi eğitici kadrosunu oluşturması eğitim eksiği nedeniyle çalışmalar yapılması önemlidir (<http://www.icdenetim.adalet.gov.tr>).

İnsan kaynakları yönetimi, kurumların hedeflerine ulaşabilmeleri için gerekli olan işlevleri gerçekleştirecek yeterli sayıda vasıflı elemanın işe alınması, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi ve değerlendirilmesi işlemidir. İnsana odaklanmış, çalışanların ilişkilerini idarî bir yapı içinde ele alan, kurum kültürüne uygun ayarlanmış politikalarını geliştiren ve bu yönüyle kurum yönetiminde kilit işlev görevi gören bir yönetim anlayışıdır. İnsan kaynakları yönetimi kurumsal ilgiyi aşan, tüm ülkeyi ilgilendiren bir kavramdır. Ülkemizin sahip olduğu en değerli sermaye, insan gücüdür. Bu nedenle insan kaynakları yönetimini ülke bazında hayata geçirmek gerekmektedir. Toplam insani kalitemizin artması denetleyen ve denetlenen personelin de kalitesine yansıtacak, bu da yönetim ve denetimi sistemi üzerindeki yükü azaltacaktır. Yapılmış olan bu düzenlemelerle denetimin uygulanabilir olmasına katkı sağlar.

Şikâyete bağlı denetim yani Kamu Denetçiliği Kurumu da yeniden meclisin gündemine gelmelidir. Böylece bireylerde etkin olarak denetim ve yolsuzluk durumlarına karşı daha duyarlı davranışta bulunacaktır. Denetim, kendisine yüklenen fonksiyonlar itibarıyla insan kaynakları alanıyla birebir ilişkili bulunmaktadır. Denetimin faaliyet olarak içeriğini belirleyen önemli etmenlerden birisi denetim yapan personelin vasıflarıdır.

### **3.3. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemelerdeki Eksiklikler**

Türk kamu yönetiminde denetim alanı dışında bırakılan alanlar dolayısıyla bu alanda istenilen şekilde bu görev yerine getirilmemektedir. Denetim sisteminin tüm kurumlar üzerinde eşit şekilde yapılmaması zorunluluğu bu kuruma karşı da bir güvensizlik oluşturmaktadır.

#### **3.3.1. Dış Denetim Açısından, Denetim Dışı Durumlar**

Bu yeni yapılanmanın uygulanabilir olabilmesi için diğer eksikliklerin de giderilmesi gerekir. Ancak burada sistemin bazı eksiklikleri belirlenmeye çalışılacaktır. Başarılı reformlar baştan hazırlıkları iyi yapılmış reformlardır. Herhangi bir hazırlık yapılmadan, fakat kamuoyunun beklentileri de yükseltilerek girişilen reformlar başarısız olmaktadır (www.tesev.org.tr).

Mali denetimi düzenleyen 5018 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddelerinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından bahsedilmesine rağmen hukuken ve fiilen denetim dışı alanlar bulunmaktadır. Bazı idareler veya bazı faaliyetler denetim dışında kalmakta, bu da gerek denetleyen gerekse de denetlenen kurumlar açısından sisteme güveni sarsmaktadır. Örtülü ödenek gibi bazı harcamaların da denetim mekanizmasının dışında işlemesi, denetimin faaliyet alanını daraltmaktadır. 5018 sayılı Kanunla Sayıştay denetimine alınan Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Şeker Kurumu, 5436 sayılı Kanunla Sayıştay denetimi kapsamından çıkarılmıştır.

Parlamento adına dış denetimi yapılmayanlar ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, belediye şirketleri, siyasi partiler, vakıflar ve derneklerdir. (<http://www.sayistay.gov.tr>).

“Sayıştay’ın denetim süreci yavaş işlemekte ve çok geç sonuçlanmaktadır. Yargılamanın çok geç sonuçlanması ve yargı kararlarının etkin bir şekilde yerine getirilmemesi önemli bir sorun oluşturmaktadır. Diğer yandan, 1995 sonrasında giderek gelişen Meclise raporlama faaliyetleri, Mecliste uygun bir şekilde yapılmadığından beklenildiği şekilde etkin sonuçlanamamaktadır. (Örneğin, Sayıştay’ın Hazine üzerindeki denetimi Hazinesinin dış borçlar, alacaklar ve iç borçlar hesaplarının reddi ile

sonuçlanmış, ayrıca önemli rakamlara ulaşan bir kısım konularda Hazine bürokratlarının tazmin sorumluluğuna hükmedilmiştir. Ancak, 1995 yılından itibaren reddedilmekte olan Hazine hesaplarının düzeltilmesi sağlanamamıştır. 1995 yılı hesaplarına ilişkin çıkan tazmin kararları 2001 yılında kesinleşmiş olduğu halde halen hiçbir tahsilât yapılmamıştır.) Sayıştay'ın yargı kararlarının gecikmeden zamanında çıkması, karar çıktıktan sonra da uygulanması sağlanmalıdır. Meclise yazılan raporların görüşülmesi ve Meclis kararına dönüşmesi için yasal prosedürler etkin bir şekilde uygulanmalıdır” (<http://www.tkgm.gov.tr>).

Aynı yapıdaki kurumların bir kısmı Sayıştay denetimi kapsamında iken bazılarının Yüksek Denetleme Kurulu vb. birimler tarafından denetlenmesi, hukuken olmasa da denetimin işlevselliği anlamında denetim dışı alanlar oluşturmaktadır. Mali kontrol sistemimizin uluslararası normlarla intibakı adına önemli bir adım olan 5018 sayılı Kanun ve bundaki düzenlemelerin istisnalarla değiştirilmesi Kanun'un uzun süreli uygulanabilirliği adına şüpheler hâsıl etmekte ve geçmişte, denetim sistemini işlevsiz kılan süreci hatırlatmaktadır.

211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 104. maddesinde "Orduvevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müştemilatı, sarfiyat ve muameleleri bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi değildir" hükmü yer almaktadır. Aynı Kanun'un 106. maddesinde de askeri kantinlerin Sayıştay denetiminden muaf tutulması hususu yer almaktadır. Denetim dışı alanlar hukuki ve fiili olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yukarıda zikredilen hukuki engellerin yanında ülkemiz özelinde fiili engellerle de karşılaşmaktadır. Örneğin 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine, 5445 sayılı Kanunla eklenen 2. fıkra ile mahallî idare birliklerinin Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olmadığı hususu düzenlenmektedir. Oysa 5018 sayılı Kanun'unun 3. maddesinin (e) bendinde yer alan Mahalli idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri,” şeklindeki düzenlemeye göre mahallî idare birlikleri genel yönetim kapsamında 5018 sayılı Kanun'a ve dolayısıyla da 68. maddesinde Sayıştay'ın dış denetimine tabi olması

gerekmektedir. İdeal uygulanabilir dış denetim şu şekilde olmalıdır. Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümü yaparak yerine getirilebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir. Kamu kurumlarının performans ölçümü yapmaları şeffaflığı da artıran bir unsurdur. Dış denetim örgütünün performans denetimi incelemeleri kurumların performans ölçümü yapma kapasitelerini arttırdığından, daha çok sayıda performans denetimi yapılması gerekmektedir. (<http://www.tesev.org.tr>).

