

## ÖZET

Türkiye Yönetim tarihinde birçok yeniden yapılanma çalışması gerçekleştirilmiştir. Daha etkin bir kamu yönetimi için nelerin yapılması gerektiğini araştıran bu raporlarda yönetim ve denetimde yeniden yapılanmanın yönetimin verimlilik, etkinlik ve tasarrufla çalışmasını ve bu unsurların denetimini de içermesi zorunluluğu önerilmiştir. Bu önerinin önce yabancı ülkelerde uygulamasının gördüğümüz ardından bu deneyimlerden yararlanılarak ülkemizde girişilen uygulaması ise “Performans Denetimi” dir.

Bu denetim şekli denetim sistemini geleneksel anlayıştan farklı çağdaş bir bakış açısıyla yeniden ele almak ve denetim işlevine yeni bir dinamizm getirebilmek için çok büyük bir fırsat olarak görüldü. Kanun ve kurallara uygunluk denetimi için çalışan geleneksel denetim sonrasında fonksiyonların performansının denetlenmesi denetim kurumlarının sorumluluklarında nitelik ve nicelik olarak artış olacak, bu ise yönetim sistemine denetim işlevi ve kurumlarının öneminin artması olarak yansıtılacaktır.

Diğer taraftan sağlık önemli süreçleri hayati fonksiyonları yüksek harcamayı gerektiren çalışmaları ile performans denetimine en çok ihtiyaç duyan sektörlerdendir. Bu sektörü yüksek etkinlik ve tasarruf içinde yönetmek veya süreçlerin sonunda tüm fonksiyonları performans perspektifiyle denetlemek büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle sağlık politikalarını planlarken sağlık sektörü üzerinde kusursuz bir performans denetimi sisteminin kurulması öncelikli hedefler arasında bulunmalıdır.

Çalışmanın içeriğinde öncelikle performans denetiminin tanımı, özellikleri, unsurları, (verimlilik, etkinlik, tasarruf- VET) uygulama nedenleri ve klasik denetimden farklılıklarına değinildikten sonra bu konuların sağlık sektörü yönünden değerlendirilmesi yapılmış, bu alanda çalışmanın gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Performans denetimi yapan kurumlar, bu denetime ilişkin mevzuatla birlikte bu denetimin etkinlikle yapılabilmesi için nelerin yapılabileceği araştırılmış ve performans denetimi deneyimi bulunan ülkelerin çalışmalarından örnekler sunulmuş, ayrıca performans denetimi uygulamasında zorluklar ve alternatif çözümlerine kısaca değinilmiştir.

## **SUMMARY**

There have been reform and re-construction studies in various times at Turkey Republic history. That reports has researched what to do for more effective public management and reported very important conclusions. That reconstruction studies in management suggested a management that works with efficiency, effectiveness and economy and an audit looks for that subjects. The name of that practice we see in European Countries and than in Turkey is “performance auditing”.

That type of audit has been seen a opportunity to change audit system from classic understanding to a contemporary one and to bring a dynamism to auditing function of management. After conventional auditing that works for appropriateness to law and orders, auditing performance of the functions has been evaluated as a qualitative and quantitative increase in responsibility of audit institutions, that may reflect management system as increasing in importance of audit function and institution.

In the other hand, health with its important processes, vital functions, high expenditures needs mostly performance type audit system. Managing that sector with high efficiency and economy or auditing all functions by the end of processes from performance perspective brings high importance. For that reason when planning health politics, constructing a perfect performance audit system over health sector must have been a privileged goal.

In that study, after stating performance audit’s definitions, properties, elements (efficiency, effectiveness, economy- 3E) implementing reasons, differences from classic audit systems; analyzes from health perspective is made and necessity to work in that field have been explained.

Public constructions that may help performance audit system in Turkey, codes of practice and what to do for efficient performance audit have been researched with samples from some countries which has experienced performance auditing. The difficulties and alternative solutions to implement performance audit is stated briefly.

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne;**

**Bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Hukuk Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.**

Başkan :

.....

Üye :

.....

Üye :

.....

Üye :

.....

Üye :

.....

**ONAY**

**Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.**

...../...../.....  
(imza)

Enstitü Müdürü

(Mühür)

## ÖNSÖZ

Mevzuata uygunluk ve düzenlilik denetimini içeren geleneksel denetim anlayışından işleyişin verimli, etkin ve tasarruflu şekilde devamının da denetlendiği çağdaş denetim anlayışına geçiş, yönetim ve denetimde reform ve yeniden yapılanma çalışmalarının en başta gelen konusunu oluşturmaktadır. Sağlık sektörü ise riskli süreçleri, yüksek harcama gerektiren işlevleri ve insan odaklı faaliyetleri ile performans denetiminin en çok ihtiyaç duyulduğu alanlardandır. Bu çalışmada sağlık sektöründe performans denetimi uygulaması yurtdışı deneyimler ışığında ele alınmış; ülkemizde uygulaması önündeki engeller ve etkin bir performans denetimi için yapılması gerekenler üzerinde durulmuştur.

Performans denetimi alanında Türkçe kaynağın oldukça yetersiz oluşu ve sağlık alanında performans denetimi konusunda daha önce yapılmış bir çalışmanın bulunmaması alan çalışması aşamasında zorluklarla karşılaşılmasına sebep olmuş, yurt dışı deneyimlere çoklukla başvurularak performans denetimi raporlarından yapılan çevirilerle bu boşluk giderilmeye çalışılmıştır. Ülkelerin sistem farklılıkları ve terminolojideki uzaklık bu yararlanımları zaman zaman asgariye indirse de sağlık alanında performans denetimi çalışmalarının yurt dışında aldığı mesafenin ifade edilmesi ve faydasına dikkatlerin çekilmesi için bu yola sıklıkla başvurulmuştur.

Öncelikle lisans eğitimim sonrasında ara vermek zorunda kaldığım öğrencilik hayatıma devam etmemde en büyük pay sahibi olması hasebiyle yoğun çalışma temposuna rağmen bu tezin teşekkülünde her zaman yardım ve ilgilerini gördüğüm kıymetli danışman hocam Prof.Dr.Fazıl Hüsnü ERDEM'e, beni bugünlere getiren Rahmetli anneme, kıymetli babama ve aileme, mesai dışındaki bu akademik uğraşıma tahammülü, şevk vermesi ve fikirleri ile çalışmama katkı sağlayan hayat arkadaşşıma ve kızşıma,

Teşekkür ederim.

Ankara, Temmuz 2008

Mustafa Said YILDIZ

## İÇİNDEKİLER

<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>5</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>7</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>8</b>
<b>1. DENETİM İŞLEVINİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ</b> .....	<b>10</b>
1.1. DENETİM İŞLEVINİN TANIMI VE UNSURLARI .....	10
1.2. DENETİM İŞLEVINİN SINIFLANDIRILMASI .....	13
1.2.1. Anayasal Erkler Bakımından Sınıflandırma .....	14
1.2.2. Kurumsal Açıdan Sınıflandırma .....	15
1.2.3. Fonksiyonel Sınıflandırma.....	16
1.2.4. Amaç ve Sonuçlara Göre Sınıflandırma.....	17
1.2.5. Zaman Esasına Göre Sınıflandırma .....	18
1.3. DENETİM İŞLEVINİN AMAÇ VE FAYDALARI .....	18
1.4. DENETİM İŞLEVINİN ÖZNESİ: DENETLEYEN .....	20
<b>2. TEŞKİLAT REFORMU RAPORLARINDA DENETİM</b> .....	<b>21</b>
2.1. MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ .....	22
2.2. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ RAPORU .....	25
<b>3. SAĞLIK DENETİMİNİN DENETİM SİSTEMİ İÇİNDE YERİ</b> .....	<b>28</b>
3.1. GENEL OLARAK SAĞLIK DENETİMİ .....	28
3.2. SAĞLIK DENETİMİNİN YASAL DAYANAKLARI.....	29
3.2.1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Sağlık Denetimi .....	29
3.2.2. Yürürlükteki Kanun ve Yönetmeliklerde Sağlık Denetimi .....	30
3.3. MEVZUAT VE POLİTİKA DEĞİŞİKLİKLERİ VE SAĞLIK DENETİMİ.....	31
3.3.1. Sağlıkta Dönüşüm Projesi .....	32
3.3.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu .....	33
3.3.3. Sağlık Kurumlarının Özerkleşmesi Projesi.....	35
3.3.4. Kamu Yönetimi Temel Yasası Tasarısı .....	36
3.3.5. Çeşitli Kurumlara Bağlı Hastanelerinin Bakanlığa Devri .....	37
3.4. SAĞLIK DENETİMİNDE GÖREV ALAN ÇEŞİTLİ BİRİMLER.....	39
3.4.1. Sayıştay Başkanlığı .....	39
3.4.2. Maliye Bakanlığına Bağlı Denetim Birimleri .....	40
3.4.3. YÖK ve Genelkurmay Başkanlığına Bağlı Kurumların Denetim Birimleri .....	40
3.4.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.....	41
3.4.5. Meslek Odalarınca Denetim: .....	41
3.5. SAĞLIK DENETİMİ VE SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU .....	42
3.5.1. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun Tarihçesi .....	42
3.5.2. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Mevzuatı .....	44
3.5.3. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun Görevleri.....	45
3.5.4. Teftiş Kurulunun Faaliyetleri: 2006 Yılı Örneği .....	48
<b>4. PERFORMANS DENETİMİ</b> .....	<b>50</b>
4.1. PERFORMANS DENETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	50
4.2. PERFORMANS DENETİMİ TANIMI VE UNSURLARI.....	51
4.2.1. Verimlilik Unsuru .....	53
4.2.2. Etkinlik Unsuru .....	54
4.2.3. Tutumluluk Unsuru .....	55
4.2.4. Performans Denetiminin Diğer Unsurları .....	56
4.2.5. Unsurların Denetimi .....	56
4.3. PERFORMANS DENETİMİNİN KLASİK DENETİMDEN ÜSTÜN YÖNLERİ .....	58
4.3.1. KLASİK DENETİM ANLAYIŞINDAN FARKLILIKLAR.....	59
4.3.2. YÖNETİM SİSTEMİNE MUHTEMEL KATKILARI .....	60
4.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ.....	62

<b>5.SAĞLIK ALANINDA PERFORMANS DENETİMİ.....</b>	<b>64</b>
5.1 SAĞLIKTA PERFORMANS DENETİMİNİN GEREKLİLİĞİ.....	64
5.2 SAĞLIKTA PERFORMANS DENETİMİNİN MUHTEMEL KATKILARI.....	66
5.3 SAĞLIKTA PERFORMANS DENETİMİNİN ZORLUKLARI.....	67
<b>6. DENETİMİ GERÇEKLEŞTİRECEK KURUMLAR VE SAĞLIK SEKTÖRÜNDE PERFORMANS DENETİMİ.....</b>	<b>69</b>
<b>6.1. İLGİLİ KURUMLARIN MEVZUATINDA PERFORMANS DENETİMİ .....</b>	<b>70</b>
6.1.1 Sayıştay.....	70
6.1.2. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu .....	72
6.1.3 İç Denetçilik Müessesesi.....	74
<b>6.2. KURUMSAL AÇIDAN YURTDIŞI DENEYİMLER.....</b>	<b>75</b>
6.2.1 Avustralya’da Performans Denetimi.....	76
6.2.2 Kanada Denetim Deneyimi.....	77
<b>6.3. GÖREV ALACAK KURUMLAR AÇISINDAN TÜRKİYE UYGULAMASI .....</b>	<b>77</b>
6.3.1. Türkiye’de Performans Denetimi Uygulamasının Kurumsal Güçlükleri.....	80
6.3.2. Türkiye’de Performans Denetimi Uygulaması İçin Kurumsal Çabalar .....	81
<b>7. YURTDIŞINDA SAĞLIK SEKTÖRÜ PERFORMANS DENETİMLERİ .....</b>	<b>83</b>
<b>7.1. METODOLOJİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>84</b>
7.1.1 Amerika New Jersey Performans Raporu .....	85
7.1.2 Avustralya Sağlık Sektörü Konsolide Performans Raporu .....	86
7.1.3 Avustralya Viktorya Eyaleti Sayıştayı’nın Raporları.....	88
<b>7.2 KONU BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>89</b>
7.2.1. Viktorya Eyaleti Sayıştayı .....	90
7.2.2 Yeni Güney Galler (NSW) Eyaleti Sayıştayı.....	92
7.2.3. Bilgi Teknolojileri Konusunda Yapılan Denetimler .....	93
<b>7.3. ŞABLON-ŞEKİL BAKIMINDAN.....</b>	<b>94</b>
<b>8. ÜLKEMİZDE SAĞLIK ALANINDA PERFORMANS DENETİMİ UYGULAMALARI.....</b>	<b>97</b>
8.1. SAYIŞTAY’IN SAĞLIK ALANINDAKİ PERFORMANS DENETİMLERİ.....	97
8.2 SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU PERFORMANS DENETİMLERİ .....	99
8.3. DİĞER ÇABALAR .....	100
<b>9. SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>102</b>
9.1. DENETİMİ GERÇEKLEŞTİREN KURUMLAR AÇISINDAN .....	103
9.2 GEREKLİ YASAL DÜZENLEMELER VE KAYNAK DESTEĞİ.....	106
9.3 KAVRAM KARGAŞASININ GİDERİLMESİ .....	106
9.4 İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ .....	107
9.5 ÖLÇME-DEĞERLEME SİSTEMLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ.....	108
9.6. AKREDİTASYON VE KALİTE SİSTEMLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ .....	108
9.7 AKADEMİK ÇALIŞMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	109

## KISALTMALAR

DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
SBTK	: Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
INTOSAI	: Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
ASOSAI	: Asya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
EUROSAI	: Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
NAO	: İngiltere Denetim Ofisi
MB	: Maliye Bakanlığı
NSW	: Avustralya New South Wales Eyaleti
NCQA	: Kalite Ulusal Komitesi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
s.	: Sayfa
SPK	:Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
SDP	: Sağlıkta Dönüşüm Projesi
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Denetleme Kurulu
VET	: Verimlilik- Etkinlik-Tutumluluk

## GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetim ve denetim anlayışının mevzuata uygunluğu içeren klasik bakışının yerine kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk unsurlarını önceleyen performans denetimi anlayışı ülkemizde son yıllarda, dünyada ise daha yoğun ve sistematik olarak 1990'lı yıllar sonrasında öne çıkmıştır.

Diğer taraftan sağlık denetimi; sağlık hizmeti veren kurumların mali, idari ve teknik açılardan denetlenmesinden başlayarak tüm sağlık sektörünün denetimini içeren geniş bir çalışma alanını ifade etmektedir. Yaşamsal açıdan önem taşıyan, hatalı uygulamaların geri dönülmesi zor sonuçlara sebep olabildiği, diğer alanlara göre yüksek maliyetli sağlık sektöründe etkinlik ve verimlilikle çalışma ve israfın önlenmesi büyük önem taşımakta, bu noktada performans denetimi bir gereklilik olarak görülebilmektedir.

Kamu yönetimini şekillendirmek amacıyla hazırlanmış kamu yönetimi raporlarında devamlı olarak değinilen bu tarz denetime tam olarak geçilememiş olsa da Sayıştay Başkanlığının ve Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu kayda değer çalışmalar yapmıştır.

Henüz kurumsal olarak öğrenme aşamasında sayılabileceğimiz söz konusu denetim şeklinin sağlıklı şekilde uygulanması amacıyla yurtdışı tecrübeler üzerinde çalışmalar ve bu alanda deneyim kazanmış ülkelerin pratiklerini araştırmak gerekmektedir. Bu çalışmada performans denetimi konusunda deneyim kazanmış ülkelerin internet siteleri aracılığıyla ulaşabildiğimiz denetim raporlarından yapılan tercümelemlerle bu pratiklerin araştırılmasının ne denli önemli olabileceği ortaya konulmuştur.

Performans denetimi ve yurt dışı deneyimler ışığında Türk Sağlık Sektöründe uygulaması çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında öncelikle denetim işlevinin tanımları ve unsurlarıyla kavramsal çerçevesi çizilecek, fayda ve önemi ve çeşitli yönlerden sınıflandırılması üzerinde durulduktan sonra denetleyen



faktöründen söz edilecektir. Denetim üzerine son olarak kamu yönetiminde reform yapılması amacı ile hazırlanmış iki önemli metinde denetim konusunun nasıl irdelendiği anlatılacaktır.

Sağlık Denetiminin ülke denetim sistemi içinde yeri konulu bir diğer bölümde genel anlamda sağlık denetiminin içeriği, yasal dayanakları ortaya konacak, mevzuat değişiklikleri ve güncel reform çabaları karşısında sağlık denetiminin hangi noktada olduğu irdelenecek ve son olarak çeşitli yönlerden sağlık alanında denetim yapan birimler ile Sağlık Bakanlığının tek denetim birimi olması ile öne çıkan Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun çalışmalarına tarihçesi, mevzuatı ve görevleri ile birlikte değinilecektir.

Performans denetiminin unsurları ve yönetsel kapasiteye katkıları gibi genel özelliklerine ve sağlık sektöründe uygulanmasının gerekliliği, yönetime sağlayabileceği muhtemel katkıları ile bu sektörde söz konusu denetimi yapmanın zorlukları üzerinde durulacaktır.

Performans denetiminin sağlık alanında uygulamasının analizine ülkemizde ve dünyada bu denetimle görevli kurumların değerlendirmesi ile başlanmış, bu değerlendirme ülkemiz kurumlarının mevzuatlarının incelenmesi ve seçilen iki yabancı ülkenin denetim raporlarından örnekler verilmesi ile gerçekleştirilmiştir. Sonraki bölümde bu karşılaştırmalara devam edilmiş; yabancı ülke raporlarından örneklerle metodoloji, konu ve şekil-şablon açısından değerlendirmeler yapılmıştır.

Son olarak ülkemizde yürütülen performans denetimi çalışmaları ve bu yöndeki diğer çabalara değinilmiş, etkin bir uygulama için önerilerle çalışma sonlandırılmıştır.

Çalışma gerek performans denetimi gerekse bu denetimin sağlık alanında uygulaması bakımından henüz yoğun bir kaynak birikimi sağlanamamış olmasından ötürü bilimsel kaynak anlamında çeşitli kısıtlar taşımış, farklı ülke Sayıştayları internet sitelerinden yapılan çeviriler ve performans denetimi üzerine son dönemde yapılan çalışmalar yardımıyla sonuca gidilmeye çalışılmıştır.

## 1. DENETİM İŞLEVİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Çalışmanın bu bölümünde denetim işlevinin tanımı ve unsurları, sınıflandırılması, türleri, amaç ve etkileri üzerinde durulacaktır.

### 1.1. DENETİM İŞLEVİNİN TANIMI VE UNSURLARI

Öncelikle denetim kavramıyla neyin ifade edildiğini görebilmek için aynı ifadelerle tanımlanabilecek diğer terimler üzerinde durulmalıdır.

Gözden geçirmek, incelemek, kontrol etmek anlamına gelmek üzere daha çok muhasebe denetimi terminolojisinde yer bulan **revizyon**, benzer anlamda bakıp gözetme, gözaltında bulundurmaya ifade eden **murakabe**, kayıtlar aracılığıyla işin doğru ve düzenli yapılıp yapılmadığını araştırmak, incelemek şeklinde tanımlanabilecek **kontrol**, bir olayın aslını veya doğrusunu anlamak için yapılan araştırma, inceleme ve denetleme işlevine karşılık kullanılan **teftiş** kelimeleri denetim işlevinin amacına konusuna ve alanına göre farklılaşmış ifadeleri olarak kabul edilebilir.<sup>1</sup>

Daha çok teftiş kelimesi karşılığı sayılan ve denetim kavramının soruşturma, inceleme ve tahkikat boyutunu ifade eden “inspection” ve gözden geçirerek düzenlilik denetimi yapmayı içeren, Latince dinleme kelimesi karşılığı olmak üzere “audition” kelimeleri batı dillerindeki ayrımı gösterebilir. Bu durumda Bakanlık veya Genel Müdürlük Müfettişlerinin işlevine “**inspection**”, Sayıştay Denetçilerinin gördüğü fonksiyona “**auditing**”, genel müdürlüklerde uzmanlık denetimi yapılmasına “**control**” denilmelidir, **revizyon**<sup>2</sup> ise belli idare ve işletme içinde işleyişin denetlenmesi için kullanılabilir. Süpervizör şeklindeki iş tanımında bulunan

1 AKTUĞLU Mehmet, Denetleme ve Revizyon, İzmir, 1973, s.3

2 Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 19. Cilt, s.82.

bir yandan icraatın içinde yer alırken diğer yandan gözden geçirme işlevi yapan görev de denetime yakın tanımlamalar kapsamında değerlendirilebilir.<sup>3</sup>

Genel olarak ise denetim; kurum ve işletmelerin faaliyetlerinin teftiş, inceleme ve gerektiğinde soruşturma yoluyla mevzuata ve amaca uygun olup olmadığının saptanması ve değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir.

Carmicheal, Willingham ve Schaller aynı tanımı, “Faaliyetlere ve olaylara ilişkin iddiaların, önceden belirlenmiş değerlendirme kriterlerine uygunluğunu araştırmak amacıyla tarafsız bir şekilde nitelikli kanıt toplamayı ve bu kanıtları yine tarafsız bir gözle değerlendirmeyi içeren sistematik bir süreç.” olarak yapmaktadırlar.<sup>4</sup>

Denetim işlevinin tanımı Amerikan Muhasebeciler Birliği tarafından ise “*Faaliyetler ve olaylar ile önceden oluşturulmuş kriterler arasındaki uygunluk derecesini belirlemek için bu faaliyetler ve olaylar hakkındaki beyanlarla ilgili kanıtların tarafsız olarak elde edilmesi, değerlendirilmesi ve sonuçların ilgili kişilere iletilmesinden oluşan sistematik bir süreçtir.*” şeklinde yapılmıştır.

Son olarak denetim işlevinin tanımı daha kapsayıcı şekilde “bir kişi, bir kurum veya iktidarın; değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin, yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlardır.”<sup>5</sup> ifadesiyle tanımlanmıştır.

Ayrıca bu işlevin faaliyet ve olayı yürüten kesimin, toplumun dışındaki bir kimse tarafından yapılması gerektiğini ifade eden tanımlara da rastlanabilmektedir.

3 T.C Sayıştay Başkanlığı, Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri, Çev: Sacit YÖRÜKER, Ankara, 1999 s.30.

4 CARMICHEAL, Douglas. WILLINGHAM, John J. SCHALLER, Carol A. Auditing Concepts and Methods, 1996, s.5.

5 YÜZGÜN Arslan, Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984, s.20.

Tarafsızlığa atıf yapan yukarıdaki tanımlamalardan da çıkarılabilecek bu husus da denetim unsurları arasında sayılabilecektir.<sup>6</sup>

Denetimi iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgilendiren duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreç olarak tarif eden yukarıdaki tanımlara göre denetim kavramı;

i. Önceden belirlenmiş ölçüt, norm, standart ve kuralın bulunması, (Bu, mevzuata uygunluk denetiminde yasalar ve alt mevzuat metinleri, amaca uygunluk ve performans denetiminde daha esnek olarak duruma göre belirlenmiş kıstasları içerir)

ii. Belirli ölçütler ve standartlarla uygulama arasında bir karşılaştırma ve ölçümün söz konusu olması,

iii. Amacın denetim amacına göre farklılık arz etmesi, (Örneğin mevzuata uygunluk denetiminde mevzuatta öngörülenle bir karşılaştırma, performans denetiminde olması gerekenle- amaca uygun olanla mukayesenin söz konusu olacaktır.)

iv. Denetimin tarafsız biçimde “amaç yönelimli, nitelikli belge-kanıt toplanması” ve yine tarafsız olarak bunlardan elverişli sonuçlar çıkarılması işlevi olduğunu,

v. Denetimin sistematikleştirilmiş olmasının ve raporlamayla sonlanan bir süreç kurgulanmasının gerektiği,

vi. Denetlenen topluluk dışından biri veya bir kurum tarafından bu işlevin görülmesi, denetlenenin denetimi yapan birimin adına işlev gördüğü birime karşı bir hesap verme sorumluluğu olması ve denetleyene tanınmış ayrıcalıkların, iş görmesine yardımcı hususların bulunması,

unsurlarını içermektedir.

Denetim işlevi; konusuna, muhatabına, amacına göre farklılıklar taşımakla birlikte yukarıdaki temel özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Bir yönetsel işlev olarak ele alındığında denetim, yönetime katkı sağlama yönünden tanımlanmaktadır. Çağdaş yönetim ve denetim anlayışının da benimsediği bu tanıma göre denetim, “*Temel olarak işletmenin*

<sup>6</sup> DEMİRBAŞ Tolga, Performans Denetimi, Sayıştay ve Türkiyedeki Durumun Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2000 s.11.

*ya da yönetim biliminin ana işlevlerinden biridir. İşletmenin işlevleri sırayla ele alındığında, denetim bu işlevlerin en sonunda yer alır ve işletmenin diğer işlevlerinin gelişimini, sonucunu ve hatta zaman zaman da geleceğini izler, sorgular ve kestirimde bulunmasını sağlar”.*<sup>7</sup>

Yönetimin kendi işleyişini izlemesi, gelecek projeksiyonunu belirlemesi ve plan, program ve politikasını belirlemesi bakımlarından yönetime yardımcı bir son aşama işlevi olarak denetim bu tanımda yapıcı ve danışman işlevi ile öne çıkmaktadır.

Sonuç olarak denetim, bir örgütte yapılan eylem ve işlemlerin öngörülen amaçlara, ilkelere, kabul edilen bir plana, verilen emir ve talimatlara uygunluğunun belirlenmesi ve değerlendirilmesidir. Denetim idarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak, düzeltme gayesiyle kusurları göstererek bunların tekrarına engel olmaktır.<sup>8</sup> Her ne kadar denetimler sonucunda yaptırım uygulanabilmekte ise de bunun denetimin amacı olmadığı ifade edilmelidir.

Denetim yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemesini sağlamaya yönelik bir çeşit otokontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. İdarenin denetlenmesi yoluyla idarenin işleyişindeki aksaklıklar belirlenerek kamu hizmet ve faaliyetlerinin hukuka uygun ve toplumun ihtiyaçlarına yönelik daha iyi bir şekilde sunulması ve kaynakların daha etkin bir biçimde kullanılması hedeflenir ve bunun için gerekli tedbirler alınır.

## **1.2. DENETİM İŞLEVİNİN SINIFLANDIRILMASI**

Denetim işlevinin daha iyi şekilde anlaşılabilmesi için çok çeşitli şekillerde sınıflandırmak mümkündür. Çalışmanın amacı da gözetilerek daha çok kamu kesimi özelindeki sınıflandırmalara yer verilecektir.

---

<sup>7</sup>GÖKKAYA, Hacı Duran, İdari Denetim İçinde Teftiş Kurulları ve Müfettişlik, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1991 s.43

<sup>8</sup> TÖRTÖP, Nuri; Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, Ankara, 1990, s.152

### 1.2.1. Anayasal Erkler Bakımından Sınıflandırma

Yasama, yürütme ve yargı erkleri farklı gerekçe ve yöntemlerle ve farklı konularda denetim yapmaktadırlar.<sup>9</sup>

**Siyasi Denetim (Yasama Denetimi);** Anayasanın 98. maddesinde Soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması şeklinde sayılabilecek bilgi edinme ve denetim yollarıyla ulusal iradenin temsilcisi sıfatıyla hukuk kurallarını koyan meclisin bu kuralları uygulamakla yükümlü bulunan yönetimi sürekli gözetimi ve denetimi altında bulundurmasıdır.

**Yargısal Denetim;** İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine açık olmasını içeren anayasal teminatın kamu hukuku tüzel kişilerine karşı uygulanmasıdır. Bu işlev Türk hukuk sisteminde idari yargı denetimi şeklinde ifadesini bulmuştur.

**İdari Denetim (Yürütme Denetimi);** İdarenin kendi eylem ve işlemlerini denetlemesi olarak kısaca tariflenebilecek hiyerarşik olarak üst durumda bulunan erkin kamu menfaati için kamusal işlemleri denetlemesidir.<sup>10</sup>

Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimi şeklinde tanımlanabilecek *Vesayet denetimi* ve idarelerin kendi bünyelerinde gerçekleştirdikleri denetim olan *hiyerarşik denetim* ayırımına ise konumuz haricinde olduğu gerekçesiyle ismen değinilmekte yetinilecektir.

Bağımsız İdari Otoriteler (Düzenleyici ve Denetleyici Üst Kurullar) ve Kamuoyu Denetimi (Ombudsmanlık-Kamu Denetçiliği) şeklinde geleneksel erklerden bağımsız oluşturulan bu birimler de denetim sisteminde yerini almış bulunmaktadır.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1989. s.140.

<sup>10</sup> MUTTA, Canbağ, (2001), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul s.44

<sup>11</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref A, Akıllıoğlu, Tekin. Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999 s.40.

### 1.2.2. Kurumsal Açıdan Sınıflandırma

Denetim işlevi genel anlamda ele alındığında amaca uygunluğun, öngörülenle mevcudun, amaçlananla ulaşılanın belli standartlar, ölçütler kapsamında tarafsızca değerlendirilmesi olarak tarif edilse de hangi kurumun ne amaçla bu denetimi gerçekleştirdiği konusunda bir ayırımın yapılması zorunludur. Burada denetim birimlerinden başlıcalarına genel başlıklar altında değinilecektir.

**Devlet Denetleme Kurulu;** Cumhurbaşkanlığına bağlı bir üst düzey denetim birimi olarak öncelikle belirtilmelidir. Ardından Başbakanlığa bağlı denetim faaliyeti sürdüren **Başbakanlık Teftiş Kurulu** ve **Yüksek Denetleme Kurulu** söylenebilir. **Sayıştay** ise yüksek denetim organı olarak kamu harcamalarının denetleyicisi ve hesap mahkemesi olması nedeniyle denetim organizasyonunda önemli işlev görmektedir.<sup>12</sup>

Yurt dışında görülen Ombudsmanlık uygulamasının ülkemizdeki karşılığı sayılabilecek **Kamu Denetçiliği Kurumu**'nun kamuoyu denetimini sistematize ederek uygulamaya koyması beklenmektedir.

**Bakanlık ve Genel Müdürlük Teftiş Kurulları,** idarenin kendi kendini denetimi anlamında genel denetim, inceleme, soruşturma ve yolsuzlukla mücadele işlevleri bulunan birimlerdir. Bakanlık Genel Müdürlüklerine bağlı Kontrolörlükler, daha çok bağlı buldukları genel müdürlük alanında uzmanlık denetimi yapmakla görevlidirler. Ayrıca bazı Bakanlıkların taşra örgütünde görev yapan denetmen ünvanlı denetim elemanları yaygın denetimin yapılmasını sağlamaktadırlar. Maliye Bakanlığı Vergi, Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri bu gruptadır.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda<sup>13</sup> öngörülen **İç Denetçilik** müessesesi de bir diğer denetim birimi olarak sayılmalıdır.

