



**T.C.  
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE  
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN  
DENETİM YÖNTEMLERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan  
Ali DEMİR**

**Tez Danışmanı  
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KAHRAMAN**

**Hatay-2013**



**T.C.  
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE  
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN  
DENETİM YÖNTEMLERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan  
Ali DEMİR**

**Tez Danışmanı  
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KAHRAMAN**

**Hatay-2013**

## ONAY

**ALİ DEMİR** tarafından hazırlanan “**KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİM YÖNTEMLERİ**” adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile **KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALINDA YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

05/ 07 /2013

Jüri Üyeleri	İmza
Prof. Dr. Yakup BULUT (Başkan)	
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KAHRAMAN (Tez Danışmanı Üye)	
Yrd. Doç. Dr. Şenkan ALDEMİR (Üye)	

**Ali DEMİR** Tarafından Hazırlanan “**Kamu Yönetiminde Denetim Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemleri**” adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunana jüri üyelerince kabul edildiğini **onaylarım.**

Enstitü Müdürü

# KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİ DENETİM YÖNTEMLERİ

Ali DEMİR

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2013

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet KAHRAMAN

## ÖZET

Kamu yönetiminin üstlendiği kamu hizmetlerini daha etkin, verimli ve başarılı bir şekilde yürütebilmesi için denetim bir zorunluluktur. Günümüzde demokratik, şeffaf, hesap verebilir, karar alma sürecinde yönetilenlerle ortak hareket eden yönetim ilkelerinin benimsendiği bir kamu yönetimi anlayışı hâkimdir. Özellikle gelişmiş Batı Demokrasilerinde bu unsurların dikkate alındığı görülmektedir. Kamu yönetiminin bu seviyeye gelmesinde kuşkusuz halkın bilinçlenmesi ve yönetimin etkin bir biçimde denetlenmesi gerçeği önemli rol oynamıştır.

Türk kamu yönetimi de uygulanan bu yönetim ve denetim yöntemlerinden etkilenmiştir. Çünkü ülkemiz de demokrasi ile yönetilen ve hukukun üstünlüğünü kabul eden bir yönetim anlayışına sahiptir. Türkiye’de gerek Anayasa, gerek ilgili yasalarda devletin ve yönetimin insan haklarına saygılı olması gerektiği, idari işlem ve eylemlerin denetime tabi olduğu, böylece kamu yönetiminde hukukun üstünlüğü ilkesinin esas alındığı güvence altına alınmıştır. Çalışmamızda ülkemizdeki yönetim anlayışı ve gelişimi, yönetimin denetim yöntemleri, denetim birimleri, denetimin mevcut durumu ile bu alanda tespit edilen sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri incelenmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetim, Kamu Yönetimi, Denetim, İdarenin Denetimi.

# INSPECTION IN PUBLIC MANAGEMENT AND METHODS OF PUBLIC MANAGEMENT IN TURKEY

Ali DEMİR

Department of Public Administration, Master's Thesis, 2013

Supervisor: Asst. Prof. Dr. Mehmet KAHRAMAN

## ABSTRACT

Inspection is an obligation in order to conduct the services of public management in a more active, effective and successful way. Today, an understanding of democratic, flexible, accountable public management which acts together with individuals in decision making process is dominant. These elements are particularly taken into consideration in developed West Democracies. The fact that the awareness of the public and the inspection of the administration in an active manner have undoubtedly played an important role for such an improvement of public management.

Turkish public management has been influenced by these administration and inspection methods as well. For our country has also a management understanding that is directed by democracy and confirms the superiority of law. In Turkey, the principle of superiority of law in public management is guaranteed by both the constitution and related laws thus the state and administration is required to be respectful to human rights, besides the administrative procedure and assignments are under control of inspection. In this study, the comprehension and improvement of management in our country, methods of inspecting the administration, inspection units, the present conditions of inspection, in addition the related issues and solution suggestions have been examined.

**Key Words:** Management, Public Management, Inspection, Inspection of Management.

**İÇİNDEKİLER****Sayfa**

<b>ÖZET</b> .....	<b>I</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>II</b>
<b>KISALTMALAR CETVELİ</b> .....	<b>VI</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>

**BİRİNCİ BÖLÜM****KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM**

<b>1. YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI</b> .....	<b>4</b>
1.1. Kamu Yönetiminin Gelişimi .....	7
1.2. Türk Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	17
1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	18
1.2.2. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi.....	19
1.3. Türk Kamu Yönetiminin Genel Sorunları.....	29
<b>2. DENETİM KAVRAMI</b> .....	<b>33</b>
2.1. Denetim Kavramının Tanımı.....	35
2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi.....	37
2.3. Denetimin Amacı, Kapsamı ve Aşamaları.....	41
<b>3. DENETİM İLKELERİ</b> .....	<b>45</b>
3.1. Bağımsızlık İlkesi.....	45
3.2. Yasallık İlkesi.....	46
3.3. Nesnellik İlkesi.....	46
3.4. Dürüstlük İlkesi.....	47
<b>4. DENETİM TÜRLERİ</b> .....	<b>48</b>
4.1. İç Denetim.....	50
4.2. Dış Denetim.....	52
4.3. Bağımsız Denetim.....	53
4.4. Uygunluk Denetimi.....	55
4.5. Yerindelik Denetimi.....	56
4.6. Mali Denetim.....	56

4.7. Faaliyet Denetimi.....	57
4.7.1. Performans Denetimi.....	58
4.7.1.1. Verimlilik.....	61
4.7.1.2. Etkinlik.....	62
4.7.1.3. Tutumluluk.....	63
4.7.2. Risk Denetimi.....	64

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİ DENETİM YÖNTEMLERİ

<b>1. SİYASAL DENETİM.....</b>	<b>66</b>
1.1. Siyasal Denetim Araçları.....	67
1.1.1. Soru.....	67
1.1.2. Meclis Araştırması.....	68
1.1.3. Genel Görüşme.....	69
1.1.4. Gensoru.....	70
1.1.5. Meclis Soruşturması.....	71
<b>2. YARGISAL DENETİM.....</b>	<b>73</b>
2.1. İdari Yargı ve Özellikleri.....	76
2.2. İdari Yargı Denetiminin Kapsamı.....	78
2.3. İdari Yargı Kuruluşları.....	79
<b>3. MALİ DENETİM.....</b>	<b>83</b>
3.1. Mali Denetimin Kapsamı ve Özellikleri.....	84
3.2. Sayıştay.....	85
3.3. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.....	89
3.4. İç Denetim.....	92
<b>4. İDARİ DENETİM.....</b>	<b>94</b>
4.1. Hiyerarşik Denetim.....	96
4.2. Vesayet Denetimi.....	97
4.3. İdari Denetim Kuruluşları.....	99
4.3.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	99



4.3.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	101
4.3.3. Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlar Teftiş Kurulları.....	102
<b>5. OMBUDSMAN .....</b>	<b>104</b>
5.1. Ombudsman Kavramı.....	105
5.2. Ombudsman Denetiminin Özellikleri.....	107
5.3. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri.....	108
5.4. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu.....	110
<b>6. KAMUOYU DENETİMİ.....</b>	<b>118</b>
<b>DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....</b>	<b>125</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>128</b>

**KISALTMALAR CETVELİ**

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AKP</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>Ay.</b>	: Anayasa
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>INTOSAI</b>	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>m.</b>	: Madde
<b>OECD</b>	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
<b>SPK</b>	: Sermaye Piyasası Kurulu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>vb.</b>	: Ve benzeri
<b>YKY</b>	: Yeni Kamu Yönetimi

## GİRİŞ

1982 Anayasasının 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmiştir. Anayasanın 9. maddesinde ise yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir.

İdare, yargı denetimi yanında, değişik adlarla oluşturulan birçok denetim birimi tarafından denetlenmektedir. Nitekim idarenin iç denetimi, teftiş kurulları veya benzeri denetim birimleri tarafından yapılmaktadır. Ancak, kapsamı giderek genişleyen kamu hizmetleri nedeniyle, yeni denetim birimleri oluşturulduğu da görülmektedir. Örneğin, bireylerin şikâyetlerine etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kurum olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu bu nitelikte bir denetim birimidir.

Denetim, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında denetim, şu şekilde tanımlanmıştır: “Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Yönetim ve denetim birbirini tamamlayan süreçlerdir. Bu nedenle İyi yapılandırılmış bir yönetim sisteminin olduğu yerde, denetimin de kendinden beklenen işlevleri yerine getirmesi kolaylaşır. Aynı şekilde, iyi işleyen bir denetim sistemi yönetimi pozitif yönde etkileyerek, yönetimi daha şeffaf ve kontrol edilebilir hale getirebilmektedir.

Genel anlamda yönetim, mevcut kaynakları etkin ve verimli kullanarak beklenen sonucun alınması sürecidir. Bu süreç, “planlama”, “uygulama” ve “denetleme” aşamalarından oluşmaktadır. Buna göre, öncelikle işlemler planlanır,

sonra bu plan hayata geçirilir ve nihayet uygulama sonuçları kontrol edilerek tespit edilen hatalar düzeltilmeye çalışılır.

Yönetimin en önemli unsurlarından biri denetimdir. Denetim, yönetim sürecinde oluşan hataları tespit etmek, düzeltmek ve sonraki süreçte en aza indirmek amacı ile yapılan faaliyetlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla denetimin, yönetimin olmazsa olmaz bir unsuru olduğu söylenebilir.

Devlet faaliyetlerinin genişlemesine paralel olarak yönetimin görev ve sorumlulukları da artmıştır. Bu durumun doğal sonucu olarak yönetimin örgütsel yapısı büyümüş ve faaliyetleri daha karmaşık bir hale gelmiştir. Dolayısıyla, etkin bir kontrol sağlanamadığı takdirde, büyüyen ve karmaşıklaşan yönetimin kamu hizmetlerini yeterli kalitede gerçekleştirmesi mümkün olamayacaktır. Aynı şekilde, kaynakları etkin, verimli ve ekonomik kullanmak, yolsuzlukları önlemek, ve yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun yürütülmesini sağlamak için denetim bir zorunluluktur. Sınırlı bir devlet yapısı öngören hukuk devletinde denetimin, yönetimin ayrılmaz bir parçası olduğu görülmektedir.

Günümüz yönetim anlayışına göre, yönetimi denetimden ayrı düşünmek mümkün değildir. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşları kurumsal yapıları içinde denetim birimlerine de mutlaka yer vermektedirler.

Bir kurumun amaçlarına ulaşabilmesi için, kendisine tahsis edilen kaynakları en iyi biçimde kullanması ve bunu sürekli kılacak çalışma ilkelerini benimsemesi gereklidir. Bu nedenle, kamu yönetiminde verimliliğin artmasını sağlayacak önlemlerin alınması, kaynak kullanımının yerinde olup olmadığının tespit edilmesi ve kurum faaliyetlerinin sürekli kontrol ve denetim altında tutulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin etkin şekilde denetlenmesi, yönetimde açıklığın sağlanması ve dolayısıyla yolsuzlukların önlenmesi bakımından da önemli yararlar sağlamaktadır. Nitekim, gerek şeffaf bir yönetimin sağlanması ve gerekse yozlaşma ve yolsuzlukların tespiti ancak etkin denetimle mümkün olabilir.

Kamu yönetiminde yapılan denetimler, farklı denetim birimleri tarafından farklı şekillerde gerçekleştirilse de, bu denetimlerin temel amacı kamu hizmetlerinin öngörülen şekilde yürütülmesini sağlamak ve bu sayede kamu yararını gerçekleştirmektir. Denetim, sürekli ve düzenli olarak yürütülmesi gerekli bir faaliyet olduğundan, yönetim üzerinde önemli bir etki potansiyeline sahiptir.

Hukuk devleti, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumayı temel amaç edinen ve yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasını amaçlayan önemli bir ilkedir. Hukukun üstünlüğünü sağlamak, çağdaş devletlerin varlık nedenleri ve temel amaçlarıdır. Devletin bütün işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olması, hukuk devletinin başlıca amaçlarından birini oluşturmaktadır. Hukuk kurallarına uymayı sağlayabilmek için, öncelikle devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması gerekmektedir. Nitekim özellikle yürütmenin yargısal denetimi bütün demokratik ülkeler tarafından benimsenmiş bir kuraldır. İşte, hukuk devletini sağlamanın yolu, yönetimin tüm işlem ve eylemlerinin denetime açılmasından geçmektedir.

Gerek yargı yerlerince ve gerekse idari kuruluşlar tarafından yapılan denetim, yönetimin işlem ve eylemlerinin başta yasalar olmak üzere, mevzuat hükümlerine uygunluğu açısından yapılmaktadır. Dolayısıyla, denetim sayesinde kamu yönetiminin görev ve yetkilerinin hukukun çizdiği sınırlar içinde kalması sağlanmaktadır.

Denetim, yönetimin etkinliğini artırmak, kamu kaynaklarını tasarruflu kullanmak ve kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek gibi birçok amacın gerçekleştirilmesini mümkün kılmaktadır. Bu nedenle denetim, imkanları optimal şekilde kullanmaya yardımcı olma, mevcut durumu daha iyiye taşıma, verimliliği artırma gibi işlevleriyle kamu hizmetlerini ve hizmet süreçlerinin çıktılarını pozitif yönde etkilemektedir.

İki bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde yönetim ve kamu yönetiminin tanımı, gelişimi ile denetim-yönetim ilişkileri, denetim ilkeleri ve genel olarak ülkemizde uygulanan denetim türleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde ise, denetim yöntemleri ve ülkemizde denetim yapan kuruluşlar incelenmiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM**

#### **1. YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI**

Evrensel bir kavram olan yönetim, oldukça geniş bir anlam dünyasını kapsamaktadır. Yönetim, ekonomistlere göre toprak sermaye ve işgücü şeklinde üretim fonksiyonlarından biri, yönetim bilimcilere göre yöneten ve yöneticilerden oluşan bir otorite sistemi, toplumbilimciler açısından ise sınıf ve saygınlık sistemi olarak tanımlanır. Bu farklı yaklaşımların buluştuğu ortak nokta ise yönetimin, diğer insanların iş ve eylemleriyle bir amacı hedef edinmesi ve bu amacı gerçekleştirmesi sürecinden ibaret olduğu şeklindedir (Kulukçu, 2006: 4).

Bunun yanı sıra yönetim kavramı genellikle hem bir faaliyet hem de bu faaliyetleri yürüten kuruluşları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu nedenle yönetim bazı durumlarda faaliyet bazı durumlarda teşkilat bazı durumlarda ise her iki anlamı içerecek biçimde karşımıza çıkar (Kulukçu, 2006: 4). Özer'e göre yönetim, "planlıca amaçlanan iş ve işlemlerin istenen düzeyde sonuçlandırılması maksadıyla belli bir beşeri grubun yönlendirilmesi, sevk ve koordinasyonu" olarak tanımlamaktadır (2005: 17). Eryılmaz ise yönetimi; "mevcut maddi ve beşeri kaynakların, hedeflenen sonuca ulaşmak için düzenli olarak işletilmesi veya kamu kurumlarınınca kullanılması süreci" şeklinde tanımlamıştır (2007: 3).

Eryılmaz ve Özer yaptıkları tanımlarda yönetimin sevk, idare ve koordine kısmı üzerinde durmuşlardır. Kulukçu ise, yönetimin iş ve işlemlerin kontrol ve koordinasyonunun yanı sıra aynı zamanda bu faaliyetleri yürüten teşkilat ve kurum olabildiğini de vurgulamıştır. Dolayısıyla yönetim, bir anlamda faaliyet, yani yapılan işlemler ile ilgili sevk, idare, koordine ve kontrol iken, diğer anlamda, bu işlemlerin yerine getirilmesinde karar mekanizmasını oluşturan özel işletme ve kamu kurumlarındaki üst otoriteyi anlatır. Bu nedenle yönetim, bazen yürütülen işlemlerle ilgili olabileceği gibi, bazen de bu faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu teşkilatın karar vermeye yetkili yürütme makamından oluşmaktadır (Gözübüyük, 2006: 1).

Bu bilgilerin yanı sıra yönetimi neredeyse hayatın bütün safhalarında ve bütün kademelerinde karşılaştığımız bir alan, bir kavram olarak değerlendirmek doğru bir tespit olur. Klasik bir anlatımla sosyal bir varlığı temsil eden insan, yaşadığı sürece yönetim olgusuyla sık sık karşılaşabilir. Belki de bunun en gerçek ve basit örneği her bireyin mutlaka içinde bulunduğu aile ortamındaki yönetim modelidir. Çünkü aile genel olarak anne baba ve çocuklardan oluşan bir gruptur ve bu grupta gerek bireyler arası dayanışma ve gerekse otoriteyi tesis etme bakımından bir yönetim örneği yaşanmaktadır. Ayrıca kamu kurumları veya özel işletmelerdeki mevcut iş yönetimi ve iş ortamları da bahsettiğimiz yönetim kavramının yaşandığı alanlar olarak değerlendirilebilir.

Yönetimin; planlama, örgütlenme, yönlendirme, kaynak sağlama (bütçeleme), koordinasyon ve denetimden oluşan ilkeleri vardır (Özer, 2005: 23) ve yönetimin tam anlamıyla istenen düzeyde gerçekleşmesi, bahsedilen bu ilkelerin harekete geçirilip canlı tutulmasıyla yakından ilgilidir.

Yerine göre işlemler sürecini kapsayan bir kontrol ve koordinasyon olarak beliren, yerine göre ise kurum ve işletmelerde hizmetlerin yürütülmesi için hiyerarşik bir üst otorite şeklinde beliren yönetimin genel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Özer, 2005: 23; Eryılmaz, 2007: 4-5):

- 1) Yönetim, koordine etme, yönlendirme ve bir emir-komuta işidir.
- 2) Yönetim, mevcut zamanı, kaynakları ve imkânları maksimum verim elde edecek şekilde kullanma aşamasında rasyonel bir süreçtir.
- 3) Yönetim, birden çok insanın bir araya gelerek aynı amaç için çalıştıkları birlik ve beraberliği gerekli kılar.
- 4) Yönetim, çalışanlar arasında üstün astına yaptırımını sağlamak için hiyerarşik bir düzenle çalışmayı sağlayan bir olgudur.
- 5) Yönetim, çalışanlar arasındaki işbirliği ve vizyon bakımından düzenli faaliyetler bütünüdür.
- 6) Yönetim, çalışanlardaki soyut bir kavram olan çeşitli amaçların aynı plan ve sonuçlarda bütünleşerek somutlaşması ile gelişen bir oluşumu gerekli kılar.

İnsanlığın var olduğu süreçte sürekli birbirine muhtaç olan bireyler, yönetim ve yönetici ile birlikte yaşamışlardır. Yönetim kavramıyla ilgili ilk deneyim ise

ailede başlamaktadır. Yani ailedeki hayatın işleyişi, kontrolü, sevk ve idaresi, otoritenin sağlanması yönetimin en basit örneğini oluşturur. En büyük yönetim örneğini ise devlet yönetimi, yani kamu yönetimi oluşturmaktadır. Bu bakımdan yönetim, en küçük ve sosyal bir kurum olan “aile” den başlayarak en büyük idari otoriteyi elinde bulunduran “devlet” e kadar oldukça geniş alanı kapsayan önemli kavramlar bütünüdür (Eryılmaz, 2007: 1-3).

Geniş anlamda kamu ve kamu yönetimi ise, devlet ve devlet yönetimi kavramlarıyla bütünleşir ve genel yönetim bilimi içinde yer alır. Bu kapsamda kamu yönetimi bir birinden bağımsız üç erk olan yasama, yürütme ve yargı işlevleriyle devlet örgütünün tümünü içine alır. Dar anlamda ise, devletin yürütme işlevini içerir ve yürütme organının yetki ve sorumluluğundaki kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sürecini ifade eder (Kulukçu, 2006: 5).

Kamu yönetimi; devletin kendi yurttaşlarına hizmet sunmak için halktan gelen istekleri değerlendirerek gerekli organizasyonu yapan ve bu maksatla planladığı hizmet politikasını uygulamaya koyan örgüt; aynı zamanda bir disiplin, meslek ve icraatlardan oluşan kavramlar bütünüdür (Eryılmaz, 2007: 7). Vatandaşlar devletin halka sunduğu hizmetlerden faydalanırken kamu kurumu ve örgütleriyle sürekli olarak muhatap olmak durumundadır. Bu zorunluluk, kamu kurumları ile yurttaşlar arasında bir etkileşim meydana getirmiştir. Oluşan bu etkileşimden dolayı kamu yönetiminin vatandaşların güncel yaşantısı üzerinde önemli bir yeri ve önemi bulunmaktadır (Sözen, 2005: 15).

Kamu yönetimi, teori ile uygulamanın bileşiminden oluşur ve toplumsal ihtiyaçlara çözüm üretmek için çalışan hükümetlerin birçok sorumluluklarını taşıyabilecek derecedeki güce sahip olmak durumundadır. Çünkü kamu yönetimi, yurttaşlardan gelen taleplerin tespit edilmesinde ve talep edilen ihtiyaçlara karşı hizmet üretilmesinde siyasi iktidarın yardımcısı rolünü üstlenmiştir. Bu nedenle kamu yönetim sistemi, seçimle iş başına gelen hükümet ile seçen halk arasında bir köprü oluşturur ve bu noktada iktidarın uygulayıcısı durumundadır. Bu haliyle iktidar ve dolaylı olarak da kamu yönetimi, halka vaat edilen hizmetlerin yerine getirilmesinden birinci derecede sorumlu tutulmaktadır (Peker, 2000: 5).



Halkın ihtiyaçlarının belirlenmesi ve çözümü aşamasında siyasi iktidarın yardımcısı konumunda olan kamu yönetiminin en belirgin amacı, hükümetin günlük işlerinin yürütülmesini takip etmektir. Bu maksatla kurulmuş kamu örgütleri, hem bireysel hem de kurumsal görevlerin verimli ilişkilere dönüştürülmesi için oluşturulmuş yapılardır. Kamu yönetimi ise, siyasi kanatta bulunan üst bürokrat ve yetkililerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek için karar verme, bireyleri yönlendirme ve gerekli görevlendirmeleri yapma ile sorumludur. Bu aşamada hem kamu örgütleri hem de yönetim, beşeri ve maddi kaynakları denetleyerek kontrol altında bulundurmak ister. Böylelikle hem kamu faaliyetleri yürütülür hem de yönetim sürecinde belli bir gözetim ve denetim ağı oluşturulur (Ergun, 1997: 5).

Kamu yönetimi içerisinde kamusal hizmetler tür bakımından çeşitlendikçe bu durumun kontrol altında bulundurulması da güçleşir. Bu nedenle kamu yönetiminde denetime duyulan gereksinim artar. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesinde oluşan sorunlar ancak denetim ile tespit edilebilir. Bu aksaklıkların nasıl giderilebileceği ve bunun için hangi tedbirlerin alınması gerektiği de yine yapılacak denetimler ile mümkün olur. Dolayısıyla halka kamu hizmetleri verilirken verimli bir yönetimin tesis edilmesi ancak bu faaliyetler üzerinde yapılan denetimler yardımı ile sağlanabilir (Tortop, 1974: 27).

Kamu yönetiminde yönetim ve denetim birbirini tamamlayan bir süreçten oluşur. Doğru planlanan bir yönetim sisteminin olduğu yerde denetim de kendinden beklenen sonuçları rahatça verebilir. Denetim sisteminin işlevselliği yönetime olumlu yansır ve yönetimin daha şeffaf ve saydam yürümesini gerekli kılar (Kulukçu, 2006: 5). Ayrıca yönetim sürecindeki denetim, kamuda yetkili bürokratlar ile diğer görevlilerin mevki ve makamlarından dolayı ellerinde bulundurduğu yetkileri keyfi olarak kullanmalarını önleme açısından son derece önem taşır (Coşkun, 2002: 84).

### **1.1. Kamu Yönetiminin Gelişimi**

Devletin birçok görevleriyle birlikte sorumluluklarını yerine getirmesi amacıyla oluşturduğu kamu yönetimi, çok eski tarihlerden günümüze kadar birçok düşünürün ilgi duyduğu bir çalışma alanı olmuştur (Eryılmaz, 2007: 10). Kamu yönetimi hakkında bilimsel olarak ilk inceleme, 1727 yılında Avusturya'da

yapılmıştır. Aynı şekilde, yine bu tarihte ülke yönetimine idareci insan yetiştirmek için “kameral bilimler eğitimi” adında okullar açılmış ve bu okullarda yöneticiler yetiştirilmiştir (Özer, 2005: 87).

Kamu yönetimi alanındaki genel kurallar ile yöntemleri belirten ve bu konuları detaylı bir şekilde içeren “*Principes d’Administration Publique (Kamu Yönetiminin İlkeleri)*” adındaki ilk kitap ise, 1812 yılında Fransız yazar Charles Jean Bonnin tarafından yazılmıştır. Bonnin eserinde, kamu yönetiminin 68 önemli ilkesinden tüm ayrıntılarıyla birlikte bahsetmiştir. Ayrıca bu kitap “kamu yönetimi” adını taşıyan ve “Kamu Yönetimi İlkeleri” ni detayları ile açıklayan; yönetimde düzen, otorite, kamu gücü kavramlarına ağırlık veren, alanındaki ilk kitap olma özelliğini taşımaktadır (Eryılmaz, 2007: 11).

Kamu yönetiminin ortaya çıkması ile ilgili olarak, 19. yüzyılın ikinci yarısında önemli iki gelişmeden bahsetmek mümkündür. Bunlardan ilki, 1854 yılında İngiltere’de hazırlanan “*Northcote-Trevalyan*” raporudur. Bu rapor, kamu kurumlarında işe alınacak personelin kayırmacılık sistemiyle değil, sınavlar ve liyakat sistemine göre değerlendirilmesini önermiş; bu sayede İngiltere’de kamu yönetimi kayırmacılığın önüne geçilmiştir. İngiltere’deki bu gelişmeler ABD’yi de etkilemiş ve o dönemde ABD yönetimi etik dışı sistem olan siyasi kayırmacılığın ileri düzeyde oluşu, daha da önemlisi 1881 yılında Amerikan Başkanı Garfield’in başkan seçilebilmesi için seçimlerde kendisini destekleyip sonra da yönetimden beklentilerini alamadığı için bu seçmen tarafından öldürülmesi, ABD’de yönetim alanında reform yapılmasını hızlandırmış ve 1883 yılında “Kamu Yönetimi Yasası” (*Pendleton Yasası*) kabul edilmiştir (Sözen, 2005: 17).

Özellikle bu dönemde ABD’de uygulamaya konan sosyal politikalar ve ulusal savunma alanındaki artışlar kamu yönetimini olumsuz etkilemiş, ülkedeki hızlı kentleşmeden dolayı kamu hizmetlerinde artış meydana gelmiş ve halk hem kamu hizmetlerini hem de yönetimi sorgulamaya başlamıştır. Bu gelişmelerin paralelinde kamu yönetimi hızlı değişimler gerçekleşmiş ve 1900 yılında 1,5 milyon olan kamu personeli sayısı 1920 yılında 9 milyona çıkmıştır. Böylelikle ABD’de eskisinden daha büyük bir nüfusa ve alana hizmet veren kamu yönetimi, üzerinde daha ciddi çalışılması gereken bilimsel bir alan olarak kabul edilmiş ve o dönemdeki

birçok bilim adamı ile düşünür bu konuya eğilmiştir (Özer, 2005: 91). Amerika Birleşik Devletleri kamu yönetiminde meydana gelen bu gelişmeler, aynı zamanda geleneksel kamu yönetiminin temellerinin atılmasını sağlamıştır (Sözen, 2005: 18).

Kamu yönetiminin akademik bir konu olarak kabul edilmesinde ise, ABD başkanlarından Woodrow Wilson'un 1887 yılında *Political Science Quarterly* dergisinde yayınlanan "*The study of Administration (Yönetimin İncelenmesi)*" adlı makale etkili olmuştur. Wilson makalesinde, yönetimin siyasetten ayrı bir kavram olarak değerlendirilmesini ve bunun gerçekleşmesi halinde yönetimin siyasetten etkilenmeden yasaları en iyi şekilde kullanma yeteneğine kavuşacağını savunmuştur (Ergun, 1997: 5).

Yine bu makalede Wilson, yönetici kadronun yetiştirilmesi için yatırımlar yapılması gerektiğini ileri sürmüş ve yönetimde etkinliğe dikkat çekerek, teoriden ziyade uygulamanın önemini vurgulamış, iyi bir yönetime nasıl ulaşılabileceğinin ipuçlarını vermiştir. Ayrıca bu makale ile yönetim biliminin birtakım önemli sorunlarını da ortaya koyarak, bu konuda çalışan akademisyenlere ilham kaynağı olmuştur (Özer, 2005: 87).

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde siyaset-yönetim ayrımı kamu yönetimi disiplinine hâkim olmuş, yönetim siyasetten ayrı bir alan olarak değerlendirilmiş ve bu alanda birçok yayın yapılmıştır. Bu yayınlardan bir tanesi 1900 yılında Frank J. Goodnow'a ait "*Politics and Administration (Siyaset ve Yönetim)*" adlı çalışmadır. Goodnow kitabında siyaset ile yönetimin tamamen birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuştur. Hükümetin "siyasal" ve "yönetimsel" iki ayrı işlevinin bulunduğunu, siyasetin yönetim için politika üretmesi gerekirken yönetimin de bu politikaları uygulama işinden sorumlu olduğunu vurgulamıştır. Bu sağlandığı takdirde verimli yönetim ve halkın benimsediği bir hükümet kültürünün oluşacağını ileri sürmüştür (Ergun, 1997: 6).

Siyaset yönetim ayrımı alanındaki 1926 yılında yapılan önemli diğer bir çalışma ise Leonard D. White'nin "*Introduction to the Study of Public Administration (Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş)*" adlı eseridir. White bu kitabında siyasetin yönetim alanına girmemesi gerektiğini, kamu yönetiminin

siyasetten bağımsız bir alan olmasını, yönetimin tek başına bir bilim olabilecek özellikte olduğunu savunarak, yönetimin temel misyonunun tasarruf, etkinlik ve verimlilik olduğunu ileri sürmüştür (Eryılmaz, 2007: 12).

Goodnow'un görüşlerinden etkilenecek kamu yönetimi çalışmalarına katkı sağlayan bir düşünür de William Willoughby'dir. ABD'de kamu yönetiminin birçok sorunlarını inceleyen ve kamu yönetimine evrensel bir bakış açısı kazandırmak için mücadele eden Willoughby, "*The Principles of Public Administration (Kamu Yönetiminin İlkeleri)*" isimli çalışmasında, yöneticilerin asıl görevinin siyaset üzerinde gereken baskıyı kurarak yönetimi sağlamak olduğunu ileri sürmüştür. Yönetimi kurumsal açıdan inceleyen Willoughby, yönetimin hukuksal kurallardan resmi alana doğru giden bir mekanizma olduğunu savunmuştur (Özer, 2005: 93). Bu kısmi çalışmaların dışında günümüze kadar birçok akademisyenin ilgi duyduğu kamu yönetimi, ABD ve Avrupa ülkelerindeki üniversitelerde önemli bir akademik çalışma alanı olarak yerini almış siyaset, hukuk ve felsefeden ayrı bir bilim dalı olmuştur (Eryılmaz, 2007: 14).

Günümüz kamu yönetiminin temelini oluşturan ve geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan sistemin oluşmasına ise Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Winslow Taylor'un oldukça önemli katkıları olmuştur. ABD'de Wilson ve Taylor, Avrupa'da ise Weber'in görüşleri 19. yüzyıl sonu ile 20. yüzyıl başında geleneksel kamu yönetimini şekillendirmiştir. Wilson, siyaset ve yönetimin ayrı kavramlar olduğunu, siyasetin kamu hizmetlerinde politika ürettikten sonra yönetime müdahale etmemesini savunurken, Taylor da her iş için mutlak bir doğru olduğunu ve "Bilimsel Yönetim İlkeleri" üzerinde ısrar ederek, bu doğruyu bilimsel yöntemlerle uzman kişilerin keşfedebileceğini savunmuş, Wilson'nun yönetimle ilgili görüşlerini desteklemiştir. Alman iktisatçı ve sosyolog Max Weber ise yönetimde Taylor'un "Bilimsel Yönetim İlkeleri"nin uygulanması için bürokrasinin en iyi kontrol edici ve itici güç olduğunu ileri sürmüştür (Sözen, 2005: 18).

Yakın zamana kadar güncelliğini koruyan Geleneksel Kamu Yönetimi dört temel ilkeye dayanır (Eryılmaz, 2007: 16). Bu ilkelere birincisi ve en önemlisi Max Weber'in kavramlaştırdığı yönetimde hukuki normların korunması, katı hiyerarşi ve aşırı bürokrasi modelidir. Bu ilkeye göre hukuksallık ile işlemlerin

kanunlar çerçevesinde yürütülmesi, hiyerarşik yapılanma ile de örgütün gerçek yapısına uygun biçimde çalışması sağlanacaktır. Yönetimde bürokrasiyi savunan Max Weber, kamu hizmetlerinde bu standartlara önem verilerek verimliliğin daha kolay sağlanabileceğini savunmuştur (Yıldırım, 2009: 107).

Geleneksel kamu yönetiminde ikinci ilke, devletin tüm hizmet politikalarını, hizmet dağılımını kendi eliyle koyduğu kurallara aşırı bağlı kalarak yürüten bir mantıkla çalışması gerektiğini savunur. Bu ilkeye göre devletin refah devleti etkisiyle ekonomik olarak büyüdüğü ve mevcut kaynakların dağıtımı konusunda prosedürler belirlediği, yönetimin belirtilen bu kuralları uygulamak zorunda olduğu ileri sürülmüştür. Üçüncü ilke ise, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olarak çalışabileceği görüşüdür. Bu mantığa göre, yönetimin esas sorumluluğu siyasilerce verilen görevleri uygulamaktan ibarettir. Yani siyasetçiler, kamu kurumlarına yapacakları faaliyetler ile ilgili sorumlulukları yükleme ve sonunda bu kurumların çalışmalarını denetleme yetkisine sahiptir. Kamu idarecileri de bu konuda siyasetçilere mutlak itaat etmek zorunda tutulmuştur. Son ilkeye göre ise, geleneksel kamu yönetiminin özel sektör yönetiminden farklı bir biçimde yürüyen, toplum ve piyasa merkezli bir yönetimden uzak, her yeni seçilen siyasetçi kadronun ve bürokratların güdümüne odaklı bir yönetim anlayışı olduğu vurgulanmıştır (Eryılmaz, 2007: 16-17).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra vatandaşların kamusal alandaki ihtiyaçlarını karşılamada ve yönetimde gerekli çözüm yöntemlerini sağlamada yetersiz kalması nedeniyle ciddi eleştirilere maruz kalan geleneksel kamu yönetimi, yeni bir reform sürecine girmiştir. Bu dönemde Herbert Simon, yönetime yeni bir bakış açısı kazandırmak için "*Administrative Behavior (Yönetimsel Davranış)*" adlı çalışması ile "kamu yönetiminde yönetim bilimini" oluşturmayı hedefleyerek, mevcut yönetim ilkelerini bilim ve teknolojinin ışığında modern bir hale getirmeye çalışmıştır (Özer, 2005: 105).

20. yüzyılın başında başlayıp son çeyreğinde iyice beliren toplumların demografik yapısı ile ilgili sorunlar, ekonomik ve ticari gelişmeler, yeni tarımsal üretim yöntemleri, sanayileşmedeki değişim ile bilgi ve teknolojinin insan hayatına getirdiği yenilikler, yönetimi de etkisi altına alarak değişime zorlamıştır. Sanayi çağında kamu yönetiminde bütünsellik, merkeziyetçilik, bürokratik ve hiyerarşik bir

yapılanma var iken, bilgi çağına doğru gelindikçe, bu yapının bütünden ziyade parçayı dikkate alan, dikey örgütlenme yerine uzlaşmacı ve esnek bir yapıyı öngören, merkeziyetçilik yerine yerelciliğe değer veren bir sürece girdiği görülmektedir. Ayrıca bu dönemde kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve siyasiler arasında bir etkileşimin yaşandığı post-modern zihniyetin hâkim olduğu bir sürece girilmiştir (Saran, 2004: 15-18).

1970 yılından sonra ise yönetimdeki bu yenilik ve değişimden kaynaklanan beklentiler, “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi” (YKY) olarak adlandırılan bir sürecin başlamasını tetiklemiştir. Bu dönemde YKY hareketi, gerçekte geleneksel kamu yönetimine bir tepki olarak ortaya çıkmış ve kamu yöneticilerinin ilgilenmesi gereken alanların genişletilmesini, özellikle de karar aşamasında yönetime halk iradesinin daha çok yansımalarını savunmuştur (Özer, 2005: 107).