### **3.3.2. Görev ve Yetkinin Açık olmamasının Uygulanabilirliğine Etkisi**

Hali hazırda, mevcut teftiş kurulları ile iç denetim birimleri arasında yetki ve görev alanı yönünden bir çakışma vardır. (<http://www.kidder.org.tr>).

Bu Programın 28,1. Mali Kontrol bölümünde, etkin bir kontrol sistemi oluşturmak amacıyla, görev, yetki ve sorumluluklar dikkate alınarak mali işlemleri yürütecek olanların belirlenmesi öngörülmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 7. maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği ve bu amaçla görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması hususu düzenlenmiştir.

Teftiş ve denetim sistemimizin yukarıda belirtilen özellikleri ve Türk Kamu yönetiminde belirlenmiş hedefler, amaçlar ve bunları gerçekleştirmek için oluşturulmuş plan ve stratejilerin bulunmaması, yönetimlerin sorumlu ve hesap veren konumdan çıkmasına neden olmakta, denetimin önem ve etkinlik kazanmasını engellemektedir.

Hesap verebilirliğin önemli ayaklarından birisi, kamu kaynağı kullanan birimlerin ve bu birim personelinin görev, yetki ve sorumluluk sınırlarının nesnel bir şekilde belirlenmesidir.

5018 sayılı Kanun mali yetkileri Bakanlar, Üst Yöneticiler, Harcama Yetkilisi, Gerçekleştirme Görevlileri ve Muhasebe Yetkilisi arasında dağıtmıştır.

Görev, yetki ve sorumluluk sınırlarının nesnel bir şekilde belirlenmesi kadar, yetki ve sorumluluğun paralel bir şekilde düzenlenmesi de önemlidir. Piramidin üst kısımlarında

yer alan yetkiyle donatılmış kişilere sorumluluk yüklenmemesi veya bu sorumluluğun denetim birimlerinin faaliyetlerini kapsamaması, denetimin etkisini azaltmaktadır.

Kanunda düzenlenen harcama yetkilisi hususunda belirsizlik bulunmakla birlikte, Maliye Bakanlığı'nın Harcama Yetkilileri hakkındaki genel tebliği ile konu görev unvanları esas alınmak suretiyle açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Mahalli idarelerde kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde ödenek tahsis edilen ana hizmet birimleri ve yardıma, hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin en üst yöneticilerinin harcama yetkilisi olarak belirlenmesi ve yetki-sorumluluk tesisinin buna göre yapılması gerekmektedir.

Ancak teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkilerinin belirlenmesinde güçlük bulunan ve bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan mahalli idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; İçişleri Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülecektir.

5018 sayılı Kanunun hesap verebilirlik başta olmak üzere temel ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için, temel unsurlarından birisi olan harcama yetkilerinin kimler olduğunun, tereddütlere mahal vermeyecek şekilde ortaya konması büyük önem taşımaktadır.

Baş'a göre hesap verme sorumluluğu doğru bir şekilde düzenlenmemiştir. Tasarının performans denetimi ve performansın raporlanması konularına yaklaşımları hatalıdır. Eksik bilgilere dayalıdır. Aynı şekilde denetimle ilgili düzenlemeler, genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun değildir. Her şeyden önemlisi, nasıl bir sistem değişikliğine gidildiği ve ne kadar büyük sorunlarla karşı karşıya kalınacağı iyi hesaplanmamış olmalıdır (<http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/>).

Ancak bizim düşüncemize göre yapılan iyi niyetli düzenlemeler takdirle karşılanmalıdır. Çünkü hesap verme sorumluluğu, düzenlenmemiş olsaydı yönetimimizin ne kadar şeffaf olduğu konusu gündeme gelirdi. Ayrıca zamanla aksaklıklarda giderilecektir.

Yetki ve sorumluluk konusundaki önemli uygulamalardan birisi, yetki devridir. 5018 sayılı Kanunun 31. maddesinde, harcama yetkisinin devrinden bahsedilmiş ve bu devrin devreden şahsın idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı belirtilmektedir.

Dolayısıyla yetki devri halinde mali sorumluluk yetkiyi devreden şahsa geçmektedir. Uygulamada genellikle yetki devri, yetkinin devrinden ziyade sorumluluğun devri amacıyla kullanılmakta, bu da denetim açısından daha alt kademelerle muhatap olma sonucunu doğurmaktadır. Oysa yetkiyi devreden, fiili olarak yetkiyi kullanmakta, ancak bu denetimlere yansımamaktadır. Fiilen iş ve eylemden sorumlu olan, hukuken sorumlu olmamaktadır. Denetlenen kurumların personel rejimi düşünüldüğünde, uygulama konumunda olanların üst mercilere direnmesi zor gözükmektedir. Bu durum yetki olarak sınırlı, ancak sorumluluk anlamında geniş bir sorumluluk sınırı olan kamu görevlilerini yüksek denetimin muhatabı haline getirmektedir.

Yöneticiler arasında şeffaf hale gelmesi gereken görev, yetki ve sorumluluk boyutunun, denetim birimlerinin hukuki kimlikleri ve faaliyet alanlarında da olması gerekmektedir. Hangi denetim birimi yüksek denetleme yapar, hangisi dış denetim göreviyle donatılmıştır ve hangi denetim birimi hangi kurumları ve faaliyetleri denetlemekle görevlidir, bunlarında açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Denetlenen birimlerin saydamlık ve hesap verebilirlikleri yanında, hesap sorma pozisyonunda olanların da görev ve yetki tanımlarının açık bir şekilde yapılması önem taşımaktadır.

### **3.3.3. Denetim Kurumlarının Faaliyet Açısından Uygulanabilirliği**

Yaman'a göre Denetim birimleri ve denetim elemanları açısından bağımsızlık kavramı yeterince benimsenmemiştir (Yaman, 2008:13). Bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı içermektedir. Bağımsızlığın kurallarla güçlendirilip güvence altına alınması kadar pratikte islerlik ve işlevsellik kazanması da üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Türkiye' de denetimdeki bağımsızlığın bütün boyutları ile yerleşmemiş olması denetimden istenildiği biçimde sonuç alınamamasının önemli nedenlerinden biri sayılmaktadır. Bağımsızlık, bütün denetimlerin olmazsa olmaz koşulu olarak kabul edilmektedir. Denetim prosedürleri, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber denetim bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin "tarafsız" olmasını sağlamak bakımından denetçinin ve denetim kurumlarının bağımsız olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Yaklaşık olarak görüşlerine katıldığımız bu tespitler, sorunların sadece bağımsızlık sorunu olmadığı, denetimde zihniyet değişiminin önemli olduğu hiç vurgulanmamıştır.

Denetim mekanizması belirlemiş olduğu hedeflere ulaşabilmesi için kurumsal ve işlevsel olarak bağımsızlığını korumalıdır. Lima Bildirgesi'nin 5. maddesinde, "Devletin bir parçası oldukları için devlet kurumları mutlak olarak bağımsız olamazlar ise de Yüksek Denetim Kurumları görevlerini yerine getirebilmeleri için işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip olmalıdırlar" denmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 63. maddesinde iç denetimin amacı, 64. maddesinde ise iç denetçinin görevleri sayılmıştır. Bu görevler arasında, 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 yapmak vb. yer almaktadır. Bu görevleri düzenleyen 64. maddenin 1. fıkrasında ise "Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır" hükmü yer almaktadır. Mezkûr fonksiyonların yüklendiği bir birimin yıllık programının bu şekilde hazırlanması, iç denetim standartlarıyla bağdaşmamaktadır.