<sup>12</sup> SANAL, Recep. Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No: 314, 2002, s.4.

<sup>13</sup> 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete

Gelişen ve değişen kamu yönetimi sistemine paralel bazı yeni nesil yapılanmaların bu sınıflandırmaya eklenmesinde yarar bulunmaktadır. **Bağımsız İdari Otoriteler** (SPK, BDDK, EPDK v.b) denetim işlevleri de olan düzenleyici kurullar olarak buna örnek gösterilebilecektir.<sup>14</sup>

Son olarak giderek yaygınlık kazanan Bağımsız Denetim Şirketlerinin yürüttüğü denetim de sayılmalıdır. Zira değişen koşullarda denetim işlevinin vergi denetiminde ve sermaye piyasası mevzuatında uygulaması bulunan yeminli mali müşavirlik benzeri yapılanmalarla gördürülmesi mümkün olabilecektir. Sağlık sektörü denetiminde de ilerleyen bölümlerde açıklanacağı üzere bağımsız denetim şirketlerinden hizmet satın alınması yolu tasarı halindedir.

### 1.2.3. Fonksiyonel Sınıflandırma

Yönetmelik faaliyetlerin genel işleyişinin sorunsuz devamı ve mümkün ise geliştirilmesi yönünde katkı sağlamak denetimin temel işlevi olarak kabul edilmekle birlikte denetim fonksiyonu işlev gördüğü yönetime göre farklılaşabilmektedir.

Bu farklılaşma faaliyetin mevzuata ve plana uygun olarak icra edilmesi (hukuka uygunluk denetimi) ile etkinlik verimlilik ve ekonomik olma yönünden faaliyetin denetlenmesi (performans denetimi) şeklinde olabildiği gibi personelin faaliyetinin kurumun genel ve özel amaçlarına uygunluğu veya yönetimin mali yönden kontrolü gibi konu bazında da olabilmektedir.<sup>15</sup> Ayrıca performans denetimi ile hukuka uygunluk denetiminin birlikte uygulaması gereği ile ortaya çıkan işlevin de **Bütünleşik Denetim** olarak isimlendirildiği görülmektedir.<sup>16</sup>

Denetime yüklenen işlev denetim organının denetlediği birimler nedeniyle de değişiklik göstermektedir. Denetim birimlerinden yalnızca idarenin kendi kendini denetlemesi anlamında hukuka ve amaca uygunluk denetimi yapanlar bulunduğu gibi, bu geleneksel denetim işlevi

<sup>14</sup> BAKKALOĞLU, Selçuk. Kamu Kesimi Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2004 s.44

<sup>15</sup> İNAN, Atilla, (1997), İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, Sayıştay Dergisi, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayı, Nisan-Haziran s.55

<sup>16</sup> KENGER, Erdal. Yüksek Denetim Kurulu, Denetim konulu Powerpoint sunusu.



yanında ilgili oldukları sektörün denetimini de üstlenmiş denetim birimlerine de rastlanabilmektedir. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun vergi incelemeleri veya Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun özel sağlık kurumları üzerindeki denetim yetkisi buna örnek gösterilebilir. Hiyerarşik-idari denetimi idarenin kendi kendini denetlemesi anlamında iç denetim, üçüncü kişilerin denetimini dış denetim olarak isimlendiren yaklaşım Sayıştay denetimine dış, iç denetçiler eliyle yapılan denetime iç denetim tanımlaması yapan yürürlükteki mevzuatla uygunluk taşımadığından karışıklığa sebep olmamak amacıyla üçüncü kişiler üzerinde kamunun yaptığı denetimler çalışmamızda “kamunun sektör denetimleri” olarak isimlendirilecektir.

Sonuç olarak çalışmamızın konusunu da teşkil etmesi nedeniyle Sağlık Bakanlığı bünyesinde yapılan denetimler esas alınarak bir fonksiyonel sınıflandırma yapılacak olursa; dış mali denetim ve performans denetimi (Sayıştay Başkanlığınca ve Döner Sermayeler için Maliye Bakanlığı denetim elemanlarıca), iç denetim (Bakanlık iç denetçileri eliyle), hukuka uygunluk denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimi (Bakanlık Teftiş Kurulunca) şeklinde sıralanabilir.

#### **1.2.4. Amaç ve Sonuçlara Göre Sınıflandırma**

Denetim amacı bakımından bir sınıflandırma yapılabilecektir. Öncelikle faaliyetin aksayan yönlerini tespit ederek, sorumluları aramaya yönelik denetim anlayışı ile aksayan yönü geliştirme teklifi getirebilme amacıyla arayan çağdaş denetim anlayışını ayırmak gerekmektedir.<sup>17</sup>

Bir başka açıdan denetim yönetsel kararlar almaya yönelik, yargısal kararlar almaya veya disiplin işlemleri yürütmeye yönelik veya siyasal kararlar almaya yardımcı olmaya yönelik olarak sınıflandırılabilir.

---

<sup>17</sup> ULUKAVAK, Kızıltan. Kamu Yönetiminde Teftiş Denetim, (Sistemler, Birimler, Kurumlar), Denetim Mevzuatı ve Uygulaması, T.C Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu, 1999 s.65

### 1.2.5. Zaman Esasına Göre Sınıflandırma

Denetim yönetim sürecinin son basamağı olarak, yönetimin işlevini tamamlaması sonrası gerçekleştirilebileceği gibi, yönetimin her bir basamağının izlenmesi, revizyonu anlamında faaliyet sırasında da yapılabilecektir. Bu zamanlamada diğer sınıflandırmaların etkisi olacaktır. Örneğin sorumluların tespiti için bir denetim söz konusu ise işlev sonrası bir iyileştirme amacı güdülyorsa süreç esnasında denetim söz konusu olmalıdır.

Ayrıca bu sınıflandırma rutin(sürekli) denetim veya süreklilik taşımayan denetim şeklinde de yapılabilmektedir. İlkinde belli standartlara uygunluk sürekli olarak kontrol edilmekte iken diğerinde bir standart dışı uygulama ihtimaline karşı spesifik bir denetim yapılmasından söz edilebilir.

Devlet organizasyonunda idari denetim organlarının büyük çeşitlilik göstermesi ve aynı zamanda fonksiyonların, yöntemlerin ve denetim zamanının da büyük ölçüde farklılaşmış oluşu bu denetim birimlerinin görev tanımlarının net olarak yapılmasını hangi organın, hangi metotlarla, hangi konuda denetim işlevine katkıda bulunacakları yeterli ayrıntıda açıklanmalıdır. Aksi halde bazı konuların mükerrer şekilde incelenerek bazı konulara hiç temas edilmemesi kamu kaynaklarının israfına neden olacaktır.

### 1.3. DENETİM İŞLEVİNİN AMAÇ VE FAYDALARI

Denetim kavramından çıkarımda bulunularak esas ve öz itibarıyla ulaşılabilecek olan denetim işlevinin amaçlarının ayrıca belirtilmesi gerekmektedir. Denetimin amaçlarının sürekli şekilde akılda tutulması ve güncellenmesi denetim işlevinin kalitesi ve etkinliği bakımından gerekli olacaktır. Aksi halde denetim bir yararlı yönetim aracı olmaktan çıkarak bir bürokrasi rutini ve idari formalite haline dönüşme riskiyle karşı karşıya kalabilecektir.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> SEZEN, Seriyeye. Türk Kamu Yönetiminde Kurullar-Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, Ankara, TODAİE Yayını, 2003, s. 143.

En genel anlamda denetimin planlamalara ve hukuka uygunluk ile kaynakların verimli ve etkin kullanımını amaçlayan işlev gördüğü söylenebilirse de bunun ayrıntılandırılmasında fayda olacağı şüphesizdir. Çalışmamızın konusuyla paralel şekilde bu amaç ve faydalar idari-hiyerarşik denetim üzerinde yoğunlaşarak sıralanmıştır.<sup>19</sup>

- Öncelikle **yasal düzenlemelere uygunluk** denetimi açısından, uygulamaların mevzuata, yürürlükteki yazılı hukuk kurallarına uygunluğunun tespiti olmalıdır. Uygulamadaki mevcut hali ile mevzuatça belirlenen ve olması gereken şekli arasındaki farkın tespit edilerek raporlanması denetim işlevlerinden ilk akla gelenidir.

- Yasalara uygunluk denetimiyle bağlantılı olarak, mevzuatı oluşturan ilke, norm ve standartlarda zaman içinde koşulların değişmesi ve yeni ihtiyaçların ortaya çıkması ile oluşan farklılıkların yetkili makamlara iletilmesi denetimin diğer bir önemli işlevi olmalıdır.

- Yönetimin bir işlevi ve ayrılmaz bir parçası olarak denetim; yöneticilere, karar mercilerine bir taraftan denetledikleri bünye hakkında yeterli ve doyurucu bilgi verirken diğer taraftan kurumun eksikliklerini rapor etmek ve ihtiyaç **duyduğu değişiklik, yenilenme ve gelişme yol ve yöntemlerini önermektedir.**

- Denetimin idari **planlamaya yardımcı** işlevi bulunmaktadır. Denetim kurumunun halihazırda amaca giden yolda hangi noktada olduğunu gösterir ve kuruluş vizyonunun belirlenmesine yardımcı olur.

- Denetimin **yasa koyucuya ve icra makamına danışmanlık** etme işlevi bulunmaktadır. Yasal düzenlemelerin ve uygulamaların olması gerekenleri konusunda fikir verme işlevi vardır. Bu anlamda denetim yönetime yeni açılımlar kazandırabilmektedir. Yönetimin alt kademelere ulaşabilen eli, sahayı gören gözü olması noktasında yönetimle yönetilen arasında muhtemel bir iletişim kopukluğunu önler.

---

<sup>19</sup> ÖZER, Hüseyin. Kamu kesiminde performans denetimi ve Türkiye açısından değerlendirilmesi, Doktora, Ankara, 1995. s.42.

- Denetimin en önemli işlevlerinden biri ise **eğitim ve rehberlik** işlevidir. Gerek yeniliklerin uygulamaya konması sırasında ve gerekse uygulamadaki uzmanlık gerektiren konularda denetim denetlenene eğitim ve rehberlik hizmeti sunmaktadır.<sup>20</sup>
- Son olarak denetimin denetleyenlere yönelik bir işlevinden bahsetmek olasıdır. Türk devlet yapısında da uygulaması görüldüğü şekilde, her kurumun denetim birimi kendi kurum mevzuatına hakim, uzun yıllar kuruma ilişkin konular üzerinde düşünmekten gelen bir farklılıkla **yüksek tecrübe ve kariyer sahibi kadroları yetiştiren birer okul** niteliğinde hizmet vermektedirler.

#### 1.4. DENETİM İŞLEVİNİN ÖZNESİ: DENETLEYEN

Çalışmanın önceki bölümlerinde faaliyet ve işlemleri yürüten topluluğun dışında oluşturulmuş kurul veya görevlendirilmiş personel tarafından görülmesinin denetim işlevinin unsurlarından olduğu belirtilmişti.

Denetim işlevini yerine getiren kimse denetlediği kesimden ayrı bir üçüncü kişilik olarak farklı isimlerle anılmaktadır. Örneğin denetçi ile “auditor” kavramının karşılığı olarak yapılan işlemleri tekrardan farklı usullerle kontrol, müfettiş ile “inspector” kelimesinin karşılığı olarak işlemlerin aslını ve esasını ortaya çıkararak varsa sorumluları belirlemek anlamına gelmek üzere tahkik etme karşılanmaktadır. Bunlar ve buna benzer kavramlar amaçları, çalışma şekilleri ve statüleri gibi pek çok özellikleri ile farklılıklar taşısalar dahi; tümünde olması gereken özellikler de bulunmaktadır. Burada denetim işlevinin öznesi konumundaki “denetleyen”in özellikleri üzerinde durulacaktır.

Öncelikle denetim altındaki kurum veya idarenin denetimi yaptırın mercie karşı hesap verme sorumluluğunun bulunması gerekmektedir. Bu, Sayıştay denetiminde olduğu gibi yürütme organlarının parlamentoya karşı sorumluluğu veya astın üste işleri hukuka ve amaca uygunlukla yürütmesi sorumluluğu olarak ortaya çıkabilmektedir. Denetleyen, yetkisini söz konusu hesap verme sorumluluğuna dayandırmaktadır.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> ERTEKİN, Yücel. Teftiş, Teftişin Yönetimdeki Yeri (Müfettişlik Mesleği Etik Kuralları), Denetim Mevzuatı ve Uygulaması, T.C Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu, 1999. s.60

<sup>21</sup> YÖRÜKER, Sacit ve diğerleri. Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu No:28, 1. Baskı, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara 2003, s.33

Denetleyenin bazı ayırıcı özelliklerinin bulunması denetimin sıhhati açısından önem taşımaktadır. Denetleyenin dürüstlük, sağlam karakterli olmak gibi temel özelliklerin yanında kişisel özgüven ve özsaygının yüksekliği gibi nitelikleri de taşıması gerekmektedir.<sup>22</sup>

Diğer taraftan denetleyen- denetlenen arasında finansal bağlantı olması, denetim sonucunun denetleyenin pozisyonunda, haklarında v.b değişikliklere sebep olabilmesi gibi durumlar denetimin kalitesi ve sonucun güvenilirliği üzerinde olumsuz etki yapacaktır. Finansal bağımsızlık olarak isimlendirilebilecek bu husus, denetim kurumu yapılandırılırken göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim Türk idari yapısında buna uygun bir hiyerarşik yapılanmaya gidilmiş, örneğin teftiş kurullarının organizasyon şemasında konumlandırılması ve göreve atanma-görevden alınma usulleri farklı düzenlenmiştir.

Denetim yapanın bağımsızlığı, denetim işlevinde olması gereken bir diğer önemli özelliktir. Bunu, denetimi yaptıran birime olduğu kadar denetimi yapılan birime ve denetimin muhatabına karşı bağımsızlık olarak da değerlendirmek gerekir. Denetçinin, adına denetim yaptığı mercie karşı bağımsızlığının teminat altına alınması çeşitli şekillerde sağlanabilmektedir. Müfettişlerin sicil ve disiplin amirlerinin bu esasa dikkat edilerek belirlenmesi bu konuya örnek gösterilebilecektir. Ayrıca denetim işlevinin muhatabına karşı denetçi özgür bulunmalı, kendi belirlediği kriterler ve kendi yöntemi ile kanıtlar toplayarak serbest şekilde belirleyeceği rapor kapsamında iş görmeli denetlenenin müdahalesi mevcut olmamalıdır. Denetim kurumunun teşkilat bünyesinde nasıl konumlandırıldığı burada da öne çıkacaktır.

## **2. TEŞKİLAT REFORMU RAPORLARINDA DENETİM**

Kamu yönetim ve denetimi sisteminin gelişen ve değişen koşullara uyum sağlayabilmesi sistemin sürekli şekilde yenilenmesiyle mümkün olabilecektir.

---

<sup>22</sup> GÖKKAYA, Hacı Duran. İdari Denetim İçinde Teftiş Kurulları ve Müfettişlik, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 1991 s.57.

Yönetimde reorganizasyon, reform gibi terimlerle karşılanan daha etkili bir kamu yönetiminin ne şekilde ortaya konabileceğini düzenleme çabası, sistemin sorunlarının saptanarak amaçlara daha etkin şekilde ulaştırılacak mekanizmalara nasıl ulaşılacağı üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu reform çabalarına bilimsel temel oluşturmak üzere hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporları Türk kamu yönetiminin evrimine ışık tutarken, denetim sisteminin sorunları ve bu sorunlara getirilen önerileri de içererek konumuzu aydınlatmıştır. Performans denetiminin ilk habercileri sayılabilecek bu metinlerin değerlendirilmesi konumuz açısından önem taşımaktadır.<sup>23</sup>

Bu bölümde Türk Kamu Yönetiminde reform çabalarının iki en önemli belgesi denetim sistemimiz ve performans denetimi özelinde değerlendirilecektir.

## 2.1. MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ

Varolan sorunları giderirken örgütü yeni atılımlara müsait hale getirebilecek bir yeniden yapılanmanın ciddi gerekçelere dayanması en büyük gerekliliktir. Bu ise halihazırdaki yönetsel işleyişin bilimsel metodlarla araştırılması ve getirilecek önerilere akla yatkın gerekçeler getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda Türk kamu yönetimine sistem bütünlüğü içinde yaklaşan çalışma Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir.<sup>24</sup> 1960'lı yılların ilk yarısında gerçekleştirilen ve kısaca MEHTAP olarak adlandırılan bu proje sonucunda yayınlanan rapor devlet teşkilatının bir fotoğrafını sunmuş ve problemlerini gözler önüne sermiştir. Bu başlık altında raporda ulaşılan sonuçlar ve yapılan önerilere çoğunlukla rapordaki metne aynen yer verilmek üzere değinilecektir.<sup>25</sup>

Teftiş ve denetim deyiminin yürütme organlarının kendini denetlemesi olarak sınırlandırıldığı metinde öncelikle sistemin “Şimdiki Durumu” anlatılmıştır. Teftiş birimlerinin yer aldığı devlet kurumlarını ele almadan önce bu yapının olmadığı kurum ve kuruluşlara yer verilmiştir.

<sup>23</sup> CANSIZLAR, Doğan. Kamu Yönetiminde Reform, Maliye Dergisi, Sayı 111, 1993, s 40.

<sup>24</sup> SÜRGİT, Kenan. Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayınları, No: 128, Ankara, 1972, s.12

<sup>25</sup> Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1966, s. 93-106.

“Teftiş hizmetinin teşkilatlandırılmasında tek ve ortak bir ölçü, statü veya şema mevcut değildir. Aslında tek amacı olan kamu hizmetlerinin teknik mahiyetlerindeki farklılaşmalar; teftiş ve denetlemeyi de teknik bir hizmet haline getirmiştir. Buna rağmen, coğrafi kuruluş, personel yetiştirilmesi, teftiş personeli arasında bir eşitlik sağlanması, teftiş sonuçlarını kamu hizmetlerinin yönetiminde ortaklaşa değerlendirmeyi mümkün kılacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu da tamamiyle yapılmamıştır.” Şeklinde eleştiriye yer verilen raporda teftiş birimlerinin aynı çatı altında teşkilatlandırılarak koordinasyonunun güçlendirilmesi düşüncesi tartışılmış ancak “her yürütme faaliyetinin başında bulunan sorumlu politikacı veya idareci kendi hizmet alanında işlerin yürütülüp yürütülmediğini bilmek isteyeceği, bu nedenle “merkezi bir teftiş birimi” kurulması halinde de, her idari kuruluş kendisi için yeniden teftiş ve kontrol cihazı meydana getirmek ihtiyacını hissedeceği” gerekçesiyle **her bir yürütme organının kendi Teftiş Birimi ile faaliyetlerini denetlemesini içeren tarzın devamının uygun olacağı** belirtilmiştir.

Söz konusu raporda “Her bakanlığın ve dairesinin “teftiş birimi” ihtiyacı duyması sonunda kurulan teftiş kurullarının mahiyeti, teftiş personeline bulunması gerekli vasıfların belli bir statü içerisinde düşünülmesi” ve “tüzük ve yönetmelikleri yapılarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanması” üzerinde durulmuştur ki raporun hazırlandığı 60’lı yıllardan günümüze kadar geçen süre içerisinde objektif kriterlerle liyakat ve kariyer esasına dayalı personel istihdamı konusunda bir hayli yol kat edildiği söylenebilecektir.

Teftiş birimlerinin görevleri konusunda “genellikle ya idarenin kendi icraatını yürüten görevlilerin (memurların) işlemlerini teftiş ve denetleme, yahut kanunların bazı mükellefiyetler yüklediği vatandaşların ve kuruluşların bu görevleri kanunlara uygun şekilde yerine getirip getirmediğini teftiş ve denetleme” şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiş, bunlardan ilki “iç teftiş” ikincisi ise “dış teftiş” olarak adlandırıldıktan sonra “dış teftişle görevli kamu hizmetlilerinin görevlerini gereken şekilde yapıp yapmadıklarını denetleme de yine iç teftişin konusu içerisinde” denilmiştir. “Kamu

kuruluşlarının iç ve dış teftişe yetkili elemanlar çalıştırmaları, iç teftişe yetkili olanların idarenin en yüksek otoritelerine bağlanmaları, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmeleri” ni önermekle birlikte “idarenin bazı tasarruflarına doğru teşhis konulması, dış teftişi de gerektirebilir” gerekçesiyle bir kısım teftiş personelinin her iki görevle birden sorumlu olması seçeneğini tamamen yok saymamaktadır.

Üst kademe idareci adına memurların teftişi anlamında iç teftiş, personel teftişi ve mali teftişe teftişin farklı fonksiyonları olarak yer verilen raporda çoğu teknik içerikli faaliyetlerin mevcut mevzuata uygunluğunun müfettişlerce mi yoksa hiyerarşi kademesi içerisinde mi denetlenmesinin daha uygun olacağı konusundaki kaygıyı belirtmiş, teftiş kurullarının **“tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde de buna paralel tedbirler alınarak teftiş hizmetinin yürütülmesinde inzibati ve cezai görevlerin ikinci plana bırakılması ve teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması gereklidir.”** denilmiştir. **“Yapıcı mahiyette bir idari teftiş elbette lüzumludur ve gittikçe önem kazanmaktadır.”** yargısı konumuzu teşkil eden Performans Denetiminin lüzumu üzerinde durması bakımından önem taşımaktadır.

Raporda ayrıca teftiş hizmetinin idareyle memur arasında iletişim kanallarından biri olması özelliğine değinilmiş; “Teftiş, bir irtibat vasıtası olmalıdır. Aşağı kademedeki memurun seviyesi, tutum ve düşüncesi, özellikle taşra memurunun merkeze karşı davranışı, ancak teftişle takip edilebilir. Merkezi teşkilat dışındaki memurlar, merkeze karşı pek iyi hisler beslemez. Onun hislerini düzeltmek ise, ancak taşra memurlarıyla temas imkânına sahip merkez müfettişlerinin tutum ve davranışlarıyla kabil olur.” denilmiştir.

Raporun teftişin eğitim görevi konusundaki tespiti de kayda değerdir. “Teftiş, personel eğitimi vasıtası olarak da kullanılmalıdır. Merkez idareleri taşraya genelgeler, broşür ve izahnameler göndermekle kanunların doğru olarak uygulanabileceği zehabına düşmemelidir. Taşra memurları, çoğu zaman, işlemleri kulaktan ve “rutin” olarak, niçinini, nedenini bilmeden, öğrenmiş kimselerdir. Sık sık yapılacak teftişlerin öğretici



hassası ile, memurlara merkezce yapılacak reformları takip edebilme, yürütebilme imkânları sağlanabilir.” İfadeleriyle bu unsurun önemi üzerinde durulmuştur.

Denetimin genel politikalara yol göstermesi özelliği üzerinde durulmuştur. “Yürütücülerde idareyi ıslah niyetinin mevcut olması ve teftiş kurullarının en yakın yardımcı olarak kabul edilmesi” nin teftiş hizmetinin amacına ulaşması için şart olduğu ortaya konulduktan sonra “Teftiş, siyaset tayininde politikacılara ve yüksek dereceli idarecilere ışık tutmalıdır. Siyasetin başarılı olması gerçeğe uygunluğu ile kabil olduğuna ve merkez idarelerinin birimleri içinde de yalnızca teftiş kurulları memleket çapında teşkilatla doğrudan doğruya temasta bulunduğuna göre bu kurullar, genel tutum bakımından isabetli tavsiyelerde bulunabilir. Teftiş kurulları “mümkün olan şeylerin hudutlarını” tecrübe ile öğrenmişlerdir. Memurların seviyesini iyi bilebilirler. Bu sebeple atılacak ileri adımlarda, idarenin, mevcut şartlarla imkânlarının ne olduğunu tespit, teftiş kurullarının mütalaası alınarak, başarı imkânı sağlanabilir.”

## **2.2. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ RAPORU**

1980 sonrası yeniden yapılanmalar idari teşkilat yapısının da yeniden değerlendirilmesi ve gereken düzenlemelere gidilmesi yönünde çabaları beraberinde getirmiş, DPT tarafından bu çabalara zemin hazırlamak, yapılacak 6. Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutmak üzere 1988 yılında TODAİE’den daha önce bu amaçlı yapılan çalışmaları ve uygulamaya yansımaları da değerlendirilerek idari teşkilatlanmanın sorunları, aksaklıkları ve darboğazları ile bunlara getirilebilecek öneriler konusunda araştırma yapılması istenilmiştir.

Kısaca KAYA olarak adlandırılan bu projenin amacı sonuç raporunda yönetimin etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli kamu hizmeti verebilmesini sağlayacak düzenin gereklerinin belirlenmesi olarak ortaya konmuştur. Bizzat bu şekilde nitelendirilmese de söz konusu unsurların performans denetimi terminolojisinin geniş anlamda değerlendirilmesi olduğu söylenebilecektir.

Bütün yönetim sistemine makro ölçekte bütünlük içinde yaklaşan, yönetim sisteminin tüm belirleyici yönlerini bilimsel yöntemlerle değerlendiren projede MEHTAP projesinden itibaren geçen zamanda idari işleyişte değişimler ve gelişimler de gözlemlenmiştir.

Burada “Proje Sonuç Raporu”nun Denetime ilişkin bölümlerine çoğunlukla metne sadık kalınarak yer verilecektir.

KAYA Raporu da MEHTAP’a benzer şekilde önce “Durum” tarifi yapmış, sonrasında “Öneriler” getirmiştir. “Denetimde temel amaç örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, **örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır.**” Denilerek de MEHTAP Raporunun “**Yapıcı mahiyette idari teftiş**” hedefi tekrarlanmıştır. Denetim yoluyla örgütsel işleyişin sürekli izlenip eksik yönlerin belirlenmesi ve örgüt amaçlarından sapmanın engellenmesinin mümkün olacağına değinilen raporda idari denetimin sınıflandırması da MEHTAP raporundaki sınıflandırmaya benzer şekilde iç denetim (hiyerarşik denetim, mali denetim ve mevzuata uygunluk denetimi) ve dış denetim (kamusal örgütlenme dışında gerçek ve tüzel kişilerin denetimin anlatmak üzere) ayrımı yapılmıştır.

Etkililik Denetimi tüm denetim biçimlerini içeren bir kavram olarak yürütme eylem ve işlemlerinin amaç, plan, bütçe, örgütlenme, yöntem gibi değişkenler yönünden etkin biçimde yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesi olarak tanımlanmış ve bu tür denetimin “üzerinde gereği gibi hemen hiç durulmayan denetim konularından biri” olduğu belirtilmiştir.

Müfettişlerin görevleri denetim, soruşturma ve rehberlik şeklinde sıralanmış, geliştirici ve öğretici nitelikli rehberlik görevinin sürekli olarak geri plana atılması ve işlerlik kazanamaması eleştirilmiştir.

Teftiş personelinin göreve alınmasında ortak bir standardın bulunmadığı eleştirisi MEHTAP raporuyla benzerlik taşıyan bir diğer tespittir ki; bu konuda yukarıda da belirtildiği gibi mesafe kaydedilmiştir.

Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır. Aynı biçimde, denetimde personele rehberlik etme işlevinin de gereği gibi gerçekleştirilebildiğini söylemek güçtür.

Raporun “Öneriler” kısmında aşağıdaki hususlara değinilmiştir.

Denetim; amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak yaklaşım içinde düşünülmelidir

Sonuçları Amaç ve siyasaaların saptanarak plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde ışık tutucu olmalıdır.

Etkililiği gelişmelere daha duyarlı hale getirilerek artırılmalıdır.

Rehberlik sistemi oluşturulmalı; eğitim, sağlık ve mühendislik gibi özel yetiştirmesi öngören meslek alanlarında bilimsel amaçlı mesleki danışmanlık görevi olarak uygulanmalıdır.

Denetlemede örgütsel yapı ve işleyişe yönelik ortak kurallar saptanarak, denetim birimlerinin çalışma düzenleri güçlü bir yasal temel üzerine oturtulmalıdır. Denetim görevinin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır.

Etkililik denetimine önem verilmeli, denetim organları bu tür denetimi yapacak düzeye yükseltilmelidir.

Özel hukuk tüzel kişilerine yönelik denetim yapı ve yöntemce geliştirilerek etkinleştirilmelidir.

Sonuç olarak KAYA Raporu da MEHTAP'a benzer şekilde denetimin "eğitim ve rehberlik" boyutunun öne çıkarılması, yapıcı nitelikte etkilik denetimine önem verilmesi, amaç ve politikaların belirlenmesi konusunda politika yapıcılara denetimin yardımcı olması gereğini belirtmiş, denetimin inceleme ve soruşturma eksenli çalışma şeklinin gelişmelere daha uygun hale getirilmesi önerilmiştir.

### **3. SAĞLIK DENETİMİNİN DENETİM SİSTEMİ İÇİNDE YERİ**

Bu bölümde; sağlık denetimi, anayasal ve yasal mevzuat dayanakları, mevzuat ve politika değişiklikleri karşısında deneti sisteminin durumu, sağlık denetiminde görev alan çeşitli birimler anlatılacak ve son olarak Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun işlevlerine yer verilecektir.

#### **3.1. GENEL OLARAK SAĞLIK DENETİMİ**

Sağlık denetimi ilaç üretim yerlerinden hastane ve benzeri sağlık kuruluşlarının denetimine, insani tüketim amaçlı sulardan kaplıcaların denetimine kadar çok ve çeşitli konularda işlev görmektedir. Denetim, ruhsatlandırma ve ruhsat şartlarının takibi amaçlı Sağlık İl Müdürlüğünün gözetimleri kapsamında olabildiği gibi, şikayet ve ihbar üzerine, inceleme ve soruşturma amaçlı olarak Müfettişlerce yapılan tahkikatlar şeklinde de olabilmektedir.

Sağlık İl Müdürlüklerinin "*Taşra denetimi*" şeklinde adlandırabileceğimiz şekilde çeşitli konularda, konunun içeriğine özel olmak üzere oluşturulan denetim ekipleri ile inceleme ve denetimlerini sürdürmektedirler. Daha çok denetime tabi kuruluş ve kişilerin asgari şartları taşımalarına yönelik bu denetim bir uzmanlık denetimi hüviyetindedir.

Diğer taraftan ülke ölçeğinde yerindelik ve mevzuata uygunluk anlamında genel denetim yapan Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu "*Merkezi denetim*" olarak adlandırabileceğimiz bu işlevi ile il müdürlüklerinin taşrada yaptıkları denetimi daha

makro ölçekte ve daha planlı şekilde yürütmektedir. Kurul aynı zamanda sağlık alanında yolsuzlukla mücadele görevini de yürütmekte, soruşturma ve incelemelerle bu işlevini yerine getirmektedir. Bu ve benzeri görevlere Teftiş Kurulunun görevlerine ilişkin olarak ilerleyen bölümlerde yer verileceğinden burada bahsetmekle yetinilmiştir.

