

**T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**HUKUK DEVLETİ GEREKLERİYLE EMNİYET TEŞKİLATINDA
TEFTİŞ VE DEĞERLENDİRME UYGULAMASI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

**Hazırlayan
Mahmut YILDIRIM**

KOCAELİ 2015

**T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**HUKUK DEVLETİ GEREKLERİYLE EMNİYET TEŞKİLATINDA
TEFTİŞ VE DEĞERLENDİRME UYGULAMASI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

**Hazırlayan
Mahmut YILDIRIM**

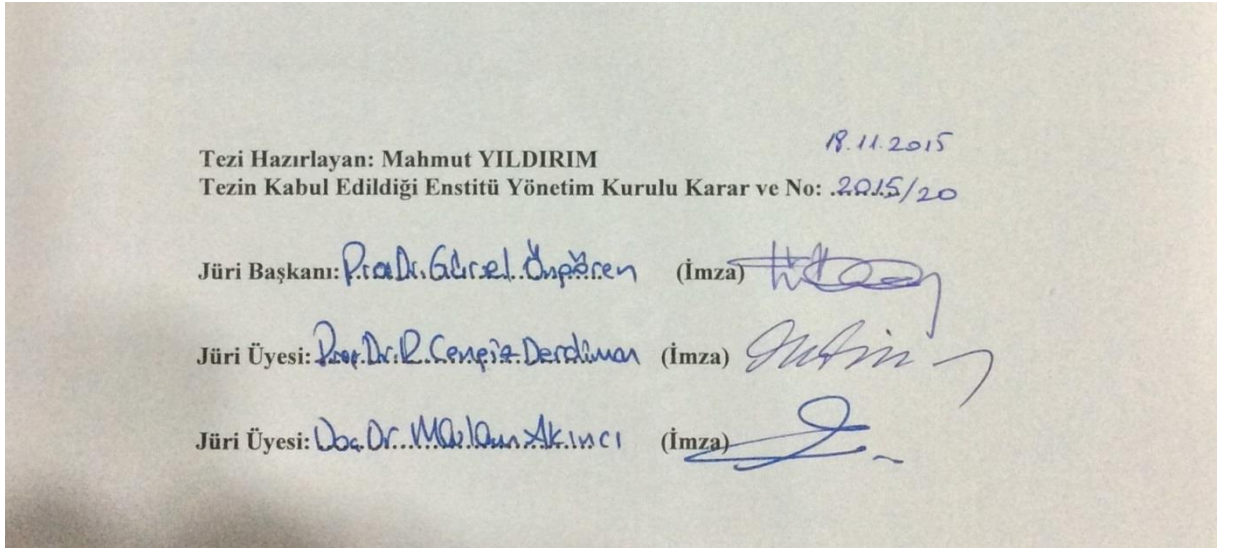
**Danışman
Doç. Dr. Müslüm AKINCI**

KOCAELİ 2015

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

HUKUK DEVLETİ GEREKLERİYLE EMNİYET TEŞKİLATINDA
TEFTİŞ VE DEĞERLENDİRME UYGULAMASI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)



KOCAELİ 2015

TEŞEKKÜR

Hukuk Devleti kavramının gençlere masallar olmadığını ve adaletli bir ülkenin varlığı için olmazsa olmaz olduğunu öğreten, Emniyet Teşkilatının işleyişini ve mensuplarını doğrudan etkileyen performans değerlendirme ve teftiş uygulamasının hukuk zemininde tartışılması gerektiği ile ilgili bu çalışmanın ortaya çıkmasına vesile olan çok değerli hocam Sayın Doç. Dr. Müslüm AKINCI'ya özellikle teşekkür eder, saygılar sunarım.

Değerli katkılarıyla beni yönlendiren ve çalışma sürecinde yardımlarını esirgemeyen değerli hocalarım Sayın Prof. Dr. Gürsel ÖNGÖREN ve Sayın Prof. Dr. Ramazan Cengiz DERDİMAN'a özellikle teşekkür eder, saygılar sunarım.

Yüksek Lisans öğretimimin başlangıcında ve öğretim sürecinde desteklerini esirgemeyen değerli meslek büyüklerim dönemin Kocaeli Terörle Mücadele Şube Müdürü Sayın Kamil ÇELİK ile birlikte çalışma şerefine nail olduğum dönemin Kocaeli Siber Suçlarla Mücadele Şube Müdürü Sayın 3. Sınıf Emniyet Müdürü Turan ŞAHİN'e ve birlikte çalıştığım Sayın Polis Memuru Alim YÜCEL başta olmak üzere dönemin Kocaeli Siber Suçlarla Mücadele Şube Müdürlüğünün değerli personellerine şükranlarımı sunarım.

Son olarak bu günlere gelmemi sağlayan fedakar anneme, babama ve desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen kardeşlerime; özellikle tez yazım aşamasında ve her zaman, her konuda özverili bir şekilde beni destekleyen eşime ve hayata gözlerini açtığı ilk zamanlarda çalışmam dolayısıyla kendisine yeterli zaman ayıramadığım oğluma şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	II
ÖZET.....	VI
ABSTRACT	VII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	VIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. HUKUK DEVLETİNİN GEREKLERİ	5
1.1. Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınmış Olması	5
1.2. Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi	7
1.3. Kanuni İdare.....	8
1.4. Kuvvetler Ayrılığı	10
1.5. İdarenin Yargısal Denetimi	10
1.6. Yargı Bağımsızlığı ve Yargıçlık Güvencesi.....	12
1.7. İdarenin Mali Sorumluluğu	14
1.8. Hukukun Genel ve Evrensel İlkelerine Bağlılığı	15
2. GENEL OLARAK DENETİM SİSTEMİ	16
2.1. Genel Özellikleri	16
2.2. Denetim Sisteminin Genel Yapısı	20
2.2.1. Yasama Denetimi	20
2.2.2. Yargı Denetimi.....	23
2.2.3. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu	24
2.2.4. İdari Denetim	25
2.2.5. İç Denetim.....	27
2.2.6. İç Kontrol	29
3. DEĞERLENDİRME TANIMI VE KAPSAMI.....	29
3.1. Değerlendirme.....	30
3.2. Performans	30
3.3. Performans Yönetimi	31
3.4. Performans Değerlendirilmesi	32
3.4.1. Örgütsel Performans Değerlendirilmesi	33
3.4.2. Bireysel Performans Değerlendirilmesi	33
3.5. Liyakat	34
4. TEFTİŞİN TANIMI VE KAPSAMI	36
4.1. Teftiş	36
4.2. Teftişe Benzer Kavramlar	38
4.2.1. Denetim	39
4.2.2. Dış Denetim	40
4.3. Soruşturma	42
4.4. Ön İnceleme	43

4.5.	İnceleme.....	44
------	---------------	----

İKİNCİ BÖLÜM DEĞERLENDİRME UYGULAMASI

1.	PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ	46
1.1.	Performans Yönetimi Sisteminin Amacı.....	47
1.2.	Performans Yönetiminin Yararları.....	48
2.	KAMU KURUMLARINDA PERFORMANS YÖNETİMİ.....	49
2.1.	Örgütsel Performans Yönetimi	49
2.2.	Bireysel Performans Yönetimi	52
3.	ÜLKEMİZDE DİĞER KURUMLARDA PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMALARI.....	53
3.1.	Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi	54
3.2.	Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi (MİAPER) Araştırması	58
3.3.	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yönetim Sistemi (PYS) - 2010 Projesi.....	60
3.4.	Sağlık Bakanlığı Sağlıkta Performans Yönetim Sistemi.....	62
4.	EMNİYET TEŞKİLATI PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ	64
4.1.	EGM ÖRGÜTSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ	64
4.1.1.	Stratejik Plan	65
4.1.2.	Performans Programları	66
4.1.3.	Faaliyet Raporları.....	68
4.2.	EGM KURUMİÇİ BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ	69
4.2.1.	Genel Esaslar.....	70
4.2.2.	Performans Değerlendirme Kurulu	71
4.2.3.	Değerlendirme Amirlerinin Belirlenmesi.....	72
4.2.4.	Değerlendirme Zamanı.....	73
4.2.5.	Formlar	74
4.2.5.1.	Performans Gözlem Ve Takip Formu	74
4.2.5.2.	Performans Değerlendirme Formu	76
4.2.6.	Performans Görüşmesi	77
4.2.7.	Değerlendirme Ölçeği	77
4.2.8.	Atış, Eğitim Ve Fiziksel Yeterlilik Performansı	78
4.2.9.	Değerlendirme Süreci.....	79
5.	PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN İDARI İŞLEM UNSURLARI AÇISINDAN ANALİZİ	82
5.1.	Yetki unsuru.....	83
5.2.	Şekil-Usul Unsuru.....	84
5.3.	Sebep Unsuru	85
5.4.	Konu Unsuru	86
5.5.	Amaç Unsuru	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TEFTİŞ UYGULAMASI

1.	TEFTİŞ UYGULAMASINA GENEL BAKIŞ	88
1.1.	Teftiş Süreci ve Teftiş Uygulaması.....	88
1.2.	Teftiş Ve Denetim Kavramları Arasındaki Farklar	92
1.3.	Teftiş Ve İç Denetim Arasındaki Farklar	93
2.	ÜLKEMİZDE TEFTİŞ UYGULAMASI	95
2.1.	Genel Olarak Teftiş Sistemi	95

2.1.1.	Teftiş Kurullarının Yapısı Ve Görevleri.....	95
2.1.1.1.	Teftiş Kurullarının Yapısı Ve Müfettişler.....	96
2.1.1.2.	Teftiş Kurullarının Görevleri	97
2.1.2.	Teftiş Kurullarının Gelişimi Ve Düzenleme Çalışmaları	98
3.	ÜLKEMİZDE DİĞER KURUMLARDA TEFTİŞ UYGULAMALARI	101
3.1.	Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	101
3.2.	Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı.....	103
3.3.	Maliye Teftiş Kurulu (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı)	105
3.4.	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	108
3.5.	Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu (Rehberlik ve Denetim Başkanlığı)	112
3.6.	Milli Savunma Bakanlığı Askeri İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	114
3.7.	Mülkiye Teftiş Kurulu (İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)	118
4.	EGM TEFTİŞ UYGULAMASI.....	120
4.1.	EGM TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ TEFTİŞİ	120
4.1.1.	Görev, Yetki Ve Sorumluluklar	121
4.1.2.	Müfettişlerin Seçilme Ve Atanmaları.....	123
4.1.3.	Çalışma Esasları Ve Usulleri.....	125
4.1.4.	Teftiş Çeşitleri, Uygulama Ve Teftiş Sırasındaki İşler	126
4.1.5.	İnceleme, Soruşturma Ve Sonuçları	128
4.1.6.	Raporlar	131
4.2.	ÜST AMİRLERİN DENETİMİ.....	132

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM BULGULAR VE ÖNERİLER

1.	BULGULAR	134
2.	ÖNERİLER	139
	SONUÇ.....	145
	KAYNAKÇA	147
	ÖZGEÇMİŞ.....	158

ÖZET

Önceleri normların hiyerarşisi üzerine kurulan hukuk devleti kavramı, zamanla temel hak ve özgürlüklerin korunmasına öncelik tanıyan ve yargısal denetimi güçlendiren bir yapıya sahip olmuştur. Böylece hukuk devleti kavramı günümüzde insan haklarının koruyucusu olarak kabul edilmektedir.

Hukuk devleti anlayışı tarih boyunca insan hakları ekseninde kurulmuş ve gelişmiştir. Hukuk devleti, her işinde ve işlevinde adalet idesine bağlı, düzeni halkın katkısı ile kurulan ve işleyen, insanın onurlu ve sorumlu bir varlık ve insanlığından gelen temel hak ve özgürlükleri bulunduğu inanan ve bu hak ve özgürlükleri nereden gelirse gelsin her türlü saldırıya karşı koruyan, bütün işlemlerini yargı denetimi altında tutan, mahkemeleri bağımsız ve tarafsız olan, devlettir. Hukuk devleti siyasi iktidarın sınırlanmasına hizmet eden bir ilke olup keyfi gücün yarattığı tehlikeyi asgariye indirmek amacı taşımaktadır.

Ülkemizde son zamanlarda kamu yönetimi anlayışında verimlilik arayışları hızla devam etmektedir. Etkin ve kaliteli bir kamu hizmeti sunma çabası ve buna bağlı olarak vatandaş memnuniyeti sağlanmak istenmektedir. Bu doğrultuda kamuda performans değerlendirme sistemi ön plana çıkmıştır.

Buna ek olarak idari teşkilatımız içerisinde oldukça köklü bir geçmişe sahip olan teftiş mekanizması, iş ve işlemlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini, görevlilerin vazifelerini hakkıyla ifa edip etmediklerini, kötüye kullanımları, yolsuzlukları ve usulsüzlükleri tespit edip, ortaya çıkaran bir fonksiyondur. Bu yönüyle teftiş yapan ve teftiş edilen arasındaki ilişkinin insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenebilir.

Emniyet Teşkilatı, faaliyet alanı itibarıyla Türkiye'deki kamu kuruluşlarının en önemlilerindedir. Bu çalışmayı yapmaktaki başlıca amaç Emniyet Teşkilatında uygulanmakta olan Performans Değerlendirme ve Teftiş sistemlerinin geliştirilerek modern yönetim yaklaşımlarına dayalı uluslararası standartlara ulaştırılabilmesi için örnek bir model oluşturmaktır.

Anahtar Kelimeler: Emniyet Teşkilatı, Hukuk Devleti, Performans Değerlendirilmesi, Teftiş.

ABSTRACT

Whereas it involved a hierarchy of norms in the beginning, later it prioritized the protection of the basic rights and freedoms and strengthening judicial review. Therefore, it has turned into the protective of human rights.

State of Law principle has been based on the grounds of human rights and developed. State of Law, respects to justice principle while performing its duties as well as accepting the people have fundamental rights and freedoms. State of Law principle protects those rights and freedoms against all threats. All transactions of State of Law are supervised by judicial bodies which are impartial and independent. State of Law principle enables the restriction of political power and prevents this power to be used in discretionary way.

The search of efficiency in public administration approach is proceeding rapidly, recently in our country. With this search, providing efficient and quality public services and accordingly citizen satisfaction is desired. In this regard, performance appraisal system in the public sector has come to the fore.

Additionally auditing mechanism having long-standing background within our administrative organization reveal whether works and proceedings are conducted efficiently, tasks are performed properly and identify abuses, corruptions and irregularities. In this respect, it may be interpreted that relation between those auditing and audited goes back as the history of humanity.

The Turkish Police Department, considering its field of activity, is one of the most important public offices in Turkey. The main reason of this study is to create a model of performance evaluation and inspection systems according to international standards based on the modern management approaches in order to improve the existing systems used by the Turkish Police Department.

Keywords: Turkish Police Department, State Of Law, Performance Evaluation, Inspection.

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
BEPER	:	Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
BSTS	:	Bilim ve Sanat Terimleri Sözlüğü
BTK	:	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
BÜMKO	:	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
EGM	:	Emniyet Genel Müdürlüğü
IMF	:	International Monetary Fund
İDKK	:	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	:	Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİAPER	:	Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi
MSB	:	Milli Savunma Bakanlığı
PBS	:	Performans Değerlendirme Sistemi
PYS	:	Personel Yönetim Sistemi
TİDE	:	Türkiye İç Denetim Enstitüsü
TODAİE	:	Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	:	Türk Silahlı Kuvvetleri

GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetim anlayışı, 1980'li yıllardan beri değişmeye başlamış ve bu gelişmeler sosyal bilimciler tarafından yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşu olarak kabul edilmiştir. ABD ve İngiltere'deki 1970 ve 1980 yıllarında gerçekleşen iktidar değişikliklerinden sonra, devletin küçülmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesini amaçlayan yeni kamu yönetimi ortaya çıkmıştır.

Bu yeni kamu yönetimi felsefesi geleneksel bürokratik kamu yönetimi yerine daha esnek, şeffaf, hesap verebilir, stratejik planlamayı esas alan ve performansa dayalı yönetim anlayışını benimsemektedir. İkinci bölümde detaylı bir şekilde ele alınacak bu gelişmeler sonucu olarak kamu kurumlarında performans yönetiminin önemi artmıştır.

Türkiye de kamu yönetimindeki değişimlerim dışında kalmamıştır. 1980'li yıllardan sonra başlayan devletin küçültülmesi ve serbest piyasa ekonomisine geçilmesi süreci günümüzde halen devam etmektedir. Bu sürecin etkisiyle kamu kurumlarında performansa dayalı yönetim anlayışı birçok kamu kurumunda uygulanmaya çalışılmaktadır.

Performansa dayalı yönetim anlayışı son zamanların önemli gelişmelerinden biridir. Kamu kurumlarında çok çalışan ile az çalışanı birbirinden ayırmak için performansı ölçmeyi, değerlendirmeyi ve arttırmayı amaçlayan performans yönetimi önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Esasında özellikle kamu yönetimindeki performansa dayalı yönetim anlayışının uygulamaya geçilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Performans değerlendirilmesi, bir kurumda örgütsel performansını artırılması ve örgütsel başarının yakalanması için etkili bir süreçtir. Performans değerlendirilmesi süreci hedeflenen amaçların ne olduğunu anlamaya yarayan ve o hedef ve amaçların gerçekten nasıl başarılacağını sağlayan, insanların yönlendirilmesine ve geliştirilmesine önem veren bir yaklaşımdır.

Performans değerlendirilmesi, örgütsel etkililiği arttırmak amacıyla bir teşkilatın her biriminde çalışanların performanslarının arttırılmasını hedeflemektedir. Performans yönetimi anlayışı çalışanların sürekli gelişmeleri gerektiği amacı üzerine bina edilmiştir. Aksi taktirde performans arttırmanın mümkün olmayacağına inanan bir yaklaşımdır. Bunların yanında kollektif şuurunu aşılamayı amaçlayan performans değerlendirme sistemi, çalışanların iş ilişkilerinde daha iyi olmalarını sağlayan bir ortamın oluşturulmasında rol oynamayı da amaçlamaktadır.

Performans değerlendirme sistemi yöneticilerin kurumu ve çalışanları etkili şekilde yönetmesini sağlayan bir araçtır. Yöneticiler bu araç sayesinde yönetilenlerden ne beklediklerini onlara kolayca anlatabilirler. Böylece alışanlar bu beklentilere göre kendilerini ayarlayıp daha başarılı bir hizmet yerine getirirler.

Performans değerlendirmesi sayesinde yöneticiler çalışanların ne yapıp yapmadıklarıyla ilgili geri besleme yapma imkanına sahip olurlar. Bu şekilde yöneticiler teşkilat veya birimin hedef ve amaçlarını çalışanlarla kolayca tartışıp çalışanları sürece dahil edebilirler.

Burada şunu da belirtmekte yarar vardır. Yöneticiler performans değerlendirme sayesinde kendi davranışlarının yönettikleri insanlar üzerindeki etkilerini görebilirler ve bu etkilerin çalışanların davranışları üzerinde de ne kadar olumlu etki yaptıklarını fark edebilirler.

Bir bütün olarak ele alındığında performans değerlendirme uygulaması bir teşkilatta iş süreçlerinin, becerilerinin, davranışlarının ve katkılarının devamlı olarak iyileştirilebilmesi için çalışanların sorumluluk üstlendiği bir örgüt oluşturma çabasından ibarettir. Yöneticiler çalışanlardan ne beklediklerini açıkça ortaya koyarlar ve çalışanlar kendilerinin nasıl yönetilmesi gerektiği ile ilgili beklentilerini ve işlerini hakkıyla yapabilmek için neye ihtiyaç duyduklarını yöneticilere rahatça iletirler.

Bir örgütün yönetimi, çok karmaşık ilişkilerden oluştuğundan bu karşılıklı ilişkilerin örgütün amaç ve hedeflerine göre düzenlenip yönlendirilmesi ortak çaba

gerektirir ve performans değerlendirmesi bu konuda önemli bir rol oynayan bir yönetim tekniğidir. Ortak çabanın gösterileceği bu zaman dilimi planlamayı, ölçmeyi ve değerlendirmeyi ve alınacak dersleri içermektedir. Kısaca performans değerlendirme uygulaması sadece yöneticileri değil çalışanları da sürecin içine alan bir sistemdir.

Kamu kesimde kar elde amacı bulunmamaktadır fakat verilen hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirme imkanı vardır. Kamuda kardan ziyade sosyal açıdan faydalı olma amacı bulunduğundan kamu personelinin kaliteli hizmet sunmasının gösterdiği performans ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır.

Günümüz dünyasında kamu yönetiminin geleneksel yöntemlerle verimli ve etkin hizmet sunma hedefi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanabilmesi mümkün gözükmemektedir.

Kamu yönetimi düşüncesinin değişme sürecinde olduğu bu zamanda kamu sektöründe performans değerlendirilmesi odaklı hizmet sunma anlayışı gelişmektedir. Sadece girdi-çıkıtı merkezli anlayışın yerini zamanla etkin hizmet ve vatandaş memnuniyeti odaklı anlayışın alacağı ve bu kültürün gelişeceği muhakkaktır.

Performans değerlendirilmesi kamu hizmetlerinin vatandaşlara ulaşmasını sağlayan yeterli sayıda ve nitelikli personelin sağlanması, çalışma şartlarının düzenlenmesi, ücretlerinin belirlenmesi ve mesleğinde yetişmesi için hizmet içi eğitim ve takviyelerle yetiştirilmesi gibi konularda göz önüne alındığında her geçen gün daha önem kazanmakta ve özen gösterilmesi gereken bir durum haline gelmektedir (Güler, 2005:45-52).

6111 sayılı kanun ile birlikte var olan sicil sistemi 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunundan çıkarılmıştır. Böylece kamu personelinin etkin ve verimliliğini ölçecek bir değerlendirme sistemine olan ihtiyaç duyulmuştur. Yine 657 sayılı kanunun 122. Maddesine getirmiş olduğu değişiklikle kamu kurum ve kuruluşlarına, yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini de göz önünde bulundurarak memurlarının etkinlik

ve verimliliklerini ölçmek üzere Devlet Personel Başkanlığından da uygun görüş olarak değerlendirme ölçütlerinin belirlenebilmesi durumu getirilmiştir.

İdari teşkilatımız içerisinde oldukça köklü bir geçmişe sahip olan teftiş mekanizması, iş ve işlemlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini, görevlilerin vazifelerini hakkıyla ifa edip etmediklerini, suiistimalleri, yolsuzlukları ve usulsüzlükleri tespit edip ortaya çıkaran bir fonksiyondur.

Teftiş mekanizmasının son yıllarda etkinliğini yitirdiği ve tartışmalı bir hale getirilerek lağvedilmek istendiği bilinen bir gerçektir. Tasfiyesi gündemde olan teftiş fonksiyonunun kamu yönetimi içerisindeki yerinin tarihi geçmişi, kurumsallaşması ve günümüzdeki fonksiyonu itibarıyla bilinmesinde fayda vardır.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde hukuk devletinin gereklerinin ne olduğuna ilişkin açıklamalar yapılmış çalışmanın temelini oluşturan performans değerlendirme ve teftiş sistemleriyle ilgili kavramlar izah edilmiştir.

İkinci bölümde değerlendirme uygulaması incelenmiştir. Başta performans yönetimi ve performans değerlendirme sistemi açıklandıktan sonra kamu kurumlarında performans yönetimi incelenmiş, dünyada ve ülkemizde performans değerlendirme uygulamalarına bakılmış ve üçüncü bölümde Emniyet Teşkilatındaki Performans Değerlendirme Sistemine değinilmiştir.

Dördüncü bölümde teftiş genel olarak açıklanmıştır. Bu bölümde genel hatlar çizildikten sonra beşinci bölümde Emniyet Teşkilatında teftiş uygulamasına değinilmiştir.

Altıncı bölümde elde edilen bulgulara dayanılarak önerilerde bulunulmuş ve sonuç sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. HUKUK DEVLETİNİN GEREKLERİ

Hukuk devleti, belirli sınırlar içerisinde kamu erkinin hukuk düzenine saygılı olduğu bir devlet şeklidir. Hukuk devletinin başlıca amacı, kamu gücü karşısında kişinin hak ve özgürlüklerini korumaktır. Bu amaca ulaşabilmek için kullanılan araçlar aynı zamanda hukuk devleti kavramının öğeleridir. Bunun dışında hukuk devleti adaletli bir düzenin oluşturulması ve korunmasını hedeflemektedir.

Hukuk devletinin gerekleri konusunda değişik görüşler ileri sürülebilir (Derdiman, 2015:39). Hukuk devletinin genel olarak ilkelerini şöyle sıralayabiliriz: Temel Hak Ve Hürriyetlerin Güvencelerin Altına Alınmış Olması, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi, Kanuni İdare, Kuvvetler Ayrılığı, İdarenin Yargısal Denetimi, Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Yargıç Güvencesi, İdarenin Mali Sorumluluğu, Hukukun Genel Ve Evrensel İlkelerine Bağlılığı.

1.1. Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınmış Olması

Hukuk devletinin en temel ilkelerinden birisi temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasıdır. Bu güvencenin başlıca aracı temel hak ve özgürlüklerin kolayca değiştirilemeyen metinler olan anayasalarda sayılması ve düzenlenmesidir (Günday, 2004:38). Yazılı anayasaların değiştirilmesinin diğer hukuksal metinlere oranla daha ağır koşullara bağlanmış olması ve normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alması temel hak ve özgürlüklere belirli oranda güvence sağlamaktadır.

Temel hak ve özgürlüklerin güvenceye kavuşturulmasında ikinci yol, bu hak ve özgürlükleri sınırlama ilkelerinin, sınırlama ölçüsünün, sınırlamanın hangi yollarla ve hangi organlar tarafından yapılacağıının belirlenmesidir.

1961 Anayasasında yasa koyucu tarafından temel hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlamalar yapılırken, bunların özüne dokunulamayacağı belirtilmişti. Buna benzer bir güvenceye 1982 Anayasasının ilk halinde de yer verilmiş; 13. maddenin ilk şeklinde, temel hak ve özgürlükler ile ilgili sınırlamaların “demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamayacağı” ve “öngörüldükleri amaç dışında kullanılmayacağı” belirtilmek suretiyle yasa koyucunun temel hak ve özgürlükleri sınırlama yetkisi daraltılmıştı. 3 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile yapılan anayasa değişikliğinden sonra, bu maddede temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamayacağı ilkesine yeniden yer verilmiş ve sınırlamaların demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında “bir hak ve hürriyetin gayesine uygun bir şekilde kullanılmasını son derece zorlaştıran veya onu kullanılamaz duruma düşüren kayıtlara tabi tutulması halindedir ki o hak ve hürriyetin özüne dokunulmuş olması söz konusu edilebilir (Anayasa Mahkemesi, 1963:180) demektir. Başka bir kararda “kanunun koyduğu sınırlama, özgürlükleri yok etmemeli, temel hakların kullanılmasını ciddi surette güçleştirici, amacına ulaşmasına engel olucu ve etkisini ortadan kaldırıcı bir nitelik taşımamalıdır” (Anayasa Mahkemesi, 1976:368).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. - 11. maddelerinde ve 4 nolu protokolün 2. Maddesinde korunan temel hak ve özgürlüklerin (özel hayatın ve aile hayatının korunması hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve serbest dolaşım özgürlüğü) sınırlandırılmasında demokratik toplumda gereklilik kıstası getirilmiştir (Arslan, 2002:149). Bu maddelerde korunan hakların sınırlandırılması ancak kanunla yapılır ve demokratik toplum düzeninde gerekli olarak görülmelidir.

Hukuk devleti ve insan hakları birbiri ile yakın ilişki içerisinde olan iki kavramdır. Bu yakınlık nedeniyle hukuk devleti olmadan insan haklarından, insan hakları olmadan da hukuk devletinden bahsedilmesi mümkün değildir (Erdem, 1999:37). Zira hukuk devleti kavramı insan hakları kavramı ekseninde ortaya çıkmış ve gelişimini de aynı paralelde sürdürmüştür. Bugün demokratik hukuk devletinin en belirgin özelliği insan hak ve özgürlüklerinin tanınması, kullanılması ve bunların güvenceye kavuşturulmasıdır (Çelikel, 1995: 92).

1.2.Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi

Anayasaların işlerliğinin sağlanması ve devamlılığı için kanunların anayasa aykırılığının yargısal denetimi mekanizması oluşturulmuştur (Derdiman, 2015:39). Yürütmenin faaliyetlerinin yargısal denetimi, hukuk devletinin önemli ilkelerinden biri olmakla birlikte vatandaşların hukuki güvenliğini, hukukun üstünlüğünü tek başına sağlamaya yeterli değildir. Çünkü bu denetim, nihayet, yürütme işlemlerinin kanunlara uygunluğunu sağlayabilecektir. Halbuki kanunların kendisi anayasaya aykırı olduğu takdirde, vatandaşların anayasal haklarının çiğnenmesi yine önlenemeyecektir. O halde hukuk devletinin tam anlamıyla gerçekleşmiş sayılabilmesi için sadece yürütme organının işlemlerinin kanunlara uygunluğunun değil, yasama işlemlerinin de anayasaya uygunluğunun yargı organlarınc denetlenebilmesi gerekir (Özbudun, 2014: 94).

Hukuk devleti sisteminde, alt kurallar üst kurallara aykırı olamaz. Buna göre anayasa en üst hukuki normdur ve diğer normların önünde gelir. Yani anayasanın altında yer alan hukuki düzenlemeler anayasaya uygun olmak zorundadır.

Yasama meclislerince çıkarılan kanunların yine milletçe oylanarak kabul edilen anayasaya uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir (Özkan, 1995:23). Çünkü yasalar, kural olarak her zaman hukuka ve anayasaya uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Yasanın, anayasaya uygun olması, bir tür “üst yasallık (superlégalité) ilkesidir”. O halde yasa, anayasaya aykırı ise geçerli değildir. Çünkü yasama etkinliği (yasa yapma) ve dolayısıyla yasa, geçerliliğini bizzat anayasadan alır. Bu nedenle anayasaya aykırı bir yasa, bizzat kendisinin varlık nedeni olan ana kaynağa karşı çıkmış bir metindir. O halde böyle bir metin ya kaldırılmalıdır ya da iptal edilmelidir (Selçuk, 2000: 425).

Kanunların anayasaya uygunluğunun yargı yolu ile denetlenmemesi durumunda, temel hak ve özgürlüklerin tam anlamıyla güvence altına alındığından söz edilemez. Kanun koyucu, anayasa aykırı kanunlar çıkarabilir ve idareye anayasaya aykırı ve keyfi bir biçimde kullanabileceği yetkiler verilebilir. Bu şekilde anayasada düzenlenmiş ve güvence altına alınmış bulunan temel hak ve özgürlükler, idarenin keyfi müdahalesine açık hale gelebilir (Günday, 2004:40).

Belirtilen sakıncaları gidermek için, yasaların bir yargı organı tarafından anayasaya uygunluğunun denetlenmesi zorunludur. Bu amaçla ülkemizde ilk kez 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve 1982 Anayasasında da korunmuştur.

1.3.Kanuni İdare

Hukuk devletinin gereklerinden biri de “yasal yönetim” ilkesidir. Kanuni İdare olarak ifade edilen bu ilke kamu yönetimini oluşturan kuruluşların, bunlara ilişkin görev ve yetkilerin kanunla düzenlenmesi anlamına gelir (Gözübüyük, 2004:25).

İdarenin eylem ve işlemleri hem kanuna dayanmalı, hem de bu eylem ve işlemler kanuna aykırı olmamalıdır. Yani kanun, idarenin faaliyette bulunabilmesinin hem şartı, hem de sınırır (Gözler ve Kaplan, 2014:62).

Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan “yürütme yetkisi ve görevi... kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” kuralı ile Anayasa'nın 123. maddesinde

yer alan “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir...” kuralı yasal yönetim ilkesinin birer ifadesidir (Günday, 2004:41).

Yine Anayasa'nın 11. maddesinin 1. fıkrası da, “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.” hükmüne yer vererek idarenin görevini yaparken ve yetkilerini kullanırken Anayasa ile bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Bunun yanında, idarenin düzenleyici işlemlerinin ve kurallarının hukuka uygunluğunu sağlayacak denetim mekanizması ile idare Mahkemeleri ve Danıştay gibi yargı kuruluşlarının da anayasayla getirilmiş olmasıyla idarenin yasallığı ilkesi sağlanmaya çalışılmıştır (Mümtaz, 1987:246).

Kamu yönetimine ilişkin yetkilerin yasalara dayandırılması yasal yönetim için yeterli değildir. Yasal yönetim ilkesi, yönetimin yasalara saygılı olmasını, teşkilatlanmasında asli yetkinin yasama organına ait olmasını, yürüttüğü faaliyetlerinde yasal yetki çerçevesinde hareket etmesini de gerektirir (Günday, 2004:41).

İdarenin faaliyetlerinin ve işlemlerinin ayrıntılı bir düzenlenmesi de çeşitli sakıncaları beraberinde getirir. Bu açılmaması için sadece ana kurallar yasalarla belirlenmeli yönetiminin düzenleme yetkisi içinde ele alınmalıdır. Aksi takdirde idare, toplumsal gelişmelerin ve değişimin gerisinde kalır, kamu yönetiminin işleyişi olumsuz yönde etkilenir (Gözübüyük, 2004:26).

Bir ülkede yasal yönetim ilkesinin gerçekleşebilmesi için, temel hak ve özgürlüklere saygı gösterilmesi ve bunların sınırlanmasının kanunla yapılması, insan haysiyetine saygı gösterilmesi, kanunların genel, soyut, nesnel ve kişisel olmayan hükümler içermesi, kanunlar çerçevesinde idare ilkesinin (ancak kanunun bulunduğu yerde ve derecede idare vardır anlayışı) koşullarının bir arada bulunması gerekir (Giritli vd., 1998:48).

1.4.Kuvvetler Ayrılığı

Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi için kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması, yani yasama yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrı ve bağımsız organlar tarafından yerine getirilmesi zorunluluktur. Devlet içindeki güçlerin bir elde toplanması, özellikle yargı gücü ile yürütme görevinin ya da yasama ile yürütmenin bir elde toplanması, hukuk devletinin önemli gereklerinden olan “yönetimin yasallığı” ilkesi ile yönetimin yargısal denetimi ilkesini etkisiz kılabilir (Gözübüyük, 2004:28).

Ülkemizde de ilk kez 1876 Anayasasında yer alan kuvvetler ayrılığı prensibi, 1982 Anayasasının “Başlangıç” kısmında “kuvvetler ayrılığı” ifadesi ile yer almış ve bunun “devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu” vurgulanmıştır.

Hukuk devleti anlayışının bir gereği olan kuvvetler ayrılığı prensibiyle, yetkilerin bölünmesi ve dağıtılması suretiyle devlet gücü dizginlenmiş ve sınırlanmıştır (Ökçesiz, 1998:27). Kuvvetler ayrılığının çağdaş ayrımı, yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok yargı organlarının bu iki nitelikli organ karşısındaki bağımsızlığını ön plana çıkarmaktadır. Yargıyı eşitler arasında birinci yaparak diğer kuvvetlerinde bir adım önüne çıkarmıştır (Özbudun, 2014:21).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin hukuk devleti açısından önemli bir sonucu yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında bağımsızlık sağlayarak hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan çoğulcu demokrasiyi gerçekleştirmesidir (Aktan, 1999:81)

1.5.İdarenin Yargısal Denetimi

Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden birisi de yönetimin faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun yargı denetimine tabi tutulmasıdır. Yargı denetimi sayesinde yönetimin hukuka bağlılığı etkili bir biçimde sağlanmış ve idare edilenler idarenin kanunsuz ve keyfi davranışlarına karşı korunmuş olur (Günday, 2004:45).

Demokratik bir hukuk devletinde yargısal hesap verebilirlik yargıya olan saygı ve güveni artırır (Akıncı, 2010:93).

Hukuk devletinin tarihsel gelişimine bakıldığında, yönetimin yargısal denetiminin öncelikli olarak ortaya çıktığı görülür. Zira hukuk devleti kavramı ilk ortaya çıktığı yönetim işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi amacına yönelikti. Bunun ana nedeni, yürütme organının başında kral ve onun memurlarının bulunması ve kişi özgürlüklerinin de ancak bunlar tarafından ihlal edilebilme olgusuydu.

1982 Anayasasının 125. maddesinin 1. Fıkrası “idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmünü düzenlemiştir. Ancak Anayasa, idarenin bazı işlemlerini yargı denetimi dışında tutmuştur.

Anayasanın 125. maddesinin 2. Fıkrası ile Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı idari işlemler, aynı maddenin üçüncü fıkrası ile Yüksek Askeri Şura kararlarına dayalı idari işlemler, 129. maddesinin 4. Fıkrası ile Silahlı Kuvvetler mensupları hakkındaki disiplin cezaları, 159. maddesinin 5. Fıkrası ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun (HSYK) hakim ve savcıların özlük işleri ile ilgili olarak aldığı tüm kararlar yargı denetimi dışında tutulmuştur.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinde, olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanacak olan Bakanlar Kurulunun çıkaracağı Kanun Hükmünde Kararnamelerin (m.121/3, 122/2) Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek AYM'de iptal davası açılması mümkün olmadığından (m. 148/1), bu gibi kanun hükmünde kararnameler ile yargı denetimine getirilen sınırlamaların da Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemeyecektir.

Anayasa'ya aykırı olmakla birlikte 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılmış bazı kanunlarda da yargı denetimine kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığı, Anayasa'nın Geçici 15. Maddesinin 3.fıkrası uyarınca Ekim 2001'e kadar ileri sürüleliyordu. Anayasa'nın Geçici 15. maddesinin 3. fıkrası, Anayasa Değişikliğine İlişkin 4709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi

Hakkında Kanun ile madde metninden çıkarıldığından, artık yargı denetimine sınırlama getiren bu yasa hükümlerinin anayasaya aykırılığı ileri sürülebilecektir (Günday, 2004:45-46).

2010 yılında halkoyuna sunulan 5982 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile, idarenin her türlü eylem işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirten Anayasanın 125. maddesinde yargı denetimi dışında bırakılan YAŞ'ın meslek meslekten ihraç kararlarının yargı denetimine tâbi olduğu hükmü getirilmiştir (Derdiman, 2010). Bunun yanında aynı düzenlemeyle yargı organlarının yerindelik denetimi yapamayacağı belirtilmiş ve memur disiplin cezalarından olan uyarma ve kınama cezalarının yargı denetimi dışında olduğu durum ortadan kaldırılmıştır.

Yönetimin yargısal denetiminin etkili olabilmesi için, denetimin yaygınlığı ve derinliği ilkelerinin sağlanmış olması gerekir. Bunun anlamı hiçbir yönetsel işlemin denetim dışı bırakılmaması ve dava konusu olan işlemin hakim tarafından bütün öğeleriyle birlikte göz önüne alınabilmesidir (Kaboğlu, 1989:161-162).

1.6.Yargı Bağımsızlığı ve Yargıçlık Güvencesi

Hukuk devletinin olmazsa olmaz koşullarından bir tanesi de yargının bağımsızlığıdır. AYM'nin 08 Eylül 1989 tarih ve K. 1989/36 sayılı kararında belirttiği gibi yargı bağımsızlığı ve yargıçlık güvencesi, demokratik sistemin ve hukuk devletinin vazgeçemeyeceği temel bir ilkedir. Yargı diğer organların etkisi altında kalır ve yargıçlar kararlarını belirli otoritelerin etkisi altında verirlerse yargı denetimi önemini yitirecektir.

Hukuk devletinde yargıcın konumu büyük önem taşır. Bunun nedeni yargıcın hukuk düzenine saygıyı güvence altına alma işlevini görmesi ve bu "objektif" işleviyle yargıcın, hukuk devletinde anahtar bir kişiliğe sahip olmasıdır (Kaboğlu, 1989:93). Zira hâkimler, görevlerini yerine getirirken hukuku, "egemen irade"nin isteğine göre değil, fakat sadece kendi bağımsız vicdani kanaatlerine göre anlar ve uygularlar (Erdoğan, 2000:123). İşte hakimlere kendilerinden beklenen bu görevi,

gereği gibi yerine getirebilmeleri için diğer kamu görevlileriyle kıyaslanamayacak bir statü tanınmış ve ayrıcalıklar sağlanmıştır.

Mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlerin, yasama, yürütme ve diğer organlara karşı bağımsız olmasını, bu organların hâkimlere emir ve talimat verememesi tavsiye ya da telkinde bulunamamasını ifade eder. Yargıçlık güvencesi ise, yargıçların bağımsızlığının korunması için tanınmış olan hak ve ayrıcalıklardır.

Hakimler anayasaya ve hukuka karşı sorumludurlar. Herhangi bir müdahale ya da müdahale girişimine karşı yargıcın göstereceği kararlı bir direnç, toplumsal güven adına adalete olan inanç ve saygının artmasına neden olacaktır (Akıncı, 2010:36).

1982 Anayasasının 138'inci maddesinde yargı bağımsızlığı ile ilgili, 139'uncu maddesinde de yargıçlık ve savcılık teminatı ile ilgili düzenlemelere yer verilerek mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıçlık güvencesine verilen önem ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anayasa'da, bu bağımsızlığı sağlamaya yönelik başka kurallara da yer verilmiştir. Anayasa'nın 140'inci maddesinde hâkimlerin ve savcılarının yasada belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiç bir görev alamayacakları, hâkimlerin tüm özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 159'uncu maddesinde ise hâkimlerin ve savcılarının atama, yükselme, disiplin ve yer değiştirme gibi özlük işleri hakkında karar verme yetkisinin bağımsız HSYK'ya ait olduğu ve HSYK'nın, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulacağı ve görev yapacağı düzenlenmiştir.

Yine 142'inci maddesinde mahkemelerin kuruluşu görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceği yolundaki düzenlemelerin tümü hâkimlerin (mahkemelerin) bağımsızlığını sağlamaya yöneliktir. Böylece hâkimlerin, yürütme ve yasama organına bağlı olmadıkları ve bu organların, yargı yetkisinin kullanılması dolayısıyla hâkimlere emir ve talimat veremeyeceği, genelge

gönderemeyeceği ve tavsiyelerde bulunamayacağı anlamına gelen mahkemelerin (hâkimlerin) bağımsızlığı ilkesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Hâkimlik teminatı, hâkimlerin bağımsızlığını sağlamaya yönelik kurumların en önemlisidir. Hâkimlik teminatı, hâkimlere tanınan bir ayrıcalık değil, toplum için kabul edilen ve hâkimlerin görevlerini tam bir güven ve tarafsızlık içinde yapabilmelerini sağlayan bir kurumdur. Burada söz konusu olan, hâkimin kişisel yararı olmayıp, kamunun yararadır. Hâkimlik teminatının amacı, hâkimlerin kişisel nüfuz ve itibarlarının yükseltilmesi ve huzurlarının sağlanmasından çok, hâkimlerin özgür ve tarafsız karar verebilmelerini sağlamak, dolayısıyla topluma, adaletin her türlü baskı ve etkiden uzak olarak dağıtıldığı hususunda güven vermektir.

1.7.İdarenin Mali Sorumluluğu

İdarenin, faaliyetlerini yürüttüğü sırada yönetilenlere eğer zarar vermişse bu zarardan sorumlu tutulması ve zararı tazmin etmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir. İdarenin yaptığı işlem ve eylemlerden dolayı sorumlu tutulması mevzuatımızda 1982 Anayasasının da 125'inci maddesinde “İdare kendi işlem ve eylemlerinden dolayı doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmü düzenlenmiştir. Böylece idarenin geniş anlamda sorumluluğu kabul edilmiş, idarenin hangi hukuki rejime tabi olacağı belirtilmeden genel sorumluluğuna gidilmiştir. Anayasa 125'inci maddesinin birinci fıkrasında, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denmektedir.

Görev ve sorumluluklar kenar başlıklı 129'uncu maddesinde ise “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir” denilmektedir.

Anayasa'nın 40'inci maddesinde “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkesin yetkili makama gecikmeden başvurma hakkı vardır” hükmü getirilmiştir. Böylece kişinin resmi görevliler tarafından yapılan haksız işlemler sonucu uğradığı zararlar, kanuna göre, devletçe tazmin edilir. Devlet, zarara neden

olan kamu görevlisine rücu edebilir.

İdarenin sorumluluğu kural olarak kusur sorumluluğudur. Bu sorumluluk failine göre kişisel kusur sorumluluğu veya hizmet kusuru sorumluluğudur. İdare hukuku alanında idarenin sorumluluğunun dayanağı önceleri hizmet kusuru iken, bu dayanak hukuk devleti ilkesinin daha da gelişmesi ile idarenin üstlenmiş olduğu hizmetlerin artması ve karmaşık bir hal almasıyla yetersiz hale gelmiştir. Özellikle sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi ile Devlet (İdare) yeni hizmetler üstlenince, kişilere zarar verme olasılığında artmış ve bunun sonucu olarak, idari davranış ile zarar arasında sadece bir nedensellik bağının bulunması halinde, kusur şartı aranmaksızın idarenin sorumlu olması kabul edilmiştir (Günday, 2004:49-50).

Kusura dayanan sorumlulukta zararın idarece tazmini için idarenin faaliyetlerinde bir kusurun varlığı, faaliyetlerin bir zarar doğurması ve ortaya çıkan zararlar idari faaliyet arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Kusursuz sorumlulukta ise, idarenin herhangi bir kusuru bulunmasa bile idari faaliyet ile zarar arasında bir illiyet bağının kurulması tazminata hükmedilmesi için yeterli olmaktadır. Bu durumda idare kusuru olmadığını ispat etmekle sorumluluktan kurtulamaz. Ancak idari faaliyetle zarar arasında illiyet bağının kesilmesi idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

1.8.Hukukun Genel ve Evrensel İlkelerine Bağlılığı

Hukuka bağlı devletin, hukukun evrensel ilkelerine hem kural koyma aşamasında hem de kuralları uygulama sırasında saygı göstermesi gerekir. Hukukun genel ilkeleri, birçok ulusal hukuk düzeninde yer alan ve uluslararası hukuk düzenine aktarılmalarına, hukuk mantığı ve devletlerin değer yargıları bakımından herhangi bir engel bulunmayan, devletlerin ortak değerlerini içeren kurallar olarak tanımlanmaktadır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001:482).

Evrensel düzeyde kabul gören hukuk ilkeleri kategorisi, belli bir anda somut içeriği tespit edilebilecek nitelikte olmayıp, hukuk anlayışındaki gelişmeye göre

zaman içerisinde değişkenlik gösterir. Ulusal ve uluslar üstü yargı içtihatlarında hukukun evrensel ilkelerini anayasa üstü değerde saymak yolunda genel bir eğilim mevcuttur. En azından bu ilkelerin anayasal düzeyde bağlayıcı oldukları söylenebilir (Erdoğan, 2003:133)

1982 Anayasası hukukun genel ve evrensel ilkelerinden doğrudan söz etmemekle birlikte 138. maddesinin birinci fıkrasında, “Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler” şeklinde düzenleme yer almaktadır. Burada geçen “hukuk” sözcüğünden hukukun genel ve evrensel ilkelerinin kastedildiği anlaşılmaktadır (Özbudun, 2014:96).

Hukukun genel ve evrensel ilkelerine örnek olarak; iyi niyet, ahde vefa, kazanılmış haklara saygı, hakların ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması, kimsenin sahip olduğu haktan fazlasını devredememesi, sorumluluğun kusura dayanması, kesin hükme saygı, hak arama özgürlüğü, zaman aşımı, mücbir sebep, sebepsiz zenginleşme, kanunların geçmişe yürümezliği, savunma haklarına saygı, suç ve cezaların yasallığı sayılabilir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001:482).

2. GENEL OLARAK DENETİM SİSTEMİ

Genel olarak denetim sistemi, geçmişteki yanlış uygulamaları ve bunların sebeplerini bulma, gerektiğinde disiplin işlemlerini uygulama, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetleme konularında çalışmalar yapmaktır denebilir. Denetim geçmişte yerine getirilen iş ve işlemleri gösteren dökümanlar üzerinden yapılmaktadır.

2.1.Genel Özellikleri

Kamu sektöründe denetimin temelinde geçmişte yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığını kontrol etmek ile ilgilidir. Denetimde en önemli görevlerden biri de yönetim kademesine rehberlik ve danışmanlık hizmetidir denilebilir.

Kamu denetim sisteminde denetim görevini yerine getirmesi gereken kişilerin belirlenmesi kurumdan kuruma göre değişebilmektedir. Bazı kurumlarda denetim yapacak personel DDK üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması örneğindeki gibi doğrudan atama ile, bazı kurumlarda Kamu denetçisinin TBMM tarafından seçilmesi gibi seçimle, kurumların büyük çoğunluğunda ise merkezi sistemle yapılan sınav ile belirlenmektedir.

Kamu denetim sistemi içerisindeki iç denetim kavramı, 5018 sayılı kanun ile ortaya çıkmış bir kavramdır. Bahse konu kanunda 63. maddeye göre denetim iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetim kavramı kanunda; *“kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak”* amacı güden bir danışmanlık faaliyetidir.

İç denetim aynı kanunda 64. maddede; *“kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak”* şeklinde tarif edilmektedir. Bununla birlikte eklemekte fayda görülen teftiş kurulları ile ilgili mevzuatın halen yürürlükte olmasıdır.

Denetim ve teftiş sistemi ile ilgili belirli ve ortak bir tanım yapılamamakta ve bu sistemlerle ilgili belirli özellikler veya standartlar bulunmamaktadır. Denetim birimleri, değişik özellik ve standartlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bulunmaktadır.

Türk kamu yönetiminde, hem denetim sisteminin çok parçalı olmasından hem de Türk kamu yönetiminin istatistiki bilgiler açısından yeterli veriye sahip olmamasından dolayı denetim sistemi ile alakalı doğru, net ve güncel sayısal

bilgilere ulaşmak neredeyse mümkün görünmemektedir. 2012 yılı itibarıyla, Türk kamu yönetiminde, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, 5.477 müfettiş, 1.307 kontrolör- denetmen (Akbulut vd., 2012:968), 2014 yılı itibarıyla da üniversiteler ve yerel yönetimler dâhil 879 iç denetçi istihdam edilmektedir. 10 yıllık geçmişine rağmen kamu sektöründe 1.219 iç denetçi kadrosunun boş olması, iç denetimin hâlâ Türk kamu denetim sistemine tam olarak oturmadığını göstermektedir (İç Denetçiler Koordinasyon Kurulu, 2014:1-8). Bununla birlikte teftiş birimlerinde toplam kadro sayısı 20.526 olmasına rağmen bu kadroların da sadece 7.837'si dolu olup 12.689 kadro boş bulunmaktadır (Ünlü, 2013:99). Bu durum, Türk teftiş sisteminin kapasitesinin yalnızca yaklaşık üçte birinin faal olduğunu göstermektedir.

Türk kamu denetim anlayışında hesap verilebilirlik anlayışından ziyade sorumluluk anlayışı hâkimdir. Halktan toplanan vergilerden elde edilen gelir; halkın kullanması için devlete emanet ettiği paradan ziyade devletin kendi hazinesi olarak algılanmış ve bunların sorumlusu olarak da bir kamu görevlisi atanmıştır (Sayman). Buradaki sorumluluk saymanın devlete karşı olan sorumluluğudur ve bu paralar usulüne uygun olarak harcanırsa sayman beraat etmektedir. Halkın parasını kullanan idarenin, idarecilerin (atanmış veya seçilmiş) hesap verme yükümlülüğü Türk kamu denetim sisteminin felsefesinde bulunmamaktadır (Al, 2007:1).

Akbulut ve diğerlerinin yaptığı çalışmadan kamu denetim ve teftiş sisteminin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Akbulut vd., 2012:695-715):

- Teftiş faaliyetinde hem alan denetimi hem de piyasa denetimi yapılmaktadır.
- Cumhuriyetin ilk yıllarında müfettişlere doğrudan soruşturma yapma yetkisi verilmiştir fakat son zamanlarda bu yetki sadece emirle hareket etme ile sınırlandırılmıştır.
- Teftiş ve denetim birimi kadrolarında son yıllarda yeterli görülmesi dahi geçmişe nazaran bir standart oluşturulmuştur.
- Kontrolörlük ve denetmenlik birimlerinin sayısının çoğalmasıyla teftiş ve denetim birimlerinin görev yeri Ankara'dan taşraya kaymaya başlamıştır.

- Teftiş ve denetim görevlilerinin hazırladıkları raporlarda belirli bir standart oluşturulamamıştır. İsmi ve içeriği farklı raporlar karmaşaya ve karışıklığa sebep olmaktadır.
- Teftiş ve denetim faaliyetlerinde soruşturmalar ön plana çıkmaktadır.
- Teftiş ve denetim görevlileri, geçmişten bu güne kadar her dönemde üst ve orta kademe yneticilikleri için önemli bir insan kaynağı olmuştur.
- Denetim görevlileri, çoğunlukla genel müdürlük tipi kurumlarda istihdam edilmektedir.
- Denetim alışanlarında erkek personel sayıca üstündür. (Denetim mesleğini yapanların yaklaşık % 11'i kadındır.) Kadın alışanların sayısının en az olduğu birimler teftiş kurullarıdır.
- Denetim görevlileri, çoğunlukla Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi veya İktisat bölümü mezunudurlar. İ denetçilerin çoğunluğu ise kamu yönetimi bölümü mezunudurlar.
- Kontrolörlük ve i denetilikte personel hareketliliği daha fazladır.
- Kamu yönetiminde teftiş çalışmaları daha çok taşra ağırlıklı olarak yürütülmekte ve bundan dolayı bakanlıkların merkez teşkilatı yeterince teftiş edilememektedir. Bu durum esasında kamu denetim sisteminin mantığını göstermesi açısından da önemlidir. Zira merkeziyetçiliğin ağır bastığı kamu yönetimimizde denetim, merkezin taşraya gvenmemesinin açık bir göstergesidir.
- Teftiş faaliyetinde süre veya kıstas bakımından herhangi bir standart bulunmamaktadır.
- Teftiş ve denetim faaliyetlerinde soruşturmanın önemli bir yeri bulunmaktadır. Geçici ve duruma bağlı olarak yürütülmesi gereken soruşturma, gittikçe istikrarlı ve sürekli bir denetim niteliği kazandığı için, yine denetim sisteminin karakteristiğini göstermektedir. Zira soruşturma, şikâyet ve benzeri durumlarda yapılan bir işlemdir. Yine bu durum merkeziyetçiliğin gücünü ve etkisini göstermesi yönünden önem arz etmektedir.
- Teftiş ve denetim birimlerinin danışmanlık, kurumsal görüş bildirme ve rehberlik faaliyetleri de taşra odaklı yrtlmektedir. Normalde danışmanlık ve rehberlik faaliyetlerinin, politikaları belirleyen ve onlara

yön veren merkez birimlerinde ağırlıklı olması beklenir fakat bu faaliyetler taşra birimlerinde ağırlıklıdır ve bu durum da kamu yönetimimizin “merkez bilir” anlayışının göstergesidir.

- Teftiş ve denetim birimlerinin piyasa üzerinde yürüttükleri denetim, devletin piyasaya hakim olmasından ve merkeziyetçi yapısından kaynaklanmaktadır. Piyasa denetimi hukukilik denetiminden ibaret değildir. Ekonomik temelli olarak yürütülen bu denetim, devletin piyasaya hâkimiyetini ve gözetim hakkını elinde bulundurmasının bir sonucudur.
- Son yıllarda piyasa denetimi, bağımsız idari otoriteler veya üst kurullar tarafından yerine getirilmektedir.

2.2.Denetim Sisteminin Genel Yapısı

Kamu denetim sistemimiz, çok eski yıllara dayanmaktadır ve zamanla meydana gelen dönüşümler ve değişimlerle halihazırdaki şeklini almıştır. Kamu denetim ve teftiş sistemimiz özellikle 2000’li yıllarından sonra değişmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Yönetim organlarının bir çeşit siyasi denetimi olan teftiş kurulları aracılığıyla denetimden daha çok rehberlik ve danışmanlık yönleriyle kendini gösteren iç denetim sistemine geçilmeye başlanmıştır. Geçiş aşamasında bulunan ve oturtulmaya çalışılan bu sistem ile birlikte teftiş kurulları önce kaldırılmaya çalışılmış fakat mümkün olmayınca değişik yöntemler denenmiştir.

2.2.1. Yasama Denetimi

Kamu yönetiminde, 1982 Anayasası’nın belirttiği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulunu ve bakanları 98., 99. ve 100. Maddelerde belirtilen esaslara göre denetlemektedir. Bu maddelere göre Türkiye Büyük Millet Meclisi; soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleme yetkisini doğrudan kendisi kullanmaktadır.

Meclis tarafından yapılan yönetim organlarının denetiminin halihazırda etkili bir şekilde işlediğini söylemek zordur. Parlamenter sistemlerin yapısı itibarıyla yürütmeyi oluşturan hükümetin mecliste de çoğunluğu sağlaması, meclis tarafından kullanılan araştırma veya soruşturma komisyonları, soru, gensoru ve genel görüşme araçlarının etkisizliğine neden olmaktadır.

Kamusal faaliyetlerin hem nicelik hem de nitelik bakımından artış göstermesi meclisin iş yükünü arttırmaktadır. dolayısıyla buna bağlı olarak da meclisin iş yükü, denetlenecek alanlar ve konu sayısı artmaktadır. Bunun yanında denetimin gittikçe teknik bir mesele olması, milletvekililerin denetim usul ve amaçlarını bilmemesi, denetim konusunda sadece siyasi olarak yaklaşımları, hükümetin yasama denetiminden kaçmak için kanun hükmünde kararname çıkarma gibi yollar denemesi gibi nedenler yasama denetiminin etkisiz hale gelmesine sebep olmaktadır.

Meclis tarafından denetim, yönetim organlarının ve çalışmalarının yürütme içerisinde bulunması ve gizli yürütülmesi sebebiyle güç bir şekilde yürütülmektedir. Denetimin sağlıklı olması için gereken araştırma, soruşturma ve inceleme, sağlıklı bir bilgi toplama ve değerlendirme ile mümkündür. Hem devlet işlerinin bir kısmının gizlilik altında yürütülmesi, hem de devlet memurlarının basına ve diğer kişilere bilgi ve demeç verme yasağının bulunması bu tür denetimi güçleştirmektedir (Tortop, 1974:32).

Kamu yönetiminde bir diğer denetim usulü ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu aracılığıyla yapılan denetimlerdir. Vatandaşların kendi aralarında yada yönetim organları ile ilgili sıkıntı ve şikayetlerini doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ulaştırarak yasama organı aracılığıyla yönetim organlarını denetleyebilir. Dilekçe hakkı yargı dışındaki alanlarla ilgilidir. Dilekçeler hukuka aykırı olan durumların çözüme kavuşturulmasına ilişkin olabileceği gibi vatandaşların yönetim organlarının iyi veya kötü yönetimlerine ve istek ile taleplerine ilişkin de olabilmektedir.

Dilekçe Komisyonu'nun ve Meclis'in verdiği kararların yönetim organları üzerinde doğrudan yaptırımı yoktur fakat gündem oluşturmak ve kamuoyu baskısı oluşturabileceğinden dolayı bunlar önemli denetim yolları olarak gösterilir.

Dilekçe komisyonu; “*mazlum duruma düşen kişilerin devletin en üst makamına başvurabilmelerinin, talep ve şikâyetlerin bu makamda incelenebiliyor olmasının ilgililer üzerinde oluşturacağı moral değeri komisyonun öncelikli işlevi olarak görmek gerekir*” (TBMM, 2015) diyerek moral değeri üzerinde durmakta ve komisyonun öncelikli işlevi olarak moral değerine işaret etmektedir.

Meclis Dilekçe Komisyonu'na gelen dilekçe sayısı TBMM 14 Kasım 2002-22 Temmuz 2007 arasındaki 22. Dönemde 12.447 olmuştur. 24. Dönemde (12 Haziran 2011-) halen 9.908 olan dilekçe sayısının (TBMM, 2015) 24. Dönemin bitmesine kadar çok daha artacağı tahmin edilebilir.

Yasama denetiminin bir diğer ve önemli türü Sayıştay tarafından yapılan denetimdir. 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Madde 1'de belirtildiği üzere, TBMM adına “*hesap verme zorunluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafazası ve kullanılması için*” Sayıştay tarafından denetim yapılmaktadır.

Bugünkü Sayıştay, 29 Mayıs 1862 tarihinde “Divan-ı Muhasebat” adıyla kurulmuştur. Zaman geçtikçe bir takım değişiklikler geçirerek 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile bugünkü durumuna getirilmiştir (Gürhan, 1997:37-42).

Sayıştay'ın iki önemli görevi bulunmaktadır: Birincisi, yargısal olmaktan çok idari nitelikte bir görevdir ve ilgili kanun maddelerinde sıralanan kurum ve kuruluşların bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına incelemek ve denetlemektir. İkincisi ise yargısal nitelikte sayılabilecek türdendir çünkü sorumlular hakkında tazminat hükmü verilebilir. (Gözler ve Kaplan, 2013:160).

2.2.2. Yargı Denetimi

Osmanlı Devleti döneminde, idari yargı görevini üstlenen ve her eyalette bulunan “Divân-ı Âli” veya “Paşa Divanı” adı verilen divanlar; her sancaktaki sancak divanı ve bunların üstünde de Danıştay gibi karar veren dalları bulunan Divan-ı Hümayun, idari yargı görevini yerine getirmekteydiler (Akgündüz, 1993:120).

10 Mayıs 1868’de Danıştay, hükümet ile kişiler arasındaki davalara bakmak ve devlet memurlarının davalarına bakmak ile görevlendirilmiştir. Böylece Danıştay’ın idari yargı sisteminde bugünkü yapısının temelleri atılmıştır. Halihazırda yargı denetimi; Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri ve İlk Derece Mahkemeleri tarafından yerine getirilmektedir.

Türk kamu yönetiminde idari yargının özellikleri şu şekilde sıralanabilir: İdari yargı dayanağını Anayasanın 155. maddesinden almaktadır. İdari yargı, Danıştay’a göre teşkilatlanmıştır. Danıştay hem yargısal hem de idari görevleri olan bir yüksek mahkemedir. İdari yargı sisteminde ilk derece mahkemeleri ve temyiz mahkemesi bulunmaktadır. İdarenin işlem ve eylemlerine karşı idari yargıda dava açılır, bunun için herhangi bir kanun hükmüne gerek yoktur. İdari yargı sisteminde bir tarafta Danıştay’ın, diğer tarafta Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin bulunduğu iki başlılık söz konusudur (Gözübüyük, 1983:19).

Yönetim organlarının yargı tarafından denetiminin de bazı sakıncaları ve eleştirilen yönleri mevcuttur (Eryılmaz, 1993:97). Her şeyden önce yargı denetimi, mahkemeler tarafından yapıldığı için belli prosedür ve işlemleri içermekte, bu da zaman ve para kaybına ve masraflara sebep olmaktadır. Yargılama süreci bazı ülkelerde iş yoğunluğu ve kaynak sıkıntısı (personel, araç-gereç) sebebiyle gereğinden fazla uzun sürmekte, bu durum da denetiminden beklenen etki ve faydayı azaltmaktadır. Yargı denetimi, yönetim organlarının yürüttüğü kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirebilmektedir (Kaya, 1992:8). Yargı denetiminin önemli handikaplarından birisi de başvuru veya şikâyet üzerine harekete geçmesidir. Ayrıca,

denetimi sadece hukukilik açısından yapması, denetimin genel tanımında yer alan rehberlik, yol gösterme noktalarından da sarf-ı nazar etmesi söz konusu olabilmektedir.

Yargı denetimi yaptırım veya cezası en ağır olan denetim türüdür denebilir. Yargı denetimi dışındaki denetim türleri ile ihlal edilen hak ve menfaatlerin tespitinde ve bunlara karşılık uygulanacak yaptırımlar yetersiz görülebilmektedir. Ayrıca yargı denetiminin mahkeme ve hâkimler tarafından yapılması da onu diğer denetim türlerinden ayıran önemli bir faktör olarak değerlendirilebilir.

2.2.3. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu

1982 Anayasası'nın 74. maddesine 2010 yılında yapılan bir ekleme ile Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) anayasal hale getirilmiştir. 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kamu denetçiliği kavramı kamu yönetimimize girmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu madde 5'e göre; *“idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır”*.

Ombudsmanlık kurumu, kamuoyunca yapılan denetime işlerlik kazandıran bir formüldür (Derdiman, 2014:5). Kamuoyu denetimi, özellikle gelişmiş demokratik ülkelerde kendisine önem atfedilen bir denetim yolu olmaktadır. Yönetimsel faaliyetler, çoğunlukla tek yanlı kararlar sonucu gerçekleştiğinden, bu uygulamalardan etkilenen veya etkilenme olasılığı olan yönetilenlerin göstermiş olduğu tepki kamuoyunu oluşturmaktadır. Kamuoyu yoluyla oluşan baskı, yönetimin kendisine çeki düzen vermesinde etkili olabilmektedir (Akıncı, 1999:60).

Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek veya tüzel kişiler başvuru yapmaktadır. Kanunda belirtildiği üzere Başvuru için bazı şartlar getirilmiştir. Kanunda, kurumun

yapacağı inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağı belirtilmişse de bunun olmaması durumunda nelerin olacağı ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla elden, e-başvuru, posta, e-posta ve faks yoluyla şikâyet başvurular yapılabilmektedir. Kuruma, 2013 yılı sonuna kadar 7638 adet (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014:70), 1 Ocak-31 Ağustos 2014 arasında da 3543 adet (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014), toplamda ise 11.181 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyetlerin çoğunluğu e-başvuru yoluyla yapılmıştır. 2013 yılında yapılan başvuruların % 28'i, idari kadro talebi, personel alımı talebi gibi kamu personel rejimi ile ilgilidir (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014:71). Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyetler esasında kamu yönetiminde genel sorunları ve sorunlu alanları göstermesi açısından çok önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu yoluyla yapılan denetimlerle ilgili de çeşitli sıkıntılar bulunmaktadır. Kamu denetçilerinin yaptığı denetimin sonucunda hazırladıkları raporların idari veya adli bir yaptırımı yoktur ve herhangi bir bağlayıcılığı da bulunmamaktadır. Bu şekilde denetimden beklenen etkinin az olmasına sebep olmaktadır.

2.2.4. İdari Denetim

İdari denetim, idarenin kendi imkanlarıyla kendisini denetlemesi olarak adlandırabiliriz. İdari denetimin genel olarak iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrıldığını söylemek mümkündür.

İç denetim türleri olarak hiyerarşik denetim ve vesayet denetiminin yanında kurullar vasıtasıyla denetimi de idari denetimin bir türü olarak sayabiliriz.

Kamu denetim sistemimizde, hiyerarşik üst, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir. Hukuki sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla, astın, üstün

kararlarını sorgulama, şikayet etme ya da yargıya götürme yetkisi ve hakkı bulunmamaktadır (Atay, 2009:163). Bunun sebebi olarak kurumun yönetiminin ilgili hukuk kurallarının yorumlanması, uygulanması veya hesap verilmesi gibi konularda sorumluluk birinci derecede üste ait olduğundan astın vazifesi verilen emirleri yerine getirmesi olarak gösterilir.

Hiyerarşik üst, astın hukuka aykırı işlemlerini değiştirebilir, geri alabilir, uygulamasını geciktirebilir, ilga edebilir; hukuka uygun ama yerinde olmayan işlemlerini değiştirebilir. Fakat hiçbir şekilde üst, astın yetkili olduğu bir konuda onun yerine geçerek işlem tesis edemez. Buna ikame yasağı denilmektedir ve üst bakımından hiyerarşik yetkinin istisnası sayılmaktadır (Bilgiç, 2013:64).

Hiyerarşik denetim aynı kurum içerisinde söz konusudur. Bu denetimin sonuçları hemen uygulamaya geçirmek bakımından en hızlı denetim biçimidir. Çünkü olumsuz çalışma ve işleyişi gören üst hemen müdahalede bulunarak aksaklığı çözebilir. Ayrıca bu denetim sayesinde aynı kurum içerisinde şahsi hareket ve keyfiliğin önüne geçilir ve bütünlük sağlanır. Aksi olarak, çalışanlara hareket serbestisi tanımadığı, üstün işin gereklerine uygun olmasa bile astın verilen emirleri yerine getirilmesine yönelik olduğundan kişisel yetenekleri engellediği yönünde de eleştirilmektedir (Eroğlu, 1985:334).

Vesayet denetimi merkezi yönetimin bu yetkiye dayanarak yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde kalarak yerinden yönetim kuruluşlarını denetlemesidir (Gözübüyük, 2004:358). Kamu yönetimimizde idari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında hiyerarşik ilişki yerine idarenin bütünlüğü sağlamak amacıyla tesis edilmiştir. Vesayet denetimi ile sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilir fakat yerindelik denetimi yapılamaz.

Ülkemiz gibi üniter yapısına sahip devletlerde merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının sahip olduğu bağımsız karar alma ve bu kararları uygulama yetkisini kötüye kullanacağı endişesini taşımaktadır. Vesayet denetimi sadece merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında uygulanır. Merkezi yönetim içerisindeki herhangi bir yönetim organının diğer bir yönetim organı üzerinde ya da

yerinden yönetim kuruluşlarının birbirleri üzerinde vesayet denetimi yetkisi bulunmamaktadır (Atay, 2009:170). Bu durumun istisnası olarak büyükşehir belediyelerinin büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri üzerinde sahip oldukları bazı yetkileri ile Barolar Birliği'nin barolar üzerindeki yetkisi örnek verilebilir.

Vesayet yetkisi, hiyerarşik yetkinin tersine kanunlarda açıkça belirtilmesi gereken istisnai bir yetkidir. Bununla birlikte vesayet yetkisini kullanacak makamlar kanunda belirtilmektedir. Bu yetki devredilemeyen bir yetki türüdür. Ülkemizde vesayet yetkisini kullanacak makamlar İçişleri Bakanı, bakanlar, vali ve kaymakamlardır.

Vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının hem organları, hem de onama, onamama, iptal, uygulanmasını geciktirme, işlemler hakkında şikayet ve itirazları dinleme, yargıya başvurma gibi işlemleri üzerinde uygulanmaktadır (Günday, 2004:76).

Kurul vasıtasıyla denetim, yönetim organlarının, görevi denetim ve teftiş olan kurullar vasıtasıyla denetlenmesidir. Kurul vasıtasıyla denetim daha ziyade kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili kurumun hiyerarşik amiri adına, doğrudan söz konusu amire bağlı olarak hareket eden kurullar vasıtasıyla yerine getirilir. Literatürde aralarında herhangi bir ayırım yapılmamış olsa ve her ne kadar birbirine benzese de hiyerarşik denetim ile kurullar vasıtasıyla denetimin aralarında farklılıklar vardır.

2.2.5. İç Denetim

İç denetim, yönetimin kendi kurumunda kendisinin yaptığı ya da kendi elemanlarına veya kurduğu birime yaptırdığı denetimdir. Bu anlamda teftiş de bir iç denetimdir.

Dünyada iç denetim, bir meslek olarak 1941 yılında ABD'de kurulan ve halen 165 ülkede 150.000'den fazla üyesi bulunan İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors) tarafından kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. İç denetim mesleğiyle ilgili bir başka önemli kurum da, 1982 yılında kurulan ve 32 Avrupa

ülkesindeki iç denetim enstitülerinin oluşturduğu Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonudur (European Confederation of Institutes of Internal Auditing). İç denetim mesleğinin standartları bu iki kurum tarafından belirlenerek yayımlanmakta ve iç denetimle ilgili araştırma ve toplantılar düzenlenerek uluslararası işbirliği sağlanmaktadır (Kiracı ve Çorbacıoğlu, 2008:333).

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün (The Institute of Internal Auditors-IIA) tanımına göre; iç denetim; kurumun her türlü faaliyetini geliştirmek ve değer katmak amacı güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetçiler, risk yönetimi ile kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım geliştirerek, kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olurlar (Türkiye İç Denetim Entitüsü, 2015)

İç denetim ülkemiz gündemini 1994 yılından itibaren meşgul etmektedir (Kurnaz, 2006:1). İç denetim kavramı kamu sektörüne ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla girmiştir. İç denetim sisteminin kurulması ve iç denetim kavramının kapsamının ne olduğu ile ilgili sorular söz konusu kanunda yer alan hususlar göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir.

Kanunun 63. maddesinde iç denetim “Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmakta, bu faaliyetlerin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yerine getirilir. İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

2.2.6. İç Kontrol

Türk kamu yönetiminde mali yönetimle ilgili Cumhuriyet döneminde yapılan ilk düzenleme 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunudur. Türkiye, AB adaylık sürecinde ve IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları çerçevesinde mali sistem ile ilgili bir takım değişiklikler yapma taahhüdünde bulunmuştur. Bu çerçevede, mali kontrol mekanizmasının geliştirilmesi, iç denetim ile kontrol fonksiyonlarının idarelere aktarılması (Arcagök, 2005:90) ve fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması, kamu iç mali kontrol sistemine ilişkin birincil ve ikincil mevzuatın yürürlüğe girmesi gibi konular Türkiye'nin yerine getirmesi gereken ödevleri arasına girmiştir.

Bu çerçevede 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu kabul edilerek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. İç kontrol kavramı ilk kez 5018 sayılı kanun ile kamu yönetiminde yer almaya başlamıştır.

5018 sayılı kanun ile birlikte kamu yönetiminde iç kontrol sistemiyle ilgili olarak kamu kurumlarına ilk defa iç kontrol sistemlerini kendilerinin uygulaması hakkı tanınmıştır. Söz konusu kanunun 57. maddesi gereğince, kamu kurumları tarafından yapılan iç kontrol tabirinden, “mali yönetim, ön mali kontrol, muhasebe hizmetleri ve iç denetim faaliyetleri” anlaşılması gerekmektedir. Kamu yönetiminde iç kontrol sisteminin, Maliye Bakanlığı'ndan alınarak, kamu kurumlarının kendilerine devredilmiştir. Bu sistemde Maliye Bakanlığı sadece standart ve yöntem oluşturma görevini üstlenmektedir (Arcagök, 2005:91).

3. DEĞERLENDİRME TANIMI VE KAPSAMI

Türkiye'de kamu yönetiminde kurumların ve görevlilerin ne kadar çalıştıkları, ne kadar başarılı oldukları ve bu çalışmalarının nasıl da ölçülüp değerlendirildiği konusu genellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde objektif kriterlere bağlı olmaksızın yürütülmektedir. Esasen örgütlerin bu yöntemle ne kadar başarılı olduğunu tespit etmek ve bu yöntemin etkili ve yararlı olduğunu belirlemek mümkün değildir. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu yönetiminde örgütlerin performansının

ölçülmesi ve buna göre değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Bu alanda performans yönetimi sürecinde önemli olan şu kavramlar sırasıyla açıklanacaktır: değerlendirme, performans, performans yönetimi, performans değerlendirilmesi, örgütsel performans değerlendirilmesi ve bireysel performans değerlendirilmesi.

3.1. Değerlendirme

Değerlendirme, Güncel Türkçe Sözlüğe göre “değerlendirmek işi, kıymetlendirme” anlamına gelmektedir. Yine BSTS/Eğitim Terimleri Sözlüğüne göre “bir şeyin nitelik ya da niceliği üstüne yapılan çalışma sonucu varılan yargı” ve BSTS/Yöntembilim Terimleri Sözlüğüne göre “Ölçüm konusu olan bir nesne üzerinde nicel ya da nitel ayrımlar yaparak değerlendirici yargılamalarda bulunma” anlamlarına da gelmektedir (T.C. Başbakanlık, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu).

Konumuzla bağlantılı bir tanım yapmak gerekirse değerlendirme, yetkili bir kurul tarafından gerekçeleri de açıklanarak varılmış yargı olarak tanımlanabilir. Çalışmada değerlendirme uygulamasından kasıt performans değerlendirmesi olacağı için daha çok bu kavram üzerinde durulacaktır.

3.2. Performans

Performans bir işin başarılmasıdır. Performans bir işin gereği olarak önceden belirlenen standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve beklenen amaçlara yaklaşma derecesi diye tarif edilebilir (Can vd., 2001:170).

En basit anlamıyla performans sözcüğü herhangi bir işin yada hizmetin yerine getirilmesi anlamına gelir. İngilizce kaynaklı bu kavram artık Türkçeleşmiş ve yaygın kullanıma sahip bir sözcük haline gelmiştir.

Performans, herhangi bir faaliyet sonucunda ulaşılan noktayı veya elde edilen sonucu ortaya koymaya yarayan bir kavramdır. Diğer bir ifadeyle belirlenen hedeflere ulaşılma derecesine göre gerçekleştirilen faaliyetleri ifade etmek için

kullanılır. Bu yönüyle performans etkililik kavramıyla yakından ilişkilidir. Dolayısıyla bir kamu kurumunun ve çalışanlarının performansı dendiğinde, belli dönemlerde elde edilen mal veya hizmet çıktılarıyla o kurumun amaçlarını ne kadar gerçekleştirildiğini ifade etmek için kullanılmaktadır (Çevik, 2007:24). Örneğin kurum ve çalışanların faaliyetler sonucunda ulaşılan ve elde edilen mal ve hizmet çıktıları amaç ve hedeflerin altında kalırsa performans düşük üstünde olursa performansı yüksek denebilir.

Kamu yönetimi açısından bakıldığında performans, devletin sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Diğer bir ifadeyle performans, devlet bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çalışmalarını ifade eder.

3.3. Performans Yönetimi

Örgütler açısından yaklaşıldığında performans yönetimi, örgütlerde tüm çalışanları, performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlar da birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Sayıştay, 2000:51).

Performans yönetimi, bir örgütün amaç ve hedeflerini başarmada örgütsel verimlilik ve etkililiği geliştirmesi için kendine bağlı birimleri, çalışanları ve diğer ilgili kişi veya birimleri işin içine aldığı sistematik bir süreçtir. Performans yönetimi, geçmiş ve mevcut performans ile ileride daha iyi olmasını sağlayacak faktörler konusunda eldeki bilgiyi kullanma ve uygulamasıdır.

Performans yönetimi, bir teşkilatın her biriminde örgütsel etkililik açısından çalışanların ve ekiplerin performanslarının artırılmasını amaçlamaktadır. Bunun yanında performans yönetimi anlayışı çalışanların ve çalışma ekiplerinin sürekli gelişmeleri gerektiğine, yoksa performans arttırmanın mümkün olmayacağına inanan bir yaklaşımdır. Bunların yanında örgütsel davranışı geliştirmeyi amaçlayan performans yönetimi, çalışanların iş ilişkilerinde daha iyi olmalarını sağlayan bir

ortamın oluşturulmasında rol oynamayı amaçlamaktadır. Teşvik edilmiş, morali düzgün ve işine bağlı çalışanların performanslarının daha fazla olacağını söylemek yanlış olmaz (Çevik vd., 2008:58). Böylece performans yönetimi, yöneticilerin teşkilatı ve çalışanları etkili bir şekilde yönetmesini sağlayan bir araç olarak değerlendirilebilir. Bu araç sayesinde yöneticiler yönetilenlerden ne beklediklerini kolayca anlatabilirler. Yönetilenler de beklentilere göre başarılı hizmet yerine getirirler.

Kamu yönetiminin bilinen manada klasik işlevi içinde bulunduğu topluma belirli amaçlar doğrultusunda mal ve hizmetleri sunmaktır. Kamu performans yönetimi bir süreç olarak değerlendirildiğinde, kamu yönetiminin kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarısının sağlanmasına yönelik süreç ve etkinlikler olarak da tanımlanabilecektir (Bilgin, 2004:20).

Sonuç olarak performans yönetimi yaklaşımı, bir teşkilatta mal ve hizmet üretilmesinin iyileştirilmesi için çalışanların ve ekiplerin sorumluluk üstlendiği bir örgüt kültürü oluşturma çabasıdır. Yöneticiler açıkça çalışanlardan ne beklediklerini ortaya koyarlar ve çalışanlar da yöneticilere kendilerinin nasıl yönetilmesi gerektiği ile ilgili beklentilerini ve işlerini hakkıyla yapabilmek için neye ihtiyaç duyduklarını rahatça ortaya koyabilirler. Kısaca performans yönetimi sadece yöneticileri değil çalışanları da içine alan ve bir teşkilatın yönetilmesinde her kesimi kapsayan bir süreçtir.