1970’li yıllarda dünya genelinde baş gösteren petrol krizi ve mali sıkıntılar da YKY’nin ortaya çıkış nedenlerindedir. Özellikle İngiltere ve sanayileşmesini tamamlayan bazı Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı’nın ardından oluşturulan refah devleti ilkesi, petrol krizi ve küresel mali krizden son derece olumsuz etkilenmiştir. Bu ülke yönetimleri ekonomiden kaynaklanan sorunlarla uğraşırken, yaşlı nüfusun artması ile devletten sosyal hizmet bekleyen bireylerin çoğalması mevcut sorunları daha da artırmış ve geleneksel kamu yönetiminin yetersizliği daha görünür hale gelmiştir. Yönetimdeki bu sorunların giderilmesi için ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, “üç e” olarak ifade edilen çözüm önerileri getirmiştir. YKY içindeki “üç e” formülünün açılımı ise “*economy*”, “*efficiency*”, “*effectiveness*” kelimelerinin baş harfinden oluşan; tutumluluk, etkinlik, verimlilik anlamını içermektedir (Sözen, 2005: 40-41).

ABD’de Reagan’ın başkan seçilmesi ile birlikte, ülkedeki yönetsel sorunların devlet eliyle aşılamayacağı geniş çevrelerce kabul edilmiş ve kamu kuruluşlarıyla yerel yönetimlerde YKY ilkeleri uygulamaya konmuştur (Özer, 2006: 17). İngiltere’de ise iktidara gelen Thatcher hükümeti, kamu yönetimi temsilcileri ve sivil toplumdan oluşan komisyonların katılımıyla yapılan toplantılarda YKY reformlarının uygulanmasına destek vermiştir. Ayrıca dönemin Başbakan danışmanı Sir Robin Ibb’s’in 1988 yılında hazırladığı kamu otoritesi karşısında halkın daha çok

önemsenmesini konu edinen “*Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar (Development of public administration: Future Steps)*” isimli rapor ile YKY anlayışına dikkatleri çekmiş ve YKY’nin önemli bir ivme kazanmasına katkı sağlamıştır. İngiltere’de açıklanan bu raporun ardından YKY hayata geçirilmiş ve yönetimden beklenen düzeyde verim alınmıştır. 1997 yılında merkez sağ yerini Tony Blair yönetimine bıraksa da siyasi alanda yönetimi sekteye uğratan bir sıkıntı yaşanmadan YKY ilkeleri aynı duyarlılıkta devam ettirilmiş ve mevcut durum tüm dünyaya örnek bir model oluşturmuştur (Özer, 2006: 12).

O dönemde ABD Başkanı Reagan ve İngiltere Başbakanı Thatcher, önce devletin küçültülerek birçok alandan elini çekmesiyle yönetimin daha rahat bir hale gelmesi anlamını içeren yeni sağ akımını başlatmışlar; sonra da yeni sağ akım ile benzer yönleri olan, yönetimin ağır işleyen yapısının bertaraf edilmesini, bürokratik engellerin kaldırılmasını ve ekonomik alandaki ciddi sorunların çözümünü içeren YKY anlayışının önderliğini yapmışlardır (Eryılmaz, 2007: 20).

Bu akımın etkisi ile kamu yönetiminin gelişiminde bir çığ olarak kabul edilen ve 1970’li yıllarda tasarlanıp esas sonuçları 1990’dan sonra alınmaya başlanan YKY, öncelikli olarak İngilizce konuşan ülkelerde yayılmış, daha sonra içerdiği olumlu yönetim teknikleri ve çözüm önerileri sayesinde siyasi görüşleri farklı olsa da kısa sürede birçok ülke tarafından benimsenmiştir (Kutlu, 2004: 45). İsveç’te Sosyal Demokratlar, Fransa ve İspanya’da Sosyalistler, Avustralya ve Yeni Zelanda’da İşçi Partisi Hükümetleri, yeni sağ akımına ideolojik olarak zıt olmalarına rağmen YKY anlayışını benimseyip uygulayan ilk ülkeler arasında yer almışlardır(Sözen,2005:46).

YKY’nin kısa sürede kabulü ve gelişmesinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşan barış ortamının etkisi ile ülkelerin değişen şartları da çok etkili olmuştur. Özellikle gelir düzeyi ile gelir dağılımı değişiklikleri, kamu ve özel sektör arasındaki geleneksel sınırların kaldırılmasına neden olan sosyo-teknik sistemdeki yenilikler, kamu politikalarının bürokrasinin etkisinden uzak biçimde oluşturulmaya başlanması, kamusal plan ve programların yapımında statik ve resmi yaklaşımların bir tarafa bırakılarak şeffaf bir anlayışın benimsenmesi, YKY düşüncesinin birçok ülkede uygulamaya geçirilmesindeki en önemli nedenler arasındadır (Özer, 2006: 3).

Kamu yönetiminin gelişimine çağın gerekleri doğrultusunda katkı sağlayan, halkın yönetimden beklediği kamu hizmeti kalitesini ve verimliliğini önemli derecede değiştirmeyi amaçlayan YKY anlayışının başlıca özellikleri şunlardır (Kutlu, 2004: 47-55; Eryılmaz, 2007: 22):

1) *Aktif Katılımlı Yönetim*: Bu özellik, yöneticiye birçok alanda sorumluluğa paralel olarak yetki verilmesini içerir. Ayrıca yönetici, yönetimle ilgili karar alırken kendi astlarının da görüşüne başvurarak dikey olmaktan çok yatay bir yönetim modeli izleyerek astların da yönetime katılımını sağlamak zorundadır.

2) *Sonuç Odaklı Yönetim*: Bu özelliğe göre işlemler yürütülürken Weberian bürokrasi mantığını içeren ve bir işlemin nasıl yapıldığının değil, YKY mantığı olan işlemin ne kadar sürede yapıldığının ve sonucunun ne kadar verimli olduğunun değerlendirilmesi gerekir.

3) *Kaynakların Disiplinli ve Tutumlu Kullanımı*: Kıt kaynaklar verimli kullanılmalıdır. Yani kaynak kullanımında tasarruf yapılmalı; ancak bu iktisatlı tutum, yönetimi ve hizmetleri aksatmadan olumlu sonuçlar almayı hedeflemelidir.

4) *Kamu Sektöründe Rekabetin Artırılması*: Rekabette YKY fiyat, miktar ve kaliteyi önemsemektedir. Yani, bir mal ucuz, kaliteli, aynı zamanda fazla bulunmalıdır. Kamu hizmetleri alıcılara sunulurken bu üç özellik mutlaka olmalıdır. Kamuda rekabet ise genel olarak kurumlar arasında olabilecektir. Bu durumu daha açık olarak şöyle izah edebiliriz. Örneğin; sağlık hizmetleri kapsamında hastanelerde, SSK, devlet ve özel hastane ayrımı yapmadan vatandaşların istediği yerde tedavi olabilmeleri devletin sağlık alanında vatandaşa sunduğu önemli bir hizmeti oluşturmaktadır. Diğer kurumların bunu örnek almaları ve kendilerinin de benzer şekilde kamu hizmeti yaptıkları takdirde halkın teveccühünü kazanabilecekleri aşikârdır. Bu bakımdan, bu durum kurumlar arası rekabeti zorunlu kılmaktadır. Bu madde ile her kamu kurumu, daha iyi hizmet sunup vatandaşın güvenini kazanmak için sürekli yenilikçi ve kaliteli hizmet anlayışını benimseyecektir.

5) *Büyük Yapılı Birimlerin Optimum Düzeyde Yeni Yapılara Bölünmesi*: Bu özellik ise çok büyük yapılı, ancak yavaş işleyen kamu kurumlarının lokal olarak ihtiyaç seviyesine göre yeniden düzenlenmesini kapsamakta ve böylelikle bürokratik



engellerle çalışan yönetimin, hızlı sonuçlar alınan yönetim kültürüne dönüşümünü benimsemektedir.

6) *Kamuda Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanımı*: Bu özellik kar elde etmek için çalışan özel sektörün işletme yönetim mantığının, kamu yönetimi alanına aktarılmasını içerir.

7) *Performans Ölçümü*: Performans ölçümü, daha çok çalışan personelin iş üretme ve sonuçlardaki başarısıyla ilgilidir. Bu bakımdan, performans ölçümünün yapılması, kurumda bir otokontrol sisteminin canlı kalmasını sağlayacak; bu sayede çalışanların verimli sonuçlar üretmesi mümkün olabilecektir.

Yeni kamu yönetimi ekonomik kaygılardan hareketle kamusal alanlarda hem hizmet hem de yönetim kalitesini yükseltmeyi amaç edinmiştir. Bu nedenle YKY anlayışında kamu kurumlarının etkin, verimli ve tutumlu bir yapıya kavuşturulması planlanmıştır. Bu doğrultuda bir taraftan bürokratik değer ve yargılar eleştirilirken diğer taraftan üretici, zengin ve duyarlı bir hizmet, anlayış ve yönetim kültürünün tesis edilmesine büyük önem verilmiştir. Böylelikle geleneksel kamu yönetiminin temel ilkeleri önemli bir değişim geçirerek yerini YKY prensiplerine bırakmıştır (Yıldırım, 2009: 108).

YKY anlayışının toplumun refahını sağlamak maksadıyla ortaya çıktığı ABD’de yaşanan örneklerle de ispatlanmıştır. O dönemde ABD’de kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin artırılması, vatandaş memnuniyetinin sağlanması için hızlı bir özelleştirme söz konusu olmuştur. Ayrıca YKY kapsamında yönetimin daha da şeffaflaşması ve demokratikleşmesi için bilim adamlarınca çalışmalar yapılmış, eserler yayınlanmıştır. Bu çalışmalardan etkilenen dönemin ABD Başkanı Bill Clinton, Başkan Yardımcısı Al Gore’yi kamu yönetimindeki bu gelişmeleri incelemesi için görevlendirmiş, inceleme sonunda kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalara yön verilmesi için “*Ulusal Performans Araştırması Raporu (National Performance Research Report)*” hazırlanmış ve bu dönemde yeni kamu yönetimi anlayışı “*Demokratik Yönetişim*” adını alan bir anlayışa sahip olmuştur (Sözen, 2005: 73).

YKY anlayışı içinde yönetimde daha da demokratikleşme hareketi olarak açıklanan yönetişim ise, yönetim aşamasında merkezi ve tepeden kaynaklı bir güç otoritesi yerine, yönetimin bütününe meydana getiren tüm parçalara yatay bir şekilde yönetime katılma hakkı tanınmasını ifade eder (Saran, 2004: 22). Başka bir anlatımla yönetişim, yönetim felsefesi içinde çoklu aktörlere imkân tanıyarak katı hiyerarşi yerine karşılıklı müzakere yöntemiyle devleti doğrudan yöneten bir aygıt olmaktan çıkararak bir modeldir (Eşki, 2003: 118).

Yönetişimde özel sektör, sivil toplum kuruluşları ile kar amacı olmayan diğer kuruluşların karar sürecinde yönetime katılımı sağlanmakta ve çok aktörlü demokratik bir yönetim modeli oluşmaktadır. Bu haliyle yönetimde hukukun üstünlüğünü, şeffaflığı, hesap verebilirliği, insan haklarını korumayı hedef edinen yönetişim, yeni kamu yönetiminin gelişmiş ülkelerce tekrar modernize edilmiş hali şeklinde de açıklanmaktadır (Eryılmaz, 2007: 27).

Yönetişimin ortaya çıkması ile birlikte kamu yönetiminin değişimi gelişerek devam etmiştir. Bu doğrultuda temelinde özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılması bulunan ve bunun için projeler üreten yeni kamu yönetimi anlayışı, bu sefer kalite yönetiminin önemine dikkat çekerek, kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyetinin daha da maksimize edilmesi için iyileştirme çalışmalarına hız kazandırmıştır (Sözen, 2005: 121). Kalite yönetimine göre; kamu hizmetleri verilen vatandaş müşteri olarak algılanmakta ve her türlü kamu hizmetinin vatandaşın sunumunda bireyin taleplerine uygun bir yönetim modeli benimsenmektedir. 1990’lardan sonra birçok yeniliğin alt nedenini oluşturan kalite yönetimi; kamu hizmetlerinin hedef kitlenin talebine uygunluğunu, hizmet alıcıların tatminkârlık derecesini, kamu hizmeti üretimindeki hataların bertaraf edilmesini amaç edinmiştir (Eryılmaz, 2007: 25). Kalite yönetiminin hayata geçmesi ile OECD ülkelerinden olan Kanada, Belçika, İngiltere, Fransa, İspanya ve Portekiz ülkeleri, kamu hizmetlerinde kalitenin artması ve tüketici haklarının geliştirilip korunması için kendi yönetimlerinde “*Citizen’s Chart (Yurttaş Şartı)*” ve benzer programlar başlatmışlardır (Sözen, 2005: 127).

Yirmi birinci yüzyıla girerken hızla ilerleyen bir teknolojinin paralelinde, değişimin ve yenilenmenin varlığı açıkça hissedilmektedir. Bundan dolayı insanlar

arası işbirliğinin egemen olduğu toplumsal bir düzen oluşmuştur. Hukuk, siyaset ve ekonomi gibi alanlar, kurulu bu toplumsal düzenin değişik yönleri ile ilgilenirken, kamu yönetimi de kendi alanı ile ilgilenmektedir. Bu kapsamda kamu yönetimi, yetkili organların belirlediği kararları hayata geçirme aşamasında günün koşullarına uygun beceri ve teknik vasıfların kendi bünyesinde bulunmasına özen gösteren bir yapıda ilerlemiştir. Bu haliyle kamu yönetimini, devletin hedeflerine varacak biçimde çalışan görevlileri ile diğer kaynaklarının sürekli modernize edilerek yönetimi olarak ifade etmek de mümkündür (Ergun, 1997: 5).

İncelendiğinde kamu yönetiminin ortaya çıktığı tarihten günümüze dek sürekli hizmet sunduğu halk tarafından sorgulandığı görülür. Nitekim başlangıçtan günümüze kadar yönetim yerinde saymamış ve sürekli yenilenmiştir. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmiş, böylece otoritenin esas kaynağı olan birey, devlet ile ayrı kalmaktan ziyade onunla bütünleştirilmeye çalışılmıştır. Yönetimde yönetim yaklaşımı, adem-i merkeziyetçilik, vatandaş-müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, performansa dayalı yönetim, stratejik yönetim gibi kavramlar ile yeni kamu yönetimi anlayışı modernize edilerek yönetimin halk açısından daha meşru bir hale getirilmesi hedeflenmiştir.

Kamu yönetiminin 21. yüzyıldaki gelişimi, insanın yönetim karşısındaki önemini savunarak devam edeceğe benzemektedir. Bu değişim sürecinde yurttaşlar yönetimin bir unsuru haline gelecek ve dolayısıyla birey, kamu hizmetlerinin sadece alıcısı değil; aynı zamanda hizmetlerin oluşumunda karar mekanizmasının öznesi durumuna getirilecektir (Kutlu, 2004: 228).

## **1.2. Türk Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi**

Türklerin, tarih boyunca kurdukları büyük devletlerde oldukça başarılı bir yönetim geleneğine sahip oldukları bilinmektedir. Bunlardan en önemlisi ise Orta Çağ'a damgasını vurarak Türkiye Cumhuriyeti yönetim modelinin temelini de oluşturan Osmanlı İmparatorluğundaki kamu yönetimi anlayışı gösterilmektedir (Tahtalıoğlu, 2011: 45).

Ayrıca Türk kamu yönetimi incelenirken, çok eski tarihlerden beri bu alanda fazla miktarda çalışmalar yapıldığı anlaşılacaktır. Araştırıldığında görülecektir ki

Türk devletleri asırlardan bu yana vardır ve Türk düşünürlerin yönetim ile ilgili çok önemli çalışmaları mevcuttur. Birçok Türk düşünürün, devlet yönetimi ile ilgili eserlerinde verdiği ortak mesaj ise yönetimde adaletin sağlanması şeklinde olmuştur.

Bu alanda, Türk yönetim tarihindeki en eski eserlerden biri olarak, Selçuklu Devleti zamanında devletin anayasası niteliğinde olarak kabul edilen ve Selçuklu Devleti'nin veziri Nizam'ül Mülk'ün yazdığı “*Siyasetname*” gösterilebilir. Nizam'ül Mülk siyasetname adlı bu eserinde, devletin adaleti sağlayamadığı takdirde batacağını savunmaktadır. Aynı şekilde Koçi Bey, “*Risale*”, Yusuf Has Hacib, “*Kutadgu Bilig*”, Katip Çelebi “*Bozuklukların Düzeltilmesi İçin Tutulacak Yollar*” isimli eserlerinde yönetimde en önemli unsurun adalet olduğunu vurgulamış, Farabi'nin de yönetim ve siyaset felsefesinde adaletin gerekliliği üzerinde durduğu saptanmıştır (Eryılmaz, 2007: 31).

### 1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu yönetiminin ortaya çıkışı, yönetim alanında birçok reform çalışmalarının yapıldığı Tanzimat Dönemi olarak kabul edilse de, esasen dünyanın ilk kamu yönetimi okulu olarak bilinen ve devletin üst yönetim kadrosuna yüksek kademede yönetici yetiştirilmesi için “*Enderun*”un Topkapı Sarayı'nda açılması ile olduğu kabul edilir (Akpınar, 2006: 18). Osmanlı'da I. Murat tarafından 1362 yılında Türk-İslam kültürü ışığında yönetici yetiştirmek için açılan “*Enderun*” okulunda öğrenim gören öğrenciler, din öğrenimi ile Arapça, Farsça, Osmanlıca öğrenerek, devlet idaresinde yüksek mevkilerde görev almışlardır. Osmanlı'da yetmişden fazla sadrazam ve binlerce yüksek yönetici, bilim adamı ve zanaatkârın adının tarihe geçmesini “*Enderun*” okulundan mezun olmaları sağlamıştır (Eryılmaz, 2007: 34).

Osmanlı İmparatorluğu, yönetim içerisindeki çok kapsamlı siyasi ve sosyal reformları ise Batı'nın etkisinde kaldığı Tanzimat Döneminde yapmıştır. Bu dönemde kurulan bakanlıklara yenileri eklenmiş ve bu bakanlıklara yardımcı olarak danışma meclisleri kurularak bürokratik yapı yenilenmiştir. Devlet yönetiminde görev alacak kamu görevlileri ise yurt dışında eğitim alanlar ve yabancı dil bilen kişiler arasından seçilmiştir. 19. yüzyılda Osmanlı yönetimindeki yeniliklerin diğer

bir yönünü de merkezileşme hareketleri oluşturmaktadır. Bu dönemdeki yönetimin temel amacı, tahta sadık bir ordu oluşturmak ve bu ordu ile ayanlar ve ekonomik kaynaklar üzerinde devlet otoritesini sağlamaktır. Ayrıca Tanzimat yöneticilerince devletin merkezi yönetiminin güçlendirilmesi gerektiği savunulmuş, bu nedenle taşradaki yöneticilerin yetkileri kısıtlanarak yönetimde güçlü merkeziyetçi yapı esas alınmıştır (Tahtaloğlu, 2011: 53).

Osmanlı İmparatorluğu'nun kamu yönetimine büyük önem vermesine rağmen devletin kozmopolit bir yapıya sahip olması ve o dönemde özerklik tanınan çevre yönetimlerde çıkan olayların devlet bütünlüğüne karşı tehlike oluşturmasından dolayı 1871 yılında “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” çıkartılarak yönetimin merkezde güçlendirilmesi kararına destek verilmiştir. Böylece yerel yönetimlere çok yetki veren âdem-i merkeziyetçilik yerine güçlü bir merkezi yönetimin devam etmesi kararı pekiştirilmiştir (Eryılmaz, 2007: 36).

Osmanlı yönetimindeki Tanzimat Devri ile başlayan dönüşüm II. Abdülhamit devrinde de devam etmiştir. Bu süreçte, 19. yüzyıl sonunda İttihat ve Terakki ile birlikte ordu, yönetim alanında etkili bir güç olarak belirmiş ve 20. yüzyılın başında ise yönetimdeki otorite İttihat ve Terakki'nin kontrolüne geçmiştir. Bu kadro içindeki Ahmet Rıza, Osmanlı Devleti'nin sorunlarının “güçlü, merkeziyetçi, otoriter bir yönetim anlayışı” ile giderilebileceğini savunmuştur. Prens Sabahattin ise yönetimde “adem-i merkeziyetçiliği” ileri sürmüş, ancak İttihat ve Terakki içerisinde Ahmet Rıza'nın görüşünü benimseyenler çoğunlukta olduğundan merkeziyetçi, seçkinci ve otoriter yapı devletin resmi politikasını oluşturmuştur (Tahtaloğlu, 2011: 54).

Osmanlı yönetimindeki oluşturulan bu merkeziyetçi ve otoriter yönetim anlayışı Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ve Türk kamu yönetiminin kuruluşuna kadar devam etmiştir (Kutlu, 2004: 151). O dönemde yeni oluşan Türk kamu yönetiminde de Osmanlı yönetimindeki mevcut durumun etkisinde kalınmış ve yönetim anlayışında devlet merkezli otoriter bir yapı benimsenerek kamu yönetiminin genel düzeni ile kamu örgütlerinin kuruluşu olduğu gibi Osmanlı'dan nakledilmiştir (Saran, 2004: 128).

### **1.2.2. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi**

23 Nisan 1920’de Osmanlı yönetiminin İstanbul’daki bakanlıkları örnek alınarak merkez teşkilatı kurulan Türk kamu yönetiminde güçlü merkezîyetçi bir yapı benimsenmiş ve bu durum Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında net hissedilmiştir. Bu dönemde devletin reform politikaları yapılırken kamu yönetiminin genel işleyişi, personel politikası gibi konular üzerinde durulsa da hem verimli bir yönetim modeli oluşturulamamış hem de halkın yönetime katılımı sağlanamamıştır (Gözübüyük, 2006: 7-9). Yönetimdeki merkezi idareyi güçlü kılma anlayışı ise yönetilen kesime uzak kalınması, onların talep ve ihtiyaçlarında objektif karar alınmaması, yönetilen ile yönetim arasında açık ara mesafe bulunması gibi olumsuz sonuçların doğmasına neden olmuştur (Kutlu, 2004: 153-155).

Bu şekilde kurulan Türkiye Cumhuriyeti yönetim sisteminin ilk yılları İmparatorluktan demokrasiye geçiş ile birlikte bir çok sıkıntılı sürecin yaşandığı bir dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde özellikle bütün kararların başkentten alındığı ve taşradaki yönetimin katı hiyerarşik yapı içinde merkezin denetimi altında kaldığı görülmüştür. Bu süreçte performans ölçmeye, kaliteyi geliştirmeye, kaynakları etkin ve verimli kullanmaya yönelik herhangi bir çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra bürokrasinin halka karşı yükümlülüklerini yerine getirmesi yönünde bir çalışma da yapılmamıştır. Elbette yönetimi daha iyi bir seviyeye getirmek için gayret edilmiş ancak bunlar yeterli düzeyde olmayan kısmi çalışmalar şeklinde kalmıştır. Bu çalışmalar sadece yönetimin günlük sorunları üzerindeki çözüm önerileri ve genel çalışma usullerinin gözden geçirilerek iyileştirilmesi şeklinde olmuştur. Ayrıca öncelik merkezi yönetime verilerek yerel yönetimlere gerekli destek sağlanamamıştır (Tahtaloğlu, 2011: 55).

Türk kamu yönetiminde Cumhuriyetin kuruluşundan 1950’li yıllara gelinceye kadar daha çok “kuruluş” sürecinde kalınmış olması da yeniden yapılanma çalışmalarının olumsuz etkilenme nedenleri arasında sayılmaktadır. Ancak 1950 yılından sonra çok partili hayata geçmenin de etkisi ile merkez-çevre ilişkileri neticesinde kamu hizmetlerine ilişkin talepler artmış ve bu artışa bağlı olarak kamunun yapısı genişlediğinden, kamu yönetiminde örgütlenme ve işleyiş sorunları gündeme gelmeye başlamıştır (Saran, 2004: 145).

Bu gelişmelerin paralelinde Türk kamu yönetimi, toplumun değişen ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması nedeniyle değişime uğramak durumunda kalmıştır. Bu maksatla, ülkemizde yeni kamu yönetimi birimleri kurulmuş ve kurulan bu birimler etkin hale getirilmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra yönetim alanındaki yenilikçilik önemszenerek, hükümetlerin isteğiyle yerli ve yabancı uzmanlara kamu yönetimi üzerine araştırmalar yaptırılmış ve bu alandaki çalışma raporları değerlendirilip reform çalışmalarına hız verilmiştir (Coşkun, 2005: 13-14).

Türkiye’de yönetim alanında yapılan reformların özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında hızlandırılmasının esas nedeni, bu savaşın ülkemizde yeni bir toplumsal yapının oluşmasındaki etkisinden kaynaklanmaktadır. Çünkü II. Dünya Savaşı sonunda oluşan toplumsal yapının etkisiyle birey ve devlet arasındaki sosyal ve siyasal ilişki kalıpları yeniden şekillenmiştir. Bu şekillenmeden dolayı devletin yüklendiği fonksiyonlar değişerek toplumsal yapıdaki oluşumun etkisi ile kamu yönetimi sisteminde de gerekli yeniliklerin yapılması zorunluluk arz etmiştir (Seydioğlu, 2011: 15).

Yönetim alanındaki bu değişimin zorunlu hale gelmesinden dolayı Türkiye’de daha iyi bir kamu yönetiminin tesisi için uzmanlar tarafından çok sayıda çalışma yapılarak raporlar düzenlenmiştir. Bu çalışmalar 1950’lerde yabancı uzmanlarca yapılmış, 1963’te MEHTAP, 1971’de İdari Reform Danışma Kurulunca hazırlanan rapor ile DPT’ce düzenlenen çalışma raporları ve 1990 yılındaki KAYA raporu ile oldukça fazla miktara ulaşmıştır (Balcı, 2005: 30).

1951 yılında Türk Hükümeti ile Dünya Bankası tarafından ortak finanse edilerek Türkiye ekonomisini konu alan ve ayrıca yönetim biliminin gelişimi için kamu yönetimi ve işletmecilik kürsüleri kurulmasını öneren “*Barker Kurulu Yazanağı*” isimli rapor bu konudaki önemli bir örnektir (Akpınar, 2006: 19). Çalışma raporunun ekonomi ile ilgili bölümünde Türkiye’de ekonomik alanda yapılacak yatırımların en iyi biçimde kanalize edileceği yönlerin belirlenmesinin, tarım ve endüstriyel bakımdan ülkenin üretim seviyesini artıracak metotlar geliştirilerek bu konuda tedbirler alınmasının ve kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için kamu mali politikası oluşturulmasının gerekli olduğu açıklanmıştır (Seydioğlu, 2011: 18).

Barker Raporu'nun bürokrasi ve kamu yönetimi ile ilgili bölümünde ise; kamu hizmetlerinde verimsizlik, merkeziyetçilik, personel yetersizliği gibi sorunlar tespit edilmiş, bu sorunların çözümü için “Devlet Personel Dairesi” kurulması, danışma hizmetlerinin geliştirilmesi ve merkezden yerel yönetimlere yetki devri yapılması önerilmiştir (Saran, 2004: 146).

Yine bu dönemde İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde Profesör olarak görev yapan ve daha sonra Frankfurt Üniversitesi Rektörü olan Neumark, Başbakanlığın talebi üzerine “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adında önemli bir çalışma yapmıştır. Raporda Türk kamu yönetimi reformunu gerektiren nedenler üzerinde durulmuş; bu nedenler arasında memurların dengesiz istihdamı, kamuda örgütlenme yetersizliği, yönetmelikler ile denetimlerdeki olumsuzluklar gündeme getirilmiştir. Bunun yanı sıra yönetimde işlevselliğin daha kolay bir hale dönüştürülmesi ve devletin mali işlerine şeffaflık getirilmesi önerilmiş, memur sayısının fazlalığına dikkat çekilerek tüm bu sorunların giderilebilmesi için idareye çözüm önerileri sunulmuştur (Seydioğlu, 2011: 20).

1951 yılında Maliye Bakanlığının kuruluşu ve çalışma alanı ile ilgili inceleme ve görüşleri kapsayan Martin ve Cush isimli yabancı uzmanlar tarafından bir rapor daha hazırlanmıştır (Kurdoğlu, 2008: 52). Maliye Bakanlığına sunulan rapor esas itibariyle bu bakanlığa bağlı kurumsal sorunları içermektedir. Raporda ilgili bakanlık için yeni bir kurum şeması çizilmekte, bu kuruma bağlı bütün dairelerin yapısal ve işlevsel meseleleri değerlendirilmektedir. Yine bu çalışmada Barker Raporu'nda bahsedilen ve personel sorunlarının giderilmesi için önerilen merkezi bir “Personel Dairesi” kurulmasına tekrar yer verilmekte (Seydioğlu, 2011: 21) ve ayrıca; kamu hizmetlerinde kırtasiyeciliğin, bürokrasinin azaltılarak, yönetimde sevk ve idare işlemleri ile çalışma sistemlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği önerilmektedir (Saran, 2004: 146).

Bu gelişmelere paralel olarak Türk kamu yönetiminin daha çağdaş hale getirilmesi ve yönetici kadronun niteliğinin artırılması için Birleşmiş Milletler Örgütü ile Türkiye arasında yapılan bir anlaşma gereğince, 1952 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulması ve belirli bir hedef doğrultusunda kalkınmanın sağlanması için 1960 yılında Devlet Planlama



Teşkilatı'nın (DPT) kurulması kamu yönetimi alanındaki iki önemli gelişme olarak değerlendirilmektedir (Saran, 2004: 147).

Türkiye'de Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıyla planlı kalkınma dönemine geçilmiş ve kamu yönetiminin geliştirilmesi için DPT'ye birtakım sorumluluklar verilmiştir. Ayrıca 1961 yılında yönetimin ihtiyaç duyduğu reformun tespiti için TODAİE içerisinde bir komisyon kurulmuş ve bu komisyon 10 Şubat 1961 tarihinde ön raporunu hazırlamıştır. Bu yıllarda yapılan kamu yönetimindeki değişim çalışmalarının alt yapısını bu rapor oluşturmuştur. Bu rapor doğrultusunda, Reform çalışmalarının yürütülmesi için DPT, TODAİE ve Devlet Personel Dairesi görevlendirilmiştir (Coşkun, 2005: 18).

Ülkemizde yönetimin sorunlarını tespit edip daha iyi bir kamu hizmetinin tesisi için 1962 yılında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) başlatılmıştır. 1 yıl sonra temel sorunlar ve çözüm önerileri ile birlikte çalışma raporu Başbakanlığa sunulmuştur. Bu proje sonunda açıklanan raporun temel amacı; merkezi hükümet görevlerinin daha iyi dağılımını sağlamak, daha sistemli planlama yaparak iyi işleyen personel politikası oluşturmak, idareyi geliştirme görevini üstlenecek mekanizma hakkında görüş belirtmektir (Kurdoğlu, 2008: 53).

Bu dönemde önemli bir çalışma da “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”dur. 1971 yılında düzenlenen bu rapor, kamu hizmetlerinin (merkez, taşra yönetimleri ve yerel yönetimler) yapıları ile işleyişlerini yeniden düzenleme aşamasında izlenecek usul ve yöntemlerin tespitini içermektedir. İkinci 5 yıllık kalkınma planı kapsamında yapılan bu çalışma, kamu kesimi stratejisinin yeniden yapılandırılması ve yönetimde gerekli düzenlemelerin sağlanması için MEHTAP raporunda belirtilen önerileri yinelemektedir (Özel, 2008: 240).

Bu gelişmelerin ardından kamu yönetimindeki bir diğer önemli değişim ise özelleştirmeler ile gerçekleşmiştir. 1980'lerin başından itibaren tüm gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde özelleştirmeye önem verilmiş ve bu düşünce küresel anlamda kabul görmüştür. Bu kapsamda kamu yönetiminin alanı daraltılmış, devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılmış ve özel sektöre geniş istihdam alanı sağlanmıştır. “Daha az devlet daha fazla piyasa” anlayışını içeren özelleştirme

mantığı ile kamunun küçültülerek etkinliğinin artırılması planlanmıştır. Özelleştirme ile hizmetlerde devletin rolü azaltılmaya, özel sektörün işlevi ise artırılmaya çalışılmıştır (Eşki, 2003: 47).

Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye'ye kredi veren kuruluşlar ile Dünya Bankası, ülkemizde de özelleştirme reformlarının uygulanmasını desteklemiş, Türkiye yönetimi ise 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra 1983'te tek başına iktidara gelen Turgut ÖZAL hükümeti döneminde özelleştirme ile tanışmıştır. O dönemde kamuda özelleştirme Özal'ın yönetim mantığı ile de bağdaşan bir durum olduğundan, Türkiye açısından özelleştirmenin hayata geçirilmesi çok sorun olmamış ve ülkemizde kısa sürede uygulamaya konmuştur (Kutlu, 2004: 176).

Kamu yönetiminin aksayan yanlarını düzeltmek için 12 Eylül darbesinden sonraki süreçte kurulan hükümetler, yeniden kapsamlı bir şekilde reformların yapılmasını planlamış ve bu maksatla 1988 yılında DPT'nin TODAIE'den talebi üzerine Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başlatılmış, proje 1991 yılında sonuçlanmıştır. Amacı kamu hizmetlerini etkin, verimli, süratli ve ekonomik bir şekilde halka sunmak, hizmet kalitesini yükseltmek, kamu örgütlerinin yapısı ve personel sistemini zamana göre değiştirmek olan projede, yedi ayrı araştırma grubu ile çalışılmıştır (Coşkun, 2005: 34).

1991 yılında "Genel Rapor"u yayımlanan Kaya Raporu'nda genel olarak; a-) Merkezi yönetimin üstleneceği rol ve yeni görevlerin toplumsal değişime uygun biçimde yeniden değiştirilmesi gerektiğine, b-) Merkezi yönetimin taşra uzantıları ile yerel yönetimlerin hem sorumluluk hem de yetki bakımından güçlendirilmesinin gerekliliğine, c-) Kamu faaliyetlerinde bürokrasinin engellenerek iş ve işlemlerin hızlı, etkin, verimli biçimde sağlanması gerektiğine değinilmiştir (Özel, 2008: 241).

Yönetim alanında örnek teşkil eden gelişmiş ülkelerdeki hizmet kalitesine ulaşmak için yapılan, MEHTAP'tan sonraki en önemli proje olan KAYA projesi çalışmaları tam olarak hayata geçirilemediği için eleştirilse de (Eryılmaz, 2007: 38) MEHTAP, kendinden sonraki projeleri etkilediği gibi KAYA projesi de plan ve önerileri gereği kendinden sonraki yönetim araştırmalarına katkılar sağlamış ve projenin olumlu etkisi günümüze kadar devam etmiştir (Coşkun, 2005: 35).

Türkiye, AB'ye adaylık sürecinde de kamu yönetiminde reformlar yapmak durumunda kalmıştır. Türkiye bu kapsamda bir kamu yönetimi reformu olan ve genel amacı merkezden yerel yönetimlere yetki aktarılmasını öngören, “*Avrupa Yerel Özerklik Şartı*”nı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış ve 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Ayrıca AB genişleme sürecinde, içinde ülkemizin de bulunduğu aday ülkelerin kamu yönetimi alanında “*liberal, sorumlu ve verimli*” bir yönetim anlayışını benimsemelerini zorunlu kılmış, Türkiye de belirtilen ilkelere uyacağını vaat etmiştir. Kabul edilen bu şartların ne derecede uygulandığının takibi ise AB tarafından her yıl Türkiye İlerleme Raporu’nda açıklanmakta ve burada kamu yönetimi reformlarının durumu da değerlendirilmektedir (Kutlu, 2004: 162-169).

Bunun yanı sıra AB, aday ülkelerden kendi belirlediği siyasi, hukuki, kültürel ve sosyal politikaları gerçekleştirmeleri için kamu yönetimi sistemlerini yenilemelerini istemiştir. Bu kapsamda, AB'nin aday ülkeler için özellikle 1993 yılında belirlediği Kopenhag kriterlerinde kamu yönetiminin önemine vurgu yapılmıştır. Ayrıca 1998 yılında AB kamu yönetimi ilkelerini; yönetimde hukukun üstünlüğünü sağlamak, güvenilirlik, öngörülebilirlik, kamu hizmetlerinin açık ve şeffaf olması, rahat sorgulanan kamu hizmeti için hesap verebilirlik, hizmet sürecinde performans yüksekliğini sağlamak için etkinlik, sonuçlarda verimliliği artırmak için etkin hizmet politikasının gerçekleştirilmesi şeklinde açıklamış; sayılan bu hususlar da aday ülkeler için bağlayıcılık teşkil etmiştir (Balcı, 2005: 25-26).