Ulusal programda da yer verildiği üzere, iç denetimin genel kabul görmüş standartlara göre yapılması gerekmektedir. Kurumlarda etkililik denetimine önem verilmeli ve iç denetim organları etkililik denetimi yapabilecek bir düzeye yükseltilmelidir (Ertekin, 1998:511). Aynı şekilde iç denetçilerin fonksiyonel bağımsızlıklarından bahsedilmektedir. Ayrıca iç denetim faaliyeti bağımsız olmalı ve iç denetim kurumunun statüsü, birimin denetim sorumluluklarını yerine getirebilmesine olanak verebilecek nitelikte olmalıdır. Bu standartlara rağmen 5018 sayılı Kanununun 63. maddesinin son fıkrasında, "Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir" hükmü yer almaktadır.

#### **3.3.4. İç ve Dış Denetimin Uygulanabilirliği**

İç ve dış denetimin konumları ve rolleri farklı olsa da her ikisi de kamu fonlarının mevzuata ve sosyal ve ahlaki davranış standartlarına uygun kullanılması ve verimli, etkin ve ekonomik kamu idaresinin geliştirilmesi gibi kapsamlı bir amacı paylaşmaktadır (Yörükler,2003).

İç denetimin ve yüksek denetimin kendine özgü gelişim süreci, standartları ve görev yapıları bulunmaktadır. İç denetim faaliyeti ülkemizde de uluslararası standartlara



uygun şekilde uygulanabilirse, hem denetim sistemine hem de yönetime pozitif katkısı olacaktır. Ülkemizde yüksek denetim faaliyeti yapmak üzere kurgulanmış olan Sayıştay bu görevini çeşitli nedenlerle gereği gibi yerine getirememektedir. Bunda Sayıştay'ın kendi içindeki etkenler kadar, iç denetim sisteminin iyi işlememesi de etkili olmaktadır. Zira Sayıştay, yetersiz iç denetim olgusu nedeniyle iç denetimin yapılması gereken faaliyetleri yapmak durumunda kalmakta, iç denetim sonuçlarına dayanarak denetimlerini yürütememektedir. En önemli görevleri arasında yer alan performans denetimi ve raporlama işlevine yeterince kaynak ayıramamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde, dış denetim yapan Sayıştay'ın gerektiğinde iç denetçi raporlarından da faydalanabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla iç denetimin işlevlerini bu bilinçle yerine getirmesi gerekmektedir.

### **3.3.5. Mali Kontrol Sisteminin Uygulanabilirliği**

5018 sayılı kanununun 55. maddesinde iç 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. 57. maddede ise "Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur" hükmüyle mali kontrol sisteminin alt başlıkları düzenlenmiştir. İç kontrol sistemi kendi başına bir sistem biçiminde algılanmamalı; planlama, bütçe, muhasebe, denetim ve bilgi sistemi türünden sistemleri birbirine kaynaştıran bir kavram olarak düşünülmelidir. Etkin bir iç kontrol yapısının tasarlanması, kurulması ve sürdürülmesi yöneticilerin sorumluluğundadır. Yönetim, genellikle iç kontrol yapısının bir parçası olarak bir iç denetim birimi kurar. İç denetçiler, iç kontrolleri öğretmek ve bu konuda tavsiyede bulunmak açısından değerli bir kaynak oluşturmakla birlikte, sağlıklı bir iç kontrol yapısının yerine geçmemelidirler. İç kontrol standartları yöneticilerin çalışmalarını sürekli olarak gözetmelerini gerektirir. İç kontrollerin kalitesi yöneticilerden periyodik bir değerlendirme ve rapor istenerek sağlanır (Yörükler,2003).

Ancak denetimin işlevlerini yerine getirebilmesi için mali kontrol sisteminin belli standartları yakalaması gerekir. Mali karar, iş ve eylemler fiilen vücuda gelmeye başladıkları andan itibaren hukuksal çerçevede içinde kalırlarsa, mali kontrol sisteminin etkinliğinden bahsedilebilir. Ülkemizde iç kontrol sisteminin tutarlı ilkeler bütünü olarak ele alınmaması, buna karşılık bu sistemin öğelerinin mevzuatımıza serpiştirilmesi, iç kontrol yapılarının sistematik ve bütünsel biçimde ele alınmaması ve bu alanda standartlar tespit edilmemiş olması, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından biri olan iç denetimin etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir.

“Ülkemizdeki iç kontrol sistemi kültürünün zayıflığı ise Kamu Mali Kontrol Kanunu ve Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Maliye Bakanlığının harcama öncesi kontrolüne aşırı önem verilmesi ile giderilmeye çalışılmaktadır. Yasanın 58. maddesinde, yeni getirilen mali kontrol yetkilisinin Maliye Bakanlığı'nca belirlenen konularda, vize ettiği ya da uygun görüş verdiği işlemlerin yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmakla hem kurumun kendi sorumluluğunda olması gereken iç kontrol sistemi oluşturulmaya çalışılmakta hem de merkezi bir birim tarafından harcama öncesi kontrol yapılmak istenmektedir” (Arap ve Yılmaz, 2006:89. Çünkü çağdaş denetimdeki önemli yaklaşımlardan biri, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin yeterliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılmasına ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulmasına ve izlenmesine dayanmaktadır.

Mali kontrol bağlamında vurgulanan noktalardan birisi de, 5018 sayılı Kanun'un 57. maddesindeki şekliyle 'mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli personele verilmesi hususudur. Yönetim örgütlenmesinin yönetenlerin sorumluluklarının yerine getirilmesi anlamında önemli olduğu ifade edilmekte ve 'komuta düzeni yoluyla denetim' vurgulanmaktadır. Komuta düzeni yoluyla yapılan denetim, yönetme gücü anlamına gelen yetki olmadan sorumluluk olanaksızdır. Yukarıdan aşağıya bir komuta çizgisi, aşağıdan yukarıya ise sorumluluk çizgisinin olması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Bu şekilde hiyerarşik yapıda, yukarıdan aşağıya yetki akışı, aşağıdan yukarıya ise sorumluluk akışının yetki kullanımı için şart olduğu, bu yapılanmanın da iş ve eylemlerin hukuka uygunluğu hususunda kontrol görevi göreceği varsayılmaktadır.