### 3.2. SAĞLIK DENETİMİNİN YASAL DAYANAKLARI

Bu bölümde sağlık denetiminin anayasal ve yasal dayanaklarından kısaca söz edilecek, denetimlere dayanak teşkil eden mevzuat yapısına bazı örnek denetim alanlarından bahsedilmek suretiyle değinilecektir.

#### 3.2.1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Sağlık Denetimi

Anayasamızın<sup>26</sup> 6. maddesindeki “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan Devlet yetkisi kullanamaz” hükmü göz önünde bulundurulduğunda sağlık alanında Devlet adına denetim yapma yetkisinin kaynağını ifade etmek yerinde olacaktır. **Anayasa, 56. maddesindeki** “ Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, iş birliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını **tek elden** planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir.” İfadesiyle devlete **sağlık hizmetlerini tek elden planlama ve bu planlar çerçevesinde hareket edilip edilmediğini denetleme görevi** yüklenmiştir.

Anayasada her hangi bir duraksamaya meydan vermeyecek şekilde sağlık hizmetlerinin “tek elden” denetlenmesinin düzenlendiği görülmekle, faaliyetini hangi kuruma bağlı olarak sürdürdüğüne bağlı olmaksızın toplum sağlığını ilgilendiren işlev gören tüm kurumların tek elden denetlenmesinin öngörüldüğü söylenebilecektir.

<sup>26</sup> 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Resmi Gazete.

### 3.2.2. Yürürlükteki Kanun ve Yönetmeliklerde Sağlık Denetimi

*Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*<sup>27</sup> 19. Maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı ve görevlerine yer vermiştir. Kurul görevlerini teşkilat yasasındaki bu maddeye dayanarak icra etmektedir.

Dayanak sayılabilecek düzenlemeleri sayarken öncelikle 3628 sayılı *Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu*<sup>28</sup> üzerinde durmak gerekecektir. Nitekim söz konusu kanun yolsuzlukla mücadelede öncelikle uygulanan mevzuat metni olarak öne çıkmaktadır.

4483 sayılı *Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*<sup>29</sup> ise ön inceleme yapılması ve müfettiş ve muhakkiklere yargıya yardımcı bir işlev yüklemesi bakımından önem taşımaktadır.

*Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik*<sup>30</sup>, *Özel Hastaneler Yönetmeliği*<sup>31</sup>, *Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik*<sup>32</sup> ile *Akupunktur Tedavisi Uygulanan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik*<sup>33</sup> esaslarına göre sayılan kapsamdaki özel sağlık hizmeti veren kuruluşların denetimi yapılmaktadır. Söz konusu yönetmeliklerde kurumların İl Sağlık Müdürlükleri tarafından oluşturulan ekip tarafından belli aralıklarla, düzenli olarak ve ayrıca şikayet, soruşturma veya Bakanlık merkez teşkilatının talebi üzerine olmak üzere olağan dışı şekilde denetlenmesi düzenlenmiştir. Bu denetimler sonucunda kuruluşların faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması ve ruhsatnamelerinin iptali gibi cezalar verilebilmektedir.

*Diş Protez Laboratuvarları Yönetmeliği*'nde<sup>34</sup> bu laboratuvarların il denetim

<sup>27</sup> 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazete.

<sup>28</sup> 04.06.1990 tarih ve 20508 sayılı Resmi Gazete.

<sup>29</sup> 04.12.1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazete.

<sup>30</sup> 15.02.2008 tarih ve 26788 sayılı Resmi Gazete.

<sup>31</sup> 27.03.2002 tarih ve 24708 sayılı Resmi Gazete.

<sup>32</sup> 14.10.1999 tarih ve 23846 sayılı Resmi Gazete.

<sup>33</sup> 17.09.2002 tarih ve 24879 sayılı Resmi Gazete.

<sup>34</sup> 07.12.2005 tarih ve 26016 sayılı Resmi Gazete.

ekiplerince denetimi, *Kordon Kanı Bankacılığı Yönetmeliği*<sup>35</sup> yine İl Müdürlüklerince denetim, *Optisyenlik Müesseseleri Hakkında Yönetmelik*<sup>36</sup>te ise olağan-rutin ve olağan dışı denetime birlikte yer verilmiştir.

*Kaplıcalar Yönetmeliği ve İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik*<sup>37</sup> ile ise içme, kaplıca ve şifalı suların denetimi ile memba suyu benzeri içme suyu üretim yerlerinin denetimi Sağlık Bakanlığının yetki ve görev kapsamında bırakılmıştır.

*Beşeri Tıbbi Ürünler İmalathaneleri Yönetmeliği*<sup>38</sup> ile ise ilaç üretim yerlerinin denetimi düzenlenmiştir.

Eczaneler ve ecza depoları, Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun<sup>39</sup> gereğince Sağlık Bakanlığı denetimi altındaki diğer kuruluşlar olarak göze çarpmaktadırlar.

Burada önceki uygulamasında Sağlık Bakanlığının yetkili bulunduğu “gıda denetimi” konusunda *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*<sup>40</sup> sonrası istisnai haller dışında Tarım Bakanlığının yetkili ve sorumlu olduğu belirtilmelidir.

Yukarıda da görülebileceği gibi sağlık alanında denetim geniş bir çalışma alanı ve mevzuat yoğunluğu ile sürdürülmektedir. .

### **3.3. MEVZUAT VE POLİTİKA DEĞİŞİKLİKLERİ VE SAĞLIK DENETİMİ**

Mevzuat metinlerindeki değişikliklerde etkili olması beklenen “Sağlıkta Dönüşüm Projesi” ile sağlık denetimi ilişkisi, 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu” ve “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”nda denetim konusu ve ile

<sup>35</sup> 05.07.2005 tarih ve 25866 sayılı Resmi Gazete.

<sup>36</sup> 27.09.2004 tarih ve 25596 sayılı Resmi Gazete.

<sup>37</sup> 17.02.2005 tarih ve 25730 sayılı Resmi Gazete.

<sup>38</sup> 23.10.2003 tarih ve 25268 sayılı Resmi Gazete.

<sup>39</sup> 18.12.1953 tarih ve 6197 sayılı Resmi Gazete.

<sup>40</sup> 05.06.2004 tarih ve 25483 sayılı Resmi Gazete.

hastane özerkleşmesini düzenleyen yasa tasarılarında denetim konularına bu bölümde değinilecektir. Söz konusu mevzuat metinleri ve tasarılarının değerlendirilmesi sağlık denetiminin geleceği konusunda bir projeksiyon işlevi sağlayabilecektir.

### 3.3.1 Sağlıkta Dönüşüm Projesi

Sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organizasyonu, finansmanının sağlanması ve sunulması amacıyla hazırlanan Sağlıkta Dönüşüm Projesinin <sup>41</sup> temel ilkeleri; **insan merkezlilik, sürdürülebilirlik, sürekli kalite gelişimi, katılımcılık, uzlaşmacılık, gönüllülük, güçler ayrılığı, desentralizasyon ve hizmette rekabet** olarak sıralanmış, güçler ayrılığı ilkesinin formülasyonu “sağlık hizmetlerinin finansmanını sağlayan, planlamasını yapan, denetimi üstlenen ve hizmeti üreten güçlerin birbirinden ayrılması” olarak yapılmakla denetimin diğer birimlerden ayrı ve özerk biçimde yapılandırılacağına işaretleri verilmiştir.

Proje'nin bileşenleri;

- Planlayıcı ve Denetleyici Bir Sağlık Bakanlığı,
- Stratejik planlama, insan kaynakları politikası, personel yönetimi, kaynak dağılımı, malzeme yönetimi konularında yeni misyonunun tanımlanması,
- Mali ve yönetsel kontrol ve denetimin taşra teşkilatına aktarılmasına yardımcı olacak şekilde yeniden yapılanması,

- Herkesi Tek Çatı Altında Toplayan Genel Sağlık Sigortası,

Şeklinde ortaya konmuş, öncelikle denetim işlevi Bakanlığın asli fonksiyonu olarak benimsenmiştir.

Diğer taraftan “*mali ve yönetsel kontrol ve denetimin taşra teşkilatına aktarılmasına yardımcı olacak şekilde yeniden yapılanma*” öngörülerek denetimin yaygınlaştırılması öngörülmüştür.

<sup>41</sup> <http://www.izleme.saglik.gov.tr/08.htm>, 13.03.2008.



Sağlık hizmetlerinde desantralizasyon hedefine paralel bu söylemin; denetimin yerelleşmesi şeklinde değil, planlamaya ve organizasyona yardımcı merkezi denetim devam ederken diğer taraftan taşradaki denetim faaliyetinin daha nitelikli hale getirilerek devamı şeklinde algılanması gerekmektedir.

Sağlık Bakanlığında icrai işlevlerin desantralize edilmesi ve daha alt birimlere aktarılarak bu birimler üzerinde planlayıcı ve denetleyici bir yapılanmaya gidilmesi hedeflenmektedir. Bu durumda denetimin ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitlenmesi ve değişmesi doğal karşılanmalıdır. Nitekim ilaç ve tıbbi cihazların yönetiminde söz sahibi olacak düzenleyici ve denetleyici nitelikte “*Ulusal İlaç Kurumu*” ve “*Tıbbi Cihaz Kurumu*” kurulması ve bu konulardaki denetimin bu kurullarca organizesi hedeflenmektedir. Bu kurumların altyapısını diğer sağlık idarecileri ve sağlık profesyonelleriyle birlikte sağlık denetiminde tecrübeleri bulunan Sağlık Bakanlığı Müfettişlerinin oluşturması doğal karşılanmalıdır.

Desantralizasyon politikasının büyük ölçüde amaçladığı kendi yönetim kararlarından, hizmet kalitesinden ve verimliliğinden sorumlu “İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Sağlık İşletmeleri”nin “bu hizmeti verirken hizmet kalitesi ve sözleşme esaslarına uygun fiyat uygulamaları açısından denetlenmesi”ne de proje anlatımında yer verilmiştir.

Sonuç olarak sağlıkta dönüşüm projesi ile kamu ve özel sağlık sektöründe planlayıcı ve denetleyici rol üstlenmesi beklenen Sağlık Bakanlığında denetim işlevi çeşitlenip farklılaşmakla birlikte bu değişimin de gerektirdiği şekilde güçlenmektedir.

### **3.3.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu**

*Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu* yasa metnindeki tanımıyla “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek” amacıyla

10.12.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Mali Denetimi iç denetim, dış denetim ve ön mali kontrol bileşenleriyle kurgulayan söz konusu yasa, kuşkusuz Sağlık Bakanlığına bağlı kuruluşların mali denetimini de ilgilendirmektedir.

Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık kuruluşlarının “döner sermaye” hüviyetinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kanunun Geçici 11. Maddesine değinmek faydalı olacaktır. Bu maddede Döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçelerinin ilgili oldukları idarelerin bütçeleri içinde yer aldıklarından söz edildikten sonra “Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir. Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.” denilmiştir. Daha sonra ertelenen bu tasfiye işleminin pilot uygulama halinde olan Hastanelerin özerkleşmesi ve hastane birliklerinin kurulması amaçlı Sağlık Bakanlığı Politikasıyla paralellik taşıdığı görülmektedir.

Bu konuda son olarak söz konusu yasanın ikincil mevzuatı olan ***Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği***nden<sup>42</sup> söz etmek gerekmektedir. 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe giren söz konusu yönetmeliğin 13. maddesinde işletmeleri ilgili idarenin denetim elemanları, Bakanlık ve Sayıştay tarafından denetleneceği, ayrıca ilgili idare iç denetçilerince denetime tabi tutulacağı hükmüne yer verilmiştir.

Sonuç olarak her ne kadar 5018 sayılı kanun metninde “ilgili idarenin denetim elemanının” mali denetimine yer verilmemiş olsa dahi yönetmelik gereği Döner Sermayeli Sağlık İşletmelerinin iç denetim, dış denetim (Sayıştay), Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının denetimi altında olmasının öngörüldüğü anlaşılabilecektir.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete.

<sup>43</sup> YILDIZ Mustafa Said, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Getirdikleri, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:37, 2007, s.68.

### 3.3.3. Sağlık Kurumlarının Özerkleşmesi Projesi

Desantralizasyon yani en genel anlamıyla “yerelleşme”nin sağlıkta dönüşüm projesinin en önemli bileşenlerinden olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu çabanın sağlık denetimi yapı ve işleyişine etkisi nedeniyle tasarı halindeki bu yasa çalışmalarında denetimin yerinden bahsetmek gerekecektir.

Hizmetlerin yerelleştirmesi suretiyle, daha az maliyetle, verimli ve kaliteli hizmet sunmaya odaklı kamu hastaneleri yapılandırmak hükümet programları, 9. Kalkınma planı ve sağlıkta dönüşüm programının sağlık hizmeti sunumu için belirlediği amaç olarak öne çıkmaktadır.

Son dönemde yoğunlaşan yasalaştırma çalışmalarında denetimin de farklı bir anlayış ve içerikte tasarlandığı görülmektedir.<sup>44</sup>

Söz konusu tasarılarından “Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı<sup>45</sup>”nda “Birliklerin idari ve teknik denetimi Bakanlıkça, mali denetimi Maliye Bakanlığınca, dış denetimi ise Sayıştayca yapılır.” ifadelerine yer verilmiş. Ayrıca denetim sistemimizde yeni sayılabilecek bir uygulama olarak bağımsız denetim kurullarından hizmet satın alınması yoluna yer verilmiştir.

Söz konusu tasarıda, “*Birliklerin görev ve hizmetlerini ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlığını önemli ölçüde olumsuz etkilemesinin kamu denetim elemanlarınca tespiti halinde Bakanlar Kurulunca yönetim kurulu üyeleri ile diğer bazı pozisyonlarda istihdam edilen personelin görevlerinin Bakanlıkça görevlendirilen personelce yürütülmesine veya bu Kanundaki usullere göre birlik statüsü kaldırılarak hastanelerin yeniden Bakanlığa bağlanmasına karar verilebileceğine*” de değinilmiş; hastanelerin derecelendirilmek suretiyle değerlendirileceği, özerkliğin devamına ancak söz konusu durumun faydasının denetim elemanlarınca tespiti halinde karar verileceği

<sup>44</sup> YILDIZ Mustafa Said, Döner Sermayelerin Geleceği ve Hastane Döner Sermayeleri, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:38, 2007, s.71

<sup>45</sup> [http://www.bsm.gov.tr/duyuru/docs/KT\\_06032007\\_1.pdf](http://www.bsm.gov.tr/duyuru/docs/KT_06032007_1.pdf), (30.07.2008)

düzenlenmiştir. Bu durumun denetime ve sonuçlarına atfedilen değeri gösterdiği söylenebilecektir.

Son tahlilde idari ve teknik denetiminin Sağlık Bakanlığınca yapılması öngörülen özerk sağlık kuruluşlarının derecelendirme ve özerkliklerinin geri alınmasını da içeren ölçüde sıkı şekilde denetlenmesinin esasa bağlandığı görülecektir.

### 3.3.4. Kamu Yönetimi Temel Yasası Tasarısı

29.12.2003 tarihinde TBMM'ye sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı<sup>46</sup>, tasarı metnindeki ifadesiyle “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; 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 teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” amacıyla düzenlenmiş ancak yasalaşamamıştır.

Bu tasarıda denetime ilişkin olarak yer alan ifadeler, söz konusu metinde kurgulanan modelin halen geçerliliğini koruması ve bu modele yönelik çalışmaların devam ettiğinin bilinmesi nedeniyle önem taşımaktadır.

Üst düzeyde yerleşmeyi içeren bu tasarıda öncelikle Sağlık Bakanlığı'nın tasarı eki II sayılı cetvelde gösterilmek suretiyle “**taşra teşkilatı olmayan bakanlıklar**” arasında sayıldığı, ayrıca Geçici Madde 1/a'da belirtildiği şekliyle “Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine” devrinin öngörüldüğü belirtilmelidir.

<sup>46</sup> <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>, (03.08.2008)

Tasarının 40. maddesinde “Denetlemeye yetkili kurumlar”ın 5018 sayılı kanuna da paralel şekilde iç ve dış denetim şeklinde sınırlandırıldığı görülmekle birlikte, 14. maddede Bakanın görev, yetki ve sorumluluklarını sayarken “Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar.” hükmüne ve 18. maddede **“İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir.”** ifadelerine yer vermek suretiyle beş bakanlıkla sınırlı tutulan biçimde ve kurum dışı kişi ve kuruluşların denetlenmesi gerekçesiyle ‘danışma ve denetim birimi’ şeklinde ana hizmet birimi kurulmasına izin verilmiştir.

KYTY’nun yasa isminde de geçtiği üzere temel-genel bir düzenleme tasarısı olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu hükmün, sağlık bakanlığının denetlemek durumunda olduğu sektörlerin fazlalığı, sağlık hizmeti denetimini hayati niteliği ve bunun gibi birçok neden dolayısıyla Sağlık Bakanlığı özelinde tekrar düzenleneceği söylenebilecektir. Diğer taraftan Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve 9. Kalkınma Planının denetimi çeşitlendiren ve önemini artıran anlayışının bu yeniden düzenlemeyi mecbur kılacağı kuşkusuzdur.

### 3.3.5. Çeşitli Kurumlara Bağlı Hastanelerinin Bakanlığa Devri

Sosyal Sigortalar Kurumu, TCDD gibi birçok farklı kurumsal yapılanmaya bağlı olarak verilen hastane hizmetinin büyük ölçüde Sağlık Bakanlığı bünyesinde toplanması, söz konusu hastanelerin Bakanlığa devri ile mümkün olmuştur. Bakanlığın sağlık hizmetlerini tek elden koordine ve organizasyonu şeklinde özetlenebilecek olan sorumluluğu da böylece gerekli yasal zemine kavuşmuştur.

**Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu(MEHTAP)**’nda bu durum ve bu durumun sebep olduğu koordinasyon probleminde şu ifadelerle değinildiği

görülmektedir: “Türkiye’de hastane hizmetleri çeşitli kamu idareleri tarafından yürütülür; özel teşebbüs tarafından idare edilen hastaneler yatak sayısı bakımından, büyük bir yer tutmaz. Kamu kesiminde, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, İşçi Sigortalı Kurumu, Milli Savunma Bakanlığı, iktisadi devlet teşebbüsleri (özellikle TCDD) ve belediyeler ayrı ayrı hastaneler yapmakta ve idare etmektedirler. Bu hastanelerin kuruluş ve yapımlarında genel bir plan gözetilmemektedir. Faaliyetlerinde bazen tesadüfi bir koordinasyon mevcut olmakla beraber, bu yetersizdir. Resmi ve bütün sonuçlarıyla bir koordinasyon mevcut değildir. Bu durumun sonucu olarak hasta yatakları yurt ölçüsünde eşit bir şekilde dağılmamakta, mevcut yataklardan gereği gibi faydalanılmamaktadır. Böylece bir yandan karşılanamayan ihtiyaçlar dururken öte yanda boş hastane yatakları bulunabilmektedir. Bu karışıklıkta hastanelerin iç idarelerinin organizasyon ve metot tekniklerine uygun bir şekilde düzenlenmemiş olması da rol oynamaktadır.”<sup>47</sup>

Aynı konuya kısaca KAYA olarak bilinen **Kamu Yönetimi Araştırması Raporu**’nun da Sağlık Başlığı altında değindiği görülmektedir. Bu raporda “Sağlık hizmeti üreten kuruluşların başında Sağlık Bakanlığı yer almaktadır. Ancak yukarıda da değinildiği gibi bu bakanlıkların yanında Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, üniversiteler, KİT’ler ve yerel yönetim kuruluşları ile öteki kuruluşlar da değişik amaçlarla çeşitli tür ve nitelikte sağlık hizmeti vermektedirler. Sağlık hizmeti üreten kuruluşların dağınık bir gelişim göstermesi bunlar arasında gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasını olumsuz yönde etkilediği gibi hizmet etkililiğini de düşürmektedir.” İfadelerine yer verildikten sonra “Sağlık hizmetlerine ilişkin genel siyasarın saptanması, ilgili kararların alınıp planlanması, yürütülmesi ve denetimi görevlerinin merkezi yönetim içinde başlıca sorumlusu Sağlık Bakanlığı olmalıdır. Bu yaklaşım içinde Milli savunma Bakanlığı, üniversiteler ve yerel yönetim kuruluşları dışındaki kamu kurumlarına bağlı olarak hizmet veren başta SSK’ya ait olmak üzere bütün hastaneler sağlık hizmetinin yürütülmesinden sorumlu bulunan Sağlık Bakanlığıyla ilgilendirilmelidir.”<sup>48</sup> denilmiştir.

<sup>47</sup> Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, TODAİE, 1963 s.72.

<sup>48</sup> Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, TODAİE Yayın No:238, 1991 s.87.

Bu öneriye büyük ölçüde uygun şekilde birçok kurum ve kuruluşa bağlı hizmet veren hastanelerin Sağlık Bakanlığına devri gerçekleşmiş, bu durum Bakanlığın tek elden organizasyon ve koordinasyon kabiliyetini artırmış, yetki alanını genişletmiştir. Bu şekilde niteliksel olarak artan sağlık hizmeti veren kuruluş sayısının hizmet kalitesinin artması etkili bir denetimle mümkün olacaktır.

Diğer taraftan giderek büyüyen Özel Sağlık Sektörü de denetimin artırılması ve etkinleştirilmesini gerekli kılmaktadır.

### **3.4. SAĞLIK DENETİMİNDE GÖREV ALAN ÇEŞİTLİ BİRİMLER**

Özel sektörde ve kamu sektöründe sağlık alanında hizmet veren ve yürürlükteki mevzuatın denetlenmesini öngördüğü her türlü kurum, kuruluş, kişi ve topluluğun idari, mali, teknik ve mesleki açılardan denetimini yapan kurumların sadece isimleri sayılmakla yetinilecek, Anayasanın Sağlık alanında genel düzenleyici ve denetleyici kabul ettiği Sağlık Bakanlığının tek denetim birimi hüviyetinde bulunan Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu'na bir sonraki alt bölümde ayrıca değinilecektir.

#### **3.4.1. Sayıştay Başkanlığı**

Sayıştay Kanunu<sup>49</sup>'nda da belirtildiği gibi Sayıştay; “Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli” sayılmıştır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda da ‘dış denetim’le görevlendirilen Sayıştay Başkanlığı sağlık sektöründe faaliyet gösteren tüm kamu tüzel kişilerini söz konusu yetkiye dayanarak denetler.

Sayıştay Başkanlığının performans denetimiyle ilgili ilerleyen bölümlerde ayrıntılı şekilde üzerinde durulacağı üzere Sağlık sektöründe performans denetimi çalışmaları da bulunmaktadır.

<sup>49</sup> 27.02.1967 tarih ve 12538 sayılı Resmi Gazete.

### 3.4.2. Maliye Bakanlığına Bağlı Denetim Birimleri

Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Muhasebat Genel Müdürlüğü Kontrolörleri ve bu genel müdürlüğe bağlı olarak illerde Defterdarlıklar bünyesinde görev yapan Muhasebe Denetmenleri, 5018 sayılı kanunun ikincil mevzuatı *Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*<sup>50</sup>'nin verdiği yetkiye dayanarak döner sermaye saymanlıklarında mali denetimlerini sürdürmektedirler.

### 3.4.3. YÖK ve Genelkurmay Başkanlığına Bağlı Kurumların Denetim Birimleri

Üniversiteler bünyesinde kurulmuş ve sağlık hizmeti vermekte olan başta Eğitim ve Araştırma Hastaneleri olmak üzere sağlık kuruluşları, mali yönden Sayıştay ve Maliye Bakanlığı denetimi altındadırlar. Bilimsel, etik ve çalışanların disiplini açılarından ise *Yükseköğretim Kanunu*<sup>51</sup> hükümlerine tabidirler. Bu kanunda bilimsel denetim yanında Yükseköğretim Denetleme Kurulunun denetim işlevini yerine getirmesi öngörülmüştür.

Genel Kurmay Başkanlığına bağlı faaliyet gösteren Askeri Tıp Akademileri, Askeri Hastaneler ve diğer sağlık kuruluşları da saymanlıklarının denetlenmesi yoluyla mali açıdan Sayıştay ve Maliye Bakanlığı denetimi altındadırlar. Söz konusu idarenin kendi denetim birimleri vasıtasıyla yürüttüğü denetimleri sağlık denetimi kapsamında ele almak mümkündür. Nitekim bu kuruluşlardan Gülhane Askeri Tıp Akademisinin idari denetiminin Genelkurmay Başkanlığınca yapıldığı görülmektedir. Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu<sup>52</sup> 37. maddesinde: “Genelkurmay Başkanlığı ayrıca, eğitim, öğretim ve diğer faaliyetlerin bu Kanunda belirtilen amaca ve ana ilkelere uygunluğunu, Gülhane Askerî Tıp Akademisi Yüksek Bilim Konseyinden yeteri kadar üye almak suretiyle de denetler. Öğretim elemanlarının görevlerini yapmaları bölüm başkanları,

<sup>50</sup> 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete.

<sup>51</sup> 06.11.1981 tarih ve 17506 sayılı Resmi Gazete.

<sup>52</sup> 19.11.1983 tarih ve 18226 sayılı Resmi Gazete.



enstitü ve yüksekokul müdürleri, eğitim hastaneleri komutanları, Dekan ve Gülhane Askerî Tıp Akademisi Komutanı tarafından izlenir ve denetlenir.” denilmiştir.

Son olarak Anayasal bir görev ve sorumluluk olarak kamu sağlığını tek elden planlamak ve denetlemekle görevli Sağlık Bakanlığının Yüksek Öğretim Kurulu ve Genel Kurmay Başkanlığına bağlı bu sağlık kuruluşlarını da denetlemekle görevli olduğu söylenmelidir.

#### **3.4.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı**

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığında, Başkana bağlı olarak faaliyet gösteren Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın sağlık sektörüne bakan yönü sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunan üyelere sağlık kurumlarınca verilen hizmetlerin kurumca yapılan ödemelerini denetlemektir. Bu *geri ödeme denetimi*, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun<sup>53</sup> 12/f Maddesinde bu işlev; “... Sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında ise inceleme ve soruşturma yapmak.” şeklinde nitelenmiştir.

#### **3.4.5. Meslek Odalarınca Denetim**

Meslek Odalarının (Tabipler Odası, Eczacılar Odası v.b) varlık sebeplerinden biri meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak, meslek disiplinini ve ahlakını korumak olduğu düşünüldüğünde söz konusu meslek kuruluşlarının da denetim işlevi gördükleri söylenebilecektir. Nitekim bu kuruluşlar organlarından biri olan Haysiyet Divanı aracılığı ile ihtar, para cezası, meslek ve sanatın icrasından geçici veya sürekli men etme gibi cezalar verebilmektedirler.

Burada örnek olarak Diş Hekimleri Kanunu'nun<sup>54</sup> disiplin cezalarını düzenleyen 44.maddesine yer verilecektir. Bu maddede;

<sup>53</sup> 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete.

<sup>54</sup> 25.06.1985 tarih ve 18792 sayılı Resmi Gazete.

“Diş hekimliği vakar ve onuruna veya meslek düzen ve geleneklerine uymayan fiil ve hareketlerde bulunanlar ile mesleğini gereği gibi uygulamayan veya kusurlu olarak uygulayan veyahut görevin gerektirdiği güveni sarsıcı davranışlarda bulunan meslek mensupları hakkında; fiil ve hareketin niteliği ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki disiplin cezaları verilir.

a) Uyarma; diş hekimine görevinde ve davranışlarında daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

b) Kınama; diş hekimine görevinde ve davranışlarında kusurlu sayıldığı yazı ile bildirilmesidir.

c) Para cezası; bölgesinde o yıl uygulanan asgari muayene ücretinin on katından az elli katından fazla olmamak üzere verilecek para cezalarıdır.

d) Oda bölgesinde bir aydan altı aya kadar serbest meslek uygulamasından alıkonmadır. Oda bölgesinde iki defa serbest meslek uygulamasından alıkonma cezası alanların Oda bölgesi içinde serbest meslek uygulamasından sürekli olarak alıkonmasıdır.” Hükmü ile uyarma, kınama, para cezaları, süreli veya sürekli meslek uygulamasından alıkoyma cezalarının verilebileceğine yer verilmiştir.

### **3.5. SAĞLIK DENETİMİ VE SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU**

Kamu sağlığının denetimini yapmakla Anayasa tarafından görevlendirilen Sağlık Bakanlığının tek organize ve uzman denetim birimi olan Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun geçmişi, mevzuatı, genel olarak görevleri ve bu görevlerinin daha iyi anlaşılması için 2006 yılı örneğinden hareketle faaliyetlerine değinilecektir.

#### **3.5.1. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun Tarihçesi**

Sağlık Müfettişliğinin kurul yapılmasından ve daha öncesinde bireysel görevlendirmelerle çalıştığı dönemden bahsetmek mümkün olacaktır.

Öncelikle “Sağlık Müfettişi” ünvanının Osmanlı ordusunun sağlık hizmetinin görülmesi bakımından denetlenmesi anlamında işlev gören ilk haline değinmek

gerekmektedir. Söz konusu görevlilerin bölge bazında örgütlenmiş, sağlık hizmetlerinin daha çok teknik(profesyonel) yönüyle ilgilenen kimseler olduğu anlaşılmaktadır.

Burada Osmanlı Devletinin son döneminde görev yapmış bazı “sağlık müfettişleri”ne yer verilecektir.<sup>55</sup>

Türkiye Cumhuriyetinin 4. Cumhurbaşkanı **Refik Saydam**'ın 1914'de sağlık müfettiş muavinliğine atandığı, 1919'da ise Mustafa Kemal ve arkadaşlarıyla birlikte Samsun'a 9. Kolordu sağlık müfettiş muavinliği görevi ile çıktığı bilinmektedir. Bandırma Vapurundaki diğer Sağlık Müfettişi **Albay İbrahim Tali (Öngören)** sonraki dönemde milletvekilliği ve elçilik yapmıştır.

Cumhuriyet döneminde milletvekilliği, Dışişleri Bakanlığı görevleri alan **Tevfik Rüştü (Aras)**'ın 1909'da Selanik Sağlık Müfettişliği, 1914 sonrası bir süre Teftiş Kurulu Başkanlığı yaptığı bilinmektedir. Cumhuriyet Dönemi milletvekillerinden bir diğer **Adnan Adıvar**'ın da sağlık müfettişliği görevinde bulunduğunu bilinmektedir.

Diğer bazı sağlık müfettişleri ve görev yılları aşağıdaki gibidir.