3.4. Performans Değerlendirilmesi

Performans değerlendirilmesi, kurumların belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak üzere konulan performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyetlerden elde edilen sonuçların değerlendirilmesidir. Bu şekilde performans değerlendirilmesi kamu kurumlarının yürüttükleri çalışmaların her boyutunu ölçmek ve değerlendirmek için oluşturulan performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yardımcı olacaktır.

Performans değerlendirme, bir örgütte çalışanların belirlenen amaçlara ne kadar etkili ve verimli şekilde ulaştıklarının biçimsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Performans değerlendirmesi bir süreç olarak çalışanın yada personelin kendisinden beklenen görevleri ne derece iyi gerçekleştirdiğini belirlemeye yönelik bir faaliyettir.

“Değerlendirmenin amaçlarını genel olarak değerlendirme ve geliştirme amaçları olarak iki grupta toplanabilir. Burada değerlendirme amaçları, ücretsizleme, ödüllendirme, yükseltme, rütbe düşürme, işten uzaklaştırma gibi konularla ilgili iken geliştirme amaçları, yönetici geliştirme, başarının geliştirilmesi, kere bildirim, insan gücü planlaması gibi süreçlerle ilgilidir.” (Can vd., 2001:170).

3.4.1. Örgütsel Performans Değerlendirilmesi

Performans yönetiminin bireysel ve örgütsel yönü vardır. Örgütü öne çıkaran, örgütsel etkililiği ve verimliliği artırma amacını güden yönetime örgütsel performans yönetimi denebilir. Örgütsel performans değerlendirmesi ile birimin stratejik planlarını yaparak önceliklerinin belirlenmesi, bunu en üst seviyeden en alt seviyeye tüm birime yayılması ve belirlenen hedeflere ulaşılması sağlanır. Ayrıca örgütsel performans yönetiminde performansın gerçekleşmesinde verimlilik, etkililik, ekonomiklik, hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlik gereklerinin yerine getirilmesi gerekir.

3.4.2. Bireysel Performans Değerlendirilmesi

Bireyi merkeze alan, bireyin performansını geliştirmeyi amaç edinen yönetim tarzıdır. Diğer bir deyişle bireyi öne çıkaran, bireysel etkililiği ve verimliliği artırma amacını güden yönetime bireysel performans yönetimi denebilir.

Çalışanların performansını izlemeye yönelik olarak kurulan bireysel performans değerlendirme sistemlerinin amacı, çalışanın başarısını düzenli olarak

notlandırmaktan öte, çalışanın performansını geliştirmeyi ve bu şekilde örgütsel gelişimi sağlamayı hedeflemektedir.

3.5. Liyakat

Kamu personelinin çalışma düzenine kaynaklık eden ilkeler arasında “liyakat” öteden beri çok önemli bir yer işgal etmiştir. Sözcük olarak lâıyk olma, yaraşırlık, uygunluk, yeterlilik, kifayet anlamlarını karşılayan liyakat; kamu hizmetlerinde görev alacak olan personelin görevin gerektirdiği niteliklere (eğitim, bilgi, beceri, görgü, kültür, yetenek, altyapı gibi) sahip olması gerektiğini ifade eder (Akgüner, 2009:33).

Liyakat, gerekli nitelikleri taşıyan kişinin kamu hizmetini yürütmek üzere kamu personeli olmayı hak etmesi durumunu niteleyen bir kavramdır. Bu ilke, kim hizmet için gerekli değer ve bilgiye sahipse o kişinin siyasal partilere ve iş başındaki kamu görevlilerine yakınlığına bakılmadan işe alınması anlamına gelmektedir. Liyakat, kamu hizmetini yerine getirme görevinin ehline teslim edilmesidir. Kamu hizmetinin gerekleriyle uyuşmayan tüm siyasal kayırmacılık ve her türlü ayrımcılık bu ilkenin karşısında yer almaktadır. Kamu hizmetlerinde devamlılığın ve meslek güvencesinin temelinde de yine bu ilke yer almaktadır (Akgüner, 2009:33). Kayırma sisteminde ise kamu hizmetine alınmada ölçüt görevin gerektirdiği nitelikler değil, kişinin belli bir kişiye, gruba, siyasal anlayışa ya da ideolojiye bağlılık göstermesidir.

Liyakat kamu hizmetlerinin gerektiği gibi ve etkin bir şekilde yapılması açısından görevlilerin o hizmeti yapması veya o hizmete katılması gibi faktörler bakımından duyarlılık derece olarak tarif olunabilir. Kamu yönetiminde liyakat daha çok bir kamu işletmeciliği merceğinden bakıldığında performans olarak görülmekte ve performans da, memurun hizmeti gereklerine en uygun teşkilatla en uyumlu ve en iyi şekilde yerine getirmesi anlamını taşımaktadır (Derdiman, 2015:383).

Kamu kurumlarında yer alan ve kamu hizmeti yürüten kamu görevlilerinin hangi özellikleri taşıması gerektiğiyle ilgili düşünsel çabaları belli bir döneme ya da belli bir kültüre mal etmek doğru değildir. “Bir işin o işe ehil kimseler tarafından

görülmesi” ilkesi etrafında biçimlenen bu düşünsel çabalara ilişkin farklı dönemlerden ve kültürlerden örnekler bulmak mümkündür. Örneğin; Karahanlı Devleti’nde Has Hacib’lik unvanıyla ödüllendirilen Balasagunlu Yusuf’un ünlü eseri Kutadgu Bilig’de hükümdardan saray görevlilerine, vezirden hazinedara kadar devletin başı ve diğer devlet görevlilerinin ne gibi nitelikler taşıması gerektiğine ilişkin sözler sarf edilirken, esasen liyakat ilkesine vurgu yapılmaktaydı (Hacib, 2009:60-65). Bir başka ünlü eser olan Siyasetname’nin bir bölümünde Nizamülmülk, memuriyetin kifayetli olanlara verilmesi gerektiğinden bahsetmiştir (Nizamülmülk, 2010:209).

Kamu görevlisi liyakat ölçüsüne göre seçilen, mesleğine ömür boyunca bağlanmış, ayrıcalıklı, yukarıdan ve aşağıdan denetim altında tutulan bir sistem içinde çalışan kişidir (Güler, 2005:5). Etkin bir yönetimle liyakat ilkesi arasında kesin ve sıkı bir ilişki vardır. Kamu personelinin istikrar ve güven içinde bulunmaları etkin bir yönetimin ön koşulu olarak kabul edilmiştir. Ancak bu durumun özel bir anlamı vardır; istikrarlı ve güvenceli bir ortam kamu hizmetlerinin daha iyi görülebilmesi için tanınmıştır. Amaç aynı zamanda kamu hizmetini korumaktır. Kamu hizmetinin korunması, dolaylı olarak o hizmeti yürüten personelin de korunması sonucunu doğurur (Tutum, 1972:3-7).

Memurluk statüsünün güvencelere bağlanmış bir statü olmasının arkasında yatan temel felsefe budur. Kamu hizmeti alanında çalışan kamu personeli, kamu görevine sözleşme ile bağlanmamıştır. Bu sebeple “memuriyet” adı verilen bir istihdam biçimi bulunmaktadır.

Kamu hizmetinin ihtiyaç duyduğu işgücü ile kurduğu ilişki esas olarak kamu görevliliği aracılığıyla kurulur ve bu da sözleşmelilikten farklı olarak “statü”ye, yani tarafların iradesinden bağımsız olarak önceden belirlenmiş yasal kurallara bağlıdır. Kamu hizmet alanı belli ölçüde piyasanın dışına çıkarılmış alandır. Kamu hizmet alanının hukuki çerçevesi ise piyasanın işleyişini düzenleyen özel hukuktan farklı bir hukukla, kamu hukukuyla çizilir (Karahanoğulları, 2003:2-3).

4. TEFTİŞİN TANIMI VE KAPSAMI

Özel sektörde teftiş sürecini tanımlamak olanaklıdır. Bu sistemlerde çalışmanın yapılış şekli, kullanılan form ve raporlar, alet ve makinalar, ölçü birimleri, norm ve standartlar saptanabilir. Kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş için yapılacak tek tanım mümkün olmayabilir. Bu nedenle sistemlerin ayrılmaz ve tamamlayıcı bir parçası olan teftiş için amaçları, fonksiyonları ve yararlanılan teknikler gözönünde bulundurularak çeşitli tanımlar yapmak mümkündür. Aşağıda verilen tanımlarda teftişin çeşitli yönlerine değinilmeye çalışılacaktır.

4.1. Teftiş

Teftiş, kamu yararı (Akıllıoğlu, 1988:16) adına davranışı kontrol etme sürecidir. Önceden kararlaştırılmış amaçların gerçekleşme derecesini bulmak üzere her kurumda teftiş yapılır. Ayrıca müfettişin davranışları kurumda görevli personelin çalışmalarını da etkiler. Eğitim sisteminde teftiş, çeşitli kuramlar yolu ile tahmin edilen sonuçları sentez eden bir süreçtir. Üç grupta toplanan bu kuramların birincisinde öğrenme, kişilik ve davranış, ikincisinde yasal ve politik kuramlar ile bilgi ve grup dinamiği kuramları, üçüncüsünde organizasyon, yönetim, iletişim ve rol kuramları yer alır (Bursalıoğlu, 1987:172).

Kamu hukukunda teftiş, bilumum devlet dairelerindeki görevlilerin kanun ve nizamname hükümlerine göre, vazifelerini hakkiyle ifa edip etmediklerini, aykırı hareket ederek memuriyet vazifelerini yerine getirmede ihmal ve dikkatsizlik gösterip göstermediklerini, suistimal yapıp yapmadıklarını tespit edecek, haklarında gereken yasal işlemlerin yürütülmesi için devlet dairelerinin teşkilat kanunlarına göre tayin edilmiş müfettişler, murakıplar veya bu işle görevlendirilmiş memurlar vasıtası ile yapılan murakabedir (Taymaz, 1982:1-2).

Teftiş, kamu sektöründe veya tüzel kişiliği bulunan kurumlarda yapılmakta olan işlerin mevcut mevzuata (kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve emirlere) uygun olarak yapılıp yapılmadığının yetkili kimseler tarafından denetlenmesi ve gözetilmesi sürecidir (Türkyılmaz, 1966:4).

Teftiş, yapılan çalışmaları denetlemek ve değerlendirmek, daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak, kurumlardaki personele çalışmalarında ve yetişmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmak gibi geniş bir hizmet alanıdır. Ayrıca meydana gelen disiplin ve yasa dışı olayların soruştırma ve incelemelerini yaparak sonucun st ve ilgili kademelere bildirilmesini de kapsar (Su, 1974:36).

Teftiş, bağlı bulunduğu kuruluşun, stratejik amaç ve hedeflerine en verimli bir şekilde, zamanında ve mevcut hukuk düzenine uygun olarak ulaşıp ulaşmadığını, amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılan yöntemlerin, yapılan işlem ve eylemlerin uygunluğunu, bunların verimi, etkinliği ve hizmet kalitesini sağlayıp sağlamadığını araştırmak ve kontrol etmek işlevini yerine getiren hizmet sürecidir. Bunun yanında teftiş, belirlenen hedeflerden ve mevzuattan sapmalar varsa, bunları ve meydana geliş nedenlerini ortaya çıkarmak, bu sapmaların düzeltilmesi için uygulayıcıya ve kuruluşun başındaki yöneticiye bildirerek hizmetlerin kuruluşun amacına en uygun tarzda yürütülmesine yardım etme amacını taşır.

Türk Dil Kurumu szluğnde teftiş kavramı denetim kavramıyla, denetim kavramı denetleme ile karşılanmaktadır. Denetleme, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol olarak tanımlanmaktadır (T.C. Başbakanlık, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu).

Bazı yayınlarda teftiş ve denetim özellikle ayrılarak teftişin denetimden daha dar kapsamlı olduğu, denetim bir Şeyin geneli için uygulanırken teftişin bu genel içinde daha özel durumlara uygulandığı, buna uygunluk denetimi denildiği (Başınar, 2005:36), teftişin, idarenin eylem ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun kontrolü olduğu (uygunluk denetimi), her kademedeki idareciler (veya müfettişler) aracılığıyla yapıldığı (Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, 2003:2-4) belirtilmektedir.

Taymaz, teftişin fonksiyonlarını dikkate alarak tanımlamış ve bir kurumda yapılan teftiş işlemlerinin aşağıdaki şekilde aşamalı olarak sıralanacağıını belirtmiştir (Taymaz, 1982:3):

- Hazırlanan alışma planını inceleme,
- Plan ile uygulamaları karşılaştırma,
- Plandan ayrılan hata ve eksikleri saptama,
- Hatalı uygulamaları uygun yer ve zamanda durdurma, hata, sapma ve eksiklerin nedenlerini bulma,
- Önleyici ve düzeltici önlemleri belirleme,
- Önlemleri önerme, yol gösterme ve yardım etme,
- Önlemlerin uygulanmasını ve değişimleri izleme,
- Başarıyı etkileyen faktörleri araştırma, bulma,
- Mesleki yardımda bulunma, işbaşında yetiştirme,
- Yenilik ve gelişimleri izleme, ilgililere yayma,
- Rehberlik yapma, mesleki yardımda bulunma ve işbaşında yetiştirme,
- Alan ile ilgili inceleme ve araştırmalar yapma,
- Değerlendirmeler yapma ve sonuçlarını raporlama,
- Yasa hükümlerinde aykırı eylemleri soruşturma,
- Soruşturma raporlarını hazırlama ve sunma.

İdari anlamda teftiş, memurların ya da daha güncel bir ifadeyle kamu görevlilerinin daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesidir. İdari teftiş faaliyetleri Bakan veya Genel Müdür adına müfettişler tarafından yerine getirilir.

4.2. Teftişe Benzer Kavramlar

İkinci kısımda iç denetim ve iç kontrol açıklandığı için burada sadece denetim ve dış denetimden bahsedilecektir.

4.2.1. Denetim

Dilimizde denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir. Bu deyim; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir(Tortop vd., 2007:174).

Denetim kavramının, batı dillerindeki karşılığı (audit) kökenini oluşturan Latince audire kelimesi; işitmek, dikkatlice dinlemek anlamına gelmektedir. Hukuki anlamda denetleme ise, gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş işletmelerin kamu yararı noktasından kanun, genelge ve tebliğ hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir (Gürkan, 2009:85).

Genel olarak denetim, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir (Sanal, 2002:4).

Modern denetim anlayışında, kuruluş ve çalışanların amaçları esas alınarak, o anki ve gelecekteki hataların düzeltilmesi, sistemin olumlu yönden yenilenmesi, yönetime önerilerde bulunulması, mevzuatta, kuruluşun amaçlarına ulaşmasını engelleyen demode kuralların değiştirilmesi ve merkezle taşra örgütleri arasında sistemli bir köprü kurulmasına çalışılır (Erdem, 1988:181-182).

Tortop, İspir ve Aykaç denetim kavramının tanımlarını şu şekilde unsurlarına ayırmışlardır (Tortop vd., 2007: 160-162):

- Kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin varlığı denetim için ilk şarttır.
- Kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyeti denetim için gerekli ikinci şarttır.
- Kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimsenin ve organın varlığı denetimin üçüncü şartını meydan getirir.

Denetim kamudaki işlevi bakımından ele alındığında ise, kamu idarelerinin hukuka uygun faaliyet gösterip göstermediklerini, kamuda üretilen ve açıklanan bilgilerin doğru ve güvenilir olup olmadığını ortaya koymak ve yönetimlerin hesap verme yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız organ veya kişilerce gerçekleştirilen bir faaliyet olduğu anlaşılmaktadır (Gürkan, 2009: 9).

Görüldüğü gibi yönetim bilimi açısından denetleme, daha ziyade bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak için önem taşır. Bürokrasiler üzerindeki denetimin bir nedeni de, onların, yasama organı tarafından kanunlar vasıtasıyla belirlediği amaçlarına uygun çalışma gösterip göstermediklerinin çeşitli denetim yollarıyla saptanmasıdır (Tortop vd., 2007: 157).

Denetim, kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir.

Denetim, işlemlerin tümünün sonuna kadar yazılımı ve tekrar gözden geçirilmesi, plan ve amaçlar çerçevesinde bu işlemlerin çözümlenmesi, önceden planlanmış amaçlara ulaşmak için bu işlemlerin plana göre yönetilmesi ve gerektiğinde gerekli değişikliklerin yapılmasıdır.

4.2.2. Dış Denetim

Dış denetim, denetlenen kurumun veya kuruluşun (örgütün) dışında ondan bağımsız olarak denetim elemanlarınca, iç denetim sisteminin ve ilgili örgütün mali tabloları ile hesap işlemlerinin doğruluğunun, uygunluğunun araştırılması, yönetimin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu hakkında da görüş belirtilmesine yönelik olarak yapılan faaliyetler sürecidir (Özer, 1997:43).

5018 sayılı Kanun'un "dış denetim" başlıklı 68'inci maddesinde; "Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır" ifadesine yer verilmiştir.

Söz konusu madde hükmünce dış denetim Sayıştay tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine (merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler) yönelik uygulanan bir faaliyettir.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

İç ve dış denetim arasındaki temel farkı, denetlenen kuruma ilişkin olarak denetçinin örgütsel statüsü belirler. Bu farklılık özel sektörde belirgin olarak gelişmiştir. Bu açıdan "İç" kavramı denetim elemanının kurumun bir elemanı olduğunu açıklarken "Dış" kavramı ise kurumdan bağımsız olarak hareket eder (Özer, 1997: 44).

Dış denetimin ilk önceliği, şeffaf ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek faaliyetleri göstermek olmalıdır. Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümünü yaparak yerine getirebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir (Gülen, 2003:5).

4.3. Soruşturma

İdarenin iç işleyişine ilişkin mevzuatla belirlenen kurallara aykırı eylem ve işlemleri görülen memurun idari, hukuki, mali ve cezai sorumluluk durumunun ortaya çıkarılması için idare tarafından yapılan araştırma ve inceleme işlemine idari soruşturma denir (Sökmen, 2009:2).

Soruşturma tanım yönünden incelemeyden ayrılık göstermesinin yanı sıra teknik ve yaklaşımlar yönünden de ayrılıklar, sapmalar gösterebilir. Soruşturmanın daha yoğun, daha kapsamlı ve dikkatli bir çalışmayı gerektirdiği kuşkusuzdur.

Denetim elemanı tarafından yapılan soruşturmalar, yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evrede Cumhuriyet Savcıları tarafından yürütölen soruşturma işleminden farklıdır. Bir denetim faaliyeti olarak soruşturma, teftiş ve soruşturmaya tabi personel ile suça iştirak eden memur olmayan şahışların ceza ve/veya disiplin suçu niteliğindeki tutum ve eylemlerine ilişkin olarak yapılan işlemdir. Bu işlem neticesinde denetim elemanı tarafından soruşturma raporu düzenlenir.

Esasında denetim elemanlarınca yapılan soruşturma, personel, mali durumlar, iş ve işlem süreçleri, performans ve mevzuata uyum konularında yapılan inceleme sonucunda suç unsuruna rastlanması halidir. 657 sayılı DMK'nın 124'üncü maddesinde; "...Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütölmesini sağlamak amacıyla, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin, Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya yurt dışında yerine getirmemek, uyulmasını zorunlu kıldığı hususlara uymamak, yasakladığı işleri yapmak" disiplin suçu olarak tanımlanmaktadır.

Disiplin suları, kamu hizmetinin, hizmetten yararlananlara düzenli ve verimli bir şekilde sunulması için, kurum içi düzeni, disiplini ve hizmeti sunanların statüsünü düzenleyen normlara aykırı hal ve davranışlar olarak da ifade edilebilir (Akyılmaz, 2002:1-2). Disiplin cezaları, disiplin suçu sayılan bir hal ve davranışı gerçekleştiren kamu görevlisine, idare tarafından, kurumsal düzeyde uygulanan; kurum düzenini ve

idareye duyulan güven ve saygınlığı (Danıştay, 1989:657) sağlamaya yönelik yaptırımlar olarak tanımlanabilir. Buradan yola çıkarsak disiplin soruşturması, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesine engel olan, uyulması zorunlu hususlar dışına çıkan ve yasaklanmış bulunan fiil ve durumların soruşturulması anlamına gelmektedir.

Ülkemizde kamu görevlileri için öngörülen disiplin suç ve cezaları, 657 sayılı Kanuna tâbi görevliler için Kanun'un 125. maddesinde; 657 sayılı Kanun'a tâbi olmayan yargı organı, üniversite ve silahlı kuvvetler mensupları gibi ayrı personel kanunları bulunanlar için, kendi personel kanunları ve ilgili yönetmeliklerde; 657 sayılı Kanun' a tâbi olmakla birlikte, özel disiplin mevzuatı bulunan görevliler içinse bu mevzuatta düzenlenmiştir.

Devlet memurlarının disiplin suçu oluşturan fiil ve hâller doğrudan, çeşitli teftiş ve denetimler esnasında veya şikayet, ihbar gibi çeşitli yollarla öğrenilirler. Devlet memurlarının disiplin suçuna konu fiil veya hâlinin öğrenilmesi üzerine, fiil veya hâlin işlenip işlenmediği hususunun ortaya çıkarılabilmesi için disiplin soruşturmasının başlatılması, yürütülmesi, sonuçlanması ve bu disiplin soruşturmasına dayalı olarak disiplin cezasının uygulanabilmesi için idare hukukunun kendine özgü kurallarının uygulanması gerekmektedir.

Disiplin soruşturması, disiplin suçunun işlendiği anda görevli olan tüm devlet memurları hakkında yapılır. Disiplin soruşturmasının yapılmasında ve karara bağlanmasında disiplin suçunun işlendiği yerdeki disiplin amirleri yetkilidir. Disiplin soruşturmalarındaki zamanaşımı ile ilgili durumlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 127. Maddesinde düzenlenmiştir. Disiplin soruşturması adli soruşturmadan bağımsız olarak yapılır. Disiplin soruşturması yürütülmeden kamu görevlisine disiplin cezası verilemez.

4.4. Ön İnceleme

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre, görev sebebiyle işlenmiş veya işlenmesi muhtemel bir suç ile ilgili

makul bir şüphenin varlığının öğrenilmesi halinde, memurun cezai sorumluluk durumunun ortaya çıkarılması için yetkili merciin başlattığı, yaptığı ve bilvasıta yaptırdığı konunun idari yönden incelenmesi işine ön inceleme denir (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2006:86).

4483 sayılı Kanun, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işlediği suçların incelenmesi için izin sistemini öngörür. İzin vermeye yetkili merci, 4483 sayılı Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır. Ön inceleme, 4483 sayılı Kanun kapsamına giren memur ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyete konu olan eylem ve işlemlerin tespiti amacıyla yapılan inceleme çalışmalarıdır (Başköy, 2006:96).

Ön incelemenin kimler tarafından yapılacağı 4483 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir; "...ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinde belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır..." Madde metnindeki "denetim elemanı" ibaresinin doğal olarak denetim, teftiş, inceleme ve araştırma ile görevli kurul mensuplarını ifade ettiği anlaşılmaktadır.

4.5. İnceleme

Kelime anlamı olarak oldukça geniş bir kapsama sahip olan inceleme kavramı, teftiş ve denetim faaliyetleri açısından ele alındığında, verilen işin çeşidine göre, personel, mali durumlar, iş ve işlem süreçleri, performans, mevzuata uyum konularında yapılan çalışmalar şeklinde tanımlanabilir.

İnceleme, yetkili makam veya mercilerin onay ve emirleri üzerine, ilgili görevliler tarafından gerçekleştirilen, ihbara veya şikâyete konu olan hususların

açıklığa kavuşturulması çalışmalarının ya da denetim çalışmaları sırasında belirlenen bazı durumların, aksaklık ve noksanlıkların ilgili mevzuat yönünden irdelenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarının bütünüdür (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2006:22).

Denetim elemanlarının yürüttüğü incelemeler, şikâyet ve ihbarlar üzerine veya doğrudan doğruya idarece başlatılan, idarenin iç işleyişine ilişkin mevzuatça belirlenen kurallara aykırı hareketi görülen memurların idari, hukuki, mali ve cezai sorumluluk durumunun ortaya çıkarılması için yapılır ve inceleme işleminin sonucunda inceleme raporu düzenlenir. İnceleme raporunun özelliği, inceleme konusu olay ile ilgili cezai bir teklifte bulunulmaz.

Akla gelen tüm alanlarda inceleme yapılması olanaklıdır. Ön saptamalarla soruşturmaya gerek duyulmayan eylemler, tutumlar ve işlemler incelemeye alınmaktadır. İncelemeler kurum içi ve kurum dışı olabileceği gibi yurt içi ve yurt dışına da yönelik olabilir.

Yürürlükteki tüzük, yönetmelik, karar ve genel tebliğlerin uygulamalarında görülen noksanlıklar ve bunların düzeltilmesi yolları ile yeniden konulması gereken hüküm ve usuller hakkında görüş ve teklifler inceleme süreci sonunda belirlenir.

İKİNCİ BÖLÜM DEĞERLENDİRME UYGULAMASI

1. PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ

Performans yönetimi, özel sektör kaynaklı bir yönetim anlayışı olmakla birlikte son dönemlerde kamu örgütlerinde de kullanılmaya başlanmıştır. Kamu performans yönetimi geleneksel bürokratik yönetim yaklaşımlarının yetersizliğinin anlaşılması üzerine ortaya çıkmış bir yönetim anlayışıdır.

1980 sonrası hız kazanan reform çalışmaları, yönetimde verimliliği, etkililiği ve tutumluluğu sağlamaya yönelik arayışlara yönelmiştir. Yine bu dönemde vatandaşın pasif kimliğinden sıyrılarak, ödediği verginin hesabını soran aktif bir kimlik kazanması sonucunda da, yönetimde şeffaflık ve hesapverebilirliğin gerçekleştirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Tüm bu arayışlara cevap verebilecek kapsamlı bir yönetim anlayışı olarak “kamu performans yönetimi” ortaya çıkmıştır.

Performans yönetimi, kurum ve kuruluşların hedeflerini ve görevlerini en iyi biçimde gerçekleştirmek amacıyla kaynakları seçme ve değerlendirme sürecidir (Akal, 1998:5). Performans yönetiminden kasıt belirlenmiş olan hedeflere ulaşabilmek amacıyla bireylerin ve kurumların neler yapıp yapmamasının belirlenmesini, hedeflere nasıl ulaşılacağına açıklanmasını ve öneriler geliştirilmesini kapsamaktadır (Baş ve Artar, 1991: 34).

Son zamanlarda yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanılan performans yönetimi, bir yönetim tekniği olarak oldukça kapsamlı amacı olan bir uygulamadır. Özel sektörde uzun zamandır uygulanan ve performansa dayalı olarak birimlerin ve

kişilerin değerlendirildiği bu sistem, kamu yönetiminde de uygulanmaya başlanmış veya başlanması amaçlanmıştır (Çevik, 2000).

Bir kurum için performans değerlendirme sistemini geliştirmek ve bu sistemi yürütmek çok boyutlu, ön hazırlıklar yapmayı gerektirecek karmaşık bir uygulama olarak görülebilir. Kurumun yapısı ve kültürüne uygun bir sistem oluşturarak etkili sonuçlar elde edilmedikçe performans değerlendirmenin bir yararının olmayacağı açıktır (Akçakanat, 2009:19). Dolayısıyla iyi bir performans değerlendirme sistemi işlerliğin artırılması, verimliliğin ve başarının sağlanmasında temel belirleyicidir.

Kurumun yapısı ve işleyişi hakkında yeteri kadar bilgi sahibi olunduktan sonra değerlendirmenin yöntemi, dönemi, uygulayıcısı gibi ayrıntılara karar vermek daha rasyonel bir hazırlık aşaması olacaktır. Belirlenecek yöntem, başta mevzuat olmak üzere, kurumsal yapı ve kültürle, insan kaynakları politikasıyla, kurumun amaç ve hedefleri, çalışanların beklentileri, çevresel ve teknolojik faktörlerle yakından ilişkilidir (Bakan ve Kelleroğlu, 2003:154)

1.1. Performans Yönetimi Sisteminin Amacı

Performans yönetimi sisteminin geliştirilmesi uygulanması ve değerlendirilme yapılmasının çeşitli amaçları bulunmaktadır. Bu amaçları maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bireysel performansın organizasyonel hedefler doğrultusunda sağlıklı ve adil standart ve kriterler aracılığıyla belirlenerek ölçülmesi ve bu konuda kişilere bilgi verilmesi ve kişisel performansın geliştirilerek organizasyonel etkinliğinin artırılması (Uyargil, 2013: 4-5),
- Kurumların hedeflerinin bireysel hedeflere dönüştürülmesi,
- Kişinin kendisinden beklenen performans sonuçları ile fiili başarı durumunun karşılaştırılabilmesi,
- Çalışan ile üstü arasında etkin bir iletişim sürecinin gerçekleştirilmesi,
- Performans geliştirilmesi için yönetici ve çalışanların işbirliği içinde olması,
- Çalışanların başarılı olanlarının belirlenmesi ve ödüllendirilmesi,

- Kurumların güçlü ve güçsüz yönlerinin tanımlanması,
- Geri besleme yolu ile çalışanların motive edilmesi,
- Değerlendirme sonuçlarının ücretlendirme sisteminde kullanılması,
- Çalışanların eğitim ihtiyacının belirlenmesi.

1.2. Performans Yönetiminin Yararları

Bir kamu kurumunda performans yönetimi ve değerlendirmesinin birçok yararı bulunmaktadır. Söz konusu yararları örnek olarak aşağıdaki hususlar sıralanabilir (Akçakanat, 2009: 10-11):

- Kurumlara etkin bir yönetim için gerekli bilgi akışını sağlar ve karar alma süreçlerini iyileştirir,
- Mevzuatın belirlediği sınırlar dahilinde özellikle yükselme, ücretlendirme vb. kararların alınmasında çalışanlar arasında adalet ve nesnellik inancı oluşturur,
- Kamuda hesap verebilirlik, şeffaflık, toplam kalite yönetimi gibi amaç ve uygulamalara destek olur,
- Kurum ve kuruluşların bütçeleme, kaynak tahsisi, stratejik planlama vb. Süreçlerin rasyonel bir şekilde yürütmesi için girdi sağlar,
- Çalışanlar ile organizasyon arasında bağlantı kurarak hedef ve amaçlarının uyumlulaştırılmasına yardımcı olur,
- Yöneticilere başta kurum ve çalışanlar üzerindeki kontrol yetisi olmak üzere diğer idari yetileri kazandırır,
- Kurum ve kuruluşlara çeşitli nitelik ve açılardan sınıflandırılmış, sistematik bir insan kaynakları havuzu oluşturma imkanı verir,
- Kurumun ihtiyaçları doğrultusunda çalışanlara yönelik eğitim süreçlerinin işletilmesini sağlar.

Her ne kadar performans değerlendirme uygulamaları kurumlarda bazı yöneticiler tarafından ek iş, külfet ve zaman kaybı olarak algılanırsa da, organizasyon yaşamında iyi işleyen bir performans yönetimi sisteminden en fazla yararlanacak olan kişiler yine yöneticiler olacaktır.

Performans yönetimi sisteminin değerlendirilenler açısından yararları da bulunmaktadır. Çalışanlar, üstlerinin kendilerinden neler beklediğini ve performanslarını nasıl değerlendirdiklerini öğrenirler. Güçlü ve geliştirilmesi gereken yönlerini ve özelliklerini tanırlar. Kurum içinde üstlendikleri sorumluluklarını daha iyi anlarlar. Performanslarına ilişkin elde ettikleri olumlu geri besleme yolu ile iş tatmini sağlarlar ve kendine güven duygularını geliştirirler.

Performans yönetimi uygulamaları ile organizasyonun etkililiği ve kararlılığı artar. Eğitime ihtiyacı ve eğitim bütçesi daha doğru belirlenir. İnsan kaynaklarının planlanması için gerekli bilgiler daha güvenilir elde edilir. Bireylerin gelişme potansiyelleri daha doğru belirlenir, kısa dönemli insan kaynağı ihtiyacının giderilmesinde esneklik sağlanır.

2. KAMU KURUMLARINDA PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu kurumlarında performans yönetiminin örgütsel ve bireysel yönleri bulunmaktadır. Örgütsel performans ile bireysel performans değerlendirme sistemlerinin bir bütünün parçası olarak değerlendirmek gerekmektedir. Aşağıda sırasıyla örgütsel ve bireysel performans yönetimi açıklanacak ve bu şekilde her iki kavramın birbirinin tamamlayıcısı olduğu görülecektir.

2.1. Örgütsel Performans Yönetimi

Örgütsel performans, kaynakların ekonomik kullanımına, verimliliğine, etkililik ve müşteri memnuniyeti gibi ölçütlere göre yapılabilir. Birçok kamu kurumunda ekonomik anlamda öne çıkan verimlilik yerine amaçların başarılması anlamında etkililik kavramının öne çıkması gerektiği için örgütsel ölçüm parasal açıdan değil belki insan kaynaklarının etkili kullanılması, stratejik plana göre belirlenmiş hedef ve amaçlara ne kadar ulaşıldığı gibi konular ölçülmelidir (Çevik, 2007a: 27). Sayıştay kanununa göre ise performans denetimi, hesap verme sorumluluğu bulunan idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi anlamına gelmektedir (Derdiman ve Uysal, 2015:377).

Örgütsel performansın ekonomik kullanımı ölçütünde kamu kurumunun belli bir dönem içerisinde ne kadar harcama yapıldığına bakılır. Bütçeler yıllık olarak düzenlendiğinden yıllık harcama için tahsis edilen para bellidir. Bu yüzden yıllık bütçenin ne kadar ekonomik kullanıldığı önem kazanmaktadır.

Verimlilik ölçütünde, hizmetin dağıtımında halkın tercihlerini göz önünde bulundurarak gerçekleştirmek zordur. Çünkü kamu sektörünün sağladığı ürünlerin kolayca ölçülememekte ve verilen hizmet kolaylıkla değerlendirilememektedir. Örnek vermek gerekirse kamu sektörünün sağladığı iç güvenlik hizmetlerinde zaten seçme durumu bulunmamakta bu yüzden bu hizmetin ölçülmesi mümkün olmamaktadır.

Etkililik ölçütünde kamu örgütlerinde sunulan hizmetlerin dışı yaptığı etki ve üretilen hizmetlerin sonucudur. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse etkililik hedeflerin gerçekleştirilmesidir.

Ayrıca müşteri memnuniyeti açısından da bir kamu örgütünün performansı ölçülebilir. Özellikle hizmetin sunulduğu bölgelerde yapılacak anketlerle müşterilerin hizmetlerden memnuniyetleri ölçülebilir. Buradaki ölçüm için hazırlanan ankette hizmeti sunan personelin davranışı, hizmetin kalitesi, ortamın temizliği ve diğer konular sorulabilir (Çevik, 2007b:57)

Bir teşkilatta performans standartlarının belirlenmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve sonuçların gözden geçirilmesi örgütsel performans yönetim sürecini oluşturmaktadır. Örgütsel performans yönetiminde ilk olarak stratejik planlar yapılmalı, bu plan doğrultusunda hedef ve amaçlar belirlenmeli, sonrasında bu hedef ve amaçlara göre performans standartları belirlenmelidir.

Belirlenecek performans standartlarına göre çalışanlar ne yapacaklarını ve nasıl başaracaklarını öngörürler. Bu şekilde birimlerin performansları ölçülür. Daha sonra bu değerlendirilir ve eldeki sonuçlara göre varsa gerekli düzeltmeler yapılır. Bu süreç kesintisiz bir süreçtir.

Bir teşkilatta iyi bir planlama yapmadan bir birimin ve çalışanlarının performans hedeflerini ortaya koymak, düzeylerini belirlemek ve değerlendirmek mümkün değildir. Bu noktada örgütsel performansla ilgili teşkilatın veya alt birimlerinin performans standartlarını belirleme, ölçme, değerlendirme ve artırma için stratejik planlarının yapılması ayrı bir öneme sahiptir.

Burada belirtilmesi gereken en önemli nokta performans ölçüm sisteminin iyi işleyebilmesi için temel standartların oluşturulması gerektiğidir. Bunlar yapıldıktan sonra performansı ölçmek dolayısıyla başarıyı yakalamak mümkündür.

Stratejik yönetim anlayışının ortaya çıkışı özel sektörde son 20-25 yıla kadar uzanır. 1980'lerin başından itibaren özel sektörde geniş yer bulan bu yaklaşım bazı ülkelerde 1990'ların başından itibaren kamu yönetiminde de kullanılmaya başlamıştır. Günümüz dünyasının örgütlerinde temel amaç, topluma en iyi ve kaliteli mal ve hizmeti en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi ve böylece özel sektörde yaşamını sürdürme ve iyi gelir elde etme, diğer yandan kamu sektöründe ise hedef ve amaçların başarılmasıdır. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişmelere karşı özel şirketlerin ve kamu örgütlerinin ayakta durabilmesi çok uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu uzun dönemli perspektif (görüş mesafesi) ile gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konmasıyla mümkündür (Çevik ve Göksu, 2000:57).

Stratejisi olmayan bir örgüt, önünü göremeyen ve yönü olmayan bir örgüttür. Ancak şu belirtilmelidir ki, hiçbir yeni yöntem ya da yaklaşım tamamen mükemmel ve hemen sorunları çözecek değildir. Özel sektörde işletmelerin manevra alanlarının geniş ve esnek olması bu tür yeni yönetim anlayışlarının daha kolay uygulanmasına imkan sağlar. Ancak diğer yanda gerçekten kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan sorunlar yüzünden yeni yönetim anlayışlarının uygulamaya geçirilmesinde zorluk çekilmektedir (Çevik, 2007b: 59)

Performans yönetimi anlayışının başlıca amacı birimlerin ve insanların hatalarını bularak onları cezalandırmak değil tam tersi hataların mümkün olduğu

kadar en az seviyeye düşürülmesi ve performansın artırılarak hem örgütsel hem de bireysel başarıyı yakalamayı sağlamaktır. Bu bağlamda performans değerlendirme, düzeltme, özendirme, iyileştirme ve performansı artırma amaçlı yapılmaktadır.

2.2. Bireysel Performans Yönetimi

Örgütsel performans yönetim sürecine göre daha dar kapsamda çalışanların bireysel performanslarını değerlendirme sürecine bireysel performans süreci denir. Diğer bir ifadeyle örgütsel performans yönetim süreci kurum ve alt birimlerinin ne olduğuna, hedef ve amaçların ne olduğuna ve bu hedef ve amaçlara ne kadar ulaşmış olduğuna odaklanır. Bireysel performans yönetimi ise süreci bu kurumun amaçlarını gerçekleştirilmede çalışanların üzerine düşen görev ve rolleri bu çalışanlar nasıl ve ne düzeyde yerine getiriyorlar konusuna odaklanmaktadır. (Çevik, 2000).

Kamu yönetiminde performans yönetiminin istenen sonuca ulaşması için, hedeflerin açık ve net olarak belirlenmesi, belirlenen hedeflere ulaştıracak stratejik planlamanın yapılması, hedeflere ulaşma derecesinin saptanması ve vatandaşa hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine yardımcı olacak mekanizmaların oluşturulması gibi bir dizi faaliyet sürecine gereksinim vardır (Ateş ve Çetin , 2004:253). Kamu örgütlerinde performans yönetimi sadece örgütsel performans veya bireysel performans ile açıklanamaz. Kamu sektöründe bireylerin performansı ve örgüt performansı birbirinden ayrıdır ama birbirlerinin tamamlayıcısıdır.

Performans ölçümü ve değerlendirmesinin bir yönetim tekniği olarak gerçekten uygulanmasıyla birçok işlev yerine getirilmiş olur. Bu işlev ve yararlar arasında bazıları şunlardır (Bingöl, 2003:278-280): İş uyumunu geliştirmek ve iyileştirmek, örgütsel değerler ve amaçların iletişiminin yapılması, kendini geliştirme için bilgilendirme sürecinin iyileştirilmesi, eğitim ve kariyerin geliştirilmesi, ödüllendirme, kimin çalışıp çalışmadığının anlaşılması ve böylece çalışmaya devam edecekler ile işten çıkarılacakların kararının verilmesine yardımcı olma.

Bireysel performans değerlendirmesinin kamu sektöründe yaygınlaşmasıyla çalışanların beceri ve yeteneklerine göre nerede çalıştırılacağına karar

verilebilecektir. Çünkü belli bir dönem içinde çalışan kişinin göstereceği performansa göre yer değişikliği, liyakat, terfi veya benzeri konularda bilgi sahibi olunabilir.