### **3.4. Genel Olarak Düzenlemelerin Uygulanabilirliği**

Ülkemizde sağlam, özümsenmiŐ, tutarlı bir reform stratejisi oluŐturmadan; yasal düzenlemelerle reform yapılmaya çalışılmaktadır. Kuşkusuz, kamu yönetiminde yapılacak köklü değişimler, yasal düzenleme yapılmasını zorunlu hale getirmektedir. Ancak,  z msenmemiŐ kavram ve sistemlerin, sadece yasalarda adı geçtiği için yenileŐmeyi sağlaması g c­tür. Bunun yanı sıra yeni kavram ve uygulamaları özümsemeyen kamu görevlilerinin, yenilikleri benimsemesini ve sahiplenmesini beklemek mümkün değildir. İçi boŐaltılan ya da hiç doldurulmamıŐ olan kavram ve uygulamaların, kısa sürede ilk çekiciliklerini de yitirerek hayal kırıklığı yaratması kaçınılmaz olacaktır. Aslında bugün yasa değişiklikleri ile çözümlenmeye çalıŐılan birçok konu, yasalarla değil; daha alt dokümanlar ve yönetim uygulamalarıyla çözülecek t rdeydir. Benzer Şekilde, iç kontrollerin yeterliliği ve uygulamasının incelenmesi; iç denetim uygulamaları, düzenlilik ve performans denetimlerinin ilgi çerçevesinde olup yasa değil, söz konusu alanlara ilişkin el kitapları, rehberlerin konusudur. Bütün bu ve buna benzer alanlar, iyi yönetimin uygulamaları ve gereklilikleri olup hayata geçirmek kurumsal öncelikler içerisindeydir.

Reform yasalarında geçen iç kontroller, kalite, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, performans denetimi, performans yönetimi, mali denetim, düzenlilik denetimi gibi kavramlar yeniliği ve gelişmeyi sağlayacak sihirli kavramlar gibi görülmemelidir. Mali hesap verme sorumluluğu, kesin hesap ve uygunluk bildirimleri yoluyla, zaten yerine getirilmektedir. Bütün bu yeni kavramlar, kamu yönetimi ve denetimi alanında uluslar arası terminolojiye ve ilgili uluslar arası standartlara uyum çerçevesinde vurgu yapılan alanlar olarak ele alınmalı, bu uyumu gerçekleştirirken de ulusal birikim ve deneyimlerimizi yok saymadan, kavramlara değil, kavramlara yüklenen anlam ve içeriğe odaklanarak gelişmenin yolu aranmalıdır.

Söz konusu yasal düzenlemelerde faaliyet raporları, kamu kurumlarının mali ve performans bilgilerine ilişkin temel doküman ortaya konulmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun faaliyet raporlarına ilişkin düzenlemeyle oluŐturmaya çalıştığı hesap verme sorumluluğu ve denetim ilişkileri ise, yasanın en problemlilerinden birini teşkil etmektedir. Bu düzenleme ile hesap verme sorumluluğu kavramının uygulamaya geçirilmesi amaçlanmıŐtır. Ancak bu yapılırken, özellikle

Sayıştay'ın, hesap verme sorumluluğu sistemine katkısı biraz abartılarak, sistem gereksiz yere karmaşıklaştırılırken; denetimi de bir anlamda, sadece hesap verme sorumluluğunun işleyişine indirgenmiştir. Düzenlemedeki problemlerin başlangıç noktası, mali ve performans hesap verme sorumluluğunun aynı madde içinde iç içe geçmiş biçimde çözülmeye çalışılmasıdır. Yapılan düzenlemede, kamu kurumlarının mali ve performans bilgileri genel faaliyet raporu adı altında birleştirilmiştir. Farklı kaynak ve misyona sahip bu bilgiler ile bunlara ilişkin hesap verme sorumluluklarının birleştirilemeyeceği konusunda, yeterli bilinç ve uygulama bilgisi olmaması, düzenlemenin en önemli zafiyet noktasını oluşturmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaya girmeden, doğabilecek sorunların bir kısmı fark edilerek, birçok maddesi değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle, faaliyet raporlarının içeriğinin İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Bu değişiklik, uygulamaya esneklik sağlanmaya çalışılması; teorik bilgi ve uygulama birikiminin gelişme süreciyle birlikte, hukuki dokümanlara yansıtılmasını kolaylaştırması açısından şüphesiz olumlu bir gelişmedir

Performans ölçümü ve performans denetimine ilişkin bilgi ve uluslar arası uygulamalarla bağdaşmayan bir konuda; performans göstergelerinin bütçelerde yer alması ve performans denetimlerinin performans göstergeleri çerçevesinde yapılmasına ilişkin düzenlemedir. Performans göstergeleri, stratejik planlama sürecine ilişkin bir kavramdır ve kurum hedeflerinin ne denli karşılandığını anlamak için ölçülecek olan girdi ve/veya çıktılarının sayısını veya bir oranı gösteren, ulaşılabilecek nirengi noktalarıdır. Bu göstergeler, kurumların yıllık performans raporlarında yer alacağına göre, bütçede yer almaları gereksizdir. Kaynak tahsislerinin daha sağlıklı yapılmasına yardımcı olacak araçlara, sahip olduklarının ötesinde bir misyon yüklemeye çalışmak, bu araçların gerçek misyonlarını tehlikeye sokacaktır. Performans denetiminin performans göstergelerine göre yapılacağı ifadesi de, performans denetimini, kurumların performans raporlarını denetleme biçiminde algılayan; ancak performans denetiminin uluslar arası uygulama ve standartlarıyla, ilgisi olmayan bir düşüncenin ürünüdür. Oysa performans denetimleri, kamu hizmetlerinin en az maliyetle ve daha iyi yerine getirilmesi için performans göstergeleri de dâhil olmak üzere, kamu kurumlarının faaliyetlerinin, bağımsız ve tarafsız değerlendirilmesini ve daha iyi performans için

yapılması gerekenlere ilişkin tavsiyelerin, denetlenen kurum ve yasama organına sunulmasını amaçlar (Demirbaş, 2001:70-72).

Denetimin vazgeçilmez koşulu bağımsızlıktır. Bu nedenle, denetimin bağımsızlığın garanti edecek düzenlemelere yer verilmesi. Denetim elemanının özel bir statüsünün olması, belirli süreyle atanması ve bu süreden önce görevden alınamaması, üzerinde hiyerarşik üst veya amir bulunmaması gibi bağımsızlığı sağlayan şartlar yerine getirilmelidir. Denetim sonuçlarını gösteren raporların kurumların en üst yönetim kademesine, doğrudan TBMM veya dış denetim yapan Sayıştay'a verilebilmesi gerekir. Mesleki bağımsızlığın korunması ve etkinleştirilmesi bakımından denetim birimlerinin ihtiyaçlarının kendi bütçe ödeneklerinden karşılanabilmesi, denetim elemanlarının idarenin yönetim kademelerinde görev yapmaları veya özel sektörde kamudaki göreviyle ilgili iş yapmalarının sınırlandırılması ve geçişin özel olarak düzenlenmesi, denetimin performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her bir kamu idaresinde bir iç denetim organı oluşturulması ve ayrıca iç denetimi koordine edecek bir merkezi kurul ve idari birim kurulması denetim sisteminin etkin uygulanabilmesinde bize yardımcı olacaktır.

İç denetim organlarının fonksiyonel olarak idareden bağımsızlıklarının sağlanması denetim ile teftiş faaliyetlerinin fonksiyonel olarak birbirinden ayrılması, denetime ilişkin esas ve usullerin AB standartlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Denetimin kendi, arasında ve dış denetimle koordinasyonunun sağlanması, kamusal denetim alanında faaliyette bulunan tüm denetim organlarının yapısal, işlevsel ve denetsel anlamda fonksiyonları gözden geçirilerek birleştirme ve kapatma uygulamaları da geçerli olmak üzere yeniden yapılandırılmalıdır.