Edebiyatçı-Şair **Cenap Şahabettin** 1908,

**Dr. Asum SİREL** 1911, 3. Ordu Müfettişi

**Dr. Eşref AKMAN**, 1899, Adana Sağlık Müfettişi

**Diş Hekimi Halid ŞAZI**, 1898, Beşinci Daire-i Sıhhiye Müfettişi

**Dr. Suat SOYER**, 1910, Üsküdar ve Çevresi Sıhhiye Müfettişi

İsimler bazında ulaşılabilecek kişi sayısı sınırlı kalmakla birlikte 16 Şubat 1912 yılında çıkarılmış bulunan “Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyeti Teşkilatına Dair Kanun Muvakkat” ile kurulan Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi (Sağlık Genel Müdürlüğü) bünyesinde Heyeti Teftişiyeye (Teftiş Kurulu ) kurulduğu burada bölgesel sorumluluk bazında çalışan sağlık müfettişlerinin çalışmalarının daha sistematik hale getirildiği anlaşılmaktadır.

<sup>55</sup> ATAM, Başbakanlık Atatürk Araştırmalar Merkezi Resmi Web Sitesi, [www.atam.gov.tr](http://www.atam.gov.tr), Birinci Mecliste Görev Yapan Sağlık Mensupları, (15.08.2008)

TBMM'nin açılması ile 3 Mayıs 1920 tarihinde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı kurularak, sağlık hizmetlerinin yönetim ve denetimi çağdaş anlayışla yürütülmeye ve geliştirilmeye başlanmıştır.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu<sup>56</sup>'nun 2. maddesinde Milli Savunma Teşkilatına ait sıhhi işler dışında bütün sağlık ve sosyal yardım işlerinin denetiminin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın görevi olduğunu düzenlenmiş, 9 Haziran 1936 tarih ve 3017 Sayılı “*Sağlık Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanunu*” ile teşkilat yapısında Teftiş Kurulu Başkanlığı'na yer verilmiştir.<sup>57</sup>

*Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkındaki 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin*<sup>58</sup> 18. maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı, Danışma ve Denetim Birimleri arasında sayılmıştır.

Günümüzde Teftiş Kurulu Başkanlığı, Kurulu Tüzüğü esasları doğrultusunda Sağlık Bakanının emri ve onayı üzerine, Bakan adına görev yapmaktadır.

### **3.5.2. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Mevzuatı**

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 19. maddesine dayanarak Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü<sup>59</sup>, ne göre faaliyet göstermektedir.

Ayrıca işleyişi düzenlemek amacıyla çeşitli tarihlerde yönergeler çıkarılmıştır. Bunlardan bazılarında aşağıda değinilmiştir.

Diğer illerde görev merkezlerinin açılması ve bu merkezlerin çalışma esas ve usullerini düzenlemek üzere Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Görev Merkezlerinin Çalışma Esas Ve Esasları Hakkında Yönerge,

<sup>56</sup> 06.05.1930 tarih ve 1489 sayılı Resmi Gazete.

<sup>57</sup> Sağlık Bakanlığı Resmi Web Sitesi, [www.saglik.gov.tr](http://www.saglik.gov.tr), (15.08.2008)

<sup>58</sup> 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazete.

<sup>59</sup> 09.05.2004 tarih ve 25457 sayılı Resmi Gazete.

Müfettiş Yardımcılarının eğitim dönemlerini düzenlemek amacıyla Sağlık Bakanlığı Müfettiş Yardımcılarının Hizmet İçi Eğitimine Dair Yönerge, Gizli Görüş Notu Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge ve Re'sen İnceleme Soruşturma Yetkisi Aldıktan Sonra Düzenleyecekleri Raporların Değerlendirilmesine Dair Yönerge çıkarılmıştır.

Ayrıca farklı tarihlerde yayınlanmış Dahili Genelgelerle müfettişlerin düzenleyecekleri raporlar, dikkat etmeleri gereken hususlar ve Kurulun iç işleyişini ilgilendiren çeşitli konular duyurulmuştur.

### **3.5.3. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun Görevleri**

Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 19. maddesinde kurulun görevleri sayılmış:

“Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Bakanlık teşkilatı ile Bakanlığa bağlı kuruluşların her türlü faaliyet ve işleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,
- b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak,
- c) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

Teftiş Kurulunun ve müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma ve usulleri tüzükle düzenlenir.” ifadelerine yer verilmiştir. Bu ifadelere aynı şekilde Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü 7. maddesinde bu ifadeler aynen tekrarlanmıştır.

Mevzuatta genel hatları ile anlatılan bu görevler uygulamada değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir;

### ***3.5.3.1. Sağlık Sektörünün Genel Denetimi***

Başkanlıkça programlanan sürelerde Bakanlık faaliyet ve işlemlerinin incelenerek raporlanmasıdır. Bir amaca uygunluk ve düzenlilik denetimi olarak değerlendirilecek bu denetim sonucunda düzenlenecek rapora ilişkin olarak Teftiş Kurulu Tüzüğünde hangi konuların yer alacağına yer verilmiştir. Bunlar, mevzuatın uygulanmasında görülen genel hata ve noksanlıklar, fiziki durumun ve çalışma araçları ile diğer ihtiyaçlar, teftiş edilen yerin verimlilik ve karlılık durumu, teftiş edilen kurumun kadro ve iş hacmi, personelin sayı ile vasıfları yönünden yeterli olup olmadığının hususlarıdır.

Bu görevliyle Kurul'un sağlık konusunda yasa koyucuların, politika yapıcıların ve doğal olarak adına görev yaptığı Sağlık Bakanlığı'nın taşradaki gözü, kulağı olma işlevini ifa ettiği söylenebilecektir.

Bu denetimin kapsamının özel-kamu ayrımı olmaksızın tüm sağlık sektörü olduğu göz önünde bulundurulduğunda fonksiyonun önemi daha çok anlaşılacaktır.

Ayrıca düzenlenen **Cevaplı Rapor** ile hata ve noksanlıkları tespit edilen hususlar ilgili oldukları daireye yasal dayanakları ile birlikte bildirilmektedirler.

### ***3.5.3.2. Soruşturmanın Yürütülmesi***

Denetime tabi memur ve memur olmayan şahısların cezai işlem gerektiren fiilleri veya disiplin suçu niteliğindeki davranış ve tutumları nedeniyle adli ve idari soruşturma yürütmek diğer teftiş kurulları gibi Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun da görevleri arasındadır.

Soruşturmalar sonucunda 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu<sup>60</sup> gereğince bu kanun kapsamına giren suçlar için

---

<sup>60</sup> 04.06.1990 tarih ve 20508 sayılı Resmi Gazete.

savcılığa “**Suç Duyurusu Raporu**” gönderilebilmekte veya yine aynı isimli rapor diğer kurum personeli ve memur olmayan şahıslarla ilgili olarak düzenlenmektedir.

### **3.5.3.3 4483 sayılı Kanun Gereği Ön İnceleme Yapılması:**

*Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*<sup>61</sup> gereği yapılan ön incelemeler Kurul’un yargıya yardımcı olma işlevini ifade etmesi açısından önem taşımaktadır.

### **3.5.3.4. Yolsuzlukla Mücadele:**

Yukarıda ayrı ayrı ele aldığımızı inceleme ve soruşturmaların tümü Yolsuzlukla Mücadele işlevinin birer ögesi olmakla birlikte Kurulun bu fonksiyonunun tekrar ele alınmasında fayda bulunmaktadır. Teftiş Kurulu Sağlık Bakanlığı bünyesinde organize ve uzman tek denetim birimi olması nedeniyle birinci elden sağlık alanında karşılaşılan yolsuzluklarla mücadele edecek birim olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **3.5.3.5. Eğitim ve Rehberlik İşlevi:**

Teftiş Kurulu çağdaş denetim anlayışının bir bileşeni olmak üzere eğitim ve rehberlik fonksiyonunu bünyesinde barındırmaktadır. Gerek yukarıda değindiğimiz Cevaplı Raporlarla ve gerekse Genel Denetim süresince taşrada yaptığı çalışmalarıyla sağlık idaresi insan kaynaklarının geliştirilmesi, idari ve mali yönetim süreçlerinin iyileştirilmesi gibi görevleri ifa etmektedir.

Ayrıca 4483 sayılı kanunun uygulaması için gerekli ve yeterli sayıda ön incelemecinin yetiştirilmesi için Kurul’un verdiği *Muhakkiklik Eğitimlerine* bu anlamda yer verilmelidir.

---

<sup>61</sup> 04.12.1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazete.

### ***3.5.3.6. Danışmanlık İşlevi:***

181 sayılı KHK ile Kurul Tüzüğünde “Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak” şeklinde ifadesini bulan işlev olan icra kademesine planlama ve uygulamada danışmanlık işlevi Kurulun bir diğer fonksiyonudur.

### ***3.5.3.7. Performans Denetimleri:***

Kurul’un son yıllarda gündeminde daha büyük yoğunlukta yer işgal eden ve çağdaş denetim anlayışı gereği önem taşıyan performans denetimi konusunda çalışmalar yapılmaktadır.

### **3.5.4. Teftiş Kurulunun Faaliyetleri: 2006 Yılı Örneği**

Bakanlık Teftiş Kurulunun hangi alanlarda faaliyet gösterdiğinin daha iyi anlaşılması için 2006 yılında Başkanlıkça yapılan iş ve işlemlere bu bölümde yer verilecektir.

Başkanlık iş hacminin ve hizmet verdiği sahanın daha net şekilde anlaşılması için işlevler ve rakamlarına değinilmiştir.

#### ***3.5.4.1. İnceleme-Soruşturmalar ve sonuçları:***

Başkanlığa 1656 ihbar ve şikayet dilekçesi intikal etmiş, 757’si Müfettişlere tevdi edilmiş, 899’u ise Muhakkiklere incelettirilmek üzere Valiliklere gönderilerek işleme konulmuştur.

Bakanlığımız Müfettişlerince yapılan inceleme ve soruşturmalar sonucunda 597 ihbar ve şikayet ile ilgili inceleme-soruşturma tamamlanmış,



495 İnceleme ve Disiplin Soruşturma Raporu,  
 41 Tazmin Raporu,  
 96 Ön İnceleme Raporu,  
 78 Tevdi Raporu,  
 103 Suç Duyurusu Raporu (Genel Hükümlere Göre),  
 7 Suç Duyurusu Raporu (3628 Sayılı Kanun kapsamında)  
 düzenlenmiştir.

2965 Bakanlık personeli (Merkez-Taşra) hakkında inceleme ve soruşturma yapılmıştır.

4483 sayılı yasa gereği yapılan Ön İncelemeler sonucunda 126 personel hakkında “Soruşturma İzni Verilmesi”, 613 personel hakkında “Soruşturma İzni Verilmemesi” yolunda öneri getirilmiş,

1136 personel hakkında disiplin cezası önerilmiştir.

1291 personel hakkında disiplin yönünden ve adli yönden işlem yapılmasına gerek olmadığı önerisi getirilmiştir.

Hazırlanan Tazmin Raporları ile 7.948.832,80 YTL. kamu zararı tespit edilmiştir.

#### **3.5.4.2. Denetimler:**

Ankara, İstanbul ve İzmir İllerinde bulunan ve daha önce denetimi yapılan eğitim ve araştırma hastaneleri dışında kalan ve 2005 yılında Bakanlığımıza devredilen 45 muhtelif Hastane (Eğitim –Araştırma ve Devlet Hastanesi), 7 Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi ile Ankara İlinde bulunan 23 Devlet Hastanesi, Bakanlığımızdan ruhsatlı ve izinli 7 Özel Hastane, 24 Özel Dal ve 42 Tıp Merkezinin, İstanbul İlinde bulunan 32 Devlet Hastanesi, Bakanlığımızdan ruhsatlı ve izinli 112 Özel Hastane, 28 Özel Dal ve 29 Tıp Merkezinin, İzmir İlinde bulunan 24 Devlet Hastanesi, Bakanlığımızdan ruhsatlı ve izinli 8 Özel Hastane, 32 Özel Dal ve 25 Tıp Merkezi denetlenmiştir.

28 İlde bulunan sağlık kurum ve kuruluşlarının genel denetimine başlanılmıştır. 21 İlin Genel Denetimi tamamlanmıştır. Bu İllerde yapılan Genel Denetimlerin

değerlendirilmesinde; 21 İl Sağlık Müdürlüğü, 159 Devlet Hastanesi, 19 AÇSAP Merkezi, 17 Doğum ve Çocuk Bakımevi, 3 Göğüs Hastalıkları Hastanesi, 2 Sahil Sağlık Denetleme Merkezi, 762 Sağlık Ocağı, 18 Halk Sağlığı Laboratuvarı, 1170 Eczane, 164 Optik, 40 Özel Poliklinikler, 19 Diyaliz Merkezi, 22 Güzellik ve Estetik Merkezi, 27 Verem Savaş Dispanseri, 20 Özel Hastane, 11 Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi, 136 Sağlık Evi, 24 Tıbbi Tahlil Laboratuvarı, 21 Özel Radyoloji (Görüntüleme) Laboratuvarı, 12 Özel Tıp Merkezi, 1 Özel Diş Polikliniği, 2 Rehabilitasyon Merkezi, 21 Ecza Deposu, 1 Fizik Tedavi Merkezi, 2 Depo ve Tamirhane Müdürlüğü, 5 Sıtma Savaş Birimi, 2 Kızılay Kan İstasyonu, 170 Özel Muayenehane, 15 Özel Dal Merkezi, 2 Sağlık Kabini, 44 Özel Laboratuar, 35 Acil yardım İstasyonu, 2 Çok Amaçlı Sağlık Kuruluşları, 2 Eğitim Hastanesi denetlenmiştir. Genel denetimlerde değişik nedenlerle kurum yararına 605.666,19 YTL irat kaydedilmiştir.

116 adet **İlaç Üretim Hammadde Laboratuvarı ve Dolum Tesisi** denetlenerek denetim raporları İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğüne intikal ettirilmiştir.

1 Eğitim hastanesinde tüm hastane personeli ile ilgili, 4 hastanede ise yöneticilerle ilgili **pilot performans denetimi uygulaması** başlatılmıştır.<sup>62</sup>

## 4. PERFORMANS DENETİMİ

Mevzuata uygunluk ve genel durum denetimini içeren klasik denetim anlayışı'nın öngördüğü hesap verme sorumluluğunun kapsamını genişleterek faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk bakımından da denetlenmesi yaklaşımını ifade eden performans denetiminin unsurları ve yönetsel kapasiteye katkıları gibi konulara bu bölümde yer verilecektir.

### 4.1. PERFORMANS DENETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu yönetimi ve denetiminde geleneksel denetim sistemini tarif eden; doğruluk, mevzuata uygunluk ve düzenlilik denetimi ve kanunlara uygunluğun her

<sup>62</sup> YURDAKUL, Hakan. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayınlanmamış Etüd Çalışması, s.32

zaman düzgün işleyen sistemi sonuç vereceği ön kabulü çağdaş denetim sistemiyle değişmiştir. Performans denetimi klasik denetimin temin ettiği hususların yanında bunlara ek ve bunlara yardımcı olmak üzere bir verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetiminin de yapılmasını mümkün kılmakta kamu yönetiminin kalitesinde iyileşme yönelimli denetimi önermektedir.<sup>63</sup>

İlk bölümde bu tür denetimin genel olarak tanımı ve unsurlarına değinilecek; söz konusu unsurlardan ne anlaşılması gerektiğine örneklerle değinilecektir.

#### 4.2. PERFORMANS DENETİMİ TANIMI VE UNSURLARI

*INTOSAI denetim standartları* performans denetimini; ‘denetlenen kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını verimli, etkin, tutumlu kullanımının denetimi’ şeklinde tanımlamıştır.

*Yörüker ve Gülen* ise bu tanıma bu denetimin özelliklerine de yer verecek şekilde yapmış “Yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan hedef tayini ve planlaması yapılan tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen ilgililerin görüşlerini de içeren yönetimle ilgili özel noktaları değil aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan idarenin siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı verimliliklerinin araştırıldığı bir denetim biçimi” ifadesine yer vermişlerdir.<sup>64</sup>

*Khan* ise ‘kurum faaliyetlerinin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik unsurlarına göre yönetilip yönetilmediği ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin makul şekilde yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi’ şeklinde tanımlama yaparak performans denetiminin hesap verme sorumluluğunun kapsamını genişleten özelliğine vurgu yapmıştır.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Denetimin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonu Raporu, (<http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/denetim.html>), (10.08.2008)

<sup>64</sup> Gülen, Fikret. Performans Denetimi Temel Kavramlar, Yöntemler, Teknikler ve Yaklaşımlar T.C Sayıştay Başkanlığı Hizmetiçi Eğitim Yayınları No:2 Ankara 1999, s.46

<sup>65</sup> Khan, Muhammed A. Performance Auditing 3E 2. edition, 1990, s.23

Bu tanımlardan yararlanılarak performans denetiminin **genel özellikleri** aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Performans denetimi bir taraftan yönetimin hesap verme sorumluluğu diğer yandan denetimin yetki ve görev alanını genişletmektedir.<sup>66</sup>
- Performans denetimi bir kurumu, programı, faaliyeti veya hizmeti kısmen veya tamamen konu alabilir.
- Performans denetimi konusunu iş süreçlerinden bilgi sistemlerine, organizasyon yapısından iç kontrol sistemlerine kadar çeşitli yönlerle irdeleyebilir.
- Performans denetimi yargısal sonuçlar doğurmaz tavsiye niteliğinde iyileştirme çalışmalarında bulunur. İleriye dönük ve iyileştirmeci denetim tavrı taşır. Denetlenenle güvene dayalı ilişki vardır.<sup>67</sup>
- Yalnızca mali ve idari denetimi içermez. Disiplinler arasındır. Bu ise nitelikli denetim elemanı ihtiyacını doğurmaktadır.
- Performans denetimi konusunda bir kurum kısıtlaması yoktur. İç, dış ve yüksek denetim birimi denetçilerince ifa edilebilir.
- Siyasal konularda yargıda bulunmaz.

Tanımlarda da görülebildiği gibi performans denetiminin temel bileşenleri-unsurları; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk olarak sayılabilmektedir. Bu denetim alanlarının doğru anlaşılması performans denetimi kültürünün edinilmesi için önem taşımaktadır. Zira performans denetimi bu üç unsurun makul şekilde bağdaştırılmasıyla yüksek performansta yönetim sistemlerinin gelişmesini amaçlamaktadır.

Öncelikle unsur tanımlamalarında kullanılan kavramların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bunlardan **‘Girdi’** hizmeti-ürünü oluşturmak için gerekli kaynak miktarını,

**‘Çıktı’** üretilen mal-hizmet ve tamamlanan faaliyetleri, **‘Sonuç’** program veya planın başarıma oranını nitelemektedir. Aynı durumu ifade ettiği izlenimi veren sonuç

<sup>66</sup> KUBALI, Derya. Performans Denetimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı: 1, 1999, s.26

<sup>67</sup> ÖZER, Akif. M. Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler, Sayıştay Dergisi, Sayı:28, 1998, s.20

ve çıktı kavramlarından çıktı yalnızca ne kadar iş çıkarıldığını gösterirken sonuç faaliyetlerin plana veya olması gerekene uyumlu başarıyı tanımlamaktadır.

Bu kavramlar ASOSAI Performans Denetim Rehberinde örneklendirmiş, rehabilitasyon hizmetleri performansı ile ilgili olarak; **girdi**, rehabilitasyon hizmeti almaya elverişli müşteri sayısı; **çıkıtı**, rehberlik hizmeti verilmiş bulunan müşteri sayısı, **sonuç** ise rehabilite edilen müşterinin gelirindeki artış göstergesiyle ölçülmesi öngörülen rehabilite edilen müşteri yüzdesi ile örneklendirilmiştir.<sup>68</sup>

#### 4.2.1. Verimlilik Unsuru

**Verimlilik**, mallar, hizmetler ya da diğer çıktılar bakımından çıktılar ile onların üretiminde kullanılan kaynaklar arası ilişki olarak tanımlanmaktadır. Girdi-çıkıtı ilişkisi olarak da sadeleştirebileceğimiz bu unsur, sonucun miktar olarak ifadesinin maliyetiyle karşılaştırılması olarak anlaşılmalıdır.

Verimlilik unsuru için girdi ile çıkıtı arasındaki ilişkinin ölçülmesi,<sup>69</sup> elde olan kaynaklarla mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi veya aynı ürünün giderek daha az kaynakla elde edilebilmesi<sup>70</sup> şeklinde tanımlara da yer verilmiştir.

Verimliliğin ölçülmesi girdi ve çıktılarının çeşitli birimlerle ifade edilebilir olması ile kolaylaşmaktadır. Kamu kesimi çıktılarının birimlerle ifadesinin güçlüğü bu alanda performans denetimi uygulamasının zorlukları arasında sayılmaktadır. Ayrıca verimlilik ölçümünde kolaylık sağlaması beklenen bir diğer husus olan çıktılarının tek tip ve tekrarlanabilir olması da kamu kesiminde sıklıkla karşılaşılamayan bir özelliktir. Bu kısıtlar toplam-mutlak verimlilik analizleri yerine kısmi verimlilik ölçümleri

<sup>68</sup> YÖRÜKER, Sacit. ÖZEREN, Baran. ASOSAI Performans Denetimi Rehberi, Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri dizisi No: 24, Ekim 2002, s.40.

<sup>69</sup> FALAY, Nihat. Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk ve Sayıştay, Sayıştay Dergisi, Sayı:29, 1997, s.49

<sup>70</sup> Gülen, Fikret. Performans Denetimi Temel Kavramlar, Yöntemler, Teknikler ve Yaklaşımlar T.C Sayıştay Başkanlığı Hizmetçi Eğitim Yayınları No:2 Ankara 1999, s.30.

yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Kısmi verimliliğin ölçümü titizlikle seçilecek bir kısım değişkenin sabit tutulması ile mümkün olacaktır.<sup>71</sup>

*Kenger*, verimliliğe ilişkin olarak aşağıdaki hususların altını çizmiştir.

Çalışanların performansını ve çalışma koşullarını geliştiren; çalışanların daha iyi, daha çok çalışmayı özendiren tekniklerdir. Çalışanları koşturarak, canından bezdirerek, onları robotlaştırarak çalıştırmak için hazırlanan kurnazca teknikler değildir.

Nitel ve nicel üretimin kullanılan kaynaklara oranıdır. Üretim miktarının ölçütü değildir. Çıktıdaki artış verimlilik artışına bağlı olmayabilecektir. Verimlilik artışı niteliği geliştiren bir araçtır. Ancak verimlilik kaliteyle özdeş değildir. Zira yüksek verim her zaman yüksek kaliteyi garantilemez.

#### **4.2.2. Etkinlik Unsuru**

İkinci olarak **'Etkinlik'** unsuru ise amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı yani faaliyetin hedeflenen etkisi ile fiili etkisi arası ilişkidir. Eğer bir hedef öngörülmemişse bu unsur süreç veya faaliyetin fiiliyattaki durumu ile olması gerekeni arasındaki ilişki olarak öne çıkmaktadır.

İdareler bir taraftan faaliyetlerinin iktisadiliği ve verimini sağlamaya çalışırken diğer taraftan amaçlarına ulaşma derecelerini arttırmaya çalışmalıdırlar.<sup>72</sup>

Etkinlik unsuru faaliyet gösteren bünyenin amacını ön planda bulundurmaktadır. *Kenger* de etkinliği bu yönüyle “Örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri etkinliklerin sonucunda, bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.” Şeklinde tanımlamaktadır.

<sup>71</sup> Sayıştay. Verimlilik Denetimi Kanada Sayıştay Uygulaması No:14 T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1997, s.43.

<sup>72</sup> İNAN, Atilla. Etkinlik Denetimini Sayıştay'da Gerçekleştirebilme Koşulları, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4, 1984, s.23

“Gerçekleşen çıktının amaçlanan çıktıya oranı” şeklindeki tanım da kurumun varlık sebebine ulaşma derecesinin etkinlik olarak tarif edildiğini betimlemektedir.

Ölçümlerde kullanılacak göstergelerin doğru bir şekilde seçilmesi, kullanılan standartların ve hedeflerin açık ve net bir şekilde tanımlanmış olması etkinliğin doğru tespitinde önem taşımaktadır.<sup>73</sup>

#### 4.2.3. Tutumluluk Unsuru

Son unsur olan ‘**Tutumluluk**’ ise uygun kaliteye dikkat edilerek yürütülen faaliyetle kullanılan kaynakların en aza indirilmesi; en düşük maliyetle en uygun kalitede çıktı ve kaynak temin edilmesi şeklinde açıklanmaktadır.

Tutumluluk kavramı fiziksel ve mali kaynaklar kadar insan kaynakları ve bilgi kaynaklarının da doğru zamanda, doğru yerde, doğru miktarda, doğru kalitede ve doğru maliyetle elde edilip edilmediğini içermektedir. En uygun girdinin optimum maliyetle temini bu unsurun içeriğini oluşturmaktadır.

Amacın başarılabilmesi için gereken tutarda maliyete katlanmak, gereksiz maliyetlerden kaçınmak anlamına gelen tutumluluktan bahsedilebilmesi için alternatiflerin olması ve aynı zamanda bu alternatifler arasında seçim yapabilme imkanının da bulunması gerekmektedir.<sup>74</sup>

Faaliyetin başlangıcında kullanılan insan, para, araç, bilgi, enerji toprak v.b girdilerin doğru miktar, doğru kalite ve doğru türü doğru zamanda sonuç vermesi ve işlevin üretken iş süreçleri ve minimum maliyetle yürütülmesi tutumluluk unsurunun içeriğini oluşturmaktadır.<sup>75</sup> Burada maksimum miktar ve kalite yerine doğru miktar ve doğru kalitenin hedeflenmiş olması verimlilik, tutumluluk ve etkinlik unsurlarının birbirini tamamlar şekilde aynı faaliyette bulunması gereğini işaret etmektedir.

<sup>73</sup> ARAL, Cem S. Performans Ölçümü, Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler No:19 1. Baskı T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi. Ankara 2001, s.14.

<sup>74</sup> ALTUĞ, Figen. Mali Denetim 2.baskı Ezgi Kitapevi Yayınları. Bursa . 2000, s.32.

<sup>75</sup> BARUTÇUGİL, İsmet. Performans Yönetimi I. Baskı Kariyer Yayıncılık No: 23 İstanbul, 2002 Faruk Batirel, Ankara, Sayıştay Yayını no:21/3 .1987 s.19.

Burada kaynakların doğru miktarda elde edilerek kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesi girdilerin nicel olarak belirlenmesini gerektirir. Kaynağın ihtiyaç duyulduğu ana, zamanlamasının iyi yapılması doğru zamanı; ihtiyaç duyulan yerde kullanılması ise doğru yeri gösterir. Doğru maliyet ise bir kaynağın en düşük maliyetle elde edilerek kullanılması; doğru tür ise koşullara bağlı olarak makul kalite düzeyi anlamına gelir.<sup>76</sup>

#### 4.2.4. Performans Denetiminin Diğer Unsurları

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk şeklinde yukarıda tanımladığımız unsurlara performans denetiminin yalnızca bu üç kavramla ifadesinin mümkün olmaması nedeniyle eklemeler yapılabilmektedir.

Kalite unsuru bunlardan biridir. Süreç-çıktı ve sonucun müşteri ihtiyacına uyumu ve karşılama derecesi olarak tanımlanan bu unsur ise diğer unsurların makul bileşimini temin etmesi yönünden önem taşımaktadır.

*Dewar* ise sosyal adalet ve çevre kalitesinin önemini göstermesi açısından üç temel kavrama “adalet”, “eşitlik” ve “çevre” unsurlarını; eklemiştir.<sup>77</sup>

Performans denetimi “etik” ilişkisi de bazı unsurları beraberinde getirmiştir. ABD Sayıştay’ının “borç krizi”ni konu alarak yaptığı denetimlerde etik unsurunu, İsrail Sayıştay’ı ahlaki doğruluk kavramını sıklıkla kullanmışlardır.<sup>78</sup>

#### 4.2.5. Unsurların Denetimi

Verimlilik denetimlerinde denetçiler soruna daha çok çıktı yönüyle yaklaşırlar. Söz konusu denetimlerde daha önce de belirtildiği gibi “belirli bir girdi kaynağı ile daha

<sup>76</sup> KHAN, Muhammed A. Performance Auditing 3E 2. edition, 1990, s.25

<sup>77</sup> KUBALI, Derya. Performans Denetimi Amme İdaresi Dergisi Cilt :32 sayı:1 1999, s. 43

<sup>78</sup> CHAUDHARY, Ali. Pakistandaki Performans Denetimine Eleştirel Bakış Çev. Faruk Eroğlu Sayıştay Dergisi Sayı :18 1995 s. 42



yüksek bir çıktıyı gerçekleştirmek mümkün olabilir miydi?” sorusuna yanıt aranır.<sup>79</sup> Verimlilik denetimleri sonucunda; Belirli bir girdinin kullanımıyla elde edilen gerçek çıktının Alternatif üretim fonksiyonu kullanılarak alınan çıktıya oranı tespit edilir. Söz konusu oranının 1’den büyük olması yapılan faaliyetin verimli olduğunu gösterir. Oran 1’den küçük ise alternatif üretim fonksiyonu kullanılarak verimliliğin artırılabilceği sonucuna ulaşılacaktır.<sup>80</sup>

Etkinlik denetiminde ise daha çok çıktılar ve sonuçlar üzerinde odaklanılarak denetlenen kurum yönetiminin etkinlik ölçüm sisteminin yeterliliği gözden geçirilir. Denetçiler etkinlik ölçüm sisteminin belgelerini incelerler, performans göstergelerinin uygunluğunu ve geçerliliğini değerlendirip, sonuçları uygun standartlarla karşılaştırarak doğruluklarını kanıtlarlar ve ulaştıkları bulguları raporlarlar Eğer etkinlik ölçüm sistemi yoksa veya yetersizse denetçinin iç kayıtları dikkatli bir şekilde incelemek, kamuoyu araştırmalarından yararlanmak ve uzman görüşlerine başvurmak suretiyle bilgileri kendinin oluşturması gerekecektir.<sup>81</sup>

Etkinlik denetimlerinde kurumlarca belirlenen hedefler ile çıktı ve özellikle sonuçlar önem taşır. Eğer hedefler, çıktılar ve sonuçlar açık bir şekilde tanımlanmazsa, verilen hizmet açısından bir belirsizlik ortaya çıkar; bu da kaynak kullanımında zayıflığa ve performansta başarısızlığa yol açabilir. Açık tanımlanmamış hedef, çıktı ve sonuçlar da etkinlik denetimini güçleştirir.<sup>82</sup>

Tutumluluk denetimlerinde ise denetçiler üretim faktörlerini ve girdileri azaltarak kaliteyi bozmadan bir çıktı üretmenin mümkün olup olmadığına karar verirler. Tutumluluk sadece alternatiflerin ve bu alternatifler arasında seçme imkanının olduğu durumlarda söz konusu olabildiğine göre denetçiler alternatifler üzerine odaklanırlar.