Performans değerlendirmesiyle bir kişinin ne yapıp ne yapmadığı anlaşılacağından kendine döndürülecek bilgilerle kendini düzeltme imkânı ve fırsatı sağlanacaktır. Bu sayede çalışan kendini daha iyi yapma noktasında geliştirme fırsatı elde edecektir. Bu da doğal olarak örgütün genel amaçlarına hizmet edecektir.

Eğitim ve kariyer geliştirme bir kamu görevlisi için önemli bir amaç ve amacın gerçekleştirilmesinde kişinin kendi kendini değerlendirmesi ve görüşleri yeterli olmayacaktır. Bireysel performans değerlendirmesiyle elde edilecek bilgiler kişinin kariyer planlamasını yapmasında ve alacağı eğitimlerin belirlenmesinde işe yarayabilir (Çevik vd., 2008:80). Ayrıca bireysel performans değerlendirmesiyle çalışanların performansı görüleceğinden olağanüstü performans gösteren çalışanlar ödüllendirilebilir.

Belirtilen yararlar yanında bireysel performans yönetimi sürecinin aksaklıkları ve olumsuzlukları da olabilir. Yöneticilerin performans yönetiminin asıl amacı olan performansı arttırmadan saparak keyfi davranabilir ve performans değerlendirmesini cezalandırma için bir sopa olarak kullanabilir.

Performans ölçütleri soyut olmaktan ziyade yapılan iş veya hizmetin gereklerini yerine getirirken olması gereken somut gereklilikler göz önünde bulundurularak belirlenmelidir. Aksi takdirde teşkilatların veya birimlerin temel amaç ve hedefleri gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır.

3. ÜLKEMİZDE DİĞER KURUMLARDA PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMALARI

Ülkemizde kamu kurumları yakın zamanda performans değerlendirme sistemine dayalı bir performans yönetimi anlayışını benimsemişlerdir. Bununla birlikte benimsenen bu performans yönetimi anlayışının ülkemizdeki kurumlarda

uygulanmaya konması güçlükle olacak gibi görünmektedir. Çünkü kamu kurumlarının yerleşik kültür ve davranışlarının bu yeni anlayışa uyum sağlaması zaman alacaktır.

Kamu kurumlarında performans yönetimi konusunda kamu örgütlerinin değerlendirilmesinden daha çok kamu personelinin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmaktadır. Bunun en bariz göstergesi kamu kurumlarında personelin davranış, tutum ve çalışmalarının yıllık olarak sicillerin doldurulmak suretiyle değerlendirilmesidir. Buna karşılık kamu kurum ve kuruluşlarında birimlerin değerlendirilmesiyle ilgili henüz standart bir değerlendirme sistemi söz konusu değildir.

Ayrıca personelin aldığı ücrete ek bir gelir sağlayan ve ülkemizde sınırlı bir uygulama alanına sahip performansa dayalı ücretlendirme çalışmaları, özellikle 2011 yılı içerisinde yürürlüğe giren 6111 sayılı kanunla kaldırılan sicil sistemi yerine yeni bir model oluşturma hedefiyle ivme kazanmıştır (Eraslan ve Tozlu, 2011:35) Bu sistemde genel olarak ücret-performans ilişkisini kurulmamıştır. Performansın sadece ek gelir üzerinde etkisi mevcuttur.

Ülkemizde performans değerlendirilmesi, reform çalışmaları kapsamında performans kavramı ve performansın çeşitli unsurlarının kamu yönetiminde yer almasıyla başlamıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, performansa dayalı yönetim anlayışına yer vermiştir. Bu kanun performans ve performans unsurlarının en önemli yasal dayanağıdır. Aşağıda performans yönetiminin gelişimini görmek bakımından bazı kamu kurumlarındaki performans değerlendirme uygulamaları sırayla incelenecektir.

3.1. Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi

(Bu başlıkta 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunlarının hükümleri de esas alınmıştır):

Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çeşitli maddelerinde performans yönetimine ve performans ölçütlerine yer verilerek performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de geçerli olması gerektiği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinde belediye meclisinin görevlerinden birisi, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir. Aynı kanununun 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri arasında personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak olarak belirtilmiştir ve stratejik plân ve performans programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edileceği hükme bağlanmıştır. Aynı kanununun 41. maddesinde, belediye başkanının seçimleri takiben altı ay içerisinde yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Aynı kanunda Belediyelerin Denetimi başlığı altında 54. maddede denetim; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak olarak tanımlanmıştır.

Aynı kanunda Denetimin Kapsamı Ve Türleri başlığı altında 55. maddede; belediyelerde iç ve dış denetim yapıldığı ve bu denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsadığı belirtilmiştir. Ayrıca 58. maddede, denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı kanunda 56. maddede belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtildiği üzere; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamakla görevlidir denilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde İl Genel Meclisinin görev ve yetkileri arasında, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak yer almaktadır.

Aynı kanunda 30. maddede “valinin görev ve yetkileri; il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” olarak belirtilmiştir.

Kanunun İl Özel İdarelerinin Denetimi başlığı altındaki 37., 38. ve 39. maddelerinde özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi, valinin bir süreç dahilinde performans ölçütlerini dikkate alarak görevini yerine getirmesi, personel istihdamında performans ölçütlerinin kullanılması, il özel idarelerinin de performans denetimine tabi kılınması ve yapılan bütün faaliyetlerin vali tarafından performans kriterlerine göre rapor edilmesine ve faaliyet raporları ile kamuoyuna duyurulmasına yer verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 18. maddesine göre Büyükşehir belediye başkanı, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlendirilmiştir.

Yine 58. Hükümet Acil Eylem Planında, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında da performans kavramının ve performans unsurlarının tanımlandığı ve hedeflendiği açıkça görülmektedir (Celep, 2010:64-66).

Sonuç olarak, son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamı içinde performansa dayalı bir yönetim sisteminin kurulmasına yönelik ihtiyaç duyulan hukuksal altyapı büyük oranda tamamlanmıştır. Bu sistem içerisinde, belediye yönetimlerinin de verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan, hesap verebilir ve stratejik hedeflere ve performans kriterlerine göre yönetilen birimler olmaları öngörülmektedir (Köseoğlu, 2005:228).

Bu proje, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında mukayese yapabilmek amacıyla bir performans ölçüm sistemi geliştirmek için tasarlanmıştır. Bu maksatla Dünya Bankası ile yapılan bir anlaşma ile 350.000 ABD doları tutarında hibe kredisi elde edilmiştir. BEPER projesi 2002 Ağustos ayında başlamıştır. Bir uluslararası danışman, bir yerel danışman ve bir yazılım danışmanlık firması, projede görev almıştır.

Proje kapsamında, bakanlığın seçmiş olduğu 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmıştır. BEPER projesi Türkiye nüfusunun %42'sini, belediye nüfusunun ise %54'ünü kapsamaktadır.

BEPER projesinin hedefleri (Çevik vd., 2008:107):

- Belediyelerin sunduğu mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmek,
- Belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak,
- Etkili ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek,
- Karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma imkânı sağlamak,
- Demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma/verme mekanizmalarını

güçlendirmek,

- Pilot belediyelerden başlayarak diğer yerel yönetim birimleri tarafından da bu modelin benimsenerek uygulanmasını sağlamak olarak özetlenebilir.

Yerel yönetimlerde performans ölçüm görevi oldukça karmaşıktır. Bu durum teknik zorluklar, görevlerdeki farklılıklar, organizasyonel düzenler ve bu konuya bakış açısından kaynaklanmaktadır. Özellikle ülkemizde yerel yönetimlerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunların varlığı ile yerel siyaset anlayışının farklılığı (Bilge, 2006:55-95) bu süreci zorlaştırmaktadır.

BEPER Proje Koordinatörü görevini üstlenmiş olan Kurnaz, BEPER tarafından sistemdeki belediyelerin genel durumunun değerlendirildiği bir çalışmada projedeki çeşitli konularla ilgi problemlerin tespit edildiğini vurgulamıştır (Kurnaz, 2005).

Proje sürdürülebilir, dinamik ve sürekli gelişen bir yapıya sahiptir. Zira gerektiğinde yeni göstergeler eklemek veya göstergeleri değiştirmek mümkündür. Sonuçta BEPER projesinin, Türkiye'de kamu yönetiminde performans ölçümüne yönelik öncü projelerden biri olduğunu söylemek mümkündür.

3.2. Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi (MİAPER) Araştırması

Kısa adı MİAPER olan bu araştırma, İçişleri Bakanlığı ile TODAİE tarafından 2006 yılında yürütülmüştür. Araştırmanın amacı, vali ve kaymakamlar için ayrı ayrı performans kriterleri geliştirmektir. Araştırmanın kapsamına, 81 il valisi ile 850 ilçe kaymakamı, ayrıca vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri dâhil edilmiştir (T.C.İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi , 2007).

Araştırmada kullanılan metotlar, konuyla ilgili bilimsel kaynaklardan faydalanma, mevzuatın incelenmesi ve elde edilen bilgiler ışığında taslak kriter ve 360 derece değerlendiricilerin geliştirilmesi, ardından merkez ve taşrada çalışan tüm mülki idare âmirleri ile görüşme ve anket gönderilmesidir. Bu amaçla taslak

performans kriterlerinin üçlü değerlendirmeye dayalı anket haline getirilmesi sağlanmıştır. Proje anket formları, bakanlık merkez ve taşradaki bütün mülki idare amirlerine makamlarına uygun olarak gönderilmiştir.

MİAPER anket sonuçlarının değerlendirmesi ve yerinde ziyaretlerle yapılan görüşmeler sonucunda, vali ve kaymakamlar için bireysel performans kriterleri ve puanları ile 360 derece değerlendiricilere ilişkin taslak belirlenmiştir (Bilgin, 2008:73).

Performans konusunda bilgilendirilmiş olan proje ekibi, araştırmanın ilk aşamasında vali ve kaymakamlar için en uygun performans kriterlerini belirlemek amacıyla, bakanlık mevzuatını incelemiştir. Çünkü vali ve kaymakamlara doğrudan ve dolaylı pek çok yasa, tüzük ve yönetmelik çeşitli görevler vermiştir. Ayrıca, Bakanlık iç hukuk sistemine ve meslek etiğine ilişkin pek çok düzenleme bulunmaktadır. Bu inceleme sonucunda elde edilen bireysel performans kriterlerinin öncelikle, tasnif edilmesi gerekmiştir. Çünkü bu kriterlerin iki yüze yakın olduğu görülmüştür. Tasnif sonrasında performans kriterlerinin önce üç gruba, daha sonra da iki gruba indirilmesi uygun görülmüştür. Söz konusu performans kriter grupları şunlardır (Bilgin, 2008:73):

- Liderlik (Kişisel) Performans Kriterleri,
- Görev Performans Kriterleri.

Vali ve kaymakamların liderlik ve kişisel performanslarına ilişkin kriterlerin, bireysel performans değerlendirmesi yöntemi gereği az tutulması gerektiğinden, esas ağırlık görev performansına ilişkin kriterlere verilmiştir. Böylece, liderlikle ilgili 9 kriter, 23 görev alanında ise 141 performans kriteri olmak üzere toplam 150 bireysel performans kriteri belirlenmiştir (Bilgin, 2008:73).

Tasnifi yapılan performans kriterlerinin belirlenmesinin ardından bu kriterlere performans puanı verilmiştir. Proje Ekibince belirlenen iki temel başlık altındaki performans kriter gruplarının ve her bir grupta yer alan alt kriterlerin performans puanları önem derecelerine göre belirlenmiştir.

Diğer taraftan, kendisi ve hizmet ilişkisi olan çevresindekilerin değerlendirmesi anlamına gelen “360 Derece Değerlendirme Yöntemine” göre, vali ve kaymakamlar, her biri için ayrı ayrı hazırlanan farklı formlardaki performans kriterleriyle, kendi kendilerini değerlendirmeleri ve hizmet ilişkilerinin olduğu amirleri, memurları ve teşkilat dışındaki halktan kişilerin örgütlü temsilcileri tarafından değerlendirilmeleri yoluna gidilmiştir.

Vali ve kaymakamlar için ayrı ayrı düzenlenen performans kriterleri için belirlenen performans puanları hesaplanırken, liderlik kriterlerinin toplam performans puanının %30; diğeri de görev performans kriterlerinin %70 oranında etkilemesi gerektiği kabul edilmiştir. Diğer taraftan, %60 derece performans değerlendiricilerinin verecekleri puanların kendileri için belirlenen puan sınırları içinde kalması gerektiği kabul edilmiştir. Örneğin vali ya da kaymakamın kendisine en çok %5 oranında puan verebilmesi mümkündür. Bu puan, performans kriterleri olarak kendisine verilecek olan Performans Değerlendirme Formundaki soru/kriter puanlarının toplamının %5’i olacaktır. Diğer performans değerlendiricilerin de, kendileri için hazırlanan soru/kriterlere göre verecekleri puanlarının yüzde sonuçlarının toplamı, değerlendirilen vali ya da kaymakam için performans puanı olarak belirlenmiş olacaktır (T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği, 2008:68).

Projenin uygulanmasına geçildiğinde, değerlendirilen vali ya da kaymakamın performansı, kendilerine yöneltilen somut performans kriterlerini bilgi ve belgelerle sabitleştirebildiği kadar alacağı, Bakanlıkça hazırlanacak geçer not, başarılı ve çok başarılı notla belirlenmiş olacaktır (T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği, 2008:68). Performans puanı ile ilgili olarak, seçilmiş il ve ilçelerde yürütülen pilot çalışmalar sonucunda kriterlerin ve 360 derece değerlendirme yönteminin uygulanabilir olduğu görülmüştür.

3.3. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yönetim Sistemi (PYS) - 2010 Projesi

Bu proje, Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) 21. yüzyıldaki yapısı ve bu yapı içinde önemli bir yeri olan personel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanmıştır. Proje, Genelkurmay Başkanlığı Personel Yönetim Sistem

Daire Başkanlığınca yürütülmektedir. Proje ile TSK'nın personel yapısının bütünüyle ele alınıp yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır (Özcan, 2015).

Personel Yönetim Sistemi; İnsan gücü yapısı, Temin, Yetiştirme, İstihdam, Ücret ve Sosyal Politika, Ayırma / Ayrılma gibi alanları kapsamaktadır (Uludağ, 2009:1-3). Oluşturulacak yeni terfi sisteminde, farklı liyakat seviyesindeki personelin farklı süreler sonunda terfi etmeleri mümkün kılınarak komuta kademelerinin gençleştirilmesi ve personelin meslek hayatı boyunca kişisel gelişimlerinin teşvik edilmesi sağlanabilecektir.

Değerlendirme sistemi atama, yer değiştirme ve terfi sistemleri ile doğrudan ilgili bulunmaktadır (Özcan, 2015). Değerlendirme sistemi ile personelin değerlendirme dönemindeki performansı yanında gelecekte neler yapabileceğini yansıtan potansiyelinin de ortaya konulduğu, amir değerlendirmelerine ilave olarak tüm bilgi kaynaklarının ölçülmesine imkân sağlandığı ve değerlendirme sonuçlarının personel yönetim sisteminin tüm süreçlerine yansıtıldığı bir sistemin geliştirilmesi hedeflenmektedir (Uludağ, 2009:1-3). Projenin amacı, büyük çoğunluğun güvenini sağlayan, adil, bilimsel, basit ve uygulanabilir bir değerlendirme sisteminin oluşturulmasıdır.

Performans Değerlendirme Sisteminin muhtelif boyutları bulunmaktadır. Değerlendirme sisteminde değerlendirmeye esas kriterler belirlenerek, bunlardan elde edilen veriler havuzda toplanmakta ve değerlendirmeye değişik ağırlık oranlarına göre yansıtılmaktadır.

PYS-2010 Projesi kapsamında; yetiştirme sistemine ilişkin çalışmalar da yürütülmektedir. Bu çalışmalarla, kadro yapısı çalışmaları ile belirlenecek görev tanımlarına uygun personelin yetiştirilmesi ve personel değerlendirme sistemi çalışmaları ile ortaya konulacak personel performansı ve potansiyelinin değerlendirmesinde kullanılacak niteliklerin personele kazandırılması amaçlanmaktadır (Uludağ, 2009:1-3). Atanma, yer değiştirme ve istihdam sistemlerindeki çalışmalar ile ilişkili maliyet etkili bir sistemin oluşturulması amacıyla, Yetiştirme Sistemi Projesi çalışmaları yürütülmektedir.

Sonuç olarak Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yönetim Sistemi - 2010 Projesi sadece performans değerlendirme odaklı olmayan ancak bunu da içeren kapsamlı ve bütünsel bir projedir. Ancak projenin ne zaman sona ereceği ve uygulanmaya başlayacağı belirsiz gözükmektedir.

3.4. Sağlık Bakanlığı Sağlıkta Performans Yönetim Sistemi

Sağlık Bakanlığı, son yıllarda performans yönetimi konusunda birden fazla projeler yürütmekte olup bu hususta hayli mesafe almıştır. Yürütülen projeler arasında en başta geleni olan Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemidir.

Performansa dayalı ek ödeme sistemi, Sağlık Bakanlığı personelinin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı performansı, serbest çalışıp çalışmaması, gerçekleştirdiği muayene türü ve sayısı, ameliyat, anestezi, özellik arz eden riskli kısımlarda çalışma gibi unsurlar esas alınarak döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılması esas ve usullerini düzenleyen bir sistemdir (Demir, 2007:279-280).

Sağlık Bakanlığı'nda performans değerlendirme çalışmaları 2003 yılında sağlıkta dönüşüm programıyla uygulamaya konulan performansa dayalı ek ödeme sistemiyle başlamış ve 2005 yılında kalite çalışmaları ile devam etmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2015). Performans değerlendirme uygulamasına yönelik Sağlık Bakanlığı tarafından 2011 yılında Sağlıkta Kalite Standartları yayımlanmıştır.

2003 yılında sağlıkta dönüşüm programı çerçevesinde pilot uygulama yapılmış ve uygulamalar 2004 yılında bakanlık genelinde yapılmıştır. 2007 yılında hazırlanan Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemine göre sağlık hizmetlerinde performans ölçütleri hasta memnuniyeti, daha iyi bir sağlık düzeyine erişilmesi, hizmet sunum sürecinin ödüllendirilmesi ve alt yapının ve girdilerin kalitesi şeklinde belirtilmiştir (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2007:31-33).

Performansa dayalı ek ödeme sistemi, Sağlık Bakanlığı'na bağlı 796 hastane ve 6038 sağlık ocağında, 48.588'i tabip olmak üzere toplam 277.052 sağlık personeline uygulanmaktadır. Sistemin temel unsurlarından biri, sağlık kurumlarında gerçekleştirilen 5300 tıbbi iş ve işlemin nispi değerlerinin tespit edilip puanlandırılmış olmasıdır. Sistemin devlet hastanelerinde uygulanmakta olan modelinde, her ay tabiplerin yapmış olduğu işlemlerin puanları toplamı, ilgili tabibin o ayki bireysel performansını oluşturmaktadır. Kurumun belli bir dönemdeki performans puan ortalaması ise, o kurumda çalışan tüm tabiplerin o dönem içinde çalıştıkları günlerdeki performans puanlarının aritmetik ortalamasıdır. Personelin performanslarına dayalı olarak almayı hak ettikleri ek ödeme miktarları, performans puanlarının her ay tespit edilen bir katsayı (dönem ek ödeme katsayısı) ile çarpılması suretiyle belirlenmektedir. Bu katsayı, döner sermaye komisyonu tarafından o dönemde dağıtılmasına karar verilen meblağ, tüm personelin net performans puanlarının toplamına bölünmek suretiyle tespit edilmektedir (Demir, 2007: 283).

Sağlık Bakanlığındaki performans yönetimi çalışmalarında sadece personele ek ücret vaadinde bulunulmuş ve bu vaadin gerçekleşmesinde çeşitli matematiksel formüller üretilmiştir. Üretilen bu formüllerde, çalışanların bireysel performanslarının yanısıra kurumların genel performansının da dikkate alınmaya çalışıldığı görülmektedir (Tozlu, 2014: 92).

Performansa dayalı ek ödeme sisteminin uygulanması sonucu personel verimliliği artmış, hastaneler mevcut kapasitelerini daha verimli kullanmaya başlamışlar, hekimler Devlet hastanelerinde tam zamanlı çalışma hususunda önceki dönemlere göre daha istekli hale gelmişler, hastaların buldukları yerlerde tedavi edilme oranları artmış, böylece bunun doğrudan bir sonucu olarak bir üst kuruma sevk oranları azalmış, polikliniklerin oda sayısında belirgin bir artış meydana gelmiş, koruyucu sağlık hizmetlerine yönelik puan desteğinin sonucu olarak önceki yıllara göre aşı oranları ile hâmile ve bebek takip sayıları artmış ve daha başka pek çok iyileşmeler olmuştur (Demir, 2007: 288-98).

Ayrıca belirtmek gerekir ki sistemin uygulanmasıyla çeşitli aksaklıkların/sorunların meydana geldiği bilinmektedir (Albayrak ve Kulluk,

2010:32-35). Sağlık Bakanlığı'ndaki performansa dayalı ücretlendirme uygulamaları doktorların daha özverili çalıştıkları ve birçok doktorun özel muayenehanesini kapattığı gibi düşüncelerle desteklenirken sağlık çalışanlarını böldüğü, çalışma barışını zedelediği ya da doktorların hasta sayılarını artırarak performanslarını yüksek göstermek adına suistimale yol açtığından eleştirilmektedir (Arslan, 2007: 254).

4. EMNİYET TEŞKİLATI PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ

4.1.EGM ÖRGÜTSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ

Her ne kadar ikinci bölümde yer aldığı üzere EGM'de yerleşmiş bir uygulama olarak örgütsel performans değerlendirme sistemi geliştirilememişse de performans yönetiminin genel çerçevesini çizen 5018 sayılı Kanun kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları ile ilgili usul ve esasları belirlemek amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

Bahse konu düzenlemeler, stratejik plan ile ilgili *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* ve *Stratejik Planlama Kılavuzu*, performans programları ile ilgili *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik* ve *Performans Programı Hazırlama Rehberi* ile faaliyet raporları ile ilgili *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik* olarak söylenebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu birbirleriyle ilişkilendirmiştir. Bu şekilde hazırlanan stratejik planlardan faaliyet raporlarında yer verilen performans sonuçları bilgilerine kadar olan bütün unsurlar birbirleri ile bağlantılı bir şekilde belirtilmektedir. Aynı kanununun 41'inci maddesinde idare faaliyet raporuna temel olacak biçimde birim faaliyet raporlarının da hazırlanacağı da belirtilmektedir.

Örgütsel performans yönetiminin ana unsurları stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarıdır. Bu unsurlar 5018 sayılı Kanunda ve bu Kanuna ile ilgili yönetmelikler, rehberler ve düzenlemeler ile mevzuattaki yerini almıştır.

4.1.1. Stratejik Plan

Stratejik Planlama, kamu idarelerinin yol gösteren kararları ve hedeflenen eylemleri üretmek için disipline edilmiş çabaların tümü olarak adlandırılmaktadır. Bu açıdan stratejik planlama için idarenin misyonunun ve geleceğe dönük uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulması çabası denilebilir (Yılmaz, 2002:71).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. Maddesine göre stratejik plan, "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanununun 9. Maddesinde stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin düzenlemeleri yapmaya DPT yetkili kılınmıştır. Bununla beraber Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. DPT Müsteşarlığı bu düzenlemeler ışığında Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun 2. sürümünü Haziran 2006 tarihinde sunmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:48-49)

DPT Müsteşarlığı'nın kılavuzuna (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:6) göre stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.

Ayrıca aynı Kılavuzda (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:6-7) stratejik planlama:

- Girdilere değil elde edilecek sonuçlara odaklıdır.
- Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara göre uyarlanması gerekir.
- Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.
- Disiplinli ve sistemli bir şekilde, idarelerin kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.
- Hesap verme sorumluluğuna çerçevesinde sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.
- Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, her düzeydeki personelin katkısı olmaksızın stratejik planlama başarıya ulaşamaz.

4.1.2. Performans Programları

Performans programları; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde oluşturulan ve beş yıllık dönemi kapsayan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki stratejik plan doğrultusunda hazırlanan (EGM, 2015) performans programları aracılığı ile kurulur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesi performans esaslı bütçelemeye yer vermiştir. Maddede, kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları ve bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı'nın yetkili olduğu ifade edilmiştir.

İdarelere performans esaslı bütçeleme ile ilgili kavramları açıklamak ve performans programları hazırlanırken uyacakları kuralları göstermek amacıyla Aralık 2004'te, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) tarafından Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi yayımlanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004). 2008 yılında BÜMKO performans programlarının hazırlanmasına ilişkin olarak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliği çıkarmış (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008). Pilot uygulamalardan edinilen deneyimler sonucunda Rehber, 2009 yılında revize edilmiş ve Performans Programı Hazırlama Rehberi olarak yayımlanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009:1-2). Performans esaslı bütçeleme performans programında yer alan yıllık performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetlerin maliyetlendirmesi suretiyle toplam bütçeye ulaşılan bir bütçeleme sistemidir. Eğer ki performans programlarında maliyetlendirme yapılmışsa ve idarelerin bütçesi tam olarak bu programlarda gösterilebiliyorsa performans esaslı bütçe söz konusudur.

Performans programları, kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programlardır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009:6). Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılacak faaliyet ve projeler ve bunların maliyetlendirilmesi (bütçe ile ilişki kurulması) burada yer alır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:44).

Performans programı amaç ve hedeflerin önceliklendirilmesi ile başlar, daha sonra idare, bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren hedefler olarak tarif edilen performans hedeflerini belirlerler. Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirler. Performans hedeflerine nasıl ulaşılacağını göstermek amacıyla faaliyetlerini belirlerler. Bundan sonraki aşama da ise faaliyetlerin kaynak ihtiyacı tespit edilip, bütçe ile ilişki kurulur. Böylece bütçeye dayanak oluşmuş olur. Her bir hedefin faaliyetlerde ifade edilmesi sonrasında faaliyetlerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Buradaki temel amaç, bütçe hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın

maliyetini ölçebilmenin yanında harcamaların önceliklendirilmesi sürecine de yardımcı olmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009:13-19).

Stratejik planların kapsama süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Performans programları idare düzeyinde yıllık olarak hazırlanır. Performans programlarında stratejik planda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmak için o yıl hangi hedefin olduğu belirtilir. Performans programlarında yer alan performans göstergeleri performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını, idarenin performans düzeyinin nasıl olduğu konusunda bilgiler verir. Yıl boyunca performans göstergeleri izlenmektedir ve yıl sonuna gelince değerlendirme yapılmaktadır.

4.1.3. Faaliyet Raporları

Faaliyet Raporları, kamu kurumlarının belirlenen performans göstergeleri doğrultusunda, önceden gerçekleştirilen faaliyetlerin ölçülmesi ve performans değerlendirmesinin yapılması suretiyle bir mali yılın sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanmaktadır (EGM, 2015:28-128).

Diğer bir anlatımla faaliyet raporları, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerin idare hakkındaki genel ve mali bilgilerini içeren ve performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan rapordur (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004:35).

Faaliyet raporları, 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinde yer almaktadır. Bu kanun maddesine göre üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu kanun maddesine dayanılarak Maliye Bakanlığınca, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Yönetmelik uyarınca faaliyet raporlarında idare hakkında genel bilgiler, performans bilgileri, mali bilgiler ve öneri ve tedbirler yer alır.

Faaliyet raporunda yer alan performans bilgileri bölümünde amaç ve hedeflere ulaşılması amacıyla yerine getirilen faaliyetlerin ve performans göstergelerinin değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu şekilde performans sonuçları ortaya çıkmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları faaliyet raporlarına iç kontrol güvence beyanı (üst yönetici tarafından imzalanan) ile mali hizmetler birim yöneticisinin beyanı (mali hizmetler biriminin yöneticisi tarafından imzalanan) eklenir. Sonrasında rapor kamuoyu ile paylaşılır.

Kamuoyunun, faaliyet raporlarıyla bilgilendirilmesi hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ile ilgili önemli bir mekanizmadır. Bu raporlar, oldukça önemlidir; çünkü kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen faaliyetlerin gözden geçirilmesini ve değerlendirilmesini sağlamaktadır (Candan, 2009:12-14).

4.2. EGM KURUMİÇİ BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ

Emniyet Teşkilâtı, son yıllarda kendini yenileme noktasında günün şartlarına uygun değişimleri uygulamada oldukça başarılı sayılabilir. Özellikle, polisliğin bir kuvvet olmaktan çıkarak bir hizmet olmasına doğru değişimin gerçekleştirilmesi, temel amaçlardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, son yıllarda kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılan stratejik planlama, performansa dayalı yönetim anlayışı, toplam kalite yönetimi ve diğer modern yönetim teknikleri, Polis Teşkilatı tarafından da uygulanmaya çalışılmaktadır.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda 2011 yılında yapılan değişiklikle performans değerlendirmenin önü açılmıştır. Şöyle ki; kanunun 85. Maddesinde Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi düzenlenmiştir. Oldukça yeterli bir değerlendirme sistemi izlenimi veren sistemde değerlendirme sonuçları ücret ile ilişkilendirilmemiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği gereğince yılda en az bir kere yapılması öngörülen değerlendirmeye ilişkin ayrıntılar ayrıca yönetmelikte belirtilmiştir.

4.2.1. Genel Esaslar

Emniyet Genel Müdürlüğü bireysel performans değerlendirme sisteminin genel ve esas amacı yönetmeliğin 5. Maddesinde belirtildiği üzere “kurumda üstlenilen görevlerin, belirlenen stratejik plan ve hedeflerin yerine getirilmesinde görevli personelin işindeki başarı düzeyini ölçmek ve personelin mesleki gelişimini sağlamak suretiyle kurumda yerine getirilen görev ve hizmetlerin verimini arttırmaktır.”

Kural olarak değerlendirme sisteminin her aşaması açıktır ve şeffaflık esas alınmaktadır. Açık ve şeffaflık, temel olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen yönetsel her türlü karar ve eylemlerin herkes tarafından da bilinmesi, görülmesi, duyurulması, saklanmaması, gizli tutulmaması anlamına gelmektedir (Bilgin, 2004b:39). Bunun yanında sistemde hukukilik ve hesap verebilirlik ölçütleri de bireysel performans değerlendirmesinin olmazsa olmaz ölçütlerinden biri olmalıdır.

Hukukilik ölçütünde, idarenin işlemleri karşısında son sözü hukuk kurallarının söylemesi söz konusudur. Bu sayede kamu kurum ve kuruluşlarında ortaya çıkabilecek keyfi yönetim de engellenmiş olacaktır (Aliefendioğlu, 2001:30-31).

Hesap verilebilirlik ölçütü, kamu yetkililerinin nasıl kullandığı ve raporlandığı konularında sorumlu olması ve gerektiğinde hesap verebilmesidir (Toksöz, 2008:19). Konumuz itibariyle bireysel performans değerlendirme sisteminde performans değerlendirenler açısından hesap verilebilirlik ölçütünün bulunduğu durumu çok iddialı olacaktır. Sistemde “değerlendirme amirleri, personelin performansını adil, tarafsız, önyargısız ve doğru bir şekilde değerlendirmek zorundadır” (Emniyet Genel Müdürlüğü, 2012) denilmekteyse de değerlendirme amirlerinin yaptıkları eylem ve işlemlerden sorumlu tutulmasıyla ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

Performans değerlendirme sonuçları kurum içinde birçok alanda kullanılmaktadır. Bu sonuçlar:

- Hizmet gereklerinde,
Personelin;
- Başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde,
- Performansının geliştirilmesinde,
- Kıdem sırasının tespitinde,
- Rütbe terfiinde,
- Görevde yükselmesinde,
- Asli memurluğa atanmasında,
- Branş işlemlerinde,
- Eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve eğitiminde,
- Ödüllendirilmesinde,
- İstihdamında ve
- Görev yeri değişikliğinde kullanılabilir.

4.2.2. Performans Değerlendirme Kurulu

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından bireysel performans değerlendirme sistemi ile ilgili tüm iş ve işlemler Performans Değerlendirme Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Sistem ile ilgili verilen tüm görevler bu kurul tarafından yürütölmektedir.

Performans Değerlendirme Kurulu belirli üyelerden oluşmaktadır. Bu kurul, Emniyet Genel Müdürü veya bu konuyla ilgili görevlendireceği bir Genel Müdür Yardımcısının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Birinci Hukuk Müşaviri, Eğitim

Dairesi Başkanı, Personel Dairesi Başkanı ve Strateji Geliştirme Daire Başkanından oluşmaktadır.

Kurulun çalışmalarının sekreteryası EGM Personel Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Kurulun tüm çalışmaları ve raportörlük hizmetlerini yine Personel Dairesi Başkanlığı yürütür. Kurul, Kurul Başkanının çağrısı üzerine yılda en az bir kez toplanır. Bu toplanma genellikle performans değerlendirme notlarının verildiği Ocak ayı içerisinde olmaktadır.

Performans Değerlendirme Kurulu, başkan dahil salt çoğunlukla toplanır, kararlar oy çokluğu ile alınır. Oylarda eşitlik halinde başkanın katıldığı tarafın oyu üstün sayılarak karar alınmaktadır.

4.2.3. Değerlendirme Amirlerinin Belirlenmesi

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Değerlendirme amirleri, Performans Değerlendirme Kurulu tarafından ve her personel için genel olarak iki amir olarak belirlenir. Değerlendirme amirlerinin, en alt basamak olarak büro amiri ve dengi amirler esas alınarak değerlendirilecek personelin görev unvanına ve teşkilat yapısına göre kademe kademe belirlenmesi esastır. Ancak, görev yapılan yer, personel sayısı, görevi etkileyen çalışma şartları, iş yükü, teşkilat yapısı gibi ölçütlerin bir veya birkaçı göz önünde bulundurularak, daha alt ve daha üst kademelerde bulunan hiyerarşik amirler de değerlendirme amiri olarak belirlenebilmektedir.

Görev unvanı ve hiyerarşik bağlılıktan dolayı birden fazla değerlendirme amirinin bulunmadığı durumlar söz konusu olabilmektedir. Bu durumda Kurul tarafından tek değerlendirme amiri de tayin edilebilir. Değerlendirme dönemi içerisinde, personel ile birlikte en fazla süre çalışan amir değerlendirme amiri/amirleri olarak belirlenir.

Değerlendirme amirleri, değerlendirme amirleri cetvelinde gösterilir. Bu cetvel, değerlendirme dönemi öncesinde PBS’de (Performans Bilgi Sistemi) yayınlanır. Değerlendirme dönemi içerisinde yeni kurulan, kaldırılan veya değiştirilen birimlere ilişkin değerlendirme amirleri cetveli performans değerlendirme kurulu tarafından belirlenerek PBS’de yayınlanır. Kurul tarafından belirlenen değerlendirme amirleri cetveli Bakan onayı ile yürürlüğe girer.

Değerlendirme amirinin/amirlerinin değerlendirme notlarının verildiği 1 Ocak-31 Ocak tarihleri arasında yurtdışı görev, ücretsiz izin, hastalık izni, tutukluluk, hükümlülük, görevden uzaklaştırılma, emeklilik, kurum dışı geçici görevlendirme veya herhangi bir nedenle Teşkilattan fiilen ayrı bulunmalarından dolayı -PBS üzerinde yapılması gerektiğinden- değerlendirme yapamayacaklardır. Bu hallerde konuyla ilgili uygulama Kurul tarafından karara bağlanması gerekmektedir.

Personel hakkında değerlendirme yapılacak dönemde, değerlendirilen personel ile aralarında, sonradan kalksa bile evlilik bağı, ikinci dereceye kadar kan hısımlığı veya evlat edinme ilişkisi bulunan personel değerlendirme amiri olamaz. Bu durumda yine takip edilecek yol Performans Değerlendirme Kurulu tarafından belirlenecektir.

Belirlenen değerlendirme amirlerinin yanında birim amirleri ve şube müdürleri, gerekli görmeleri halinde, kendilerine bağlı tüm personel hakkında değerlendirme yapabilmektedirler. Fakat bu gerekli hallerin ne olduğu ile ilgili bir belirlilik ve yasal düzenleme bulunmamaktadır.

4.2.4. Değerlendirme Zamanı

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Bireysel performans değerlendirmesi, -aday memurlar hariç- yıllık olarak yapılır ve değerlendirme notları 1 Ocak-31 Aralık tarihleri arasındaki dönemde verilir. Aday memurların performans değerlendirmeleri yılda iki kez ve 6 aylık olarak yapılmaktadır. Değerlendirme amirleri, belirtilen süre içerisinde ilgili personel hakkında PBS üzerinden değerlendirmesini yapmak zorundadırlar.

Değerlendirmenin dönemi içerisinde yapılması ile ilgili; kendisine bağlı personelin değerlendirmesinin zamanında yapılmasından ikinci değerlendirme amiri, ikinci değerlendirme amiri bulunmayan durumlarda birinci değerlendirme amiri, birime bağlı tüm personelin değerlendirmesinin zamanında yapılmasından ise illerde personel Şube müdürü ilçelerde personel büro amiri ve diğer birimlerde personel iŐlerinden sorumlu büro amiri sorumludur. Belirlenen süreler içerisinde değerlendirme yapmayanlar hakkından disiplin hümleri uygulanmaktadır.

4.2.5. Formlar

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Değerlendirme süreci içerisinde personelin performansının değerlendirilmesinde performans gözlem ve takip formu ve performans değerlendirme formu olmak üzere iki form kullanılmaktadır.

Değerlendirmenin yapıldığı Ocak ayı içerisinde doldurulan ve personelin performans değerlendirme puanını belirleyen esas form performans değerlendirme formudur.

4.2.5.1. Performans Gözlem Ve Takip Formu

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Performans gözlem ve takip formu, personelin performansının yıl boyu izlenmesini, performans değerlendirme formu doldurulurken değerlendirme amirlerinin değerlendirme hatalarına düşmemelerini sağlamak için doldurulan formdur. Bu form esas değerlendirmeye hazırlayıcı nitelikte olan ve değerlendirme amirinin, doğru, tarafsız, adil ve objektif bir değerlendirme yapabilmesine imkân sağlamak amacıyla, kayıt giren amirin kanaat ve algısına dayalı mütalaasını belirttiği formdur. *(Kocaeli 1. İdare Mahkemesinin 12.11.2013 tarih, 2013/342E ve 2013/1190K nolu kararında performans değerlendirme notunun objektif olarak düzenlenmediği sonucuna varıldığından bahisle düşük verilen performans notu ile ilgili işlemin iptaline karar vermiştir).*

Açıklık, şeffaflık, hukukilik ve hesap verebilirlik ölçütlerine aykırı denebilecek şekilde sadece değerlendirme amirleri tarafından görülmekte ve bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmaktadır.

Değerlendirme amirleri, gözlem ve takip formunu doldururken personelinin çalışmalarını takip ederek performans değerlendirme formundaki değerlendirme ölçütleri paralelinde olumlu ya da olumsuz olarak kayda değer gördüğü hususları içeren gözlemlerini PBS’ de bulunan performans gözlem ve takip formuna tarih, konunun özeti ve konu ile görüşlerini belirterek kaydederler.

Performans gözlem ve takip formuna kaydedilecek bilgiler personelin iş performansına ilişkin değerlendirmelerden oluşmalı ve somut bilgiler olmalıdır. Değerlendirme amirleri tarafından gözlemlenen olay veya davranış, performans gözlem ve takip formuna olay veya davranışın gerçekleşmesinden itibaren bir ay içerisinde, aralık ayındaki gözlemlerin de 31 Aralık tarihine kadar PBS’ ye kaydedilmek zorunludur.

Performans gözlem ve takip formuna veri girmeye, değerlendirme amirleri dışında personelin birlikte çalıştığı diğer sıralı amirler de yetkilidir. Personelin ek görevler sebebi ile birlikte çalışmış olduğu amirleri de birlikte yürütülen görevle

ilgili gözlemlerini performans gözlem ve takip formuna PBS üzerinden veri olarak girebilmektedir.