Kamu'nun iç ve dış denetim alanındaki denetsel faaliyetleri net olarak birbirinden ayrılmalıdır. İç denetim organlarının dış denetim yetkileri, dış denetim organlarının da iç denetim yetkileri mümkün olduğunca kaldırılmalıdır. Bu doğrultuda fonksiyonları kalmayan denetim organları kapatılmalı veya en yakın denetim organıyla birleştirilmelidir.

Türk Denetim Sistemini bütünüyle kavrayan bir çerçeve yasa çıkarılmalıdır. Bu yasada denetimin temel amaçlarına, denetim elamanlarının görev, yetki ve sorumluluklarına, denetim elemanlarının göreve atanmalarına, görevden alınmalarına, ayrılmalarına ve mesleki güvencelerine, denetim programlarının hazırlanmasına, denetim sonuçlarının raporlanmasına kadar süreç yeniden belirtilmelidir.

Denetim organlarının ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşacak Ulusal Denetim Birimi, kamu denetim organlarında uygulanacak denetim standartlarını oluşturmak ve geliştirmek, denetim hizmetlerine giriş ve denetim hizmetlerinden çıkarılma usul ve esaslarını belirlemek, ülke ve ülke dışı gelişmeleri izlemek, denetimle ilgili araştırmalar yaptırmaktır. Denetim elamanlarının bağımsızlıklarına ilişkin hususları yakından izlemek, denetimle ilgili sorunları tartışarak gerektiğinde ilgili mercilere tavsiyede bulunmak görev ve yetkisine sahip olmalıdır. Ulusal Denetim Birimi aynı zamanda denetim ve denetimle ilgili konularda eğitimler düzenleyen hatta üniversitelerle işbirliği yaparak lisansüstü eğitim sağlayan bir konumda olmalıdır.

Merkezi idare içinde yer alan bakanlık ve diğer kuruluşlardaki teftiş, soruşturma ve inceleme yapmakla görevli, esas itibariyle iç denetim organı olarak görev yapan, teftiş kurulu, denetim kurulu, kontrolörler kurulu gibi adlar altında kurulan denetim birimlerinin birleştirilerek tek çatı altında toplanmalıdır. Müfettiş, kontrolör, uzman vb. adlar altında istihdam edilen tüm denetim elamanlarına müfettiş unvanı verilmelidir. TBMM adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarında ve diğer dış denetim organlarında denetçi unvanlı denetim elamanı istihdamına devam olunmalıdır.

Kamu kesiminde performans yönetimlerinin ve performans ölçüm rejimlerinin oluşturulması, performans denetimi açısından yaklaşım değişikliği gerektiren önemli bir konudur. Ancak performans denetimine tüm kamu kesiminde, hatta özel kesimde yaygınlaştırılması performans yönetimlerinin ve performans ölçüm rejimlerinin oluşturulmasına endekslenmemelidir.

Türkiye’de daha 1938 yılında KİT’ler üzerinde performans denetimi uygulamalarına başlandığı dikkate alınmalıdır. Bu bakımdan performans yönetimlerinin ve ölçüm rejimlerinin oluşturulmasına katkı yapacak biçimde performans denetim uygulamaları süratle yaygınlaştırılmalıdır. Performans denetimi konusunda çağdaş denetim dünyasında genel kabul görmüş kalite düzeyine ulaşılması hedeflenmelidir.

TBMM'nin kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki denetim görev ve yetkisi gözden geçirilmeli ve çağdaş bir TBMM denetimini sağlamak üzere, öncelikle Anayasanın 160 ıncı, 164 üncü ve 165 inci maddeleri birleştirilerek yeniden düzenlenmelidir. İstisnasız tüm kamu fonlarını (Avrupa Birliği fonları dâhil) kullanan tüm kurum ve kuruluşlar TBMM denetimine tabi olmalıdır. TBMM adına denetim görev ve yetkisi sadece tek bir yüksek denetim kurumuna ait olmalıdır. TBMM adına denetim görev ve yetkisini yürütmek üzere, doğru ve rasyonel model Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulunun mevcut yapıları ve fonksiyonları bir tarafa bırakılarak, her iki yüksek denetim kurumunun tüm değerlerinin ve birikimlerinin aynı potada birleştirildiği çağdaş ölçeklere sahip yeni bir ( Türkiye Yüksek Denetim Kurumu, Türkiye Ulusal Denetim Kurumu vb. adlarda) yüksek denetim kurumu kurulmalıdır. Ancak bu modelin genel kabul görmemesi halinde, Sayıştay şemsiyesi altında, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu burada önerilen model doğrultusunda tek çatı altında birleştirilmelidir. Toplumsal taleplere duyarlı, çağdaş dünyanın geldiği aşamayı kaydetmiş, uygulanabilir denetim sistemini uygulama, bu sistemin verimliliğini arttıracaktır. Duyarlı vatandaş, verimli bir sistem, denetlenebilir, sürdürülebilir bir sistem mali şeffaflaşmayı da beraberinde getirecektir.

Halkın eğitim düzeyinin, ekonomik refahının artması, küreselleşmenin de etkisiyle vatandaşın devlette yüklediği rol ve statülerde değişmektedir. Türk yönetim yapımız Sanayi devriminden önce halk teba, kul olarak görülmekteydi. Devlet vatandaşına hangi hakları veriyorsa ona razı gelmektedir. Vatandaşında hak arama eğitim düzeyi gelişmiş değildi. Bu dönemde değişimler yukarıdan aşağıya üst otorite tarafından verildi. Sanayi devriminden sonra Weberyen bürokratik devlet anlayışı gelişmeye başlamıştır. Devlet iş ve eylemleri hukuk çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Daha sonra bilgi toplumunda liberal devlet, sosyal devlet anlayışının da etkisiyle, piyasa odaklı devlet örgütlenmesi, özelleştirmeye önem verilmesi, kamu kurumlarının iş ve eylemlerinin şeffaştırılması önemli aşamalarıdır. Hesap verebilirlik ve performans denetimi bilgi toplumunun ürettiği kavramlardır. Artık vatandaş toplanan vergilerin harcanması şeffaflık, hesap verilebilirlik, kamuoyu v.b mekanizmaları kullanarak hesap soran bir duruma getirmiştir. Bunu da sivil toplum kuruluşları aracılığıyla, hükümetlere baskı grubu oluşturarak istedikleri düzenlemeleri yaptırabilmektedirler. Teknoloji, iletişimin gelişmesiyle kamu hizmeti anlayışında da değişimler olmuştur. Müşteri memnuniyeti

hizmeti görmede temel kriter olmuştur. Genel olarak bu değişimlerden devletin hedefi, piyasanın önünü açmak, mali sistemin şeffaf olması, yolsuzlukların önlenmesidir. Ancak önemli mantık düşüncesi ise şudur. Devlet balık tutan değil, balık tutmasını öğreten, ekonomideki etkinliğini azaltan, yasalarla düzenleyici konumda bulunan bir yapı oluşturmak eğilimindedir. Halkın yaşantısındaki bu değişimler yönetim yapımıza etki etmiş bu bağlamda dünyadaki şartlarla beraber bu yeni kavramlarla birlikte yeniden yapılanmamız kaçınılmaz olmuştur. Bu yeni düzenlemelerimiz başarılı olması yönetim ve denetim anlayışımızın değişmesini gerektirmektedir.



## SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışmamızın hipotezler kısmında da belirtildiği gibi düzenlemeler yapılması, kurallar konulması, şekilsel anlamda değişikliklere gidilmesi tüm bu sorunların çözülmesi için tek başına yeterli değildir. Yeniden yapılanma ile birlikte getirilen hukuki düzenlemeler değişen koşullara göre yeniden tanımlanabilir, küreselleşme paralelinde bu değişimlerde takip edilmelidir. Ancak sadece bu düzenlemelerin yeterli olmadığını üzerine durarak vurgulamalıyız. Kamu Yönetiminin, örgüt yapısında ve denetim mekanizmasının işleyişindeki asıl sorun ve çözülmesi gereken konu gücü ve otoriteyi elinde bulunduran kişilerin mantığıdır. Özellikle denetim sistemimizde denetim konumunda bulunan kişilerin zihniyet yapılarını cezalandırıcı mantıktan kurtaracak seminer, sertifikalı kurs, hizmet içi eğitim programlarından yeniden eğitmeliyiz. Ayrıca performans denetimini yapan profesyonel denetim ekibi de oluşturulabilir.

Denetimde değişim sisteminin başarılı olabilmesi yerel yönetimlerin yetkilerinin de artırılmasına bağlıdır. Merkeziyetçi devlet anlayışı bu değişikliklerin başarılı şekilde uygulanmasına engel teşkil etmektedir. Yerinde ve zamanında alınan kararlar kırtasiyeciliği azaltmaktadır. Bu durum kamu hizmetlerinin görülmesinde verimliliği artıracaktır.

Denetçilerin yapması gereken önemli bir görevi daha vardır. Tespit ettiği sorunu, yanlış işlemi, o işlemi yapan memuru cezalandırıcı mahiyette değil de, yol göstererek, yardımcı olarak hatsını gidermeye iyi niyetle yardımcı olmalıdır.

Böylece kırtasiyecilik, hantallık, aşırı kurallar bolluğu, verimsizlik, kamu kaynaklarını israf etmekten kurtulmuş oluruz. Çünkü risk almayı seven bir yönetici, yaptığı olumlu işler dolayısıyla cezalandırılan değil de ödüllendirilen kişi daha fazla takdir yetkisini kullanacak, performansını artıracak, bizim de hedeflediğimiz zarar etmeyen yolsuzluk, rüşvet, gibi olaylara katılmayan, kamu kaynaklarını zaman kaybetmeden yerli yerinde kullanan verimli bir yönetim yapısına kavuşmuş oluruz.

Günümüzde kamu sektörü, dünyada yaşanan hızlı değişim süreci ve gelişen bilgi teknolojilerinin etkisiyle önemli adımlar atılmaktadır. Ortaya çıkan yeni eğilimler, devletin küçültülmesi, müşteri/vatandaş odaklılık, halk katılımı ve denetimi, yönetimde açıklık, âdemi merkeziyetçi yapılanma, insan kaynakları yönetimi, performans öncelikli

yönetim ve yeni yönetim yaklaşımları olarak sıralanabilir (Yılmaz ve Ökmen, 2004:19). Kamu yönetimi ve denetiminin bu yapısı, aşırı kuralcılığı, verimsizliği, katı hiyerarşik yapıya neden olmakta, bu da yeni düzenlemeleri yapmakta zorlanmamıza buna alışmamıza da engel olmaktadır. Bunun sebebi de yıllarca bürokratik saltanatı elinde tutmak isteyen bu kişiler menfaatlerine ve otoritelerinin sarsılmasını istemeyen Osmanlı devletinin de yıkılmasında birinci derecede rol oynayan zihniyetlerdir. Denetim sisteminin daha açık ve şeffaf hale gelmesi ve bunun yasalarca güvence altına alınması bireyler açısından büyük bir kazanımdır. Denetimin örgütsel ve faaliyetler anlamında işleyen bir sistem olması, bu kazanımların hayata geçirilmesi adına önemlidir. Bunu etkileyecek süreçlerden birisi de denetim yönetiminin kavramsal, hukuksal ve realite planında ele alınmasıdır.

Sadece yasaları çıkarmak önemli değil, bunları uygulamak ve ne gibi sonuçlara ulaşıldığını takip edilmesi, varsa eksiklikleri yeniden düzenlemek, istenilen sonuca ulaşıp ulaşmadığımızı devamlı kontrol edilmesi gerekir. Bunun varsayımı da her zaman Teoriler pratiğe uymayabilir.

Her şeye rağmen insanın doğası gereği olması gereken denetimin sistemleştirilmesini denetiminde yönlendirilmesi bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Kişinin kendine ait ekonomik kaynakları kullanırken optimal verimi hedefleyen kişi kamusal kaynakları kullanırken böyle bir düşünceden yoksun olduğu içindir ki kamu kaynağı kullananların karar, iş ve eylemlerinden sorumlu tutulmaları ve bu sorumluluk durumunun denetim sistemi tarafından kontrol edilmesi gerekir. Bu düşünceyi yerleştirme ancak hizmet içi eğitim, denetimle ilgili etik kurullar oluşturulmalıdır.

Kamu yönetimi reformuna ilişkin ulusal stratejiye sahip değiliz. Kamu yönetimi reform çalışmalarındaki birçok temel problemin kaynağı, tarihimizdeki birçok yenileşme hareketinin de zaaf noktasıdır. Dışarıdan gelen bu reformların ve reforma açıklık getiren kavramların doğru anlaşılması, kendi kültürümüze ve toplumsal ihtiyaçlarımıza uygun bir strateji geliştirmemizin önündeki en büyük engeldir. Nitekim birçok gelişmiş ülkede, reformlar o ülkelerin idari ve kültürel farklılıklara göre biçim alırken; bizde her kamu kurumu, hangi ülkeden danışmanlık aldı ise, birebir o ülkenin tercümesi denilebilecek düzenlemeleri kendi alanına uygulamaya çalışmaktadır

Kanun koyucudan başlayarak ülke adına karar alma konumunda olan bütün kurum ve kuruluşlar, bu yetkilerini bütüncül bir yaklaşımla ele almalı. Örneğin herhangi bir kurumun muhtelif nedenlerle denetim dışında bırakılması sonucu oluşan etki, ilgili kurumun kamu bünyesinde işgal ettiği konumu aşmakta, denetim kurumunun görev motivasyonunu bozmakta, denetlenen kurumlarda sisteme duyulan güveni sarsmakta ve hesap verebilirlik bilincini negatif yönde etkilemektedir. Aynı zamanda denetime tabi kamu idarelerini denetim dışına çıkarmak gibi bir beklentiye sevk etmektedir.