<sup>79</sup> ÖZSOY, Numan “Performans Denetimi İçin Bazı Pratik Usuller”, Maliye Dergisi, sayı 24, s.30

<sup>80</sup> KAHYA, Emin. Performans Değerlemesi, Osmangazi Ün. End. Müh. Böl. Yayın. Eskişehir 2002. S.48

<sup>81</sup> İNAN, Atilla. BAĞDADIÖĞLU, Necmettin. Performans Denetiminin Esasları Sayıştay Dergisi Sayı:27 1997 s. 23

<sup>82</sup> BERGGREN, Rune G. ”İsveç Yönetiminde Etkinlik Denetimi”, Denetim Teknikleri, çev.Necat Karabakal, T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987 s. 31

Belirli bir çıktıyı üretebilmek için kullanılan girdilerin, alternatif bir üretim fonksiyonu açısından durumunu incelerler.<sup>83</sup>

Sonuç olarak kamu yönetiminde daha az maliyetle daha fazla çıktının önceden belirlenen hedeflere uyumlu şekilde elde edilmesi ve hizmet talep edenlerin ihtiyaçlarına uygun hizmetlerin verilmesinin denetlenmesi performans denetiminin özünü oluşturmaktadır.

### 4.3. PERFORMANS DENETİMİNİN KLASİK DENETİMDEN ÜSTÜN YÖNLERİ

Klasik denetim fonksiyonunun “işlemlerin verilen emirlere ve konulan kurallara uygun olarak yerine getirilip getirilmediğini gözetmek” şeklinde tanımlanan şeklinin kapsamını genişletip zenginleştirerek bu hesap verme sorumluluğuna verimlilik, etkinlik ve tutumluluk unsurları açısından da idarenin denetlenmesini ekleyen Çağdaş denetim anlayışı ve bu anlayışın uygulamadaki görüntülerinden biri sayılabilecek performans denetimi geleneksel denetim anlayışından bir çok yönüyle ayrılmaktadır.

Denetim yukarıda da klasik şekilde tanımlandığı üzere yönetim işlevinin son basamağında rol alarak basitçe yönetimin yanlışlarını düzeltmek amaçlı kurgulanmış bir uygulama sonrası süreç olarak algılanmakla birlikte; kamu yönetiminde çağdaş denetim anlayışının gelişmesi ardından denetimden beklenti düzeyi yükselmiş; **mali denetim(audit)** veya **icra gözetimi(control)**'ün ötesinde yönetim basamaklarının tümüne birden nüfuz ederek stratejik hedeflerin belirlenmesinden hedefe uyumlu politikaların tespiti ve uygulamasına, personel politikasının tespitinden organizasyon yapısının güçlendirilmesine kadar birçok konuda idareye yardımcı olabilmesi anlamında hizmet vermesi de istenir olmuştur.

<sup>83</sup> ATAKAN, Nevin. COŞKUN, Arife SONUVAR, Melda S. Performans Denetimi Pakistan Sayıştay Uygulaması. T.C Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. Ankara.1997 s.82.

### 4.3.1. KLASİK DENETİM ANLAYIŞINDAN FARKLILIKLAR

Yönetmelik fonksiyonların performansının denetim birimleri tarafından gözlemlenmesi ve iyileştirici tavsiyelerini ve yönlendirmelerini karar mercilerine iletmelerini içeren bu denetim şekli çeşitli yönlerden **klasik düzenlilik denetiminden farklılıklar** taşımaktadır.

i. **Kapsam:** Düzenlilik denetimi yasalara uygunluk, genel düzenlilik, usul ve şekil bakımından tertip gibi gelenekselleşmiş yönlerden bir denetimi içermekte iken performans denetimi çok çeşitli faaliyetlere multidisipliner bir anlayışla yaklaşılması ve çeşitli yönlerden değerlendirilmesi söz konusudur.<sup>84</sup>

ii. **Amaç:** Klasik denetimin işlem, faaliyet ve hesapların doğruluk düzgünlük ve yasallığını denetleme amacına karşılık performans denetimi faaliyet ve süreçlerin performansını da denetlemeyi amaçlamaktadır.

iii. **Denetim konusu:** Mali denetim ve icra işleyişinin düzenlilik gözetimi yerine faaliyet, iş süreçleri, fonksiyonlar ve hizmet politikalarının performansını denetler.

iv. **Hedef unsur:** Klasik denetim statik işleyiş ve cari kanuni düzenlemelere uygunluğu denetlerken performans denetimi hedefe ulaşma başarısını veya olması gerekene göre yönetimin durumunu değerlendirir.

v. **Kriter:** Performans denetimi klasik denetime nazaran daha objektif ve değişken kriterlere göre denetim anlayışını temsil eder.

vi. **İnsan kaynağı:** Performans denetimi denetlenen sektöre göre değişen uzmanlık gerektirir. Klasik denetim hukuk, muhasebe ve denetim nosyonunu yeterli görür.

<sup>84</sup> ÖZEREN, Baran. Bulgaristan Sayıştay Denetim Standartları T.C Sayıştay Başkanlığı Ankara 2002 s.35.

vii. **Hukuki sonuç:** Klasik denetim hukuki sonuç ve yaptırım doğurmak zorundadır. Performans denetimi için ise bunun tersi geçerlidir. Hukuki sonuç veya cezai yaptırım ile sonuçlanma ihtimali denetimi faydasız ve sonuçsuz kılacaktır.

viii. **Fayda:** düzenlilik denetiminin hata ve eksiklikleri belirlemesi ve yolsuzlukları ortaya çıkarmakla sonuçlanan çabalarına karşın performans denetimi işleyiş performansını değerlendirir ve tavsiye sonuçları ile ileriye dönük iyileşmeler sağlar.

ix. **Zaman:** Klasik denetim çoğunlukla işleyiş sonrası bir doğrulama denetimidir. Performans denetimi ise faaliyetler devam ederken süreçleri değerlendirir.

x. **Denetlenen-denetçi ilişkisi:** Düzenlilik denetimi uygulamasından farklı olarak performans denetiminde denetlenen kurum yetkilisi veya faaliyet sorumlusunun denetim sonuçlarına ilişkin fikirleri de iyileştirme amaçlı olarak rapora yansıtılır. Daha açık diyalog kanalları mevcuttur.<sup>85</sup>

#### 4.3.2. YÖNETİM SİSTEMİNE MUHTEMEL KATKILARI

Son olarak performans denetiminin mevcut denetim sistemine muhtemel katkıları üzerinde duracak olursak

i. **Hesap verme sorumluluğunun kapsamını genişletmesi:** Sayıştayın denetimini sürdürdüğü yürütmenin yasamaya karşı hesap verme sorumluluğunun ve bakanlık denetim birimlerinin gerçekleştirdiği yönetim birimlerinin yürütme organlarına hesap verme sorumluluğunun genişletilmesi kamu kaynaklarının etkin ve yerinde tasarruf kurallarına uygunlukla kullanılması bakımından önem taşımaktadır.

<sup>85</sup> GÜREDİN, Ersin. **Denetim İlkeleri ve Teknikleri**. İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayını, 1982 s.41.

ii. **Performans gelişiminin temini:** birimlerin doğru faaliyetleri en az maliyetle en doğru şekilde yapmaları performans denetiminin teşvik edici mekanizmasıyla gerçekleşebilecektir. Koordinasyon sürecine denetim birimlerinin katkısı bağlamında yönetim biliminde “idare bünyesindeki personel ve idarecilerce süregelen duruma alışmışlık nedeniyle fark edilmediği halde dışarıdan bakan bir göz tarafından kolaylıkla tespit edilebilen durumlar” için kullanılan ‘**İşletme körlüğü**’ kavramı benzeri durumların tespiti burada önem taşımaktadır. Bu nedenle performans denetimi sistemi organizasyon süreçlerinin etkinliği ve eşgüdüm performansı üzerinde murakabe işlevi yüklenmektedir.

iii. **İdari ve Mali reformların teşviki:** Performans denetiminin karar mercilerine sağladığı organizasyon ve faaliyet sonuçları vasıtasıyla yönlendirmeleri reformlar için alt yapı sağlamaktadır. Bu katkı *Thompson* adlı yazar tarafından ‘Performans denetimleri idari ve mali yönetimlerin yeniden inşa edilmelerinin sesidir. Performans denetçileri yöneticilere şu gibi soruları yöneltirler; bu fonksiyon olmalı mı? hala ona ihtiyacımız var mı?’ ifadeleriyle ortaya konulmuştur.

iv. **Yönetim paydaşlarına performans bilgisi sağlama:** Performans denetiminin yasamaya, hükümete, işlemin muhataplarına ve topluma objektif bilgi sağlama işlevi bulunmaktadır. Bunun tabii sonucu ise yürütmenin reform kapasitesinin artması, idarenin hesap verme sorumluluğunun artması ve yönetimin saydamlığının artması olacaktır. Kamuoyunun ilgisinin hizmetlere çekilmesi kaliteyi artırma zorlamasına sebep olur.

v. **Denetimin diğer öğelerine yardım:** Performans denetimi organizasyondaki verimsiz ekonomik olmayan ve risk taşıyan alanları belirleyerek denetim işlevinin diğer bileşenlerinin (dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele, düzenlilik ve yasaya uygunluk) manevra alanını artırmaktadır. Performans denetimi doğrudan hukuki sonuçlar doğurmasa da kimi zaman diğer denetim faaliyetlerini tetikleyici etki yapması kaçınılmaz olacaktır.

vi. **Yönetmel kapasiteye katkı:** Yöneticilere kurum yönetiminde vizyon sağlarken çalışanların kuruma aidiyet duygularını artırır ve kurumun iyileştirilmesi süreçlerinde daha çok rol almasına sebep olur.

Son olarak ekonomiklik unsurunun sonucu olarak uygun kalitede hizmetin en az maliyetle verilmesiyle kamu mali yükü hafifleyecektir.

#### **4.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ**

Uygunluk denetimini içeren klasik denetim anlayışının ülke ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalması, Kamu denetiminin performans denetimi unsurları olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk unsurları çerçevesinde yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmıştır.

Performans denetiminin gerekliliği reformlara yönelik olarak yaptırılan bilimsel çalışmalardan ilki sayılan **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP)** Raporunda “teftiş hizmetinin yürütülmesinde inzibati ve cezai görevlerin ikinci plana bırakılması ve teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması gereklidir.”, “Yapıcı mahiyette bir idari teftiş elbette lüzumludur ve gittikçe önem kazanmaktadır.” Yargıları bir denetim sistemi özeleştirisi yaparak performans denetiminin ilk habercisi olmuştur.

Çalışmada geçen “Teftiş, bir irtibat vasıtası olmalıdır.”, “Teftiş, personel eğitimi vasıtası olarak kullanılmalıdır”, “Teftiş, siyaset tayininde politikacılara ve yüksek dereceli idarecilere ışık tutmalıdır” ibareleri de performans denetimi ile sağlanması beklenen iletişim, eğitim ve rehberlik ve politikaları yönlendirme fonksiyonları ile uyumaktadır.

**Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu(KAYA)**'da daha büyük yoğunlukla etkililik denetimine yer verilmiş ve denetim sistemi “bu yönde denetim üzerinde gereği gibi hemen hiç durulmadığından” dolayı eleştirilmiştir.

Ayrıca geliştirici ve öğretici nitelikli rehberlik görevine işlerlik kazandırılması istenmiştir.

DPT tarafından beş yıllık kalkınma planlarının altyapısını oluşturan çalışmalarda kamu kurum ve kuruluşlarının verilen görevleri verimli ve programlara uygun olarak yerine getirilmelerini sağlayacak veya eksik olarak yapılmasını önleyecek bir denetleme sistemi kurulması gerektiği sonucuna ulaşılarak denetim sisteminin performans denetimine yöneltilmesi gereği üzerinde durulmuştur.

1990 yıllarının ortalarından itibaren ise özellikle Sayıştay tarafından teorik ve pratik çalışmalar yapılarak somut performans denetimi raporları hazırlanmış ve performans denetimi kavramının Türkiye’de yerleşmesi için önemli adımlar atılmıştır. İngiltere, Kanada ve Pakistan Sayıştayları gibi performans denetimi konusunda başarılı deneyim ve geniş bilgi birikimine sahip olan ülke Sayıştayları ile işbirliği yapılmış, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü, Asya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (ASOSAI) ve Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (EUROSAI) gibi uluslar arası kuruluşların toplantılarına ve seminerlerine meslek mensubu düzeyinde geniş bir katılım sağlanmış, İngiltere Denetim Ofisi (NAO) ile işbirliği yapılarak Türkiye’de 1996 yılında bir eğitim kursu düzenlenmiş, Sayıştay bünyesinde 1999 yılında Performans Denetim Gurubu oluşturulmuş, performans denetimi metot, araç ve teknikleri ile ilgili diğer ülke Sayıştaylarının rehber kitapları Türkçe’ye çevrilmiştir.

Performans denetimi, performans yönetimi gibi kavramlara, 2003 yılı 58. Hükümet Acil Eylem Planından sonra, özelde kamu kurumlarının, genelde ise, kamuoyunun ilgisi artmıştır. 58. Hükümet Acil Eylem Planında, Sayıştay ve performans denetimine ilişkin iki temel hedef yer almaktadır.<sup>86</sup>Bu hedeflerden ilki, Sayıştay’ın güçlendirilmesi ve denetim kapsamının tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi; diğeri ise, Acil Eylem Planındaki ifadesiyle, kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesidir. Bu faaliyet başlığına ilişkin açıklamada; Sayıştay’ın mevcut durumda, sadece kanuna uygunluk denetimi yaptığı, bunun yetersiz kaldığı, performans denetimine geçilmesi ile birlikte, kamu kuruluşlarının veri tabanlarının performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirileceği belirtilmiştir.

<sup>86</sup> T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 3 Ocak 2003, s.29-45.

Sayıştay için sözü edilen kanuna uygunluk denetimi yanında performans denetimi de yapılması hedefinin her bir yürütme organı özelinde Teftiş Kurullarınca da benimsenmesi gerekmektedir. Bu şekilde kamunun hesap verme sorumluluğunun kapsamı genişlemiş olacaktır.

## **5.SAĞLIK ALANINDA PERFORMANS DENETİMİ**

Bu bölümde performans denetiminin önemi, gerekliliği ve denetim sistemine muhtemel katkıları sağlık sektörü açısından değerlendirilecektir.

### **5.1 SAĞLIKTA PERFORMANS DENETİMİNİN GEREKLİLİĞİ**

Sağlık sektörü birçok yönden kendine özgüdür ve klasik denetim öğelerinden ayrı bir anlayışla da denetlenmesi ve hizmet kalitesinin garanti altına alınması gerekliliği bulunmaktadır. Aşağıda sayacağımız ve benzeri özellikler nedeniyle performans denetimi uygulamaları yabancı ülkelerde ve sonrasında en önce ve en sık olarak sağlık sektöründe uygulamasını bulmuş, ruhsatlandırmayla yetinilmeyerek bir akreditasyon mekanizmasına da ihtiyaç duyulmuştur.

**i. Riskli süreçler:** Sağlık hizmeti verilirken yönetilen süreçler oldukça risklidir ve düşük performanstaki çalışmalar geriye dönüşü imkansız sonuçlar doğurabileceği gibi performansı denetimlerle sürekli iyileştirilen süreçler risk ihtimalini asgari düzeye indirebilir. Bu yöndeki performans denetiminin en önde gelen örneklerinden biri hastane enfeksiyonları konusunda olanıdır.

**ii. Sağlık harcamalarının devlet bütçesi içinde büyüklüğü:** Sağlık hizmetlerine devlet bütçelerinden ayrılan pay sürekli olarak artmakta ve bütçede büyük bir yük oluşturmaktadır. Bu sektördeki verimsiz kaynak kullanımı ve tasarruf kurallarına riayet edilmeyen çalışmalar bu yükü artıracığından performans denetimiyle bu yönden riskli alanların tespiti önem taşımaktadır.



**iii. Sağlık satın almalarının oransal büyüklüğü:** Harcanan miktar ve gerçekleştirilen satın alma adedi bakımından kamuda en ön sırayı sağlık sektörü alımları işgal edilmektedir. Kamu ihale kurumu istatistiklerinden açıkça görülebilen bu husus satınalma süreçlerinin yasallık ve düzenlilik denetimine ek olarak performans denetiminin de yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

**iv. Hizmetlerden yararlanan nüfusun büyüklüğü:** Sağlık hizmeti kuruluşları çok büyük sayılarda insana hizmet veren yapılarıyla geçici olarak da olsa ortak yaşam alanları haline gelmiştir. Bu yapıların performans ve kalitesinin artırılması doğrudan toplumun yaşam kalitesine tesir edecektir. Zira bazı hastanelerin polikliniklerinde karşıladığı hasta adedi, refakatçisi, doktoru, yatan hastasıyla birer kasaba ölçeğinde bulunduğu görülmektedir. Kaldı ki bu nüfus sürekli sirkülasyon halindedir ve zamanla toplumun büyük çoğunluğunu içermektedir.

**v. Görev yapan personelin nitelik ve niceliği:** Öncelikle kamusal alanda en fazla personel istihdam eden sektörlerden biri olması itibariyle sağlık alanında performans denetiminin verimlilik ve etkinlik yönünden değerlendirmesi gerekli görülmelidir. Ayrıca çalışanların niteliğinin doğrudan hizmet kalitesine etki ettiği göz önünde bulundurulduğunda düzenlilik ve yasallık dışında bir değerlendirme yapılması gereği ortaya çıkmaktadır.<sup>87</sup>

**vi. Kamuoyuyla iletişim:** Sağlık hizmetinden faydalanan toplum, kendilerini en yakından ilgilendiren kamu hizmetinin performansı konusunda bilgilendirilmeli, hizmeti seçme hakkını doğru ve yeterli enformasyon ile kullanmasına imkan verilmelidir.

**vii. Hizmet konusunda hesap verme gereği:** Asimetrik enformasyonun en yüksek oranda bulunduğu hizmet sözleşmelerinden olan sağlık hizmeti sözleşmelerinin gereğinin yerine getirildiği konusunda teminat, hizmet sağlayıcısına oranla daha az bilgi sahibi olan hastaya verilmelidir.

---

<sup>87</sup>BARUN, Bayram ve diğerleri. Denetim Sisteminin Etkinliğinin Arttırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonunca Hazırlanan Rapor, T.C. Sayıştay Başkanlığı Ankara 2000 s.56.

**viii. Karar mercilerinin fikri altyapı ihtiyacı:** Yatay ve dikey olarak aşırı genişlemiş yetkileri ve buna karşın aşırı merkeziyetçi yapısı nedeniyle sağlık yönetimi sisteminde iletişim kanallarının artırılması ve zenginleştirilmesi önem taşımaktadır. Bu reformlar, yeni düzenlemeler ve atılımlar için yetkili mercilerin kararında isabet imkanını artıracaktır.

**ix. Sektördeki hızlı değişim:** Sağlık sektörü, teknolojisi ve organizasyonu ile çok çabuk güncellenen bir alan olması itibariyle performans denetimine diğer alanlardan çok ihtiyaç duymaktadır

## **5.2 PERFORMANS DENETİMİNİN SAĞLIK SEKTÖRÜNE MUHTEMEL KATKILARI**

Klasik denetimin aksaklık ve eksiklikleri tespit ve yolsuzluk ve dolandırıcılıkları müeyyidelerle sonuçlandırma amaçlı anlayışına eklemenecek olan performans denetimi faaliyetlere ve süreçlere sistematik olarak yaklaşmak suretiyle genel olarak hizmetin kalitesini teminat altına alacaktır.

Denetim birimlerinin düzenlilik, mevzuata uygunluk, ve usulsüzlüklerin tespiti gibi asli fonksiyonlarını ifa yanında işlevlerin performansını gözlemlemesi ve sistemlerin kusursuz işlemesi için yapılması gerekenleri tespit edip yetkili mercilere raporlaması gerekmektedir. Bu işlevin tek örnek şablonlarla, belli metodolojilerle, sistematik ve düzenli şekilde yerine getirilmesi ise performans denetimi başlığı altında toplanmaktadır.

Bazı uygulamalar yasallık ve düzenlilik şartlarını haiz oldukları halde verimsiz veya etkinsiz çalışıyor olabilmektedir. Bu tür bir denetim anlayışı bir taraftan işleyişi performans kurallarına uygun hale getirirken diğer taraftan verimli, etkin ve ekonomik faaliyeti de mecbur kılacak yasal düzenlemeler ve reformlar için fikri altyapı sağlamaktadır.

Faaliyetler zamanla monotonlukla verimsizleşmekte; kamusal yapıda yeniliklere kapalı, ileri düzeyde statik süreçler oluşmaktadır. Performans denetimi en mikro uygulamalardan en makro düzeydeki işlemlere kadar bir yenileşme ve yeniden düzenleme fırsatı sunmaktadır.

Sağlık sektörü de gerek makro düzeyde yapılan plan ve uygulamalarıyla gerekse birbirinden bağımsız mikro ölçekte hizmet tedarikçisi yapılarıyla verimli, etkin ve ekonomik bir işleyişin sürekliliği için süreklilik taşıyan ve konuları hassasiyetle seçilmiş performans denetimleri zaruridir.

Dolandırıcılık ve yolsuzluk riskinin yüksek olduğu sektörlerden biri olan sağlık sektöründe yapılacak performans denetimleri doğrudan hukuki sonuç doğurmasa da yolsuzlukla mücadelede risk alanlarının tespiti açısından kullanışlı bilgiler sunacaktır.

Performans denetimleriyle sağlık sisteminin farklı yönlerinin fotoğrafının çekilmesi ülke sağlık sisteminde ulusal önceliklerin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Zira izleyen bölümlerde yurt dışı denetim uygulamalarının konularından da anlaşılabilceği gibi ülkenin sağlık hizmetleri bakımından bulunduğu düzeyin tespiti bir taraftan karar mercilerine yardımcı olmakta diğer taraftan sonraki performans denetimlerinin yolunu çizmektedir.

### **5.3 SAĞLIKTA PERFORMANS DENETİMİNİN ZORLUKLARI**

Sağlık hizmetinin kendine özgü durumu bir yönüyle performans denetimini gerekli kılarken diğer yönüyle denetim yapmakta güçlükleri beraberinde getirmektedir.

Bunlardan en başta geleni performans denetimi unsurlarının sağlık hizmetindeki mukabilinin tespitindeki güçlük olarak ortaya çıkmaktadır. Verimlilik veya etkinlik ölçümünde çıktı ve sonuç kavramlarının nasıl ifade edilmesi gerektiği ve bu etkilerin

ortaya konmasının güçlüğü bulunmaktadır. Sonuç kavramını ölçebilecek göstergenin ne olduğu tartışmalıdır.<sup>88</sup>

Örneğin hasta yaşam kalitesi, bir hastalıktan iyileşme süresi gibi sonuçların tespiti ve ölçümü büyük maliyetlerle uzun sürede ulaşılabacak göstergelerdir. Bu göstergelere ulaşıldığı zaman ise belki de denetim gereksiz hale gelmiş olacaktır. Bu durumda anlamlı sonuçlar için elimizde kalan tek metodoloji zaman ve kurum düzleminde karşılaştırmalı analizler yapmak olacaktır.

Sağlık multidisipliner bir alan olması itibariyle farklılık taşır ve bu nedenle başarılı bir kriterler belirlemesi çok farklı uzmanlık alanlarındaki personelin (doktor, medikal mühendisi, bilgi işlemci...) birlikte ve ayrıntılı çalışmalarıyla mümkün olabilecektir.

Sağlık personelinin performansında kıyaslama yapmak zordur. Tedavilerin metod ve kapsamı, hasta durumu ve ihtiyacı gibi birçok faktörün bağımlı değişkeni olması itibariyle bu tarz bir denetim elverişsiz, yararsız hatta yanlış sonuçlar doğurabilir olacaktır. Sayıştayın performans ölçütlerinin belirlenmesine ilişkin raporunda bu muhtemel sakıncalı sonuç ‘polis performansının uyguladığı ceza ile ölçülmesi’ ile örneklendirilmiştir.

İlerleyen bölümlerde değinilecek olan yurtdışı deneyim metodolojilerinde de görülen bölgesel farklılıkların konu edildiği veya kişi ve hastane odaklı değerlendirme yerine konu odaklı değerlendirme yapılması daha yerinde olacaktır.

---

<sup>88</sup> YÖRÜKER, Sacit ve diğerleri. Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu No:28 1. Baskı T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara 2003 s.43.

## 6. DENETİMİ GERÇEKLEŞTİRECEK KURUMLAR VE SAĞLIK SEKTÖRÜNDE PERFORMANS DENETİMİ

Türkiye’de performans denetiminin hangi organlarca, hangi esaslar dahilinde ve ne şekilde uygulanacağı gibi hususlar yasal düzenlemelerle netlik kazanmış değildir. Her ne kadar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol ile alt mevzuat düzenlemelerinde bu yeni denetim anlayışına yer verilmişse de uygulamanın genel esasları ilgili kurumların performans denetimi pratiklerini hayata geçirmeleri ile ortaya çıkacaktır.<sup>89</sup>

İlgili kurumların mevzuatlarındaki görev tanımlarında (Sayıştay, Teftiş kurulları vb.) halihazırda da performans denetimi unsurlarına yer verildiği görülmekle birlikte bu yeni denetim anlayışı pratiğinin tanımlanması ve sınırlarının yurt dışı tecrübelerden de istifadeyle belirlenmesi gereği göz ardı edilmemelidir.

Sağlık alanında performans denetimi hayati önemi haiz süreçleri, ülke nüfusunu bütün olarak yakından ilgilendirmesi ve daha önceki bölümlerde sıralanan diğer bazı özellikleri nedeniyle diğer sektörlerle nazaran daha öncelikli olarak ele alınmalı; bu sektördeki verimlilik ve etkinlik artışının bireylerin hayat kalitesini büyük ölçüde artıracacağı, yüksek performans ile tasarrufun doğrudan devlet bütçesine olumlu şekilde yansıtacağı göz önünde bulundurularak vakit kaybetmeksizin bu yönde denetimlerin başlaması için uygun zemin hazırlanmalıdır. Bu noktada ilgili denetim kurumları üzerlerine düşeni yapmalı, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı ve sağlık idareleri de stratejik hedeflere ulaşmada ölçüt sayılacak performans kriterlerinin belirlenmesi ve uygulanması bakımından uygulamaya yardımcı olmalıdır.

Çalışmamızın bu bölümünde ‘**Sağlık alanında performans denetimi yapacak kurumlar**’ başlığı altında sayabileceğimiz performans denetimiyle genel olarak görevlendirilen **Sayıştay**, görev tanımı içinde Sağlık Bakanlığı ile ilgili tüm uygulamaların genel denetimi kapsamında performans denetimi unsurlarını da barındıran **Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu** ve 5018 sayılı yasa gereğince oluşturulması

<sup>89</sup> YILDIZ, Mustafa Said. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, Yayınlanmamış Etüd Çalışması.

düşünülen ve stratejik hedeflere ulaşma performansını denetlemesi öngörülen **İç Denetçilik** yapılarının mevzuatları incelenecek; daha sonra yurt dışı uygulamalarından bu konuya ilişkin örneklere yer verilecektir.

Öncelikle kurum mevzuatlarında performans denetimi ve unsurlarına ne ölçüde yer verildiği üzerine durulacak, ardından söz konusu mevzuat ışığında sağlık sektöründe performans denetimini gerçekleştiren kurumlar ve işlevleri değerlendirilecek, son olarak ise bu konuya ilişkin yurtdışı deneyimler üzerinde durulacaktır.

## **6.1. İLGİLİ KURUMLARIN MEVZUATINDA PERFORMANS DENETİMİ**

Çalışmamızın bu bölümünde ‘**Sağlık alanında performans denetimi yapacak kurumlar**’ başlığı altında sayabileceğimiz performans denetimiyle genel olarak görevlendirilen **Sayıştay**, görev tanımı içinde Sağlık Bakanlığı ile ilgili tüm uygulamaların genel denetimi kapsamında performans denetimi unsurlarını da barındıran **Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu** ve 5018 sayılı yasa gereğince oluşturulan ve stratejik hedeflere ulaşma performansını denetlemesi öngörülen **İç Denetçilik** yapılarının mevzuatları incelenecektir.

### **6.1.1 Sayıştay**

Görevleri, yetkileri, organları ve çalışma şeklinin düzenlendiği Sayıştay Kanunu<sup>90</sup>, nun ilk metninde söz konusu kurum için tam anlamıyla bir ‘hesap mahkemesi ve üst denetçisi’ tarifi yapılmış; bunun yanında ‘Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine rapor verir.’ gibi denetimin genelini kapsayıcı ifadelere yer verilmeyle yetinilmiştir.

Kanuna 4.7.1996 tarihinde eklenen madde ile (Ek Madde 10) ‘**Verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi**’ başlığı altında performans denetiminin unsurlarını içeren bir

<sup>90</sup> 27.02.1967 tarih ve 12538 sayılı Resmi Gazete.

düzenleme yapılmıştır. Bu maddede **“Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir.”** denilmiştir.

Ancak bu denetim yaklaşımı daha net ve açık olarak **“Sayıştay Kanun Teklifi<sup>91</sup>”**nde yerini almıştır. Bu metinde öncelikle performans denetimi **‘Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, kamu idarelerinin iyi yönetim ilkeleri esas alınarak kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımı ile faaliyetlerinin kurum hedeflerine ulaşmadaki etkililiğinin değerlendirilmesi’** şeklinde tanımlanarak söz konusu kurumun bu görevi yürütme vizyonu taşıdığını gösterilmiştir.

Yürürlükteki kanun metninden farklı olarak yeni denetim usulüne geniş yer veren bu kanun teklifinde kurumun görev ve yetkilerinden denetlenenlerin sorumluluğuna kadar bir çok konuda performans denetimine ve ilgililerin performans yönünden hesap verme sorumluluğuna yer verilmiştir.

‘Sorumlular ve sorumluluk halleri’ başlıklı 7.maddesinde **“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.”** ifadesine yer verilmek suretiyle performansa dayalı sorumluluğun unsurları sayılmış; klasik mevzuata uygunluk denetiminden başka performans denetiminin de yapılması öngörülmüştür.

‘Sayıştay Denetimi’ başlıklı 36. maddesinde ise **‘Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.’** ifadesine yer verildikten sonra **‘Performans denetimi; kamu idarelerinin faaliyetlerini ve kamu kaynaklarını etkililik, ekonomiklik ve verimlilik açısından değerlendirmek suretiyle gerçekleştirilir.’** şeklinde açıklamaya yer verilmiştir.

---

<sup>91</sup> <http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.asp> (30.07.2008).

Ayrıca 31. madde’de “Plan ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, gerekli koordinasyonu sağlamak, performans ölçüm sistemlerini oluşturmak ve Sayıştay faaliyet raporlarını hazırlamak” Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görevleri arasında sayılmıştır.

Kanun teklifine ilişkin “**Genel Gerekçe**”de parlamentoların kamu kaynakları üzerindeki denetim ve gözetim yükümlülüğünün farklı bir anlayışla ele alınmasının gereği üzerinde durulmuş; *Dağıtılan kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamak* kamu mali yönetim ve denetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılan öğeler arasında sayılmıştır.