Ancak tüm bu yeniden yapılanma çabalarına rağmen 1990'lı yıllara kadar Türkiye'nin yönetim yapısındaki reform hareketleri değerlendirildiğinde şöyle bir durum ortaya çıkmaktadır. Özellikle olağanüstü dönemlerdeki krizlerin etkisinde kalan ve yeni kurulan hükümetlerin sorumlu kurum ve kuruluşlar ile birlikte çalışarak ülkenin mevcut durumundan bir an önce çıkarılması için tasarılar hazırladıkları görülmüştür. Bu tasarılar devlet ve toplum düzeniyle uyumlu yeniden yapılanma çalışmaları şeklindedir; ancak hükümetlerin sık değişmesinden dolayı, yönetim sisteminde devamlılık ve istikrar kesintiye uğramıştır. Bu nedenle başlatılan bir reform çalışması tamamlanmadan yeni reform çalışmalarına geçildiği ve yönetim alanında yapılan yeniliklerden beklenen düzeyde verimin alınmadığı gözlemlenmiştir (Özel, 2008: 241).

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının tam anlamıyla gerçekleştirilememe nedenlerinden bazıları da özellikle 1980 yılından itibaren hükümetlerin, seçim bildirgeleri ve tüzüklerinde belirttikleri kamu yönetimi reform sözlerini yerine getirmedikleri gibi; yönetimde kayırmacılık, siyasallaşma, aşırı merkeziyetçilik, kırtasiyecilik, hantal yapı, verimsizlik gibi sorunları devam ettirmeleridir (Kutlu, 2004: 147-149).

Yine bu kapsamda 1980 yılından sonra yapılan reformlarda dahi kamuya her türlü teknik imkânların sağlanmasına rağmen, yönetim zihniyeti değişmediği için, kamuda istenen verimliliğin alınmadığı görülmüştür. Bu noktada, yönetimde reformlar için bilimsel çalışmalar sonucu hazırlanan raporların gereği gibi pratiğe yansıtılmadığı gerçeği en önemli eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca, yönetimde siyasi kadrolaşma, gizlilik, yönetilenlerin yönetime katılımının yetersizliği gibi sorunlar da mevcut reformların gerçekleştirilmesini olumsuz etkileyen nedenler arasında gösterilmektedir (Işık, 2006: 51).

Bu nedenle, Türk kamu yönetiminde, 1980'li yıllardaki reform çalışmaları sadece özel sektör yönetim mantığının kamuya aktarılması ile sınırlı kalmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise reformların yönü, yeni kamu yönetimi tekniklerine uyan ve yönetişim ilkesinin benimsendiği alana doğru kaymıştır. Yakın dönemdeki reform arayışları ise küresel ve demokratik kamu yönetimi ilkeleri ile paralel biçimde oluşturulmaya çalışılmıştır (Saran, 2004: 212-214). Bu kapsamda, yönetime katılımın teşviki, yönetişime önem verilmesi, halkın kamu hizmetlerinden memnuniyetinin sağlanması, kamuda kurumsal kültürün oluşturulması konularına önem verilmiştir. Daha demokratik, piyasa merkezli, âdem-i merkeziyetçi, sorgulanabilen, katı hiyerarşik yapıdan ziyade şeffaf bir yapıya doğru giden, merkezden yerele yetki aktarılması şeklinde bir süreç izlenmeye çalışılmıştır. Sayılan bu hususlar da sekizinci beş yıllık (2001-2005) kalkınma planında belirtilmiştir.

3 Kasım 2002 yılı seçimlerinde iktidar olan AK Parti hükümetince öncelikli yapılacak işler için 15.11.2002 tarihinde “*Acil Eylem Planı*” açıklanmış, kamuoyu ile paylaşılan planda, kamu yönetimi alanında yukarıdaki maddeleri de içeren kapsamlı

bir reformun yapılacağı duyurulmuştur. Ayrıca 59. Hükümet Programında da kamu yönetimi reformlarına önem verileceği belirtilmiştir (Işık, 2006: 55).

Bu dönemde, yönetimi iyileştirmek için yasalarda yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan biri, kamu mali yönetimini dönemin gereklerine uygun çalıştırmak ve kontrol etmek amacıyla yapılan 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Kanun 24.12.2003 tarihinde 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylelikle, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak kamu maliyesi alanında ihtiyaç duyulan reform yapılmış, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesi için gereken mali kaynakların daha objektif bir şekilde temini ve denetimi planlanmıştır.

Yine bu çalışmalara paralel olarak bilindiği gibi kamu yönetiminde yöneten kesimin kamu kaynaklarını hangi amaçlar için ve nasıl kullandığı hakkındaki bilgilerin yurttaşlara ulaştırılması, yönetenlerin yetkilerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını engellemektedir. Yönetimde bu durumun sağlanması şeffaf bir yönetim mantığını gerektirmekte, şeffaf yönetim ise kamu kaynaklarının kullanımında tutumlu ve verimli sonuçlar alınacak bir yol izlenmesini sağlamaktadır. Şeffaf ve saydam bir yönetimin tesisi ile yönetimde karar ve eylemlere dair bilgilerin erişilebilir, görünür ve anlaşılabilirliğine imkan verilmektedir. Böylelikle halkın yönetime hukuki sınırlar içinde hesap sorabilmesi ve kamu faaliyetleri hakkında bilgi edinebilmesine imkan verilmekte ve yurttaşların, yönetimi daha tarafsız ve kaliteli bir hizmet üretmeye zorlaması sağlanmaktadır (Kurdoğlu, 2008: 64-65).

Türkiye'de bu hakkın vatandaşlarca kullanılması için 09.10.2003 tarihinde 4982 sayılı *Bilgi Edinme Kanunu*, 27.04.2004 tarihinde ise *Bilgi Edinme Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik* yürürlüğe girmiştir. Böylece, kanunda belirtilen özel durumlar saklı kalmak kaydıyla vatandaşlar, kamusal işlerde ilgi duyduğu konulardan bilgi edinmek için hakkını kullanırken, yönetim kendinden talep edilen bilgileri vermek suretiyle bir denetime tabi tutulmakta, sonuçta açık ve şeffaf yönetime katkı sağlanmaktadır (Işık, 2006: 63).

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, OECD tarafından üye ülkelere kamu yönetimlerinde etik ilkelere yer vermeleri ve bu alanda çalışma yapmaları için “*Kamu Yönetiminde Etik İlkeler*” başlığında tavsiye kararı yayınlanmıştır. Kararın ardından Türkiye, kamu hizmetlerinin halka ulaştırılması sürecinde çalışan kamu görevlilerinin ahlaki, hukuki ve tarafsızlığı sağlamaları için gerekli çalışmaları başlatmıştır (Işık, 2006: 69). Bu çalışmalar ile Türkiye’de “Kamu Yönetimi Reformu” olarak yapılan düzenlemelerin bir bölümünü oluşturan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” ile sıkça kullanılan “etik” kavramı, 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı kanun kapsamında uygulamaya geçirilerek yönetimin düzenli işleyişine katkı sağlamaya çalışılmıştır (Akgün, 2007: 94).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun amacı; kamu çalışanlarının uymaları gereken; şeffaflık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi ilkeler ile çalışmalarını sağlamaya yardımcı olmaktır. Genel olarak kurulun görev ve yetkileri ise; ilgili bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteme, resen ya da yapılan müracaatlar ile etik dışı davranışlar hakkında inceleme ve araştırma yapma, kamu kuruluşlarının uygulamada etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunların çözümü için görüş bildirme ve yönetimde etik kültürünü yerleştirip geliştirme şeklinde açıklanmıştır (Akgün, 2007: 98).

Türk kamu yönetimini katılımcı, şeffaf, adaletli, insan haklarına saygılı, kaliteli bir hale getirmek, merkezi idare ve yerel yönetimleri yeniden yapılandırmak için en kapsamlı çalışma 2003 yılında başlatılmış (Özel, 2008: 241), TBMM’deki uzun çalışmaların ardından bir kanun tasarısı hazırlanmış, tasarı üzerindeki görüşmeler 15.07.2004 tarihine kadar devam etmiş ve sonunda 5227 sayılı “*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*” kabul edilmiştir. Bu kanun ile kamu kurumlarının tamamında önemli değişimler planlanmış, yönetimin çağın gereklerine uygun hale gelmesi için çaba harcanmışsa da kanun 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiştir (Işık, 2006: 74).

Yakın zamanda, kamu yönetimini iyileştirmek için yapılan çalışmalardan en önemlisi olan 5227 sayılı kanunun veto edilmiş olması önemli bir kayıptır; ancak bu kanun dışında hukuksal çerçevedeki reform çalışmaları devam etmiştir. Bu süreçte büyükşehir belediyeleri hakkında 1984 yılından bu yana devam eden düzenlemeler

değiştirilerek 10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* kabul edilmiştir. 1930 yılından beri yürürlükteki 1580 sayılı Belediye Kanunu ise 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı *Belediye Kanunu* ile değiştirilmiş, 22 Şubat 2005 tarihinde ise 5302 sayılı yeni *İl Özel İdaresi Kanunu* yürürlüğe konmuştur.

Gelinen noktada ise Türk kamu yönetimi bürokratik yapısı, aşırı merkeziyetçi tutumu ve demokratik ilkelerden yoksun olması bakımlarından eleştirilmektedir. 1980 yılından itibaren başlayan yeniden yapılanma çalışmalarının 1990 ile 2000’li yıllardaki ekonomik ve siyasi krizler nedeniyle beklenen düzeyde hayata geçirilemediği görülmüştür. Dünya bilgi çağını yaşamakta ve birey, yönetimin her aşamasından haberdar olmakla birlikte yönetim kavramından da esinlenerek yönetimin karar mekanizmasında daha çok söz sahibi olmak istemektedir. Kurum kültürü oluşamayan Türk kamu yönetiminde ne yazık ki bu özelliklerden söz etmek mümkün değildir. Bilgi Edinme Kanunu kapsamında yönetimde açıklık ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler konusunda olumlu gelişmeler sağlanmış olsa da, özellikle yerel yönetimlerin mali bakımdan güçlendirilmesi gerekmektedir. YKY ilkelerinin birçoğunu içeren ve Cumhurbaşkanınca veto edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un hayata geçirilmesi de yönetimin değişimi ve gelişimi için önemlidir (Işık, 2006: 103-104).

### **1.3. Türk Kamu Yönetiminin Genel Sorunları**

Temelde Fransız yönetim sisteminden etkilenen Türk kamu yönetiminde Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne aktarılan miras gereği güçlü bir merkezi yönetim geleneği hakimdir. Merkezi yönetim sisteminin faydalı yanları olmakla birlikte olumsuz ve sakıncalı yönleri de bulunmaktadır. Öncelikle merkezi yönetimde taşradaki kamu personeline tam yetki verilmediğinden bir çok idari işlemin yapılması için merkezden izin almaya gerek duyulmakta ve bu durum bürokrasi ve kırtasiyeciliği ön plana çıkarmaktadır. İkinci olarak yönetimin aldığı kararlara vatandaş dahil edilmediğinden yönetime katılım oranı düşmektedir. Üçüncüsü merkezden yerel halkın ihtiyaçlarının neler olduğunun tespiti ve takibi zor olmaktadır. Son olarak ise merkezi yönetimde, yönetilen kesime duyarsız kalma anlamına gelen dışa kapalılık ve yönetim faaliyetlerinin vatandaşa açıklanmadığı gizlilik hakimdir (Demir, 2012: 13-18).

Türk kamu yönetimi anlayışında hakim olan merkezden yönetimin bu olumsuzluklarının yanında yönetimdeki diğer sorunlar; örgütlenme ve işleyiş düzeninden kaynaklı sorunlar, vizyon eksikliği, sorumluluk zafiyeti, koordinasyon ve eşgüdüm eksikliği, yetersiz iletişim, eksik denetim, siyaset ve yönetimde yozlaşma ile personel politikasından oluşmaktadır. Ayrıca, toplumsal yapıdan, Türk siyasal sisteminin yapısından ve yönetim kültüründen kaynaklı sorunlar da bulunmaktadır. Geleneksel yönetimi benimseyen tüm yönetimlerde olduğu gibi, yönetimin kendinden ve dışarıdan kaynaklı bu sorunlar, aynı zamanda Türk kamu yönetiminin değişimi ve gelişimi önündeki en büyük engellerdir (Saran, 2004: 140-239).

Türkiye’de türdeş olmayan bir toplumsal yapı bulunmakta ve bu yapı siyasal, ekonomik ve kültürel alanların şekillenmesinde olduğu gibi kamu yönetiminin şekillenmesinde de etkili olmaktadır. Türk toplumunun temelinde bulunan ataerkil aile yapısı ve otoriter kültür değerleri gereği bireysellikten uzak teslimiyetçi bir toplumsal anlayışın hakim olması, kamu yönetiminde özellikle idari reformlarda hedeflenen sonuçlara ulaşılmasını engelleyen en önemli nedenler arasındadır. Siyasi açıdan bakıldığında ise Türk kamu yönetiminin 1950’li yıllardan günümüze kadar üç kez askeri müdahaleler ile kesintiye uğradığı görülmektedir. Ayrıca 1970’li yılların başından itibaren kısa dönemli koalisyon hükümetleri kurulmuş, 1983-1989 arası tek parti iktidarı hariç, Kasım 2002 seçimlerine kadar yönetim koalisyon hükümetlerine bırakılmıştır. Bunun yanı sıra yeni gelen hükümetlerin kendinden öncekiler ile ideolojik uyumsuzluklarından dolayı kendi kamu politikalarını geliştirmeleri nedeniyle ülkede siyasal istikrar sağlanamamıştır. Toplumsal ve siyasal alandaki bu sorunlardan dolayı Türk kamu yönetimi olumsuz yönde etkilenmiştir (Tahtalıoğlu, 2011: 76-77).

Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunlarının yanında denetimden kaynaklanan bazı sorunları da bulunmaktadır. Türkiye’de 129 denetim birimi bulunmakta ve bu birimlerde 13.000 denetçi görev yapmaktadır. Bu dağınıklıktan dolayı, denetim faaliyetleri içe dönük ve birbiriyle etkileşimden uzak yapılmakta, dolayısıyla denetim birimleri arasında bilgi alışverişi, eşgüdüm ve işbirliği yapma fırsatları bulunmamaktadır. Ayrıca ortak denetim standartları oluşturulamamakta, denetim mesleğindeki değişim ve gelişmeler gereken düzeyde takip edilememektedir. Bu nedenlere bağlı olarak kurum yapıları ve büyüklükleri



birbirinden farklı birçok denetim biriminin bulunması, bürokrasiyi artırmakta ve aynı özellikteki işlemlerin muhtelif kuruluşlar arasında paylaşılmasını doğurmakta, bu nedenle de denetimden beklenen verimlilik tam anlamıyla yerine getirilememektedir (Kulukçu, 2006: 21).

Bunun yanı sıra Türk kamu yönetiminde denetim alanındaki yapısal sorunlardan dolayı bazı denetimlerin sadece şekli bakımından uygulandığı, bu nedenle yapılan denetimlerden beklenen düzeyde sonuçların alınmadığı görülmektedir. Örneğin; siyasal denetim ülkemizde yasama erkine ait bir denetim şeklidir. Bu denetim sistemi ile parlamento idareyi denetlemeye çalışılır. Ancak Türkiye’de siyasal denetim, yasama-yürütme bütünleşmesi ve parti içi disiplinden dolayı etkisiz kalmıştır. Bu denetim işlevinin gereği gibi yapılabilmesi için kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçek anlamda uygulanması gerekmektedir. Oysa hükümeti parlamentodaki çoğunluk oluşturmakta ve bu nedenle yürütme gücü ile yasama gücü aynı noktada birleşmektedir. Dolayısıyla güçler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütmenin birlikteliği ile yargı organı ayrılığı şeklinde yaşanmaktadır. Bu nedenle yürütmeyi elinde bulunduran tek parti ya da koalisyon hükümeti parlamentodaki çoğunluğu nedeniyle, kendisi hakkındaki siyasal denetim süreçlerine karşılık olarak, engelleyici tedbirler gerçekleştirebilmektedir. Bu bakımdan ülkemizde uygulanan siyasal denetim yolları gereken performansı gösterememektedir (Acar, 2009: 32).

Buna benzer sorunlar, hiyerarşik denetimde de yaşanmaktadır. Bu denetimde ast hakkında aynı kurumdaki bir üste yapılan şikâyetin işleme alınmadığı, alınsa dahi mevzuata açıkça aykırılığın olmadığı durumlarda, üstlerin astın korunması için ön yargıyla hareket etikleri yaygın olarak görülmektedir. Astların yaptığı yanlış uygulamalardan üstün de sorumlu olması nedeniyle, üstlerin bu hataları kapatıp görmezlikten geldiği şeklinde uygulamalar da mevcuttur. Bu durumda, esas itibarıyla hiyerarşik denetimde kural, kurum içi düzeni sağlamak iken, sistem dışına çıkılmakta ve oluşan hataların önlenmesi yerine, sorunlar örtbas edilmektedir. Bu durum yönetilenlerin haklarının idare karşısında gerektiği gibi korunmasını engellemektedir (Mutta, 2005: 25). Hâlbuki bu aşamada uygulanması gereken yöntem, şikâyet konusu işlemin ilgili üst tarafından tarafsızca kontrol edilmesi, varsa hatanın düzeltilmesini sağlayarak kurum içi düzenin gözetilmesine ve dolaylı olarak da kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olmaktadır.

Türk kamu yönetiminde performans denetimine geçilememiş olması, daha çok geleneksel denetim anlayışı ile çalışmaya devam edilmesi, sonuç odaklı denetim yerine uygunluk denetiminin yapılması, denetçilerin bilişim teknolojisini tam olarak kullanamayışı, denetim birimleri ve denetçilerin uluslararası denetim standartlarında olmaması, denetimin etkinliğini azaltan nedenler arasında sayılabilir. Ayrıca denetçilerin az, denetim alanının geniş olması, denetim aygıtları ve materyallerinin günün koşullarına göre yeniden yapılandırılmaması, hukuki ve fiili düzenlemelerle denetim konularının sınırlandırılması, denetçilerin aldığı eğitimlerin yetersizliği ile tam bağımsız ve tarafsızlıklarının sağlanamaması gibi konuları da bu nedenlere ekleyebiliriz (Sanal, 2002: 252-253).

Türk kamu yönetimindeki denetim ile ilgili bu sorunların giderilebilmesi için 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek kamu yönetiminin denetlenmesine dair örgütlenme ve denetim sisteminin işleyişi yeniden yapılandırılmıştır (Köseoğlu, 2007: 309). Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verebilirlik, mali saydamlık gibi konuların dikkatle önemsenmesi hedeflenmiştir. Bu kanun, kamu kaynaklarının kullanımı sırasında hukuka uygunluk denetiminin yanında ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik denetimlerinin yapılmasını da öngörmüştür. Kanun, Türkiye’de yapılan iç ve dış denetimlerin performans denetimi ilkeleriyle yapılmasını gerekli kılmıştır. Kanunda, kamu kaynaklarını etkin, verimli ve ekonomik kullanması konusunda bakanların Başbakan’a ve TBMM’ye karşı, bürokrasideki üst yöneticilerin ise bakanlara karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kamu idarelerine ait malların yönetiminin verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı belirtilmiştir (Al, 2007a: 4).

Türkiye’de, denetim ile ilgili hukuki anlamda yapılan reform çalışmalarından biri de 09.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’nun kabul edilmesidir. Bu kanunun kabul edilmesiyle kanunda belirtilen açıklanmayacak durumlar istisna sayılmakla birlikte vatandaşlar idarenin iş ve eylemleri hakkında merak ettiği konuları öğrenme imkânına kavuşmuştur. 2010 yılında ise ülkemizde mali denetimin en önemli ve kapsamlı alanını oluşturan ve yaptığı denetimleri TBMM adına yapan, ayrıca anayasal yüksek denetim kuruluşu olan Sayıştay Kanunu değişmiştir. Bu

değişiklik ile 832 sayılı Kanun yerine 03.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kabul edilmiştir. 6085 sayılı Kanun'da, Sayıştay denetiminin düzenlilik ve performans denetimlerini kapsadığı, düzenlilik denetimiyle mali ve uygunluk denetiminin yapıldığı, performans denetiminde ise hesap verme sorumluluğu kapsamında idarelerce belirlenen hedefler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçüldüğü belirtilmiştir (m. 2).

Türk kamu yönetiminin denetiminde, Bilgi Edinme Kanunu hariç 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, idarenin yönetsel denetiminden çok, ekonomik faaliyetleri ile ilgili kısımlarını kapsamaktadır. Dolayısıyla bu çalışmalar mali denetim alanındaki önemli reform örnekleridir. Ancak, Türk kamu yönetimi birçok açıdan ve birçok şekilde denetlendiğinden ve bu denetimlerden her birinde kendine göre sorunlar mevcut olduğundan, diğer denetim faaliyetlerinde de yeniden yapılanmaya gidilebilir. Özellikle halkın mağduriyetine yol açan hukuk dışı idari işlemlerin kısa sürede ve az masrafla telafisini mümkün kılacak çalışmalar yapılmak sureti ile, her işlemin bürokrasi ile yüzleşmesine fırsat verilmeden daha kısa yollardan çözüm aranarak, yurttaş- devlet ilişkilerindeki güven unsurunu sağlamlaştırıcı tedbirler alınabilir.

Bu kapsamda denetim sistemini daha etkin ve verimli kılmak için tam bağımsızlık ilkesinin hayata geçirilmesi, denetim işlemlerinin “insan” merkezli özendirici şekilde yapılması, Türk denetim işlemlerini kapsayan ve denetçilerin özlük haklarını da içeren, “denetim hizmetleri sınıfı”nın oluşturulması ve “Türk Denetim Yasası”nın hazırlanıp yürürlüğe konması, Türkiye’deki denetçilerin zamana bağlı olarak değişip gelişen usulsüzlüklere ve yolsuzluklara karşı alınacak yeni tedbirleri öğrenmeleri ve birbirleri ile bu konuda bilgi alışverişinde bulunmalarının sağlanması için kurum içi/dışı seminer, sempozyum ve akademik çalışmalara katılmalarını sağlayacak “denetim akademisi”nin kurulması, denetim hizmetleri ile ilgili terimleri içeren “denetim terimleri sözlüğü”nün hazırlanması, her kamu kurumunda yakınma büroları kurularak halkın dilek ve şikayetlerinin yönetime aktarılması ve kamuoyunun yakından takip ettiği konuların kitap biçiminde yayımlanarak veya düzenlenecek basın toplantılarıyla kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir (Sanal, 2002: 369-370). Burada belirtilen hususların

sağlanması denetimin etkinliğini artırarak Türk kamu yönetiminin beklenen kalitede yürütmesine ve böylelikle yönetimin sorunlarının giderilebilmesine yardımcı olabilir.

## 2. DENETİM KAVRAMI

Denetim, önceden tasarlanan işlemlerin kurumun amaçlarına, ilkelerine ve hukuka uygun biçimde yürütülmesinin incelenmesidir (Demir, 2012: 22). Klasik anlamda ise denetim; geçmişe yönelik olarak neler olduğunu, nasıl olduğunu ya da günümüz risk ve sistem bazlı modern denetim anlayışı kapsamında geleceğe yönelik olarak neler olabileceğini kavrayıp öngörmek için çok çeşitli ve çok boyutlu olabilecek bir takım hususları takip ve kontrol etme, murakabe etme işidir (Kurdoğlu, 2008: 2).

Denetimde bir sürecin sonuçlarının önceden açıklanan standartlar ile karşılaştırılıp değerlendirilmesi esas alınarak faaliyet sonuçlarında düzeltilmesi gereken bir durumun olup olmadığı araştırılır. Böylelikle iş ve işlemlerin sonuçları kontrol edilir ve istenen sonucun dışına çıkıldığı tespit edilirse, normalin dışında kalan kısımlar düzeltilir (Günler, 2006: 7).

Yönetimin hedeflenen şekilde götürülebilmesi planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetleme olguları ile birlikte yürütülmesini gerektirmektedir. Yönetimde en önemli amaç belirlenen hedefe ulaşmak olduğundan, iyi bir yönetimin sağlanması, etkin denetimin varlığına bağlıdır. Dolayısıyla denetim, yönetimin en önemli araçlarından biri olma özelliğine sahiptir (Akpınar, 2006: 25). Bu haliyle yönetim süreci içinde yönetim fonksiyonlarından biri olan denetim, yönetim bilimi için çok önemli bir kavram olmak ile birlikte aynı zamanda yönetimden bağımsız olmayan bir olgu olma özelliğini de taşımaktadır (Mutta, 2005: 19).

Yönetim ve denetimde mevcut hal ile olması gereken durum arasındaki fark değerlendirildiğinden, iki kavram da işlevsel bakımdan birbirlerine yakın özellikler taşır. Ayrıca denetim, yönetimi ve yönetim faaliyetlerini içsel ve dışsal olarak denetleme işlemi yürüten bir süreci kapsamaktadır. Hiyerarşik denetimde olduğu gibi bazı hallerde yöneten ve denetleyen aynı kişi (Atay, 1999: 22) olduğundan bu durum, yönetim ile denetim arasındaki yakınlığı daha iyi anlatır.

Denetim, bir amaç değil örgütün daha verimli ve sistemli yürütülmesine yardımcı olan bir araçtır. Bu haliyle denetim, kamusal hizmetlerin sunumunda görevli kamu çalışanlarının davranışlarına sürekli düzeltici katkılar sağlamaktadır. Ayrıca denetimin başka bir olumlu etkisi de, denetim sonunda elde edilen raporlar ile bu raporların sonuçlarında görülür (Günler, 2006: 6).

İyi ve etkin bir yönetimin gerçekleşmesi için örgütün tüm faaliyetlerinin sürekli kontrol altında tutulması, kaynakların yerli yerince kullanılıp kullanılmadığının tespiti, sonuçlarda verimliliğin devamını sağlayıcı önlemlerin alınması gerekmektedir. Bütün bu işlemler, etkin bir denetim ile sağlanabilmekte ve bu durum, yönetimde denetimin önemini ortaya koymaktadır (Mutta, 2005: 20).

Gerek kamu gerekse özel kurumlarda belirlenen amaçlar doğrultusunda yürütülen görevlerin istenen verimlilikte ve zamanda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin kontrolü, yönetim kavramının ayrılmaz bir kolunu oluşturmakta ve bu kontrol işlemi de yine denetim çalışmaları ile mümkün olmaktadır. Denetimin olmadığı bir örgütte ise iyi bir yönetim işlevinden söz etmek mümkün değildir (Günler, 2006: 4).

### **2.1. Denetim Kavramının Tanımı**

Latince “audit” kelimesinden türeyen denetim, “duyma, dinleme” anlamına gelmekte ve denetim yapan kişiye ise “auditor” (denetçi-dinleyen) denmektedir (Gürkan, 2009: 5). Türk Dil Kurumu tarafından ise denetimin anlamı; yürütülen işlemin mevzuata ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığının kontrolü ve teftiş edilmesi şeklinde açıklanmıştır (Akpınar, 2006: 26). Genel olarak denetim, “Bir kurum veya kuruluşun yapısı işleyişi ve çıktılarının hedeflenen ölçülere uygunluk derecesinin araştırma, takip etme, sorgulama gibi usuller ile tespit edilmesi ve elde edilen verilerin ilgili taraflara bildirilmesi işlemi” şeklinde de açıklanabilir (Köse, 1999: 63).

Amerikan Yeminli Muhasipler Derneği’nin Denetim Kavramları Komitesince denetim; “İktisadi faaliyet ve işlemlerle ilgili iddiaların önceden belirlenen standartlara uygunluk seviyesini araştırmak ve elde edilen verileri ilgili yer ve

kişilere iletmek amacı ile objektif olarak delil toplayan ve bu delilleri değerleyen sistemli bir süreçtir” şeklinde tanımlamıştır (Güredin, 2000: 5).

Denetim kavramı; elemanları, çeşitleri ve yöntemleri, işlevleri, yapılış şekli ve yapılma aşaması gibi denetime has özellikler ve bu özelliklerin tüm yönleriyle ayrıntılı biçimde ortaya konması halinde açıklanabilen bir çalışma sürecini kapsamaktadır. Türkçede kullanılan denetim sözcüğünün eski kullanım karşılığı “*rabk*” ve “*rükub*” kökünden gelen “*murakabe*”dir. Bu deyim; gözetim ve kontrol altında bulundurma, iç dünyasını analiz etme ve sansür anlamlarını içermektedir (Atay, 1999: 17-18).

Yönetim sürecinde yapılacak işlemler önce tasarlanmakta, ardından faaliyete geçilmekte, sonuçta ise uygunluk bakımından denetlenmektedir. Bu haliyle denetim, yönetim kavramının önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Yönetim bilimi açısından bu öneme sahip denetimin tanımı ise; yönetim sürecindeki faaliyetlerin, kabul edilen normlar ve ilkeler doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğinin kontrol işlemi şeklinde yapılmaktadır. Yönetim biliminin kurucusu Fayol’a göre denetim; “İş ve işlemlerin emir ve kurallar doğrultusunda yapılıp yapılmadığının gözetimi” şeklinde tanımlanmıştır (Günler, 2006: 4).

Başka bir açıdan denetim; kamu kurumu veya özel bir kurum ya da örgütün, belirlediği hedefe ulaşmak için yaptığı çalışmalarını ilgili mevzuatlar çerçevesinde istihdam ettiği personel ve teknik çalışmalarla kontrol etmesi işlemi olarak tanımlanabilir. Ayrıca denetim, bir çalışma sürecinde o çalışma için hazırlanan sistem doğrultusunda ilerlemeyi sağlayan ve sonuçların daha verimli olmasını kolaylaştıran bir aşama olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte denetim, yönetimde istenen hedefe ulaşmak için bir araç olarak kullanılmakta ve etkin bir denetimden bahsedebilmek ise sonuçların değerlendirilmesiyle mümkün olmaktadır. Yani, yapılan hizmet veya çalışmada uygulanan denetim yardımıyla istenen verimlilik alındığı takdirde etkili denetimden bahsedilebilmektedir (Sanal, 2002: 4).

Denetim; bir hizmet sürecinde beklenen ile elde edilenin, uzman kişi tarafından karşılaştırılıp rapora bağlanmasını kapsayan özel bir inceleme şekli olarak tanımlanır. İktisat açısından denetim; uzman ve yetkili olan bir kişinin, ekonomik bir birim ile ilgili ölçülebilir şekilde bilgileri toplayıp, topladığı bu bilgilerle

değerlendirme ölçütleri arasındaki uyumluluk derecesini tespit ve raporlama süreci olarak tanımlanmaktadır (Günler, 2006: 9).

Denetim kavramı rutin anlamda teftiş, kontrol, revizyon gibi benzer kelimeler ile aynı anlamda kullanılmakta ise de, aslında denetim bu faaliyetlerden daha ilerideki yöntemleri kapsayan ve genelde bunların sonuçlarından da faydalanan, çeşitli şekillerde yapılan hukuksuz işlemler ile bunların sorumlularını tespit etmenin yanında, denetlenen kurumlarda yolsuzluk ve hata riskini minimize edecek, üretimde verimli ve tutumlu olmayı sağlayacak, daha iyi bir yönetim için öneriler sunarak yol gösterici bir işlem sürecidir (Köse, 1999: 63).

Bunların dışında değişik kaynaklardan denetimin farklı yönlerini ifade eden tanımlara da rastlanmaktadır. Ancak bütün tanımlarda denetimin bir süreçten ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Bu süreç, denetim faaliyeti için gerekli bilgi ve belgelerin temin edilmesi, elde edilen bulguların değerlendirilmesi, değerlendirme sonuçlarına göre görüş bildiren bir rapor hazırlanması ve bu raporun ilgili yerlere ulaştırılması aşamalarını içermektedir (Kurdoğlu, 2008: 3). Denetim, sadece görevlilere verilen emirler doğrultusunda iş yaptırma işlemi değil, varılmak istenen hedefe belirlenen standartlar doğrultusunda ilerlemek, bu süreçte meydana gelen sapma ve hataları düzeltip sorumluları tespit etmek, onlara yol göstermek ve olumsuzlukları düzelterek verimli sonuçlar elde etme işlemi şeklinde de değerlendirilmektedir (Akpınar, 2006: 29).

## **2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi**

Denetim faaliyetinin M.Ö. 3000 yıllarına ulaşan bir tarihsel geçmişe sahip olduğuna ilişkin arşiv bilgilerinin yanı sıra, denetim mesleğinin eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamu hesaplarının kontrolü için kullanıldığına dair kanıtlar da bulunmaktadır. Çin Denetim Topluluğu da Çin'de denetim tarihinin M.Ö. 1100 yıllarında Zhou Hanedanlığı döneminde başladığını açıklamaktadır (Köse, 1999: 64). İslam tarihi döneminde ise İslam'ın 7. yüzyıldan 13. yüzyıla kadarki gelişme sürecinde, kamu denetimi kavramı önemsenerak iyi bir duruma getirilmiştir. O dönemde İslam halifeleri, devlet hesapları için muhasebeci tutup denetim birimleri oluşturmuş, böylelikle devlet kaynaklarının toplanması ve harcanması işlemi kamu görevlileri kontrolünde yapmışlardır (Khan, 1995: 15).

Denetçi anlamına gelen “auditor” unvanı ilk defa 1289 yılında İngiltere’de kullanılmış, ilk profesyonel denetim örgütü ise 1581’de Venedik’te kurulmuştur. Ortaçağ’da, İngiltere’de krala karşı sorumlu yüksek memurların topladığı paraların kayıtlarını tahsildarların incelemeleri, yine o dönemde denetimin gelişmesinde etkili olmuştur. Sanayi devriminin ardından Avrupa’da muhasebe dokümanlarının incelenmesi ile denetim sistemi oturmaya başlamış, bu dönemdeki işletmeler hesaplarda sapmaların önlenmesi ve tam sonuçların elde edilebilmesi için uzman denetçilerden faydalanmışlardır (Günler, 2006: 12-13).

İşletmelerin ve iş sahiplerinin çalışma alanı zamanla genişlediği için kıtalar arası bir duruma gelen ticari hayat doğrultusunda işletmeciler malları ile beraber şubelerini iş yaptıkları ülkelere göndermek zorunda kalmışlardır. Gönderdikleri yerlerde işlerinin takibini yapabilmeleri ise denetimin önemini daha da artırmıştır (Khan, 1995: 15). Ticaret alanında uzak yerlere açılımın yanı sıra, bulunulan yerde dahi iş potansiyelleri büyüdüğünden, işletmeciler işleri takip edemez duruma gelmişlerdir. Artan iş yükünden dolayı karmaşıklıklar ile mali işlemleri anlamının zorluğu ve hesapların doğru yapılmadığı takdirde sonuçların oluşturacağı risk, o dönemde bağımsız denetim ve denetçilere duyulan ihtiyacın önemini bir kez daha artırmıştır (Günler, 2006: 13).

Günümüzdeki anlamıyla denetim Liberal demokrasi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Liberal demokrasinin temeli, mutlak iktidarın sınırlandırılması esasına dayanmaktadır. Bu kapsamda, tarihte ilk kez İngiltere’de oluşturulan parlamentonun görevi, halktan toplanan vergileri kontrol altına almak ve kamu harcamalarını sınırlandırmak şeklinde belirlenmiş ve bütçe hakkının kraldan parlamentoya geçişi sağlanmıştır. İlk zamanlar doğrudan parlamento tarafından yapılan bütçe kontrolü zamanla karmaşık bir hale geldiğinden uzman bir kuruluşa ihtiyaç duyulmuş, denetimin daha verimli yapılma gereksinimi ise Sayıştayların kurulmasını hızlandırmıştır (Köse, 1999: 65).

Sanayi devrimi de denetimin işlevlerini etkilemiştir. Sanayi devrimiyle birlikte Avrupa’da sistemli denetim uygulamaları yapılmaya başlanmış, bu durum zamanla İngiltere’den ayrılıp Amerika’ya yerleşen göçmenler aracılığıyla Kuzey



Amerika'ya taşınmış ve bu muhasebeci göçmenler, denetimi daha iyi bir konuma getirmek için 1886 yılında New York'ta ilk Diplomalı Kamu Muhasipleri Kanunu'nun çıkmasında etkili olmuşlardır (Günler, 2006: 14).