Yeni kavramlardan mucize beklenmektedir. İç kontroller, kalite, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, performans denetimi, performans yönetimi, mali denetim, düzenlilik denetimi gibi kavramlar yeniliği ve gelişmeyi sağlayacak sihirli kavramlar gibi görülmemelidir. Kavramlar ne kadar çekici, ilkeler ne kadar güzel olursa olsun, önemli olan kendi içinde sağlam, tutarlı ve kamu yönetiminin diğer alanları ile uyumlu olmalıdır. Yeni kavramlar, kamu yönetimi ve denetimi alanında uluslar arası terminolojiye, ilgili uluslar arası standartlara uyum çerçevesinde vurgu yapılan alanlar olarak ele alınmalıdır. Kuşkusuz, bu uyum gerçekleştirilirken, ulusal birikim ve deneyimlerimiz yok sayılmadan, kavramlara değil, onlara yüklenen anlam ve içeriğe odaklanarak gelişmenin yolu aranmalıdır.

Asıl amaçlananın denetimi yapacak kişilerin hizmet içi eğitimle ideal denetim nasıl olmalıdır şeklindeki soruya cevap arayarak kurum içinde uzman kişilerce ya da oluşturulacak etik kurulu aracılığıyla eğitime tabi tutmak gerekmektedir.

Kısaca denetimle ilgili yapılan bu yasal çalışmalar geç kalınmış düzenlemelerdir. Özel sektörün hızlı değişimine kamu sektörü de ayak uydurmalı, gelişmelere karşı aynı ölçüde bu yeni yapılanma süreci kesintiye uğramadan devam ettirilmelidir. Eğer denetim hesap, mali açıdan yapılacaksa özellikle şunu belirtmem gerekir ki denetim sistemindeki değişim, bilgisayar teknolojisiyle paralel bir biçim arz edecektir. Zamanla her şey bilgisayar ortamında mal ve hizmetler günlük, ani kayıt altına alınacaktır. Böylece kamuda etkinlik, verimlilik, performans değerlendirmesi daha objektif yapılacaktır. Kamu kurumlarında yolsuzluklar, israf, şeffaflık daha kolay tespit edilecektir. Denetçilerin görevlerini kolaylaşacak sadece rakamları kontrol etmek olacaktır. Bu durum da on yıl içinde gerçekleşeceği varsayılmaktadır.

## KAYNAKÇA

- AKIN, Cengiz, (1998) “Cumhuriyetimizin 75.Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 421, Aralık, s.528
- AKSOY, Şinasi, (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Sempozyum Bildiriler TODAİE. Yayını*, Cilt, 2, Ankara, , s. 159
- AL, Hamza, ”Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler”  
[www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=469](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=469)
- ARAP, İbrahim ve Levent YILMAZ, (2006),”Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu Kamu Görevlileri Etik Kurulu” *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 39, sayı 2, Haziran, s. 89
- ARCAGÖK, M. Said ve Bahadır YÖRÜK , Yönetim Kontrolü/İç Kontrol  
<http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh296.pdf>
- AVŞAR, B.Zakir, “Ombudsman”, *Hak-İş Eğitim Yayınları*, Sayı: 38, s.42
- AYKAÇ, Burhan, (1995), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, *Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2. Cilt, TODAİE. Yayınları*, , s,10
- AYSAN, Mustafa, 11.08.2004, “Kamu Yönetiminde denetim sorunları”, *Radikal*,  
[www.turmob.org.tr/turmob/basin/11.08.2004\(2\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/11.08.2004(2).htm)
- BAŞ, Hasan, “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi kontrol Kanunu”  
<http://maliesempozyumu.pamukkale.edu.tr/hasanbas.pdf>
- BAYAR, Doğan,“Kamu Yönetiminin Temel Kanunları” s.19,  
<http://www.maliye.gov.tr/apk/md145/dbayar.pdf>
- BAYRAM, Levent, (2006), ”360 Derece Performans Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, sayı 62, ,Temmuz Eylül, , s 63
- BİLGİN, Kamil Ufuk, “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık, Performans Yönetimi”,  
*Sayıştay Dergisi*, Sayı:65, s.55

- BUMİN, Birol, (1979), *Örgüt Geliştirme*, Aitia Yay. Ankara, s.17
- CANKAR, İsa, (2005), “Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim”, *Sayıştay Dergisi* Sayı 61, s.69
- CANMAN, Doğan, (1995), Çağdaş personel yönetimi, *Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü*, , Ankara, s.120
- COŞKUN, Bayram, (2005), ”Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme” *Türk İdare Dergisi*, Yıl:77, Sayı:448, Eylül, , s, 4
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, ( 2001), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Kitap Evi, Ankara, s.86
- DEMİRBAŞ Tolga, (2001), ”Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri Ve Türk Sayıştay’ı Uygulaması”, *Sayıştay Araştırma/ İnceleme/Çeviri Dizisi*, Nisan, s.70–72
- DEMİRBAŞ, Tolga, (2006), ”Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları” *Amme İdaresi Dergisi*,Cilt39 Sayı 2 Haziran, s,73,
- DİNÇER Ömer ve Cevat YILMAZ, ( 2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, *T.C.Başbakanlık*, Ankara, Ekim, , s.8
- DUGGETT, Michael, Çeviren, AKDOĞAN, A. Argun ve Onur Ender, ASLAN, (2002) ,”Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar”*Amme İdaresi Dergisi* Cilt:35 Sayı: 2, Haziran, s.2
- EKEN, Musa, (1994), ”Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği Ve Açıklık İhtiyacı”,*Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27 Sayı 2,Haziran, s, 47
- EKEN, Musa , ”Salı Konuşmaları, s.3,  
<http://www.kamu.sakarya.edu.tr/salikon/sk2004.pdf>

- ERDUNLU, GÜNGÖR, ( 1994), “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Yönetimi”  
*Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 421, Haziran, s.206
- EREN, Hüseyin, (1994), “Yönetimde Merkezîyetçilik” *Amme İdaresi Dergisi* Sayı 403  
Haziran, s.149,
- EREN, Veysel, ( 2001), YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir  
Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERTEKİN, Yücel, (1998), “Çağdaş Yönetim ve Denetim” *TODAIE Dergisi*, Sayı:421,  
Aralık, s.511
- ERYILMAZ, Bilal,(2004), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, 2.Basım, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal, (1998), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, 4.Baskı, İstanbul
- GİL- ROBLES, Alvaro, OMBUDSMAN  
[www.danistay.gov.tr/5-OMBUDSMAN.htm](http://www.danistay.gov.tr/5-OMBUDSMAN.htm)
- GİRİTLİ, İsmet ve Tayfun AKGÜNER, (1987),*İdare Hukuku Dersleri*, , Filiz Kitap evi,  
İstanbul
- GİRİTLİ, İ. P. Bilgen, T. Akgüner, (2001), *İdare Hukuku*, s.199, Der Yayınları,  
İstanbul,
- GÖREN, İhsan, (1999), “Kamu Mali Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında  
Sayıştay” Konulu Seminer, *TESEV Yay.* 23 Kasım
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (2001), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 7.Basım, Turhan Kitapevi,  
Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1998), *Yönetim Hukuku*, , 11.Basım, Turhan Kitapevi, Ankara
- GÜLTEKİN, Sadettin, *Kamu Yönetimi*, Akademi yayınevi, İstanbul
- GÜNEŞ, Yaşar, (2005), ”Yeni Yasaya Göre Yerel Yönetim Birlikleri” *Türk İdare  
Dergisi*, Yıl:77 Sayı: 447, Haziran, s,157
- GÜREDİN Ersin, (1999), *Denetim*, 9. basım, *Beta Basım Yayın Dağıtım*, İstanbul, s. 5.