Aynı gerekçe metninde Türkiye Ulusal Programına da atıfta bulunularak, “Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi” ve “Sayıştayın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi” hedefi ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının öngörülmüş olması üzerinde durulmuştur. Hazırlanan bu teklifle bu amaçların gerçekleştirilerek düzenlilik denetimi ve performans denetimi tekniklerinin eşit ağırlıkta uygulanabileceği ifade edilmiştir.

Sayıştay Başkanlığının “Sağlık Bakanlığı’na Bağlı Hastanelerde İlaç, Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi” konulu raporunda değinilen konulara ilişkin özete çalışmanın ekinde yer verilmiştir. Ayrıca sağlık sektörüyle ilgili olarak son olarak “Hastane Enfeksiyonlarıyla Mücadele” konusunda Performans Denetimini tamamlamıştır.

### **6.1.2. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı**

Sağlık alanındaki tüm denetim türleriyle olduğu gibi performans denetimiyle de en yakından ve en öncelikli olarak görevli bulunan Bakanlık Teftiş Kurulu, tüzük ve yönetmeliğinde performans denetiminin unsurlarına yer vermiş; hukuki düzenlemelerinde verimlilik, etkinlik ve tasarruf unsurlarına yaptığı atıflarla isim ve



lafız olarak olmasa da ruh ve mana itibariyle ‘performans denetimi’ görevini yüklenmiştir.

Bu anlamda kurumun görevleri ‘**Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü**<sup>92</sup>’ nün 5. maddesinde herhangi bir konu ve kapsam sınırlaması olmaksızın Bakanlığın ilgili olduğu tüm faaliyetlerin her yönden denetimini kapsayacak şekilde tarif edilmiş; “Bakanlık teşkilatıyla bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların ve Bakanlığın denetimi altındaki Kuruluşların *her türlü faaliyet ve işleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek* ve Bakanlığın *amaçlarını daha iyi gerçekleştirmesi*, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak amacıyla *gerekli önerileri hazırlamak ve Bakana sunmak*” ifadesine yer verilmiştir.

**Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği**<sup>93</sup>’nde ise tüzüğün yukarıdaki maddesine çok benzer ifadelerle yer verilmiş ayrıca müfettişlerce düzenlenecek raporların isim ve muhtevalarının anlatıldığı 2. bölümünün ‘Genel Denetim Raporu’ başlıklı 55. maddesinde bu rapor içeriği anlatılırken mevzuata uygunluk ve düzenlilik denetimini ifade eden maddeler yanında ‘*Teftiş edilen yerin verimlilik ve karlılık durumu*’, ‘*Teftiş edilen kurum ve kuruluşların kadro ve iş hacmi, kadro ve personelin sayı ve vasıfları yönünden yeterli olup olmadığı*’ gibi performans denetimi unsur ve konularını içeren maddelere de yer verilmiştir.

**Ayrıca aynı yönetmeliğin** ‘Raporlar Üzerinde Yapılan İşlemler’ başlıklı 58. maddesinde “Müfettişlerin inceleme ve soruşturma görev onayı dışında kalan ve *kurumun daha verimli ve mükemmel çalışmasına yönelik tavsiyeleri*, makamca uygun görülmek şartıyla, ‘tavsiyeler’ başlığı adı altında ilgililere tebliğ edilmek üzere ilgili birime gönderilir.” ifadelerine yer verilerek kurum performanslarının da değerlendirilmesi öngörülmüştür.

Performans Denetimi konusunda en dinamik ve yenilikçi Teftiş Kurulu sayılabilecek Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu bu alandaki denetim çalışmalarına pilot denetimler yapmak ve Performans Denetimi konulu tercüme, etüdler hazırlamak ile

<sup>92</sup> 09.05.2004 tarih ve 25457 sayılı Resmi Gazete.

<sup>93</sup> 09.05.2004 tarih ve 25457 sayılı Resmi Gazete.

hizmet içi eğitimler gibi akademik çabalarla devam etmektedir. Bu alanda kısa zamanda mesafe kat edileceği görülebilmektedir.

### 6.1.3 İç Denetçilik Müessesesi

**Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu** ile ilk olarak ihdas edilen iç denetim kurumu bu kanunun 63. maddesinde “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” şeklinde tarif edilmiştir.

‘İç denetçinin görevleri’nin sıralandığı 64.maddede ise **“Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.”** ifadesine yer verilmek suretiyle performans denetimi görevi işaret edilmiştir.

**İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**<sup>94</sup>,te ise yukarıdaki düzenlemeler ayrıntılandırılmış, iç denetimin uygulanması başlıklı 8. maddesinde ‘Performans denetimi’ne lafız olarak da değinilerek, “Performans denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.” tanımına yer verilmiştir.

Ayrıca aynı yönetmeliğin 15. maddesinde “İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.” iç denetçinin görevleri arasında sayılarak stratejik hedefe yönelik performans denetimi üzerinde durulmuştur.

<sup>94</sup> 12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete

Sağlık Bakanlığı için 25 kişilik bir iç denetçi istihdamının yukarıda sözü edilen yönetmelik eki cetvelde öngörüldüğü göz önüne alındığında sağlık alanında performans denetiminin sacayaklarından birinin bu yapılaşma olacağı anlaşılmaktadır.

## 6.2. YURTDIŞI DENEYİMLERDE DENETİMİ YAPAN KURUMLAR

Kurumlar arası iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasından hangi kurumun performans denetiminin hangi bileşenini hangi metot ve yöntemle gerçekleştirdiğine kadar bir çok konuda bu denetim türünde öncü ülke uygulamaları elverişli bilgiler sunmaktadır. Bu anlamda yurt dışı deneyimleri hassasiyetle irdelenmeli, performans denetiminde öncü ülkelerin kurumsal yapılaşmaları incelenmelidir.

Ülkeler kurumların performans denetiminde yüklendikleri işlevler bakımından değişkenlik göstermektedir. Karşılaştırma güçlüklerine neden olan bu durum yönetim şekilleri ve devlet organizasyonlarının farklılıklar ile sağlık sistemlerinin yönetim, denetimi ve finansmanındaki değişkenliklerden ileri gelmektedir. En fazla ortak özelliği bünyesinde barındıran Sayıştaylar dahi şekli statü bakımından ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedirler. ABD Sayıştayı hükümetin bir parçası iken yine İsveç Sayıştayı Maliye Bakanlığına bağlı bir birim olarak yürütmenin parçası, diğer bazı ülkelerde ise meclis adına denetim yapan ülkemizdeki benzeri yapılanmadadır.

Bu farklılıklar doğrudan performans denetimi görevinde değişkenliklere sebep olmaktadır. Bu anlamda diğer bölümlerde de üzerinde durduğumuz **Avustralya** eyaletleri ve Avustralya merkezi devletinin performans denetimi konusundaki işbölümü ve **Kanada**'da performans denetimi konusunda denetim yapan kurumların ve konularının çeşitliliği üzerinde duracağız.

### 6.2.1 Avustralya’da Performans Denetimi

Eyalet sistemiyle yönetilen Avustralya, Merkezi devlet sayıştayı ile sağlık bakanlığı ve Eyalet Sayıştayları ile eyalet sağlık bakanlıkları aracılığıyla performans denetimini oldukça başarılı bir işbölümü içinde gerçekleştirmektedir.

Eyalet Sayıştayları özel önemi haiz görerek belirledikleri konularda denetim yapmakta(acil ambulans hizmetleri, hastane enfeksiyonları v.b), diğer taraftan eyaletin sağlık sektörüyle ilgili problemlerine yönelik potansiyel performans denetim konularını içeren ‘Master Plan’ hazırlayarak iyi uygulama örnekleri oluşturmaya çalışmakta, bu suretle eyalet Sağlık Bakanlığını ve sağlık yönetim birimlerini performans ölçümü ve değerlendirmesi yapmaları konusunda cesaretlendirerek teşvik etmektedir.

Ülke Sayıştayı ise ülkenin bütününe ilgilendiren daha makro ölçekte performans denetimleri yürütmekte, sağlık hizmetlerinin yetkinliği ve performansını değerlendirerek bu konudaki raporlarını parlamentoya sunmaktadır.

Devlet Sağlık Bakanlığı ise eyaletlerden kendisine ulaşan performans göstergelerini konsolide ederek değerlendirdiği raporu (Australian Healthcare Agreements Performance Report) aracılığıyla sağlık sisteminin genel durumu hakkında fikir sahibi olmaktadır.

Sonuç olarak periyodik şekilde ‘Sağlık Planı’ yayınlanmakta ve bu planda ilgili dönemde hangi konuların ele alınacağı belirlenmekte; tüm eyalet Sayıştaylarının üzerinde öncelikle denetim yaptığı ve eyalet sağlık bakanlıklarının ölçümlerini yaparak merkezi devlet sağlık bakanlığına gönderdiği bu konular Devlet Sağlık bakanlığı tarafından konsolide ederek raporlanmakta ve değerlendirilmektedir. Bunun yanında eyalet Sayıştayları ve eyalet Sağlık Bakanlıkları kendi organizasyon, süreç ve sorunlarıyla ilgili olarak seçtikleri farklı konularda denetimlerine devam etmektedirler.

### 6.2.2 Kanada Denetim Deneyimi

Kanada üzerinde ise yukarıda da ifade edildiği gibi denetim yapan kurumların ve konularının çeşitliliği bakımından durulmalıdır. Zira bu ülkede sağlık alanında performans denetiminin farklı kurumlar tarafından çok farklı konularda yürütüldüğü görülmekte, ülke sayıştayı veya sağlık bakanlığı için bir özgülemeye gidilmeksizin bu denetim işlevinin yerine getirildiği görülmektedir.

Ülke mevzuatının incelenmesi gereği de görmezden gelinmemekle birlikte Kurum ve raporlardan örnekler yapı hakkında az da olsa fikir verecektir. Örnek olarak Sağlık Bakanlığı tıbbi cihazların regülasyonu konusunda bir performans denetimi yürütmüş, ülke sayıştayı sağlık hizmetlerine devlet desteği konusunda bir denetimi yapmış<sup>95</sup>; hazine bakanlığı ise sağlık bakanlığının finansal açıdan performans denetimini gerçekleştirmiştir.<sup>96</sup>

### 6.3. GÖREV ALACAK KURUMLAR AÇISINDAN TÜRKİYE UYGULAMASI

Kurum mevzuatı metinlerinde yapılan revizyonlar ve eklemelerde performans denetiminin göz ardı edilmemesi ve gerek kamu mali yönetim ve denetim sistemini yeniden şekillendiren 5018 sayılı yasa, gerekse bu yasanın alt düzenlemelerinde çağdaş denetim anlayışının benimsenmesi bakımından performans denetimi unsurlarına özel önem verilmesi kanun koyucuların ve icra birimlerinin performans denetimi yönündeki iradesini ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte mevzuat metinlerinde gözlemlenebilen bir eksiklik denetim birimleri arasındaki koordinasyonun ne şekilde olacağının düzenlenmemiş olması; denetim kurumlar arası iş bölümünün gerekli netlikte ortaya konmamış olmasıdır. Yurtdışı deneyimlerimde değinmeye çalıştığımız *Avustralya* örneğindeki iş bölümü ve koordinasyon yapısı ile bilgi paylaşımı sisteminin mevzuatımızdaki eksiklik olarak öne çıktığı görülebilmektedir. Performans denetiminin farklı yönlerinin farklı birimlerce

<sup>95</sup> Kanada Sayıştayı Resmi Sitesi, [www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf).(03.08.2008)

<sup>96</sup> Kanada Hazine Bakanlığı, [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca).(03.08.2008)

yerine getirilmesi gereğinin göz ardı edilmemesi; stratejik hedeflere ulaşma bakımından performans göstergelerine uyumluluk denetimi, spesifik süreç ve faaliyetlerin performansının denetimi ve kurumların konsolide performans denetimi gibi performans denetimi bileşenlerinin hangi kurumlarca, hangi metodoloji ve zaman aralığıyla ifa edileceğinin yasal düzenlemelerle açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Ayrıca yasal mevzuatla performans denetiminin öncelikli olarak belli kurumlar eliyle yapılması kabul edilmekle birlikte kısıtlayıcı bir özgülemeye başvurulmamalı, Kanada örneğinde olduğu gibi Maliye Bakanlığının sağlık harcamalarının performansı konusunda veya Sosyal Güvenlik Kurumunun sağlık sisteminin finansmanı üzerinde denetim yapmasının önü açık olmalıdır.<sup>97</sup>

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu<sup>98</sup>yla benimsenen merkezi denetim 5018 sayılı kanunla yerini adem-i merkeziyetçi yapıya bırakırken denetim sisteminin bir geçiş sürecini yaşamakta olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Maliye Bakanlığının bütçeyi hazırlamakla kalmayıp, kendi personeli olan “sayman” ve “bütçe dairesi başkanı” gibi unvanları olan personeli diğer bakanlıklara yerleştirmek suretiyle harcama öncesi kontrol yaptığı; denetimi yine Maliye Bakanlığı personeli olan merkezi ve taşra denetim elemanlarının yürüttüğü merkeziyetçi denetim anlayışı yerini her bakanlığın kendi bütçelerinden harcama yapılması ve harcama sırasında gerekli kontrol ve güvenlik önlemlerini almaktan tümüyle ve bizzat sorumlu olduğu bir adem-i merkeziyetçi yapıya geçiş dönemi yaşanmaktadır. Bu süreç sonunda her bakanlığın kendi bünyesinde yer alan teftiş kurulları ve iç denetim yapıları tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak, yasal uygunluk ve enformasyon teknolojisi denetimlerini de kapsayacak şekilde yapılması öngörülmektedir. Bu anlamda performans denetiminin de gerçekleştirecek kurumlar açısından söz konusu yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde yeniden şekillenmesi beklenmelidir.

Sağlık sektöründe performans denetiminin kendine özgü farklılıkları da göz önünde bulundurularak makro ölçekte süreç ve iş çevrimleri denetimi yaklaşımı ile performans denetimleri yapması öngörülen *Sayıştay* ve ilgili mevzuatınca stratejik

<sup>97</sup> COŞKUN, Arife. KARABEYLİ, Levent. Etkin Devlette Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması, 22. Türkiye Mali Sempozyumu Bildirisi, s.56.

<sup>98</sup> 09.06.1927 tarih ve 606 sayılı Resmi Gazete

hedeflere ulaşma yönünden kurum performansını denetlemekle görevlendirilen *iç denetim sistemi* yapısı yanında sağlık alanının özel uzmanlık gerektiren süreç ve faaliyetlerin çokluğu nedeniyle **Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu**'nun spesifik konularda özel performans denetimleri sürdürmesi kaçınılmazdır. Ayrıca sektörün boyutları ve sınırlarının genişliği göz önünde bulundurularak sağlık hizmeti birimlerinin akreditasyon ve kalite uygulamaları ile yeterli performansı sağlayabilecek duruma ulaşmak konusunda cesaretlendirilmeleri ve teşvik edilmeleri önem taşımaktadır.

Uluslar arası kabul görmüş ve Türkiye Sayıştay Başkanlığınca da benimsenerek uygulama olanağı bulunmuş Performans Denetimi tarzının 5018 sayılı yasa ile daha çok mali konularda ve stratejik hedeflere ulaşma konusunda denetim görevi verilen ve sayılı görevlerden başkası ile görevlendirilmemesi hükme bağlanan **İç Denetçiler** eliyle yapılamayacağı görülmektedir. Bu durumda Sağlık Bakanlığı Teşkilatında tek yetkili denetim birimi olan **Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu**'nun diğer faaliyetleri yanında bu tarz denetimi de yürütmesi gerekmektedir. Bununla birlikte soruşturma ve yolsuzlukla mücadele gibi çok farklı uğraşları bulunan ve denetlenen karşısında işlevleri dolayısıyla cezalandırıcı, kusur bulan gibi farklı çağrışımlar yapan “müfettiş” figürünün bu işlevden tamamen farklı denetlenenle diyalog ve işbirliğini gerektiren bir görevi de üstlenmesi bir taraftan performans denetiminin başarısını olumsuz etkileyecek diğer taraftan uzmanlaşma eğilimine karşı bir yaklaşım olacaktır.

Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, mevzuat değişiklikleri ve yeni teşkilat yasası hazırlıkları yapılırken denetim fonksiyonunun ayrıca ele alınması ve performans denetimi, özerk sağlık kurumlarının derecelendirilmesi gibi geleneksel denetim ve yolsuzlukla mücadele sisteminden farklı konular için görevlendirilmek üzere Bakanlık bünyesinde ayrıca bir **“Denetim ve rehberlik birimi”** kurulması bir alternatif olabilecektir. Teftiş Kurulu muhafaza edilmek kaydıyla kurulacak bu birimin müfettişlik nosyonuna sahip, bu konuda istekli, belli sene sağlık denetimi tecrübesi bulunan kimselerden teşekkülü yerinde ve Kamu Yönetiminin çağdaş yönelimine uygun olacaktır.

### **6.3.1. Türkiye’de Performans Denetimi Uygulamasının Kurumsal Güçlükleri**

Performans denetiminin uygulanabilmesi gerekli alt yapının niteliği ile doğru orantılıdır. Alt yapının yani mali yönetim, kamu yönetimi ve kamu denetimi sistemlerinin performans denetiminin, genel kabul görmüş standartlar çerçevesinde uygulanabilmesine olanak sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması ve iç kontrol sistemlerinin performans denetimi kriterlerine uygunluğu önem taşımaktadır.

Performans denetimi yapması öngörülen denetim birimleri mevzuatının, bu tür denetimi açıkça öngörmemiş olması en başta gelen kısıt olarak göze çarpmaktadır.

Denetim sistemi içinde birbiriyle işbirliği ve iletişim içinde olmayan çok sayıda denetim biriminin mevcut olması denetimsiz alanların bırakılmasına bilgi akışının olmamasına veya mükerrer denetim uygulamalarına sebep olabilmektedir. Hukuka uygunluk denetiminde bu şekilde koordinasyonsuzluklar var iken bilgi akışı ve işbirliğini daha çok önceleyen Performans denetimi uygulamalarının karşılaşacağı güçlük daha büyük olacaktır.

Denetim, denetlenen ile denetçi arasında iki yönlü ilişkiyi gerektirir. Bu ilişki, diğer denetim türlerine göre performans denetiminde denetim alanının genişliği doğrultusunda çok daha fazladır. Bu durum denetçiler için zorlayıcı faktör olmaktadır.

Performans denetimi uygulamalarının istenildiği ölçüde gerçekleştirilebilmesi, sonuçlanabilmesi ve istenilen etkileri oluşturabilmesi genel kabul görmüş standartlara uygun olmasına, iç kontrol sistemlerinin performans denetimi uygulamalarını desteklemesine bağlıdır. Ancak ülkemizde söz konusu standartların oluşması ve iç denetim ve kontrol sistemlerinin teşkilatlanmasının zaman alacağı görülebilmektedir.

Performans denetimi uygulamalarının multidisipliner oluşu bir taraftan denetçinin farklı yeterliliklere sahip olmasını gerektirirken diğer taraftan sürekli bir



akademik çabayı gerekli kılmaktadır. Bu durumun sağlanması da ciddi çaba gerektirmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, performans denetimi için önemli bir ihtiyaç olan veri toplama ve depolama sistemlerinin yeterli olmadığı söylenebilecektir. Ancak bu durumun bilgisayar destekli uygulamalarla kısa sürede aşılabileceği umulmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu; yöneticilerin, karar alma konumundaki çalışanların performans esaslı uygulamaların gerçekleşmesi durumunda karşılaşacakları risk oranını daha üst noktada belirlemektedir. Geleneksel anlayıştan uzaklaşma anlamına gelecek bu durumun kolaylıkla benimsenemeyeceği belirtilmelidir.

Performans göstergelerinin, kesin kabul edilen kriterlerin oluşturulamaması, uzmanların kriterler üzerinde anlaşamaması, örgütsel hedeflerin belirlenme başarısızlığı, maliyet muhasebesinden yararlanılmaması, metodolijinin yerleşmemesi, teknik uzman ihtiyacı, performans denetimi konusunda tecrübeli ve yeterli sayıda denetim elemanının olmaması performans denetiminin uygulanmasında karşılaşılan güçlükler arasındadır.<sup>99</sup>

Bahsedilen tüm bu zorluklara rağmen, sağlıklı ve etkili bir denetim için performans denetimi şarttır.

### **6.3.2. Türkiye’de Performans Denetimi Uygulaması İçin Kurumsal Çabalar**

Performans denetiminin başarıyla uygulanabilmesi için, gerek yasama ve yürütme organlarının kapsamında gerekse yönetim ve denetim birimlerinde uygulamaya yönelik ciddi çalışmalar yapılması gerekmektedir. Öncelikle, denetim birimleri tarafından; performans denetimini uzun yıllarca uygulamış ülkelerde oluşmuş deneyimlerden, teorik bilgi kaynaklarından ve çalışmalardan yararlanmasının yanı sıra, ulusal ve uluslararası düzeydeki denetim birimleri arasında işbirliğine gidilmesi,

<sup>99</sup> KUBALI, Derya. **Performans Denetimi** Amme İdaresi Dergisi Cilt :32 sayı:1 1999, s.29.

denetim metodolojisi ve tekniklerinin sürekli hizmet içi eğitim yoluyla öğrenilmesi gerekmektedir<sup>100</sup>

Performans denetimi yapması gerekli ve faydalı olan denetim birimleri belirlenmeli, daha sonra bu denetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği mevzuatta, performans denetimi yapmaya yetkili ve görevli oldukları açıkça belirtilmelidir.

Üzerinde durulması gereken noktalardan birisi de denetçilerin denetim kapsamında kalan kişilerle kuracakları iletişimin şeklidir. Performans denetimi uygulamaları, geleneksel denetim uygulamalarında kurulan ilişkilerle pek benzemeyen; fikir alış verişinde bulunmak, sorunlara karşı birlikte alternatif çözüm yolları aramak, hatta denetim standartlarını birlikte belirlemek gibi yöntemler çerçevesinde ilişki kurmalarını gerektirmektedir.

İlişkilerin geleneksel yöntem ve uygulamaların etkisinden hızla kurtulabilmesi iki tarafın da hızlı ve etkili bir eğitimden geçirilmesiyle mümkün olacaktır. Performans denetimi uygulaması sonucunda ulaşılabilecek sonuçlarla karşılaştırılacak performans göstergelerinin ve standartlarının belirlenmesi çalışmaları başlatılmalı, başlatılanlar hızlandırılmalı, ilgili makamlar ve konunun uzmanları arasında görüş birliği sağlanarak aynı olaylara farklı performans denetimi uygulamalarının yapılması önlenmelidir.

Denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, ulusal denetim standartlarını belirlemek ve yayımlamak, ilgili mercilere tavsiyelerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek için çalışmalar yapılması gerekmektedir<sup>101</sup>

AB standartlarını ve evrensel gelişmeleri karşılayabilecek, ülkemiz gereklerini ve ihtiyaçlarını dikkate alan, denetim mesleği ahlak kurallarını da ortaya koyan ulusal

<sup>100</sup> COŞKUN Arife, KARABEYLİ Levent. Kamu Yönetimi Reformları: Yöntem s.14

<sup>101</sup> DEMİRBAŞ Tolga, İsveç Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı, Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi No: 6. Nisan 2001 s.41

denetim standartlarımız hızla hazırlanmalıdır<sup>102</sup> Denetim birimlerinin teknik ve fiziki altyapılarının uluslararası standartlara getirilmesi önemli bir gerekliliktir. Kamuoyu ve parlamento bilgilendirilerek yanlış anlamalar ortadan kaldırılmalı, performans denetiminin önemine ve gerekliliğine dikkat çekilmelidir. Performans denetiminin sonuçlarının kamuoyuna duyurulmasının gerekliliğinin ve beraberinde getireceği olumlu sonuçların tüm kamu birimleri tarafından anlaşılması sağlanmalıdır. Mükerrer denetim uygulamaları, koordinasyonsuzluklar ve performans bilgi akışındaki eksiklikler bir an önce giderilmelidir.<sup>103</sup>

## **7. YURTDIŞINDA SAĞLIK SEKTÖRÜ PERFORMANS DENETİMLERİ**

Performans denetimi ülkemizde kavram ve plan düzeyindedir ve henüz rutin faaliyet aşamasına gelememiş bulunmaktadır. Bu nedenle bu tarz denetimde hangi konulara öncelik verileceği, kapsamının nasıl belirleneceği, denetimlerde nasıl bir metodoloji takip edilmesinin uygun olacağı, uygun ve elverişli şablonun nasıl olması gerektiği ve benzeri sorular tam anlamıyla cevabını bulmuş değildir. Performans denetimi ile görevlendirilen ve görevlendirilmesi muhtemel kuruluşların yurt dışı uygulama tecrübelerinden yararlanarak ve ülke mevzuatını, organizasyonunu ve gerçeklerini göz önünde bulundurarak ilgili oldukları sektörlerin özelliklerine uyumlu yanıtlar bulmaları önem taşımaktadır.<sup>104</sup>

Bu anlamda performans denetiminin; konuları kendine özgü uzmanlık gerektiren, süreçleri hayati önem arz eden ve yüksek risk düzeyi içeren, devlet bütçelerinde yıllar geçtikçe artan ölçüde büyük mali yükü oluşturan sağlık sektöründe öncelikle ele alınması ve araştırılması gereklidir. Ayrıca Sağlık sektörü ve bu sektördeki faaliyetler durağan devlet idaresinden önemli ölçüde farklılaşmış sürekli güncellenen yapısı ve performans denetimine bir taraftan en çok ihtiyaç duyarken diğer taraftan çalışma alanlarının performans denetimine en elverişli konuları sunması bu tür denetim

<sup>102</sup> COŞKUN, Arife. Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Sayıştay 75. Yıldönümü Dizisi, Ankara, 1998 s.35.

<sup>103</sup> SÖKMEN, Zeynep Kübra, Performans Denetimi, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, Yayınlanmamış Etüd Çalışması s.56.

<sup>104</sup> YILDIZ, Mustafa Said. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, Yayınlanmamış Etüd Çalışması s.42.

uygulamalarında öne çıkmasını zaruri hale getirmiştir. Yurtdışı uygulamalarında da ülke Sayıştaylarının ve konuyla görevli diğer ilgili kurumların öncelikle ve yüksek sıklıkta ve konu çeşitliliği ile sağlık sektöründe performans denetimleri yaptıkları görülmektedir. Türkiye için de elverişli kaynaklar sunması açısından bu uluslararası tecrübenin üzerinde durmak ve istifadeye çalışmak zaruri hale gelmiştir.

Bu bölümde sağlık sektöründe performans denetimi açısından cevaplar aranmaya çalışılmış, bu noktada yurtdışı deneyimler ışığında karşılaştırmalara da imkan verebilmesi amacıyla Performans denetimi uygulamalarında öne çıkan Amerika, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya'nın (özellikle bu konudaki uzmanlığı ile öne çıkan Viktorya ve NSW eyaletleri) performans denetimi raporlarının gerek konu, kapsam, metodoloji ve içeriğinden, gerekse şekil ve şablonlarından örnekler verilmiştir.

### **7.1. METODOLOJİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME**

Yurtdışı uygulamaları incelendiğinde denetimi gerçekleştiren kurumun devlet organizasyonu içindeki pozisyonunun, üstlendiği görevin tanımının ve dolayısıyla ele alınan konuların alanında yapılan performans denetimlerinin metoduna tesir ettiği görülmektedir. Ülkeler kendi kurumsal organizasyonlarındaki işbölümüne uygun olarak süreçlerin, faaliyetlerin ve kurumların performansını farklı yönlerden farklı metotlarla ölçmektedirler. Ülke Sayıştayı tek örneklik içinde oluşturduğu bir içerik, metodoloji ve şablonla denetimler yaparken; Sağlık Bakanlığı muadili yapılanmalar daha bütüncül ve teknik yönlerden olaya yaklaşmakta, Hazine veya Maliye Bakanlığı ise mali hedeflere ulaşma performansı üzerinde denetim yapabilmektedir. Aşağıda çeşitli yönlerden değerlendirmeler yapıldığında somut ülke ve kurumların fiili çalışmalarına değinildiğinde görülebilecek bu husus doğal olarak metodoloji açısından bir farklılaşmayı da beraberinde getirmektedir.

### 7.1.1 Amerika New Jersey Performans Raporu

New Jersey Sağlık Bakanlığı ‘New Jersey Sağlık Planı’na dayanarak farklı sigorta şirketlerinin (Ör: Oxford Madicare, AmeriHealth Medicare vb.) sunduğu hizmetleri çeşitli yönlerden karşılaştıran bir performans raporu hazırlamıştır.<sup>105</sup>

2005 yılı Eylül ayında sunulan raporda(New Jersey HMO Performance Report) hizmetlerin kalitesi ve yetkinliği Kalite Ulusal Komitesi (NCQA) tarafından geliştirilen ölçüm sistemiyle ve özel bir işaretleme diliyle plan ortalamasının altında üzerinde ve üstünde olmasına göre değerlendirilmiştir.

Uygulamaların kıstası “New Jersey sağlık planı ortalaması” olarak belirlenmiş, “ortalama ile karşılaştırılmış performans” için ortalamanın üstünde, altında ve aynı düzeyde olmak üzere üç derecelendirme yapılmıştır.

Kriterler öncelikle 4 ana başlıkla sınırlanmış; hastaların ihtiyaç duydukları bakıma ulaşabilmeleri, doktorların ve tıbbi bakımın yetkinliği, koruyucu bakım hizmetleri (bağışıklık uygulamaları ve mamografilerle erken tanı gibi) vasıtasıyla planlanmış hedeflere ulaşılması, kalp hastalığı bulunan kimselerin kolesterol düzeyini stabil halde tutmak, hastalıkta iyileşmenin sağlanması başlıkları üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Burada kriterlerin net, anlaşılır ve kısa tutulduğu görülebilmektedir.

Daha sonra bu ilk dört ana başlık alt kırılmalarına yer verilmiş, bunlar için belirlenen kriterlerin başarı düzeyleri irdelenmiştir. Örnek olarak ilk kriterin (Sağlık hizmetleri ve bunlara ulaşma) alt bileşenleri konusunda sigorta şirketlerinin planla karşılaştırmalı başarıları üzerinde durulurken sağlık patikasının genel puantajı, ihtiyaç duyulan bakımın alınabilmesi, süreç değerlendirmeleri ve müşteri hizmetleri yönlerinden değerlendirmesi yapılmış, yine aynı işaretleme dili kullanılarak bu anlaşılır ve sade yöntemle sigorta şirketlerinin her düzeyden müşterilerinin sağlık hizmeti aldıkları kurumun performansını ve hizmet kalitesini görebilmeleri sağlanmıştır.

Aşağıda bu alt bileşenlerin belli kriterlerle aynı ölçüm sistemiyle değerlendirmesine ilişkin sonuç bulunmaktadır:

<sup>105</sup> New Jersey Sağlık Bakanlığı, [www.state.nj.us/health/hmo2005.\(09.08.2008\)](http://www.state.nj.us/health/hmo2005.(09.08.2008))

Son olarak ise alt bileşen kriterlerinin rakamsal dayanakları sunulmuştur.