Türk yönetim tarihinde de buna benzer denetim kurumları ve örnekleri mevcuttur. Anadolu Selçuklularında eyalet kadılarının tayin ve terfi işleriyle yetkili olan “*Kad'ul- Kudat*” ve ayrıca ticari ve idari işlemleri denetleyen “*Divan-ı İşraf*” ofisi kurulmuştur. II. Mahmut döneminden sonra Osmanlı Merkezi Hükümet Örgütünde Avrupa örneğine uygun bakanlıkların kurulmasıyla, bu kuruluşların ilk çekirdeğini oluşturan yazışma ve özlük şubeleri arasında teftiş birimlerine de yer verilmiş, bu birimlerdeki iş ve işlemlerin yürütülmesi ile görevlendirilenlere müfettiş denmiştir (Akpınar, 2006: 31).

Ticari hayattaki gelişmelere bağlı olarak denetimin kapsamı, derecesi ve gelişimi yüzyıllar boyunca devam etmiş, yirminci yüzyılda işletmelerdeki kapasitenin artması ile hesapların çeşitliliği arttıkça, denetim de buna bağlı olarak gelişmiştir. Bu süreçte denetçilerden işletmelerin kar ve zarar tablolarının doğru düzenlenip düzenlenmediği ve düzenlenen bu tabloların gerçeği yansıtıp yansıtmadığı hakkında görüş bildiren rapor düzenlemeleri istenmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak, kamusal alandaki denetim de kapsam ve rol olarak değişmeye devam etmiştir. Bu doğrultuda kamu denetçileri sadece hesapların doğruluğunu incelemekle kalmayıp, harcamaların hukuki olarak uygunluğunu da incelemeye başlamışlardır. Bu dönemde sadece hesapların kontrolü için yapılan denetime “doğruluk denetimi” hukuka uygunluğu bakımından yapılan denetime ise “uygunluk denetimi” denmiştir (Abıd, 1998: 105).

Denetim işlevinin boyutları, performansı ve kapsamındaki esaslı değişim II. Dünya savaşından sonra olmuştur. Bu dönemde denetim uzmanları, denetim faaliyetlerinde, sadece hata bulmaya odaklanma anlayışından vazgeçerek hesaplarda ayrıntılı inceleme yerine, kurum ve kuruluşların değerlendirilmesini dönem sonu mali tablolar üzerinden yapmışlardır. Ayrıca, denetçiler birlikte organize olup mesleklerinde gelişimi tamamlamak için kurumsallaşmaya önem vermişlerdir. Denetim alanındaki bu gelişmeler akademik çevrelerin denetime ilgisinin artmasını sağlamıştır. Yine bu süreçte denetim mesleğinin ve denetim faaliyetlerinin belirli

standartlara göre yapılmasının kabul edilmesi, değişik ülkelerde denetim normlarının oluşturulması, uluslararası denetim standartlarının birçok ülke tarafından kabul edilmesi ve modern denetim tekniklerinin tüm dünyaya yayılması, denetimin gelişme sürecindeki oluşumlar arasındadır (Günler, 2006: 15).

Kamu kaynaklarının kıt fakat vatandaş taleplerinin sınırsız olması, mevcut kaynakların israf edilmeden hassas kullanılmasını gerektirmiştir. Oluşan bu durum, kamu harcamalarının yerinde yapılmasını gerektirdiği kadar, kamu denetiminin de yeni teknik ve metotlar ile güncellenmesini gerekli kılmıştır (Köse, 1999: 66).

Buna bağlı olarak 1940'lı yılların ardından özel işletmeler ile firmalarda belirlenen standartlara göre verimliliği ölçmek üzere faaliyet denetimi değer kazanmış, performans denetimi ortaya çıkmış ve böylece denetimin bakış açısı değişmiştir. Artık denetimdeki bu değişim ile işlemler yapılırken maliyet hesabı yapma yerine, çıktılarına bakılarak sonuçlardaki verimlilik dikkate alınmıştır. Ayrıca 1970'li yılların ardından kamu hizmeti çeşidi ve yükünün artması kamu harcamalarının değişmesini gerektirdiği için, klasik bütçeleme yerine, Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemine geçilmesi; uygunluk denetimi yerine, performans denetiminin önemini tekrar ortaya koymuştur (Günler, 2006: 16).

21. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyada yönetim alanındaki demokratikleşme hız kazanmış, denetim de bu değişime ayak uydurmuştur. Bu süreçte demokratik yönetime geçmede yönetimin en kıymetli unsurlarından biri durumuna gelen denetim, kurumsallaşarak demokratik sürecin gelişimine de katkı sağlamıştır. Yönetim, demokrasi ve denetim arasındaki gelişen bu ilişki sayesinde demokratik bir yönetim için etkili bir denetim gerekliken denetimin, iktidarı objektif biçimde denetleyebilmesi de denetime bu fırsatı tanıyan demokratik bir yönetim ile mümkün olacağı kabul edilmiştir (Köse, 1999: 62).

Özellikle son yirmi yılda birçok ülkede geleneksel yönetim yapısı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Kamu yönetimindeki bu değişim denetim olgusunu da etkilemiştir. Hiyerarşinin esnek bir yapıya kavuşması, hizmetlerin rekabete dayalı piyasa ortamında sunulması piyasa testinden geçirilmesi, yönetimde mali konuların ön plana çıkması, amaçlara göre yönetim ve sonuçlara odaklılık,

etkinliğe dayalı yönetim, çalışanların güçlendirilmesi, performansa dayalı ölçüm, hesap verebilirlik, yönetimde şeffaflık vb. gibi gelişmeler denetimin felsefesini tamamen değiştirmiştir. Bu değişim sürecinde geleneksel yönetim ile yeni yönetim anlayışı arasındaki farklılıklar geleneksel denetim ile yeni denetim arasında da aynen kendini göstermiştir. Yönetim ve denetim alanında mali yapının önemsenmesi ise en çok performans denetimini gündeme getirmiştir (Al, 2007b: 47).

Denetim alanında önemli bir değişim oluşturan performans denetimi ile kamu yönetiminin karar alma sürecinde doğru bilgilerin elde edilmesi ve uygulamanın buna göre yapılması için önemli bir avantaj sağlanmıştır. Kamu hizmetlerinin hizmetten faydalanan kitlenin ihtiyaçlarına ne derecede faydalı olduğunun ölçülmesi bu denetim ile tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca performans denetimi ile kamu kaynaklarının yönetiminde iyi istihdam yapılması, kalitenin sağlanması ve iyi yönetim uygulamalarının etkin kılınması daha kolay olmuştur (Al, 2007a: 5).

Netice olarak, yönetim ortaya çıktığı günden itibaren oluşan şartlar gereği yenilenecek varlığını sürdürmüş, denetim de değişim anlamında yönetimle aynı paralelde ilerlemiştir. Yönetim alanında, günümüze gelinceye kadar değişik evrelerin yaşanması ve farklı kuramların geliştirilmesinin yanında denetim de kendini güncelleyerek devam etmiştir (Akpınar, 2006: 32). Bu değişim kapsamında denetim geleneksel yönetim anlayışına göre yapılan işlemlerde kurallara uygunluk ve yerindeliği inceleyerek girdi odaklı, sürece önem veren ve cezalandırmaya dayalı denetim felsefesinden çıkıp, sonuçları değerlendiren, ödüllendirme ve yol gösterme ekseninde bir denetim anlayışına dönmüştür. Bu dönüşümün etkisi ile birçok kamu kurumu, mali ve hukuki denetimlerin yanında performans denetimi ve buna bağlı sistemleri uygulamaya koymuştur (Köseoğlu, 2007: 309).

### **2.3. Denetimin Amacı Kapsamı ve Aşamaları**

Genel olarak denetimin amacı, “denetim neden gereklidir?” sorusuna verilecek cevapta aranmalıdır. Bu sorunun cevabı araştırıldığında denetimin; mevcut durumdan daha kaliteliyi ortaya çıkarmak, uygulama farklılıklarını gidermek, olumsuzlukları tespit edip kararlarda isabetli olabilmek için yapıldığı sonucuna ulaşılır (Kartalıcı, 2007: 51). Denetimin temel amacı ise, mevcut olan ile olması

gerekeni karşılaştırarak standartlara uygun bir yol izlenmesini sağlamaktır. Bu özelliği ile denetim, belirlenen kurallara uygunluk arayışı olarak tanımlanabilir.

Klasik anlamda denetimin birinci işlevi hata ve yolsuzlukların önlenmesi için yapılan faaliyetler şeklinde değerlendirilirken; ikinci bir yaklaşıma göre ise denetim, bir meslek olmaktan ziyade, kalkınmanın, yenilenmenin, toplumsal refaha ilerlemenin bir halkası, ülkeyi geliştirmek için yapılan çalışmaların itici gücü, değişim ve gelişimi sağlayan olguların birbirleri ile pekişmesi amacı ile yapılan bir süreç olarak açıklanmaktadır (Köse, 1999: 63).

Denetim, toplum, topluluk, kurum ya da örgütün kaliteye ulaşmasında süreçten etkilenen herkesin kaynaşmasını amaçlamaktadır. Dışarıdan yapılan denetimlerde bölünmüşlüğü giderilmesi, içeriden yapılan denetimlerde ise aksaklıkların giderilerek bu birliktelik ve barışıklığın sağlanması planlanmaktadır. Bir kurum veya işletme belli amaca varmak için kurulmuştur ve bu amaca ulaşmak için karşılaşılan engellere çözüm bulunamaması, o kurum veya işletmenin kuruluş amacını da ortadan kaldırır. Bu noktada denetimin amacı doğrultusunda zamanında yapılan bir denetim, olumsuz giden bu sürecin tespitini ortaya koyup, kısır sonuçların alınmasını önleyecek ve denetim bu problemi önleme amacı ile yapılmış sayılacaktır. Bunun yanı sıra denetimin yöneldiği bir diğer amacı, olumsuz sonuçlar elde edilse dahi düzeltici ve yol gösterici olmasıdır. Hizmet sürecinde ve sonucunda kaliteyi hedef edinen denetimin başka bir amacı ise zamanında reform yapılmasına katkı sağlamaktır. Ayrıca kurum içinde birlik ve beraberliğin temini ile huzurlu bir ortam tesis edilerek kaliteli hizmet üretilmesi için eşgüdümün sağlanması da denetimin amaçları arasındadır (Atay, 1999: 33-34).

Denetimin yapılabilmesi için bir yönetim alanının olmalısı zorunludur. Hizmetlerin, yönetimin önceden belirlediği kriterlere uygun yürütülmesi ve istenen sonuçlara ulaşılması denetim ile mümkün olmaktadır. Denetçi, kurum veya örgüt yönetiminin daha önce belirlediği standartlara bakarak süreç ve sonuçları onunla mukayese edip genel performansı değerlendirecek, değerlendirme sonunda ise gereken önlemlerin alınması ve düzeltmelerin yapılması sağlanacaktır (Akpınar, 2006: 33). Bu yönüyle denetim, kamu hizmetlerinde hukukun üstünlüğünü sağlamayı, kamusal kalkınma plan ve programlarının uygulanmasını, kamu

kaynaklarında israfın önlenip objektif tespit ve dağılım ile sonuçlarda başarı almayı amaçlamaktadır (İnan, 1984: 93).

Yine denetimin en önemli amacı kurum ve işletmelerin varmak istediği verimli, etkin, kaliteli çıktı ve en iyi sonuçlara ulaşabilmesini sağlamaktır. Her örgüt kendi işinin en iyi sonuçlanmasını istediği gibi herkes en ucuz maliyetle, en iyiye sahip olmayı arzulamaktadır. Oysaki kalite ve ucuzluk çoğu kez birbirleriyle çelişen kavramlardır. Özellikle kamu kurumlarında verimli ve etkin olmanın yapısal sorunlar nedeniyle gerçekleştirilmesi kolay olmasa da, denetim çoğu zaman direk ve dolaylı olarak bu iki özelliğin gerçekleştirilmesini amaç edinmektedir (Atay, 1999: 36).

Yönetimin demokratik ilkelere uygun devam etmesi ve ayakta kalabilmesi, ancak denetimin etkinliği ile mümkün olabilir. Otoriter yönetimler denetimin yüzeysel bir şekilde devam etmesini isterken, demokratik yönetimlerde denetimden yönetimi daha kapsamlı denetlemesi ve böylelikle yönetime eksik yanlarını düzeltici biçimde yol göstermesi beklenmektedir. Bu yönetimlerde, iç ve dış denetimlerde mutlaka demokrasinin yansımaları görülür. Yani, denetimin amaçlarından olan yönetimde düzen ve hukukun üstünlüğü anlayışını sağlamak demokratik yönetimlerde daha kolaydır (İnan, 1997: 43). Ayrıca, denetleme sadece emir vermek, şekilci olmak ve baskı anlamına gelmediği gibi, bir işin istenen biçimde yapılmasına yarayan süreci kapsar. Bu maksatla, denetlemenin, yapıcı özellikte olması, kusurların bir daha tekrarlanmaması için ilgilileri yeterli bilgilerle aydınlatmaya yönelmesi gerekir (Tortop, 1974: 28).

Denetim sonucunda tespit edilen önerilerin uygulanması, denetimin başarısını gösterir. Önerilerin uygulamaya konması, hatta yöneticiler tarafından uygulamaların kontrol edilmesi yine denetimin amaçları arasındadır. Böylelikle denetleme ve kontrol süreci ile yönetilen kesimin daha iyi bir hizmet alabilmelerini amaç edinen denetim, yönetimde bir düzen oluşturmakta ve bu düzenin kalıcılığını sağlamaktadır. Bu durumun farkında olan idare, kendini yenilemekte, düzeltmekte ve hep daha iyi olmanın peşinden gitmektedir (Akpınar, 2006: 33).

Denetimin kapsamı, hangi konular ve kimlerin nasıl ve ne şekilde denetleneceğini içerir. Bu maksatla, denetimlerde hem kurum çalışanları hem de bunların kuruma ait yaptığı çalışmaları, kayıtları ve tutanakları birlikte incelenir.

Ayrıca kurumlarda mali durumun yönetimi, kaynaklarda israfa ne denli dikkat edildiğinin analiz edilmesi konuları da denetimin kapsamını oluşturur. Bunların yanı sıra işyerlerinin uygun yerlerde kurulması, yerleşme planlarının verimli çalışmayı artırıcı şekilde tasarlanması, zamanın iyi kullanılıp işlerin zamanlı yapılması konuları da denetimin kapsamı ile ilgilidir (Tortop, 1974: 28).

Yönetsel denetimin kapsamı tarih içinde ve devlet tanımının aldığı şekle, zamana ve ülkelere göre çeşitli gelişmeler göstermiştir. Devletin rolünün çok az olduğu dönem ve rejimlerde denetim kapsamı dar tutulmuştur. Ancak özellikle sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile devletin ekonomi ve siyasi yapı içindeki etkinliğinin artmasına bağlı olarak kamu giderleri arttığından, kamusal faaliyetler üzerinde yapılan denetimin kapsamı da genişletilmiştir (Kartalcı, 2007: 51)

Yönetsel denetim teknik bir kapsama sahiptir. Denetimin kapsamı; yönetim sürecinde devam eden faaliyetlerin, önceden belirlenen plana uygunluğunu sağlamak için belli ölçütlerin konmasını, daha sonra sonuçların belirlenen ölçütlerle karşılaştırılmasını ve sapma tespit edilmesi durumunda düzeltici önlemler alınmasını içerir. Bu kapsamda da yönetsel süreçte denetim yetersiz olursa etkin yönetimden bahsetmek mümkün olmaz (Uluğ, 2004: 99). Kısaca denetimin amacı, olan ya da oluşması muhtemel hataları bertaraf edip önceden belirlenen hedefe istenen sonuçları elde edecek biçimde varabilmeyi sağlamaktır. Kapsamı ise yönetsel süreç içinde denetime tabi olan her şeyi hukuki çember ve yetki içinde kalarak değerlendirip ortaya koymanın sınırlarını oluşturur.

Denetimin aşamaları, olanı saptamak, olanla olması gerekeni karşılaştırmak, ikisi arasındaki farkı tespit edip bir yargıya ulaşmaktır. İlk aşama, olanı saptamak işlemi, yönetim sürecindeki denetime tabi olan mevcut durumun genel halinin tanımlanmasıdır. İkinci olarak mevcut olan ile olması gereken arasındaki mukayese aşamasında “*nedir ve ne olmalıydı*” sorularına cevap aranır. Üçüncü aşamada olanla olması gereken arasındaki fark belirlenip yanlışlar ortaya çıkartılır. Son aşama da belli bir yargıya varmayı gerektirir. Yani her denetimde mutlak şekilde denetlenen etkinlikler veya kişiler açısından olumlu ya da olumsuz bir sonuca varılarak yapılan denetim sonunda bir karar açıklanır (Atay, 1999: 55-58).

Başka bir görüşe göre denetimin aşamaları; planlama aşaması, gözlem ve rapor edilme aşaması, karşılaştırma ve düzeltmeden oluşmaktadır. Planlamada, teşkilatın amaç ve hedefleri öğrenilip bunlara ulaşmak için hareket yöntemleri tespit edilir. Çalışmanın gözlemlenip raporlanması aşamasında çalışanlar ile faaliyetlerin önceden belirlenen standartlara ne ölçüde uyduğu araştırılıp sonuçlar tutanağa geçirilir. Karşılaştırma ve düzeltme aşamasında ise oluşan sonuçlar ile olması gereken durum mukayese edilir. Yapılan yanlış işlemin düzeltilmesi için öneriler sunulup yanlışlığın devamını engelleyici tedbirler alınır (Özer, 1998: 95).

### **3. DENETİM İLKELERİ**

Denetim işlevinin, kendisinden beklenen olumlu sonuçları meydana getirebilmesi için bir takım ilkelere bağlı olarak yürütülmesi gerekmektedir. Denetime ilişkin evrensel nitelikte olan ve her zaman uyulması gereken bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür (Kurdoğlu, 2008: 5).

#### **3.1.Bağımsızlık İlkesi**

Denetleme işleminde bağımsızlık kavramı denetleyen-denetlenen ilişkisinde bariz olarak ortaya çıkmaktadır. Bağımsızlığın olmadığı bir süreçte objektif sonuçlar içeren denetimden bahsedilemez. Denetleyenin denetlenen üzerinde egemen ve bağımsız hareket edebilmesi, denetim işlevinin genel karakteristik özelliğidir. Denetim aşamasında bağımsız hareket edebilme ile idare mahkemelerinin idare karşısında, Sayıştay'ın Maliye Bakanlığı karşısında, hiyerarşik amirin astları karşısında rahat denetim yapma imkânı sağlanır. Zaten bağımsız ve üstün konumu olmasa, bu kişi veya kurumlar inceleme yaparken soru sorma bilgi ve belgeye başvurma haklarını kullanamaz ve etkin bir denetim yapamazlar (Atay, 1999: 46).

Denetim denetçiler aracılığı ile yapıldığından, sağlıklı denetim için bağımsızlık ilkesi denetçiler üzerinde de önemli bir etkiye sahiptir. Bu nedenle denetçi, bağımsızlığını korumak için denetim yapılan kişi veya kurumla maddi manevi ya da özel ilişki içinde bulunmamalıdır. Daha açık ifadeyle; denetçiler, denetlenene borçlu veya herhangi bir sebepten dolayı bağımlı olmamalıdır. Denetçi,

denetim sonunda kanaatini belirtirken hürriyetini bozucu veya kısıtlayıcı bir güç ya da etki altında kalmamalıdır. Özellikle iç denetçilerin, denetim sürecinde en üst yöneticiye karşı sorumlu tutularak bağımsızlıkları garanti edilmelidir (Khan, 1995: 17).

Denetimi ve denetçileri kapsayan ve tüm devlet denetimini oluşturan genel denetimde bağımsız olma özelliği, denetimde başarıya ulaşmanın yegâne şartıdır. Aynı zamanda devlet denetiminde bağımsızlık, politik sistemlerde siyasi partiler, baskı grupları ve diğer güç odaklarının etkisinde kalmadan kamu hizmetlerinin doğru incelenmesini sağlamaktadır (Akpınar, 2006: 40).

### **3.2. Yasallık İlkesi**

Denetimlerde yasallık iki yönden değerlendirilebilir. Bunlardan birincisi yapılacak denetimlerde iş ve işlemlerin yasallık açısından denetlenmesi, ikincisi ise yapılan denetimin yasalara uygunluk içinde olmasıdır. Bu ilke gereğince yasallık denetimi yapan denetçi ve kurumların yetki ve sorumlulukları, işlem ve eylemleri de belirlenen hukuki çerçeve içinde kalmak zorundadır (Kurdoğlu, 2008: 6).

Yasallık ilkesi adından da anlaşılacağı üzere denetim faaliyetinin yasalara, hukuka, ilgili mevzuata uygunluğunu ifade eder. Her denetimin muhakkak surette bir hukuki alt yapısı vardır. Bu alt yapı, anayasa, kanunlar, yönetmelikler, yönergeler ya da yazılı emirler olabilir. Hukuki mevzuat kapsamında yapılan denetimler yasalara uygun şekilde devam eder ve sonuçlar legal olarak elde edilip değerlendirmeye alınır. Ancak hukuki dayanağı olmadan denetim yapılamaz; yapılsa da yasal bir denetimden bahsedilemeyeceği için elde edilen sonuçlar kullanılamaz.

Bu açıklamalarda da bahsedildiği gibi denetim hukuka uygun olarak yapılmalıdır ve kamu denetimlerinde bu zorunluluk vardır. Örneğin; Sayıştay denetiminde, denetim sınırları ve denetçilerin yetkileri ilgili kanunda belirtilmektedir. Aynı şekilde, idare ve vergi mahkemelerinin görev ve yetkileri de kendi yasalarında belirtilmiştir. Denetimlerde, bu kurumların yasa dışına çıkmaları verilen kararların temyiz incelemesi sonunda bozulmasına neden olacaktır. Buna benzer bir şekilde, vali tarafından belediye bütçesinin siyasi nedenler yüzünden onanmaması, yeniden vali hakkında yargı denetimini gerektirebilir. O halde, ilk



denetimin hukuka uygun olmaması durumunda yapılan denetim süreci veya sonucu hukuka uygunluğu bakımından tekrar denetlenmek zorunda kalacak ve hukuka uygunluğu sağlanacaktır (Atay, 1999: 47). Bu bakımdan denetimde doğru olan, sürecin hukuk kuralları içinde aşamalı olarak takip edilip makul sürede sonuçlandırılmasıdır.

### **3.3. Nesnellik İlkesi**

Denetim yapılırken uyulması gereken bir özellik de nesnelliktir. Denetimin bu özelliği, denetim yapan kişinin gördüklerini tarafsız biçimde değerlendirmesini ve mevcut olan ile olması gerekeni objektif olarak karşılaştırmasını gerekli kılar. Bu görevi esnasında denetçinin taraf tutmadan, hiçbir etki altında kalmadan ve kişisel duygularına kapılmadan karar vermesi esastır. Her değerlendirmede mutlaka denetçinin takdir payı vardır ancak, bu hak denetçiye denetlenen örgütün daha iyi hale getirilebilmesi için olumlu kullanması maksadı ile verilmiş bir inisiyatifdir (Kurdoğlu, 2008: 6).

Ayrıca, yapılan denetimlerde raporu düzenleyen denetçidir, o raporu uygulayan ise yine yönetim veya kurumdur. Bu nedenle denetçi sadece yetkileriyle hareket etmeli, yönetimin vereceği kararlara müdahil olmamalıdır. Kamu kurumlarında önceden belirlenen hedefler nesnel olarak düzenlendiği için, bu sürecin denetimi de nesnel olmak durumundadır. Denetim ölçütlerinin önceden belirlenmiş olması, hem denetlenenin işleri neye göre yapacağını hem de denetimin nesnelliğini sağlamaktadır (Atay, 1999: 48).

### **3.4. Dürüstlük İlkesi**

Kamu kurumlarında yapılan denetim yoluyla, bir anlamda, denetlenen kişilerin yaptığı işlemleri kasıtlı olarak yanlış götürüp götürmediği incelenmekte ve böylelikle personelin mesleki dürüstlüğü de araştırılmaktadır. Burada dürüstlük kavramını araştıran denetçilerin son derece üstün insani sıfatlara sahip olmaları gerekmektedir. Bu noktada herhangi bir çıkar beklentisi olmaksızın denetimin yapılabilmesi gerekmekte ve bu işlemi yapan denetçi sağlam karakterli, hakkaniyetli, ahlaklı, dürüst ve güven veren bir kimliğe sahip olmalıdır. Bu özellikleri taşımayan bir denetçinin objektif denetim yapması ve sonuç ortaya koyması beklenemeyeceği

gibi; olumsuz karakterli denetçiler, kurum ve örgütlerde sistemin tamamen çökmesine de neden olabilir (Atay, 1999: 49).

Bu nedenle denetimlerde görevli denetçinin mesleki bilgi ve eğitim düzeyi istenen seviyede olmalı ve denetçi raporunu düzenlerken herhangi bir baskı altında kalmadan dürüst ve titiz karar vermelidir. Ayrıca bu görevliler, denetim sürecinde beklenen sorunlara cevap verecek biçimde iyi analiz yapıp delil toplamalıdır. Bu noktada denetçilerden, kendi uzmanlıklarını yaptıkları dürüst ve sağlam çalışmalarla ortaya koymaları beklenmektedir (Günler, 2006: 19).

#### 4. DENETİM TÜRLERİ

Denetimin türlerini; politik denetim (siyasal denetim), yönetsel denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi olarak dört başlık altında toplamak mümkündür (Tortop, 1974: 30).

İdare, değişik biçimlerde birden çok organ tarafından denetlenmektedir. Bu nedenle denetimi kapsamına göre (genel denetim, özel denetim), içeriğine göre (uygunluk denetimi, performans denetimi), denetim organının konumuna göre (dış denetim, iç denetim), denetim yapan organa göre ve yapılış nedenine göre türlere ayırmak mümkündür.

Denetim organlarının idare üzerinde yaptığı denetim “hukukilik denetimi” ve “yerindelik denetimi” olarak ikiye ayrılır. Genel olarak yargı organlarının yaptığı denetimlerde hukukilik aranırken diğer organların denetimlerinde hem hukukilik hem de yerindelik durumları araştırılır. Böylelikle idari işlemlerin sadece hukuksal anlamda uygunluğu yeterli sayılmamakta, aynı hizmetler yerindelik bakımından da denetlenmektedir. Dolayısıyla, idarenin hukuki ve hizmet standartlarına uygun davranması sağlanmaktadır (Mutta, 2005: 21).

Atay’a göre denetim; örgütlülük yönünden denetim, kapsam yönünden denetim, zaman yönünden denetim, süreklilik yönünden denetim, girişim yönünden denetim ve konusu yönünden denetim olmak üzere altı türe ayrılmaktadır. Örgütlülük yönünden denetim; kamu kurumu veya sivil toplum kuruluşlarında örf, adet, gelenek

ve göreneklere bağlı kalarak istenmeyen bir faaliyete gösterilen tepkiler, doğal denetim olarak tanımlanmaktadır. Örgütlerin önceden belirlenen hukuki normlar kapsamında denetlenmesi ise biçimsel denetim olarak açıklanmıştır. Kapsam yönünden denetim, iç denetim ve dış denetim olarak sınıflara ayrılmaktadır. Zaman yönünden denetim, önleyici ve düzeltici denetim olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Önleyici denetimde hataların önlenmesi, düzeltici denetimde ise hataların düzeltilmesi sağlanır. Süreklilik yönünden denetimde sürekli denetim ve süreksiz denetim söz konusudur. Sürekli denetimde denetime tabi olan organlar aralıksız denetlenirken, süreksiz denetimde denetim işlemi talep üzerine yapılmaktadır. Girişim yönünden denetim işlemi ise ya resen başlayan veya dış etki üzerine yapılan denetimi içerir. Konusu yönünden denetimde de işlemler hukukilik ve yerindelik bakımından denetlenir, faaliyetler ise etkinlik ve verimlilik açısından denetlenmektedir (Atay, 1999: 36-45).

Kamu yönetiminde denetim, amaçları açısından;

A) Sorumluları bulmaya yönelik klasik denetim,

B) Sorunları gidermeye yönelik çağdaş denetim olmak üzere iki gruba

ayrılmakta, konuları açısından;

A) Personel denetimi,

B) İdari denetim,

C) Mali denetim şeklinde üç gruba ayrılmakta, sonuçları açısından değerlendirildiğinde ise;

A) Yönetmelik karar almaya yönelik denetim,

B) Siyasal karar almaya yönelik denetim,

C) Yargısal karar almaya yönelik denetim,

D) Halka bilgi vermeye yönelik denetim olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır (İnan, 1997: 44-45).

Denetim, yönetsel denetimin uygulanma şekli bakımından ise hiyerarşik denetim, yönetsel vesayet denetimi ve özel denetim türleri şeklinde üçe ayrılmıştır (Sanal, 2002: 15).

Özellikleri bakımından denetim;

A) Faaliyetleri kanunlara, yönetmeliklere ve genelgelere uygunluğu bakımından denetlemek, yapılan hataları tespit edip düzeltmeye çalışmak,

B) Oluşan veya oluşacak çeşitli anlaşmazlık ve yolsuzlukları soruşturup sorumluları tespit etmek, gerektiğinde bu kişiler hakkında kovuşturma yapmak,

C) İdareye ve idarecilere yardımcı olacak verileri toplamak, belirlenen hedefe daha kolay ulaşmayı sağlayıcı tedbirler almak maksadıyla denetimlerde bulunmak şeklinde üç grupta açıklanmıştır (Köksal, 1974: 52).

Görüldüğü gibi yönetim farklı şekillerde denetlenebilmektedir. Bu ayrımlardaki en önemli nokta, hangi örgütün neden denetleneceğinin tespitidir. Her örgüt veya kurumun iç yapılanması, işleyiş biçimi, süreçten beklentileri ve sonuçları değerlendirme durumu farklılık arz etmektedir. Bu nedenle kurum ve işletmelerdeki yapısal durum ve bu amaç farklılığından dolayı denetlemenin de farklı biçimlerde olmasının gerektiği anlaşılmaktadır.

#### **4.1. İç Denetim**

İç denetim, bir örgüt tarafından yürütülen faaliyet değerlendirmelerinin yine o örgüt içerisindeki bazı uzmanlarca yapılması ve buna uygun bir takım çözüm yollarının önerilerek örgüt yönetimi için alınacak kararlarda yardım sağlanması olarak tanımlanabilir (Aslan, 2010: 66). Başka bir şekilde ise iç denetim, bir kamu kuruluşunun kendi kendini hiyerarşik biçimde veya teftiş kurulları yoluyla denetleme işlevi şeklinde tanımlanmaktadır (Coşkun, 2002: 85). İç denetimde esas amaç kurum otoritesinin muhafaza edilmesidir. Hukuk devleti ilkesince yönetimde otoritenin esas kaynağı hukuksal normlar ile korunduğundan iç denetim ile yönetim sürecinin hukukiliği sağlanmaya çalışılır (İnan, 1997: 43).

İç denetim, yönetsel görevi olan kuruluşların kendi içlerinde yapılır ve yönetim kendi kendini denetler. Hiyerarşik yapılanma şeklindeki kurumlarda üstlerin astlarını denetledikleri hiyerarşik denetim iç denetim kapsamındadır. Bakanlıklara bağlı denetim birimlerinin, bağlı kuruluşları denetlemesi, genel müdürlüklere bağlı denetim birimlerinin yine kendilerine bağlı kuruluşları denetlemesi, amirlerin kendi astlarını denetlemeleri de bu başlık içinde yer almaktadır (İnan, 1997: 45).

İç denetim kapsamındaki hiyerarşik sisteme göre astlar kurum içinde çalışırken işlemleri sadece yasalara göre yapmaz, üstün verdiği emirleri de dikkate almak zorundadır. Bu noktada üstün anlayışının astı bağlayıcı özelliği vardır (Coşkun, 2002: 99). Bu aşamada üstler astları üzerinde hem hukuka uygunluk, hem yerindelik, verimlilik, tutumluluk, etkenlik yönünden, hem de hükümet politikaları ve kalkınma programlarında belirlenen ilkeler yönünden denetim yapar (Eryılmaz, 2007: 316).

Bu denetimin en önemli özelliği gereğince yönetim sürecinde üstlerin astlarını emir ve direktif vererek yönetmeleri ve denetlemeleri esas iken, süreç sonunda da yine üstlerin astın yaptığı faaliyetleri değiştirme ya da iptal etme yetkisi vardır. Bu yetkiye “*Hiyerarşi Kudreti*” adı verilmektedir. Bu güçten dolayı üstler astlarını resen veya ilgililerin müracaatıyla her zaman denetleyebilir (Mutta, 2005: 24-25).

İç denetimin genel kapsamı; iç kontrol sisteminin incelenmesi ve yeterliliğinin teyit edilmesi, risk yönetim sistemi uygulamasının incelenmesi, yönetim ve mali bilgi sistemlerinin değerlendirilmesi, muhasebe kayıtlarının incelenmesi, her türlü işlemlerde önceden belirlenen hedeflere ve hukuki standartlara uygunluğun denetlenmesi, araştırmaların raporlanıp tavsiyelerde bulunulması, raporlama sonunda gerekli takibin yapılması gibi (Aslan, 2010: 69) denetlenen kurumun kendi yapısına bağlı içsel konuları içermektedir. Kamu kurumlarının kendi içinde yürüttüğü bu denetleme işlemine iç denetim veya “hiyerarşik denetim” adı verilebildiği gibi (Eryılmaz, 2007: 316) iç denetim kuruluşlarının yaptığı denetim hizmetlerine de teftiş ismi verilmektedir (İnan, 1997: 46). Teftişler daha çok sonuçlanan faaliyetlerin denetlenmesi için kullanılan bir yöntemdir. Türk kamu yönetiminde bu görev genelde “teftiş kurulları” aracılığıyla yapılmaktadır. Teftişlerin genel amacı, yapılan çalışmalarını inceleyip değerlendirmek, bu çalışmaların daha verimli hale getirilmesini sağlamak maksadıyla önerilerde bulunmak, kurum personeline daha iyi çalışmalarını ve yetişmeleri için rehberlik yapmaktır. Ayrıca kamu kurumlarında yapılan teftişlerle, disiplinsizlikler ve illegal olaylar önlenip, soruşturma ve inceleme sonuçları ilgili kademelere bildirilmektedir (Coşkun, 2002: 95).

Hiyerarşik denetim, hızlı ve etkili bir denetim türüdür. Bu denetimde idare, kendi personeline hem denetleyen hem de denetlenen konumundadır. Ancak yönetilenler tarafından idare hakkındaki yanlış bir durum üst amirlere şikâyet edildiğinde şikâyet konusuna gereken özen gösterilmemektedir. Hiyerarşik denetimin amacı zaten idarenin kurum içi işleyiş ve düzeninin devamını sağlamak olduğundan, bu durumda yönetilenlerin hakları tam anlamıyla korunamamaktadır. İdari teftiş yoluyla yapılan denetimde de kurumun iç işleyiş düzeni korunmak istenmekte ve aynı amaç gözetilmektedir. O bakımdan hem hiyerarşik denetim hem de teftiş yoluyla yapılan denetim kurum içi düzenin korunmasını amaç edindiği için idare karşısında halkın kişi hak ve özgürlüklerini korumada tek başına yeterli bir denetim yolu değildir (Mutta, 2005: 25-27).

#### **4.2. Dış Denetim**

Dış denetim, denetlenen kurumdan bağımsız olarak onun dışında bir birim tarafından mali bilançolar, işlemler ve mali yönetimin işlevsel bakımdan düzenliliği ve mevzuata uygunluğu açısından incelenip sonunda görüş bildirilmesi faaliyeti şeklinde tanımlanabileceği gibi kısaca bir kamu kurumu veya kuruluşunun kendi dışında bir denetim birimince denetlenmesi olarak da tanımlanabilir (Acar, 2009: 28). Bu bakımdan dış denetime bağımsız denetim de denmektedir (Aslan, 2010: 71). Dış denetim işlemini yürüten birim, kamu kurumu olabileceği gibi özel bir kurum da olabilir (Sanal, 2002: 16). Bir örgütün dışarıdan bir birim tarafından denetimine “vesayet denetimi” de denmektedir (Eryılmaz, 2007: 316) ve dış denetim bu uygulama yöntemiyle yapıldığından vesayet denetimi olarak da nitelendirilmektedir.