[http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/38ikmyra\\_fg.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/38ikmyra_fg.pdf)

Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda TESEV Görüş ve Önerileri

[http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim\\_f\\_gulen\\_dis\\_denetim\\_sistemi.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_dis_denetim_sistemi.doc)

[http://www.kidder.org.tr/php/dosyalar/memurlarnet\\_aciklama.doc](http://www.kidder.org.tr/php/dosyalar/memurlarnet_aciklama.doc)

<http://www.kamu.sakarya.edu.tr/salikon/sk2004.pdf>, salı konuşmaları,Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu

[http://www.icdenetim.adalet.gov.tr/mevzuat/ucuncu/kamu\\_ic\\_denetimi\\_strateji\\_belgesi\\_2008-2010.doc](http://www.icdenetim.adalet.gov.tr/mevzuat/ucuncu/kamu_ic_denetimi_strateji_belgesi_2008-2010.doc)

KALABALIK, Halil, (2004), *İdare Hukuku Dersleri*, , Değişim Yayınevi, 1.Basım, Sakarya

KAMENSKY, John (1996), *The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform*”, *Public Administration Review*, 56, 3.247–255.

Çeviren, TORTOP, Nuri, (2007), *Yönetim Bilimi*, ,7.Basım, Nobel Yayın, Ankara, Ekim, s.500

Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı

Kamu İç Denetimi Strateji Belgesi(2008–2010)

KARSU, Rıdvan,

[http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=47](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=47)

KEFİ, Faiza, Çev: Ceylan, F.”Betül, (2005) ,”Yeni Bilgi İletişim Teknolojileri: Yüksek Denetim Kurumlarının Karşı Karşıya Olduğu Güçlükler Ve Fırsatlar”, *Sayıstay Dergisi*, Sayı:57, ,Nisan Haziran, s, 135

KELEŞ, Hayrullah, (2006), “Kamuda etkin bir iç denetim için temel şartlar”, Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörleri Derneği tarafından yayımlanan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında “GÜNCEL MALİ SORUNLAR” isimli kitapta yayımlandı.

- KÖSEOĞLU, Özer, ( 2005), “Performans Denetimi” *Türk İdare Dergisi*, Yıl 77, Sayı 447, Haziran, s.211
- KUBALI, Derya, (1999), “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32/1, Mart, s.37
- KUYAKSİL Ali, (1995), “Yönetimi Yeniden Düzenleme” *Amme İdaresi Dergisi* Sayı 407, Haziran, s.104
- MISSES, Ludwig Vön, (2000), *Bürokrasi*, Liberte Yayınları, , s.115
- ÖRNEK, Acar, (1992), *Kamu Yönetiminin Denetimi*, Mercan Yayınevi, Ankara
- ÖZER, Akif, (2006), ”Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi” *Türk İdare Dergisi*, Yıl:78,Sayı:452, Eylül, s,3,
- ÖZTEKİN, Ali, (2002), *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitapevi, Ankara, s. 259
- ÖZTÜRK, N.Kemal, (1994), “Teknokrasinin Potansiyel Tehlikeleri ve Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, Haziran, s.52
- ÖZTÜRK, N. Kemal ve Bayram COŞKUN, (2000), ”Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel bir Bakış” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426,Yıl:72 Mart, s,145
- POLAT, Necip, Saydamlık Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim Etkinliği, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh314.pdf>
- SALİHOĞLU, Enver, 24.11.2005,  
[www.icisleri.gov.tr/Icisleri/WPX/performans\\_denetimi2.htm](http://www.icisleri.gov.tr/Icisleri/WPX/performans_denetimi2.htm)
- SARGUT, Selami, (1997), “Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu”, Ankara: *TODAİE Yay.* s.1
- SEZEN Seriyeye, (2001), “Ombudsman Türkiye için nasıl bir çözüm, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4 Aralık, s.71
- SÖYLER, İlhami,( 2006), ”Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi”,*Gazi Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi* 8/1, , s187



- ŞİRİN, Mehmet, (2006), “Denetimde Kanıt Teorisi ve Gelişimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61,Nisan-Haziran, s.23
- TAN Turgut, (2002), ”Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35 Sayı 2, Haziran, s26
- TAŞ, Hüseyin Cesurhan, (2005), ”5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama” *Türk İdare Dergisi*, Yıl:77, Sayı, 449, Aralık, s, 102–103
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin, (2000), ”Yönetim stratejilerindeki Gelişmeler, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:72, Sayı, 426, Mart, s, 37
- TORTOP, Nuri, (1994), ”Tüketicilerle İlişkiler Uluslar arası Kurallar Ve Uygulamalar”,*Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, ,Haziran, s.55
- TORTOP, Nuri, (2007), *Yönetim Bilimi*, 7.Basım, Nobel Yayın, Ankara, Ekim, , s.126
- TORTOP, Nuri , (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı:1, Mart, s. 27
- TUTUM, Cahit, (1994), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *TESAV Yay.* Ankara, s.5
- TÜSİAD, (2002), “Kamu Reformu Araştırması”, Yayın no: *TÜSİAD-T/2002–12/335* Aralık, s.159
- Umut KORKMAZ, “Kamuda İç Denetim  
[www.butce.org/htm/dergi/25/U\\_Korkmaz.pdf](http://www.butce.org/htm/dergi/25/U_Korkmaz.pdf)
- YAMAN, Âdem, (Ocak-Şubat–2008), ”Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırma sürecinde Türk denetim Sisteminde Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme Ve Öneriler”, *Mali Hukuk Dergisi* nin 133. sayısında yayımlanmıştır. s13.
- YENİCE, Ebru,”Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”,*Sayıştay Dergisi*, Sayı:61, s, 67

YILDIRIM, Turan, (2002), *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım yayınevi,3.Basım, İstanbul, s,70

YILMAZ, Abdullah ve Mustafa ÖKMEN, (2004), *Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı*", Gazi Kitap Evi, , s.10

YILMAZCAN Dilek, "Türkiye de Mali Saydamlık"

[http://www.saydamlık.org/kibris\\_dilek.html](http://www.saydamlık.org/kibris_dilek.html)

YÖRÜKLER Sacit, Yeni Konseptler Ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme (Sunum Metni),2-3 Nisan 2003,Hilton Oteli Ankara

[www.tesev.org.tr/etkinlik/tesev\\_denetim\\_gorüş\\_temmuz2004.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/tesev_denetim_gorüş_temmuz2004.doc)

[www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_kamu\\_reform\\_ozet.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_reform_ozet.php)

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5433 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"

## **ÖZGEÇMİŞ**

1976 doğumlu olan Harun KULAKSIZ ilköğretimini Rize’de tamamlamış, ortaokul ve lise eğitimini İzmit’te bitirmiştir. 2001 yılında Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü’nü başarıyla bitirmiştir. Ayrıca çift anadal hakkından faydalanarak 2 yıl Sosyoloji eğitimi almıştır. Akademik çalışma hayatına devam etmektedir.