Amerika sağlık sisteminin ülkemiz sağlık sisteminden büyük oranda farklılığı; özel sigortacılığın gelişmiş yapısı ve devletin rutin sağlık faaliyetlerinin yürütülmesinin dışında kalarak üstlendiği düzenleyici ve denetleyicilik rolü göz önüne alındığında söz konusu ülke performans raporlarından istifade olanağımız kısıtlanırsa da tümüyle gözardı edilmemesi gerektiği; ders çıkartılacak ve ülkemiz yapısında elverişli hale getirilebilecek yönlerinin olduğu görülmektedir. Metnin rakamlarla ve uzun yorumlarla anlaşılabilir hale getirilmemiş olması ve dolayısıyla sadeliği ve açıklığı, bileşenleri daha önceden belirlenmiş bir ulusal planlamaya dayanılarak bir ‘kalite ölçüm sistemi’ ile objektif değerlendirmeler yapılması kısa bir incelemeyle görülebilen özelliklerdir.

### **7.1.2 Avustralya Sağlık Sektörü Konsolide Performans Raporu**

Avustralya Sağlık Bakanlığı 2004 yılında 1998-2003 yılları arasında merkezi hükümet ve eyaletlerin performans denetim sonuçlarının konsolidesi amacıyla bir rapor yayınlamıştır. (Australian Healthcare Agreements Performance Report) Bu rapor kamunun finanse ettiği hastalar için faaliyetlerinin performansını ölçmek amacıyla hazırlanmış, grafikler ve tablolar eyaletlerce oluşturularak Merkezi devlet sağlık bakanlığına ulaştırılan verilerin konsolidesi ile oluşturulmuştur.<sup>106</sup>

Başlangıçta dört ana başlık belirlenerek bunların her bir eyaletteki durumu rakamsal olarak analiz edilmiş, grafiklerle sunulmuş, bunun sonucunda oluşan kanaatler raporun her bir bölümünün sonucunu oluşturmuştur. Bu ana başlıklar hasta sayıları, hastane maliyetleri, ve finansmanı, bekleme süreleri, sağlık hizmeti türleri olarak belirlenmiş; daha sonra bu başlıkların alt bileşenleri belirlenmiştir.

Örneğin bu dört ana başlıktan “bekleme süreleri”nin altında iki bileşen belirlenmiş, bunlar ‘acil kategorisindeki elektif ameliyatlara için bekleme süresi’ ve ‘traj kategorisindeki acil bölümlerde bekleme süresi olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamalara ilişkin her eyaletten gelen istatistiklere yer verilmiştir.

<sup>106</sup> Avustralya Devleti Sağlık Bakanlığı Resmi Web Sitesi, [www.health.gov.au/ahca](http://www.health.gov.au/ahca).(08.09.2008)

Viktorya eyaletine ilişkin ‘acil kategorisindeki elektif ameliyatlar için bekleme süresi’ rakamları üç ayrı ameliyat kategorisi ve 1999, 2000, 2001 ve 2002 yılları için “kabul sayısı, uzun beklemelerin adedi, uzun bekleme yüzdesi ve zamanında kabul yüzdesi” rakamlarına yer verilmiştir.

Her bir eyalete ilişkin ayrı ayrı rakamsal istatistikler ve grafik sunumlarına yer verildikten sonra eyaletler arasında karşılaştırmalara yer verilerek sonuçlara ulaşılabilmesi için konsolide grafiklere yer verilmiştir.

Daha sonra eyaletler arası karşılaştırmaların oluşturduğu çıkarımlar değerlendirilerek sonuçlar elde edilmiş ve önerilerde bulunulmuştur. Bu metodoloji her dört ana başlığın alt başlıkları için yukarıda anlatıldığı şekliyle tekrarlanmış, böylece kamu hastanelerinin 5 yıllık performans haritası çıkarılmaya çalışılmıştır.

Buna benzer olarak ‘hizmet türleri’ ana başlığında akut bakım, rehabilitasyon, palyatif dönem tedavisi ve akut olmayan tedaviler kategorileri eyaletler bazında farklı ölçütler kapsamında karşılaştırılmıştır.

Kamu sağlık yönetimiyle birincil olarak ilişkili eyaletlerin, hastane dışındaki sağlık hizmetleri, sağlık araştırmaları ve genel sağlık politikasının belirlenmesiyle görevli merkezi devletin oluşturduğu Avustralya Sağlık yönetim sisteminin ülkemiz Sağlık yönetim ve denetimiyle farklılıkları gözardı edilmeksizin bu ülke deneyimlerinden yararlanılmalıdır. Zira bir taraftan rutin, gündelik sağlık faaliyetlerinin yürütülmesiyle her yönüyle görevli iken diğer yönüyle sağlık politikası yapma ve uygulama sorumluluğu bulunan aşırı merkeziyetçi Türkiye Sağlık yönetim ve denetimi yapısında bakanlık bir taraftan hastane performans denetimleriyle ilgilenerken bunların konsolidesini yaparken diğer taraftan reform ve uygulamalarının performansını gözetlemeli; bu yönüyle Avustralya sisteminde eyaletler ve merkezi devletçe paylaşılan tüm denetimleri merkezden yürütmenin yollarını aramalıdır. Söz konusu ülkenin gerek merkezi devleti (Commonwealth) gerekse eyaletleri tarafından yapılan performans denetimleri bu anlamda önem taşımaktadır.

### 7.1.3 Avustralya Viktorya Eyaleti Sayıştayı'nın Raporları

Eyalet Sayıştayı işgücü maliyetleri ve bilgi teknolojileri gibi tüm kamu sektöründe ortak sorun ve gelişim sahaları olarak görülebilecek konularda karşılaştırmalı performans denetimleri gerçekleştirmekle birlikte kamusal süreç ve organizasyonların etkinlik ve verimliliğinin artırılmasına yönetil olarak 2.000 potansiyel performans denetim konusunu içeren 'Performans Denetimi Master Planı' oluşturmuş, tüm bu konularda performans denetimi yapması mümkün olmadığından kurumları bu konularda performans denetimleri yapabilecekleri konusunda cesaretlendirmiş, eyalet Sayıştayı olarak **'İyi uygulama pratikleri'** ortaya koymakla yetinmiştir.

Bu iyi uygulama pratiklerinden sağlık sektörü ve eyalet sağlık bakanlığının ilgi sahası konularda yapılmış bulunanlar incelendiğinde 'Sağlık cihaz ve malzemeleri alımları', 'Ruh sağlığı hizmetlerinin etkinliği', 'Tıbbi müdahale bekleme sırası' gibi ileri derecede spesifik konular üzerinde performans denetimi yapıldığı ayrıca **"Konsolide performans denetimi raporu"**nun bileşeni olan konularda öncelikli olarak denetim yapıldığı görülmektedir. Rapor sistematüğinde önce bir genel durum değerlendirmesi yapılmakta ve bu alanda denetim yapılmasının sebebi ve konunun önemi üzerinde durulmaktadır. Daha sonra 'Denetim hedefi ve kapsam' belirlenmekte ve ardından sonuca yardım eden veriler ve ulaşılan bulgular ortaya konmaktadır. Son olarak konuya ilişkin 'tavsiyeler' sınıflandırılmış biçimde sunulduktan sonra denetim konusunun ilgililerinin (hastane müdürü, sağlık bakanlığı yetkilileri v.b) raporun her aşamasında rapora ilişkin olarak yaptıkları yorumlar ve cevaplarına yer verilmektedir.

Eyalet meclisinin ülke sayıştayı performansının değerlendirmesini yaptırdığı Price Waterhouse adlı bağımsız denetim ve danışmanlık şirketi değerlendirme raporunda eyalette yapılan performans denetimi başarı düzeyinin nispeten çok daha büyük bütçe ve insan kaynaklarıyla faaliyetini sürdüren İngiltere ve Kanada gibi performans denetiminde başarı sağladığı kabul edilen ülkelerin üzerinde olduğuna işaret edilmiştir. Bu itibarla eyaletin mümkün olduğunca mütevazı ölçekte fakat sistem ve organizasyon bakımından önemli konularda iyi çalışılmış performans denetimi



deneyimleri tüm diğer ülkelere olduğu gibi ülkemize de başarılı metodoloji emsalleri ve konu çeşidi sunmuştur.

## **7.2 PERFORMANS DENETİMLERİNİN ELE ALDIKLARI KONULAR BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME**

Uluslar arası deneyimlerde metodun belirlenmesine ilişkin belirttiğimiz husus konunun belirlenmesi için de geçerlidir. İlgili devletin yönetim sistemi (eyalet örgütlenmesinin bulunması veya üniter sistemde yönetilmesi gibi), ülke sağlık yönetim ve denetim sistemi ve denetimi gerçekleştiren kurumun devlet organizasyonu içindeki pozisyonu ile üstlendiği görevin tanımı gerçekleştirilen performans denetiminin konusuna tesir etmektedir.

Performans denetimleri sağlık alanı açısından değerlendirildiğinde konu farklılaşması daha büyük ölçekte bulunmaktadır. Sağlık alanında her ülkenin problemlerinin ve ulaştığı başarı düzeyinin farklılık arz ediyor olması bunun başta gelen sebebidir. Ülkeler ekonomik gelişmişlik düzeyleri, sosyal ve kültürel durumları ve bunların da etkilediği hastalıklar ve sağlık problemleri yönlerinden farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak bazı ülkeler çocuk ölümleri ve salgın hastalıklarla savaşırken diğerinde bunlar sorun teşkil etmeyip yaşlılık ve buna bağlı kronik hastalıklarla mücadele önem kazanmaktadır. Her ne kadar bu tarz denetim çoğunlukla gelişmiş sayılabilecek ülkelerde (Avusturalya, Kanada, Amerika, İngiltere) öne çıkmakta ise de konu farklılıkları kaçınılmaz olmaktadır.

Bütün bu güçlükler rağmen uluslar arası deneyimler performans denetimleri konusunda yeni sayılabilecek ülkeler için önemli fırsatlar sunmaktadır. Özellikle organizasyon yapısı, personel yönetimi, bilgi teknolojileri ve yönetim süreçleriyle ilgili yapılan denetimler iyi uygulama örnekleri olarak istifade edilebilecek deneyimler olarak öne çıkmaktadır. Kaldı ki bu ülkelerdeki denetimlerin incelenmesi ülke sağlık yönetim yapılarının ve sorunlarının anlaşılması bakımından da faydalı olacaktır.

Bu bölümde yukarıdaki güçlükler de göz önünde bulundurularak ülkemizde karşılığı bulunan sorunlara ve muadili bulunan organizasyonlara ilişkin olan konular üzerinde durulmuş, diğer konulara değinilmekle yetinilmiştir. Daha ziyade **Avustralya ve eyaletleri** ve **Yeni Zelanda**'dan örnekler verilmiş olmasının sebepleri internetten raporlara ulaşımın görece kolaylığı, raporlarda kullanılan dilin anlaşılır olmasıyla değerlendirmeyi mümkün kılmasından başka bu ülkelerde kamu mülkiyetinde, kamusal finansmanla tedavi hizmeti veren hastanelerin mevcut olması, problemlerin benzerliği ve sağlık alanında performans denetiminde başarılı uygulamalarının bulunması olarak sıralanabilir.

Denetim metodolojisi bakımından plana dayanılarak yapılan performans ölçümleri yerine konu odaklı, ileri derecede spesifik performans denetimleri ele alınmıştır. Daha çok bu tür denetim pratiğinin gelişkin bulunduğu, sağlık alanında oldukça çeşitli ve çok sayıda denetim gerçekleştirmiş bulunan Avustralya eyaletleri Victorya ve Yeni Güney Galler(NSW) ile Yeni Zelanda uygulamaları değerlendirilmiştir.

### 7.2.1. Viktorya Eyaleti Sayıştay

Yurtdışı metodoloji deneyimlerinin değerlendirilmesi konulu bir önceki bölümümüzde bahsi geçen danışmanlık şirketi raporunda da belirtildiği şekilde performans denetimi konusunda başarısı kanıtlanmış bulunan bu eyalet sayıştayının uygulamaları, konu-kapsam değerlendirmesi bakımından da yol gösterici olacaktır.<sup>107</sup>

Aşağıda söz konusu eyalet sayıştayınca (Audit-General Victoria) sağlık sektöründe ve sağlık bakanlığı ilgi alanında gerçekleştirilen bazı performans denetimlerine değinilecektir. Denetim raporlarının internet aracılığıyla ulaşılabilen tam metinleri ve yönetici özetlerinden sağlık alanında yapılan performans denetimlerine ulaşılmıştır.

<sup>107</sup> Avusturalya Viktorya Eyalet Sayıştay Resmi Web Sitesi, [www.audit.vic.gov.au](http://www.audit.vic.gov.au), (08.09.2008)

Bunlardan ‘Sağlık alanında merkezi satın alma’ konulu performans denetim raporunun ‘yönetici özeti’ denetimin yürütülmesi, sonuçlandırılması ve sunulması sürecinin görülebilmesi için tercüme edilmiştir.(Ek:1) Bu denetim Viktorya’da yüksek hacimde mal ve hizmeti düşük fiyatlara satın almak için 2001’in ortalarında oluşturulan yeni mal tedariki modelinin *-Health Purchasing Viktoria (Viktorya Sağlık Alımları Dairesi)-* etkinliğinin ve sağlanan tasarrufun tespit edilmesi amacıyla yapılmıştır.

Viktorya Sayıştayınca sağlık alanına ilişkin yapılan aşağıda sıralanmış diğer performans denetim başlıkları incelendiğinde eyalet sağlık sisteminin bileşenleriyle de bağımlı olarak (evde bakım, pansiyon hastane sistemi vb.) değişkenlik arz eden konuların işlendiği görülmektedir. Çoğu zaman konu odaklı bir yaklaşımla denetim yapılmakla birlikte, seçilen bir hastanenin şartlarının analiz edilmesi (Alfred Hastanesi örneği) veya ‘Sağlık bürokrasisince yapılan düzenlemelerin sonuçlarını tespit etmek için ziyaret’ başlığında görüldüğü gibi karar alıcılara bir danışmanlık ve yönlendirme hizmeti sunabilecek bir denetimin gerçekleştirilmesi şeklinde uygulamaların da gerçekleştirildiği görülebilmektedir.

- **Kamu Sektörü yaşlı sağlık bakımı tesislerinin şartları,**
- **Hastane dışındaki hastaya uzman medikal hizmetin ulaştırılması,**
- **Mahalli idarelerde çalışan sağlık meslek mensuplarının yönetimi,**
- **Kamu hastanelerine yönelik acil tedavi hizmeti talebinin yönetilmesi,**
- **Kamu okullarında ilaç kullanımı konusunda eğitimi,**
- **Dış hekimliği hizmetleri,**
- **Kriz halindeki kimseler için ruh sağlığı hizmetleri,**
- **Zeka geriliği bulunan kimseler için hizmetler,**
- **Metropolitan Ambulans Hizmetleri: Hayatsal bir kamusal ihtiyacın karşılanması,**
- **Metropolitan Ambulans Hizmetleri: Sözleşmeli ve kamu dışından kaynaklı uygulamalar,**
- **Yaşlıların sağlık bakımı,**

- Sağlık bürokrasisince yapılan düzenlemelerin sonuçlarını tespit etmek için ziyaretler,

- **Alfred Hastanesi.**

### 7.2.2 Yeni Güney Galler (NSW) Eyaleti Sayıştayı

Yeni Güney Galler Sayıştayı'nın performans denetim raporları gerçekleştirdiği performans denetimi konularına bir önceki bölümde değinilen Viktorya Sayıştayı ile yöntem, raporlama şekli ve usulü bakımından büyük ölçüde benzeşmektedir.<sup>108</sup>

**'Kamu Hastanelerinde Elektif Cerrahi için bekleme süreleri'** konusunda yapılan denetim, NSW eyaletinde bulunan kamu hastanelerinin seçimlik ameliyatlar için 'bekleme süreleri yönetimi'nin verimlilik ve etkinliğini araştırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu raporun çevirisi de çalışmanın sonuna eklenmiştir. (Ek:2)

Bu noktada hastane enfeksiyonları, hastane acil hizmetleri, tedavi bekleme süreleri gibi kimi konuların performans denetimi konusunda deneyimli çoğu ülke tarafından öncelikli olarak ele alındığı görülmektedir.

Yeni Güney Galler Sayıştayı'nın sağlık alanındaki (sanal ortamda ulaşılabilen) diğer performans denetim başlıkları aşağıdadır.

- **Hastanelerdeki hemşirelerin işe alınmaları, istihdamları ve yönetimi**
- **Büyük enfeksiyon hastalıkları salgını: Yanıt vermeye hazırlıklı olmak**
- **Evde bakım hizmetleri**
- **Hastane Acil Bölümleri: Kırmızı Kod uygulaması**
- **Hastane atık yönetimi**
- **Kamu sektörü performansını yükseltmek için internet ve ilgili teknolojilerin kullanılması**
- **Hastane Acil Bölümleri: Hastalara hizmetlerin ulaştırılması**

<sup>108</sup> Avusturalya Yeni Güney Galler Sayıştayı Resmi web sitesi, [www.audit.nsw.gov.au](http://www.audit.nsw.gov.au). (01.08.2008)

- NSW’de bağışıklık
- Eyalet ambulans servisi çalışanlarının yeteneklerini artırmaya yönelik eğitim.
- Kamu hastaneleri ameliyat iş yükünün yönetimi

### 7.2.3. Bilgi Teknolojileri Konusunda Yapılan Denetimler

Avustralya’nın yukarıdaki bölümlerde değinilen iki eyaletinde de yapıldığını gördüğümüz bilgi teknolojilerinin sağlık sektöründe kullanımıyla ilgili performans denetimleri uluslar arası anlamda genel öncelikli denetim konusu haline gelmiştir. Hastanelerde otomasyon uygulamalarının yaygınlaştığı, e-devlet uygulamalarıyla kamu yönetim ve denetim performansının yükseltilmesi çabalarının arttığı günümüz Türkiye’inde de bu konu potansiyel performans denetim konuları arasında olsa gerektir.

Aşağıda bilgi teknolojilerinin sağlık sektöründeki kullanımı alanında Avustralya ve bazı Amerika eyaletlerinde yapılan denetimlerin konularından kısaca söz edilmiştir.

**Avustralya:** Seçili Bilgi Teknolojileri(IT) hizmetlerinin **Sağlık Bakanlığınca belirlenen kalite ve hizmet parametrelerini karşılayıp karşılamadığını**; etkin, verimli ve ekonomik olarak işleyip işlemediğini belirlemek amaçlı denetim gerçekleştirildi.

**Colorado:** Sağlık Bakanlığı’nın politika ve finansmanının Medicaid sağlık hizmetleri finansman programı nedeniyle **ortaya atılan iddialar nedeniyle** otomasyon sistemini denetimi yapıldı.

**Florida:** Lisans başvuru ve ücretlendirme süreçlerini, lisanslama konularını, şikayetleri ve yürütülen soruşturmaları, disiplin ve şikayet izlemelerini kontrol eden LicenseEase adlı programın performansını denetlemek ve varsa zayıflıklarını belirlemek

amaçlı çalışma yürütüldü. Denetim sonucu bulgulardan biri ajansın test edilmiş bir bilgi teknolojileri '**afet telafi planı**'nın mevcut olmadığı idi.

**New York:** Medicaid katılımcısı hizmet sağlayıcılarının Sağlık Bakanlığına Medicaid'li hastalara verilen hizmete ilişkin bilgileri aktardıkları 'Medicaid Yönetim Sistemi'nin performansı aktarılan **bilgilerin tam, doğru ve zamanında sunulup sunulmadığı** yönünden denetimi yapıldı. Denetim sonunda sistemin istenilen düzeyde çalışmadığı güvenilir ve kullanışlı veri için sistemin yeniliklere ihtiyacının olduğu belirtildi.

Ayrıca aynı eyalette gerçekleştirilen bir diğer denetimde bir denetim hastane operasyonları, ölüm, doğumlar, bulaşıcı hastalıklar ve kamu sağlığı bazı diğer konuları içeren web tabanlı 'sağlık yönetimi bilgi ağı'nın verilerinin **yetkilendirilmemiş bireylere karşı yeterince korunup korunmadığı** gözden geçirildi. Denetim sonucunda bu tarz bir erişime karşı daha iyi bir koruma için iyileştirmeler yapılabileceği; güç kaybı, doğal afet ve benzeri olaylardan ötürü bilgi kaybını önlemeye yönelik faaliyetlerin geliştirilebileceği üzerinde duruldu.

### 7.3. ŞABLON-ŞEKİL BAKIMINDAN

Metodolojisi ve konularını örneklerle irdelediğimiz performans denetimlerine şablon ve şekil bakımından değinmek de faydalı olacaktır. Zira başarılı performans denetimi raporlarının şablonları performans denetiminin gerçekleştirme usulü ve süreci hakkında kayda değer bilgiler sunmaktadır. Performans denetimlerinin yurtdışı '**iyi uygulama örnekleri**' bu anlamda da yol göstericidir.

Bu bölümde de konu bakımından konuyu irdelediğimiz bir önceki bölümdeki gibi spesifik konuların denetimini benimseyen Avustralya eyaletlerinin raporları şablon ve şekil bakımından incelenecektir.

Avustralya'nın sözünü ettiğimiz eyaletlerinin Sayıştaylarınca yapılan performans denetimlerinde şablon bakımından bir tek örneklik sağlanabildiği

görülmektedir. Konusu değişse de tüm raporların aşağıda da değineceğimiz şablonda ve aynı sunuş şekliyle hazırlandığı görülebilmektedir. Bu durum raporu okumayı ve değerlendirmeyi kolaylaştırmakta, metnin sadeliğine ve anlaşılabilirliğine katkıda bulunmaktadır.

Rapor metni'ne ayrıca 'Yönetici Özeti' de eklenmekte, 'tam metin'e yapılan atıflarla okuyucunun arzu ettiği bölümde tafsilatlı bilgiye müracaat edebilmesine ve kısa süreli okumalarla raporun anlaşılmasına imkan verilmektedir. Tüm bu metinlere internet ortamında ulaşabilmenin sağlanmış olması da idarenin saydamlık ve hesap verebilirliği açısından önem taşımaktadır.

Aşağıda Hastane hizmet kalitesinin ve hasta memnuniyetinin en önde gelen kriteri olarak uluslar arası kabul görmüş, incelememize konu olan Avustralya'da da sürekli takip edilen göstergeler arasında yerini almış olan 'hasta bekleme süreleri'ne ilişkin denetimin genel şablonuna yer verilmiştir.

Raporun 'Yönetici Özeti'nin bölümlerine muhtevalarıyla birlikte kısaca değinilmiştir. Performans denetiminin dikte etmeyen-tavsiyeci, yargılamayan- yol gösterici mantığı ve denetlenenin düşüncesini önemseyen örgüsü şablondan da anlaşılabilirliktedir.

### **Giriş bölümünde;**

Elektif Operasyonlar'a ilişkin olarak Denetimin konusundan ne anlaşılması gerektiği, denetim raporu metninde geçen kavram ve terminolojiden ne anlaşılması gerektiği anlatılmış, bu denetimde amaçlanan ve denetim sonucunda beklenenler kısaca anlatılmıştır.

### **Kanaat bölümünde;**

Denetim sonucunda oluşan genel düşünce bu bölümde verilmiştir. Bekleme sürelerinin kısaltılmasının çok zor olduğu kabul edilmekle birlikte birtakım yeniliklere ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

### **Denetim Bulguları bölümünde;**

1997-2003 yılları arasında bekleme sürelerine ilişkin bazı parametrelerdeki değişimi yüzde ve miktar olarak gösteren bir tabloya yer verilmiş,

**Talep** Cerrahi müdahale talebindeki değişim bekleme sıralarını birinci derecede etkileyen bir faktör olarak ele alınmış,

**Bekleme Süreleri** Bekleme sürelerinin azaltılması gereğinin Sağlık Bakanlığı planında yer aldığına değinilerek önemi üzerinde durulmuş,

**Beklemelerin sınıflandırılması** Bekleme süreleri üç ayrı kategoride sınıflandırılarak yıllar içinde bu kategorilerdeki değişim üzerinde durulmuş,

**Finansman** Söz konusu operasyonların finansmanında izlenen yolun kısaltılmasının önemine işaret edilmiş,

**Klinik öncelik bakımından operasyonların değişkenliği** Klinik olarak tavsiye edilen önceliklerin hasta bekleme sıralarında mecburi farklılıklar oluşturduğu belirtilmiş,

**Sağlık Sisteminin kapasitesi** Bütüncül sağlık sistemiyle alakalı görülen doktor ve sağlık personeli kısıtı ve fiziki yetersizlikler anlatılmış,

**Bilgi sistemleri** Bu konudaki eksiklikler dile getirilmiş,

**Prosedürler** Hastane işleyişine ilişkin prosedürlerin açıklığa kavuşturulması gerektiği belirtilmiş,

**Bekleme listelerinin iç kontrolü** Bu otokontrolün gerekliliği ve geliştirilmesi gereği üzerinde durulmuştur

### **Tavsiyeler bölümünde**

Prosedürler, finansman, insan kaynakları, şeffaf ve hesap verebilir süreçler, bilgi sistemleri başlıklarında tavsiyelere yer verilmiş; performans ölçütlerine ilişkin raporlamalarını sağlık bakanlığına zamanında yapmaları istenmiştir.



### **NSW Sağlık Bakanlığı'nın Cevapları'nda**

Bu son bölümde yukarıda başlıkları sıralanan denetçi tavsiyelerine ilişkin Sağlık Bakanlığı yetkilisinin cevaplarına yer verilmiştir. *agree, partly agree, agree in principle, disagree* (katılıyorum, kısmen katılıyorum, prensipte katılıyorum, katılmıyorum) şeklinde başlayan cümlelerle söz konusu yetkili her konu başlığına ilişkin fikirlerini belirtmiş ve Denetçi ve Sağlık Bakanlığı yetkilisinin imzalarına yer verilmiştir.

## **8. ÜLKEMİZDE SAĞLIK ALANINDA PERFORMANS DENETİMİ UYGULAMALARI**

Sağlık alanının kendine özgü tüm güçlüklerine rağmen performans denetimi için en elverişli konuları sağladığı ve yönetim ve hizmet kalitesine büyük fayda getireceği görülmüş, ülkemizde de bu yönde denetimler yapılmaya başlanmıştır. Bu denetimi yukarıda kurumlar bakımından irdelerken üzerinde durduğumuz **Sayıştay** ve **Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu** gerçekleştirmiştir. Bu bölümde sonuçlanan bu denetimler üzerinde konu, kapsam ve metodolojileri yönünden kısaca durulacaktır.

### **8.1. SAYIŞTAY'IN SAĞLIK ALANINDAKİ PERFORMANS DENETİMLERİ**

Sayıştay performans denetimi niteliğindeki ilk çalışmalarından birini sağlık alanında yapmıştır. Çalışmada, Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan tıbbi cihazlar ile ilaç ve tıbbi sarf malzemelerine ilişkin ihtiyaçların belirlenmesi, tedarik edilmesi, stoklanması, muhafazası, dağıtımı, kullanımı ve envanter işlemleri incelenmiş, bu süreçlerin etkin işleyen bir malzeme yönetimini gerçekleştirmeye uygun olup olmadığı konusunda değerlendirme yapılmıştır.

Yapılan denetim sonucunda hastane malzeme yönetiminde yetki ve sorumluluklar, hastane yönetim bilgi sistemleri, ilaç ve tıbbi sarf Malzemelerinde stok yönetimi, ilaç ve tıbbi sarf malzemelerinin kullanımı, tıbbi cihaz ihtiyaçlarının

belirlenmesi, tıbbi cihazların kullanımı, tıbbi cihazların bakım-onarımları konularında incelemeler yapılmış, görülen eksiklikler rapora bağlanmıştır.

Raporda öncelikle teşkilat yapısı, mali kaynakları, yaptığı harcamalar gibi Sağlık Bakanlığının çeşitli yönleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra denetimin konusu, amacı ve yöntemi anlatılmıştır. Denetim konusu içeriğinde ise yukarıda saydığımız her konu için denetim kriterleri belirlenmiş, bulgular ortaya konmuş ve sonuç ve önerilerle rapor bölümü nihayetlendirilmiştir.

Denetimle performans denetiminden beklenen faydalardan bir kısmı büyük başarıyla elde edilmiş ve tıbbi cihaz ve sarf malzemelerinin tedariki, stoklanması ve kullanımı konularına dikkatleri çekerek bu yüksek maliyetli alanda daha verimli, etkin ve ekonomik bir yönetim için yapılması gerekenler raporlanmıştır.

Önceden yapılmış bir stratejik plan ve buna uygun olarak belirlenmiş gösterge ve kriterlerin bulunmaması denetimin olması gerekene göre bir mukayese kapsamında kalmasını zorunlu kılmış, buna rağmen sistemin bileşenleri oldukça başarılı şekilde ortaya konarak elverişli sonuçlara ulaşılabilmektedir.

Daha sonraki denetimlere emsal de oluşturabilecek olan bu denetim bir taraftan medyada geniş yer bularak vatandaşların kamu kaynaklarının daha yetkin kullanımı konusunda çalışmalar yapıldığını öğrenmelerine sebep olurken diğer taraftan sağlık yöneticilerine olması gerekenin ne olduğunu anlatan bir yukarıdan bakış sağlamıştır.

Bu performans denetiminin tüm bu faydaları ve başarılı yönlerinin yanında yurt dışı uygulamalarından ayrıksı durumları da gözlemlenebilmektedir.

Konu ve kapsamın genişliği ile konu başlıklarının çokluğu her bir başlık üzerinde yoğunlaşarak değerlendirme yapılmasını zorlaştırmış ve denetimin süresini uzatmıştır. Uluslar arası deneyimlerde konu odaklı bu gibi denetimlerin daha spesifik, daha dar kapsamlı konularda yapıldığı görülmektedir.

Ayrıca ‘İlgili kurum yetkililerinin görüşlerine yer verilmeksizin öneriler doğrultusunda atılan somut adımlar, raporun “sonuç ve öneriler” kısmında yer almıştır. Bunlar dışında kalan kurum görüşleri ise bulgu, sonuç ve önerilerimizi destekler nitelikte olduğundan raporumuzda değinilmemiştir.’ ifadesine yer verilerek ilgili kurumun aynı fikirde olduğuna veya olmadığına ilişkin fikirlerine yer verilmemesi uluslar arası uygulamalara uygun değildir. Bu tür bir denetim esnekleştirilmiş bir düzenlilik denetimi izlenimi vermektedir. Henüz denetim sırasında ‘öneriler doğrultusunda somut adımlar atılmış’ olması da bu izlenimi pekiştirmektedir.

Başkanlık tarafından çalışma ekinde de yer verilen “Sağlık Bakanlığı’na Bağlı Hastanelerde İlaç, Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi” konulu rapor ve 2007 yılında tamamlanan “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele” konulu rapor bu tür denetim anlayışının sağlık sektöründe uygulanması için öncülük etmeleri bakımından önem taşımaktadırlar.