Personelin “Gözlenen performans ortalamasının çok üzerinde” ölçeklerinin seçilerek değerlendirilebilmesi için performans alanlarının her birindeki performans değerlendirme ölçütlerinden en az biri için bu değerlendirmelerle irtibatlı olacak olumlu kaydın yapılması zorunludur. Aynı şekilde “Gözlenen performans ortalamasının çok altında” ölçütlerinin seçilerek değerlendirilebilmesi için irtibatlı olumsuz kaydının bulunması gereklidir. Böylelikle girilen bilgilerin personelin doğrudan iş performansı ile ilgili bilgileri içermesi gerekmektedir.

4.2.5.2. Performans Değerlendirme Formu

Personelin performansının değerlendirmesinde kullanılan performans değerlendirme formunda personelin kimlik bilgileri, çalıştığı birim ve görevine ilişkin bilgiler bulunmaktadır. Bunun yanında;

- Performans değerlendirme ölçütlerinin yer aldığı performans alanı,
- Performans değerlendirilmesinde kullanılan ve performans değerlendirme alanı içerisinde bulunan görevlerle ilgili personelden beklenen davranışları içeren performans değerlendirme ölçütleri,
- Görevin yerine getirilmesinde personelden beklenen işe yönelik davranışları içeren bireysel performans göstergeleri yer almaktadır.

Performans değerlendirme formu gerektiğinde, hizmet sınıflarına, birimlere, alt birimlere, branşlara ve rütbelere göre ayrı ayrı hazırlanabilir. Halihazırda performans değerlendirme formları sadece rütbelere göre hazırlanmaktadır. Performans değerlendirme formları genel olarak performans değerlendirme modülü içerisinde yer alır ve işlemler bu modül üzerinde yapılır.

Performans değerlendirme formu doldurulurken değerlendirilen personelin değerlendirme dönemi içerisindeki PBS’de yer alan izin, rapor, ödül, sürücü belgesi sınıfı, ceza ve soruşturma bilgileri ile formun doldurulmasında ihtiyaç duyulacak diğer bilgiler, değerlendirme amirlerine PBS’de gösterilmektedir.

4.2.6. Performans Görüşmesi

Performans görüşmesi, birimin ve personelin performansının yükseltilmesini sağlamak amacıyla personelin çalıştığı ve değerlendirme amiri unvanındaki sıralı ilk amiri ile değerlendirilen personel arasında gerçekleşen görüşmedir. Performans görüşmesinin yılda en az bir kez yapılması gerekmektedir. Görüşme adetinin üst sınırı bulunmamaktadır. Fakat ilk performans görüşmesinin değerlendiren ile personel arasında beraber çalışılan ilk üç ay içerisinde yapılması zorunludur.

Performans görüşmesinde genel olarak değerlendirme amiri ile personel arasında değerlendirme amirinin yol gösterici ve rehberlik edici rolünde karşılıklı olarak;

- Personelden neler beklendiği,
- Kendisini nasıl geliştirmesi gerektiği,
- İş performansını etkileyen ve iyileştirilmesi için yapılabilecek işlemler ve
- Personelin verimi ve motivasyonunun en üst seviyeye çıkarılmasına katkıda bulunabilecek hususların görüşülmesi gerekmektedir.

Yapılan performans görüşmesi, performans görüşmesinin tarihi ve görüşülen yer görüşmeyi yapan amir tarafından PBS'ye kaydedilmektedir.

4.2.7. Değerlendirme Ölçeği

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Performans değerlendirme formundaki değerlendirme ölçütlerinin karşısında 5 adet ölçek bulunmakta ve bu ölçeklere 1'den 5'e kadar puanlar verilmektedir:

- “Gözlenen performans ortalamasının çok altında” ölçeği, gözlemlenen davranışın o performans değerlendirme ölçütü için ortalamasının çok altında

olduğunu ve bu davranışın çoğu zaman gerçekleştirildiğini ifade eden istisnai bir durumdur. Bu ölçeğin karşılığı 1 puandır.

- “Gözlenen performans ortalamasının altında, geliştirilmeye ihtiyacı var” ölçeği: Gözlemlenen davranışın o performans değerlendirme ölçütü için ortalamasının altında olduğunu ifade eder ve bu davranışın zaman zaman tekrarlandığını gösterir. Bu ölçeğin karşılığı 2 puandır.
- “Gözlenen performans ortalama düzeyde” ölçeği: Gözlemlenen davranışın o performans değerlendirme ölçütü için ortalama düzeyde olduğunu ifade eder ve bu davranışın sürekliliğinde az da olsa aksamlar olduğunu gösterir. Bu ölçeğin karşılığı 3 puandır.
- “Gözlenen performans ortalamasının üzerinde” ölçeği: Gözlemlenen davranışın o performans değerlendirme ölçütü için ortalamasının üzerinde olduğunu ifade eder ve bu davranışın çoğu zaman gerçekleştirildiğini gösterir. Bu ölçeğin karşılığı 4 puandır.
- “Gözlenen performans ortalamasının çok üzerinde” ölçeği: Gözlemlenen davranışın o performans değerlendirme ölçütü için ortalamasının çok üzerinde olduğunu, ortalamasının üzerinde fazladan gayret gösterildiğini ve bu ortalamasının üzerindeki davranışın sürekli gerçekleştirildiğini ifade eden istisnai bir durumdur. Bu ölçeğin karşılığı 5 puandır.

4.2.8. Atış, Eğitim Ve Fiziksel Yeterlilik Performansı

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

Sadece Emniyet Hizmetleri Sınıfında bulunan personelinin atış performansı, performans değerlendirme formu içerisinde değerlendirilebilir ve bu durum seçimlidir. Atış performansının ölçülmesinde atış yapmak için belirlenen silahlar ile zati demirbaş silahlar kullanılır. Atış hedefleri, mesafesi, süresi, pozisyonu ve tekniği bütün personel için aynı olarak belirlenir.

Personelin meslek içerisinde kendi çalıştığı birimi ya da branşı ile ilgili almış olduğu eğitimler de performans değerlendirme formu içerisinde değerlendirmeye alınabilir. Hangi birim veya branş için, hangi ortamda (dijital, yüz yüze, uygulamalı vb.) ve hangi konularda düzenlenen eğitimlerin değerlendirmeye alınacağı, nasıl ölçüleceği, performans değerlendirme puanına etkisi ve kimlere uygulanacağı ile ilgili hususlar ayrıca Performans Değerlendirme Kurulu tarafından karara bağlanır.

Yine sadece Emniyet Hizmetleri Sınıfı personelinin fiziksel yeterlilikleri ile ilgili performans değerlendirme ölçütleri belirlenerek performans değerlendirme formu içerisinde değerlendirmeye alınabilir. Fiziksel yeterlilik performansının ölçülmesinde uygulamalı fiziksel testler ve/veya fiziksel ölçütler kullanılır. Bu ölçümler birimler bünyesinde kurulacak komisyonlar tarafından yapılabileceği gibi kurum dışında da yaptırılabilir.

4.2.9. Değerlendirme Süreci

(Bu başlık altında Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum içi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar da esas alınmıştır.)

Değerlendirme sürecinde değerlendirme amirleri, yıl içerisinde personelinin çalışmalarını yakından takip ederek değerlendirme sürecinde performans modülü üzerinden değerlendirme yapacağına *(Kocaeli 2. İdare Mahkemesinin 23.01.2014 tarih, 2013/318E ve 2014/45K nolu kararında performans dönemi kapsamında yer alan eylemler sebebiyle verilen düşük performans notu verilemeyeceğine hükmetmiştir)* ilişkin beyanı onayladıktan sonra değerlendirmesini yapmaktadır. Şöyle ki;

- Birinci değerlendirme amiri, performans değerlendirme formunda bulunan performans değerlendirme ölçütlerine ilişkin gözlem ve algılarını değerlendirme ölçeklerinden uygun olanı işaretlemek sureti ile değerlendirir. Birinci değerlendirme amiri değerlendirmesi bittikten sonra yaptığı değerlendirmeyi onaylar.
- Birinci değerlendirme amirinin değerlendirmesinden sonra belirlenmişse ikinci değerlendirme amiri, varsa sadece birinci değerlendirme amirinin

değerlendirmesindeki katılmadığı performans değerlendirme ölçütüne/ölçütlerine ilişkin değerlendirmesini yapar. Diğer performans değerlendirme ölçütleri birinci değerlendirme amirinin değerlendirmesi ile aynı olarak hesaplanır. İkinci değerlendirme amiri değerlendirmesi bittikten sonra yaptığı değerlendirmeyi onaylar.

- Değerlendirme zamanı içerisinde birim amirleri ve şube müdürleri; gerekli görmeleri halinde, performans değerlendirme formunda bulunan değerlendirme yapmak istedikleri performans değerlendirme ölçütlerine ilişkin gözlem ve algılarını değerlendirme ölçeklerinden uygun olanı işaretlemek sureti ile değerlendirir. Değerlendirmesi bittikten sonra yaptığı değerlendirmeyi onaylar.

Değerlendirme amirleri tarafından değerlendirme yapıldıktan sonra puanlar şu şekilde hesaplanmaktadır:

- Birinci değerlendirme amirinin değerlendirme ölçütü için seçmiş olduğu değerlendirme ölçeği ile değerlendirme yapılan ölçütün ağırlık katsayısının çarpımı, değerlendirme ölçütünün birinci değerlendirme amiri tarafından belirlenen puanını oluşturur.
- İkinci değerlendirme amirinin, birinci değerlendirme amirinden farklı olarak değerlendirme ölçütü için seçmiş olduğu değerlendirme ölçeği ile değerlendirme yapılan ölçütün ağırlık katsayısının çarpımı, performans değerlendirme ölçütünün ikinci değerlendirme amiri tarafından belirlenen puanını oluşturur. İkinci değerlendirme amiri tarafından işaretleme yapılmayan ölçütler için ikinci değerlendirme amirinin puanı, birinci değerlendirme amiri ile aynıdır.
- Birim amirleri ve şube müdürleri değerlendirme yapmış ise değerlendirme amirlerinden farklı olarak seçilen değerlendirme ölçütü için seçilen değerlendirme ölçeği ile değerlendirme yapılan ölçütün ağırlık katsayısının çarpımı, performans değerlendirme ölçütünün birim amiri, şube müdürleri tarafından belirlenen puanlarını oluşturur.
- Her bir ölçüt için değerlendirme yapan amirlerce oluşturulan puanların aritmetik ortalaması ile elde edilen sonuç performans değerlendirme ölçütünün puanını oluşturur.

- Her bir performans alanının puanları, alanın içinde bulunan performans değerlendirme ölçütlerinin puanlarının toplamıdır. Performans alan puanlarının aritmetik ortalaması ise personelin performans değerlendirme puanıdır.

Performans değerlendirme ölçütleri için belirlenen ağırlık katsayıları her bir performans alanı için toplamda 1 olacak şekilde dağıtılmaktadır. Performans değerlendirme puanı; 1,00 ila 5,00 (bu puanlar dahil) arasındaki puanlardır.

Performans değerlendirme puanları aşağıdaki şekilde derecelendirilir:

- Yetersiz performans değerlendirme puanı; 1,00 ila 1,99 (bu puanlar dahil) arasındaki puanlardır.
- Yeterli ama kendisini geliştirmesi gerekir performans değerlendirme puanı; 2,00 ila 2,99 (bu puanlar dahil) arasındaki puanlardır.
- İyi performans değerlendirme puanı; 3,00 ila 3,99 (bu puanlar dahil) arasındaki puanlardır.
- Çok iyi performans değerlendirme puanı; 4,00 ila 5,00 (bu puanlar dahil) arasındaki puanlardır.

Değerlendirme işlemi tamamlandıktan sonra performans değerlendirme puanı elektronik ortamda ilgili personelin bilgisine sunulur.

Personel, performans değerlendirme puanına 25 Şubat tarihine kadar itiraz edebilir. Yapılan itiraz incelemesi maddi hata yönüyle yapılır ve inceleme 5 iş günü içerisinde sonuçlandırılır. Maddi hatanın tespiti halinde düzeltme yapılarak sonuç personele bildirilir.

Performans değerlendirme puanı yetersiz olan personel yazılı olarak uyarılır. Bir yıllık performansı yetersiz olarak değerlendirilen personelin görev yeri, birimi içerisinde birinci değerlendirme amiri değişecek şekilde değiştirilir. Sonraki bir yıllık performansı da yetersiz olarak değerlendirilen personel hizmet içi eğitime tabi tutulur. Eğitim sonunda yapılacak sınavda başarısız olanlar ile hizmet içi eğitimde

başarılı olmakla birlikte, yapılan ilk bir yıllık değerlendirmede yine performansı yetersiz olarak değerlendirilenler başka bir birime atanırlar.

Üç yıl üst üste performansı yetersiz olarak değerlendirilen personel Rehberlik ve Psikolojik Danışma Büro Amirliğine sevk edilir. İlgili uzmanlarca yapılacak değerlendirmeye göre, personel, danışma sürecine alınabilir veya gerekli görülmesi halinde sağlık kuruluşlarına sevki önerilebilir.

Değerlendirme sisteminde Emniyet teşkilatı personeli için ücrete dayalı bir ödüllendirme mekanizması oluşturulmadığı görülmektedir. Performans değerlendirme puanına göre üç yıl üst üste çok iyi performans değerlendirme puanı alan personele Emniyet Genel Müdürlüğünce Üstün Performans Belgesi verilir. Beş kez Üstün Performans Belgesi alan personele Üstün Performans Madalyası ve Brövesi verilir.

5. PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN İDARİ İŞLEM UNSURLARI AÇISINDAN ANALİZİ

1982 Anayasası Hukuk Devleti ilkesine bünyesinde başta 2. maddesi olmak üzere yer vermiş ve bu ilkeyi benimsemekle hukuk devleti olmanın gerekliliğini anayasal düzeyde işlemiştir. Bu ilkenin esas amacı devlet içinde bütün kamusal hizmet ve idari birimlerin, yargısal denetime tabi tutulabilmesidir.

Hukuk Devleti ilkesinin yansıması olan idarenin önemli özelliklerinden birisi de, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulması ve bu yargısal denetimin genel mahkemeler (adli yargı yerleri) değil, özel mahkemeler tarafından yapılmasıdır.

İdarenin, idari yargı yerlerince yargısal denetime tabi tutulması hukuk devleti ilkesinin en önemli unsurunu oluşturmaktadır. Buradan hareketle, yalnızca idarenin değil, Devletin de bütün eylem ve işlemlerinin yargısal denetimine tabi tutulması olgusu da hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucu olmaktadır.

Kural olarak idarenin işlem ve eylemleri üzerindeki yargısal denetim, hukuka uygunluk açısından yapılmaktadır. İdarenin işlem ve eylemlerinin yerindeliği yargı yerlerince denetlenemez. Yerindelik denetimi ise idarenin kendi iç birimlerince yapılmakta olup idari yargının görev alanı dışında kalan bir konu olmaktadır (Demirkol, 1995:5-25).

İdari davaların esastan incelenmesi sırasında, idari işlemin unsurları göz önünde bulundurulur. Bu unsurlardan birisinde bile hukuka aykırılık olursa, işlemin hukuka aykırı olduğu kabul edilir ve buna ilişkin butlan ve yokluk yaptırımları uygulanır (Derdiman, 2014:201).

İdari işlemler yargısal denetime tabi tutulurken hukuka uygunluk denetiminin esas unsurları olan "Yetki", "Şekil", "Sebepl", "Konu" ve "Maksat" unsurlarından birinin veya birkaçının sakat olması halinde işlemlerin iptale mahkum edilmeleri gerekmektedir.

5.1. Yetki unsuru

İdare hukukunda "yetki" kamu düzeni ile ilgili bir terim olup, idarenin ve kamu görevlilerinin yetkileri yasalar ile belirlenmektedir. Kamu görevlisi, kamu hizmetini yerine getirirken önceden yasa, tüzük, yönetmenlik gibi hukuki düzenlemelerde kendisine verilmiş olan yetkiyi kullanmak durumunda olup, gerektiği halde yetkinin kullanılmaması hali de sorumluluk teşkil etmekte ve aynı zamanda hukuka aykırılık sebebi olmaktadır.

İdare hukuku anlamında yetki, idari işlemin sadece kanunla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini ifade eder. Bu anlamda yetki, bir kişiye değil bir makama verilmiştir. Ayrıca bir hak değil, bir yükümlülüktür (Akyılmaz ve Sezginer, 2001:217). Yetki ve görev kimi zaman çakışsa da yetki, esas olup görevden önce gelmektedir. Yetkinin olmadığı yerde görevden söz edilemeyeceği gibi yetki, dayanağını yasa veya bir düzenleyici tasarrufla bulmaktadır. Görev ise yetkiden sonra gelir ve ikinci bir öğedir. Kaldı ki yetki

hukuksal gücü ifade etmekle birlikte kamu görevlileri kendilerine tanınan yetki sınırları içinde kalmalıdır.

Yetki unsurunun içinde kişi, konu, yer ve zaman bakımından yetki kavramları yer almaktadır.

Kişi bakımından yetki, idari faaliyet için hangi makamın irade açıklamaya yetkili olduğunu; konu yönünden yetki ise belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade eder. Yer bakımından yetki ile yetkinin kullanılabilmesi coğrafi alan; zaman bakımından yetki ile de görevlinin yetkisinin belli bir süre dahilinde kullanması gerektiği belirtilmektedir (Akyılmaz ve Sezginer, 2001:220).

EGM Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminde performans notunu belirleyecek formları dolduracak olan değerlendirme amirleri 1 yıl içerisinde personelin en çok çalıştığı amirler olarak belirlenir. Değerlendirme amirlerinin yetkisi performans değerlendirme konusunda olacaktır. Değerlendirme amiri yetkili olduğu memuriyet mahallindeki personeller için değerlendirme amiri olarak belirlenmektedir ve bu yetkilerini her yıl 1-31 Ocak tarihlerinde yapmak durumundadırlar.

5.2. Şekil-Usul Unsuru

Şekil, aslında usûlün bir parçası olmakla birlikte iptal nedeni olarak daha kapsamlıdır, usulü de kapsar. İdari bir işlemin yapılması sırasında uyulması gereken şekil kuralları, ana kural ve ikincil kural olarak ikiye ayrılır (Gözübüyük, 1983:216). Ana kural, kararın içeriğini etkileyen ve genellikle ilgilinin yararına görülmüş kurallardır. Bu kurallara uymamak hukuka aykırı bir durum yaratır. İkincil nitelikteki kurallar ise daha çok kararın içeriğini etkilemeyen kurallardır.

Danıştay, bu kavramları içtihatlar ile geliştirmiştir. Karar yeter sayısına uyulmaması, kararnamedeki imza eksikliği gibi şekil eksiklikleri iptal nedeni olarak görülmüş; kararda tarih olmaması, isim veya görevlerin yazılmaması iptali gerektiren

nitelikte görülmemiştir. Yine Danıştay, asistanlık sınavının üç yerine beş kişilik jüri ile yapılmasını hukuka aykırı kabul etmiştir (Danıştay, 1969). Önışlem, hazırlık işlemleri gibi ifade edilen işlemler, iptal davasına konu teşkil etmez. Bu işlemlerdeki sakatlıklar, asıl işlemle birlikte dava konusu olabilirler.

EGM Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminde ilgili yönetmelikte gösterilen şekil-usul'ler takip edilerek değerlendirme işlemleri yapılmaktadır. Genel olarak PDS üzerinden takip edilerek işlem yapıldığı için şekil-usul yönünden herhangi bir aksaklığa yer verilmemektedir, sıralı işlemler sistem üzerinden otomatik gerçekleşmektedir.

5.3. Sebep Unsuru

İdari işlemden önce gelen ve idareyi belirli bir işlem yapmaya sevk eden etkenler, idari işlemin sebebi olarak gösterilebilir. Diğer bir söyleyişle idareyi işlem yapmaya sevk eden saiktir, işlemin gerekçesidir.

İdare hukukunun, özel hukukla ayrıldığı temel noktalardan birisi sebep konusudur. Özel hukukta işlemin mutlaka sebep içermesi gerekmez. Sebepsiz işlem olabilir. Ancak idare hukukunda işlemin mutlaka sebep içermesi gerekir (Akyılmaz ve Sezginer, 2001:225). İdari işlemin sebebi mevzuatta açıkça belirtilmiş olabilir ya da “kamu düzeni, görülen lüzum üzerine vb.” gibi muğlak kavramlarla kapalı olarak ifade edilmiş olabilir.

İdari işlemin belli bir sebebe dayanması gerektiği açık bir kuraldır. Ayrıca bu sebep, bir hukuk kuralına dayanmalıdır. Dolayısıyla idari işlemin sebebinin olmaması ya da sebebinin hukuka aykırı olması halinde işlem iptal edilir.

İdarenin dayandığı sebep hukuki olabilir ancak gerçeğe aykırı ise yine iptal edilmelidir. Örneğin; memurun talebi üzerine bir karar aldığını belirten idarenin kararı, memurun talebi olmadığına ortaya çıkması halinde sebep yönünden hukuka aykırı olacaktır (Gözübüyük, 2004:227).

İdarenin dayandığı sebebin nitelendirilmesinde denetiminin yargı tarafından yapılabileceği savunulmaktadır (Gözübüyük, 1983:228). Ancak bunun yerindelik denetimi olmaması gerektiği açıktır. Örneğin; kamulaştırılacak taşınmazın iyi seçilip seçilmediği, başka taşınmazın seçilmesi gerektiği yönünde bir değerlendirme yapılmamalıdır.

EGM Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminde sebep Emniyet Teşkilatında performans yönetimi/performans değerlendirme sisteminin uygulanmasının yönetmelikte düzenlenmesir.

5.4. Konu Unsuru

İdari işlemin doğurduğu hukuki sonuç, idari işlemin konusunu oluşturur. Çoğu zaman idari işlemin adı, o işlemin konusunu oluşturur. Örneğin, kamulaştırma işleminin konusu, özel mülkiyetteki bir taşınmazın kamulaştırılmasıdır.

İdari işlemin iptalini gerektiren konu unsuru sakatlıkları aşağıda sıralanmıştır (Karavelioğlu, 2009:70):

- İşlemin dayanağının kanun, tüzük, yönetmelik ve hukukun genel ilkelerine aykırı olarak seçilmesi,
- Mevzuata göre karar alınması gereken bir hususta karar alınmaması, alınmaması gereken bir hususta karar alınması,
- Kanunda aykırı bir hüküm olmadıkça, hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ve kişilere yükümlülük getirilmesi,
- İdarenin kendisine tanınan takdir yetkisi içerisinde seçtiği konunun; hukuka, gerçeğe ve kamu yararına uygun olarak seçilmemesi,
- İdarenin konu belirleme hususunda mevzuatça kendisine tanınan takdiri seçeneklerin dışına çıkarak mevzuatta gösterilmeyen başka konulu bir işlem tesisi.

EGM Kurumiçi Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminde konu personelin performansının değerlendirilmesidir ve işlem kanun ve ilgili yönetmelikte belirtilen hususlar gözönünde bulundurularak yerine getirilir. Örneğin; İl Emniyet

Müdürlüklerinde değerlendirme birim amiri İl Emniyet Müdürü olduğu halde Emniyet Müşaviri veya İçişleri Bakanı bu yetkiyi kullanamaz.

5.5. Amaç Unsuru

Amaç, idari işlemin yöneldiği nihai hedeftir. Her idari işlemin amacı kamu yararadır. Dolayısıyla hiçbir idari işlem, kamu yararı amacının dışına çıkamaz. Kişisel amaç, ekonomik çıkar, siyasi çıkar, kin, nefret, düşmanlık; kamu yararı amacının dışındadır. İspatı, en zor unsurlardan birisidir.

Bazı işlemler için kanunda kamu yararına uygun olmak şartıyla daha özel ve daha dar kapsamlı amaç öngörülebilir (Sezginer, 1991:207). O zaman bu işlem o amaca aykırı olarak yapılamaz, o amaca aykırı olmakla birlikte kamu yararına uygun bir başka amaçla da yapılırsa hukuka aykırı olur (Gözübüyük, 2005:233). Örneğin, kolluk işlemlerinin amacı kamu düzenini sağlamaktır. Kamu düzeni, kamu yararına göre daha dar kapsamlı bir amaçtır. Kolluk işlemleri bu amacı aşan; ama yine kamu yararına uygun olan bir amaçla yapılırsa dahi amaç bakımından hukuka aykırı olurlar. Hazineye gelir sağlamak kamu yararına yarar; ancak kamu düzenini sağlama kapsamına girmez.

EGM Kurumiçi Bireysel performans değerlendirme sisteminde de genel amaç kamu yararadır. Özel amaç ise yönetmeliğin 5. Maddesinde belirtildiği üzere “kurumda üstlenilen görevlerin, belirlenen stratejik plan ve hedeflerin yerine getirilmesinde görevli personelin işindeki başarı düzeyini ölçmek ve personelin mesleki gelişimini sağlamak suretiyle kurumda yerine getirilen görev ve hizmetlerin verimini arttırmaktır” denebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TEFTİŞ UYGULAMASI

1. TEFTİŞ UYGULAMASINA GENEL BAKIŞ

Teftiş uygulaması, üzerinde çok durulmayan daha çok denetim sistemi çerçevesinde yürütülen tartışmalar, teftiş kavramını geri planda bırakmıştır. Teftiş kavramı, denetim ve soruşturma işlemlerini de kapsamakla birlikte kurumun amaçlarına ulaşması için personele yapılan mesleki rehberlik ve yardım olarak nitelendirilebilir.

Her kurumun amacına ulaşabilmesi için sahip olduğu ve yararlanabileceği kaynakları en iyi bir şekilde kullanması gerekir, örgütün amaçlarına ulaşma derecesi, bir bakıma kaynakları kullanabilme derecesine bağlıdır. Bu nedenle, kurum çalışmalarının sürekli olarak gözetim ve denetim altında tutulması, kaynakların kullanılma durumlarının belirlenmesi zorunludur (Köksal, 1974:51). Bu nedendir ki kurumların denetlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Bugün bütün teftiş birimleri, kuruluşlarının bünye içi çalışmalarının yasalara uygunluğunu ya da özel kişi veya kuruluşların yasalarla konulmuş kurallara uyup uymadıklarını denetleme görevi yapmaktadırlar. Teftişte amaç kabaca “memur ya da vatandaş tarafından yapılan çalışmaların yasalara, daha çok biçimsel yönden, uygun olup olmadığını amaçlamak” şeklinde sınırlanmış görünmektedir (Çoker, 1992:58).

1.1. Teftiş Süreci ve Teftiş Uygulaması

Teftiş, “hizmetlerin ulusal ve yerel performans standartlarını, yasal ve mesleki gereklilikleri ve hizmetin kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı hakkında bağımsız bir kontrol sağlayan ve raporlamada bulunan periyodik ve hedefli

bir inceleme sürecidir” (Yörüker, 2004:26).

Teftiş, bir kurumdaki tüm iş ve işlemlerin denetlenmesidir. Kurumdaki teftişin konusunu taşınır ve taşınmaz mallar ile personel, işlemler ve faaliyetler oluşturur. Teftiş düzenlilik, performans ve yerindelik denetimini de içermektedir. Bu yönüyle teftiş, bütünlük bir denetim olarak ifade edilebilir. Teftişin düzenleyici tarafı olduğu gibi önleyici tarafı da vardır (Yücel, 2009:54-63).

Denetim, teftiş kavramına nazaran geniş kullanım alanı olan ve daha genel bir kavramdır. Buradan yola çıkarak teftişi, denetim çeşitlerinden biri olarak sayabiliriz. Bunun yanında teftiş, içinde denetimi de içeren bir süreçtir.

Denetim uygulamasında soruşturma ve inceleme bulunmamaktadır. Teftiş faaliyeti içerisindeki denetim, yerine getirilen hizmetin denetlenmesini ifade eder. Dolayısıyla teftiş sürecindeki denetim, işlev olarak denetimi karşılamamaktadır. Teftişteki denetim ifa edilen hizmet faaliyetlerinin denetimidir ve hizmetin yürütülme süreci ve sorumlu personellerinin denetlenmesini kapsamaktadır (Akbulut vd., 2012:5).

Teftiş, bakanlıklarda bakan adına yapıldığı için dolaylı olarak bir siyasi denetimdir. Dolayısıyla teftiş, halkın temsilcisinin görevlendirdiği görevlilerin atanmış kişileri denetlemesidir. Teftiş görevini yürüten müfettişler emri doğrudan siyasi makam olan bakandan almaktadırlar. Müfettişler bakan dışında hiçbir kişi veya makamdan emir almadıkları gibi, müfettişlerin hiyerarşik olarak aralarında ast-üst ilişkisi de bulunmamaktadır. Müfettişlerin doğrudan bakan tarafından görevlendirilmesi ve bakan adına teftiş yapması, teftişin siyasi yönünü göstermesi bakımından dikkate değer bir noktadır (Akbulut vd., 2012:5). Buna rağmen kural olarak müfettişlerin teftiş faaliyetlerini siyasi saiklere göre değil, hukuki zeminde yapması gerekmektedir.

Teftiş ve denetimin kavramsal sonuçları şu şekilde sıralanabilir (Akbulut vd., 2012:5):

- Teftiş uygulaması yönetimin bir işlevi olan denetimden farklıdır. Çünkü yönetimin işlevi olan denetim, yöneticiler tarafından kurum çalışanları üzerinde kullanılır ve bunun kurum dışındaki bir birim veya kişiler tarafından kullanılması yönetimin işlevsel bütünlüğünü bozacaktır.
- Teftiş uygulaması, bir hizmet denetimidir. Meclise karşı siyasi sorumluluğu bulunan bakan, bu sorumluluğundan dolayı verilen hizmeti dolaylı olarak denetler.
- Teftiş, bakan adına hizmetin denetlenmesidir. Bu yüzden yönetim içinde örgütlenilmesi mümkün değildir.
- Teftiş, soruşturma ve inceleme aşamalarını da içeren bir denetimdir.
- Teftişin siyasi yönünün olması yanında dayanağı hukuktur. Teftişin çerçevesini siyasi saikler değil yasal düzenlemeler oluşturmaktadır.

Teftişin amacı, kurumun faaliyetlerini dikkatle incelemek, belirlemek ve değerlendirmek, yapılan çalışmalarını açıklığa kavuşturmak, kurumun amaçlarından sapmaları veya aykırılıkları tespit etmek, varsa eksiklikleri ve hataları düzeltmek, çalışanlara önerilerde bulunmak, kanunlara aykırı davranış ve uygulama söz konusuysa ilgililer hakkında soruşturma yürütmek ve sonucu üst kademelere iletmektir (Çoker, 1982:63).

Taymaz'a göre teftişin genel amaçları şu şekilde sıralanabilir (Taymaz, 1982: 54-55):

- Kurumun amaç ve politikasına açıklık kazandırmak, geliştirme ve ulaşma yollarını bulmada ilgililere yardımcı olmak,
- Kurumun plan ve programlarının amaçlara uygunluğunu inceleyerek, politika ve uygulamaları karşılaştırmak, farkları ortaya koymak,
- Kurumda yapılan çalışmaların hizmet ettiği çevre ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde geliştirilmesine katkıda bulunmak,
- Kurumda üretilen mal veya hizmetin nicelik ve niteliğini belirlemek, hata ve eksiklikleri ilgililere açıklamak,

- Kurumda hizmetlerin yürütülmesindeki kusur ve eksiklikleri ortaya koymak, düzeltme yollarını bulmak ve ilgililere önermek,
- Kurumun etkinlik alanı ile ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek, sonuçlarını ilgililere açıklamak ve yararlanmalarını sağlamak,
- Kurumda bireyler ve birimler arasındaki ilişkileri geliştirmek, iletişim ve koordinasyon aksaklıklarını gidermek.

Birimlerin iş ve işlemleri üzerinden Teftiş Kurulları aracılığıyla yapılan teftişin amaçları ise özel amaçlar olarak adlandırılır. Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde; "Teftişte esas amaç, denetlenen kurumun gelecekte daha mükemmel sonuçlar elde etmesine ve yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesine yönelik çözüm önerileri getirmektir" denmektedir.

Bir makam adına ve o makam tarafından görevlendirilen elemanlarca yerine getirilen teftiş fonksiyonu, hizmet ve programların başarısına müspet etki ve katkı, kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuattan sapmaları ve yolsuzlukları önleyici ve caydırıcı etki, eğitici, yol gösterici ve bazen de çözümleyici etki sunar (Erdem, 1987:21).

Teftiş uygulaması sırasında ayrıca (Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu, 1990:20);

- Teftiş edilen birimlerin bütün özelliklerinin araştırılması,
- Birimlerin faaliyet alanlarının belirlenmesi,
- Personelin çalışma koşulları ile ilgili değerlendirme yapılması,
- Teftiş edilenlerin bilgi ve ahlaki düzeylerinin belirleyabilmek amacıyla çaba sarf edilmesi,
- Teftiş edilenlere yol gösterilmesi ve eğitilmeleri gerekmektedir.

1.2. Teftiş Ve Denetim Kavramları Arasındaki Farklar

Kamu yönetiminde soruşturmanın yürütülerek ifa edilen hizmetlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi teftiş olarak tanımlanmaktadır. Buna karşın devamlı olarak örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, elde edilen bulgularla yönetime yardımcı olma özelliği bulunan uygulamaya denetim denmektedir (Tortop vd., 2007:139). Başka bir anlatımla teftiş, bitmiş olan iş ve işlemler üzerinde yürütülen faaliyetlerdir. Fakat denetim daha çok süreklilik arz eden ve belli bir dönemde yürürlükte olan işlem ve çalışmalar üzerinde yürütülen bir faaliyetlerdir (Saran, 1997:963).

Teftiş ile denetim arasında çok belirgin farklar olmasa da en önemli fark, denetimin ekonomik konular, teftişin ise daha çok hukuki konular üzerinde durduğudur. Teftiş, kişilerin hizmetleri nasıl daha yaptığını değerlendirir. Denetim de kamu kaynaklarının nerelere, ne şekilde kullanıldığı ile ilgili raporlar hazırlanırken teftiş uygulamasında böyle bir faaliyet bulunmamaktadır.

Yücel'e göre, mesleki yaklaşım bakımından değerlendirildiğinde teftiş ile denetim arasında kamu yönetimi ve hukuk çerçevesinde çeşitli farklılıklar vardır (Yücel, 2009:51-54). şöyle ki;

Öncelikle, teftiş içeriğinde bulunan "insan" unsuruna daha çok yer vermektedir. Bu nedenle de Sayıştay denetimi örneğindeki gibi, kâğit üzerinde yapılabilse de teftiş ancak yerine gidilerek yerinde yapılabilecek bir denetim türüdür.

İkincisi, teftiş, genellikle kamudan kamuya yönelen faaliyetler için kullanılmaktadır. Denetim ise, kamudan özele yürütülen faaliyetler için kullanılmaktadır.

Üçüncüsü, teftiş, devlet teşkilatı içinde en üst yönetici adına yapılan bir görev olmasına karşılık, denetim aynı anlamda değildir ve her düzeydeki yönetici tarafından yapılabilen bir uygulamadır. Denetim denildiğinde kim adına yapıldığı açıkça belli olmamaktadır. Fakat teftiş, bakanlıklarda bakan, diğer kurumlarda ise en üst yönetici ile anılmaktadır.

Dördüncüsü, teftiş, mesleği denetim olan kişilerin yaptığı iş olarak bilinmekte iken, denetim kelimesi aynı anlama gelmemektedir. “Asıl işi yöneticilik olan hiyerarşik amirlerin yaptıkları denetimler için bu kelimenin kullanıldığı pek görülmez” (Yücel, 2009:53).

Son olarak, idari denetim uygulamalarına ve mevzuatına bakıldığında, teftiş görevinin aynı zamanda soruşturma görevini de doğal olarak içerdiği görülmektedir. Bu durum idari denetim uygulamalarında ve mevzuatta açıkça görülmektedir. Buna karşılık denetim uygulamalarında soruşturma yapılmamaktadır (Yürekli, 2012:29).

1.3. Teftiş Ve İç Denetim Arasındaki Farklar

Teftişte, genel itibarıyla hukukilik denetimi yapılmakla birlikte buna ek olarak kamu idarelerindeki eksikliklerin ve aksaklıkların nasıl düzeltileceğinin de rapor edildiği uygulamadır. Ayrıca teftişte çalışanlara rehberlik edilir, bakanlığa danışmanlık hizmeti verilir (Yücel, 2009:54-62).

Müfettişler kurum yönetiminden sorumlu değildir. Bunun yanında kurum hiyerarşisinde, klasik hiyerarşinin dışındadırlar ve doğrudan bakana veya kurumun en üst yöneticisine bağlıdırlar. Müfettişler hazırladıkları raporlarda tavsiyelerini bakanlığa ve ilgili kuruma ileterek danışmanlık ve yol gösterme görevini yerine getirirler.

İç denetim, kurumun yönetimine yardımcı olmak amacıyla kurumun amaçlarına ulaşmasının önündeki muhtemel riskleri tanımlayarak değerlendirir. Risk değerlendirmesi iç denetimin en önemli ayırıcı vasıflarından birisidir. Teftişte ise risk değerlendirmesi yapma durumu bulunmamaktadır. Risk değerlendirmesi kavramı iç denetim ile birlikte ortaya çıkmış bir kavramdır.

İç denetimin ayırıcı özelliğinin risk değerlendirmesi olmasına karşılık, teftişin ayırıcı özelliği de disiplin ve ceza soruşturmasıdır. Teftiş, “hizmetin doğrudan yürütüldüğü taşra birimleri odaklı olarak yerine getirilmekte ve rutin denetim

faaliyetinden çok, soruşturma ve inceleme kapsamlı bir denetim biçiminde karakteristik olarak öne çıkmaktadır” (Akbulut vd., 2012:7).

Teftiş uygulamasında soruşturma faaliyetinden ötürü denetlenenler tarafından teftişin olumsuz değerlendirilmesine sebep olmaktadır. İç denetim ise soruşturmayı içermediğinden ve sadece tavsiyelerde bulunduğundan dolayı olumlu karşılığı bulunmaktadır (Doğmuş, 2010:32).

İç denetimde uluslararası alanda İç Denetçiler Enstitüsü ve Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu gibi uluslararası çapta örgütlenmiş kurumlar bulunduğu gibi, ulusal çapta da Türkiye İç Denetim Enstitüsü ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) gibi meslek örgütleri ve kurulları bulunmaktadır. Teftişin ise uluslararası veya ulusal resmi veya gayri resmi bir örgütlenmesi, üst kuruluşu bulunmamaktadır. Bundan ötürü teftiş uygulamasında ortak bir standart veya ilkelerden bahsetmek mümkün değildir.

Aynı kurum içerisinde yürütüldüğünden dolayı iç denetim sürekliliği bulunan bir denetim çeşididir. Buna karşılık teftiş sürekli değildir çünkü teftiş görevlendirmeye veya üçüncü kişilerin şikâyetlerine bağlı olarak harekete geçmektedir. teftiş faaliyetleri arasında yılın belli dönemlerinde rutin olarak devam eden bir faaliyetler bunun dışındadır.

Teftiş, geçmişe dönük yürütülen bir denetim türüdür çünkü yapılıp bitmiş iş ve işlemler üzerinde gerçekleştirilir. Buna karşılık iç denetimde yapılan eylemleri süreç içerisinde değerlendirme ve geleceğe yönelik yapılması gerekli konular göz önünde bulundurulur.

İç denetimin yapısı gereği karışık ve organize suçlarla mücadelede yetersizliği söz konusudur. Birkaç suçun bir arada bulunması durumunda iç denetim yeterli olamayacaktır. Her ne kadar esas görevi yolsuzlukları ve usulsüzlükleri doğrudan önleme ve ortaya çıkarma olmasa da iç denetimin, teftişin olmadığı bir denetim sisteminde böyle olayları önleme ve ortaya çıkarması güç olacaktır (Alçın, 2009:109).

Denetim işini üstlenen görevliler açısından karşılaştırma yaparsak teftiş, siyasi sorumluluğu bulunan siyasi otoriteye bağlı, müfettişler tarafından, iç denetim ise idari otoriteye bağlı, yönetim ve kurum içindeki görevliler iç denetçiler aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Genel olarak şunu söyleyebiliriz; teftiş ile iç denetim çeşitli farklılıkları ve kendine has özellikleri bulunan denetim türleridir.

2. ÜLKEMİZDE TEFTİŞ UYGULAMASI

Ülkemizde teftiş sistemi, daha çok düzenlilik ve uygunluk denetimi temelinde yapılandırılmıştır. Teftiş faaliyetleri yürütülürken mevzuata uygun hareket edilip edilmediği kontrol edilmekte, aykırılık olması durumunda sorumluların tespit edilip cezalandırılması söz konusudur. Teftiş sistemimiz için belirli bir standartın oluştuğunu söylemek mümkün değildir.