Klasik bir dış denetim örneği olan vesayet denetimi, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylemleri, kararları ve personeli üzerinde yasal bir denetim şeklidir. Yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik ve bağımsızlık esas olduğundan, merkezi idare bu yetkiyi kanunda belirtilen sınırlar içinde kullanır. Vesayet denetimi, merkeze bağlı bir kurum veya personele tanındığından merkeze ait bir yetkidir ve hiyerarşi kısımları içinde kullanılamaz. Merkezi idare bu kapsamda yaptığı denetim sonunda yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını feshedip yürütmesini durdurabilir; ancak bu kararları kaldırıp değiştiremez (Mutta, 2005: 27).

Bir kişinin eylemlerinin bir başka kişi tarafından gözetlenip sonuçlarının değerlendirilmesi denetim kavramını daha iyi ifade etmekte olduğundan, dış denetim işlemi böyle yapılmaktadır ve denetimin genel üslubuna daha yakın bir durumdadır. Kişi veya kurumun kendi kendini objektif biçimde denetlemesi oldukça zor bir durumdur, bazen de imkânsızdır (Atay, 1999: 39). Bu yönüyle iç denetimden tamamen ayrı bir konumda olan dış denetimde denetçiler denetlenen kurumun dışından olduğu için bağımsız hareket edip objektif kararlar verebilmektedir (Akpınar, 2006: 47). Bu nedenle dış denetimde denetimin genel ilkelerini görmek daha mümkündür.

Dış denetim sürecinde denetçiler mali hesap ve işlemleri incelerken daha çok, öncesinde ne olduğunu saptamaya çalışırlar. İç denetçiler ise yaptıkları denetimin türüne göre sonuçları incelemenin yanında şu anki duruma ve gelecekte ne olacağına da bakarlar. Bu bakımdan denetimlerde dış denetçilerin amacı sonuçları görmek, iç denetçilerin amacı ise önceden kurulan ve uygulanmakta olan mali sistemleri değerlendirmektir (Aslan, 2010: 71). Ayrıca dış denetim içindeki vesayet denetimi kamu hizmetlerinin bütünlük içinde yürütülmesini, kamu görevlilerinin birlik ve beraberliğinin korunmasını, toplum yararının sağlanmasını ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını amaç edinmiştir (Eryılmaz, 2007: 317).

### **4.3. Bağımsız Denetim**

Bağımsız dış denetim; “Şirketlerin, bankaların, iktisadi kamu kuruluşlarının kendi iç bünyelerindeki denetim organlarının dışında, genel güven duyulan bağımsız kuruluşlarca denetlenmesi ve düzenlenen raporların kamuya açıklanmasıdır” şeklinde tanımlanmaktadır (Ulusoy, 2006: 274). Başka bir biçimde ise bağımsız denetim; kurumun mali tablolarının buldukları dönem itibarı ile sonuçları objektif yansıtmadığının ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğunun bağımsız denetçiler tarafından incelenip varılan sonucun düzenlenen raporla açıklanması şeklinde tanımlanabilir (Akpınar, 2006: 47).

Amerikan Muhasebeciler Birliği Denetim Kavramları Komitesi ise bağımsız dış denetimi; “Sistemli bir çalışma, tarafsız bilgi ve delil toplama ve değerlendirme usulü kapsamında denetlenen kuruluşa ait mali işlemler ile olayları tanımlamak için

ileri sürülen verilerin, gelişmiş ilkelere uygunluğu açısından incelenerek tespit edilen görüşün işletmeler ile ilgili kullanıcıya iletilmesi işidir” şeklinde tanımlamıştır (Aslan, 2008: 12).

Kısaca ve özetle ise bağımsız denetimi; yönetimin hazırladığı finansal tabloların uzman ve bağımsız denetçiler tarafından tarafsızca incelenmesi şeklinde tanımlamak da mümkündür (Ulusoy, 2006: 274).

Halka açık anonim ortaklıkların önem kazanmasıyla ilk olarak Amerikan ve İngiliz hukuk sistemlerinde etkin denetime ihtiyaç duyulmuş, bu nedenle 20. yüzyıl başlarında ortaklık hesaplarının incelenmesi bağımsız denetçilere bırakılmış, böylelikle ortaklıkta hissesi olan ve pay sahipleri tarafından yürütülen denetim sisteminin sorunları giderilmeye çalışılmıştır (Ulusoy, 2006: 265). Ayrıca sermaye piyasasında gereken güven unsuru ve şeffaflığın temin edilmesi bakımından tasarruf sahiplerinin haklarının korunması ve halkın doğru bilgilendirilmesi zorunluluğu bağımsız denetim kuruluşları ile bağımsız denetimin ortaya çıkış nedenleri arasında sayılmaktadır (Günler, 2006: 110).

Türkiye ise bağımsız denetim kuruluşlarıyla 28.07.1981 gün ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle tanışmıştır. Bu kanun hükümlerince, kanun kapsamındaki kuruluşların, çıkarılan yönetmelik ve tebliğ esasları doğrultusunda mali denetimleri, Sermaye Piyasası Kurulu denetçileri ya da SPK tarafından belirlenen bağımsız denetim kuruluşları denetçilerince yapılmaktadır. Denetim raporları, denetlenen kuruluşların genel kurullarına sunulurken yayımlanmaktadır (Sanal, 2002: 136). 2499 sayılı yasanın 1. maddesinde halkın tasarruflarıyla piyasaya güvenli biçimde açılımını sağlamanın gerekliliği ve bu açılımda tasarruf sahiplerinin korunması için bağımsız denetimin zorunluluğuna vurgu yapılmıştır. Bu güven unsurunu sağlayıp devam ettirecek denetim tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de bağımsız denetim kapsamında gerçekleştirilmektedir (Ulusoy, 2006: 268).

Türkiye’de 1989 yılında çıkarılan 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile gerçek ve tüzel kişilere ait işletmelerin denetimleri serbest muhasebeci mali müşavirlere ve yeminli mali



müşavirlere verilmiştir. Ayrıca yeminli mali müşavirlerin mevzuat hükümleri doğrultusunda işletmelerin mali tablolarının düzenliliğini onama yetkisi vardır (Günler, 2006: 110). Bu aşamada bağımsız denetçiler avukatlar gibi sözleşme usulü yaptıkları iş karşılığı işletme sahiplerinden para alarak görev yapmakta ve görev süresini belirleme ve sonuçları raporlama aşamasında tamamen işletme sahibinden bağımsız hareket etmektedirler (Akpınar, 2006: 48).

Bağımsız denetimin amacı, işletmenin finansal tabloları ve faaliyet sonuçlarının genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre değerlendirilip doğru yansıtıldığı kanaatine varabilmektir (Ulusoy, 2006: 279). Bu nedenle bağımsız denetim, toplumsal alandaki ekonomik faaliyetleri kontrol altında tutmaya yaradığı için hem denetlenen işletmelere, hem iş hayatındaki iş sahipleri ve diğer üyelere, hem de kamu kuruluşlarına fayda sağlayan bir denetim türüdür (Güredin, 2000: 16).

#### **4.4. Uygunluk Denetimi**

Uygunluk denetimi, bir kurum veya örgüte ait ekonomik olan ve ekonomik olmayan faaliyetlerin belirlenen standartlara uygun biçimde yürütülüp yürütülmediğinin incelenmesi işlemidir. Bu denetimle üst makamlar tarafından kurum ve işletmelerde yasal mevzuata ve önceden konan kurallara riayet edilip edilmediği araştırılır. Bahsedilen üst makamlar, kurum içi olabileceği gibi kurum dışından da olabilir. Denetimin sonunda düzenlenen raporlar geniş bir gruba değil sadece ilgili makamlara iletilir (Güredin, 2000: 14).

Bu denetimin konusu, denetlenen örgütün mali işlemleri ve faaliyetlerini kapsar. Genel amacı ise denetim konusu edilen mali işlemler ile faaliyetlerin, kıstas olarak belirlenen mevzuata ne kadar uygun olup olmadığının incelenip tespit edilesi işlemidir (Aslan, 2008: 10).

Uygunluk denetiminde elde edilen sonuçlar geniş bir kitle yerine sadece ilgili kişi ve kurumlara iletiildiğinden, bu denetim çoğunlukla iç denetçilerce yapılmakta, bazı durumlarda dış denetçiler tarafından da yapılabilmektedir (Ulusoy, 2006: 272). Uygunluk denetimi bazen de yargısal denetim kapsamında yargı organlarınınca yapılabilir (Atay, 1999: 43). Uygunluk denetiminin performansı, araştırılabilir

bulguların, kabul görmüş standartların varlığına bağlıdır. Bu denetim, işletmelerde kanun, kural, anlaşma ve yönetmeliklere ne derecede uyulduğunu tespit etmek amacıyla yapılır (Ulusoy, 2006: 272).

Şekli denetim olarak da değerlendirilen uygunluk denetimi, kamu denetimlerinde çok sık kullanılmaktadır. Bu denetimde, yapılan harcamaların ekonomik ve sosyal faydalarını inceleme yerine bunların hukuki uygunluğu araştırılır. Kamusal alanda yapılan Sayıştay denetimi tipik bir uygunluk denetimidir. Çünkü Sayıştay denetiminde, idare harcamalarının bütçe yasasında belirlenen biçimde yapılıp yapılmadığı araştırılır. Böylece Sayıştay denetimiyle bütçe yasasına dayanmadan yapılan harcamalar önlenmiş olur (Sanal, 2002: 19). Bu bakımdan uygunluk denetimi, işlemlerde hukuk kurallarına aykırı bir durumun olmaması için kurum faaliyetlerinin alt ve üst sınırını belirleyen ve tam anlamıyla hukuka uygun faaliyet yürütülmesini sağlayan bir denetim türüdür (Atay, 1999: 43).

#### **4.5. Yerindelik Denetimi**

Hukukilik denetimi ile, vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinin sadece hukuka uygunluğuna bakılmaktadır (Sanal, 2002: 19). Oysa yönetim faaliyetlerinin sadece hukuka uygun yapılması tek başına yeterli olmaz. Aynı zamanda bu faaliyetlerin yerinde olması; yani kamu yararı amacı ile etkin bir şekilde yürütülmesi gerekir (Gözübüyük, 2006: 321).

Denetimlerde verilen bir kararda hukuki olmanın yanında bu kararın isabetli ve yerinde olması hizmet kalitesini artırır. Çünkü verilen karar, mevcut sorun için çeşitli alternatifler içinden en uygun yolun seçilmesi ile oluşturulup uygulanmaktadır. Bu nedenle, kararın isabetliliği ve yerindeliği; o kararın zamanında alınmış olması, uygulama alanı, etkinlik ve süratlilik bakımından en uygun çözümün belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte yönetimde takdir yetkisinin kararın yerindelik etkenliğini artırdığı bilinmekte ve bu görüşe bağlı kalarak, takdir yetkisi geniş tutulan yönetsel faaliyetlerde yerindelik denetiminin kapsamının da daha geniş tutulduğu görülmektedir (Atay, 1999: 43).

#### **4.6. Mali Denetim**

Kurumlarda mali bakımdan düzenin korunması ve mevzuata uygunluğun sağlanması için kayıtlı işlemlerin yürürlükteki kurallara uygun olup olmadığı, gelir ve giderlerin yetki sınırları içinde değerlendirilip değerlendirilmediği, alacakların vaktinde tahsil edilip edilmediği, borçların kurallara uygun olarak ödenip ödenmediği konularının önemle takip edilmesi gerekmektedir (Sanal, 2002: 21). Bu takip işlemi yine kurumlarda bir denetim sistemiyle sağlanmakta ve bu işlemler mali denetim kapsamında yapılabilmektedir.

Mali denetimde, sorunlar mevcut kaynaklar dikkate alınarak değerlendirilir. Bir örgütte sabit girdilerle daha çok verimi elde edecek çıktının nasıl sağlanabileceği üzerinde durulur (Doğanyığıt, 1993: 35). Mali denetim, hesaplar ile mali tablolar ve işlemlerin düzenliliğinin, hukuki standartlara uygunluğunun araştırılması işlemi şeklinde tanımlanmıştır. Bu denetimde hesaplar ve mali tablolar açık bir biçimde ortaya çıkartılır (Sanal, 2002: 21). Mali denetimde, harcama kalemlerinin doğruluğu ve muhasebe ilkelerine uygun kullanılıp kullanılmadığı, harcamalar için yetkili makamlardan kaynak aktarılıp aktarılmadığı, harcamaların hukukiliği, yetkililerce onaylanıp onaylanmadığı ve harcamaların mali uygunluğun genel ilkelerine uyumu incelenir (Abid, 1998: 106).

Bu süreçte bir kuruluşa ait finansal tabloların, o kuruluşun ekonomik durumunu ve işlem sonuçlarını genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun şekilde yansıtmayı yansıtmadığı hakkında bir kanıya varma işlemi ise finansal tablolar denetimi olarak tanımlanmaktadır. Yine bu alandaki ekonomik denetime çok yakın bir kavram ise muhasebe denetimidir. Muhasebe denetimi, işletmelerin ekonomik faaliyetleri ve faaliyet sonuçları ile önceden belirlenen standart ölçüler arasındaki uygunluk derecesini tespit etmek için tarafsız biçimde delil toplanması ve sonuçların ilgililere duyurulması sürecidir (Sanal, 2002: 20-21).

Burada izah edilmeye çalışılan ve ekonomik faaliyetler ile ilgili yapılan bu denetimlerin ortak amacı; denetlenen kuruluşların, yetkili organlarca önceden belirlenen finansal tablo düzenleme ilkelerine, muhasebe usul ve esaslarına, ilgili yasalara ve diğer tüm kriterlere ne derecede uyduğunu ölçerek güvenilirliğin temin edilmesine çalışmaktır (Ciğerci, 2007: 33).

#### **4.7. Faaliyet Denetimi**

Faaliyet denetimi, işletme faaliyetlerinde işlemlerin etkin biçimde yürütülüp yürütülmediğini saptamak için yapılan denetim türüdür. Etkinlik kavramıyla işletmelerde amaçlara ulaşmak için kaynakların ne oranda verimli kullanıldığı tespit edilmeye çalışılır (Aslan, 2008: 11). Faaliyet denetiminde denetlenecek unsurlar faal biçimde çalışmaktadır ve somut olarak ortadadır. Bu nedenle hem tüm denetim teknikleri rahatça kullanılabilen ve denetim kolaylaşmakta, hem de hizmet süreci devam ettiğinden gerçekleşen sonuçlar ile arzu edilen sonuç arasındaki fark daha objektif tespit edilebilmektedir (Atay, 1999: 44).

Faaliyet denetimi iç denetimin gelişmiş bir uzantısıdır. Son yirmi beş yıldır işletmelerin büyümesi ile faaliyet denetimi genişlemiş ve daha da yaygınlaşmıştır. Bu denetim işletme ve kurumların örgütsel yapısını, iç kontrol sistemlerini, iş akışlarını ve yönetimin başarısını tespit etmeye yönelik kapsamlı bir denetim türüdür (Güredin, 2000: 15). Faaliyet denetiminde işlemlerin sonuçları verimlilik kriterleriyle karşılaştırılıp işletmenin önceden belirlediği hedefe ulaşma derecesi değerlendirildiği için bu denetime performans denetimi de denir. Ayrıca denetim raporlarında işletmelere önerilerde bulunulduğundan faaliyet denetimi danışmanlık hizmeti şeklinde de nitelendirilmiştir (Aslan, 2008: 11).

Faaliyet denetimi genel olarak tüm denetçiler tarafından yapılabilir de uygulamada daha çok iç denetçiler ve kamu denetçilerince yapılmaktadır. Bu denetimin iç denetçiler tarafından yapılması daha objektif sonuçların alınmasını sağlamıştır. Çünkü iç denetçiler, denetlenecek kurumu bağımsız dış denetçilere göre daha iyi tanıdığından, kurum faaliyetlerinin nasıl yürütüldüğünü daha iyi bilirler. Bu nedenle, iç denetçilerin faaliyet denetimi yapması bağımsız denetçiye oranla daha kolay ve daha etkindir (Ciğerci, 2007: 34).

##### **4.7.1. Performans Denetimi**

Performans denetimi, kurum ve kuruluşların faaliyetlerinde, kaynakların verimli, etkin ve tutumlu olarak kullanılıp kullanılmadığını ve sorumluluk gereklerinin belli ölçüde karşılanıp karşılanmadığını tespit etmek için yapılan denetim biçimi olarak tanımlanabileceği gibi; kurumun başlangıç hedefleriyle varılan

sonuçların karşılaştırılarak performans verilerini tarafsızca değerlendirme işlemi şeklinde de tanımlanabilir (Abıd, 1998: 108-110). Performans denetimi, denetlenen kurumun para, malzeme, makine gibi kaynaklarını yönetmede ve kullanmada verimlilik, etkinlik, tutumluluk ilkelerine ne derecede özen gösterdiğinin ölçülmesi olarak da tanımlanmaktadır (Özer, 1992: 31). Bu denetimin tanımı INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) kriterlerine göre ise; “Kurumun görevlerini yaparken kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanıp kullanmadığının incelenmesi” şeklinde yapılmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 20).

Performans denetimi, kamu kaynaklarının yönetim kalitesini artırmak, iyi yönetimin sağlanmasında yöneticilere destek olmak, kamuda hesap verme bilincinin gelişimine katkıda bulunmak ve kamu yönetiminde sürekli gelişmeyi, reform anlayışını öne çıkarmak için çıkmış bir denetim türüdür. Bu denetimin amacı, kurumlarda maliyetlerin azaltılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, yönetim ve organizasyon sürecinin geliştirilmesi, kurumsal hedeflere ulaşmada yol gösterip yardımcı olma şeklinde sıralanmaktadır. Yönü geleceğe dönük olan performans denetimi, geçmişte verimsiz ve amaç dışı kullanılan kaynakların tespit edilmesi yerine gelecekle ilgili yapılacak işlemlerde yöneticilere rehberlik edip yol gösterir. Bu özelliklerinden dolayı performans denetimi, denetim sürecinde kurumlara gelecekle ilgili performanslarını artırma noktasında katkıda bulunup yol gösterdiği için geleneksel denetimden ayrılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 20).

1977 yılında INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) Lima’da toplanıp IX. Kongresinde bir deklarasyon yayınlamış ve burada performans denetimine ayrı bir önem verilmiştir. Bu deklarasyonda yüksek denetim kurumlarının amacının mali yönetimin hukukiliğini, verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu belirlemek olduğu, sayılan bu unsurların aynı önemde oldukları, bunlardan her birine verilecek değerin sınırlarını yüksek denetim kurumlarının belirleyeceği açıklanmıştır. Bunun yanında klasik denetimin kamu harcamalarının sonuçlarını inceleme ve kamu fonlarının kullanımı hakkında bilgi vermede yetersiz kaldığı, performans denetiminin ise bu gerekliliğin karşılanması için ideal biçimde kabul gördüğü ileri sürülmüştür. O dönemde A.B.D., Kanada, İsveç gibi gelişmiş ülkeler ile Filipinler, Kore ve Malezya gibi gelişmekte olan ülkeler, denetim sistemlerini performans denetimi ile yenilemişler ve böylece denetim yeni bir boyut kazanmıştır (Özer, 1992: 33).

Performans denetimi, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri ile hareket etmektedir. Bu denetimde verimlilik ölçümü ile; girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişki değerlendirilmektedir. Etkinlik değerlendirmesi ile; örgütlerin belirlediği stratejik hedeflere yaptıkları faaliyet sonunda ne kadar ulaşabildikleri ölçülür. Tutumluluk ölçümünde ise; kurumun amaçları doğrultusunda mevcut kaynakları uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde, ne derecede kullandığı tespit edilmektedir (Kulaksız, 2008: 47).

Performans denetimi klasik denetimden şu özellikleriyle ayrılmaktadır (Özer, 1992: 31):

1) Klasik denetimde mali durum ve mevzuata uygunluk bakımından görüş açıklamak için tek başına mali veriler kullanılırken performans denetiminde hem mali hem de mali olmayan veriler de kullanılmaktadır.

2) Klasik denetim sadece harcamaların meşruluğunu ve düzenliliğini inceler. Performans denetimi daha kapsamlı biçimde harcamaların verimli, etkin ve tutumluluk derecesini araştırır.

3) Klasik denetimde bazı bilinen teknikler vardır ve denetleme bu şekilde yapılırken performans denetiminde klasik teknik yoktur ve teknikler kurumun yapısına göre düzenlenir.

4) Klasik denetimde yapılan yanlışlar üzerinde durulup usulsüz işlemler belirlenirken, performans denetiminde hem bu işlemler yapılır, hem de kuruluş, proje veya programın işleyişi hakkında rapor düzenlenir.

5) Performans denetimi kurumların hedeflerini gerçekleştirme derecesini değerlendirirken klasik denetimde böyle bir durum söz konusu değildir.

6) Klasik denetim geçmişini araştırırken performans denetimi gelecek için projeler üretmeye yardımcı olur.

7) Klasik denetim alışılmış teknikleri kullanırken performans denetimi uzmanlık gerektirir.

8) Klasik denetim yönetimi sınırlayan yönleri değerlendirmeye almazken performans denetimi sorunları nedenleriyle birlikte inceler, başarısızlıkların yanında başarılı durumları da değerlendirir.

9) Klasik denetim statik yapıda, performans denetimi ise dinamik yapıdadır.

Klasik denetimin yerine geçen performans denetimine; maddi murakabe, ekonomik murakabe veya ekonomik denetim isimleri de verilmektedir. Ağırlıklı olarak bu denetim, genel muhasebe, maliyet muhasebesi, iş programları ile işletme bütçelerinden oluşmaktadır. Performans denetiminde; işletmelerin ekonomik sonuçlarından verimliliği, mali sonuçlarından ise kârlılığı incelenir. Kurum ve kuruluşların faaliyetleri üzerinde merkezden ve yerinden yapılan denetimler ile bir etki oluşturulur. İşletmelerin kuruluş yerinden başlayarak çalışma yöntemlerinde, işletmecilik faaliyetlerinde, ekonomik ve mali bütün işlem süreçlerinde objektif çalışma usullerine uyup uymadıkları ve mali tablolarının doğruluğu araştırılır. Yatırımların yürütülüş şekli ile işletmelerin ulusal ekonomiye sağladığı katkılar ayrıntılı şekilde incelenir (Sanal, 2002: 19-20).

Performans denetiminin benimsediği konulardan biri de yönetimin gelişimine katkı sağlamaktır. Yüksek denetim kurumları performans denetimi sayesinde kamusal alanda, performans odaklı yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilmesinde ve yönetimde reformların yapılarak oluşan engellerin önüne geçilmesinde önemli roller üstlenmiştir. Bunun yanı sıra ilk ortaya çıktığında harcamalara yönelik denetimlerle işe başlayan performans denetimi, yönetimdeki sonuç odaklı yaklaşımdan etkilenerek gelişimini bu yönde sürdürmüştür. O dönemde Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve OECD gibi önemli kuruluşların raporlarında, yönetim ve denetim alanındaki sonuç odaklılık yeni bir paradigma şeklinde değerlendirilmiştir. Çoğu ülke bu durumdan etkilenip sonuç odaklılığı benimsemiş ve hayata geçirilmesi için yeni yasalar düzenlemiştir. Bu nedenle yönetimde yeni denetim anlayışı ile sonuçların değerlendirilmesi, performans denetiminin güçlenen karizması biçiminde algılanmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 21).

Görüldüğü üzere kamu yönetimi değişirken beraberinde yönetimi denetleyen sistemler de değişmek durumunda kalmıştır. Daha iyi bir hizmetin kaliteli ve yüksek standartlara sahip modern denetim metotlarıyla mümkün olabileceği kuşkusuzdur. Bu noktada önemli bir yere sahip olan performans denetimi, hizmetlerde verimli, süreçte etkin, kaynaklarda tutumlu olunmasına, kurum ve kuruluşlarda daha iyi sonuçlar alınacak biçimde yönetim modelinin benimsenmesine, devlet kanadında kaynakların yerinde kullanılıp tasarruf yapılmasına, halk kanadında ise kamudan alınan hizmetler karşısında memnuniyetin oluşmasına yardımcı olabilir.

#### 4.7.1.1. Verimlilik

Verimlilik ilkesi gereğince sorunlar çıktı yönünden incelenir. Bu ilke kapsamındaki çalışmalarda eldeki mevcut kaynaklar ile daha fazla çıktı sağlamanın yolları araştırılır (Doğanyigit, 1993: 35).

Verimlilik, hem yönetim hem de denetim alanında en fazla kullanılan kavramdır. Günümüzde olduğu gibi geleneksel yönetim anlayışında da en çok üzerinde durulan konu olmuştur. Geleneksel yönetimin kurucularından olan Taylor ve Weber, her zaman yönetimde daha verimli olmanın hesap ve tasarılarını yapmışlardır. Bu konuda Taylor, “Bilimsel Yönetim İlkeleri” adlı eserinde yönetimde verimliliğin önemine ayrıntılı şekilde değinmiş, Weber ise yönetimi yasalar üzerinde; ama verimli şekilde götürmeyi hedeflemiştir (Al, 2007b: 46).

Verimlilik, eldeki mevcut kaynaklarla en çok çıktının sağlanması, belli kaynaklarla amaca en güzel biçimde ulaşılması ya da veri üretim düzeyinin gerçekleşmesi için daha az girdi kullanılması gibi anlamlara gelmektedir (Falay, 1997: 20). Kurum ya da işletmelerde verimlilik iki farklı durumda sağlanabilir. Birinci aşamada girdiler sabit ve değişmiyorsa o zaman çıktıların artırılması için önlemlerin alınması gerekir. Bunun tersine, eğer doğasından kaynaklanan yapısal sorunlar nedeniyle çıktılar sabit kalıyorsa bu sefer de girdilerin kontrol edilip en asgariye indirilmesi sağlanmalıdır (Özer, 1992: 35). Her iki durumda amaç, o kurumun veya işletmenin hizmet sürecinde normalin üzerine çıkıp kârlılığını artırabilmektir.

Genellikle verimlilik maddi anlamda değerlendirilmektedir. Yani verimlilikte ölçülebilir kavramların olması gerekir. Başka bir deyişle verimlilikte girdilerle çıktıların tanımlanabilmesi için her iki varlığın para cinsinden değer verilip ölçülmesi şartı vardır. Oysa kamu hizmetlerindeki faaliyetleri her zaman maddi olarak ölçme imkânı yoktur (Falay, 1997: 20). Ancak bilindiği gibi kamu faaliyetleri kar amaçlı değil, hizmet yönlüdür. Bu süreçte amaç, devlet kaynaklarını çalışan kamu personeli aracılığı ile vatandaşa istenen düzeyde ulaştırabilmektir. Bu bakımdan kamuda verimlilik, hizmetlerin özellik bakımından yükseltilmesi ve israfa girmeden hedef kitlenin ihtiyaçlarının memnun edici kalitede icra edilmesiyle mümkün olabilir.



#### 4.7.1.2. Etkinlik

Kamu yönetiminde, yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetimde süreç odaklılıktan sonuç odaklılığa doğru bir geçişin yaşanması, performansa dayalı yönetim anlayışını doğurmuştur. Bu yönetim, performansa dayanan bir denetimi gerekli kıldığı için performans denetimi ile özel kesimde olduğu gibi kamu kesiminde de ağırlıklı olarak girdi ve çıktılar, etkinlik, verimlilik, kalite gibi performans sonuçları değerlendirmeye alınmıştır. Bu denetimle başarıyla başarısız tespit etmek, başarıyı ödüllendirmek, iyileştirmelerle iyi uygulamaları devam ettirmek, halkın desteğini kazanmak gibi konular hedeflenmiştir. Böylelikle kamu yönetiminde tarafsızlık, etkinlik, verimlilik ve kalite standartları korunmaya çalışılmıştır (Al, 2007b: 50-51).

Performans denetiminin kamu kurumlarında en çok üzerinde durduğu alan ise etkinlik denetimidir. Kısaca hedeflerin gerçekleştirilmesini ifade eden etkinlik, örgütlerde planlanan şekilde sonuca varılıp varılmadığını ölçer. İşletme veya kurumda verimli olunması aynı zamanda etkin olunduğu anlamına gelmeyebilir. Yani yönetimde verimli ve tutumlu olunurken etkinlikten uzak kalılabilmektedir. Bu bir örnekle şu şekilde açıklanmıştır. Bir bölgenin kalkınması için bir örgüt görevlendirilebilir. Verimlilik ölçümü ile o bölgede kurulan işletmelerin sayısı dikkate alınır. Etkinlik ölçümü ise bu işletmelerde istihdam edilen insan sayısındaki artışı, kişilerin gelir düzeyini ve bölgenin genel gelişimini dikkate almaktadır (Abıd, 1998: 117). Görüldüğü gibi etkinlik verimlilikten daha ötede, halka daha faydalı olmayı gerektiren ve kurumların varmak istediği nihai durumu ifade eder.

Ayrıca Performans denetiminin unsurlarından olan verimlilikte çıktılar sadece nicelik bakımından değerlendirilen kurumlarda etkili iken etkinlik bütün kamu hizmetlerinin ölçülmesinde etkili olabilir. Verimlilik, etkinliğin öğelerinden yalnız biri iken etkinlik, çıktılarda ekonomik ve siyasal bakımdan bütün yollarla maksimizasyonu amaçlar. Bu yönüyle denetim sürecinde etkinlik kavramı, verimlilikten daha geniş bir alanı kapsar. Bir toplumda toplum üyelerine yardım etmek amaç edilmişse, tüm üyelere yardımın ulaşması durumunda etkinlikten söz edilebilir. Bir üye dahi yardımdan faydalanamamış ise etkinlikten bahsetmek çok

doğru olmaz (Falay, 1997: 21). Oysa ki verimlilikte çıktılarının artan oranda olması yeterli sayılabilir.

Etkinlik değerlendirmesiyle kurum veya işletmeler hem nitelik hem de nicelik bakımından kontrol edilmektedir. Bu yöntemle başarının ortaya çıkarılıp gösterilmesi sağlanır. Bütçe ve planların hazırlanması kolaylaşır, ayrıca mal ve hizmetleri fiyatlandırmada rasyonel bir temel oluşturulur. Hizmetlerin hangi düzeyde yürütüleceği kararlaştırılır. Personel daha iyi tanınır ve performans değerlendirmesi hem kolaylaşır hem de daha objektif yapılır (Özer, 1992: 36).

#### **4.7.1.3. Tutumluluk**

Tasarruflu olma, ekonomik davranma, kaynak israfının önlenmesi, dışsallıkların ve üretim ölçeklerinin dikkate alınması anlamlarına gelen tutumluluk, verimlilik ve etkinlik unsurlarıyla da yakından ilişkili bir kavramdır (Falay, 1997: 21). Bu nedenle tutumluluk, diğer unsurlarla birlikte değerlendirilmeli ve belirlenen sonuca ulaşmada sadece gereğinden fazlasını harcamamak biçiminde algılanmamalıdır. Çünkü belli malları en uygun teklif eden yerden almak ekonomik olabilir; ancak kurum amaçlarını gerçekleştirmek için ucuz fiyatla alınan bu mallar yetersiz kalabilir. Bu bakımdan denetçi, tutumluluk üzerine yaptığı çalışmada amaçları gerçekleştirmek için kurumun etkinlik ve verimliliğini de hesaba katarak değerlendirme yapmalıdır (Özer, 1992: 35).

Tutumluluk, bir idarenin para, mal ve insan gücü kaynaklarının nasıl kullanıma hazır hale geldiğini, başka bir deyişle denetlenen kurumun bu kaynakları ne şekilde elde ettiğini ifade eder. Bu haliyle tutumluluk, bir amaç olmaktan ziyade diğer unsurların gerçekleşmesine yardımcı olan araç olarak değerlendirilir. Bir kurum veya işletme beklenen ve istenen sonucu, en düşük maliyetli kaynaklarla, en uygun zamanda gerçekleştirdiği ölçüde tutumlu sayılabilir (Özer, 1992: 34). Bu hali ile diğer amaçların gerçekleşmesinde araç olan tutumluluk hiçbir şey harcamama biçiminde algılanabilmektedir. Oysaki tutumluluk, kurumun amaçlarının gerçekleştirilmesiyle ilgili olmak zorundadır. Bu bakımdan tutumluluk, amaçlara ilerlemede hiç harcamamak değil, gereken harcamayı yapıp fazlasından kaçınma olarak düşünülmelidir (Abıd, 1998: 116).

#### 4.7.2. Risk Denetimi

Risk, gerek insanların, gerekse özel ve kamu kesimindeki kurumların güncel hayatlarında karşılaşılabildikleri bir gerçekliktir. Bu gerçekliğin özellikleri arasında, kaçınılmaz oluşu, her zaman ve her yerde ortaya çıkabileceği, sonuçlarının kestirilemediği, karar organlarını, çevreyi ve toplumu etkilemesi gibi unsurlar gösterilebilir. Bu özelliklere sahip olan risk, kurumun amacına oluşma sürecinde meydana gelebilecek tehditler ya da başarıyı artıracak fırsatlar olarak değerlendirilir. Diğer bir ifade ile risk, başarıyı engelleyen olumsuzluklar olabileceği gibi başarıyı kolaylaştıran fırsatlar şeklinde tanımlanmaktadır (Uzun, 2007: 54).

Risk kavramı; organizasyonu tamamen etkileyebilecek olan faaliyetler ile mali kayıplar, etik dışı davranışlar, oluşan güvenin zarar görmesi ve yasal gerekçelerle çalışma yönetmeliklerine uygun olmayan eylemlerin kurumu menfi anlamda etkilemesi şeklinde de açıklanır. Başka bir ifadeyle risk; işletmenin amaçlarına ulaşabilmesinin veya belirlediği stratejilerin uygun biçimde uygulanmasını engelleyen faktörler şeklinde ifade edilebilir (Gürkan, 2009: 44).

Risk; bir işletmede, kurumda, yönetimde, ticari faaliyette ya da hayatın herhangi bir alanında az olasılıkla da olsa karşılaşılması muhtemel bir olumsuzluk olarak da tanımlanabilir. Kamu faaliyetleri de bir yönetim süreci içinde götürülmekte ve risk faktörüyle her an karşılaşma ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle görünmeyen ve ne zaman ortaya çıkacağı kestirilemeyen engeller kümesi olan risk kavramının, kamu hizmetlerini sekteye uğratmaması için denetim altında tutulması elbette kaçınılmazdır.

Risk denetimi; mali ve idari kontrol mekanizmalarının risk, hata ve zayıflıklarının tespit edilmesi ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması ile sistemlerin geliştirilmesi için mevzuata uygunluk, yönetim ve davranış normlarıyla, iç kontrollerin denetlenmesi konusunda yoğunlaşan bir denetim türü şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu kurumlarında risk denetimi ile, denetlenen kurumun mali tablolarının incelenmesinden ziyade kurumun örgüt yapısı, genel işleyiş durumu ve olası risk altındaki alanları incelenir (Akpınar, 2006: 60).

Kurumlar; kuruluş amaçları ve sundukları hizmetler gereğince, buldukları iç ve dış çevreye göre çeşitli riskler ile karşılaşmaktadırlar. Bu riskler iyi yönetilemediği takdirde kurumun mal ve hizmet üretiminde nitelik ve nicelik kaybı, kurumsal itibarın zarar görmesi, kurum giderlerinde lüzumsuz harcamaların oluşması, sosyal, psikolojik ve neticede toplumsal maliyetlerin yükselmesi gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilir (Uzun, 2007: 58).

Bu nedenle risk denetiminde amaç, riskli alanlara yönelerek iç kontrol süreçlerinin etkinlik seviyelerinin yükseltilmesi ve verimliliğin artırılmasında yönetime maksimum düzeyde katkı sağlayabilmektir (Gürkan, 2009: 38).

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİ DENETİM YÖNTEMLERİ**

Kamu yönetimi bir çok yöntem ile denetlenmekte ve denetim yöntemi denetim sınıflandırmasının yapıldığı zamana ve denetim alanında çalışan araştırmacının konuyu inceleme şekline göre değişiklik gösterebilmektedir. Buna karşın denetim konusu hakkında yapılan tüm çalışmalarda değişik isimler altında olsa dahi denetim konusunu kapsayacak şekilde sınıflama yapıldığı tespit edilmiştir (Kartalci, 2007: 53).

Kamu yönetiminin mevcut durumunu inceleyip değerlendirmek ve aksayan yönlerini tespit etmek maksadı ile genel olarak şu denetim yöntemleri kullanılmaktadır. Bunlar; siyasal denetim, yargı denetimi, mali denetim, idari denetim, ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimi şeklinde sıralanabilir (Kulaksız, 2008: 13).