## **8.2 SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU PERFORMANS DENETİMLERİ**

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu performans denetimlerine diğer denetim birimlerine nispeten oldukça erken bir tarihte başlamış, ilk uygulaması 2001 yılında Kırıkkale Devlet Hastanesi’nde gerçekleştirmiştir. Daha sonra takip eden yıllarda sırasıyla İstanbul Siyami Ersek Göğüs Cerrahisi Merkezi, Koşuyolu Kalp-Damar Merkezi, Adana Numune Hastanesi, Mersin Devlet Hastanesi, Kahramanmaraş Devlet Hastanesi ve İstanbul Dr. Lütfi Kırdar Kartal Eğitim ve Araştırma Hastanesi’nde performans denetimi çalışmaları yapılmıştır.

Kurulda performans denetiminin gerçekleştirilmesine ilişkin komisyonlar oluşturulmuş, bu komisyonlar aracılığıyla denetim rehberi, şablonu hazırlamak ve yönlendirici çalışmalar yapmak suretiyle bu denetim türünün işlevselliğinin sağlanmasına çalışılmıştır.

Yürütülen denetimlerde hastaneler hizmet parametreleri ve mali parametreler açısından iki ayrı ana bölüm içeriğinde değerlendirilmiştir. Hizmetlerin değerlendirildiği bölümde farklı branşlarda poliklinik sayıları ve performans değerlemesinde kullanılan oranlarla değerlendirmeler yapılarak sonuçlara ulaşılmış; mali değerlendirmeler yapılan bölümde ise finansman, gelir ve giderlere ilişkin detaylı analizler yapılmıştır.

Kırıkkale Devlet Hastanesinde yapılan performans denetim raporu şablonu ve yaklaşımı sonraki raporların esasını teşkil etmiş böylelikle bir tek örneklik sağlanmıştır. Performans denetiminin nasıl ve ne şekilde yapılacağına ilişkin oluşturulan Performans Denetim Rehberi de bu yaklaşımla uygunluk içinde bir denetimi öngörmüştür.

Her ne kadar söz konusu çalışmaların yurt dışı performans denetimi tecrübelerine metodoloji, konu ve kapsam itibariyle benzemediği görülmekte ise de, kurulun diğer asli fonksiyonlarının yanı sıra bu görevi de yüklenme vizyonuna sahip olduğu ve bu denetim deneyimlerinin de yardımıyla işlevsel bir performans denetimi yapısının kurulabileceği anlaşılmaktadır. Performans yönünden denetimin yapılması gereğinin 5018 sayılı kanun ile daha da öne çıktığı göz önünde bulundurulduğunda Teftiş Kurulu veya ayrıca kurulacak bir birim aracılığıyla bu işlevin yerine getirilmesi önem taşımaktadır.

Bu noktada yurt dışı performans deneyimlerinin incelenerek değerlendirilmesi yönünde çalışmalar yapılması; konu kapsam, şablon ve sistematik gibi yönlerden yurt dışı performans denetim raporları üzerinde araştırmalar yürütülmesi, Sayıştay'ın bu konudaki birikiminden istifade edilmesi ve sağlık alanına uyarlama çalışmalarının yapılması fayda sağlayabilecektir.

### **8.3. DİĞER ÇABALAR**

Sağlık Bakanlığının performans ölçme ve değerlendirme yönünde kat ettiği mesafe de ayrıca bir çalışma konusu olabilecek önemlidir. Konumuzu performans denetimiyle kısıtlı tutmamız nedeniyle çalışmamızda performans ölçme ve

değerlendirmesine yer verilmemiştir. Bununla birlikte Sağlık bakanlığının bu çabalarının 5018 sayılı yasa gereğince ileriki dönemde belirlenecek stratejik hedefler ve performans göstergelerine elverişli altyapıyı sağlayabileceği görülebilmektedir. Bu nedenle bir yandan performans denetimi performans ölçütlerinin belirlenmesi konusunda bu mekanizmaya yardımcı olurken, diğer yandan bu ölçme ve değerlendirme sisteminin sonuçlarından yararlanmalıdır.

Özel sektörün sağlık denetimi alanında işlev görmeye başlaması ve bu yönde eğitimler vermesi de performans denetimi anlamında gereklidir. Kamu hastane birliklerinin kurulması ile sağlık kurumlarının özerkleşmesi sürecinde hastane denetimlerinin özel denetim şirketlerine de yaptırılabilmesi düzenlemesine yer verildiği göz önünde bulundurulduğunda bağımsız sağlık denetimi yapacak şirketlerin kurulması ve olgunlaşmasının önemi daha çok ortaya çıkmaktadır.

Performans denetimi konusundaki akademik çabalar da ülkemizde bu tür denetimin anlaşılması, yaygınlaşması ve uygulama sahası bulması bakımından önem taşımaktadır. Üniversitelerin sağlık idaresi bölümlerinde bu konuda yapılan çalışmalar takip edilmeli, üniversite-bürokrasi işbirliği ile bu konuda gelişme sağlanmasına çalışılmalıdır.

Henüz çok yeni bir denetim alanı olmasına karşılık performans denetimine ilişkin yüksek lisans ve doktora tezlerinin fazlalığı ve çeşitliliği akademik çevrenin bu konuya bir ilgisinin mevcut olduğunu ifade etmektedir. Maliyet, personel, hastane eczacılığı yönlerinden performans denetimini ve bu denetim alanıyla ilgili diğer birçok konuyu ele alan çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu ilgi ve isteğin kamu yönetim ve denetiminin ihtiyaç duyduğu konulara kanalize edilebilmesi yararlı ve etkin sonuçlar verebilecektir.

Son olarak stratejik planlama ve plana uygun performans konusunda çalışmalar yürüten Devlet Planlama Teşkilatından da yararlanılması fayda sağlayacaktır.

## 9. SONUÇ VE ÖNERİLER

Denetim, yönetimin önemli bir fonksiyonu olarak yürütülen süreçlerin hatalarının ayıklanması, daha iyiye ve doğruya ulaşılması için gerekenlerin tespiti gibi fonksiyonlarıyla büyük önem taşımakta, başarılı bir denetim faaliyeti doğrudan yönetimin başarısını etkilemektedir.

Performans denetimi ise düzenlilik ve mevzuata uygunluk denetimini içeren geleneksel denetim anlayışı yerine süreçlerin verimlilik etkinlik ve tasarruf yönünden de denetlenmesini içeren çağdaş denetim anlayışına geçişi temsil etmekte, bu yönüyle idarenin hesap verme sınırlarını genişleterek yönetime katkı sağlamaktadır.

Sağlık sektörü ise riskli süreçleri, insan odaklı faaliyetleri ve yüksek harcama gerektiren işlevleri ile performans denetiminin en çok ihtiyaç duyulduğu alanlardandır. Bu sektörün performans anlamında denetiminin kendine has güçlükleri bulunmakla beraber bu tür denetimin büyük faydalar sağlayacağı görülmektedir.

Dünya Denetim sistemleri içinde yerini almış ve başarılı örnekleri ortaya konulmuş olan Performans denetimi Türkiye’de de son on yıl içinde araştırılmaya başlanmış, uygulama sahası bulmuştur. Sağlık sektöründe ise Sayıştay’ın ve Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun yürüttüğü denetimler bu tür denetimin ülkemizdeki ilk örneklerini oluşturmuştur.

Bu denetimi sürdürecekt kurumların çabaları ve diğer yardımcı faktörlerden yararlanılmasıyla etkin ve başarılı bir uygulamaya zamanla ulaşılmasına çalışılmalı, bu anlamda oluşturacağı maliyete nispeten yüksek faydalar sağladığı yurt dışı uygulamalarından anlaşılabilen bu denetim türü için en yüksek düzeyde çaba harcanmasına çalışılmalıdır.

Başarılı ve sonuç odaklı bir denetim faaliyeti için yasal düzenlemeler ve gerekli dokümantasyon desteği sağlanmalı, ardından yetkili merciler ve yasama organınca bu denetimin mahiyet ve öneminin anlaşılması yönünde çalışmalar ve iyi uygulama

pratikleri oluşturulmalıdır. Zira performans denetimi ancak bu muhatap organların bilinçli ve gereken önemi veren tavrı ile başarıya ulaşacaktır.

Henüz uygulaması yeni sayılabilecek bu denetim alanına ilişkin yurt dışı deneyimleri incelenmeli, bu deneyimlerin çeşitli yönlerinin ülkemiz şartlarına uyarlanması ile bir yararlanma sağlanmalıdır. Bunun için ise çalışmamızın son bölümünde anlatıldığı gibi denetimde görev alacak elemanların bu konuda gelişimleri için yurt dışında eğitim almaları ve yurt dışı deneyimlerinden istifadeyi sağlamak için performans denetimi konusunda ileri sayılabilecek ülkelerin denetim tecrübelerine iştirak etmeleri önem taşımaktadır.

Aşağıda sağlık alanında performans denetimi yaklaşımının ülkemizde gelişmesi, bu anlayışla başarılı ve etkin denetimlerin gerçekleştirilebilmesi için neler yapılabileceği çeşitli yönlerden ele alınacaktır.

### **9.1. DENETİMİ GERÇEKLEŞTİREN KURUMLAR AÇISINDAN**

Yukarıda sağlık alanında performans denetimi yapmakla görevlendirildiğine değindiğimiz yapılanmaların çabaları bu denetim anlayışının ülkemizdeki geleceğini çok yakından ilgilendirmektedir. Bu birimlerin konuya yaklaşımlarındaki yoğunluğa göre performans sisteminin denetim sistemimiz içinde yer bulması söz konusu olacaktır.

Yasa koyucunun performans unsurlarının da denetlenmesi yönündeki iradesi yürütmenin-idarenin bu denetimi ve sonuçlarını önemsemesi ve bu tür denetimin işleyişe yardım ve faydasına inanması ile birleşmesiyle bu tür denetimin başarıya ulaşacağı göz önünde tutulduğunda bu unsurları bir araya getirecek olan asıl unsurun denetim birimleri ve onların iyi uygulama pratikleri olduğu kabul edilecektir.

Yurt dışı uygulamalarında ve ülkemizde bu denetim biçiminin önde gelen aktörü durumunda bulunan Sayıştay'ın üzerinde öncelikli ve büyük sorumluluk bulunmaktadır. Bu denetimin icra mercileri, yasama organı ve toplum tarafından anlaşılabilir olarak özümsemesi amacıyla gerekenleri yapmak; denetimin nedenini ve nasılını ortaya

koymak yani faydaları ve metodolojisini belirlemek; yurt dışı uygulamaları takip ederek ülkemiz şartlarına uyumlaştırdığı performans denetimi kuralları konusunda öncülük etmek görevi genel görevli dış denetim mercii sıfatıyla bu kurumdadır. Ayrıca Avustralya eyaletlerinin Sayıştaylarını incelerken gördüğümüz şekilde tüm sektörlerin temsilcileriyle mutabakata vararak bir ‘Potansiyel performans denetim konuları bankası’ oluşturması ve ilgili kurumları bu konular üzerinde çalışma yapmaları için teşvik etmesi gerekmektedir. Sayıştay’ın yurtdışı muadillerinde görülebilen bir çalışma ise çeşitli sektörlerden emsal teşkil edebilecek ‘iyi denetim uygulaması örnekleri’ oluşturarak kurumları yönlendirmesidir.

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu ise sağlık alanını genişliği ve sürekli güncellenen yapısı nedeniyle çok ağır bir denetim yükünü görev sahası içinde barındırmaktadır. Bir yandan sağlık hizmeti veren birimlerin genel denetimleri yoluyla düzenlilik denetimini ve sağlık sektöründe yolsuzluk ve dolandırıcılıkla mücadele görevini diğer yandan teşkilata ilişkin tahkikat ve soruşturma işlemlerini gerçekleştirmektedir.

Her ne kadar sayılan asli fonksiyonları yanında performans denetimini ifa görevini de üstlenmesi çeşitli yönlerden güçlükleri beraberinde getirirse de Sağlık Bakanlığının denetim işlevini yerine getiren tek birimi olması, diğer görevleri icabınca sektörü en yakından tanınması, aksaklıkların tespitini ve en yetkili mercilere ulaştırılmasını en kolay ve etkin olarak yapacak kuruluş olması ve ayrıca sağlık sektörünün kendine özgü sahasında uzmanlığı bulunan denetim elemanlarını bünyesinde bulundurması nedeniyle bu tür denetimi gerçekleştirme mecburiyeti bulunmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı ve diğer güncel mevzuat değişikliklerinde kurulması hedeflenen danışma ve rehberlik biriminin teşekkülü ile (Sağlık Bakanlığı özelinde) yolsuzlukla mücadele sahasında işlevine devam edecek bir Teftiş Kurulu yanında performans denetimi görevini da ihtiva eder şekilde rehberlik ve iyileştirme yönünden çalışmalar yürütecek bir denetim biriminin oluşumu bir alternatif olarak görülebilecektir. Hastane özerkleşmesi ve bu hastanelerin performans derecelendirmesi yapılarak özerkliklerinin devamına karar verilmesinin de gündemde olduğu göz önünde



bulundurulduğunda, bu önemli işlevin de söz konusu yapı tarafından yerine getirilmesi mümkün olacaktır. Aksi halde aynı kurum bünyesinde aynı ünvanda bulunan kişilerin bir yandan yolsuzlukla mücadele ile soruşturma fonksiyonu ifa ederken diğer yandan çok daha esnek denetim metoduna sahip performans denetimini yürütmesi diğer yandan da hastane derecelendirme işlevine katılması sorunları beraberinde getirebilecektir.

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu geleneksel görevlerine devam ederken ayrıca kurulacak bir **denetim ve rehberlik biriminin** denetim işlevinin büyük önem taşıdığı Sağlık Bakanlığı özelinde gerekli olabileceği söylenebilecektir. Tıbbi Cihaz Kurumu, İlaç Kurumu gibi özerk yapılarla söz konusu sektörlerin denetiminin desteklenmesi de yerinde olacaktır.

Son olarak **iç denetçilik kurumu** ise kanunen düzenlemesi yapılmış bulunmakla birlikte uygulamasına başlanılmadığından görevleri hakkında kestirim güç olmakla birlikte yasal görev tanımı icabı öncelikle stratejik hedeflere ulaşma performansını ölçmek amaçlı zemini hazırlayacak, performans ölçütlerinin tespiti çalışmalarına katılacak, ardından bu ölçütlerin gerçekleştirmelerine ilişkin değerlendirmeler yapacaktır. İç denetimin görevinin kurum, faaliyet, süreçlerin mikro ölçekteki denetiminden çok makro ölçekte performans ölçümü ve değerlendirmesi olduğu anlaşılmaktadır. Çalışma konumuzu oluşturan performans denetimi anlayışının bu görev tanımında karşılığını bulmadığı görülmektedir.

Diğer taraftan Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması hakkında tasarıdaki sağlık denetiminin sağlık denetimi yapabilecek **bağımsız denetim şirketlerine** de yaptırılacağı düzenlemesi göz önünde bulundurulduğunda bu konuda denetime öncelik veren şirketlerin kurulması ve olgunlaşmasının önemi ortaya çıkacaktır. Bu şirketlerin hangi vasıfları haiz olması gerektiği ayrıca düzenlenmeli ve objektif kriterlerle ve güvenilir şekilde bu denetimin yapılmasının önü açılmalıdır.

## 9.2 GEREKLİ YASAL DÜZENLEMELER VE KAYNAK DESTEĞİ

Hukuki düzenlemeler bağlamında ilgili kurumların görev tanımına performans denetimi işlevi açıkça eklenmeli, bunun da ötesinde alt mevzuat düzenlemeleri yapılarak performans denetiminin hukuki çerçevesi sağlanmalıdır. Bu anlamda Sayıştay Kanunu'nu değiştirmesi öngörülen yeni kanun tasarısındaki gibi performans denetimine lafız, mana ve uygulama olarak yer verilmesi gerekecektir.

Performans denetimi için gerekli kaynakların sağlanması bakımından ise 'Denetim el kitapları', şekil ve usul paralellliğini sağlayacak 'Şablon taslakları' gibi enstrümanların ve performans denetiminin yapılma şeklini düzenleyen 'Denetim Kılavuzları'nın yurt dışı uygulamalardan yapılacak uyarlamalar ve geliştirmelerle üretilmesi gerekmektedir.

Ayrıca bu alanda kurumlar arası iletişim ve işbirliği devam ettirilerek kurumların birbirlerinin kazanımlarından istifade etmelerinin yolu açılmalıdır.<sup>109</sup> Örneğin Sayıştay'ın bu konudaki çeviri, etüt ve raporları incelenerek sağlık alanındaki karşılıklarının ne olduğu üzerinde durulmalıdır. Ayrıca performans denetimi konusunda dünyadaki gelişmeler ve yenilikler izlenmeli ve 'İyi uygulama örnekleri'nden konuları, metodları, yaklaşımları açısından yararlanmak için bir veri bankası oluşturulmalıdır.

## 9.3 KAVRAM KARGAŞASININ GİDERİLMESİ

Son olarak "performans denetimi" ile karıştırılmaması gereken diğer terimler üzerinde durmak yerinde olacaktır. "Performans değerlemesi-performansın değerlendirilmesi" veya "Performans ölçümü" kavramları farklı amaçlar için ayrıca kurgulanması gereken işlevler olarak ele alınmalıdır. Önceden belirlenmiş kriterlerin değerlendirilmesi yapılarak performansın ölçümü işlevini içeren söz konusu

<sup>109</sup> Devlet Denetleme Kurulu, Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu No: 2 Devlet Denetleme Kurulu Yayınları Ankara, 1996 s.36

fonksiyonların tamamen farklı yapılanmalarca farklı amaçlarla yapılması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer taraftan Sağlık Bakanlığı özelinde “performans esaslı ücretlendirme” konusu üzerinde de durmak gerekecektir. Bir döner sermaye ek ücreti dağıtım-paylaşım sistemi olarak öngörülen söz konusu işlev de adlandırmadaki yakınlıkla birlikte mahiyeti itibariyle performans denetimi konusunun uzağında kalmaktadır.

Benzer şekilde tasarı halindeki kamu hastane birlikleri kurulması ve özerkleşme amaçlı mevzuat değişiklikleriyle oluşturulması öngörülen sağlık kuruluşlarının sınıflandırılması ve performanslarının değerlendirilmesi ile performanslarında düşme saptananların özerkliklerinin kaldırılması uygulaması da dünya uygulamasındaki performans denetimi ile gerçekleştirilebilecek mahiyette görülmemelidir. Söz konusu uygulama tamamen farklı bir işlevi işaret etmektedir.

Performans denetimi süreç ve faaliyetlerin iyileştirilmesi amaçlı konu odaklı, yaptırım uygulama hedefi olmaksızın gerçekleşen bir otokontrol faaliyeti olarak algılanmalıdır. Asıl amacı ve varoluş nedeninden uzak alanlarda performans denetimi işlevini kullanmak bir yandan sonuç vermeyecek diğer yandan bu faydalı denetim tarzının olması gerektiği istikamette gelişmemesine sebep olacaktır.

#### **9.4 İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ**

Performans denetimini gerçekleştirecek denetim elemanlarının niteliği denetimin başarısında etkili olacaktır. Bu bakımdan denetim elemanları performans denetimlerini gerçekleştirebilecek niteliklere kavuşturulmalı, bu denetim türünde uzman denetim elemanları yetiştirilmelidir.

Denetim elemanlarının gerekli görülen yönlerden gelişiminin sağlanması için yurt dışı uygulamaları görmeleri sağlanmalı veya bu denetim türünde tecrübesi bulunan ülkelerden uzmanlar davet edilerek birlikte denetimler gerçekleştirilmeli, daha sonraki çalışmalara emsal olabilecek iyi uygulama pratikleri gerçekleştirilmelidir.

Ülke şartlarına uygun metodoloji seçimi, öncelikli konuların belirlenmesi, yöntem ve yaklaşım geliştirilmesi konusunda araştırmalar yapmak üzere denetim elemanlarının yurt dışında tecrübe edinmesi ve eğitimlere iştiraki sağlanmalıdır.

### **9.5 ÖLÇME-DEĞERLEME SİSTEMLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ**

Performans ölçümüne ilişkin olarak Sağlık Bakanlığınca uygulamaya konan sistemin tüm paydaşların da katılımıyla (yönetici, personel, vatandaş, topluluk temsilcileri, sosyal güvenlik kurumları, denetçiler...) geliştirilmesi sağlanmalı; anlamlı, kapsamlı, kolay anlaşılır, arzulanmayan sonuçlara dirençli ölçütlerin tespiti için çaba harcanmalıdır. Bu suretle performans denetiminin ihtiyaç duyduğu doğru ve zamanında veri sağlanabilecek ayrıca denetim için daha elverişli bir ortam oluşmuş olabilecektir.

Bu sistemin parametrelerinin çapraz kurum denetimleriyle yeniden test edilmesi ve sonuçlarının nedeni ve nasılının ortaya konması işleyişe katkı sağlayacaktır.

### **9.6. AKREDİTASYON VE KALİTE SİSTEMLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ**

Akreditasyon ve kalite çalışmalarından performans denetimlerini ayrı düşünmek mümkün olamamaktadır. Zira kalite uygulamalarının yaygınlaşması ve akreditasyonun işlerlik kazanması performans denetimi kalitesini artıracak denetimi kolaylaştıracaktır.

Bir taraftan her birim kendilerini kalite ve akreditasyon çabalarıyla geliştirirken diğer yandan performans denetimlerinin yukarıdan bütüncül bir bakışla eksikleri göstererek yönlendirmeler yapması güvenilir ve kaliteli bir sağlık sistemini getirecektir.

Akreditasyon bileşenleri ve standartları performans denetimleri için yol haritası sunabilecek mahiyettedirler. Bu nedenle akreditasyon kuruluşlarının çalışmaları incelenerek denetim konuları ve yöntemi açısından fikri alt yapı oluşturulmalıdır. Bu

anlamda sağlık alanında performans denetiminde görev alacak denetim elemanlarının akreditasyon alanında da eğitime tabi tutulması gerekmektedir.

### **9.7 AKADEMİK ÇALIŞMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Bu konuda çalışma yürüten akademisyenlerin araştırmalarından istifade edilmesi performans denetiminin gelişimi için önem taşımaktadır. Kamu otoritesinin performans denetimini hayata geçirebilmek amacıyla ihtiyaç duyduğu bilgileri akademik çalışmaların istenilen yöne kanalize edilmesi ile sağlanması mümkün olabilir.

Üniversitelerimizde lisans ve lisansüstü seviyede eğitim veren Sağlık İdaresi bölümlerinin varlığı sağlıkta performans denetimi için bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

## KAYNAKLAR

### KİTAP VE MAKALELER

AKTUĞLU Mehmet, Denetleme ve Revizyon, İzmir, 1973

ALTUĞ, Figen. Mali Denetim 2.baskı Ezgi Kitapevi Yayınları. Bursa . 2000

ARAL, Cem S. Performans Ölçümü, Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler

ATAKAN, Nevin. Arife COŞKUN, Melda S. SONUVAR, Performans Denetimi Pakistan Sayıştayı Uygulaması. T.C Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. Ankara.1997

ATAM, Başbakanlık Atatürk Araştırmalar Merkezi Resmi Web Sitesi, [www.atam.gov.tr](http://www.atam.gov.tr), Birinci Mecliste Görev Yapan Sağlık Mensupları

BAKKALOĞLU, Selçuk, Kamu Kesimi Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2004

BARUN, Bayram ve diğerleri. Denetim Sisteminin Etkinliğinin Arttırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonunca Hazırlanan Rapor, T.C. Sayıştay Başkanlığı Ankara 2000

BARUTÇUGİL, İsmet. Performans Yönetimi I. Baskı Kariyer Yayıncılık No: 23 İstanbul, 2002 Faruk Batırel, Ankara, Sayıştay Yayını no:21/3 .1987

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 19. Cilt

CANSIZLAR, Doğan. Kamu Yönetiminde Reform, Maliye Dergisi, Sayı 111, 1993

CARMICHEAL, Douglas WILLINGHAM, John J. SCHALLER, Carol A. Auditing Concepts and Methods, 1996

CHAUDHARY, Ali. Pakistandaki Performans Denetimine Eleştirel Bakış Çev. Faruk Eroğlu Sayıştay Dergisi Sayı :18 1995

COŞKUN Arife, Levent KARABEYLİ, Kamu Yönetimi Reformları: Yöntem

COŞKUN, Arife, Levent KARABEYLİ, Etkin Devlette Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması, 22. Türkiye Mali Sempozyumu Bildirisi,

COŞKUN, Arife. Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Sayıştay 75. Yıldönümü Dizisi, Ankara, 1998

DEMİRBAŞ Tolga, İsveç Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı, Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi No: 6. Nisan 2001.

DEMİRBAŞ Tolga, Performans Denetimi, Sayıştay ve Türkiyedeki Durumun Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2000

Devlet Denetleme Kurulu, Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksudıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu No: 2 Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayınları Ankara, 1996

ERTEKİN, Yücel. Teftiş, Teftişin Yönetimdeki Yeri (Müfettişlik Mesleği Etik Kuralları), Denetim Mevzuatı ve Uygulaması, T.C Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu, 1999

FALAY, Nihat. Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk ve Sayıştay, Sayıştay Dergisi, Sayı:29, 1997

GÖKKAYA, Hacı Duran. İdari Denetim İçinde Teftiş Kurulları ve Müfettişlik, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1991

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1989

GÖZÜBÜYÜK, Şeref A, Tekin AKILLIOĞLU, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999

GÜLEN, Fikret. Performans Denetimi Temel Kavramlar, Yöntemler, Teknikler ve Yaklaşımlar T.C Sayıştay Başkanlığı Hizmetiçi Eğitim Yayınları No:2 Ankara 1999

GÜREDİN, Ersin. Denetim İlkeleri ve Teknikleri. İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayını, 1982

İNAN, Atilla, (1997), İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, Sayıştay Dergisi, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayı, Nisan-Haziran

İNAN, Atilla, Etkenlik Denetimini Sayıştay'da Gerçekleştirebilme Koşulları, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4, 1984

İNAN, Atilla, Necmettin BAĞDADIÖĞLU, Performans Denetiminin Esasları Sayıştay Dergisi Sayı:27 1997

KAHYA, Emin, Performans Değerlemesi Osmangazi Ün. End. Müh. Böl. Yayın. Eskişehir 2002

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, TODAİE Yayın No:238, 1991

KENGER, Erdal, Yüksek Denetim Kurulu, Denetim konulu PPS

KHAN, Muhammed A. Performance Auditing 3E 2. edition, 1990

KHAN, Muhammed A. Performance Auditing 3E 2. edition, 1990

KUBALI, Derya. Performans Denetimi Amme İdaresi Dergisi Cilt :32 sayı:1 1999

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1966, shf. 93-106

MUTTA, Canbağ, (2001), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

ÖZER, Akif M. Yönetimin denetlenmesinde etkenlik arayışları ve son gelişmeler, Sayıştay Dergisi, Sayı:28, 1998



ÖZER, Hüseyin. Kamu kesiminde performans denetimi ve Türkiye açısından değerlendirilmesi, Doktora Tezi, Ankara, 1995

ÖZEREN, Baran. Bulgaristan Sayıştay Denetim Standartları T.C Sayıştay Başkanlığı Ankara 2002

ÖZSOY, Numan “Performans Denetimi İçin Bazı Pratik Usuller”, Maliye Dergisi, sayı: 24

SANAL, Recep. Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No: 314, 2002,

SEZEN, Seriyen. Türk Kamu Yönetiminde Kurullar-Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, Ankara, TODAİE Yayını, 2003,

SÖKMEN, Zeynep Kübra, Performans Denetimi, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, 2008

SÜRGİT, Kenan. Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayınları, No: 128, Ankara, 1972

T.C Sayıştay Başkanlığı, Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri, Çev: Sacit YÖRÜKER, Ankara, 1999

T.C Sayıştay Başkanlığı. Verimlilik Denetimi Kanada Sayıştay Uygulaması No:14 T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1997

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 3 Ocak 2003,

ULUKAVAK, Kızıltan. Kamu Yönetiminde Teftiş Denetim, (Sistemler, Birimler, Kurumlar), Denetim Mevzuatı ve Uygulaması, T.C Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu, 1999

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Denetimin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonu Raporu,

YILDIZ Mustafa Said, Döner Sermayelerin Geleceği ve Hastane Döner Sermayeleri, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:38, 2007

YILDIZ Mustafa Said, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Getirdikleri, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:37, 2007

YILDIZ, Mustafa Said. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, 2007

YÖRÜKER, Sacit ve diğerleri. Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu No: 28 1. Baskı T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara 2003

YÖRÜKER, Sacit ve diğerleri. Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu No:28 1. Baskı T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara 2003

YÖRÜKER, Sacit, Baran ÖZEREN, ASOSAI Performans Denetimi Rehberi, Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri dizisi No: 24, Ekim 2002.

YURDAKUL, Hakan. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayınlanmamış Etüd Çalışması, 2007

YÜZGÜN Arslan, Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984,

## **MEVZUAT METİNLERİ**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Eczaneler ve ecza depoları, Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun

Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

Muhasebe-i Umumiye Kanunu

Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu

Sayıştay Kanunu

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

Yükseköğretim Kanunu

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü

Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik

Akupunktur Tedavisi Uygulanan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik

Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik

Beşeri Tıbbi Ürünler İmalathaneleri Yönetmeliği

Diş Protez Laboratuvarları Yönetmeliği

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kaplıcalar Yönetmeliği ve İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik

Kordon Kanı Bankacılığı Yönetmeliği

Optisyenlik Müesseseleri Hakkında Yönetmelik

Özel Hastaneler Yönetmelik

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Sayıştay Kanun Teklifi

Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı

## **İNTERNET SİTESİ**

Sayıştay Başkanlığı Resmi Sitesi, [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, [www.idkk.gov.tr](http://www.idkk.gov.tr)

Kanada Sayıştayı Resmi Sitesi, [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)

New Jersey Sağlık Bakanlığı, [www.state.nj.us/health](http://www.state.nj.us/health)

Treasury Board of Canada Secretariat, [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca)

Sağlık Bakanlığı Resmi Sitesi, [www.saglik.gov.tr](http://www.saglik.gov.tr)

Avusturalya Devleti Sağlık Bakanlığı Resmi Web Sitesi, [www.health.gov.au/ahca](http://www.health.gov.au/ahca)

Avusturalya Viktorya Eyalet Sayıştay Resmi Web Sitesi, [www.audit.vic.gov.au](http://www.audit.vic.gov.au)

Avusturalya Yeni Güney Galler Sayıştayı Resmi web sitesi, [www.audit.nsw.gov.au](http://www.audit.nsw.gov.au)

DPT Resmi Sitesi, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

Sağlık Bakanlığı İzleme Birimi, [www.izleme.saglik.gov.tr](http://www.izleme.saglik.gov.tr)