Ülkemizde denetim sisteminde teftiş kurulları önemli bir yer tutmaktadır. Teftiş kurullarının tarihi Osmanlı Devleti'ne kadar uzanmaktadır.

2.1. Genel Olarak Teftiş Sistemi

Teftiş kurulları, başbakanlık, bakanlıklar, bakanlıkların ilgili, ilişkili ve bağlı kurumlarında, yerel yönetimlerde ve diğer kamu kurumlarında teftiş göreviyle görevlendirilen kurullardır. Teftiş kurullarının yapı ve işleyişleri, görevleri, mensuplarının mesleğe giriş ve atanmaları birbirlerine benzerlikler göstermektedir. Bu yüzden tüm teftiş kurullarının ayrı ayrı incelenmesi mümkün değildir.

2.1.1. Teftiş Kurullarının Yapısı Ve Görevleri

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Bakanlıkların merkez teşkilatlarında yer alan teftiş kurullarının çerçevesini belirlemiştir. Ayrıca yönetmelik ve tüzüklerle, teftiş kurullarının kuruluş esasları,

görevleri, yetkileri, mensuplarının mesleğe giriş ve meslekte ilerlemeleri, denetleme yöntemleri düzenlenmiştir.

2.1.1.1. Teftiş Kurullarının Yapısı Ve Müfettişler

Denetim ve rehberlik birimleri olma özelliğini olan teftiş kurulları ilgili bakanlığın veya kurumun teşkilat şemasında yer almaktadır. Fakat normal hiyerarşik düzenlemenin dışında, doğrudan bakana veya en üst düzey yöneticiye bağlı olan birimlerdir. Bu birimlerin kurul olarak isimlendirilmeleri Devlet Denetleme Kurulu veya Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi belirli kurallara göre seçilmiş veya atanmış kişilerden oluşmaları, kararlarını belirli yöntem ve prosedürler çerçevesinde vermeleri, üyelerinin kurul içerisinde eşit oy hakkına sahip olmaları dolayısıyladır (Atay, 1999:134).

Bakanlık teftiş kurullarının çalışma merkezi Ankara'dır. Bazı bakanlıkların illerde grup başkanlıkları; bazı bakanlıkların taşra teşkilatı denetim birimleri bulunmaktadır. Ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu'nun bazı illerde bölge başkanlıklarının olduğu gibi bazı bağlı kuruluşların bölge başkanlıkları vardır.

Kurul başkanı, genellikle ilgili bakanın (veya bağlı kuruluşlarda ilgili kurumun genel müdürü, başkanı vs.) önerisi, Başbakan ve Cumhurbaşkanının onayı üzerine müşterek kararname ile atanırlar. Başmüfettişler müfettişler arasından, müfettişler ise müfettiş yardımcıları arasından teftiş kurulu başkanının önerisi üzerine ilgili bakan veya kurumun en üst amiri tarafından atanmaktadır.

Müfettiş yardımcılığından müfettişliğe atanmak için gerekli süre genellikle 3 yıl iken, başmüfettişliğe atanmak için standart bir süre bulunmamaktadır. Örneğin; Adalet Başmüfettişliği için 5 yıl, Vergi Başmüfettişliği için 10 yıl, Kültür ve Turizm Başmüfettişliği için 10 yıl belirlenmiştir. Müfettiş yardımcılığına giriş, özel durumlar haricinde sınav ile olmaktadır.

2.1.1.2. Teftiş Kurullarının Görevleri

Teftiş kurullarının görevleri 3046 sayılı kanunda ve ilgili tüzük ve yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Ayrıca bazı bakanlıkların ve ilgili, ilişkili veya bağlı kuruluşların kuruluş kanunlarında ve teftiş kurulları tüzük ve yönetmeliklerinde teftiş kurullarına ayrıca özel görevler de verilmektedir.

Genel olarak teftiş kurullarının görevleri (3046 sayılı kanun ve ilgili tüzük ve yönetmelikler esas alınarak);

- Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili teftiş, araştırma ve soruşturma yapmak,
- Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak,
- “zel kanunlarla verilen görevleri yapmak” (27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, madde 23),
- Devlet memurlarının denetimini yapmak.

Teftiş kurullarının başlıca görevleri aynı zamanda teftişin unsurları da sayılmaktadır. Bu unsurlar; tetkik, tesbit, tenkit, tavzih, tashih ve tenbih olmak üzere altı tanedir. Tetkik, tesbit ve tenkit, sona ermiş iş ve eylemler üzerinde yapılır. Tavzih, tashih ve tenbih ile müfettiş, teftiş ettiği kurumdaki çalışanlara yol gösterir ve onlara rehberlik eder. Teftişin; rehberlik, danışmanlık ve yolsuzluklarla mücadele olmak üzere üç tür boyutu bulunmaktadır (Yücel, 2009:60).

Kamu görevlilerinin görevle ilgili veya görev esnasında suç oluşturan eylemleri ile ilgili işlemler müfettişler tarafından yrtlmektedir. Memurların soruşturmasıyla ilgili olarak kanunlarda (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun) geçen ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma işlemleri yrtlmektedir. Müfettişler mevzuatta belirlenen hallerde, geçici bir nlem olarak kamu görevlilerini görevden uzaklaştırabilirler.

Teftiş kurullarının yıllık alışmaları, Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan yıllık çalışma programlarına göre yrtlmektedir.. Bu programlar teftiş kurullarının bağlı oldukları makamın onay vermesiyle kesinleşmektedir.

Müfettişler teftiş faaliyetinden sonra raporlar hazırlarlar. İki tür rapordan bahsedilebilir. Birincisi, müfettişin teftiş ettiği kurum hakkında hazırladığı ve kurumun da cevap verdiği cevaplı rapordur. İkinçisi ise, fezleke şeklindeki raporlardır. Uygulamada bu iki temel raporun dışında müfettişlerin hazırladığı ve teftiş kurullarına göre ismi ve içeriği değişen çeşitli raporlar vardır. (Akbulut vd., 2012:52).

2.1.2. Teftiş Kurullarının Gelişimi Ve Düzenleme alışmaları

Teftiş kurullarının ve müfettişlerin tarihi çok eski zamanlara dayandırılmaktadır. Hicri 721 tarihli Mirat-ı Adalet isimli eserde adalet müfettişliğine yer verilmiştir. Fatih Sultan Mehmet zamanında Anadolu ve Rumeli Kazaskerine teftiş görevinin verilmiştir. Hicri 1281 tarihinde müfettiş-i hkkam kaza yetkisiyle tehiz edilmiştir. Hicri 1329 tarihli Hkkm ve Memurin-i Adliye Nizamnamesi'nin 17. maddesinde de memuriyetler sınıflandırılırken müfettişlerin de yerlerinin belirlenmiştir (T.C. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2014).

Eğitim müfettişliği, Tanzimat Döneminde açılan Rüşdiye Mektepleriyle ortaya çıkmıştır. Bu dönemde teftiş, öğretmene yardım olarak düşünülmüştür. Müfettiş kelimesi ilk defa 1862 yılında Rüşdiye ve Sıbyan okullarını teftiş etmek üzere görevlendirilen memurlar için kullanılmıştır (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, 2012).

Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salname'de kullanılmıştır. 22 Muharrem 1332 (1913) tarihli Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname'de teftiş heyetinden bahsedilmiştir. İlk kez düzenlenen ve Dahiliye Nezaretinin görevlerini belirleyen 19 Muharrem 1286 (1 Mayıs 1869) tarihli bir belgede teftiş ve teftiş kuruluna adım sayılabilecek bir görevlendirme söz konusudur fakat bunun kim

tarafından ve ne şekilde yapılacağı belirtilmemiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, 2015).

Sağlık alanında müfettiş görevlendirmelerinin 1871 yılında başladığı bilinmektedir. 1913 yılında çıkartılan Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi Teşkilatına Dair Kanun-u Muvakkat ile Heyet-i Teftişiyeye kurulmuştur. Diğer taraftan 1913 tarihli ve 545 sayılı Sıhhiye Heyet-i Teftişiyesi Hakkında Nizamname teftiş heyetinin ve müfettişlerin atanması, görev ve yetkilerini açıkça düzenlemiştir. Böylece Sağlık Bakanlığı teftiş kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen ilk müstakil yasal düzenleme bu düzenleme olmuştur (T.C. Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, 2015).

Maliye müfettişlerinin kökeni Fatih Sultan Mehmet zamanına götürülerek, “Bakı Kulu”na dayandırılmaktadır (Erol, 2008:23). “Heyet-i Mümtaze” adıyla da anılan Maliye Teftiş Kurulu, (Maliye Müfettişleri Derneği, 2011) 9 Eylül 1879 (28 Ağustos 1295) tarihli “Teftiş Muamematı Maliye Nizamnamesi” ile “Heyet-i Teftişiyeye-i Maliye” adıyla doğrudan Maliye Nazırına bağlı olarak Sultan II. Abdülhamid döneminde kurulmuştur (Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, 1996:3).

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni kurum ve hizmet alanları oluşturulmaya başlanmış, Osmanlı Devleti’nden aktarılan kurumlar aynen veya yenilenerek varlığını korumaya devam etmişlerdir. Bu dönemde yeni kurulan teftiş birimleriyle beraber toplam teftiş birimleri sayısı 20 civarındadır. 1930-1960 arası teftiş kurulu sayısı da artmıştır. 1970-1990 arası dönemin siyasi istikrarsızlığı ve parçalı hükümet yapıları sebebiyle kamu kurum ve kuruluşlarındaki birleştirme ve ayrıştırma politikaları doğal olarak teftiş kurullarına da yansımıştır. Bu dönemde de teftiş birimlerindeki artış devam etmiştir. 1980-2000 arası dönemde yeni kamu yönetimi anlayışından teftiş kurulları da etkilenmiş ve en fazla teftiş kurulu bu dönemde kurulmuştur (Akbulut vd., 2012:24-26).

1980-2000 yılları arasında yerel yönetimler ve üniversiteler dışında; 128 teftiş/denetim birimi bulunmaktadır. Bunların 98’si Teftiş Kurulu Başkanlığı, 25’i

Kontrolörler Başkanlığı, 2'si bölge müdürlüğü kontrolörlüğü ve teftiş kurulları başkanlıkları ve 3 tanesi de denetleme kurulu başkanlıkları adında idi (Akbulut vd., 2012:45-46).

2000-2014 arası dönemde ise Türk kamu yönetiminin geçirdiği hızlı değişime paralel olarak teftiş kurulları sayı ve yapısında da önemli değişimler meydana gelmiştir. Teftiş ve denetim birimlerinden bir kısmı birleştirilmiş, bir kısmı da kurumların özelleştirilmesi veya lağvedilmesiyle beraber ortadan kaldırılmıştır. 1990-2011 arası dönemde toplamda yaklaşık 30 civarında teftiş/denetim birimi kaldırılmıştır (Akbulut vd., 2012:26).

Teftiş sistemini düzenleme çalışmaları ile ilgili olarak üç kapsamlı çalışma yapılmıştır. Bunlardan ilki Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1963 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanmıştır. Türk kamu denetim ve teftiş sistemini ayrıntılı bir şekilde değerlendiren ve önerilerde bulunan raporun teftiş ve denetleme bölümünde, kamu denetim ve teftiş birimlerinin yapı ve sayısı ile ilgili bilgiler verildikten sonra, teftiş hizmetinin düzenlenmesi için bir takım öneriler sunulmuştur (TODAİE, 1966:104-106).

1991 yılında TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması'nda (KAYA), yine denetim sisteminin etkinliği sağlama, rehberlik sistemini oluşturma, denetim görevleri için genel standartlar oluşturma gibi düzenlemelerin yapılması gerektiği üzerinde durmuştur (TODAİE, 1991:22).

TODAİE tarafından 2012 yılında hazırlanan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırması” isimli proje hayata geçirilmiştir. Yapılan çalışmanın amacı; “Türk kamu yönetiminde ve denetim sisteminde, teftiş ve iç denetimin niteliğini ampirik olarak saptamak” (Akbulut vd., 2012:15) şeklinde belirtilmiştir.

3. ÜLKEMİZDE DİĞER KURUMLARDA TEFTİŞ UYGULAMALARI

3.1. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı

Başbakanlık bünyesinde bir Teftiş Kurulu oluşturulmasına dair çalışmalar, 1946 yılına kadar gitmektedir. “Teftiş Kurulu Başkanlığı adı altında örgütlenmesi ise ilk kez 1980 yılında olmuştur. 3 Ekim 1980 tarih ve 5105-00199 sayılı olurla Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur. 18.6.1984 gün, 18435 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 203 sayılı KHK’nın 19’ncü maddesi uyarınca Başbakanlık Teftiş Kurulu ihdas edilmiştir” (T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2015).

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri 3056 sayılı Kanunun 20’nci maddesinde düzenlenmiştir; “Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakan’ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tesbit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,
- b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,
2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki(...) işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
3. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,
- c) Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.

d) Avrupa Birliğinden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak.”

Başbakanlık bünyesinde yer alan Başbakanlık Teftiş Kurulu, kendisine tanınan geniş yetki ve görevler dolayısıyla Bakanlık ve Müsteşarlıklara bağlı olarak çalışan teftiş kurullarından ayrılmaktadır. Kurul diğer teftiş kurullarının üzerinde bir şemsiye görünümü arz etmektedir (Kuluçlu, 2006:12).

Oldukça geniş ve önemli görevlere sahip Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun mevcut görevi Anayasanın 112'nci maddesinden ileri gelmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu, kamu kurumlarındaki teftiş kurullarından farklı olarak; görev maddesinde sayılı tüm birimler üzerinde Anayasa'nın 112'nci maddesinin Başbakana yüklediği diğer Bakanların iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi ile sorumlu olma fonksiyonunu fiilen yerine getiren denetim birimidir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 15'inci maddesine göre; “Başbakanlık müfettişleri, görevlendirildikleri konularda; ilgili Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlarca başlatılmış olan teftiş, tetkik ve tahkikatı koordine ederek, lüzumu gördükleri takdirde, daha önce yapılmış çalışmalar ile ilgili bilgi ve belgeleri devralırlar”.

Bu durumda, hazırlanan rapor Başbakanlık Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları dahilinde Başbakanlıkça neticelendirilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ile müşterek yapılan tetkik, teftiş ve soruşturmalar sırasında kıdemli Başbakanlık müfettişi, heyet Koordinatörü sıfatıyla çalışmaları düzenlemek ve en uygun yönü tayin ederek sonuçlandırmakla yetkili ve görevlidir.

Başbakanlık müfettişleri, yaptıkları teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalar nedeniyle çeşitli kademelerdeki teftiş ve denetim elemanlarının çalışmalarından Başkanlığın izniyle yararlanabilirler. Teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş

birimler, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın bu konudaki yazılı taleplerini gecikmeden karşılarlar.

Ayrıca Başbakanlık Teftiş Kurulu, teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usul ve esasların sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek maksadıyla her türlü tedbiri almakla görevli ve yetkilidir. Kurul, teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarıları değişiklikler de dâhil olmak üzere inceleme görevini de üstlenmiştir.

Teftiş Kurulları içerisinde çok önemli bir yere sahip olan Başbakanlık Teftiş Kuruluna, sahip olduğu yetkiler ve bunları ne denli kullandığı hususlarında zaman içerisinde birtakım eleştiriler getirilmiştir. Kurulun zamanının ve enerjisinin büyük çoğunluğunu ön inceleme raporu hazırlamak gibi faydasız işlere harcadığı, hâlbuki bu heyetin, risk düzeyi yüksek denetim alanlarında faaliyet göstermesi ya da yolsuzlukla mücadele birimi olarak çalışmasıyla birlikte bugünden çok farklı sonuçlar elde edileceği dile getirilmiştir (Gönülaçar, 2008:21).

3.2. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı

Adalet Müfettişliği ve Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın tarihçesi, kuruma ait internet sitesinde “Adalet Müfettişliğinin ilk olarak Osmanlı İmparatoru Sultan I. Murad zamanında kurulmuş olduğu, Fatih Sultan Mehmet zamanında Anadolu ve Rumeli kazaskerlerine bu görevlerin verildiği, Sultan III. Mehmet, Sultan Abdulaziz zamanlarında ve 1281 tarihinde Müfettiş Hûkkâmın kaza yetkisi ile teşhiz edildikleri, 1329 tarihli Hûkkâm ve Memurini adliye Nizamnamesinin 17'nci maddesinde de memuriyetler sınıflandırılırken Müfettişlerin de yerlerinin belirlendiği, 1331 tarihli Adliye Nezareti Heyeti Teftişine Nizamnamesinin 7'nci maddesinde de müfettişlere tahkikat yapmak yetkisinin de tanındığı, bu yetkinin ayrıca 17 Kasım 1336 tarihli zeyl talimatnamesinin 1'inci maddesinde de; Adliye Müfettişlerinin soruşturma yapma yetkilerinin teyit edildiği, böylece cumhuriyet dönemi öncesinde, Adalet Müfettişlerinin teftiş ve tahkikat olmak üzere iki türlü

görev yaptıkları bilinmektedir” (T.C. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2014)

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasasının; ‘Hâkim ve Savcılarının Denetimi’ başlıklı 144’üncü maddesinde; “hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve genelgelere (Hâkimler için idari nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma, Adalet Bakanlığının izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılır. Adalet Bakanı soruşturma ve inceleme işlemlerini, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırabilir” hükümleri yer almaktadır (T.C. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2014). Bu açıdan Adalet Müfettişliği anayasal bir kurumdur.

Teftiş Kurulu ve müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerini belirlemek üzere “Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü” 10 Mart 1988 gün ve 19750 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

07.05.2010 tarih 5982 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'nın 144'üncü maddesinde yapılan değişiklikle "Adalet hizmetleri ile savcılarının idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetim, adalet müfettişleri ile hakim ve savcı mesleğinden olan İç Denetçiler; araştırma inceleme ve soruşturma işlemleri ise Adalet Müfettişleri eliyle yapılır. Buna ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir." şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Adalet Müfettişliğine, hâkimlik ve Cumhuriyet savcılığı mesleğinde fiilen en az sekiz yıl görev yapmış ve üstün başarısıyla müfettişlik hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından, muvafakatleri alınarak müşterek karar ile atama yapılmaktadır.

Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun görev ve yetkileri şunlardır;

- Denetim yapmak,

- Araştırma, inceleme ve soruşturma icra etmek,
- Görev alanına giren konularda, uygulamalarla ortaya çıkan mevzuat yetersizliği ve aksaklıklarla ilgili hususlarda inceleme ve araştırmaları yaparak alınması gereken kanunî ve idarî tedbirler konusunda Bakanlığa ayrıntılı ve somut tekliflerde bulunmak,
- Görev alanına giren konularda Devletin yurt dışı birimlerinde, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,
- Bakanlık birimlerinin, diğer Bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının Kurulun görev alanına giren soruları hakkında görüş bildirmek, gerektiğinde bu konulardaki toplantı ve diğer faaliyetlere katılmak,
- Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gösterilen veya Bakan tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.

3.3. Maliye Teftiş Kurulu (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı)

Köklü bir geçmişe sahip olan Maliye Teftiş Kurulunun tarihçesi, kendi internet sitesinde aşağıdaki şekilde yer almıştır; “Devlete ait tüm malî işlerin doğrudan doğruya Maliye Bakanına bağlı ve yetkili bir kurulun kontrolü altında bulundurulması amacı ile bir Teftiş Kurulu kurulması ihtiyacı, ilk defa, 1879 yılında “Umuru Maliyenin Tanzim ve Islahı” çalışmalarına girişildiği sırada duyulmuştur. Nitekim söz konusu ıslahat çalışmalarını yürütecek “Islahat Komisyonu”nun 2 Haziran 1879’da kurulmasından hemen sonra, 21 Haziran 1879’da, devrin Maliye Nazırı bir “Heyeti Teftiş-i Maliye” kurulması gereğini ve bu konuda hazırlanan “nizamname lâyihasını” aşağıdaki tezkere ile Sadrazam’a iletmiştir” (Maliye Müfettişleri Derneği, 2011).

Anılan tezkerede; Osmanlı İmparatorluğunun mali işlemlerinin ve memurlarının şimdiye kadar teftiş ettirilmemiş bulunduğu, mali işlemlerin çok muntazam yapılmış olsa dahi bunların kontrol edilmemesi halinde istenilen başarı elde edilemeyeceği, teftiş için yapılabilecek masrafların teftiş yapılmasıyla elde edilecek faydadan daha az olacağı, müfettişlerin yaptıkları teftiş sonuçlarını bir raporla nezaret makamına arz edecekleri, kurulacak heyetin bütçesi, müfettişlerin

maaşları, nerelerde görev yapacaklarının tezkere ekinde sunulduğu belirtilmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 1996:3).

“Maliye Nazırının tezkeresi ve nizamname layihası devrin padişahı II. Abdülhamit tarafından uygun görülmüştür. “Teftiş-i Muamelâtı Maliye Nizamnamesi” ile birlikte ilk Maliye Müfettişleri tayin edilmiş olduğundan, “Maliye Teftiş Kurulu”nun kuruluş tarihi, Nizamnamenin tarihi olan 26 Ağustos 1879 olarak kabul edilebilir.” (Maliye Müfettişleri Derneği, 2011)

Bugünkü yapıda Maliye Teftiş Kurulu'nun kuruluş, yetki ve görevlerine ait hükümler 01.06.1936 tarihli 2996 sayılı Kanunla oluşturulmuştur. Son şekli Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile 19.06.1994 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır (Akgül, 2000:47).

178 sayılı KHK'nın 20'nci maddesinde Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri şu şekilde sayılmıştır: “Maliye Teftiş Kurulu, bir Başkan ile Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi ve Maliye Müfettiş Yardımcılarından oluşur ve Bakanın emri veya onayı üzerine, Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

- a) Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı Devlete ait olan kuruluşlar ve bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,
- b) İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek,
- c) Dernek vakıf ve sendikaları mali yönden teftiş etmek,
- d) Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve inceleme yetkilerini kullanmak.”

Ancak bu denli köklü bir geçmişe sahip olan Maliye Teftiş Kurulu, 10 Temmuz 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır. Daha doğru bir ifadeyle, anılan KHK

ile Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuş ve vergi incelemesine yetkili Maliye Bakanlığı denetim elemanları (Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri) tek çatı altında birleştirilmiştir.

Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi, Maliye Müfettiş Yardımcısı, Başhesap Uzmanı, Hesap Uzmanı ve Hesap Uzman Yardımcısı, Gelirler Başkontrolörü, Gelirler Kontrolörü, Stajyer Gelirler Kontrolörleri ile Vergi Denetmeni ve Vergi Denetmen Yardımcısı kadroları tamamen ortadan kaldırılarak Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi ve Vergi Müfettiş Yardımcısı unvanlarına dönüştürülmüştür.

Yeni düzenlemeyle oluşturulan Vergi Denetim Kurulu'nun görevleri ise 646 sayılı KHK ile belirlenmiştir;

- a) Vergi Usul Kanunu ve diğer gelir kanunları kapsamında vergi incelemeleri yapmak.
- b) Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluşturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.
- c) Vergi yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikayetleri değerlendirmek.
- d) Vergi incelemelerinde Gelir İdaresi Başkanlığı ile gerekli eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak.
- e) İnceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak.
- f) Vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve teknikleri geliştirmek, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek.
- g) Vergi Müfettişlerinin mesleki yeterlik ve yetkinliklerinin sağlanması ve artırılması için gerekli çalışmaları yapmak, bu amaca katkı sağlamak üzere kalite güvence sistemini geliştirerek uygulamak.
- h) Performans değerlendirme sistemi oluşturmak ve Vergi Müfettişlerinin performansını bu sisteme göre değerlendirmek.
- i) Vergi kaçırma ve vergiden kaçınma alanındaki gelişmeler ile bunların

ortaya çıkarılması ve önlenmesine yönelik yöntemler konusunda araştırmalar yapmak.

j) Vergi mevzuatı ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak.

k) Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapmak.

l) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

Vergi Denetim Kuruluna verilen görevlerin yerine getirilmesinde, uzmanlaşma ve iş bölümünün sağlanması amacıyla uygun görülen yerlerde Maliye Bakanı'nın onayı ile doğrudan Başkanlığa bağlı olmak üzere dört grup başkanlığı kurulmuştur;

a) Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı,

b) Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı,

c) Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele Grup Başkanlığı,

d) Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar Grup Başkanlığı.

3.4. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Gümrük Müfettişliğinin tarihçesine ilişkin bilgiler, kurumun internet sitesinde aşağıdaki gibi yer almıştır; “Gümrük Müfettişliğinin müessese olarak Osmanlı Devleti'nde ilk defa, 1859 tarihinde ve gümrükler on yedi emanete bölünerek Maliye'den, İstanbul Emtia Gümrük Eminliğine devredilirken ihdas edildiği, tanzimat döneminde bir müddet sonra yapılan yeni düzenlemelerin bir sonucu olarak da, gümrüklerin 1861 yılında, bünyesinde Gümrük Müfettişliği müessesesini de bulunduran ve doğrudan Sadrazamlığa bağlı olan "Rüsumat Emaneti" adı altında teşkilatlandırıldığı bilinmektedir” (T.C. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2014).

“Gümrüklerin Maliye Vekaleti'ne bağlı olduğu, gerek İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde gerekse Cumhuriyetin ilk dokuz yılında, gümrükler ita amirliği bakımından bağımsız bir Umum Müdürlük halinde idare edildikleri için Maliye Müfettişleri de bazı durumlarda gümrüklerde görevlendirilmişler ise de, idarenin

kendi müfettişleri de olmuştur.” (T.C. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2014).

Çalışmalarını 1983 yılına kadar sürdüren Gümrük ve Tekel Bakanlığı Teftiş Kurulu, bu tarihte 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın kurulması üzerine, bu Bakanlığın Teftiş Kurulu Başkanlığı içinde yerini almıştır.

“12.02.1984 tarihli 18310 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bir Düzeltme ile Kanun Hükmünde Kararnamedeki "Maliye Teftiş Kurulu" ibaresi, "Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teftiş Kurulu" ve "Maliye Müfettişleri" ibaresi de "Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müfettişleri" olarak düzeltilmiş ve bir çatı birliği verilmiş iken, 08.06.1984 tarihli 207 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklikle, 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 20'nci maddesi değiştirilerek, Maliye Müfettişlerinin görev ve yetkileri ile Gümrük Müfettişlerinin görev ve yetkileri ayrı ayrı tadat edilerek aynı Teftiş Kurulu Başkanına bağlı ikili ayrıma gidilmiştir. Böylece "Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müfettişi" unvanının yerini "Gümrük Müfettişi" unvanı almıştır.”

1993 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın kaldırılıp, Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı'nın kurulması üzerine, Teftiş Kurulu bu Müsteşarlık içerisinde yer almıştır.

2011 yılında çıkarılan 640 sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulmuş ve bünyesine Rehberlik ve Teftiş Başkanlığını da almıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığında bulunan Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarından istekte bulunanlar ile Gümrük Müsteşarlığında Gümrük Başmüfettişi, Gümrük Müfettişi ve Gümrük Müfettiş Yardımcısı kadrosunda bulunanlar başkanlıktaki Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi ve Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır. 649 sayılı KHK ile yapılan değişiklikler neticesinde ise; Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolör kadrolarında bulunanlar (Önceden Gümrük Müsteşarlığında Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrükler Kontrol Genel

Müdürlüğü, Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü bünyesinde ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığında İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü ile Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışıyorlardı) Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır.

Bu değişiklik ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı dev bir teşkilat haline gelmiş ve gerek Sanayi ve Ticaret Bakanlığında gerekse Gümrük Müsteşarlığında bulunan birçok Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolör bir gecede Gümrük ve Ticaret Müfettişi unvanını almıştır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

Teftiş grup başkanlığı;

- 1) Bakanlık teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla teftiş yapmak,
- 2) Bakanlık teşkilatının denetimi altındaki her türlü kurum ve kuruluşun faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla Bakanlığın görev ve yetkileri çerçevesinde teftiş yapmak,
- 3) Bakanlığın amaçlarının daha iyi gerçekleştirilmesini ve mevzuata, plan ve programa uygun çalışılmasını sağlamak üzere gerekli teklifleri hazırlamak ve Makama sunmak,
- 4) Yetkilendirilmiş gümrük müşavirleri ve gümrük müşavirlerinin her türlü faaliyet ve işlemlerini incelemek ve denetlemek,
- 5) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor halinde Makama sunmak,
- 6) Makam tarafından verilen benzeri görevleri yapmak

Gümrük inceleme ve soruşturma grup başkanlığı;

- 1) Bakanlık teşkilatının gümrük konularındaki faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak,
- 2) Ticarî işletmelerde gümrük ve dış ticaret mevzuatı uygulamalarını incelemek, denetlemek, soruşturmak ve sonradan kontrole tabi tutmak,
- 3) Gümrük mevzuatına aykırı fiillerle ilgili inceleme, araştırma ve idarî soruşturma yapmak,
- 4) Gümrük yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idarî yönden soruşturmak,
- 5) Yetkilendirilmiş gümrük müşavirleri ve gümrük müşavirlerinin her türlü faaliyet ve işlemlerini soruşturmak,
- 6) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor halinde Makama sunmak,
- 7) Makam tarafından verilen benzeri görevleri yapmak,

Ticaret inceleme ve soruşturma grup başkanlığı;

- 1) Bakanlık teşkilatının ticaret konularındaki faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak,
- 2) Gözetim şirketlerinin ve firmalarının kuruluş, faaliyet ve işlemleri, ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, ürün ihtisas borsası unvanını taşıyan ürün borsaları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları, ticaret sicili memurluklarının faaliyet, hesap ve işlemleri, Bakanlığa verilen görevler çerçevesinde yerli ve yabancı şirketler, yurtdışında düzenlenen fuarların kuruluş ve işleyişi, umumi mağazaların hesap, işlem, varlık ve faaliyetleri, yaş sebze ve meyve toptancı hâlleri ile ilgili inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak,
- 3) Tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla piyasa gözetim ve denetimini gerçekleştirmek, inceleme ve soruşturma yapmak,
- 4) Kooperatiflerin her türlü işlem, hesap ve mal varlıklarını

- incelemek, denetlemek ve soruşturmak,
- 5) Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğünün görev alanına giren hususlarda inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak,
 - 6) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor hâlinde Makama sunmak,
 - 7) Makam tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

3.5. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu (Rehberlik ve Denetim Başkanlığı)

Diğer teftiş kurullarında olduğu gibi Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun tarihçesi de, internet sitelerinde aynen şu şekilde belirtilmiştir; “Türk Eğitim tarihi incelendiğinde, Osmanlı Eğitim Sisteminde teftiş hizmetlerinin ne zaman başladığı, bu göreve atanalar için hangi unvanların kullanıldığı hakkında ayrıntılı bilgilere rastlanamamıştır. Türk Eğitim Sisteminde teftiş hizmetlerinin Tanzimat döneminde başladığı tahmin edilmektedir. 1838 yılında Rüştiye Mekteplerinin açılmasına esas teşkil eden mahalle mektepleri hakkında hazırlanan layihada, bu okullardaki öğretimin aksaklığının giderilmesi amaçlanmış, okullarda öğretmenlerin mesleki yeteneklerini sağlamak üzere görevlendirilecek memurlar tarafından teftiş edilmeleri öngörülmüştür” (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, 2012).

1862 yılında Rüşdiye ve Sıbyan okullarını teftiş etmek üzere görevlendirilen memurlara ilk defa müfettiş denilmiş, merkez ve taşra okullarını teftiş etme görevi verilmiştir (Taymaz, 1982: 18).

İkinci meşrutiyetin ilan edildiği 1908 tarihinden itibaren bütün teftiş hizmetlerinin genel olarak Memurin-i Teftişîye Dairesi altında bir bütünlüğe kavuşturulması çalışmalarının başladığı görülmektedir. 1914 yılında Maarif Umumiye Nezareti tarafından “Vilayet Maarif Müfettişlerinin Vazifesine Dair Talimatname” adlı bir yönetmelik çıkarılmak suretiyle teftiş, soruşturma ve raporların düzenlenmesi, evrak ve defterlerin tanzimi gibi çalışmalara esaslara bağlanmaya yönelmiş, daha sonra da 44 maddelik bu yönetmelik, yeni yönetmelik düzenlemelerinde kaynak görevini yerine getirmiştir (Öz, 2003:3).

Milli Eğitim Bakanlığı'nın internet sitesinde Teftiş Kurulu'nun tarihçesine ilişkin bilgiler şu şekilde devam etmektedir; "Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra 1 Mayıs 1920 günü millî eğitim hizmetlerinin tümü Maarif Vekâletine (Millî Eğitim Bakanlığı) verildi. Bu tarihteki teftiş kadrosunda Bakan adına görev yapan üç müfettiş vardı. Büyük Zafer'in kazanıldığı 1922 yılından sonra Bakanlık bünyesinde görev yapan üç müfettişin kadrosu arttırılarak bir kurul haline getirildi. Maarif Nezareti 1922 yılına kadar varlığını korumuş ancak son Osmanlı Hükümeti ile birlikte o da tarih sahnesinden çekilerek yerini Millî Eğitim Bakanlığı'na bırakmıştır. 15 Temmuz- 15 Ağustos 1923 tarihleri arasında Cumhuriyetin kurulmasına kısa bir süre kala, ilk defa Heyet-i İlmiye (Bilim Heyeti) toplanmış ve heyet gündemine Teftiş Kurulu Tüzüğünü de almıştır."

Cumhuriyet döneminde teftiş ve denetimle ilgili olarak yapılan ilk çalışma, 1923 yılında yürürlüğe konulan İlköğretim Müfettişlerinin Görevlerine ilişkin yönetmeliktir. Müfettişlerin seçilmesine ilişkin ilk belge ise, 1927 tarihli "İlk Tedrisat Müfettişleri Talimatnamesi" sayılabilir (Başar, 1993:76). Cumhuriyetin kurulmasından bu yana ilköğretim müfettişleriyle ilgili birçok mevzuat düzenlemesi yapılmıştır.

Son olarak Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 17'nci maddesi ile düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre Rehberlik ve Denetim Başkanlığı'nın görevleri şöyledir;

- a) Bakanlığın görev alanına giren konularda Bakanlık personeline, Bakanlık okul ve kurumlarına, özel öğretim kurumlarına ve gerçek ve tüzel kişilere rehberlik etmek.
- b) Bakanlığın görev alanına giren konularda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişiler ile gönüllü kuruluşlara, faaliyetlerinde yol gösterecek plan ve programlar oluşturmak ve rehberlik etmek.
- c) Bakanlık tarafından veya Bakanlığın denetiminde sunulan hizmetlerin

kontrol ve denetimini ilgili birimlerle işbirliği içinde yapmak, süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgili birimlere ve kişilere iletmek.

d) Bakanlık teşkilatı ile Bakanlığın denetimi altındaki her türlü kuruluşun faaliyet ve işlemlerine ilişkin olarak, usûlsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla, Bakanlığın görev ve yetkileri çerçevesinde denetim, inceleme ve soruşturmalar yapmak,

e) Bakanlık teşkilatı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında denetim, inceleme ve soruşturma yapmak.

f) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

652 sayılı KHK ile, Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında bulunanlar Rehberlik ve Denetim Başkanlığında ilgisine göre Millî Eğitim Başdenetçisi, Denetçisi ve Denetçi Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır. Bakanlığın taşra teşkilatında Eğitim Müfettişi ve Eğitim Müfettiş Yardımcısı kadrolarında bulunanlar ise il eğitim denetmeni ve il eğitim denetmen yardımcısı kadrolarına atanmışlardır. İl eğitim denetmenleri ve denetmen yardımcıları, ildeki her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumları ile il ve ilçe millî eğitim müdürlüklerinin rehberlik, işbaşında yetiştirme, denetim, değerlendirme, inceleme, araştırma ve soruşturma hizmetlerini yürütmekle görevlidirler.

3.6. Milli Savunma Bakanlığı Askerî İş Teftiş Kurulu Başkanlığı

Millî Savunma Bakanlığı askerî iş müfettişlerinin seçilme, atanma, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları ise Millî Savunma Bakanlığı Askerî İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği ile düzenlenmiş ve 16.12.2011 tarihinde Resmi Gazete ile yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

MSB Askerî İş Teftiş Kurulu Başkanlığı; yeteri kadar askerî iş müfettişinden oluşur ve Kurul doğrudan Bakana bağlıdır. Başkanlığın görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilmiştir:

- Askerî işyerlerinin teftişlerini Devlet adına yapmak,
- Bakanlık adına işçi harcamalarının ve işçi tabldotlarının denetimini yapmak,
- 5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu gereğince, askerî işyerlerindeki beceri eğitimi ile ilgili uygulamaların mevzuata uygunluğunu denetlemek,
- Askerî işyerlerinde uygulamada tereddütlere sebep olan yoruma muhtaç mevzuat hükümlerinin açıklığa kavuşturulması için Bakanlığa teklifte bulunmak,
- Teftiş sonuçlarını bir rapor ile Bakanlığa bildirmek,
- Her yıl sonunda işyerlerinde iş mevzuatı ile toplu iş sözleşmesinin uygulanmasındankaynaklanan aksaklık ve noksanlıklar ile giderilme yöntemlerini gösteren devre sonuç raporunu yayımlamak,
- Teftiş esnasında 4857 sayılı İş Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve toplu iş sözleşmesi ile ilgili mevzuat hükümlerinin doğru uygulanması için ilgili personeli bilgilendirmek,
- Yıllık teftiş planını hazırlamak, onaylatmak ve uygulamak.

Askerî İş Müfettişlerinin yönetmelikte belirtilen görev ve yetkileri şunlardır:

- İş mevzuatı ile ilgili kanun, tüzük, yönetmelik, toplu iş sözleşmesi, yönerge, karar, genelge, tebliğ ve emirlerin işyerlerinde uygulanmasına ilişkin teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
- İş mevzuatının tutulmasını veya bulundurulmasını öngördüğü kayıt, puantaj cetveli, defter, belge, liste, çizelge, rapor, bordro, makbuz, hesap pusulası, ilan, sağlık raporu, iş sağlığı ve güvenliği kurulu toplantı tutanakları, tesisat, makine ve cihazların periyodik bakım ve kontrol kartları ve benzeri evrak, belge ve kayıtların işyerlerinde bulundurulup bulundurulmadığını tespit etmek, bunları yetkililerden incelenmek üzere istemek, örnek almak veya özet çıkartmak,
- İşyerlerinin iş sağlığı ve güvenliğine uygun olup olmadığının tespitine ilişkin olarak, işyerleri ve tüm eklentileri ile iş ekipmanlarını yasal bir sakınca olmamak koşuluyla önceden haber vermeden her zaman görmek,

araştırmak ve incelemek, işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları saptamak,

- Çalışma hayatı ile ilgili kanunlardan doğan her çeşit teftiş ve denetimle ilgili bulunan kimseleri, işyerinde ya da işyeri dışında dinlemek, sorular sormak, bunlardan gerekli bilgileri istemek ve imzalı ifadelerini almak,
- Teftişe tabi tutulan yerde inceleme olanağı bulunmayan, bırakıldığında inceleme seyrinin değiştirilmesi ya da suç kanıtlarının yok edilmesi ihtimali bulunan durumlarda ilgilibelgelerin onaylı bir suretini almak,
- Görevlerini yaparken öğrendikleri ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluklar için, sorumlular hakkında soruşturma usulüne uygun olarak, gecikmeden olaya el koymak maksadıyla durumu hemen Başkanlığa iletmek, gecikmesinde zarar umulan ve delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,
- Teftiş esnasında veya teftişi takiben gerekirse bölgedeki ilgili sendika başkan ve yöneticileri, işyeri sendika temsilcileri veya işçilerle görüşme yapmak, görüş ve dileklerini tespit etmek,
- Teftişte iş mevzuatının uygulanmasına yönelik gördükleri yanlışlık, eksiklik, aksaklık ve usulsüzlük olarak değerlendirilen hususların düzeltilmesi ve işlerin daha iyi yürütülmesi için alınması gereken tedbirler ile değerlendirmeleri inceleme raporu veya yazıyla Başkanlığa bildirmek,
- Teftiş kapsamındaki konularda yurt içinde veya dışında inceleme ve araştırma yapmak, görevlendirildikleri komisyon, kurs, seminer ve toplantılara katılmak,
- Refakatlerine verilecek müfettiş adaylarının meslekte yetişmelerini sağlamak.