#### **1. SİYASAL DENETİM**

Siyasal denetim, yasama organı tarafından yapılmakta olan bir denetim yöntemidir. Siyasal denetimin nasıl, neden ve hangi şekilde yapılacağı anayasa ile kapsamlı bir biçimde anlatılmaktadır. Bu denetim kapsamında yasama organı, yönetimi, bakan veya hükümet aracılığı ile dolaylı olarak denetlenmektedir. Demokratik yönetimlerde bakanlıklar, bürokrasinin ve yönetimin tepe noktasında yer almışlardır. Bakanlıklar bu noktada idare üzerinde geniş şekilde yetkili olduklarından yaptıkları faaliyetler bakımından parlamentoya karşı siyasal anlamda sorumludurlar (Gözübüyük, 2006: 326). Bakanlar ve iktidarın meclise karşı bu sorumluluğuna siyasal sorumluluk, meclisin siyasi iktidar ve bakanların çalışmaları üzerinde yaptığı denetime ise siyasal denetim adı verilmiştir.

Demokratik siyasi rejim yönetimlerinde Meclis, halkı temsil eden yüce bir kurumdur. Parlamento, yürütme gücünü elinde tutan hükümetin, buna bağlı olarak da idarenin her türlü iş ve eylemlerini, egemenliğin esas sahibi olan halk adına denetler. Kamu bürokrasisine verilen yetkiler, halkın ihtiyaç ve taleplerinin karşılanması için verildiğinden söz konusu bu yetki bürokraside en üst yerde olan siyasi organlar tarafından kullanılmaktadır. Bu nedenle mevcut yetkinin nasıl kullanıldığını denetleme, düzeltme ve geri alma işi de yine siyasi organlarca yapılmaktadır (Mutta, 2005: 32-33). Verilen bu yetkilerin gereği gibi kullanılıp kullanılmadığı halkın temsilcileriyle seçilmiş parlamenterlerden oluşan meclis tarafından yapılmakta ve siyasal denetim aşamasında yürütme içerisinde yer alan idare de denetlenmektedir.

### **1.1. Siyasal Denetim Araçları**

Siyasal denetim araçları 1982 Anayasası madde 98/1'de açıklanmaktadır. Buna göre meclis tarafından hükümet ve bakanlıkların faaliyetlerinin denetimini sağlamaya yarayan hukuki araçlara, denetim yolları veya denetim araçları denir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasal denetim araçları ise soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudan oluşur (Özbudun, 1998: 270).

Bunun yanında TBMM'de yapılan bütçe görüşmeleri ile milletvekillerinin yurttaşların idare ile ilgili problemlerine yardım etmek maksadı ile yürüttükleri "seçmen hizmetleri" de yasama organının idareyi denetlemede kullandığı araçlar arasında değerlendirilebilir (Kahraman, 2011: 358).

### 1.1.1. Soru

1982 Anayasası'na göre “Soru; Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir” biçiminde tanımlanır (Ay. m. 98/2). TBMM İçtüzüğü ise soruyu, “soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önergeyle hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir” şeklinde tanımlamaktadır (İçtüzük m. 96).

Soru önergeleri bir milletvekili tarafından imzalanarak TBMM Başkanlığı'na verilir. Sorunun cevabı yazılı veya sözlü şekilde istenebilir. Başka kaynaktan öğrenilmesi kolayca mümkün olan, tek amacı istişare sağlamak olan, konusu daha önce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular Başkanlıkça kabul edilmez. Sözlü sorular, ait olduğu bakanlığa sevk tarihinden itibaren beş gün sonra gündeme alınır. Konuları aynı olan sözlü sorular birleştirilerek cevaplandırılabilir. Yazılı soruların cevabı, Başkanlık veya ait olduğu bakanlık eliyle Başkanlığa sunulur. Başkan, bu cevabı derhal soru sahibine iletir. Yazılı soruların Başkanlığa veya ait olduğu bakanlığa iletildiği tarihten itibaren on beş gün içinde cevaplandırılması gerekir. Hükümet, yazılı sorunun cevabını bilgilerin toplanabilmesi için Başkanlığa bilgi vermek koşuluyla bir ayı geçmemek üzere geciktirebilir (İçtüzük m. 96-99).

Soru önergelerinde yazılı ve sözlü ayrımı, sorunun soruluş şeklini değil cevabın veriliş şeklini kapsamaktadır. Sözlü sorular, Başbakan veya ilgili bakana sözlü cevaplama için sorulur. Anayasa, kanun ve içtüzük gereğince zorunlu nedenler saklı kalmak kaydıyla üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir ve talebi halinde önerge sahibine aynı birleşimde beş dakikayı geçmemek üzere söz hakkı verilir. Soru önergelerinde tatmin olunamayan cevapların verilmesi durumunda diğer denetleme yöntemlerinin harekete geçirilmesi gündeme gelebilir (Derdiman, 2006: 460-461).

Soru önergeleri ile hükümeti ve idareyi denetleme söz konusu iken soruya cevap verilmemesi durumunda en büyük yaptırım, sadece Başkanlığın bu önergelerin

cevaplandırmadığını duyurması ile sınırlıdır. Bu durumda soru önermelerini cevaplamadığı için muhalefetin iktidarı eleştirmesi ile ancak siyasi bir yaptırım söz konusudur. Bazen de soru önermelerinin bir bakan veya hükümeti zor durumda bırakmak, böylelikle seçmene ve kamuoyuna mesaj vermek amacı ile verildiği değerlendirilmektedir. Gelişmiş ülkelerde soru yöntemi, iktidarı denetlemek için önemli bir konuma sahipken ülkemizde şahsi amaçlardan dolayı amacı dışında kullanılabilir. Şahsi amaçlı sorular ise hükümet tarafından dikkate alınmadan cevapsız bırakılmakta (Acar, 2009: 10) ve bir siyasal denetim metodu olan soru kavramı kendi özelliğini koruyamadan verimsiz kalabilmektedir.

### **1.1.2. Meclis Araştırması**

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan çalışmalardan ibarettir (Ay. m. 98/3; İçtüzük m. 104). Parlamentolar anayasal sorumluluk ve görevlerini yapabilmeleri için ilgili konuda bilgi ihtiyacı duyabilir, bu bilgiyi başka bir kaynaktan elde edecek yerde bizzat toplamayı tercih edebilir. Bu nedenle meclis araştırmasında bulunma hakkının, anayasada açık bir hükmün varlığına bakılmaksızın, her parlamentonun hakkı olduğu kabul edilmiştir. Çünkü karar verme yetkisi, verilecek karar için gerek duyulan bilgilerin toplanması yetkisini de içermektedir (Özbudun, 1998: 273).

Meclis araştırması açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kâğıtlar listesine alınır, Genel Kurul ve hükümete duyurulur. Meclis araştırması açılıp açılmayacağına Meclis Genel Kurulu işaretle oylama suretiyle karar verir (İçtüzük m. 104). Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek özel bir komisyona verilir. Komisyona katılacak üye sayısı, çalışma süresi, gerektiğinde Ankara dışında çalışabilmesi konuları, Meclis Başkanı'nın teklifi üzerine Genel Kurul tarafından tespit edilir. Üç ayda tamamlanamayan komisyon çalışmaları için bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre içinde de çalışmalarını tamamlayamazsa süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın bitmeme nedenleri ve o zamana kadar elde edilen sonuçların değerlendirilmesi için Genel Kurul'da görüşme açılır. Ya bu görüşmeyle yetinilir ya da yeni bir komisyon kurulmasına karar verilir. Meclis araştırma komisyonu, bakanlıklar ile genel ve

katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'ndan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, kamu yararına çalışan derneklerden bilgi isteme, buralarda inceleme yapma ve ilgilileri çağırıp dinleme yetkisine sahiptir. Devlet sırları ve ticari sırlar Meclis araştırmasının dışında tutulmuştur (İçtüzük m. 105).

Meclis araştırmasında, meclis, kendi içinde, soru ve genel görüşmede yapılan bilgi alma çalışmalarının aksine kurulan komisyon aracılığı ile bizzat kendisi aktif bir durumda çalışmaktadır. Meclisin bu durumu, alınan bilgilerin objektif ve sağlıklı olması, denetimin daha verimli sonuçlanması bakımından ayrı bir öneme sahiptir (Mutta, 2005: 35).

### **1.1.3. Genel Görüşme**

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi şeklinde tanımlanmıştır (Ay. m. 98/4; İçtüzük m. 101). Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Verilen önergenin özeti Genel Kurul'da okunur ve genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir. Genel Kurul'da bu konudaki görüşmede, hükümet, siyasi parti grupları ve talepte bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği diğer bir imza sahibi konuşabilir (İçtüzük m. 102).

İçtüzüğün 103. maddesine göre, genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü, bir özel gündemle Danışma Kurulu tarafından tespit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz. Genel görüşmede ilk söz hakkı genel görüşme önergesi sahibi siyasi parti grubu veya gruplarına yahut genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği diğer bir milletvekiline aittir. Bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümler uygulanır.

Genel görüşme önergesi kabul edilirse bu görüşmeye önerge sahibi olmayan milletvekilleri de katılabilir. Bu nedenle genel görüşme, sadece soru sahibi bir milletvekili ile sorunun yöneltildiği bakan arasında gerçekleşen sözlü soru



sürecinden daha önemli bir denetim aracıdır. Genel görüşmede sadece karşılıklı konuşmalarla yetinilir ve oylama yapılarak hükümetin siyasi sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz. Bu haliyle genel görüşme, sözlü soruya benzer ve gensorudan ayrılır. Başka bir anlatımla genel görüşme, etkili olma bakımından soru ile gensoru arasında kalan bir denetim aracı gibi değerlendirilir (Özbudun, 1998: 273).

Soru, meclis araştırması ve genel görüşme denetimleri ile sadece tartışmalarla yetinilip güven oylamasına başvurulmadığından birbirine yakın sonuçlar elde edilir. Ancak genel görüşme, soru gibi meclisin bilgi alma yollarından biridir. Doğrudan denetim işlevi olmasa da bazı konuların mecliste görüşülerek dikkatlerin görüşülen konulara yoğunlaşması yüzünden hükümetin kamuoyu karşısında zor duruma düşürülmesi bakımından önemlidir (Mutta, 2005: 35).

#### **1.1.4. Gensoru**

Gensoru, hükümetin veya bir bakanın hükümetin sergilediği genel siyasetinden, bakanların çalışmalarından kaynaklanan siyasi sorumluluklarını ortaya koyarak görevlerinden düşmelerini sağlamaya yönelik bir denetim türüdür (Derdiman, 2006: 465). Meclis denetim araçları içerisinde sadece gensoru ile hükümetin veya bir bakanın meclis tarafından görevden uzaklaştırılabilmesi mümkündür. Meclis soruşturması sonunda Yüce Divan'a gönderilen bir bakan da bakanlıktan düşmektedir; ama bu yol sadece, o bakanın cezai bir suç işlemesi halinde uygulanabilmektedir (Özbudun, 1998: 275).

Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Verilişinden sonraki üç gün içinde Başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır (İçtüzük m. 106). Dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınamayacağı görüşülür. Bu görüşmede ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Gündeme alma kararı ile beraber gensorunun görüşülme günü de belirlenir. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli

güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulu'nun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla olur, oylamada sadece güvensizlik oyları sayılır (Ay. m. 99).

Demokratik yönetimlerde gensoru, muhalefet partilerinin sık başvurduğu bir yöntemdir. Gensoru ile Bakanlar Kurulu'nun tamamen veya bir bakanın düşürülme olasılığı vardır. Türkiye'deki siyasi yapı ve seçim sistemi, gensoru ile Bakanlar Kurulu veya bir bakanın kolayca düşürülmesine imkân tanımamaktadır. Çünkü hükümeti kuran partiler meclis çoğunluğunu elde etmiştir. Bir gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması için siyasi partiler özellikle de iktidar partisi bağlayıcı karar alır. Ancak gensoru kamuoyu oluşturma bakımından etkili olmakta ve bu yönüyle iktidara belli bir dereceye kadar gözdağı vermektedir (Acar, 2009: 13).

#### **1.1.5. Meclis Soruşturması**

Meclis soruşturması, Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan siyasi bir denetim türüdür. Yapılan denetim sonunda Başbakan veya ilgili bakan yargılanmak üzere Yüce Divan'a gönderilebilir.

Görevde bulunan veya görevden ayrılmış Başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması, TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile istenebilir. Önergede, Bakanlar Kurulu'nun genel siyasetinden veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren fiilleri, görevi sırasında işlediğinden bahsedilmesi ve hangi fiillerin hangi kanun ve nizamaya aykırı olduğunun gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle açıklanması zorunludur (İçtüzük m. 107).

Meclis, soruşturma açılma istemini en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar. Soruşturma açılmasına karar verilirse, mecliste bulunan siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı, gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekmek suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon,

soruşturma raporunu iki ay içinde meclise sunar. Soruşturma iki ay içinde tamamlanamamışsa komisyona iki aylık kesin ek süre verilir. Bu sürede raporun TBMM Başkanlığı'na teslimi zorunludur. Rapor Başkanlığa verildikten sonra on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve ilgilinin Yüce Divan'a sevkine karar verilir. Yüce Divan'a sevk kararı, üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Meclisteki siyasi parti gruplarında, meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz (Ay. m. 100).

Meclis soruşturmasında kurulan komisyon, salt çoğunlukla toplanıp katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Kamu ve özel kuruluşlardan soruşturma ile ilgili bilgi ve belge isteyip bunlardan gerek duyduklarına el koyabilmektedir. Bakanlar Kurulu üyelerini, tanık ve bilirkişileri dinleyebilmekte ve adli mercilerden yardım alabilmektedir. Hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmasını alabilmek adına gerek duyulursa çalışma için Ankara dışına çıkılabilmektedir. Bu yönleriyle meclis soruşturması sonuçları bakımından son derece etkin bir denetim yolu olmasına rağmen ülkemizde gerekli etkinliğinden bahsedilememektedir. Çünkü Türkiye'de siyasi partilerde disiplin esas olduğundan parlamenterler, üyesi olduğu partilerinin koyduğu kurallara uymak zorundadırlar ve uymazlarsa değişik yaptırımlarla karşılaşabilmektedirler. O bakımdan hükümet hakkında meclis soruşturması ve gensoru açılması milletvekillerinin bireysel görüşleri dikkate alınarak değil, daha çok parti disiplini esaslarına göre yapılmaktadır (Mutta, 2005: 37).

Yasama organının denetim araçları ve yetkilerinin oldukça kapsamlı olmasına rağmen, şu anda yaşanan yönetim sürecinde parlamento denetimlerinin işlevselliğini tam anlamıyla yerine getiremediği ileri sürülmektedir. Öncelikle parlamentoda hükümetlerin milletvekili sayısı fazla olduğundan yasama yürütme karşısında bir güç kaybı yaşamıştır. Yani hükümet yasama ile iç içe bir durumdadır. İkinci olarak uluslararası ilişkilerde meydana gelen yoğunluk ve bu ilişkilerde kısa sürede karar verme ihtiyacı, yürütme gücü tarafından daha kolay yapılmakta, bu anlamda yasama organı daha sığ kalmaktadır. Üçüncü önemli konu ise uzmanlık, rasyonellik ve verimlilik gibi değerler ön plana çıkmış, parlamentoların bu konuda gereken hızı sağlayamadığı saptanmıştır. Bundan dolayı parlamentonun siyasi gücü birçok yönleriyle yürütme gücü ve kamu yönetimine geçmiştir. Bu nedenlerden dolayı

günümüz parlamentoları, ülke sorunlarının gündeme getirildiği, bilgi alışverişi ile düşünce ve önerilerin paylaşılıp tartışıldığı bir alan durumuna gelmiştir (Eryılmaz, 2007: 312).

## 2. YARGISAL DENETİM

Yargı denetimiyle idarenin, iş ve işlemlerin yürütülmesi aşamasında tespit edilen hukuk dışı uygulamalardan dolayı mağdur edilen kişilerin zarar ve ziyanları giderilmeye çalışılır. Hukuk devletlerinin özelliği, idari hizmetlerin hukuka uygun biçimde götürülmesini sağlamaktır. Bunun açılımı, bireyin devlet karşısında daha önceden devletçe verilen yazılı güvenceler ile korunması anlamına gelir. Ülkemizde bu durum diğer kanunlarca ve anayasa ile koruma altına alınmıştır. Anayasa'nın 125. maddesinde istisnai durumlar saklı kalmak kaydıyla idarenin her türlü işlemlerinde hukuka uygun davranması gerektiği, davranmadığı takdirde eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu açıklanmıştır.

Yargı denetimi, yönetim üzerinde ve yönetim dışında bir kurum tarafından uygulanan en etkili denetim türüdür. Demokratik toplumlarda yönetimin kendi eylemlerini hukuk kuralları ile sınırlaması ve bir yaptırım ile bu sınırı kontrol etmesi hukuk devleti anlayışının hem zorunlu bir özelliği hem de doğal bir sonucudur. Bilindiği üzere kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların çözülmesinde en objektif sonuç ve çözüm yolu, bağımsız yargı organlarınca sağlanmaktadır. Yönetilenlerle yönetim arasında çıkan ihtilafların tarafsız ve en etkili çözümü de yine yargı denetimiyle sağlanabilmektedir (Gözübüyük, 2006: 332).

Dünyada idarenin yargı denetimiyle ilgili “yargı birliği” ve “yönetsel yargı sistemi” iki ayrı şekil uygulanmaktadır. Türkiye’de uygulanan yöntem “yönetsel yargı sistemi”dir. Bu bağlamda ülkemizde idarenin yargısal denetimi, yönetim ve adli yargı dışında bağımsız yargı kuruluşlarınca yapılmaktadır. Bu yargı yerleri, yönetimin hukuka aykırı iş ve eylemleri karşısında vatandaşların korunması için yasama ve yürütmeden bağımsız, uzmanlaşmış mahkeme şeklinde çalışan en etkili denetim kuruluşlarıdır. Yargı sisteminin çalışma esasları ve karar sürecinde bağımsız bir görünümde olması, yönetimin işlemlerine karşı bireylerin korunması adına önemli bir güvencedir. Bu güvenceden dolayı yönetim faaliyetleri neticesinde

haksızlığa uğrayan birey, derhal yetkili yargı kurumuna müracaatla kendisine yapılan işlemin iptalini ve haksızlığın düzeltilmesini isteyebilmektedir (Sanal, 2002: 27-28).

Yargısal denetimde idari yargı sistemi, başta Fransa olmak üzere, Almanya, İsveç, Belçika, İtalya ve Avusturya gibi ülkelerde kullanılmaktadır. Türkiye’de 1868 yılında Fransız modeli Danıştay’ı örnek alarak idari yargı sistemini uygulamaya koymuştur. Ülkemizde idari yargının hukuki alt yapısı anayasaya dayanarak Danıştay şeklinde örgütlenmiştir. Danıştay, idari görevlerinin yanında aynı zamanda bir yargı kuruluşudur. İdari yargı kapsamında Danıştay’ın altında, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri yer almaktadır. Bunların içinde idari yargıda genel görevli ve işlevliği en yüksek mahkeme, idare mahkemeleridir. İdari denetim içinde tartışmayı bitirip toplumsal ilişkilerde düzeni ve istikrarı sağladığı için sonuçları bakımından en etkili yol yargı denetimidir (Eryılmaz, 2007: 323).

İdari yargı denetiminin amacı; idarenin, iş ve eylemlerinde hukuki sınırlar içinde kalmasını sağlamaktır. Daha açık anlatımla yargı denetiminin amacı; idarenin kendi hukuku çerçevesinde yetkilerini kullanırken, yetki aşımı yapma, yetkiyi kötüye kullanma, mevzuat dışı iş ve hizmet üretme gibi durumlara karıştığı zamanlarda, meydana gelen olumsuz faaliyetleri çeşitli yönlerden ele alarak inceleyip iptal etmek suretiyle idareyi hukuki alanda kalmaya zorlamaktır (Acar, 2009: 28). Ayrıca yargı denetimi, idare karşısında yönetilenleri koruduğu gibi kamu görevlilerinin de yönetim karşısında korunmasını amaç edinir. Bunun yanında yönetimin elindeki kendisini güçlü yapan araçları, yönetilenlerin aleyhine kullanılmasına engel olmak, halkın yararını gözetmek, bireylere karşı demokratik unsurlarla yaklaşılmasını takip etmek konuları da idari yargı denetiminin amaçları arasındadır (Köse, 1999: 69).

Bilindiği gibi kamu hizmetleri ile faaliyetleri, idareciler ve kamu çalışanlarınca yerine getirilmektedir. Bu noktada vatandaşlar hizmet alıcısı, bir anlamda müşteri konumunda değerlendirilebilir. Hizmetlerde hak ve hukukun korunamadığı, bireyin idare karşısında mağdur edildiği süreç yine Türk milleti adına bağımsız idare mahkemeleri tarafından kontrol edilip düzeltilmektedir. Bu nedenle kişi hak ve özgürlüklerinin korunması için yargı denetiminin oldukça önemli katkılarının bulunduğu kolayca anlaşılmaktadır.

Ancak bu denetimde de birtakım yetersizlikler ve yapısal sorunlar bulunmaktadır. Bu noktada yargı denetimine en çok eleştiri, işlerin ve yargı kararlarının oldukça yavaş işlediği yönünde yapılmaktadır. Yargı denetimi organlarının artan iş yükü karşısında kendini yenilememeleri bir davanın 3-5 yıl içinde sonuçlanmasına neden olabilmektedir. Bunun yanı sıra yargı denetiminin çok biçimsel olması, süreç içindeki kavramların karmaşıklığı gibi nedenler bu durumu anlayamayan, hukuk dilini bilmeyen bireylerin hak kaybını yükseltmektedir. Bunun yanında yargı denetimi için avukatlık ücreti, başvurma harcı, nispi harç, bilirkişi ücreti ve diğer giderler fazla masraf tutmakta, bu nedenle ekonomik imkânı olmayanlar denetim için idari yargıya başvuramamaktadır. Ayrıca idari işlemler hakkında açılan dava sayısının fazlalığı nedeniyle idarenin haksızlık ve usulsüzlük yaptığı izlenimi ortaya çıkmakta ve oluşan bu hal ile halkın yönetime duyduğu güven zedelenmekte, bu durum da yargı denetiminin olumsuz bir özelliği şeklinde değerlendirilmektedir (Mutta, 2005: 43).

Bu eleştirilere rağmen yönetimin bağımsız yargı kurumu tarafından denetlenmesi, hukuk devleti anlayışının gereği olarak vatandaşa en çok yarar sağlayan, demokratik toplumların objektif denetim türü şeklinde değerlendirilmektedir (Mutta, 2005: 44; Sanal, 2002: 31). Ayrıca bu denetim ile yönetilenler yönetim ile olan sorunlarını bağımsız ve tarafsız bir yargı merciine taşıyabilmekte; böylelikle halkın idari faaliyetler karşısında huzur ve güveni artmaktadır (Derdiman, 2006: 533).

### **2.1. İdari Yargı ve Özellikleri**

İdari yargı, isminden de anlaşıldığı gibi idarenin yani yönetimin, vatandaşları karşısında adli işlemler dışında kalan, idari konularla ilgili ihtilafa düşülen faaliyetlerin, ilgili yargı kuruluşlarınca iptali, düzeltilmesi gibi konuları inceleyen yargı organıdır. Bu kurumların görev ve sorumluluğu ile bu sorumluluğu doğuran yetkileri anayasa ve kanunlarla düzenlenmiş, yargı yerlerine başvuru şekli ile işlemlerin yürütülüş biçimi de yine hukuki düzenlemelerle hem korunmakta hem de yol göstermektedir. İdari yargı kapsamında yapılan genel işlemler devlet vatandaş ilişkilerinden oluşmaktadır.

Yönetimi yargısal bakımdan denetim altında tutan yargı kuruluşları bazı ülkelerde bağımsız mahkemeler şeklinde örgütlenmiştir. Bu sistemin en tepe noktasında “Yüksek Yönetim Mahkemeleri” bulunur ve kurumsal anlamda tam bir mahkeme görüntüsünde çalışır. Örneğin Almanya’da uygulama bu biçimdedir. Türkiye de dâhil bazı ülkelerde ise Danıştay tipi bir örgütlenme mevcuttur. Bu yönde yapılan denetimde ise yönetim ile hem yönetsel bağlamda bir ilişki hem de yargı görevi icra edilmektedir. Danıştay tipi yapılanmada, gerek görüldüğü durumlarda hükümete görüş bildirilir ve bunun yanında yönetimle ilgili idari davalara bakılır. Bununla beraber yönetsel yargı bazı ülkelerde dar yetkili, bazılarında ise geniş yetkili şeklinde kurumsallaşmıştır. Geniş yetkili olanlar Fransa ve Türkiye örneklerindeki gibidir. Bu yargı sisteminde, vatandaşların yönetim hukukundan kaynaklı tüm sorunları yönetsel yargıda giderilir. Dar yetkili olan yönetsel yargı ise Belçika ve İtalya örneğindeki gibidir. Bu ülkelerde yönetimin mali sorumluluğu ile ilgili davalara adalet mahkemelerinde, idari işlemlerin iptali için açılan davalara ise yönetsel yargıda bakılır (Gözübüyük, 2006: 332).

Yargı süreci ile eldeki hukuki deliller doğrultusunda idarenin yaptığı işlemler ile asıl olması gereken durum net bir biçimde karşılaştırılır ve sonuçta verilen karar somut olarak ortaya konur. Bu nedenle daima yargısal işlemlerde gösterici bir özellik mevcuttur. Ayrıca yargı fonksiyonu ile doğrudan doğruya hukuki uyuşmazlıklara müdahale edilerek sorunların giderilmesi için sonuçlar kesin çözüme bağlanır. Yine yargı kurumlarında görevli yargıçlar bağımsız hâkimlik teminatı ile çalıştığından diğer kamu görevlilerinden ayrı bir statüye tabidir ve bu nedenle özgürce karar vermektedirler (Özbudun, 1998: 327-328).

Ülkemizde yargı kurumları ile yargı görevlilerinin bağımsızlığı 1982 Anayasası’nın üçüncü bölümünde, mahkemelerin bağımsızlığı başlığı altında 138, 139 ve 140. maddelerde detaylarıyla birlikte açıklanmıştır. Buradaki yargı kavramı ile adli yargının yanında idari yargı da anlatılmaktadır. Özellikle Anayasa’nın 140. maddesinde idari hâkimlerden de bahsedilerek bu durum netleştirilmiştir.

Türkiye’de görev yapan yönetsel ( idari ) yargının genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözübüyük, 2006: 333; Sanal, 2002: 29);

1) Türkiye’de yönetsel yargının yetki kaynağı anayasadır ve yönetimin yargısal açıdan denetimi “yönetsel yargı” yöntemi ile Fransa ve Anglo- Amerikan ülkelerinden farklı olarak anayasaya dayanır.

2) Yönetsel yargı, Danıştay biçiminde kurumsallaşmıştır. Bu kurumsal yapı, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri şeklinde örgütlenmiştir.

3) Yönetsel yargıda “genel görev ilkesi” uygulandığı için idarenin yönetim hukukundan doğan faaliyetlerine karşı başka bir yasa hükmüne gerek kalmadan yönetsel yargıda dava açılmaktadır.

4) Yönetsel yargının yetki alanı geniş tutulmuştur. Bu nedenle hem yönetim hukukunun işlemlerine karşı açılan iptal davalarına, hem de bu faaliyetlerden oluşan zararın tazmini için açılan davalara bakılır.

5) Yönetsel yargı iki dereceli şekilde teşkilatlanmıştır. İlk derece yargı yerleri, Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri olarak belirtilmiş, bu mahkeme kararlarına karşı temyiz yoluna gidilebilmektedir.

6) Yönetsel yargıda iki tane yüksek mahkeme vardır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’dir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi özel görevi ve sorumluluğu olan bir yüksek mahkeme statüsündedir. Sayıştay da özel nitelikli yüksek mahkeme olarak kabul edilebilir.

7) Yönetsel yargıda idari konulara bakılması için genel görevli mahkemeler, idare mahkemeleri olarak belirtilmektedir. Danıştay ve vergi mahkemeleri özel görevli yargı yerleri şeklinde açıklanmıştır.

## **2.2. İdari Yargı Denetiminin Kapsamı**

Öncelikle belirtmek gerekir ki idari faaliyetler birçok açıdan farklı denetim araçlarıyla denetlenmektedir. Bu denetimlerin çoğunda işlemler yerindelik bakımından incelenir. Yargı denetiminde ise idari faaliyetler, hukuka uygunluk açısından değerlendirmeye sınırlandırılmakta; dolayısıyla yerindelik bakımından bir inceleme ve değerlendirme yapılamamaktadır (Gözübüyük, 2006: 333).

İdari yargı denetiminin kapsamı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde sadece idarenin az veya çok sorumluluğu ile



yetinilirken bazı ülkelerde ise hâkim, hukuk dışı faaliyetleri bozma yetkisine sahiptir. Hükümet tasarrufu şeklinde değerlendirilen bazı işlemler ise yargı denetiminden bağımsız tutulmaktadır (Bozoğlu, 2008: 10). Aslında idari faaliyetlerin kanuni sınırlar içinde kalması için yargı denetimine tabi tutulması hukuk devleti olma özelliğinin en büyük kanıtıdır. Ancak böyle olmasına rağmen neredeyse dünyadaki tüm ülkelerde bir takım idari faaliyetler yargı denetiminin dışında tutulmuş (Mutta, 2005: 42) bundan dolayı da yargı denetiminin kapsamı daraltılmıştır.

Türkiye’de ise yargı denetiminin kapsamı en yetkili ve en bağlayıcı şekilde Anayasa’da düzenlenmiştir. 1982 Anayasa’sının 125/1. maddesinde idarenin her türlü iş ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. Ancak aynı maddenin 2. fıkrasında Cumhurbaşkanı’nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şura’nın terfi işlemleri ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemlerinin yargı denetimi dışında değerlendirileceği açıklanmaktadır. Yine 125. maddenin 4. fıkrasında yargı yetkisinin idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, hiçbir surette yerindelik denetimi biçiminde kullanılmayacağı, yürütme görevinin kanunlarda belirtilen şekilde yerine getirilmesini ve takdir yetkisini sınırlayacak biçimde yargı kararının verilemeyeceği belirtilmiştir. 159. maddede ise Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun meslekten çıkarma hariç verdiği kararlara yargı yolunun kapatıldığı belirtilerek yargının genel kapsamı açıklanmıştır.

Görüldüğü gibi idari yargı denetiminde denetim kapsamını daraltan kısıntılar vardır. Bu kısıntılara, yargı kurumundan kaynaklanıyorsa “yargısal kısıntı”, yasama organından kaynaklanıyorsa “yasama kısıntısı” ismi verilir. Yargı denetiminde yargı kurumlarından getirilen kısıntıya Kıta Avrupa’sı, özellikle Fransa ve Türkiye’de “hükümet tasarrufu”, Anglo-Amerikan ülkelerinde ise “devlet tasarrufu” veya “siyasi meseleler” ismi verilmiştir. Başlıca hükümet tasarrufları; yabancıların sınır dışı edilmesi, güvenlik için zorunlu iskâna tabi tutma ve mukabele-i bilmisil kararları olarak gösterilmektedir (Mutta, 2005: 42).

### **2.3. İdari Yargı Kuruluşları**

Türkiye’de idari yargı kuruluşları, yüksek mahkemeler, ilk derece mahkemeleri ve özel yargı yerleri şeklinde örgütlenmiştir. Yüksek mahkemeler

Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nden oluşur. İlk derece mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ile bunun içinde yer alan idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleridir. Özel yargı yerleri ise Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu olarak açıklanmaktadır (Gözübüyük, 2006: 235-236).

Türkiye'de idari yargı kuruluşları içinde ilk ve en önemli olanı Danıştay'dır. Danıştay, hem bir yüksek mahkeme, hem ilk derece mahkemesi, hem idari davaların temyiz mercii, hem de yönetime bildirdiği görüşleri ile danışma kurulu şeklinde çalışır. Bu nedenle idari yargı kuruluşlarından en önemli ve en kapsamlı olanıdır. Anayasada Danıştay'ın, idare mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir idari yargı kuruluşuna bırakmadığı karar ve hükümlerin son değerlendirme mercii olduğu, kanunla gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı belirtilmiştir (Ay. m. 155/1). Burada Danıştay'ın idari yargılama sürecindeki görev ve sorumluluklarından bahsedilmektedir. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasında, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili şartlaşma ve sözleşmeler hakkında iki ay içinde görüş bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevli olduğu açıklanmış (Ay. m. 155/2), bu madde ile de Danıştay'ın yönetim ile olan ilişkisi ve sorumlulukları belirtilmiştir.

Danıştay, yönetimin gönderdiği konular hakkında kendi görüşünü bildirmesine rağmen, bu görüşün yürütme üzerinde direk bir yaptırımı ve bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak yürütme organları genellikle faaliyetlerinde Danıştay'ın bu görüşlerini dikkate alarak hareket ederler. Danıştay'ın yürütme ile olan bu ilişkisi, onun yargı denetimini engellemez. Yani idari dairelerin herhangi bir kararı, her zaman dava konusu olarak değerlendirilebilir (Mutta, 2005: 30).

Hem idari hem de yargı niteliği olan Danıştay'ın görev, sorumluluk ve yetkileri esas itibarı ile 06.01.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve bu kanunda bazı değişiklikler yapan 5183 sayılı Kanun'a göre düzenlenmiştir. Buna göre Danıştay'ın on ikisi dava dairesi ve biri de idari daire olmak üzere on üç dairesi bulunmaktadır. Bu dairelerden 4'ü vergi dava, 6'sı idari dava dairesidir. Her dairede bir başkan ve en az dört üye bulunur ve kurula katılım en az beş üye olmalıdır. Dairelere intikal eden davalara davanın durumuna göre gerek birinci derece

mahkemesi, gerekse temyiz mahkemesi şeklinde bakılır ve kararlar oy çokluğu ile verilir. Her dairede yeterli sayıda tetkik hâkimi görev yapar (Derdiman, 2006: 541).

İdari yargı kuruluşları içerisinde ikinci olarak yüksek mahkeme statüsü olan ve askeri davalara bakan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi bulunmaktadır. Anayasa'nın 145. maddesinde askeri mahkemeler ve askeri yargıdan bahsedilmiştir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ise Anayasa'nın 157. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan anlaşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesinin Askeri Yüksek İdare Mahkemesi olduğu, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olma şartının aranmayacağı belirtilmiştir. Bu mahkemenin kuruluş işleyiş, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin ve özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği bildirilmektedir (Ay. m. 157).

İdari yargı kuruluşları içerisinde yer alan bir diğer idari mahkeme ise bölge idare mahkemeleridir. Bu mahkemeler 06.01.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine göre kurulmuştur. Bu kanunun bir ve ikinci maddesine göre bölge idare mahkemelerinin kuruluşu ve yargı çevrelerinin tespiti, İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Adalet Bakanlığı tarafından düzenlenir. Bölge idare mahkemeleri, bir başkan ile iki üyeden oluşur.

Bölge idare mahkemeleri teşkilatlanması, görev ve yetkileri itibarı ile "kendine özgü" bir özelliğe sahip, yargı çevresinde bulunan mahkemelerin bazı son kararlarını ve yürütmeyi durdurma şeklindeki ara kararlarını kesin karara bağlayıcı "itirazen" inceleyen mahkemelerdir. Bu özelliklere sahip olan bölge idare mahkemeleri, bir tür istinaf mahkemeleri değildir ve bu şekilde değerlendirilmeleri de doğru olmaz (Derdiman, 2006: 542).

Bölge idare mahkemelerinin görevleri 2576 sayılı Kanun'un 8. maddesinde;

a) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinde tek hâkim tarafından 2576 sayılı Kanun'un 7. maddesi hükümleri uyarınca, verilen kararları itiraz üzerine inceleyip kesin olarak hükme bağlamak,

b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını inceleyip kesin hükme bağlamak,

c) Kanunda verilen diğer görevleri yerine getirmek şeklinde belirtilmiştir.

Bir başkan ve iki üyeden oluşan bölge idare mahkemeleri, üye tam sayısı ile toplanır ve oy çokluğu ile karar verir. Başkanın olmadığı zamanlarda mahkemede en kıdemli üye başkanlık görevini yapar. Mahkeme başkanı ile üyeleri yargıç statüsündedir. İdari yargıdaki görevli yargıçlar da adli yargıdaki yargıçlar gibi Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından göreve alınırlar (Gözübüyük, 2006: 344).

Bir diğer idari yargı kuruluşları idare ve vergi mahkemeleridir. 2576 sayılı Kanun'a göre idare ve vergi mahkemelerinde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Mahkeme kurulları, başkan ve iki üyeden oluşur. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekillik eder (m. 4). Yine 2576 sayılı Kanun'a göre idare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanların dışında kalan iptal davalarını, tam yargı davalarını ve şartlaşma ve sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların dışındaki kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları, diğer kanunlarda belirtilen işleri çözümler (m. 5).

Vergi mahkemelerinin görevleri ise 2576 sayılı Kanun'da şu şekilde belirtilmiştir: Vergi mahkemeleri, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlülükler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ait davaları, bu kuruluşlara ait vergi konularında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözüme bağlar (m. 6).

Uzun yıllar boyunca idari yargı görevini tek başına Danıştay yürütmüştür. İdare ve vergi mahkemeleri ise idari yargıda 12 Eylül'den sonra kurularak yerini alan ilk derece mahkemeleridir. Görev ve yetkileri bakımından idare ve vergi mahkemeleri kendi görevleri alanındaki davaların "*genel görevli mahkemeleri*"

şeklinde tanımlanır. İdari alanda hiçbir yargı kuruluşunun görev ve yetki alanına girmeyen davalar idare mahkemesinde, vergi alanındaki bu tür davalar ise vergi mahkemelerinde karara bağlanır. İki mahkeme de idari özellikteki vergi yargısı kapsamına giren iptal ve tam yargı davalarını çözüme bağlar (Derdiman, 2006: 543).

Diğer bir idari denetim kuruluşu ise Sayıştay'dır. Kamusal denetim organı olan Sayıştay'ın anayasal bir denetim kuruluşu olduğu ve üzerinde çalıştığı denetimleri TBMM adına yaptığı, bazı kararlarına karşı idari yargıya başvurulamayacağı gibi hususlar, Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilmektedir.

Sayıştay, genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir, giderlerini ve mallarını TBMM adına denetleme, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlama, kanunla verilen denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla sorumlu bir yargı ve denetim birimi olarak görev yapar. Bu nedenle Sayıştay, denetim işlevinin yanında yargı görevi de yapmaktadır. Dolayısıyla Sayıştay, TBMM adına mali denetim yapan ve bu denetim dolayısıyla verdiği kararlar hakkında hiçbir yargı organına başvurma imkânı olmayan, kararları kesin, idari, mali, hukuki ve teknik görevleri olan kendine özgü yüksek bir denetim organıdır. Anayasa'nın 160. maddesine göre Sayıştay'ın amacının TBMM adına yaptığı denetimlerde sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, kanunlarla düzenlenen görevleri yerine getirmek olduğu belirtilmiştir (Kartalcı, 2007: 184).

### **3. MALİ DENETİM**

Mali denetimin tanımı, Avrupa Toplulukları Sayıştay'ı tarafından çıkarılan Denetim Terimleri Sözlüğü'nde, hesaplar ve mali tablolar ile işlemlerin genel tertip ve düzenliliğinin mevzuata uygunluk durumunun görevli bir denetçi tarafından incelenmesi ve bu inceleme çalışmasının bir kanaat bildirme veya bildirmeme biçiminde sonuçlanması süreci şeklinde yapılmıştır ( Arın, Kesmez ve Gören, 2000: 159).

03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ise mali denetim; "Kamu kurumlarının hesap ve işlemleri ile mali yönetim ve kontrol sistemlerinin

değerlendirme sonuçlarının dikkate alınarak mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin inceleme ve değerlendirme işlemidir” şeklinde tanımlanmaktadır (m. 2/c).

Daha geniş ve ayrıntılı biçimde ise mali denetim; denetim kavramı içinde alt bir kavram olup uygulama aşamasında ve uygulama sona erdikten sonra gelir ve giderlere ait bütçe işlemlerinin hukuki yetki ve amaçlara uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, kanunlara uygun hareket edilip edilmediği, kaynakların kullanımında en az girdiyle en çok çıktıyı elde etmeyi sağlayacak yöntemlerden faydalanılıp faydalanılmadığı, harcama sürecinde etkinlik ve verimliliğin takip edilip edilmediği, harcamalara ait evrakların bir kontrole imkan tanıyacak biçimde tertipli ve düzenli bir şekilde tutulup tutulmadığı, değerlendirme raporlarının çıkarılıp çıkarılmadığı gibi konuların incelenip değerlendirilmesi işlemi şeklinde de tanımlanabilir (Sali, 1995: 3).

Mali denetim, mali işlemlere ait verilerin, tabloların, varlıkların ve yükümlülüklerin, genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğu yanında bu verilerin kontrol edilmesini, denetlenen kurumun önceden belirlenen ölçülere hangi derecede uyduğunu tespit etmeye yarar. Bu nedenle mali denetim, kamu kaynaklarının elde edilmesinin ve kullanılmasının mevzuata uygunluğunun denetlenmesi anlamına da gelmektedir. Genel anlamda mali denetim ise, düzenlilik ve uygunluk denetimleriyle birlikte ifade edilir. Çünkü idari faaliyetlerde belgeler ve mali tabloların doğruluğu, belirlenen özelliklere uygunluğu ve güvence altına alınması bu denetim türlerinin ortak amaçlarıdır (İlhan, 2007: 106).

Prensip olarak mali denetimde işlemlerin hukukiliği ve etkinliği incelenir. Hukukilik açısından yapılan değerlendirme ile mevcut işlemlerin belirlenen kanun tüzük, kararname, yönetmelik ve yönerge standartlarına uyulup uyulmadığı araştırılır. Etkinlik bakımından yapılan denetlemelerde ise; kurumun çalışmaları, kuruluş amacı ile yaptığı faaliyetler, harcadığı kaynaklar ile vardığı sonuçlar arasındaki mevcut durumun karşılaştırılıp değerlendirilmesi yapılır. Geleneksel olarak mali denetim ile hizmet sürecinde hukukilik şartı arandığı öne sürülse de son zamanlarda etkinlik üzerinde daha çok durulduğu saptanmıştır (Sali, 1995: 3).

### **3.1. Mali Denetimin Kapsamı ve Özellikleri**

Mali denetim; bir kurum veya kuruluşun gelirleri, giderleri ve mallarının yönetimi üzerinde yoğunlaşarak bu alanda yapılan çalışmaları içerir. Bu nedenle çağdaş mali denetim kapsamında, genel olarak iktisat ve maliye biliminin kuralları uygulanır. Mali denetimin yapılması ile kamuoyu bilgilendirilir, mali işlemlerin yasalara uygun olarak yerine getirilmesi temin edilir. Dolayısıyla kamu kaynakları verimli, etkin ve tutumlu olarak kullanılır; ayrıca yönetimde amaçlanan mali ve ekonomik politikaların gerçekleştirilmesi sağlanır (Falay, 1997: 18).

Genel olarak mali denetimin kapsamı, bütün işlemlerin kuralına uygun olarak taahhüde bağlanıp bağlanmadığı, tahakkuk ettirilip ettirilmediği, bunlar için ödeme emri verilip verilmediği ve kayda geçirilip geçirilmediği konularını inceleyip değerlendirmektir. Bunun yanı sıra mali denetim, kaydedilen işlemlerin yürürlükteki hukuki mevzuata uygun olup olmadığını, bütün gelir ve giderlerin yetki sınırlarıyla parasal limit içerisinde ödenip ödenmediğini ve tahsil edilip edilmediğini, borçlar ile mükellefiyetlerin kurallara uygun biçimde hesaplanıp hesaplanmadığını ve yönetilip yönetilmediği hususlarını içermektedir (Arın vd., 2000: 159).

Görüldüğü gibi mali denetim, genel anlamda mali tabloların denetimi ve mali konuların incelenmesi alanlarıyla ilgilenmektedir (Arın vd., 2000: 159). Mali tablolar ile bunların dayandığı muhasebe kayıtlarının incelenerek elde edilen sonuçların rapora bağlanması işlemi de yine mali denetimin kapsamı içinde yapılan uygulamalar olarak değerlendirilmiştir (Aslan, 2008: 30).

Mali denetim, genel bütçeli kuruluşların dışında yer alan kamu iktisadi teşebbüslerinin uygulamaları dikkate alındığında ise bilançolar ile kâr ve zarar hesaplarının incelenmesi, kuruluşun mali varlığına ilişkin tüm değerlendirmelerin ayrıntılı bir biçimde araştırılması işlemlerini kapsamaktadır (Sali, 1995: 3). Bu açıklamalardan da anlaşıldığı gibi gerek kamu kurumları ve gerekse kamu iktisadi teşebbüslerinde mali denetimin kapsamı, maddi kaynakların verimli ve etkin kullanılması için yapılan çalışmalardan ibarettir.

Bu yönü ile denebilir ki mali denetimi diğer denetim türlerinden ayıran en önemli ayırıcı özellik, kurumların yönetiminde ekonomik faaliyetlere yönelik bir denetim türü olmasıdır. Örneğin siyasal denetimde yönetimin iş ve işlemler

üzerindeki genel tutumu, işlemlerin yerindeliği ve bunun gibi konulara yer verilmektedir. Yargı denetiminde ise, idarenin faaliyetleri sadece hukuki bakımdan değerlendirilmektedir. Mali denetimde bu iki denetimden farklı olarak idare işlemlerinde önceden belirlenen genel ve mali hukuk kurallarının uygulanıp uygulanmadığı konuları tespit edilerek hukuk dışı konularda gerekli düzeltmelerin yapılması ve bu konuların tekrarının önlenmesi için çalışılmaktadır.

Ülkemizde mali denetimin bir tür yapılış şekli de devlet bütçesi ile sağlanmaktadır. Bütçe yönetimine göre kurumların kaynakları her yıl bütçe görüşmelerinde belirlenen miktara göre ayarlanmaktadır. Kamu kurumlarına maddi imkanları sağlayan devlet bütçesinin hazırlanması, görüşülmesi, bütçede değişiklik yapılması, kesin hesap durumlarının TBMM’de ayrıntılı olarak yapılış biçimi, kapsamı ve esasları Anayasa’nın 161-164. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

### **3.2. Sayıştay**

Kamu gelirlerinin toplanması ve toplanan kaynakların kamusal hizmetlerde gerektiği şekilde istihdam edilmesi esas itibariyle parlamentoların görevleridir. Ancak sürekli değişen ve gelişen hizmet anlayışından dolayı harcama alanlarının çok yönlülüğü mali kaynakları, parlamentoların direk kontrol etmesini zorlaştırmıştır. Bu nedenle kamu kaynaklarının mali bakımdan iyi işletilmesi ve parlamento adına ama ondan bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesi için ilk önce İngiltere’de sonra da bütün demokratik ülkelerde Sayıştaylar kurulmuştur. Sayıştayların bağımsız denetim yapabilmeleri için gerekli düzenlemeler ise kuruluşuna paralel biçimde şekillenmiştir. Bu kapsamda bazı ülkelerde parlamentoyu ilgilendirmeyen konularda Sayıştaylara denetlediği konuyu kendi inisiyatifleriyle sonuçlandırma hakkı tanınmıştır. Sayıştaylar bu tür görevlerinde yargılama yoluyla konuyu kesin hükme bağlayabilmektedir. Bunun yanında Sayıştayların sözleşmelerin ön denetimini yapma ve ödeneklerin istihdam edilmesi sürecinde hukuka uygunluğu temin etmeye dönük önemli fonksiyonları da bulunmaktadır (İnan, 1997: 55).

Sayıştayların kuruluşu veya yeniden yapılandırılmaları her ülkede farklı şekillerde olmuştur. Modern Sayıştay denetimlerinin başlaması Avrupa’da 1850-70



yılları arasına rastlamaktadır. 1980 yılından sonra genel olarak Sayıştayların görev alanlarında kapsamlı reformlar yapıldığı gözetilmiştir. Bu dönemdeki gelişmelerde 1957 yılında kurulan Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Teşkilatı'nın büyük katkıları bulunmaktadır. Özellikle bu teşkilatın 1977 yılındaki Lima Bildirgesi birçok açıdan denetime yol gösterici hükümler içermektedir. Türkiye'de ise modern anlamda ilk Sayıştay 1862 yılında kurulmuş daha sonra 1876 yılındaki ilk anayasamızda yerini almıştır. Cumhuriyet döneminde Sayıştay ile ilgili ilk kapsamlı düzenleme 1934 tarih ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ile yapılmıştır. 1924 ve 1961 Anayasaları ile bugünkü anayasamızda Sayıştay ile ilgili hükümler yerini almıştır (Arın vd., 2000: 187-188).

Şu sıralarda ülkemiz için Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesinde belirlenen şekliyle kamu kurumlarının mali denetimini, TBMM adına denetleyen anayasal bir denetim kuruluşudur. Anayasa'da Sayıştay'ın denetim usulleri, üyelerinin nitelikleri, atanmaları görev ve sorumlulukları, diğer özlük hakları, Başkan ve üyelerinin teminatlarının kanunla düzenleneceği belirtilerek Sayıştay Kanunu'na atıf yapılmış ve nitekim Anayasa'da belirlenen bu hususlar ile daha ayrıntılı konular 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile düzenlenmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun birinci maddesinde kanunun çıkarılış amacından bahsedilmektedir. Burada kamu kurumlarında hesap verme sorumluluğunun, şeffaflığın, hukuka uygunluğun, etkinliğin, kaynakların belirlenen amaçlar yönünde kullanılmasının, temin edilebilmesi için TBMM adına yapılacak denetimler ile sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması için kanunlarla verilen inceleme ve kesin hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştay kuruluşunun da görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir. Kanunun üçüncü maddesinde Sayıştay'ın bu kanun ve diğer kanunlarla verilen görevleri yaparken kurumsal ve işlevsel bakımdan bağımsız denetim yapan bir kuruluş olduğu açıklanmıştır.

Anayasa'nın 160. maddesi ve 6085 sayılı Kanun'un birinci ve üçüncü maddelerinde belirtildiği üzere Sayıştay, TBMM adına yaptığı denetimi ve kesin hükme bağlama işlemini kurumsal özellikleri olan bir denetim organı şeklinde yürütmektedir. Sayıştay bu denetim işlemini 6085 sayılı Kanun'un dördüncü maddesinde belirlenen denetim alanı içerisinde yapar. Bu maddeye göre Sayıştay,

merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu kurumlarını, mahalli idareleri, sermayesinin %50'den fazlası kamuya ait olan anonim ortaklıklarını ve diğer kamu idarelerini, bu idarelere bağlı her çeşit kuruluş, müessese ve işletmeleri, kamu idareleri tarafından kullanılmak üzere sağlanan her türlü hibelerin, nakit akışının, borç ve alacakların kontrolü ve fonların kullanımını, kamu idarelerinde bütçe dışı özel hesaplar olsa dahi tüm kaynak akışı ve faaliyetlerini, yapılan anlaşma ve sözleşmedeki hususlar kapsamında uluslararası kuruluşların hesap faaliyetlerini denetlemeye yetkilidir.

6085 sayılı Kanun'un beşinci maddesi Sayıştay'ın görevlerini içermektedir. Buna göre Sayıştay kamu idarelerinin mali faaliyetlerini inceleyip sonuçları TBMM'ye bir raporla sunar. Kamu idarelerinin hesap işlemlerinin kontrolünde bu kurumların kanunlara uygun davranıp davranmadıklarını tespit edip kamu zararına yol açan sorumlularını kesin hükme bağlar. Genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunar ve kanunlarda verilen diğer işlemleri yerine getirir.

Sayıştay, denetim faaliyetlerini belli bir düzen ve organları vasıtasıyla yapmaktadır. 6085 sayılı Kanun'un 11. maddesinde Sayıştay'ın organları belirtilmiştir. Buna göre Sayıştay kuruluşuna ait organlar, başkanlık, daireler, genel kurul, temyiz kurulu, daireler kurulu, rapor değerlendirme kurulu, yüksek disiplin kurulu, meslek mensupları yükseltme ve disiplin kurulu, denetim planlama ve koordinasyon kurulu ile başsavcılıktan oluşmaktadır. Kanun'un yirmi birinci maddesine göre Sayıştay'ın temsil edilmesi, genel işleyişin yönetilmesi, kanunlarda verilen görevlerin en iyi şekilde yapılmasını takip etmek ve genel kurula başkanlık etme işlemlerinden Sayıştay Başkanı sorumludur.

6085 sayılı Kanun'da Sayıştay denetiminin amacı; kamu kurumlarının yaptığı harcamaların sonuçlarını TBMM'ye ve kamuoyuna güvenilir bilgilerle açıklamak, kamu mali yönetiminin hukuka uygun biçimde yürütülmesini ve kaynakların tasarruflu kullanılmasını sağlamak, idari kuruluşların performansını değerlendirmek, kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali şeffaflığın yaygınlaştırılmasını gerçekleştirmek olarak açıklanmıştır (m. 34).

Yine 6085 sayılı Kanun'da Sayıştay denetiminin genel esasları bildirilmiştir. Buna göre denetimin, kamu idarelerinin mali faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının temini için yapıldığı ileri sürülmüştür. Denetim sürecinde idarenin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak kararların alınamayacağı, denetim faaliyetinin uluslararası denetim standartlarına uygun biçimde yürütüleceği açıklanmıştır. Sayıştay denetimi sürecinde bu kuruma ve denetçilere görevin yapılması ve denetimin sonuçlandırılması ile ilgili olarak kimsenin talimat veremeyeceği; dolayısıyla denetimin bağımsız ve kurumsal özellikler içinde sürdürüleceğine dikkat çekilmiştir. Daha sağlıklı ve etkin denetim yapılabilmesi için hem denetim metotlarının gereken şekilde güncellendiği, hem de kurum personelinin alması gereken bilgilerle teknik ve mesleki yeterlilik bakımından geliştirildiği anlatılmıştır. Denetimden beklenen kalitenin temin edilebilmesi maksadıyla denetimin her aşamasında genel denetim standartları ile yapılan denetim sürecinin mukayese edildiği ve böylece mesleki etik kurallarına uygunluğun sağlanmaya çalışıldığı belirtilmiştir (m. 35).

Sayıştay'ın yetkileri de yine 6085 sayılı Kanun'da ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu kanuna göre Sayıştay kamu idarelerinde yaptığı denetimlerde görevlileri vasıtasıyla istediği defter kayıt ve belgeleri incelemeye, gerektiğinde bunları getirtmeye, bilgi almak için her dereceden memurları dinlemeye yetkili kılınmıştır. Sayıştay, denetime giren işlerle ilgili her çeşit bilgi ve belgeyi kamu kuruluşları ile bankalar ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden istemeye yetkilidir. Denetimi kapsamında olan idarelerin her türlü faaliyetlerini, işlemlerin her safhasında görevlendireceği uzman veya bilirkişiler aracılığı ile inceleme yetkisi vardır. Sayıştay, denetleyeceği kamu idarelerinin faaliyetlerini hesap ve faaliyet dönemine bağlı kalmadan yıl içinde ve yıllar itibariyle denetleyebilir. İlgili yönetmelik kapsamında denetimlerde gerek duyulduğu takdirde Sayıştay dışından uzman kişiler de görevlendirebilir (m. 6).

6085 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere Sayıştay denetimi, kurumlarda hem düzenlilik hem de performans denetimlerini kapsamaktadır. Düzenlilik denetimi kamu idarelerinin mali anlamdaki işlemlerinin belirlenen hukuki normlara uygun olup olmadığını tespit etmeye yarar. Performans denetimi ise hesap verme

sorumluluğu kapsamında idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili işlem sonuçlarının ölçülüp değerlendirilmesiyle gerçekleştirilir. Her iki denetim sonunda, denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen konular ve diğer hususlar düzenlenen raporlara eklenebilir (m. 36).

Ülkemizde Sayıştay denetimi, hesaba dâhil edilen tüm işlemlerin ayrıntılı bir biçimde incelenmesini gerektirmekte ve yargı sürecine alt yapı oluşturacak somut deliller üretmektedir. Sayıştay denetimi ile yetkililerin sorumlu olduğu konular hakkında hüküm ortaya koymaya çalışılır. Daha açık bir ifadeyle, Sayıştay denetiminde bazı görevlilere sebep oldukları hazine zararlarını ödetmek için mevzuat dışı yapılan işlemlerin araştırılarak ortaya çıkarılması sağlanır (İlhan, 2007: 123).

Denetim kültürünün yaygınlaşmadığı sistemlerde yolsuzlukların daha çok olduğu saptanmıştır. Sayıştay, yaptığı denetimler aracılığı ile kamu yönetiminde hesap verebilirliği, saydamlılığı, verimli, etkin ve tutumlu olmayı önerdiği ve sağladığından dolayı mali denetim işlevinde ayrı bir öneme sahiptir. Kamu mali yönetimi sürecindeki reform çalışmaları ile bu süreç zamanla daha iyi durumlara getirilecektir. Kamu idareleri üzerindeki yaptığı bu denetimleri sayesinde Sayıştay yolsuzlukların önlenmesinde önemli katkılar sağlamaktadır (Akbulut, 2003: 3).

### **3.3. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu**

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1983 yılında Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliğe sahip yüksek bir mali denetim organı olarak kurulmuştur. Kurulun amacı, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, özel kanunlar ile denetimi bu kurula verilen kamu kurumlarının denetimini yapmak ve bunun yanında Başbakan'ın talebi üzerine istenen konular hakkında araştırma faaliyetleri yürütmektir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Görevleri;

- Kamu iktisadi teşebbüslerinin,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının,
- Özel kanunlar ile denetimi bu kurula bırakılmış olan kamu kurumlarının denetimlerini yapmak şeklinde açıklanmış,

Kurulun, belirtilen bu kurum ve kuruluşları iktisadi, mali, hukuki ve teknik açıdan gözetim ve denetim altında bulunduracağı belirtilmiştir (Kartalci, 2007: 183).

Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetleme konuları ise;

- Denetlenen kurumların kanun ve statülerinde belirlenen amaç ve ilkelere, uzun vadeli kalkınma planlarına uyulup uyulmadığı,
- İşletme bütçelerinin gereklere, işlemlerin bütçelere, maliyet ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu,
- Çağdaş işletim sistemine riayet edilip edilmediği,
- Verimlilik ve kârlılık özelliklerine uyulup uyulmadığı,
- İşletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı, konularını incelemek ve araştırmak biçiminde belirlenmiş,

Ayrıca bu denetim ile kurum ve kuruluşlarda uygunluk denetimi ile birlikte esas olarak mali denetim ve performans denetimi yapılması amaçlanmıştır (İlhan, 2007: 123).

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun yapısı ve görevlerini ne şekilde yürüteceği konuları, 24.06.1983 tarih ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Buna göre kurul başkanı, kurulu yönetmek ve temsil etmekle yetkilidir (m. 6). Yüksek Denetleme Kurulu'nun en yüksek karar organı kurul başkanı ve on sekiz üyeden oluşan üyeler kuruludur. Üyeler kurulunun görevleri; denetim usulünü tespit etmek, grupların hazırladığı denetim raporlarını inceleyip son şeklini vermek, yönetmelik ve denetleme kılavuzu tasarılarını kabul etmek, bütçe, kadro ve kesin hesap sonuçlarını değerlendirip karara bağlamak, başkan ile üyelerin görüşlerini değerlendirip bunlara son şeklini vermek, bu Kanun Hükmünde Kararname'de belirtilen diğer görevleri yapmaktır (m. 8).

Yüksek Denetleme Kurulu denetim sonunda yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu hazırlar. Yıllık denetim raporu, denetlenen kuruluşların bilanço ve sonuç hesaplarının aklanması ya da aklanmamasına dair görüşleri içeren gerekçeli olarak hazırlanan rapordur. En geç Ekim ayı sonuna kadar Başbakanlığa iletilir. İvedi durum raporu, Denetleme

Kurulunca denetimler sürecinde karşılaşılan, acil şekilde incelenmesi gereken konularla alınması gereken tedbirleri kapsar. Genel rapor, denetlenen kuruluşların yıllık çalışma sonuçlarını sektör temeli üzerinde toplu olarak belirten rapordur. Son olarak özel inceleme raporu da Başbakan'ın görevlendirmesi veya üyeler kurulunun talebi üzerine denetim ve inceleme grupları tarafından yapılan inceleme sonuçlarını belirten rapordur. Bu raporların Başbakanlıkça gereken kuruluşlara dağıtımı yapılır. Denetime tabi olan kuruluşların denetim raporları karşısındaki hazırlayacağı yanıtlar, ilgili bakanlıklarca incelenip görüşleri Başbakanlığa sunulur. Denetleme Kurulu raporlarında denetlenmesi veya soruşturulması istenen konular Başbakanlık tarafından yetkili yerlere gönderilir (Coşkun, 2002: 94).

Yüksek Denetleme Kurulu denetim aşamasında denetlediği kuruluşa ait her türlü belge, defter ve kaynakları incelemeye, bunların onaylı örneklerini almaya, görevlilerden sözlü veya yazılı açıklamalarda bulunmalarını istemeye, işyerlerinde incelemeler yapmaya yetkilidir. Denetçilerin, denetimin gerektirdiği bilgi ve belgeleri ilgili kuruluştan direk isteme yetkileri de vardır. Ancak Yüksek Denetleme Kurulu'nun Başbakanlığa bağlılığından dolayı bağımsız bir denetim kuruluşu olmayışı ve kamu iktisadi teşebbüslerinin de hükümete bağlı olarak faaliyet göstermesi hususları, bu denetimde objektifliği engelleyebileceği noktasında kaygılar oluşturmuştur. Denetleme Kurulu'nun ve denetlediği kurumların aynı yere bağlılığı, tarafsız bir denetimin oluşmasını olumsuz yönde etkileyeceği ve denetimde verimliliğin sağlanamayacağı kuşkusunu doğurmuştur (Sanal, 2002: 111).

Yüksek Denetleme Kurulu'nun etkisiz kabul edilen bir yönü de denetim sonunda sorumlular hakkında soruşturma açamayışıdır. Ayrıca bu denetim kuruluşu yönetilen halk tarafından yapılan müracaatlara kapalıdır ve tüm üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bu bakımdan bağımsız bir denetim yapmaktan uzak kalacağı ve kararlarının bağlayıcı olmamasından dolayı idare karşısında yönetilenlerin hakkını korumada etkisiz kalacağı düşünülmektedir (Mutta, 2005: 32).

### **3.4. İç Denetim**

Genellikle kurum faaliyetlerinin incelenmesi yerine finansal tablolar üzerinde yapılan dış denetimin, bu alanda beklenen denetim fonksiyonunu yerine

getirememesi, kurum faaliyetlerinin kendi içerisinde incelenip değerlendirilmesini gerektirmiş, bu ihtiyacın karşılanması iç denetim olgusunu gündeme taşımıştır. Bunun yanında son yıllarda yaşanan muhasebe hileleri ile mali raporlamanın güvenilirliğinin sağlanması konuları da bağımsız dış denetim dışında ve kurum içinde bir iç denetim biriminin oluşturulması gereğini ortaya koymuştur. Bağımsız dış denetimin, ne kadar sistemli yapılsa da kurum çalışmalarına beklenen düzeyde yakın olamaması, sadece periyodik şekilde mevcut olan mali tablolar üzerinden değerlendirme yapması ve yüksek maliyet oluşturması gibi sebepler de iç denetimin oluşumunu zorunlu kılan nedenlerdendir (Aslan, 2008: 22).

İç Denetçiler Enstitüsü'nün uluslararası kabul görmüş iç denetim tanımı; "Kurumun her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek ve kuruma değer katmak için bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir. İç denetçiler, risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için sistematik yaklaşımlar geliştirerek kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olurlar" şeklindedir. (Ciğerci, 2007: 38).

Farklı bir biçimde ise iç denetim; örgütlerin risk yönetimini, kontrol ve yönetim işlevlerinin etkinliğini, düzenli ve tertipli bir bakış açısıyla değerlendirip geliştirerek örgütün hedeflerine varmasına yardımcı olan ve gerek özel işletmelerde gerekse bu işletmelerden etkilenen kamu kurumlarında, yönetim faaliyetlerinin en önemli unsuru haline gelen bir disiplin süreci şeklinde tanımlanır (Aslan, 2008: 24). Kısa ve sade bir biçimde ise iç denetimi, organizasyonun faaliyetlerini daha kaliteli hale getirmek ve onları geliştirmek için tasarlanmış bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık işlemi şeklinde tanımlamak da mümkündür (Kartalıcı, 2007: 58).

İç denetim, bir işletme ve kurumdaki mali nitelikli olan ve mali nitelikte olmayan çalışmaların gözetilip kontrol edilmesi için yapılmaktadır. İç denetimin amacı, denetlenen işletme ve kurumun her türlü zarara karşı korunup korunmadığının tespit edilmesidir ve bu denetim kurumların kendi içindeki uzman iç denetçilerin çalışmaları ile yapılmaktadır (Güredin, 2000: 15). Denetim faaliyetlerinde bağlı oldukları kuruluşun en üst yönetimine karşı sorumlu olarak görev yapan iç denetçilerin denetim faaliyetleri şu işlemlerden oluşur (Ciğerci, 2007: 36):

- Mali ve muhasebe kontrollerinin ve diğ er işlemlerle ilgili kontrollerin yeterliliğini ve uygulamasını özenle inceleyerek değerlendirmek ve uygun maliyetli kontrol sistemlerini geliştirmek ve uygulatmak.
- Faaliyetlerin önceden belirlenen plan ve programlara uygunluğunu incelemek.
- İşletme varlıklarının olabilecek zararlara karşı korunurluğunu incelemek.
- Üretilen bilgilerde doğruluğu ve güvenirliliği araştırmak.
- Yapılan faaliyetlerde gerekli iyileştirmeleri yönetime önermek.
- İşletmelerde kurulu uygulamalardaki etkinlik ve verimliliği değerlendirmek.

İç denetim, kuruluşun görevlerini sağlıklı bir biçimde yerine getirmesi için kurum personeline yardımcı olmaya çalışır (Kartalcı, 2007: 59). İç denetim, faaliyetin yürütüldüğü organizasyonun gerçekleştirdiği işlemlerin amaç ve programlara, stratejik planlara, mevzuata uygun biçimde yürütülmesini, kaynak kullanımında etkin, ekonomik davranılıp tutumlu olunmasını, amaç edinir (Ciğerci, 2007: 42). Ayrıca iç denetim, yaptığı çalışmalarla kurum ve işletmelere danışmanlık hizmeti yapmakta ve onların bilgiye dayalı karar vermelerine yardımcı olmaktadır. İç denetim raporlarında faaliyetlerin etkin ve verimlilik dereceleri dikkate alınıp bu konuda yönetime önerilerde bulunmaktadır (Aslan, 2008: 29).

İç denetim kavramı ilk olarak kurumlarda ekonomik faaliyetleri kapsar. Kurumun muhasebe sistemine göre raporlanan mali işlemlerinin analiz edilmesi şeklinde uygulanır. Daha sonra yönetimin takip edemediği işlemleri izler, oluşacak riskleri tanımlar ve bunların minimize edilmesi için yönlendirme yapar. Bu aşamada üst yönetime iletilmek üzere rapor hazırlar, teknik konularda yönetimi korur, karar sürecinde yönetime yardımcı olur ve geleceğe ilişkin öngörülerde bulunarak yönetime bilgi aktarır. Nihai olarak ise iç denetim, kurumların iç kontrol sistemlerinde verimliliğin, etkinliğin, performans kalitesinin incelenmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerini yürütür (Ciğerci, 2007: 42-43).

İç denetim, örgüt içinde iç kontrolün sağlanması ve etkin şekilde yürütülmesi için önemli bir altyapıdır. İç denetim, etkin olduğu sürece örgütün iç kontrolünü sağlamak da kolaylaşır (Aslan, 2008: 30). İç denetime bağlı kalarak etkinleşen iç kontrol, idarenin belirlediği amaç ve hizmetlere ulaşma derecesini artırmak için yine



idarenin aldığı tedbirler ile yaptığı çalışmalardan oluşur (İlhan, 2007: 109). Ayrıca iç kontrol, kurumun yaptığı çalışmaları düzenli, verimli, etkin ve tutumlu bir üslupla ifa etmesine, yönetim politikalarına sadık kalmayı sağlamaya, kaynakları muhafaza etmeye, muhasebe kayıtlarının doğruluğunu teminat altına almaya yardımcı olan bir sistemdir. İç kontrol sistemi, bütçe ve yürürlükteki kurallara uyulmasına, malların korunmasına, muhasebe kayıtlarında samimiyetin sağlanmasına, mali bilgilerin gerektiğinde kullanılmak üzere hazır bulundurulmasına yardımcı olan kavramlardan oluşur. Dikkatli ve sıkı gözetim, en verimli iç kontrolü oluşturur. Yönetimin kendisine aktarılan kaynakları en verimli şekilde kullanabilmesi ve yönetimin başarılı sayılabilmesi, yönetici tarafından amaca uygun şekilde iç kontrol tasarlamasına ve bunu uygulamasına bağlıdır (Arın vd., 2000: 108).

#### 4. İDARİ DENETİM

Dünyadaki tüm gelişmelere paralel olarak idare kavramı ile idari hizmetler de değişmektedir. Oluşan bu yoğunluk, idari faaliyetlerin hukuka uygun biçimde yürütülmesini güçleştirirken aynı zamanda kişi hak ve hukukunun ihlal edilmesi ihtimalini de beraberinde taşımıştır (Bozoğlu, 2008: 17). Bu aşamada yönetimin durumunu değerlendirmek ve aksayan yönlerini düzeltmek için çeşitli şekillerde denetim faaliyetleri yürütülür. Bunlar, yargı kuruluşlarının yaptığı yargı denetimi ve TBMM'nin yaptığı siyasal denetim yöntemleridir. Bu denetimlerin paralelindeki denetim örneklerinden biri de idarenin işlemlerini incelemek için resen veya yönetilenlerin talebi üzerine faaliyete geçen, kamu yönetimi içerisinde yer alan ve yönetsel denetim kuruluşlarının yaptığı idari denetim şeklidir (Gözübüyük, 2006: 321).

İdari denetim, yönetim yapısı içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının, kendi bünyelerinde oluşturulmuş özel birimlerce veya kendi bünyeleri dışındaki denetim birimlerince denetlenmesi işlemidir (Bozoğlu, 2008: 17). Bu denetim biçimi, iç ve dış denetim olmak üzere iki sınıfa ayrılmaktadır. İç denetimde yönetim sistemi içindeki bir kurum veya kuruluş için yapılacak denetimin, hiyerarşik üst ya da oluşturulan bir denetim birimi ile yapılması esastır. Dış denetimde ise genel kamu yönetim sistemi içerisinde bulunan fakat denetlenen kuruluş dışında örgütlenen birimlerin yaptığı denetim işlemi gerçekleşir (Kartalıcı, 2007: 53). Yani idari

denetimde kurum kendi içindeki denetim organlarınca denetleniyorsa iç denetimden, eğer kendi dışında bir denetim organınca denetleniyorsa dış denetimden bahsedilir.

İdari denetim, yönetimin doğru işlemlerini, etkin olmasını sağlamaya yönelik yapılan bir çeşit kontrol ve idarenin kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetim, kurumlarda usule uygunluk, elverişlilik, verimlilik ve etkililiğin oluşturulması amacıyla yapılan kontrol faaliyetlerinden oluşur. Usule uygunluk; kurumların kamu hizmetlerini hukuka uygun şekilde yapıp yapmadıklarının ortaya çıkarılması için yapılan denetim işlemidir. Usule uygunluğun sadece yargısal kuruluşlarca yapıldığı düşünülse de hiyerarşi anlamında veya vesayet gücü ile usule uygunluğun sağlandığı da bir gerçektir. Elverişlilikte denetçi, genel anlamda iyi bir çalışma süreci arar. Bu noktada denetçinin geniş bir serbest alanı vardır. Denetçinin denetlediği faaliyeti çok yakından bilmesi, bu denetimin verimli geçmesini sağlar. Verimlilikte kamu hizmetinin sağladığı değerler ortaya konur. Etkililik ile de en az çaba sarf edilip en yüksek ve kaliteli sonuçların nasıl elde edileceği üzerinde durulur (Tortop, 1974: 33-34).

Kamu kurumlarının mali yönetimleri dikkate alındığında idari denetimin ayrı bir önemi ortaya çıkar. Çünkü kamu kurum ve kuruluşlarının birçok idari görevleri bulunmakta ve bu görev sorumluluğundan dolayı bu kuruluşlar bazı zorunlu harcamalar yapmaktadır. İdari kuruluşlar bu harcamaları ya bütçeye ya da diğer yasalardan aldıkları yetkiye dayanarak yaparlar. Yapılan idari harcamaların hukuka uygun olup olmadığı, yerinde harcanıp harcanmadığı, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik bakımından uygun kullanılıp kullanılmadığı ancak yapılan denetimlerle anlaşılmaktadır. Ayrıca idareler gelir mahiyetindeki vergiler ile diğer gelir unsurlarını vatandaşlar ile tüzel kişilerden toplamakta ve bu durumun varlığı da idari denetimi zorunlu kılan nedenler arasında sayılmaktadır (Kartalıcı, 2007: 55).