Müfettişlerin bir takım güvenceleri bulunmaktadır. Müfettişler görevleri ile ilgili konularda amirleri dışında hiçbir makam ve merciden emir alamazlar. Askeri iş Müfettişleri istekleri dışında veya sıhh, ahlak veya meslek yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, diğer müfettişlerden farklı görevlendirilemez ve diğer idari görevlere atanamazlar.

Askerî iş müfettişleri yönetmelikte düzenlendiği üzere; teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma çalışmalarını genel teftiş, özel teftiş ve kontrol teftişi türlerinde yaparlar:

- Genel teftiş, yıllık teftiş programlarına göre işyerlerinde işin yürütümü veya iş sağlığı ve güvenliği yönünden çalışma hayatına ait bütün mevzuat hükümlerine uyulup uyulmadığı hususlarında yapılan teftişlerdir.
- Özel teftiş, Bakanlığa yapılan veya intikal ettirilen müracaat, şikâyet, ihbar üzerine veya iş uyuşmazlıklarında, Bakanlıkça lüzum görüldüğü takdirde, bununla ilgili konularda yapılan tahkik, teftiş ve incelemedir.
- Kontrol teftişi, genel veya özel teftiş sonucunda mevzuata aykırılığı veya noksanlığı tespit edilen hususların verilen süre sonunda yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü ihtiyacı duyulduğunda yapılan teftişlerdir.

Askerî İş Teftiş Kurulu Başkanlığınca her mali yıl için genel teftiş programı hazırlanır. Bu programın hazırlanmasında; işyerleri sayısı, işyerlerindeki işçi mevcutları, işyerlerinin özellikleri, müfettiş mevcudu ve müfettişlere verilen görevler itibariyle iş hacmi dikkate alınır. İş yerlerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftişi, iş sağlığı ve iş güvenliği alanında görev yapan müfettişler tarafından yapılır.

Teftiş programı, teftiş edilecek işyerinin bağlı olduğu komutanlık, işyerinin bulunduğu yer, teftiş dönemi, teftiş süresi, teftiş türü, görevlendirilen müfettiş sayısı, bir önceki teftiş tarihi ve gerektiğinde belirtilmesi gereken diğer hususları içerecek şekilde hazırlanır.

Genel teftişler, bir önceki teftiş bitiş tarihinden başlamak üzere teftişin yapıldığı mali yılın başlama tarihine kadar olan süreyi kapsayacak şekilde yapılır. Ancak, müfettişler gerek duyduklarında teftiş dönemi dışındaki incelemeleri de yapabilirler.

Genel teftiş periyodu ve teftiş süreleri, müfettiş sayısı, işyerlerinin özelliği (çalışma ortamı, çalışma şekilleri, iş riski ve benzeri) ve işçi sayısı göz önüne alınarak Askerî İş Teftiş Kurulu Başkanlığınca belirlenir. Bununla birlikte imkânlar ölçüsünde;

- 250 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde her yıl,
- 100 ila 250 arasında işçi çalıştıran işyerlerinde asgari iki yılda bir,
- 100'den daha az işçi çalıştıran diğer işyerlerinde ise azami beş yılda bir genel teftiş planlanmasına dikkat edilir.

50 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde asgari beş yılda bir iş sağlığı ve güvenliği yönünden genel teftiş yapılması esas alınmıştır. Özel teftiş ve kontrol teftişi süresi, incelenecek konu veya konulara göre belirlenmektedir.

3.7. Mülkiye Teftiş Kurulu (İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihçesi, internet sitelerinde şu şekilde yer almıştır; “Osmanlı İmparatorluğu döneminde, Dâhiliye Nezaretinin hicri 1254 tarihli teşkilat şemasında Mülkiye Teftiş Heyetini ya da Mülkiye Müfettişlerini yani daha geniş anlamı ile Müfettişleri görmemekteyiz. Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salnamede (Örgüt Şeması) yer almıştır. İçişleri Bakanlığı Örgüt Şemasında yer alan birimlerin görev yetki ve sorumluluklarının belirlendiği Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 22 Muharrem 1332 (1913) tarihinde Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. 1915 tarihinde Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname İradeyi Seniyye tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir” (T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, 2015).

“Ayrıca, mülkiye müfettişlerinin çalışmaları hakkında 1915 (27.10.1331) tarihli Umuru Mülkiye Heyeti Teftişiyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname çıkarılmıştır. 19.05.1930 Tarih ve 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile Teftiş Kurulu Başkanlığı yedinci sıraya konulmuştur. Kurul, sonradan çıkarılan 5066 sayılı Kanunla bugünkü yerini almış bulunmaktadır. 1624 Sayılı Kanunun 9 ve 1700 sayılı Kanunun 7. maddelerine göre hazırlanan 18.02.1944 tarih ve 3-453 sayılı Kararname ile Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur.” (T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, 2015).

Son olarak Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği 15.06.1989 tarihinde ve Mülkiye Müfettişi Seçme Sınavı ve Yetiştirilmesi Hakkında Yönetmelik ise 18.11.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu, doğrudan İçişleri Bakanına bağlıdır. Müfettişler, teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmaları Bakan adına yaparlar. Mülkiye müfettişi olabilmek için kaymakamlık sıfatını kazanmak, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmak ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak gerekir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun görevlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,
- Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak,
- Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
- Teftiş rapor ve layihaları ile soruşturma raporlarını inceleyip değerlendirmek,
- Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,
- Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve Bakanlığa bağlı ana hizmet kuruluşlarının denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,
- Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Ayrıca, İçişleri Bakanlığının ilgili kanun ve yönetmelikleri doğrultusunda kadrolarında çalıştırdıkları müfettişlerin, görevleri arasında devlet gelirleri

kapsamında olan özel idarelerin ve belediyelerin gelir ve giderlerini denetleme yetkisi de bulunmaktadır (Akgül, 2000: 57).

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun en hassas yönü teftiş, inceleme ve soruşturma yaptığı birimlerin başında bulunan kişilerin siyasi/seçilmiş kişiler olmasıdır. Kaynak kullanımını yönünden büyük bir rant alanı olarak görülen mahalli idarelerin yetkili organları siyaseten güçlü, halk desteğini almış ve nihayetinde belirli süreli olarak görevlerini icra eden organlardır. Bu açıdan bakıldığında, söz konusu birimlerin teftişinde daha hassas davranılma zorunluluğu doğmaktadır.

4. EGM TEFTİŞ UYGULAMASI

4.1. EGM TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞININ TEFTİŞİ

Polis Teşkilatı, kamu bürokrasisinin bir parçası olarak bürokratik sistemin merkeziyetçi yönetim mantığından ağırlıklı olarak etkilenmiştir (Sözen, 2003:54). Bu bürokratik yapının katı bir hiyerarşiyi beraberinde getirdiği düşünüldüğünde, Polis Teşkilatı'nın başında bulunan Genel Müdürden ülkenin en ücra köşesindeki bir emniyet çalışanına kadar merkeziyetçi yönetimin hâkim olduğu söylenebilir (Göksu, 2002:73). Dolayısıyla tüm kararlar merkezde alınmakta, taşra ve alt birimler bu kararlara zorunlu olarak uymaktadır (Fındıklı, 2001:98). Bir anlamda büyüyen bürokrasinin yönetilmesinin çaresi, hiyerarşik emir-komuta zinciri rasyonelleştirilmesinde bulunmuştur (Arslan, 2005:91).

Türkiye'nin fiziki, idari ve sosyal yapısı göz önüne alındığında tüm bölgelerin ihtiyaçlarını karşılayacak politikaların tek bir merkezden üretilmesinin zorluğu ortadadır. Eğer söz konusu olan güvenlik hizmeti ise bu zorluğun derecesi bir kat daha artacaktır. 1980'lerle birlikte girilen reform döneminde sıkça dile getirilen yerleşmenin bir benzerinin de Polis Teşkilatı'nda uygulanması, hizmetlerin bölgesel ihtiyaçlara uygun olarak yürütülmesi açısından yararlı olacaktır.

4.1.1. Görev, Yetki Ve Sorumluluklar

Esasen her Teftiş Kurulunun görev ve yetkileri, bağlı oldukları makamın görev alanı kapsamında farklı şekillerde düzenlenmektedir. Ancak Teftiş Kurulları icra ettikleri görevler ve teftiş fonksiyonunun genel özellikleri itibariyle benzer birtakım görevler de yerine getirirler.

Müfettişler kendi birimlerinin ihtisaslaştığı konular da dâhil olmak üzere, aşağıda belirtilen yetki ve sorumluluklar çerçevesinde görevlerini icra ederler:

- Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde teftişi öngörülen yerleri teftiş etmek, teftiše bağlı diğer görevliler hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,
- Teftiş ve inceleme sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluklar için, sorumlular hakkında, tabi oldukları soruşturma usulüne uygun olarak, gecikmeden hadiseye el koyabilmek üzere durumu hemen Teftiş Kurulu Başkanına bildirmek, gecikmesinde zarar umulan ve delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,
- Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülecek yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırma ve işlerin istenen seviyede yürümesini sağlamak için alınması gereken tedbirleri ve düşünceleri raporla Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirmek,
- Refakatlerine verilecek Müfettiş Yardımcılarının meslekte yetişmesini sağlamak; liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları hakkındaki değerlendirmelerini Başkanlığa intikal ettirmek,
- Çeşitli konularda yurt içinde ve dışında araştırmalar yapmak, görevlendirildikleri konferans, komisyon, kurs, seminer ve toplantılara katılmak,
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili suçların soruşturulmasında bu Kanun hükümleri; 4483 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna tabi olanlar hakkında yaptıkları soruşturmalarda, bu Kanunun ve bu Kanunda açıklık olmayan hallerde 5271 sayılı Ceza

Muhakemesi Kanunu'nun koyduğu hazırlık soruşturması ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket etmek,

- Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle ilgili çalışmalar ile Başbakanlıkça/Bakanlıkça verilecek teftiş ve denetim hizmetleriyle ilgili diğer vazifeleri yapmak,
- Görüş talebiyle gönderilen yazıları inceleyerek mütalâalarda bulunmak.

Müfettişler kendilerine verilen işler dolayısıyla, teftiş kurulu başkanı ile adına denetleme yaptığı Başbakan/Bakana veya Genel Müdüre karşı sorumludur. Sorumluluğun sınırını, kendisine verilen görevleri, bağlı olduğu kuruluşun genel hizmet politikasına ve mevzuata uygun bir şekilde zamanında ve etken bir biçimde yerine getirmek belirler.

Müfettişler, bağlı oldukları makamın yazılı Onayı/Oluru alındıktan sonra harekete geçerek görevlerini icra ederler. Müfettişler, görev emirlerini Teftiş Kurulu Başkanından alırlar, Genel Müdür ve Bakan dışında hiçbir makam ve merciden emir alamazlar.

Müfettişler, mesleğin ve sıfatlarının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmamaya özen gösterirler. Meslekteki icraya karışamazlar. İnceledikleri belge ve defterlerde işlemlerin denetlendiğini gösterir tarih ve imza dışında açıklama ve düzeltme yapamazlar.

Teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma için gidecekleri yerleri, yapacakları işleri ve öğrendikleri sırları açıklamamaları gerekmektedir. Görevli buldukları sırada, işleriyle ilgili kimselere konuk olamaz, doğrudan ve dolaylı olarak soruşturmaya ilgili olanların hizmet ve ikramlarını kabul edemezler, bunlarla alışveriş yapamazlar, borç alıp veremezler.

Müfettişler gerektiğinde teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma işleri gruplar halinde yürütülebilir. Bu durumda müfettişlerden en kıdemlisi, grubun başkanı olarak işleri düzenler ve yürütür. Müfettişler başladıkları işleri ara vermeden bizzat yapıp

bitirmek zorundadırlar. Geri bırakma veya devir zorunluluğu doğarsa, ellerindeki işleri Teftiş Kurulu Başkanından izin alarak geri bırakır veya devredebilirler.

Müfettişler, görevleriyle ilgili konularda, kamu idare, kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve tüzel kişilerle doğrudan yazışma yapabilirler. Ancak, Başbakanlık ve Bakanlıkların merkez ve yurtdışı birimleriyle yazışmalarını Başkanlık aracılığıyla yaparlar.

4.1.2. Müfettişlerin Seçilme Ve Atanmaları

Bir sistemin amaçlarına yönelik olarak çalışma durumunun değerlendirilmesi, sistemin bütünlüğü ve sistemden çıkan ürün için önem taşır. Sistemlerin alt sistemleri arasında bütünleşmenin sağlanması ve her birine amaçlar doğrultusunda, bütünlüğü bozmadan rehberlik ve denetimin yapılması zorunludur. Sistemlerde bu hizmetin tümünü kapsayan sürece teftiş ve hizmeti gören elemana müfettiş adı verilir (Taymaz, 1982: 39).

Teftiş Kurullarının yapısında yer alan ve teftiş hizmetini fiilen yürüten görevliye müfettiş denir (İşbir, 1977:73). Müfettişliğin içeriğinde teftiş görevi vardır. Yani müfettişlik, teftişin görev olduğu ya da görev verildiği hallerde söz konusudur. Yoksa şu ya da bu sebeple, örneğin; akademik bir merakla bir iş veya işlemin esasının araştırılıp incelenmesi teftiş olmadığı gibi bunu yapanlara da müfettiş denmez (Erdem, 1987:14).

Müfettişler birimlerinin kanun, tüzük ve yönetmeliklerinde verilen yetkilere dayanarak denetim ve soruşturma yaparlar (Taymaz, 1982: 30). Müfettişlerin görevleri, her kurum tarafından hazırlanan yönetmeliklerde belirlenmiştir.

Müfettişler kendilerine verilen işler dolayısıyla teftiş kurulu başkanı ile adına denetleme yaptığı bakana veya genel müdüre karşı sorumludur. Sorumluluğun sınırını, kendisine verilen görevleri bağlı olduğu kuruluşun genel hizmet politikasına ve mevzuata uygun bir şekilde zamanında ve etken bir biçimde yerine getirmek

belirler (İşbir, 1977: 76).

Müfettişin denetim yapacağı alanda öğrenim yapmış, ayrıca teftiş türünün gerektirdiği bilgi ve hünereleri kazanmış olması zorunlu görülür. Müfettişler kurumun üst kademe yöneticilerine, çalışmalar hakkında bilgi veren kimseler olduklarına göre, gerçekleri bulmak ve söylemek zorundadırlar. Bu nedenle bağımsız olmaları, çekinmeden cesaretle görev yapmaları gerekir (Taymaz, 1982: 43).

Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Tüzüğüne göre; EGM Teftiş Kurulu Başkanlığında müfettişlik sınavına katılabilmek için 2. Sınıf Emniyet Müdürü olmak veya 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğünde 3 yılını tamamlamış olmak, son altı yıllık sicil olumlu olmak, son altı yılda disiplin cezası almamış bulunmak, görev ve memurluk vakar ve onuruyla bağdaşmayan tutum ve davranışlarda bulunmamak, devlet memurluğundan ve Meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan hakkında soruşturma yapıyor olmamak, sağlık durumu yurdun her yerinde görev yapmaya ve her türlü iklim koşullarında yolculuk etmeye elverişli bulunmak gerekir. Yeterlik ve yarışma sınavında başarılı olanlar, başarı sırasına, ihtiyaç ve kadro durumuna göre, Genel Müdürün önerisi ve Bakanın onayı ile müfettişliğe atanırlar. Ancak, atama sırasında haklarında herhangi bir suçtan soruşturma yapılanların atamaları soruşturma sonucuna göre yapılır.

Müfettişliğe atananlar, bir yıl süreli yetiştirme ve deneme dönemi geçirirler. Bu dönem içinde, kendilerine, iki veya üç müfettişin yanında Başkanca belirlenecek sürelerle teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma işleri gösterilip öğretilir.

Müfettişler, mesleki bilgi ve görgülerini artırmak, inceleme ve araştırma yapmak amacıyla Genel Müdürün önerisi ve Bakanın onayıyla yurt dışına gönderilebilirler. Başkan da Genel Müdürce belirlenecek konularda ve sürelerde mesleki inceleme ve araştırma yapmak üzere yurt dışına gönderilebilir.

4.1.3. Çalışma Esasları Ve Usulleri

Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatı birimlerinin tamamı teftiş edilmek durumundadır. Tüm birimler belirli zamanlarda her yıl düzenlenen teftiş programında belirtildiği üzere teftiş edilir. Yıllık yapılacak olan teftişlerde yeterli sayıda müfettiş görevlendirilir. Teftiş edilecek birimlere teftişin başlayacağı tarihten 30 gün önce bilgi verilir. Genel teftişe başlayacak müfettişlere ise 15 gün öncesinde teftiş edeceği birim ve teftiş tarihi bildirilir.

Müfettişlere verilen teftiş emrinde teftişin kapsamı, teftiş edilecek yer, teftişte varsa özel önem verilecek konu/lar, teftiş süresi ve suçların önlenmesi ile ilgili öneri istemleri yer almaktadır. Müfettişler, görevleriyle ilgili konularda, resmi ve özel tüm kurum ve kuruluşlarla doğrudan yazışma yapabilirler. Sadece Başbakanlık ve Bakanlıkların merkez ve yurt dışı birimleriyle yazışmalarını Kurul Başkanlığı aracılığıyla yaparlar.

Müfettişler, başladıkları işleri yasal süreye bağlı işlerde, yasal süresi içinde, teftiş emrinde süre verilmiş ise bu süre içinde bitirmekle zorundadırlar. Ancak herhangi bir nedenle işin geri bırakma zorunluluğunun doğması halinde Teftiş Kurul Başkanlığının emirleri doğrultusunda hareket edilir.

Teftiş hizmetini birden çok müfettiş tarafından da yerine getirilebilir. Düzenlenen teftiş raporunun içeriğine ilişkin olarak müfettişler arasında görüş ayrılığı olması halinde, çoğunluğun görüşüne uygun hareket edilir. Eşitlik halinde grup başkanının tercihi göre hareket edilir. Farklı görüş ve öneriler ayrıca raporda yer alır.

Müfettişler görevlerini yerine getirirken;

- Kamu görevlileri etik ilkeleri ile kolluk etik ilkelerine uygun davranırlar.
- Görevlerini tarafsız, önyargısız ve hiç kimseye ayrıcalık tanımadan ve yapmadan yerine getirirler.
- Birimlerin, yönetim ve karar alma süreçlerine müdahale edemezler.

- Belge ve kayıtlar üzerinde göreve ilişkin tarih, imza ve işaret koymak suretiyle yapılan açıklamalar dışında düzeltme ve ilave yapamazlar.
- Görevleri nedeniyle öğrendikleri ve gizli kalması gereken belge ve bilgileri açıklayamazlar.
- Göreve ilişkin görüş ve kanaatlerini önceden ilgililere ve üçüncü kişilere açıklayamazlar. Görevi etkileyecek ya da zayıflatacak yorum ve açıklamalarda bulunamazlar.
- Kişilerin özel hayatına müdahale sonucunu doğuracak, kendilerinin ve ilgililerin güvenliğini tehlikeye düşürecek, görevin yürütülmesini güçleştirecek bilgileri ve belgeleri başkalarına veremezler.
- Görevle ilgili kişi ya da kişilerle borç alma, alışveriş yapma, hediye kabul etme gibi ilişkilere giremezler.
- Teftiş görevinin, teftiş edilen birimin olağan mesai saatlerinde yerine getirilmesi esastır. Ancak gerekli görülmesi durumunda müfettişin talebi doğrultusunda mesai saatleri dışında da bu göreve devam edebilirler.
- İlgililerin sözlü olarak uyarılmalarını gerektiren bir aksaklığa rastlanıldığında, yapılacak ikaz ve eleştirilerin somut ve objektif esaslara dayandırılmasına özen gösterirler.
- Teftişte, teşkilatın faaliyet ve işlemlerinin ne derece verimli, etkili ve amaca uygun olduğunu tespit etmeye dikkat ederler.
- Teftişte, merkez ve taşra birimleri arasında hizmetin en iyi şekilde yapılması için koordinasyonu ve iletişimi sağlamaya yardımcı olurlar.
- Kendilerine verilen eşya ve dosyaları ilgililerine teslim ederler.
- Teftiş görevleri süresince, protokol ve sosyal ilişkilerinin gerektirdiği hususlar saklı kalmak kaydı ile teftiş ettikleri birimlerin hizmet ve ikramlarını kabul edemezler.

4.1.4. Teftiş Çeşitleri, Uygulama Ve Teftiş Sırasındaki İşler

Emniyet Teşkilatında yapılan teftiş çeşitleri genel teftiş, özel teftiş ve denetim uygulamalarıdır. Genel teftişler, düzenlenen teftiş rehberine göre yıllık olarak yapılır

ve ilgili birimlerin iki yılda bir teftiş edilmesi hususu göz önünde bulundurularak düzenlenir. Gerekli hallerde bu süre Teftiş Kurulu Başkanlığınca değiştirilebilir.

Özel teftişler, Teftiş Kurulu Başkanının önerisi üzerine veya Genel Müdürün emriyle yapılmaktadır. Özel teftiş yapılaması önerisi teşkilattaki birim amirleri ve müfettişler tarafından yapılır. Özel teftişler, haberli veya habersiz yapılabilir. Gerekli görüldüğü takdirde hizmet verimi, etkinliği, görevin nasıl yapıldığı hususlarının tespiti amacıyla da birimin amirine bildirilerek uygulama yaptırılabilir. Özel teftişlerde en az iki müfettiş görevlendirilir.

Denetim Uygulamasında, Genel Müdürün onayıyla, Genel Müdürlük teşkilatı birimlerinde denetim yapmak üzere en az iki müfettiş görevlendirilir. Müfettişler denetim görevlerini yerine getirirken;

- Birimlerdeki iş akışını, hizmet anındaki aksaklıkları, kırtasiyeciliğe yol açan uygulamaları belirlerler. Hiyerarşik ilişkilerdeki olumsuzlukları tespit ederler. Personelin moral, motivasyon ve uyumunu araştırırlar.
- Hizmetlerin ve görevlerin yürütülmesini olağan işleyişleri içinde izler ve değerlendirirler.
- Gerekirse personele görevleriyle ilgili uygulama yaptırırlar.
- Mülakat ve denetim tekniklerinden yararlanırlar.
- Denetim, haberli veya habersiz olarak yapılabilir.
- Denetim sonunda, her birim için ayrı bir denetim raporu düzenlenir. Ancak gerektiği hallerde birden fazla rapor da düzenlenebilir.

Teftişe başlamadan yapılması gerekli iş ve işlemler yerine getirilir. Grup başkanı tarafından çalışma programını düzenlenir, iş bölümü yapılır, yazışmalar ve haberleşme yürütülür. Aynı grupta görevli müfettişler tarafından ön toplantı yapılır. Bu toplantının amacı, önceki teftiş raporlarındaki eleştiri ve önerilerin incelenmesidir. Teftiş edilecek birimin amiri ile teftiş öncesinden iletişim kurulur. Teftiş edilecek teşkilat birimlerinden personel, bina, silah, araç, gereç ve teçhizatla ilgili formların hazırlanması istenir.

Teftiş başlamadan 6nce birimin en 6st amiri ziyaret edilir. Grup Başkanının oluşturacağı heyetle teftiş yapılan yerin M6lki İdare Amiri ziyareti yapılır.

Teftiş, hazırlanan ve g6ncellenen teftiş rehberinde yer alan esaslar g6z 6n6nde bulundurulur. Teftişte bir 6nceki teftişten sonraki faaliyet ve işlemler incelenir. Kurulduktan sonra teftiş edilmemiş birimlerin, kuruluş tarihinden itibaren t6m faaliyet ve işlemleri teftişe tabi tutulur. Teftişte, hizmetlerin aksatılmamasına 6zen g6sterilir. Teftiş sonunda teftiş raporu d6zenlenir. Rapor, teftiş edilen birim amirine elden teslim edilir ve teftiş defteri imzalanır.

Teftiş edilen birimlerde birer adet teftiş defteri hazır bulundurulur. Teftişle ilgili olarak Emniyet Genel M6d6rl6đ6nden g6nderilen emir ve genelgelerin tarih ve sayıları ile 6zetleri, teftiş olunan birim amirince defterin 6zel b6l6m6ne yazılarak imzalanır.

Teftiş sırasında herhangi bir su6un işlenildiğinin 6đrenildiđi ve bu su6un ge6miş yıllarda da işlendiğinden ř6phe edildiği takdirde ge6miş yıllardaki işlemleri de teftiş edilir. Su6a el konularak durum Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirilir.

M6fettişler, teftişin başlangı6 ve bitiş tarihlerini, hangi işleri teftiş ettiklerini, d6zenledikleri raporun tarih ve sayısını, teftiş edilenin g6revini, adını ve soyadını deftere yazmak suretiyle imzalarlar.

4.1.5. İnceleme, Soruşturma Ve Sonu6ları

(Bu başlık altında Emniyet Genel M6d6rl6đ6 Teftiş Kurulu Y6netmeliği ve Emniyet Teşkilatında halihazırdaki uygulamalar esas alınmıştır.)

İnceleme, Emniyet Teşkilatı Personelinin işlem, eylem, tutum ve davranışlarının, Emniyet 6rg6t6 Disiplin T6z6đ6 ve ceza kanunları y6n6nden:

- Soruşturma a6ılmasını gerektirip gerektirmediği,

- Soruşturma açılmasını gerektirmiyorsa mevzuata göre yapılması veya alınması gerekli tedbir ve tekliflerin araştırılarak tespiti ve bir raporla Genel Mdrlge sunulması için yapılır.

Soruşturma, Emniyet Teşkilatı mensuplarının eylem, işlem, tutum ve davranışlarının Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Kanun ile Emniyet rgt Disiplin Tzg ve ceza mevzuatına göre suç teşkil etmesi halinde gerekli kanuni işlemlere bağlanması için yapılır.

Doğrudan Genel Mdrlge gönderilen ihbar ve Şikayet yazıları merkez veya taşra birimlerinin hangisini ilgilendiriyorsa öncelikle bu birime incelettirilip soruşturması yaptırılır. Ancak, incelenen konular müfettişlik bilgi ve yeteneği gerektiriyor ise, konu Teftiş Kuruluna götürülür.

Emniyet Müdürlüklerine intikal eden ihbar veya Őikayetler önce kendileri tarafından incelenir. Mahallinde muhakkik tayini suretiyle soruşturması mümkün olan konular orada sonuçlandırılır. Müfettiş tarafından incelenmesi gereken konular Genel Mdrlge bildirilir ve yukarıdaki gibi işlem yapılır.

Genel Müdür tarafından verilen görev emirleri üzerine müfettişler görev emirinde belirtilen konularda Emniyet Teşkilatı mensupları hakkında inceleme ve soruşturmaya başlarlar. Müfettişler, bu inceleme ve soruşturma çalışmaları sırasında görev emrinde yer almayan, ancak inceleme ve soruşturma konuları ile ilgili başka bir suç tespit ederlerse, sorumluları hakkında Kurul Başkanlığı aracılığı ile soruşturma emri talep ederler.

Müfettişler, soruşturmanın gerektirdiği işlemleri Devlet Memurlarının Yargılanması Hakkında Kanun ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile Emniyet rgt Disiplin Tzg hükümlerine göre yaparlar. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamına giren suçların inceleme ve soruşturmasında müfettişlerin yetkileri bu kanun hükümleri ile sınırlıdır.

Müfettişler, soruşturma yaptıkları sırada, olayda Emniyet mensupları dışında, Bakanlıklara veya kuruluşlara mensup şahıslar bulunması halinde haklarında soruşturma yapılmasını teminen durumu Başkanlığa bildirirler. Haklarında soruşturma yapılanlar arasında memur olmayan şahısların bulunması halinde ise düzenlenen evrakın bir nüshasını yetkili Cumhuriyet Savcılığına gönderirler. Durum fezlekede belirtilir.

Müfettişler, inceleme ve soruşturma sırasında Devlet Memurlarının Yargılanması Hakkında Kanun ile Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu hükümlerine göre hakkında soruşturma yapılan personelin leyh ve aleyhindeki bütün delilleri toplarlar ve soruşturma yaparken yeminli bir katip bulundururlar.

Devlet Memurlarının Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine tabi işlerin soruşturulması sırasında, ilgili personelin savunması sorgulama tarzında alınır. Ancak, müfettişler zorunluluk hallerinde ve gerek gördüklerinde personelin savunmalarını yazılı olarak da isteyebilirler.

Yazılı savunma istemlerinde ilgili personelin kendisi ile ilgili olarak iddia olunan suçun neden ibaret olduğu yazı ile bildirilir ve savunması için uygun süre verilir. Verilen süreyi yeterli bulmadığını bildirdiği takdirde kendisine bir defaya mahsus olmak üzere ek süre tanınır, bu süreler içinde savunmasını göndermeyen savunma hakkından vazgeçmiş sayılır. Disiplin soruşturmalarında savunmaya ilişkin işlemler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre yürütülür.

Emniyet mensuplarının, Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü ile Devlet Memurları Kanununun disiplin hükümlerini ihlal eden işlem, eylem, tutum ve davranışlarından dolayı haklarında yapılacak soruşturmalar yukarıdaki maddelerde açıklanan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre yapılacak soruşturmalardaki usullere benzer şekilde yapılarak rapora bağlanır.

4.1.6. Raporlar

Müfettişler, çalışmalarını sonunda işin özelliğine göre;

- Fezleke,
- Cevaplı Rapor,
- İnceleme Raporu,
- Soruşturma Raporu,
- Genel Durum Raporu ve
- Personel Denetleme Raporu düzenlerler.

Fezleke ve rapor düzenlenmesi gerekmeyen hallerde durum bir yazıyla Teftiş Kurulu Başkanlığına sunulur.

Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılan soruşturmaların sonuçları fezlekeye bağlanır.

Teftişlerde noksan ve hatalı bulunan ve ilgili birimlerce düzeltilmesi gereken işlemleri belirleyen, teftiş edilenlerin cevaplarıyla bu cevaplara ilişkin, müfettişin son görüşü ve birimin genel durumunu içeren hususlarda cevaplı rapor düzenlenir.

Cevaplı raporla, fezleke ve soruşturma raporuna konu olmayan hususlarda inceleme raporu düzenlenir. Fezleke düzenlenmesini gerektirmeyen soruşturmalar için soruşturma raporu düzenlenir.

Genel durum raporu, Kurulun bir yıllık çalışma sonuçlarına göre, Genel Müdürlükçe uygulanan politikaların ve yürütülen hizmetlerin genel durumu, idarede gözlenen yetersizlikler, mevzuat yetersizliği ve bunların giderilmesi için alınacak yasal ve idari önlemlere ilişkin görüş ve önerileri içerir ve Genel Müdüre sunulmak üzere Başkanlıkça hazırlanır.

Personel denetleme raporu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 110 uncu maddesinde öngörülen ve denetlenen birimlerin amir ve memurlarının sicil dosyalarına konulmak üzere düzenlenen rapordur.

4.2. ÜST AMİRLERİN DENETİMİ

Emniyet Teşkilatında ayrıca Üst Amirlerin Denetimi yolu ile de teftiş mekanizması işletilmektedir. Üst Amirler denetimlerinin genel hatlarıyla ne şekilde ifa edileceği EGM genelgeleri ile bildirilir. Bu genelgeler ile teşkilatın yapısında bulunan merkez teşkilatı, il emniyet müdürlükleri, ilçe emniyet müdürlükleri, polis moral eğitim merkezi müdürlükleri ve polis kriminal laboratuvarı müdürlükleri üst amirler aracılığıyla denetlenir.

Denetleme yapacak olan amirler genel olarak 4. Sınıf Emniyet Müdürü veya üst rütbede olanlardan seçilmektedir. Bunun yanında denetleme yapacak olan amirin denetleme yapılacak birim amirinde rütbeli ve kıdemli olmasına dikkat edilir.

Denetim yapan amirler yapılan denetim ile ilgili denetleme formu düzenlerler. Üst amirler denetleme formunda sırasıyla şu bilgiler bulunmaktadır:

- Denetlenen birim
- Denetleme tarih ve saati
- Denetlenen birim amiri/rütbesi
- Bina ve yerleşim durumu ile ilgili hususlar
 - Görev yeri hizmetlerin yapılmasına elverişli ve yeterli mi
 - Görev yeri temiz ve düzenli mi
- Personel durumu ile ilgili hususlar
 - Çalışan personelin rütbelerine göre dağılımı nedir?
 - Mesleki ve sosyal hayata uyumunun arttırılmasına ihtiyacı olan personel var mı?
 - Personelin kıyafeti yönetmeliğe uygun mu?
 - Personelin günlük mesai saatine uyup, uymadığı takip ediliyor mu?
 - Personelin moral ve motivasyonunu arttırmaya yönelik çalışmaya yönelik çalışma yapılıp yapılmadığı?
- Eğitim durumu ile ilgili hususlar
 - Çalışan personelin eğitim durumlarına göre dağılımı nedir?
 - Personelin; kurs, seminer, panel, sempozyum ve konferanslara katılımı sağlanıyor mu?

- Göreviyle ilgili yeterli bilgiye sahip olmayan personel var mı?
- Personel, görevinin gerektirdiği yazışmaları yapabilecek seviyede bilgisayar kullanıyor mu?
- Personel, birimiyle ilgili güncel mevzuata, bilgisayar ortamında ulaşabiliyor mu?
- Yangından korunma ve sivil savunma eğitimi, plan ve tatbikatları yapılıyor mu?
- Hizmetlerin yapılışı ile ilgili hususlar
 - İstatistik verilerin sonuçlarından hareketle görevin verimliliğine ilişkin çalışmalar yapılıyor mu?
 - Genelge ve emirler tebliğ edilmek suretiyle konularına göre düzenli dosyalanıyor mu?
 - Hizmetlerin yürütülmesi sırasında genelge hükümlerine uyuluyor mu?
 - Defterler temiz, düzenli ve usulüne göre tutuluyor mu?

Denetleme yapan amir denetleme formundan 2 nüsha düzenler. Bir nüshayı denetlenen birime teslim eder diğer nüsha ise denetleme emrini veren amire sunar. Üst amirlerin denetimi mevzuat hükümlerine riayet ederek yaptığı denetim sonucunda tespit edilen eksiklik ve aksaklık giderilmeye çalışılır giderilemediği halde durum Emniyet Genel Müdürlüğüne bildirilir. Yıl boyunca Üst Amirlerin Denetiminin yapılıp yapılmadığı ve kaç defa yapıldığı her sene sonunda EGM Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM BULGULAR VE ÖNERİLER

1. BULGULAR

Emniyet Teşkilatında performans değerlendirme sistemi konusunda sahiplenme sorunu bulunmaktadır. Teşkilatta var olan yerleşik meslek kültürü performans değerlendirme sistemi ile ilgili önemli bir direncin oluşmasının önemli nedenleri arasında gösterilebilir.

Performans değerlendirme sistemi konusunda teşkilatta çalışan personel zaman ve yer bakımından süreklilik gösterememektedir. Bu da değerlendirme uygulamasının teşkilatta yerleşmesini yavaşlatmaktadır. Çünkü bu birimlerde çalışan personeller az çok konuyla ilgili bilgi birikimine sahiptir ve önemli bir kısmı konuyla ilgili eğitilmiştir.

İçerisinde personel (insan) unsuru barındırdığından değerlendirme sisteminin kolayca amacına ulaştırılacağı beklenemez. Personel söz konusu olduğu durumlarda insani yaşayışla ilgili olan çok çeşitli ihtiyaç, düşünceler ve değer yargıları gibi unsurlar söz konusu olacaktır. Değerlendirme sisteminin uygulaması konusunda kişisel sorunlar ile performans değerlendirme ile ilgili sorunların karıştırılma durumu söz konusudur.

Değerlendirme amirleri, genel olarak, personellerin performansını değerlerini nasıl arttırabilecekleri mevzusunda eğitim ve bilgiden yoksundurlar. Performans değerlendirme sistemi ile ilgili değerlendirme amirlerine zorunlu olarak eğitim verilmiş olsa dahi değerlendirme amirlerinin çoğunlukla personellerin performanslarını objektif ve etkin bir değerlendirme yapamamaktadırlar.

Performans ölçütleri, değerlendirme amirlerinin personelleri değerlendirme yapılırken kullanacakları kriterlerdir. Esasında bazı soyut ölçütler bulunsa da bu ölçütlerle değerlendirmenin bile kötüye kullanıldığı gözlenmektedir. Performans değerlendirme sisteminin amacına ulaşabilmesi için var olan ölçütlerin kişisellikten çıkartılarak objektiflik kazanmasına bağlıdır. Bu şekilde değerlendirme ölçülebilir ve gözlenebilir olacaktır. Bunun aksi durumda kişisel yargılarla yapılacak değerlendirmelerin nesnel olamayacağı kaçınılmaz görünmektedir.

Değerlendirme uygulamasında kişisel duygu ve düşünceler ön planda olduğunda değerlendirme amirleri belirli niteliklere odaklanarak bu şekilde değerlendirme yapmaktadır. Halbuki değerlendirme yapılırken yaşanan olaylar ve gözlenen performans dikkate alındığında objektiflik sağlanmaktadır..

Performans değerlendirme sürecince personellerin çalışmaları çeşitli görevlerden oluşmaktadır. Değerlendirme amirleri bu hususu dikkate alarak değerlendirme yapması gerekirken belli ölçütlere dayanılarak değerlendirme yapılmaktadır. Zaten çalışmaların değeri verilen tüm görevlerin yerine getirilmesinin sonucuna bağlıdır. Performans değerlendirmesi bu husus dikkate alınmadan yapıldığında personellerin görevlerinin önemli- önemsiz olarak kategorize etmektedir. Personellerin çalışmalarıyla ilgili bazı görevler önemini yitirmektedir.

Değerlendirme amirleri bazı personellere karşı aşırı hoşgörülü olması performans değerlendirmesi yapılırken personelin performansını da olduğundan yüksek değerlendirmesi sonucunu doğurmaktadır. Amirler, personellerin çalışma performanslarını esas almadığından salt bu düşüncelerinden dolayı olumsuz değerlendirme yapmamaktadırlar. Bu durum değerlendirmenin asıl amaçtan uzaklaşarak teşkilatta olumsuz bir düşüncenin şekillenmesine yol açmaktadır.

Değerlendirme amirleri bazı durumlarda personellerin ilerideki performanslarını olumlu etkileyebileceği düşüncesiyle performans değerlendirme notunu olması gerektiğinden fazla belirlemektedir.

Değerlendirme amirleri bazı durumlarda da ölçütler dışında çeşitli sebepler göstererek personellere oması gerekenden daha düşük performans notu vermektedir. Bu nedenler arasında performans değerlendirme sisteminin gerektiği kadar dikkate alınmaması ve abartılı bir şekilde personellerin hatalarına odaklanması gibi durumlar gösterilebilir.

Değerlendirme amirleri personellerin belirli bir çalışmadaki olumlu performansına bakarak diğer alanlardaki performans değerlerinin gözden kaçırma eğilimi gösterirler. Aksi durumda olumsuz performans gösterilen bir çalışma sebebiyle değerlendirme amirleri diğer tüm olumlu performans değerlerini bir kenara atmaktadır. Bunun sonucunda personeller olduğundan daha başarılı veya daha başarılı olarak değerlendirilmektedir.

Performans değerlendirme sisteminde esas olan yapılan çalışmaların belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yerine getirilmesidir. Oysa ki uygulamada performans değerlendirme uygulamasında değerlendirme amirlerinin kişilikleri, duygu ve düşünceleri değerlendirmede esas olmaktadır.

Performans değerlendirmelerin sisteminde değerlendirme amirlerinin önyargılarının değerlendirmeye karışıp karışmadığı tespit etmek çok zordur. Amirlerin önyargıları da sistemdeki objektif olamamanın başka bir versiyonudur. Amacına uygun etkin bir değerlendirme uygulaması için önyargılardan arınma olmazsa olmaz bir husustur.

Kişisel duygu ve düşünceler ve önyargılar personellerin değerlendirilmesinde etkili olmaması için bir kenara bırakılmalıdır. Var olan önyargılar personellerin memleketi, cinsiyeti, dini duyguları gibi farklılıkları sebebiyle olumlu veya olumsuz değerlendirmelerin yapılmasına neden olmaktadır. Bu konuyla ilgili önyargılı olduğu tespit edilen değerlendirme amirleri herhangi bir müeyyideye tabi tutulmamaktadırlar.

Değerlendirme uygulamasında kullanılan performans ölçütleri kadar değerlendirmenin ne zaman yapılacağı konusu da önem arz etmektedir. Teşkilattaki

uygulamada halihazırda tüm personeller yılda bir defa değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Değerlendirme zamanı 1-30 Ocak arasındır. Değerlendirmenin yılda bir ve değerlendirme sürecinden sonra yapılıyor olması bu uygulamanın çoğunlukla hafızaya dayanılarak yapıldığını göstermektedir.

Değerlendirme amirleri Bir ay gibi belirlenmiş bir sürede tüm personelin değerlendirmesini yapmak durumundadır. Amirler yoğun çalışma koşulları gibi nedenlerle personelleri olması gerektiği değerlendirememektedir. Bu da beklenen yararların sağlanamaması demektir. Değerlendirme amirlerinin sene boyunca gözlenen performansa göre değerlendirme yapması gerekirken genelde bu değerlendirme amirlerin kafalarında belirlemiş oldukları performans notunu tutturmak için yapılan bir değerlendirme olmaktadır.

Değerlendirme, personelin en yakın amiri ve onunla beraber bir üst amiri tarafından 2 değerlendirme amirli olarak yapılmaktadır. Bu durumun çeşitli yararları ve sakıncalarının olduğunu görmekteyiz. Birinci değerlendirme amirinin değerlendirilecek personelle yakın olmasından dolayı personelin performansını gözleme imkanı vardır. Fakat bu yakınlıktan dolayı değerlendirme amirleri değerlendirme yaparken objektiflikten uzaklaşabilmektedir.

Performans değerlendirme sisteminde personellerin olumsuz performans notu ile değerlendirilmeleri sonucunda bu personeller değerlendirme amirlerine karşı olumsuz bir tutum sergilemektedirler. Bu yüzden değerlendirme amirleri performans notu verirken bu durumu da göz önüne alarak değerlendirme yapmak durumundadırlar.

Değerlendirme uygulamasında sonuçlar Personel Bilgi Sistemi üzerinden personellere duyurulur. Personeller bu şekilde performans notunu öğrenirler. Ayrıntılı bilgi için Personel Büro Amirliği/Şube Müdürlüğüne dilekçe yazılması gerekmektedir. Yapılan bu bilgilendirmeyle personellerin eksikliklerini ve hatalarını gözden geçirme imkanı doğar. Bununla birlikte değerlendirme notlarının personellere bildirilmesi, değerlendirme amirlerinin yapılan değerlendirmeyi ciddiye almalarını sağlayacaktır.

Değerlendirme, personelin performans düzeyi, başarısı ve başarısızlığı hakkında genelde amirlerin gerçekleştirdiği bir işlem olduğundan, değerlendirmede kimi amirlerin birtakım olumsuz tutumları da söz konusu olabilmektedir; Kendinden başkalarını değerlendirme yapılmasında duyulan isteksizlik, değerlendirmenin, belli zaman diliminde gözlenmemesi, değerlendirmede performans standartlarını önceden açıkça belirleyebilecek bilgi ve becerilerden yoksunluk, personelin denetiminde olan ve olmayan hususları ayırt etmede gerekli olan becerinin eksikliği, personelin performansının olumlu ya da olumsuz olmasında yöneticilerin davranışlarının da etkili olduğu gerçeğinin kabul edilmemesi gibi.

Değerlendirilen personelin takındığı tutumları ise olumsuz yönde birtakım faktörler etkileyebilmektedir; Değerlendirme nedeni hakkında şüphe duyulması, adil biçimde değerlendirilmeme endişesi, öznel nitelikte değerlendirme ölçütleri kullanılması, performanstan çok kişilik nitelik ve özelliklerinin değerlendirilmesi gibi.

Emniyet teşkilatında performans denetimini de içeren teftiş uygulamasının bu hususu kapsamlı olarak yerine getirmekten uzak olduğu görünmektedir.

Teşkilatta müfettişlik mesleği kariyer bir meslek olarak sayılmamaktadır. Buna bağlı mesleki statü ve unvan kargaşası yaşanabilmektedir.

Teftiş ile ilgili mevzuat eski, dağınık, bazı durumlarda yersizdir ve sık değişmektedir.

Teftiş birimlerinin kurumda diğer birimlerle, diğer kurumların teftiş birimleriyle aralarında koordinasyon ve işbirliğinin yetersiz olduğu görülmektedir.

Müfettiş seçme ve atama kriterlerinin belirli değildir, kuralların bezen çiğnenmektedir ve mesleki güvence yetersizdir.

Teftište politik baskıların olmadığı söylenemez. İktidar değişikliklerinde bu tür sıkıntılar artmaktadır ve müfettişler özel amaçlar doğrultusunda yönlendirilebilmektedirler.

Teftiş geçmişteki iş ve işlemlerle sınırlıdır, geleceğe yönelik değildir.

Teftište yöntem ve araçlar standarttır, kullanılan form ve raporlar standardize edilmiş ve teftiş rehberi hazırlanmıştır.

Müfettişlerin sık yer değiştirmektedir ve taşra teftişlerinde farklı koşul ve ortamlarda yaşamak zorunda kalmaktadırlar. Kurumlarda müfettiş sayısının iş hacmine göre azdır ve mesleki bir örgütlenme bulunmamaktadır.

Teftiş ile ilgili yazılı kaynaklar sınırlıdır, gelişmeleri kapsayan sürekli yayınlar yeterince bulunmamaktadır.

Müfettişe denetleme ve soruşturma rolleri yanısıra, inceleme ve araştırma ile rehberlik ve mesleki yardım görevleri verilebilmektedir ve bu çalışmalar çok sınırlıdır.

Teftiş sonuçlarının ve personelin değerlendirilebilmesi için bilimsel yöntem ve araçların geliştirilmiş olduğu söylenemez.

Teftiş raporları, birimler tarafından gerektiği şekilde değerlendirilmemekte, öneriler yerine getirilmeyebilmekte ve önlemler alınmamaktadır.

2. ÖNERİLER

Performans değerlendirme sisteminde amaç, bireysel ve örgütsel etkinliliği sağlayarak kamu idarelerinin daha kaliteli ve verimli hizmet üretebilmesini sağlamaktır.

Performans değerlendirme uygulamasının geniş kapsamlı olması gereklidir. Değerlendirme uygulaması, performansın hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesi, eğitimli ve tecrübeli personel yetiştirilmesi, bireysel ve örgütsel etkinliğin arttırılması ve vatandaş memnuniyetini sağlama eğiliminde olmalıdır.

Performans değerlendirme uygulaması örgütün tüm birimlerine ve her kademedeki personele özgü bir şekilde uygulanmalı ve bu uygulama hakkaniyet ve adalet unsurları temelinde gerçekleşmelidir.

Değerlendirme uygulamasında değerlendirme amirleri ve personellerin tamamı eğitilmeli ve bilgilendirilmelidir. Uygulamada tespit edilecek aksaklıkların giderilmesi amacıyla tekrar eğitimler düzenlenmeli ve gerekirse eğitimin düzeyi ve yoğunluğu arttırılmalıdır.

Performans değerlendirme uygulamasında değerlendirme amirleri ve personeller arasında süreklilik arz eden performans görüşmeleri amacına uygun olarak yapılmalıdır. Bu görüşmelerde değerlendirme amirleri ve personeller arasında kurumun ve personelin performansının yükseltilmesi amacıyla yapıcı davranışlar geliştirilmelidir.

Değerlendirme uygulamasına ilişkin tüm hususlar sürekli güncellenmelidir. Performans Koordinasyon Kurulu buna öncülük etmelidir.

Değerlendirmede kullanılan performans ölçütleri tamamıyla personelin performansının etkin bir şekilde değerlendirilmesine uygun belirlenmeli ve somut olmalıdır.

Değerlendirme amirlerinin vereceği değerlendirme puanları teşkilat içerinde genel geçer özelliğine sahip olmalıdır. Bir amirin verdiği notu yerinde olsa başka bir amir de aynen verebilmelidir. Yöneticinin yaptığı derecelendirme güvenilir olmalıdır. Aynı durumdaki başka bir yönetici aynı derecelendirmeyi yapabilmelidir.

Performans değerlendirmesi yapılırken salt personelin performansı göz önünde bulundurulmalıdır. Soyut nitelikte olan veya personelin kontrolünde olamayacak hususlar değerlendirmeye tabi tutulmamalıdır.

Değerlendirme notu, personellerin gösterdiği başarı, özveri veya hatalar ve aksaklıkların yansıması ve sonucu olmalıdır. Personellerin görevlerindeki yeterlilikleri veya yetersizliklerini ancak tarafsız ön yargıdan uzak ve ölçütlere dayalı olarak yapılabilir.

Performans değerlendirme uygulamasının teşkilattaki her kademedeki personele özgü uygulanması gerekir. Her personel için farklı ölçütler tespit edilerek değerlendirme yapılmalıdır. Bu şekilde teşkilatta farklı görev, rütbe, sınıf ve birimlerde çalışanların performans değerlendirilmesi daha adil ve daha amacına uygun olacaktır.

Değerlendirme amirleri personelleri değerlendirirken gözlemlerini sistem üzerindeki değerlendirme formlarını düzenleyerek yapacaktır. Değerlendirme her yıl ayrı olarak yapıldığından geçmiş yıllara ait değerlendirme notları değerlendirmeyi etkilememelidir. Bunun için değerlendirme amirlerine geçmiş yıllardaki değerlendirme notlarının gösterilmemesinde fayda vardır.

Değerlendirme uygulamasında performans notları ve buna ilişkin ayrıntılı değerlendirme formlarıyla ilgili bilgiler personellerle paylaşılmalıdır. Bu şekilde personeller yıl boyunca yaptıkları hataları ve eksiklerini görecekle bununla birlikte kendilerini geliştirmeye çalışacaklardır.

Performans değerlendirmesinde önyargıların da kırılması gerekmektedir. Bunun hem kuruma hem de personellere büyük yararı olacaktır. Önyargılardan kurtulmak için gerekirse çeşitli eğitimler düzenlenmelidir.

Performans Değerlendirme Kurulunun yıl içinde birimler ve personeller üzerinde gözlem yaparak performans değerlendirme sisteminin aksak yönlerini tespit etmesi ve bu aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi için çalışmalar yapılmalıdır.

Personelin performansının değerlendirilmesinde Performans Koordinasyon Kurulu Kurulları daha etkin bir düzeye getirilmeli ve gerekirse personellerin tayin, yer değiştirme, branş belirlenmesi gibi konularda söz sahibi olmalıdır. Bu şekilde teşkilatın başarısına yardımcı olunabilir ve personel hizmetlerinde hoşnutsuzluklar asgari seviyeye indirilebilir.

Performans Değerlendirme Sisteminde performans notlarıyla ilgili eğilimlerinin tespit edilmesi faydalı olacaktır. Bu şekilde personellerin son yıllarda aldığı notlarının eğiliminin çok fazla veya düşük olduğunda bu hususlar incelenecektir, anormal durumların nedenleri araştırılarak keyfi verilen performans notlar belirlenecektir. Bunun yanında amirler yapılan işlemlerden gerçek anlamda sorumlu tutulabilir. Yargıya taşınan konularda kurumun zararları kendisinden rucü edilebilir.

Ayrıca değerlendirme amirlerinin birden fazla olduğu durumlarda yine performans notlarının eğilimine dayanılarak tespit edilen eksikler görülecektir. Bu şekilde performans amirleri arasındaki uygulama farklılıkları giderilecektir.

Değerlendirme sonuçlarının tamamının ilgili personele açıklanması sağlanmalıdır.

Performans değerlendirme notlarının belirli not aralıklarında toplanmasını önleme maksadıyla performans notunu belirleyen ölçütlere kişinin yaptığı atışın yanında denetlemelerin sonuçları, uzun süreli kurs ve eğitim neticeleri, sahip olduğu lisan bilgisi ile tamamladığı veya devam ettiği lisansüstü, doktora vb. eğitim neticeleri dâhil edilebilir.

Teftişin gereklerinden biri de performans denetimi olduğundan ve performans değerlendirme ve teftiş uygulamalarının birbirinin tamamlayıcısı olması gerektiğinden bu iki uygulama bütünleştirici ve birbirinin tamamlayıcısı durumuna getirilmelidir. Teftiş uygulamasından performans denetimi konusuyla ilgili daha

ağırlıklı denetim yapılmalıdır. Mufettişlerin performans yönetimi ve performans değerlendirilmesi konusunda eğitilmelidir.

Kurumlarda teftiş birimleri en üst yönetim kademesine bağlı olarak örgütlenmeli, teftiş hizmetlerini yerine getirebilecek kadrolar sağlanmalı, gerekli yeterlikleri kazanmış elemanlar atanmalıdır. Kurumlarda teftişin amaç ve politikası belirlenmeli, amaçları gerçekleştirecek yapı kurulmalı, işleyiş ilkeleri belirlenmelidir.

Teftiş ile ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgeler biraraya getirilerek basılmalı, değişiklikler ve geliştirmeler mufettişlere ulaştırılmalıdır.

Mufettişlik kariyer bir meslek olarak kabul edilmeli, teftiş hizmetleri sınıfı oluşturulmalı, bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Mufettişler mesleki oda şeklinde örgütlenmeli, dayanışma sağlanmalı. Teftişin yapı ve işleyişi toplumun sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmesine uygun hale getirilmelidir.

Teftiş hizmetleri, yalnız mufettişlik için gerekli eğitimi görmüş, mesleki yeterlikleri kazanmış, mufettiş unvanı verilmiş elemanlar tarafından yerine getirilmelidir.

Mufettişlerin rahat ve huzurlu olmaları için özlük hakları görevler ile dengelenmeli, denetim tazminatları ve harcırahları doyurucu olmalı ayrıca mesleki güvence sağlanmalıdır.

EGM Teftiş Kurulu Başkanlığının diğer birimlerle, ayrıca kurumların teftiş birimleriyle koordinasyon sağlanmalı, belirlenecek esaslara göre işbirliği yapılmalıdır.

Yapılan teftişin sonuçları ve etkileri kurum personeline duyurulmalı, değerlendirme sonuçları hakkında bilgilendirilmeleri sağlanmalı, teftişe karşı olumsuz imaja son verecek çalışmalar yapılmalıdır.

Müfettişler alanları ile ilgili yerli ve yabancı basını, yenilikleri izleyebilmeli, yurt içinde ve yurt dışında inceleme ve araştırma yapmalı ve meslekte gelişmeleri sağlanmalıdır.

Teftişte rehberlik ve mesleki yardım hizmetlerinin nasıl yerine getirebileceğini açıklayan kılavuzlar hazırlanmalı, ayrıca teftişle ilgili bilimsel çalışmaları ve gelişmeleri izleyebilen yayabilen bir yayını olmalıdır.

Teftiş görevinin olması gerektiği gibi yerine getirilmesi için uygun ortam sağlanmalı, siyasal bir hesaplaşma havası yaratılmamalıdır.

Teftiş sırasında cezalandırmadan çok ödüllendirici bir örgütsel iklim yaratılmalı, personelin işteki başarısına, güdülenmesine ve moralinin yükselmesine katkıda bulunulmalıdır.

Müfettişin kurum etkinliklerini ve personeli objektif olarak değerlendirebilmesi için bilimsel teknikler, ölçütler ve araçlar kullanılmalıdır.

Soruşturmalar yasa hükümlerine bağlı kalınarak, suç ve suçlu yaratmaya çalışılmadan yürütülmeli, suç saptandığında sorumlular ve yaptırımlar belirlenmelidir.

Önemli konularda yapılan soruşturma rapor ve fezlekeleri karar organlarına gönderilmeden önce teftiş kurulunda oluşturulacak tetkik müfettişleri tarafından incelenmelidir.

Teftiş raporlarındaki önerilerin teşkilat tarafından uygulanması yasal bir zorunluluk haline getirilmeli, gerekirse müfettiş tarafından izlenebilmelidir.

SONUÇ

Hukuk devleti denilince ilk olarak yürütmenin hukuka bağılılığı ve yürütme işlemlerinin yargı denetimi altında bulunması akla gelmektedir. Hukuk devleti ilkesinin mücadelesinin yapıldığı geçmiş zamanlara bakıldığında bu dönemlerde kişi haklarına karşı saldırıların yürütme organından gelebileceği, dolayısıyla vatandaşların hukuki güvenliğinin sağlanabilmesi için yürütme organını hukukla bağlamanın zorunlu olduğu değerlendirilmektedir. Çalışmanın başında da belirtildiği üzere hukuk devletinin başlıca amacı vatandaşların haklarını kamu gücünü kullanan yürütmeye karşı korumaktır. Bununla birlikte idarenin tüm eylem ve işlemleri yasal düzenlemelerle düzenlenmesi ve yargı organlarınca denetlenmesi gerekmektedir. Çalışmamızın esası olan Emniyet Teşkilatında değerlendirme ve teftiş uygulamalarının da bahsedildiği üzere hukuk zemininde tartışılması en doğrusu olacaktır.

Emniyet Teşkilatını hantal yapısından kurtarıp daha etkin bir yapıya kavuşturmak için sektörün çeşitli değişimlere ayak uydurması gerekmektedir. Bu çerçevede, teşkilatta performans değerlendirme sisteminin teşkilatta uygulanması ve bu sisteminin teftiş mekanizmasıyla denetlenmesi amacıyla hukuki düzenleme yapılmıştır. Son olarak performans yönetiminin araçları olarak stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışına dayanan performans programları ve faaliyet raporları, kamu sektöründe dolayısıyla Emniyet Teşkilatında kanuni zorunluluk haline getirilmiştir. Bu bakımdan “ölçülemeyen yönetilemez” ilkesi etrafında performans ölçümü ve denetimi Emniyet Teşkilatında da önem kazanmaya başlamıştır.

Emniyet Teşkilatı farklı birçok işlevi yerine getiren birimleri bünyesinde barındıran büyük bir örgüttür. Her birimde farklı çalışma koşulları ve zorluk derecesinde işler yapılmaktadır. Emniyet Teşkilatında performans değerlendirmesi ve teftişinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi durumunda; teşkilatın sunduğu hizmetlerin kalitesi artacak, birimler daha etkin yönetim için gerekli bilgilere sahip olacak, hesap verme sorumluluğu gelişecek, saydamlık sağlanacak, birimlerin sadece

mevcut sorunların tespitini değil, gelecekteki muhtemel sorunların sinyallerinin algılanması sağlanacak ve politika yapma ve karar alma kalitesi güçlenecektir.

Ayrıca Emniyet Teşkilatı çalışanlarının çok yoğun ve stresli, uzun çalışma sürelerinin olduğu ortamlarda çalışanların performans sonuçları doğrultusunda ödüllendirilmesi son derece gereklidir. Uygun zaman ve önceden belirlenmiş miktarlarda ödüllendirmenin olması, iş performansı açısından başarıyı arttırarak devamını sağlayacaktır. Performans değerlendirme sistemi ve bu sistemin teftişi ile yıllar itibariyle karşılaştırma yapma imkanı doğacak, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerinin yardımıyla oluşan rekabet hizmet kalitesinin sürekli artması yönünde kaldıraç rolünü üstlenecek; böylece, kamu yararı en üst seviyede gerçekleşmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

1.Kitaplar

Akal, Zühal (1998), İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi - Çok Yönlü Performans Göstergeleri, Ankara:Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Akbulut, Örsan Ö., Hande Mimaroglu Özgen, Derya Fındık vd., (2012), Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, Ankara: TODAİE Yayınları.

Akgül, Başak Ataman (2000), Türk Denetim Kurumları, İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Akgüner, Tayfun (2009), Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları.

Akıncı, Müslüm (1999), Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta Yayınları.

Aktan, Coşkun Can (1999), Kirli Devletten Temiz Devlete, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Akyılmaz, Bahtiyar ve Murat Sezginer (2001), İdare Hukuku Dersleri, Konya:Göksu Matbaası.

Arslan, Zühtü (2005), Anayasa Teorisi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Atay, Cevdet (1999), Devlet Yönetimi ve Denetimi, İstanbul: Alfa Yayınları.

Atay, Ender Ethem (2009), İdare Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Baş, Melih ve Ayhan Artar (1991), İşletmelerde Verimlilik Denetimi, Ankara: MPM Yayınları.

Başar, Hüseyin (1995), Eğitim Denetçisi, Roller, Yeterlilikleri, Seçilmesi, Yetiştirilmesi, 3. Basım, Ankara: Pegem Yayınları.

Başköy, Sabri (2006), Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Kanun ve Uygulaması, Ankara: Anıl Matbaası.

Bilgin, Kamil Ufuk (2004a), Kamu Performans Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayını.

Bingöl, Dursun (2003), İnsan Kaynakları Yönetimi, 5. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım.

- Bursalıoğlu, Ziya (1987), Okul Yönetiminde Yeni Yapı Ve Davranış**, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları, No:107,
- Can, Halil, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı, (2001), Kamu Ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Siyasal Yayınevi.
- Canman, Doğan (1993), Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çevik, Hasan Hüseyin (2007), Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Çevik, Hasan Hüseyin, Turgut Göksu, Veysel Karani Bilgiç vd. (2008), Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Derdiman, Ramazan Cengiz (2015), İdare Hukuku, 5. Baskı**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Derdiman, Ramazan Cengiz (2014), İdari Yargının Genel Esasları, 3. Baskı**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Doğmuş, Didem M. (2010), Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi**, Ankara: Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Erdoğan, Mustafa (2000), Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji**, Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, Mustafa (2003), Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Eroğlu, Hamza (1985), İdare Hukuku, 5. Baskı**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Fındıklı, Remzi (2001), Meslek Olgusu ve Polislik Mesleğinin Özellikleri**, Ankara: Güner Matbaası.
- Giritli, İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner (1998), İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.
- Gözübüyük, Şeref (2005), Yönetmelik Yargısı, 22.Baskı**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Şeref (2004), Yönetim Hukuku, 9. Baskı**, Ankara:Turhan Kitabevi.
- Güler, Birgül A. (2005), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Personel Yönetimi Ders Notları (2004/2005)**, Ankara.
- Günday, Metin (2004), İdare Hukuku, 9. Basım**, Ankara: İmaj Yayınevi.

Hacib, Yusuf Has (2009), **Kutadgu Bilig**, (Haz: Ersin Osman Söğütü), İstanbul: Antik Dünya Klasikleri.

İşbir, Eyüp G. (1977), **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.

Kaboğlu, İbrahim Ö. (1989), **Kolektif Özgürlükler**, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

Karavelioğlu, Celal (2009), **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 7. Baskı, Ankara:Turhan Kitabevi.

Nizamülmülk (2010), **Siyasetname**, (Haz: Sadık Yalsızuçanlar), İstanbul: Antik Dünya Klasikleri.

Ökçesiz, Hayrettin (1998), **Hukuk Devleti**, İstanbul: Alfa Yayınları.

Öz, Feyzi (2003), **Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Sisteminde Teftiş**, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi Yayınları.

Özbudun, Ergun (2014), **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, Ankara: Yetkin
Soysal, Mümtaz (1987), **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**, 7. Baskı.
İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Sayıştay (2000), **Performans ve Risk Denetim Terimleri** (Derleme), Ankara: Sayıştay.

Selçuk, Sami (2000), **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, 6. Baskı, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Soysal, Mümtaz (1987), **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**, 7. Baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Sökmen, Uğur (2009), **Kamu İdaresinde Soruşturma Kovuşturma**, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/400.

Su, Kamil (1974), **Türk Eğitim Sisteminde Teftişin Yeri Ve Önemi**, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

T.C. Maliye Bakanlığı, (1996), **Kuruluşundan Bugüne Maliye Teftiş Kurulu 1879-1995**, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı (2009), **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu (2001), 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul: YapıKredi Yayınları.

Taymaz, Haydar (1982), Teftiş, Kavramlar, İlkeler, Yöntemler, Ankara: A.. Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No:113.

Toksöz, Fikret (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İşbir, Burhan Aykaç vd., (2007), Yönetim Bilimi, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Tutum, Cahit (1972), Türkiye’de Memur Güvenliği, Ankara: TODAİE Yayınları.

Uyargil, Cavide (2013), Performans Yönetimi Sistemi- Bireysel Performansın Planlanması, Değerlendirilmesi ve Geliştirilmesi, İstanbul: Beta Yayınları.

2.Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar

Dan.12D, 68/2339(E), 69/736(K), 21.4.1969. (1969).

Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri (2003), "Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması'na İlişkin Açıklama," Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı (2004), Performans Esaslı Btçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak, IV. Bölüm, Bte ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (2007), "Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması (MİAPER)," Yönetimi Geliştirme Projeleri, Ankara.

Akçakanat, Tahsin (2009), İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerlendirme: Isparta İl Emniyet Müdürlüğü'nde Bir Uygulama, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Akgündüz, Ahmet (1993), "Arşiv Belgeleri Işığında şura-yı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı", II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri içinde (120-146), Ankara.

Akılhoğlu, Tekin (1988), "İnsan Hakları Kavramı zerine Düşünceler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Ltfi Duran'a Armağan, sayı:1-3, 1988.

Al, Hamza (2007), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları", (Ed.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken

ve Mustafa Lutfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar**, Ankara:Nobel Yayınları.

Albayrak , Selami ve Mustafa **Kulluk** (2010), “Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri,” Tartışma Konuları, **Sağlık Çalışanlarının Sorunları ve Çözüm Yolları Sempozyumu**, Mart 2010.

Alçın, Deniz (2009), “*Kamuda İç Denetim ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi*,” **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Aliefendioğlu, Yılmaz (2001), “*Hukukun Üstünlüğü- Hukuk Devleti*,” **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2.

Anayasa Mahkemesi (1963), 08/04/1963 tarih ve E.1963/17, K.1963/84 sayılı karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 1.

Anayasa Mahkemesi (1976), E.1976/27, K.1976/51, K.T. 18/22.11.1976, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 14.

Arcagök, Mehmet Sait (2005), “*Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol*,” **23-25 Mayıs- Türkiye Maliye Sempozyumu**, Denizli: Pamukkale Üniversitesi.

Arslan, Fatih (2007), “*Kamuda Performansa Dayalı Ücret Sistemleri*,” **Yüksek Lisans Tezi**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.

Ateş, Hamza ve Dilek **Çetin** (2004), “*Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe*,” **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Bakan, İsmail ve Hakan **Kelleroğlu** (2003), “*Performans Değerlendirme: Çalışanların Performans Değerlendirme Uygulamalarından Beklentileri Konusunda Bir Alan Çalışması*,” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, cilt 8.sayı 1.

Başpınar, Ahmet (2005), “*Türkiye’de ve Dünyada Denetim Standartlarının Oluşumuna Genel Bir Bakış*,” **Maliye Dergisi**, Sayı 148.

Bilge, Semih (2006), “*Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*,” **Doktora Tezi**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

Bilgin, Kamil Ufuk (2004b), “*Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması*” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2.

Bilgin, Kamil Ufuk (2008), “*Kamu Performans Yönetimi : Vali Ve Kaymakamlar Performan Ölçümü Araştırması*,” **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 2008, Cilt 41, Sayı 2, .

- Celep**, Hatice (2010), "*Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü*", Maliye Bakanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Çevik**, Hasan H. (2000), "*Polis Teşkilatında Performans Yönetimi*," **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 7-8.
- Çevik**, Hasan H. (2007), "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi*," (Ed.) Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sebahattin Aydın, **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi- Türkiye Örneği**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım.
- Çevik**, Hasan H. ve Turgut Göksu (2000), "*Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi*," **Türk İdare Dergisi**, Yıl.72, Sayı 428.
- Çoker**, Ziya (1982), "*Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevi*," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.5, Sayı.1.
- Çoker**, Ziya (1992), "*Fransa ve Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu*," **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 3.
- Danıştay** (1989), D10D, 05.04.1988, E 87/487, K 88/576, **Danıştay Dergisi**, Sayı 72-73.
- Demir**, Mehmet (2007), "*Sağlık Bakanlığında Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi*", (Ed.) Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sebahattin Aydın, **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi- Türkiye Örneği**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım.
- Demirkol**, Selami (1995), "*İdarenin Yargısal Denetiminde Sınırlamalar*," **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Derdiman**, Ramazan Cengiz ve Yusuf Uysal (2015), "*Yerel Yönetimlerin Denetimi*," (Ed.) Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak, **İdari Ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Antalya: Bekad Yayınları.
- Eraslan**, Tarık ve Ahmet **Tozlu** (2011), "*Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi*," **Sayıştay Dergisi**, Sayı 81.
- Erdem**, Osman (1987), "*Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış*", **I. Teftis Semineri, Türk Teftis Sisteminin Bugünü ve Geleceği**, Denetde Yayımları, Ankara, (aktaran) Ulvi Saran, "*Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi*," **Türk İdare Dergisi**, Sayı 964.
- Ergun**, Turgay (2008), "*Kamu Yönetimi Ders Notları*," **Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı**, Ankara: TODAİE Yayınları.

- Erol**, Ahmet (2008), "*Maliye Teftiş Kurulu Kapatılmamalıdır*," **Yaklaşım Dergisi**, Sayı.186, (Haziran 2008).
- Erol**, A. E. (2008), "*İlköğretim Müfettişlerinin Takım Halinde Çalışma Becerilerinin İncelenmesi*" **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Eryılmaz**, Bilal (1993), "*Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26 Sayı 4.
- Gönülaçar**, şener (2008), "*İç Denetimin Bürokratik Serencamı*," **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 135, (Mayıs – Haziran).
- Göksu**, Turgut (2002), "*Türkiye’de Yönetim Anlayışı ve Polis Davranışı*," (Ed.) H. Hüseyin Çevik ve Turgut Göksu **Türkiye’de Devlet, Toplum ve Polis**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gürhan**, Hasan H. (1997), "*Sayıştay’ın Tarihsel Gelişimi*," **Sayıştay Dergisi**, Sayı.25, (Nisan-Haziran 1997).
- Gürkan**, Nazmi Zarifi (2009), "*Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı*," **Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta
- Karahanogulları**, Onur (2003), "*Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler*," **Değışim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu (Tebliğ Metni)**, Ankara.
- Kaya**, Ali (1992), "*Devlet Denetleme Kurulu*," **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kiracı**, Murat ve Sıtkı **Çorbacıoğlu** (2008), "*Kamu Bankalarında İç Denetimin Yeniden Yapılandırılması: Ziraat Bankası Teftiş Kurulunda Yaşanan Örgütsel, Teknik Ve Kültürel Değışim*," Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 32 Sayı 2.
- Köksal**, Ali (1974), "*Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi*," **Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1.
- Köseoğlu**, Özer (2005), "*Belediyelerde Performans Yönetimi*," **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 447, (Haziran 2005).
- Kuluçlu**, Erdal (2006), "*Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine*," **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63.
- Kurnaz** , Ahmet Sait (2005), "*Belediyelerde Performans Ölçümü, Türkiye’de Yerel Yönetimler Vizyon Toplantısı*" 15-16 Eylül 2005, Eskişehir Anemon Otel.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu (1990), "*Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu*," Ankara.

Saran, Ulvi (1997), "*Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi*," **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**, Sayı.14, (Mart-Nisan 1997).

Sezginer, Murat (1991), "*İdari İşlemlerde Amaç Unsuru Bakımından Hukuka Aykırılık*," **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Konya.

Sözen, Üzeyir (2003), "*Türk Polis Teşkilatı Hizmet İçi Eğitiminde Alternatif Bir Yöntem: Uzaktan Eğitim*," **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi**, Sayı 37.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2014). "*2013 Yıllık Raporu*," Ankara.

TODAİE (1966), "*Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)*," Ankara: TODAİE Yayınları.

TODAİE (1991), "*Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)*," Ankara: TODAİE Yayınları.

Tozlu, Ahmet (2014), "*Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş Ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi*," **Uzmanlık Tezi**, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

Türkyılmaz, Şevket (1966), "*Teftiş Tekniği*," **Gazi Eğitim Enstitüsü Pedagojisi Bölümü Ders Notları, Teksir**, Ankara.

Uludağ, Ceyhun (2009), "*Performans Değerlendirme Sistemi Çıktılarının İnsan Kaynakları Yönetiminin Alt Sistemlerinde Girdi Olarak Kullanılmasına Yönelik Bir Model Önerisi: TSK Örneği*," **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Harp Akademileri Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, İstanbul.

Ünlü, Ufuk (2013), "*Türkiye'de Teftiş Mekanizması ve Kurumsallaşması*," **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yılmaz, Kutluhan (2002), "*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*," **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51.

Yörüker, Sacit (2004). "*Public Audit Forum, The Different Roles of External Audit, Inspection and Regulation: A Guide for Public Service Managers, 2002*," (Aktaran) Sacit Yörüker, **Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve**, Ankara: Tesev Denetim Çalıştayı.

Yücel, Bilal (2009), "*Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş*," **Maliye Dergisi**, Sayı.157.

Yürekli, Ömer (2012), “*Müfettiş Kavramının Derinliği,*” **Denetim Dergisi**, Yıl.25, Sayı.117.

3. Elektronik Kaynaklar

Akıncı, Müslüm (2010), “*İdari Yargılama Hukukunda Savunmada Fırsat Eşitliği,*” **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi** , Temmuz 2010, Yıl:1, Sayı:2, http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/akinci/diger/akinci14.10.2015_11.01.21diger.pdf /erişim tarihi:07.07.2015.

Akıncı, Müslüm (2010), “*Yargı Erki Ve Sorumluluğu,*” **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt:1, Yıl:1, Sayı:3 (20 Ekim 2010). http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/akinci/diger/akinci14.10.2015_11.04.03diger.pdf/erişim tarihi:07.07.2015.

Akılmaz, Bahtiyar (2002), “*Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku Ve Uygulamadaki Sorunlar,*” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7 (Haziran-Aralık 2002). http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/6_9.pdf/erişim tarihi:07.06.2015.

Arslan, Zühtü (2002), “*Temel Hak Ve Özgürlüklerin Sınırlanması:Anayasanın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler,*” **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 19. http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/arslan.pdf/erişim tarihi:25.07.2015.

Candan, Ekrem (2009), “*Kamuda İç Kontrol Algulamaları ve Uygulamadaki Sorunlar Hakkında Bir Değerlendirme-III,*” [http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/Ekrem_Candan_ic_kontrol_2009\[1\].doc](http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/Ekrem_Candan_ic_kontrol_2009[1].doc) /erişim tarihi:12.06.2015.

Derdiman, Ramazan Cengiz (2010), “*Halkoyuna Sunulacak 5982 Sayılı Kanun Hükümleri Hakkında Düşünceler,*” http://www.anayasa.gen.tr/derdiman-5982.htm#_ftnref1 /erişim tarihi:13.08.2015.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006), **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kilavuzu**, 2. Sürüm, Haziran 2006. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/8pd20+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_2_Surum.pdf /erişim tarihi:11.04.2015.

Emniyet Genel Müdürlüğü (2015), “*EGM 2015 Yılı Performans Programı,*” www.egm.gov.tr/Documents/2015_yili_performans_programi.pdf /erişim tarihi:02.08.2015.

Gözlür, Kemal ve Gürsel **Kaplan** (2014), **İdare Hukuku Dersleri**, 15. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, http://www.mku.edu.tr/files/304_dosya_1336547802.doc /erişim tarihi:15.06.2015.

Gülen, Fikret (2003), “*Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı?*,” 2–3 Nisan 2003 Ankara. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana3.asp?id=412> /erişim tarihi:27.05.2015.

İç Denetçiler Koordinasyon Kurulu (2014). <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Duyurular/Dolu-BosKadroSayisi.pdf> /erişim tarihi:26.06.2015.

Kurnaz, Hasan (2006) “*Türk Kamu Sektöründe Yeni Bir Kavram: İç Denetim,*” **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 217, http://www.vergisorunlari.com.tr/makale_login.aspx?makaleno=1945 /erişim tarihi:22.06.2015.

Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu (2009), “*MTK Görev Standartları,*” <http://www.mtk.gov.tr/images/MTK%20Görev%20Standartları%20.pdf> /erişim tarihi:28.07.2015.

Maliye Müfettişleri Derneği (2011), “*Tarihçe,*” <http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce> /erişim tarihi:04.07.2015.

Özcan, Rafet (2015), “*TSK Personel Yönetimi Sistemi-2010 Projesi,*” 28.08.2015. Ağustos 28, 2015 tarihinde <http://rafetozcan1993.tr.gg/T.ue.rk-Silahl%26%23305%3B-Kuvvetlerinin-Personel-Y.oe.netimi-S%26%23304%3Bstemi-2010> /erişim tarihi:01.08.2015.

Sağlık Bakanlığı (2015), “*Kurumsal Kalite Sistemi,*” <http://www.kalite.saglik.gov.tr/index.php?lang=trvepage=296> /erişim tarihi:02.08.2015.

T.C. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı (2014). <http://www.teftis.adalet.gov.tr/kurul.html> /erişim tarihi:17.06.2015.

T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı (2015), “*Tarihçe,*” <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=9> /erişim tarihi:19.07.2015.

T.C. Başbakanlık, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu (2015) **Türk Dil Kurumu Sözlüğü**, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_btsvearama=kelimeveguid=TD.K.GTS.55da0701581ce1.76089389 /erişim tarihi:04.08.2015.

- T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği** (2008), “*Mülkiye Müfettişleri, Vali Ve Kaymakamların Performans Kriterlerinin Belirlenmesi,*” Araştırma Raporu, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/ortak_icerik/mulkiyeteftis/Mulkiye%20Mufettisleri,%20Vali%20ve%20Kaymakamlarin%20Performans%20Kriterlerinin%20Belirlenmesi.doc /erişim tarihi:24.04.2015.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu** (2015), “*Mülkiye Teftiş Kurulu Tarihçesi,*” <http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/mulkiye-teftis-kurulu-tarihcesi> /erişim tarihi:25.06.2015.
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu** (2014), “*Şikayetlere İlişkin Aylık Bülten,*” http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-3885-sikayetlere-iliskin-aylik-bulten.html /erişim tarihi:24.04.2015.
- T.C. Maliye Bakanlığı** (2008), “*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik,*” <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4079,performansprogramlarihakkindayonetmelikpdf.pdf?0> /erişim tarihi:28.06.2015.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı** (2012) “*Türk Eğitim Sisteminde Rehberlik ve Denetimin Tarihsel Gelişimi,*” <http://rdb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetimin-tarihsel-gelisimi/icerik/9> /erişim tarihi:09.07.2015.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı** (2006), “*İnceleme-Soruşturma ve Ön İnceleme Rehberi,*” http://www.temder.org.tr/images/dosyalar/inceleme_sorusturma_rehberi.doc /erişim tarihi:02.08.2015.
- T.C. Sağlık Bakanlığı** (2007), “*Sağlıkta Performans Yönetimi: Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi,*” http://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/200801212155410_performans2.pdf /erişim tarihi:02.07.2015.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı** (2015), “*Tarihçe,*” <http://www.denetim.saglik.gov.tr/tarihcemiz.aspx> /erişim tarihi:28.05.2015.
- TBMM** (2015), “*Komisyon Dilekçeleri,*” http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm /erişim tarihi:21.06.2015.
- Türkiye İç Denetim Entitüsü** (2015), “*İç Denetimin Tanımı,*” Temmuz 7, 2015 tarihinde <http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=IcDenetiminTanimi> /erişim tarihi:07.07.2015.

ÖZGEÇMİŞ

- 1987** Bitlis'te doğdum.
- 1993** Bursa-Yıldırım-Haşim İşcan İlköğretim Okulunda okudum.
- 2001-2005** Bursa-Yıldırım-Ulubatlı Hasan Anadolu Lisesini bitirdim.
- 2005-2009** Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesinden mezun oldum ve Komiser Yardımcısı rütbesinde Kocaeli ilinde göreve başladım.
- 2009-2015** Kocaeli ilinde sırasıyla Gebze İlçe Emniyet Müdürlüğü, Kaçakçılık Ve Organize Suçlarla Mücadele Şube Müdürlüğü, Siber Suçlarla Mücadele Şube Müdürlüğü, Karamürsel İlçe Emniyet Müdürlüğündende görev yaptım.
- 2013** Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında Yüksek Lisans programına başladım.
- 2015** Halen Van ilinde Başkale İlçe Emniyet Müdürlüğünde Komiser rütbesinde görev yapmaktayım.