İdari faaliyetlerdeki bu denetim işleminin sağlanması, idari birimler, usuller ve yöntemler ile yapılmaktadır. Bu birimler yasama organı, yargı organları ve idarenin kendi içindeki denetim organlarından oluşur. Daha önce de belirtildiği gibi bir kamu kuruluşu kendi kendini denetlerse buna iç denetim, dışarıdan bir kamu kurumunca denetleniyorsa buna da dış denetim denmektedir. İdari denetimdeki en belirgin iç denetim örneği “hiyerarşi denetimi” ile “idari teftiş” denetimidir. En

belirgin dış denetim örneği ise “vesayet denetimi” ve devletin özel denetim kuruluşlarınca yürütülen denetimlerdir (Bozoğlu, 2008: 17). Yani idari denetimde, hiyerarşi denetimi dâhili, vesayet denetimi ise harici denetim olarak tanımlanabilir.

#### 4.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşinin sözcük karşılığı sıralama, kademelendirme ve derecelendirme anlamına gelmektedir. Hukuk dilinde ise hiyerarşi, kamu kurumları içinde bulunan görevliler arasındaki ast-üst ilişkisini oluşturan kavramı ifade eder. İncelendiğinde idare içinde yer alan makamlar ile bu makamlardaki görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru bir silsile ile birbirlerine bağlılığı görülür. Kamu kurumlarındaki bu yapıya hiyerarşik yapı bu yapı gereğince yapılan denetime ise hiyerarşik denetim denmektedir (Kulaksız, 2008: 13).

Eğer bir kamu kuruluşu içinde çalışanlar arasında bir kademeleşmeden, rütbe ve yetki farkından, ast-üst ilişkisinden bahsediliyorsa bu şekildeki teşkilatlanmaya hiyerarşik yapılanma denmektedir. Aslında her kamu tüzel kişisi hiyerarşi yönünden bir bütündür ve bu kuruluşlarda üstün ast üzerinde yaptığı denetim faaliyetine hiyerarşik denetim denir. Bu durumdaki denetimde genel olarak yasal dayanak aranmaz; çünkü her zaman üstün astları denetlemesi, üstün yönetim görev ve yetkisi dâhilinde tutulmuştur (Gözübüyük, 2006: 322).

Hiyerarşi denetimi, astın üste hiyerarşi kurallarıyla bağlı olmasından kaynaklanan ve üstün hiyerarşi bağlamındaki yetkilerinden kaynaklanan denetim araçlarını, astı üzerinde uygulaması sürecinde oluşan bir denetim şeklidir. Hiyerarşi denetimi ile, kamu hizmetlerinde işlemlerin keyfi biçimde yapılmasının önüne geçilerek bunların önceden belirlenen düzen ve kalitede yürütülmesi sağlanır. Hiyerarşik denetimde üstlerin, hizmet ve faaliyetlerin hukuka uygun yürütülmesi için işlem yapılmadan önce memura (asta) emir verme, faaliyetler yapılırsa dahi bunları değiştirme, düzeltme ve gerektiğinde işlemi tamamen iptal etme yetkileri vardır (Sanal, 2002: 32).

Hiyerarşide üst astın işlemlerini kontrol için denetim yetkisini resen veya müracaat üzerine kullanabilir. Üst her zaman astını, iş ve işlemlerle ilgili vereceği talimatlarıyla yönlendirebilir. Bu noktada astlarına yapacakları işlemleri önceden

belirtebilir veya işlemlere başlanmadan önce kendi onayının alınmasını isteyebilir. İşlemler sonunda da astın yaptığı çalışmaları hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik açılarından denetleyebilir. Denetim aşamasında üst gerek duyarsa astının çalışmalarını durdurma yetkisine de sahiptir (Bozoğlu, 2008: 17).

Bunun dışında hiyerarşik denetim sürecinde üstün astları üzerinde işlemler üzerindeki yetkilerinin dışında, kişisel durumları ile ilgili yetkileri de bulunmaktadır. Bu yetkiler atama, yükseltme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme şeklinde sıralanabilir (Gözübüyük, 2006: 322). Bu denetimde, üstün astı üzerindeki kişisel ve işlemlerle ilgili bu yetkilerine rağmen, astın yerine geçerek iptal ettiği işlemlerin yerini dolduracak başka bir işlem ortaya koyma yetkisi bulunmamaktadır (Mutta, 2005: 25).

#### **4.2. Vesayet Denetimi**

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında kalan başka bir yönetsel kurum tarafından ilgili yasalar kapsamında denetlenmesine vesayet denetimi denmektedir. İdare, yönetimin bütünlüğü ilkesini korumak maksadı ile bu düzenlemeye gitmiştir. Vesayet denetimi, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapıp yapmadıklarından haberdar olması için önemli bir denetim türü olarak değerlendirilir (Kulaksız, 2008: 14).

Vesayet denetiminde, yerinden yönetim kuruluşları kendileri dışındaki diğer bir idari kuruluş tarafından hukuki denetim standartları içinde kalmak kaydıyla denetlenir. Kamu yönetiminde yönetsel kuruluşların sorumluluklarını gerektiği gibi yapmaları, düzenli ve uyumlu çalışmaların sağlanarak devam ettirilmesi, böylelikle çok başlılığın ve dağılmanın önlenmesi gibi hususlar vesayet denetimini gerekli kılmıştır. Bu nedenle vesayet denetimi, süreci kanuna dayanan ve kapsamı kanunla belirlenen, bu yönü ile de hiyerarşik denetimden ayrılan farklı bir denetim türüdür (Gözübüyük, 2006: 324).

Anayasada merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin birlik ve bütünlük ilkesine uygun biçimde yapılması, toplum yararının muhafaza edilmesi ve mahalli ihtiyaçların gereken şekilde karşılanması amacıyla, kanunda belirlenen şartlar doğrultusunda idari vesayet yetkisine sahip olduğu

belirtilmektedir (Ay. m. 127/5). Burada yerel yönetimlerin kamu hizmeti yapma sürecinde belli şekillerde merkezi idarenin kontrolünde olduğu açıklanmaktadır. Bu noktada merkezi idare, vesayet makamı olarak tanımlanmaktadır.

Vesayet denetiminin amacı; devletin genel çıkarlarını, milli birlik ve beraberliğini korumak, yerel yönetimlerin ulusal makro ekonomik politikalara uymalarını sağlamak, kamu hizmetleri yapılırken birimler arasında eşgüdümü gözetmek, yerel yönetimlerin seçimle veya atamayla gelinen kadrolarında görev yapanların yetki aşımı yapmalarını engellemek, bu yetkinin kötüye kullanımından halkın korunmasını sağlamak, alt kademelerdeki birimleri, merkezin denetimi altında kendine bağımlı tutmaktır. Bu yetkiyi kullanan merkezi yönetim, yerel yönetimin kararlarını onaylar, iptal eder ve bu işlemlerin yürürlüğünü durdurabilir. Ancak bu kararları düzeltme ve değiştirme işlemi yapamaz (Sanal, 2002: 33).

Vesayet denetimi, yerel yönetimlerin organları ve personeli üzerinde yapılan denetim ile yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılan denetim olmak üzere iki ayrı biçimde yapılır. Organlar ve personel üzerinde yapılan vesayet denetiminde, organlar veya personelin seçimleri, atanmaları, seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi hususlar gözetilir. Bir valinin Bakanlar Kurulu kararı ile atanması bu duruma örnek gösterilebilir. İşlemler üzerinde yapılan vesayet denetimi ise yine yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde merkezi idarenin yaptığı denetimi anlatır. Bu denetimde faaliyetler, hukuka uygunluk ve yerindelik açılarından değerlendirilir. İşlemler üzerinde yapılan vesayet denetimi, genellikle işlem yapıldıktan sonra uygulanabileceği gibi işlemler yapılmadan önce de uygulanabilir. Bu denetim çoğu zaman işlemlerin onaylanması, bozulması veya uygulamasının geciktirilmesi şeklinde yapılmaktadır (Gözübüyük, 2006: 325).

### **4.3. İdari Denetim Kuruluşları**

İdari denetim başlığı altındaki ilk paragrafta açıklandığı gibi idari denetim, kamu yönetimin içinde bulunan kurumların, kendi içerisindeki ya da kendi bünyeleri dışındaki özel birimler tarafından denetlenmesi sürecini kapsamaktadır. Bu denetim organları denetiminin amacı, şekli ve denetim yetkisine göre şekillenmektedir. Bu başlık altında ise bahsettiğimiz idari denetim yapan kuruluşlardan, Devlet Denetleme

Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ile Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlar Teftiş Kurulları kısaca incelenip açıklanmaya çalışılacaktır.

#### **4.3.1. Devlet Denetleme Kurulu**

Anayasaya göre Devlet Denetleme Kurulu idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulmuş ve Cumhurbaşkanı'nın talebi halinde tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin %50'den fazlası kamuya ait olan kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda, her türlü denetimi yapmaya yetkili kılınmıştır. Silahlı Kuvvetler il yargı organları DDK'nın denetimi dışında tutulmuştur. DDK'nın işleyişi ve üyelerinin özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (Ay. m. 108).

1982 Anayasası'nda bu şekilde bir konumu bulunan DDK, 01.04.1981 tarihli ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Anayasada düzenlendiği gibi 2443 sayılı Kanun'a göre de DDK; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin %50'den fazlası kamuya ait olan her türlü kuruluştaki, kamu kurumu sayılan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamu yararına faaliyet gösteren derneklerde, vakıflarda, inceleme, araştırma ve denetleme görevini yapmaya yetkili sayılmıştır. Silahlı Kuvvetler ile yargı organları DDK'nın görev alanı dışındadır (m. 2). Görüldüğü üzere DDK hem anayasa hem de 2443 sayılı Kanun ile hukuki bakımdan sağlam zemine oturtulan ve geniş yetkileriyle devletin en üst makamı olan Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak denetim faaliyeti yürütmeye yetkili bir kuruluştur.

2443 sayılı Kanun'a göre DDK dokuz üyeden oluşmakta ve üyelerin atamaları Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. DDK başkanını da üyeler arasından yine Cumhurbaşkanı seçmektedir. Kurulun idari hizmetleri kurul sekreterliğince yürütülmekte ve kurul sekreterliği idari personelinin atamaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından yapılmaktadır. Gerek duyulduğunda kurulda çalıştırılmak üzere sözleşmeli olarak uzmanlardan faydalanma imkânı

bulunmaktadır (m. 3). Kurulun denetimi aşamasında denetleme yapılan kuruluşlar ve kişiler istenen belge ve bilgileri kurula vermekle yükümlüdürler (m. 7).

2443 sayılı Kanun'a göre DDK'nın denetim sürecinde hazırlanan raporlar kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanı'na arz edilmek üzere karara bağlanır. Bu denetim raporları Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Başbakanlığa gönderilir. Raporlarda incelenmesi ve dava açılması tespit edilen konular en geç kırk beş gün içinde Başbakanlık tarafından gerekli işlemlerin yapılması için yetkili makamlara gönderilir. Elde edilen sonuçlar Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığı'na bildirilir. Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü konuları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir (m. 6).

Türkiye'deki kamu yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların, oldukça fazla yöntemle denetlenmesine rağmen denetim alanında bulunan boşlukların giderilmesi amacıyla Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. DDK'nın kurulduğu dönemde özellikle siyasal istikrarsızlığın artması, denetim organlarının birbirleri ile olan irtibatlarının zayıf olması, kamu kurumlarının kendi içlerinde oluşturdukları denetim birimlerinin iş hacimlerinin fazlalığı, bu birimlerdeki görevli uzman eleman sayısının az oluşu ve ayrıca denetim birimlerinin siyasi ve hiyerarşik baskılar sebebi ile etkinlik gösterememesi konuları da DDK'nın kurulma gerekçeleri arasında gösterilmiştir (Acar, 2009: 24).

DDK çalışmalarını, araştırma, inceleme ve denetleme şeklinde yürütmektedir. Araştırma; kurum ve kuruluşlarda personel, malzeme, araç ve gereçlerin, mevzuat ve usullerin, verimlilik, etkinlik, yerindelik bakımından incelenmesi, değerlendirilmesi ve çözüm yollarının aranmasını ifade eder. İnceleme; belirli bir konunun veya sorunun saptanıp durumun tespiti anlamına gelir. Denetim ise; kamu görevlileri ile kamu kuruluşlarının, sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini, hizmetlerin amaçlanan biçimde yürütülüp yürütülmediğinin tespit edilmesi anlamına gelir. Kurulun kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmayıp çalışmaya başlaması için mutlaka Cumhurbaşkanı'nın uyarı ve talimatı gerekmektedir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen bildirimler üzerine veya kendi gözlemleri sonucu kurula denetim yapılması için talimat vermektedir (Coşkun, 2002: 90).

### 4.3.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlığa bağlı bir teftiş birimi oluşturup teftiş hizmetlerinde eşgüdümü sağlamak bazı dönemlerde gündeme taşınmıştır. Ancak hiçbir devletin kuruluşunda merkezi bir “hükümet teftiş kurulu” örneği bulunmamaktadır. Ülkemizde 1947-48’li yıllarda “Başbakanlık Teftiş Kurulu” kurulmuş, kısa sürede beklenen verim alınmadığından tekrar kaldırılmıştır. 1966 yılında MEHTAP raporunda, tekrar gündeme getirilen KAYA raporunda da üzerinde durulan günümüzdeki Başbakanlık Teftiş Kurulu 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile kurulmuştur. 3056 sayılı Kanun’dan anlaşıldığı üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu oldukça geniş yetkileri olan bir denetim birimidir (Sanal, 2002: 112-113).

Bu kapsamda Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı 3056 sayılı Kanun’un yirminci maddesine göre Başbakanın veya yetki vermesi üzerine müsteşarın onayı ile Başbakan adına aşağıda belirtilen görevleri yapmakla yetkili sayılmıştır.

- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde denetimlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri saptayıp personelin verimli çalışmasını teşvik edici sistem geliştirmek,
- Yukarıda belirlenen kuruluşlarla bunların ortaklıklarında, kamu kurumu sayılan meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
- Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
- Lüzumu halinde imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali bakımdan teftiş etmek ve denetlemek,
- Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.

### 4.3.3. Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlar Teftiş Kurulları



Teftiş kurulu başkanlıkları; her bakanlığın/müsteşarlığın teşkilatı ve görevleriyle ilgili olarak düzenlenen mevzuatlarında, bakan veya müsteşarın talimatı ya da onayı ile bakan veya müsteşar adına, bakanlık ya da müsteşarlık teşkilatı ile bakanlık veya müsteşarlığa bağlı ve ilgili kuruluşların yaptıkları kamu hizmetleriyle alakalı teftiş, inceleme ve soruşturma faaliyetlerini yapmak üzere kurulmuş, bu işlemler için sorumlu ve yetkili sayılmıştır (İlhan, 2007: 125).

27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 23. maddesine göre bakanlıklara bağlı olarak görev yapan Teftiş Kurulu Başkanlıkları'nın görev ve yetkileri;

- Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyetlerini teftiş etmek, inceleme ve soruşturma işlerini yapmak,
- Bakanlığın hedeflerini daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek maksadıyla gerekli önerileri hazırlamak ve bakana sunmak,
- Kanunlarla düzenlenen diğer görevleri yerine getirmek, olarak belirtilmiştir.

Ülkemizde teftiş kurulları, bakanlık ve genel müdürlüklerin denetleme ihtiyacının karşılanması maksadıyla kurulmuştur. Türkiye'de bürokrasinin denetimi müfettişlik yöntemiyle yapıldığından bütün bakanlıklarda teftiş kurulu bulunmaktadır. Bu kurullar bağlı olduğu kurumun en üst yöneticisine bağlı olarak onun adına denetleme görevi yaparlar. Teftiş kurullarında genellikle bir başkan ile yeteri kadar müfettiş ve müfettiş yardımcısı bulunur. Denetim alanında teftiş kurulları, Türkiye için ilk akla gelecek klasik denetim birimleridir. Teftiş kurulları 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'da yer aldığı şekilde devlet içinde yer alan icracı bakanlıklar ile bakanlığa bağlı tüm kuruluşlarda oluşturulmuş denetim birimleridir (Günler, 2006: 107).

Türkiye'deki en eski teftiş kurulları, Mülkiye Teftiş Kurulu ile Maliye Teftiş Kurulu'dur. Mülkiye Teftiş Kurulu, belli süre kaymakamlık yaptıktan sonra sınavla müfettişlik sınavını geçip atananelardan bir başkan ve aynı özellikleri taşıyan yeteri kadar müfettişten oluşur. Bu kurulda müfettiş yardımcısı yoktur ve kurul doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Mülkiye Teftiş Kurulu'nun görev ve yetkileri özetle,

bakanlığa bağlı merkez birimlerinin, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı kuruluşların, bunların özel yasalarla kurduğu işletmelerin, işlemleri ile hesaplarını ve bu kuruluşlardaki görevli personeli denetlemektir (Sanal, 2002: 122). Maliye Teftiş Kurulu ise 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre bir başkan ile maliye başmüfettişi, maliye müfettişi ve maliye müfettiş yardımcılarında oluşur. Aynı kararnamede Bakanın talimatı veya onayı ile Maliye Teftiş Kurulu'nun bakan adına yapacağı görevleri;

- Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, sermayesinin %50'den fazlası devlete ait olan kuruluşlar ile bu kuruluşların sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan diğer kuruluşları teftiş etmek,
- İmtiyazlı şirketler ile sermayesinde yukarıdaki maddede belirtilen kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların talebi ve Maliye Bakanı'nın izni ile teftiş etmek,
- Dernek, vakıf ve sendikaları mali bakımdan teftiş etmek,
- Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanı'na ve maliye müfettişlerine verdiği inceleme ve teftiş yetkilerini kullanmak şeklinde belirtilmiştir (m. 20).

Bir diğer teftiş kurulu ise Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu'dur. Bir başkan ve yeteri kadar adalet müfettişinden oluşan bu kurul doğrudan Adalet Bakanı'na bağlıdır. Kurulda görev yapmak üzere adalet müfettişliğine hâkim ve savcılık mesleğinde en az beş yıl hizmet edenler arasından teftiş kurulunda çalışması uygun görülenlerin kendi istekleriyle atamaları yapılır. Bu teftiş kurulunun yetkileri son derece geniş tutulmuş olmakla birlikte genel görevleri; adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının görevlerini, belirlenen mevzuat kapsamında yapıp yapmadıklarını denetlemek, birinci sınıf hâkim ve savcılar dışındaki hâkim ve savcılarının görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suça karışıp karışmadıklarını, tutum ve davranışlarında görevin gereklerine uyup uymadıklarını araştırıp gerektiğinde haklarında soruşturma açmak ve kendi mevzuatlarında belirtilen diğer işlemleri yapmak şeklinde sıralanabilir. Yine Bakanlık Teftiş Kurulları içinde Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu vardır ve bu kurul da bakanın emri ve onayı ile bakanlığa bağlı yurt içi ve yurt dışı örgütünün faaliyetlerini denetlemekle görevli ve yetkilidir (Sanal, 2002: 123).

Bunun yanında bu kapsamda Maliye Bakanlığı'na bağılı olarak görev yapan Hesap Uzmanları Kurulu bulunmaktadır. Bu kurul, gelir kanunlarının emrettiğı ödevliler hesaplarını incelemek ve Maliye Bakanı tarafından belirlenen çalışmalar ile kurulun görev alanına giren diğere teftiş ve denetim çalışmalarını yapmakla görevlidir. Yine bu alanda bakanlık ve müsteşarlık kontrolörleri bulunmaktadır. Kontrolörler de müsteşarlık veya genel müdürlüklere bağılı olarak teftiş işlemlerini yürütür. Bağılı oldukları müsteşarlığın/genel müdürlüğün görev alanındaki konularla sınırlı kalmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarda müsteşar/genel müdür adına denetim faaliyeti yapar. Ayrıca Hazine Müsteşarlığı'na bağılı olarak denetim yapan ve sigortacılık alanında teftiş ve denetim yürüten Sigorta Denetleme Kurulu da bulunmaktadır (Gürkan, 2009: 92).

## 5. OMBUDSMAN

Yönetimin denetlenmesi ile bireylerin idare karşısında korunmasını içeren çalışmalarıyla kurumsallaşan birimlerden biri de ombudsmandır. Kamu denetçisi veya kamu hakemi şeklinde isimlendirebileceğimiz ombudsman genel olarak gücünü parlamentodan alan ve çalışmaları sonunda düzenlediğı denetim raporlarını yasama organına sunan bir denetim kurumudur. Genel olarak halkın yönetim hakkındaki şikayetleriyle ilgilenen ombudsman, yönetimin aksayan ve kusurlu işleyen yönlerini ortaya çıkarır. Çalışma sonunda ulaştığı bilgileri yasama gücünün yanında kamuoyuna da açıklayabilir. Bazı durumlarda yönetimin hukuk dışı uygulamalarından kaynaklanan vatandaş mağduriyetini gidermek amacı ile idare ve bireyler arasında arabuluculuk görevi yapıp işlemlerin çok kısa sürede düzeltilmesine yardımcı olur (Eryılmaz, 2004: 194).

İdarenin çalışmaları üzerinde yapılan ombudsman denetiminin diğere denetim yöntemlerinden kendine ait özellikleri, uygulama yöntemleri, ve alınan sonuçları itibariyle önemli farklılıkları bulunmaktadır. Bu denetim, hukuki denetim yollarının dışında bir denetim uygulamasını içermektedir. Farklı bir denetim birimi olan bu kurum ilk olarak 1809 yılında İsveç'te ortaya çıkmış ve günümüze gelene kadar ombudsmanı yüzden fazla ülke uygulamaya koymuştur (Özden, 2007: 399).

### 5.1. Ombudsman Kavramı

Ombudsman, kişilerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını koruma altına almak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla; parlamento, hükümet ya da yerel yöneticiler tarafından uluslararası, ulusal ya da bölgesel düzeyde atanan ve kamu idaresinin bir işleminden dolayı zarar gören veya haksızlığa uğrayan vatandaşların yapacakları şikâyetleri dikkate alarak bunları soruşturup idarelere tavsiyelerde bulunan ve kendini görevlendiren siyasi otoriteye, çalıştığı bu denetim konuları hakkında rapor veren; ancak yargılama, işlemi değiştirme ve başka bir yaptırım uygulama yetkisi olmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir kişi veya kurum şeklinde tanımlanabilir (Şahin, 2010: 133).

Bu tanıma benzer şekilde ombudsmanı, idarenin eylemlerini hukuksallık ve yerindelik açısından bağlayıcı kararlar almaksızın denetleyerek yerinde bulmadığı işlemleri düzeltmesi konusunda idareye uyarılar yapıp yol gösteren, vatandaşlarca yapılan şikâyetler ile veya resen harekete geçebilen, bağımsız olarak çalışan, verdiği kararlarda ise hukuki bağlayıcılığı bulunmayan bir kamu denetim birimi şeklinde tanımlamak da mümkündür (Erhürman, 2000: 160). Başka bir şekildeki tanımı ile ise ombudsman; idarenin hizmet sürecindeki hukuk dışında kalan haksız davranışlarını, yönetilenlerin rahatça iletebileceği bir oluşum, halkın mağduriyetinin anlaşılması halinde yönetime işlemin düzeltilmesi için yol gösterecek bir örgüt ve bunun yanında bireylerin idare hakkındaki düşüncelerini, medeni bir biçimde açıklamasına yardımcı olabilecek bir devlet kurumudur (Yağmurlu, 2009: 88).

Ombudsmanlık sisteminin Osmanlı'dan esinlenerek kurulduğu açıklanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda idari yargı sisteminin olmamasından dolayı yönetimin haksız davranışlarına karşı halktan gelen şikâyetleri dinleyip değerlendirmek için başında bir kadı (hâkim) bulunan "Kadı-ul Kudat" kurumu bulunmaktaydı. Bu kurum, içinde padişah da dâhil olmak üzere yönetim hakkındaki halktan gelen şikâyetlere bakarak idari mahkeme görevi yapmaktaydı. İsveç Kralı 12. Charles 18. yüzyıl başlarında Osmanlı Devleti'nde bulunduğu sırada bu denetim metodunu gözlemlemiş ve bu sistemin olumlu sonuçlar aldığını tespit ettikten sonra ülkesine döndüğünde, yönetimin işlemlerinden dolayı mağdur olan vatandaşların bu durumu şikâyet edebilmeleri için ombudsman kurumunu kurmuştur (Özden, 2007: 399).

İsveç'te kurulduktan sonra uzun bir süre ilgi çekmeyen ombudsmanlık kurumu, 1920 yılında Finlandiya ülkesinde kurulmuş ve 1950 yılına kadar bu şekilde seyretmiştir. Ancak bu yıldan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla ombudsman popüler bir hal kazanmıştır. Bu kapsamda Avrupa ülkelerinden olan Norveç (1952), Danimarka (1955), Almanya (1959), İngiltere (1967), Fransa (1963), Portekiz ve Avusturya (1976), Hollanda (1981) yılında ombudsman kurumunu yönetimlerine dahil eden ülkelerdir. Avrupa dışındaki ülkelere ise Yeni Zelanda (1962), Tanzanya (1966), İsrail (1971), Avustralya (1972), Kanada (1973), Jamaika (1978) yılında ve Amerika Birleşik Devletleri de 1970'li yılların başından itibaren ombudsmanlığı yönetimlerine dahil etmişlerdir (Eryılmaz, 2004: 195).

Yapılan araştırmalardan da anlaşıldığı üzere yüzden fazla ülkede kurumsallaşan ombudsmanlık müessesesi gelinen süreçte kamu idaresinin denetiminde, hem vatandaşların yönetim karşısında bilinçli ve metanetli olmalarına katkı sağlamakta, gerektiğinde yönetilenlerin idare tarafından ihlal edilen haklarını geri alabilmeleri için bürokrasiden uzak, ucuz ve kolayca halka yardımcı olup yol göstermekte, hem de bu faaliyetler ile yönetimi olumlu olarak gelişime ve değişime sevk etmektedir. Bu nedenle ombudsmanlık, idarenin denetimi sürecinde bir yandan halkı bilinçlenmeye yöneltip onların haklarını gözetip korumaktayken bir yandan da yönetimin kendiyile yüzleşmesini, kendini sorgulamasını, demokratikleşmesini ve şeffaflaşmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır.

Ombudsman kurumunun genel olarak üç ortak yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki, idarenin denetimi için çalışan ombudsmanın yürütme gücüne karşı bağımsız hareket etmesidir. İkinci yönü, ombudsmanlara gelen şikâyetlerin genellikle bireylerce yapılmasıdır. Üçüncüsü ise kendilerine intikal eden kötü yönetim hakkındaki şikâyetleri ombudsmanların tarafsız bir biçimde değerlendirip kötü yönetimin düzeltilmesi için idareye çözüm yolları önermesidir. Bu süreçte çalışan parlamenter ombudsmanlar, yasama adına çalışırlar ve onun bir kolu durumundadırlar. Ombudsmanın yürütme ve hükümet gücü karşısındaki bağımsız statüsü buradan kaynaklanır. Ayrıca parlamenter ombudsmanlar çalışmalarında, sadece yönetimin denetimi ile kalmaz; aynı zamanda halkın yönetim ile olan ilişkilerinde yurttaşların savunuculuğunu da yaparlar. (Tortop, 1998: 4-7).

## 5.2. Ombudsman Denetiminin Özellikleri

Ombudsman denetimi, hukuki denetim dışında kalan bir denetim şeklidir. Ayrıca ombudsman siyasi tarafsızlığı olan bir denetim kurumudur ve genel olarak yasama organlarınınca atanır. Ombudsmanın genel özelliği, yönetim uygulamalarında bürokrasi ve haksız, keyfi durumlardan halkın mağduriyetini önlemeye çalışan bir kurum oluşudur. Çok geniş yetkileri bulunan ve bireyin haklarını koruyup gözetmek için kamu kurum ve kuruluşlarına karşı son derece bağımsız hareket eden ombudsmanın genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Özden, 2007: 400);

- Ombudsman, yasama organınca kurulur veya atanır; ancak çalışmalarını bu organdan bağımsız şekilde yapar; fakat yasamaya karşı kısmi bir sorumluluğu vardır.
- Ombudsman, yürütme organına karşı tam bağımsız çalışır.
- Ombudsmanın kamusal belge, bilgi ve arşivlere rahatlıkla ve sınırsızca erişme hakkı bulunmaktadır. Bundan dolayı idari sorunların incelenip değerlendirilmesinde etkin bir konuma sahiptir.
- Ombudsman bir sorun hakkında kararını açıklarken o konuya hassas bir biçimde yaklaşarak yaptığı çalışmalarla hem kamu bürokrasisinin hem de vatandaşın teveccühünü alma yönünde bir çalışma disipliniyle hareket eder.

Bu maddelere ek olarak yine ombudsman (Abdioğlu, 2007: 84);

- Gücün yanlış kullanılmasını engelleyen etkin bir denetim mekanizmasıdır.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesini amaç edinir.
- Hem idarenin kendi iç denetimleri hem de yargı denetimi dışında kalan bir denetim sistemidir.
- Kamu kurumları ile halk nezdinde saygınlığı olan bir kurumdur.
- Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde kurumsallaşmıştır.
- Yaptığı çalışmalarda kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaç edinir.
- Şikâyet üzerine veya kendiliğinden inisiyatif kullanarak harekete geçebilir.
- Şikâyet sahiplerinin kolayca ulaşabildiği bir kurumdur.
- İnceleme ve araştırma yapma dışında yasal yetkisi olmayan; ancak araştırma sonuçlarını taraflara ileten bir kurumdur.

- Genel olarak kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları inceleyen, kişiler arasında olan sorunlarla ilgilenmeyen bir kurumdur.

Bu özelliklere sahip ombudsmanın yararı iki açıdan değerlendirilmelidir. Bunlardan birincisi, yönetim ve halk ilişkileri bağlamında kişi hak ve özgürlüklerinin korunup güvence altına alınmasında üstlendiği rol ve yaptığı çalışmalardır. Aynı çalışmalarda ombudsmanın ikinci faydası da görülür. Çünkü bu denetim çalışmaları yönetim üzerinde yapıldığından ombudsman denetimi, yönetimin şeffaflaşmasını ve dürüst çalışmasını, hukuk sistemi içinde hizmet üretmesini temin eder.

Ayrıca yönetimin demokratikleşmesinde etkili olan ombudsman, yönetişim ilkelerinin uygulanmasında da etkin rol oynar. Ombudsman, yönetimin adaletli çalışmadığı durumlarda yurttaşlara şikâyet etme imkanı tanıyarak, idarenin bu durumunu objektif bir şekilde inceleyip, yönetimdeki hukuk dışı politikaların değiştirilmesi için idareye önerilerde bulunur. Yine bu kapsamda hukuk dışı konuları parlamentoya ve halka rapor ederek bazı davaların çözülmesi için konuyu yargıya taşıyabilir. Böylece yönetimin hukuki ve idari bakımdan hesap verebilirliğini geliştirir. Ombudsmanın bu yetkilerinin paralelinde bir ülkedeki kamu kaynaklarının kontrolü ile kötü ve yersiz kullanımı önlenerek finansal hesap verebilirlik sağlanır. Nihai olarak ise diğer denetim birimleri ile birlikte ombudsman denetimi sonunda, kamu hizmetleri ile faaliyetleri hukukun üstünlüğü kapsamında ikinci kez kontrol edilmiş olur (Şahin, 2010: 142).

### **5.3. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri**

Ombudsmanın görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin; İskandinav ülkelerinde ombudsman bir çok kurumu denetleyebilme yetkileriyle donatılmışken, bazı ülkelerde bu yetki sadece yürütmenin iş ve eylemlerinin denetimi ile sınırlı tutulmuştur. Bunun yanı sıra birçok insan hakları ombudsmanı, anayasal ve yasal konuları mahkemelere taşıyabilme hakkına sahiptir. Ancak genellikle devlet başkanları, cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, askeri kuvvetler ombudsmanın denetim kapsamı dışında tutulmuştur (Şahin, 2010: 136).

Genel olarak bu görev ve yetkileri kullanan ombudsmanlar, hukuk eğitimi almış, toplumda güvenilir özelliği ile tanınan bireyler arasından seçilmektedir.

Ombudsmannın en önemli ve en temel görevi, halk ve kamu bürokrasisi arasındaki anlaşmazlıkları nedenleri ile birlikte objektif çalışma disiplini dışına çıkmadan araştırıp sonuca bağlamaktır. Bu yöntem ile ombudsman, güçlü devlet karşısında vatandaş haklarının korunmasını sağlamaya çalışır. Genel olarak parlamento tarafından atanan veya seçilen ombudsmanlar, denetim görev ve yetkilerini uzman birim edasıyla bağımsız olarak yürütür. Görevlerini yaparken parlamento tarafından seçildiği için yasama erkinin gücünü ve desteğini arkasında hissederek çalışır (Özden, 2007: 401).

Ombudsmanlar ilke olarak bakanlıkların, merkez ve taşra kuruluşlarının yaptığı kamu hizmetleri ile ilgili alanların araştırılması ve incelenmesi ile yetkilidir. Ancak ombudsmannın yetki kavramı ülkeler arasında çok farklılık gösterebilmektedir. Örneğin; bazı ülkelerde ombudsman, askeri konular ile güvenlik kuvvetleri ve adalet makamları alanından gelen şikayetler üzerinde araştırma yapabilmekteyken bazı ülkelerde sayılan bu kurumların çalışmaları ombudsman denetiminin dışında kalmıştır. Yine bu kapsamda ombudsmannın inceleme aşamasında çalışma yöntem ve teknikleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kurumun ilk olarak ortaya çıktığı İsveç'te anayasaya göre ombudsman, mahkeme duruşmalarına ve müzakerelerine katılma ve gerektiğinde yönetsel kuruluşlar ile mahkemelerden evrak ve bilgi isteme yetkisine sahiptir. Ayrıca gerek duyarsa bu kurumların personelinin bilgisine başvurabilir ve tanık da dinleyebilir. Finlandiya'da ise anayasaya göre ombudsman, ihmalî görülen personel hakkında dava açmaya yetkilidir. Bazı ülkelerde ise ombudsman, Anayasa Mahkemesi'ne gitme hakkına sahiptir. Örneğin; İspanya ombudsmannı, bir kanun veya kanun hükmünde olan bir maddenin anayasaya aykırılığını ileri sürerek Anayasa Mahkemesi'nde dava açabilmektedir. Portekiz ombudsmannı da buna benzer şekilde halktan gelen şikayetleri değerlendirerek kanunların anayasaya aykırılığının düzeltilmesi konusunu Anayasa Mahkemesi'ne taşıyabilmektedir (Tortop, 1998: 9-10).

Ombudsmannın görev ve yetkileri her ülkede farklı bir yapıda olmasına rağmen genel olarak; yönetimi denetlemek, belli konularda sistemli araştırmalar yapmak, yurttaşların şikayetleri doğrultusunda inceleme ve soruşturma yapmak, bu faaliyetlere bağlı kalarak kamu hizmetlerinde hata yapan görevlileri ikaz edip yanlışlarını düzeltmeye davet etmek, kural ihlali yapan kamu görevlileri hakkında disiplin soruşturması açmak veya açılmasını önermek, bu görevlileri gerektiğinde



parlamento ve kamuoyu nezdinde eleştirmek, kamu yönetiminin iyi işlemesi için idareye yönetsel önerilerde bulunmak ve parlamentoya yasa teklifi hazırlamak şeklinde belirlenmektedir (Bozoğlu, 2008: 40).

#### **5.4. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu**

Ombudsman (kamu denetçisi) kamu kurumları ile halk arasında bir arabulucu görevi üstlenmiştir. Bu alanda çalışan ombudsman, tarafsız, güvenilir ve ulaşılması kolay bir denetim birimidir. Aldığı kararlarda genel olarak uzlaşmayı, yol göstericiliği savunur. İnceleme sonuçlarını kamuoyuna açıklayarak en büyük yaptırım gücünü kullandığından genellikle kamu kurumları, ombudsmanın verdiği kararları uygulamak zorunda kalırlar. Kamu yönetiminin denetimi için bir model olan ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de hayata geçirilmesi için 1980 yılından bu yana resmi ve gayri resmi olarak çeşitli şekillerde çalışmalar yapılmıştır (Özden, 2007: 407).

Bu kapsamda ülkemizde ombudsmanlığın kurulması için 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırlayarak sunduğu “Gerekçeli Anayasa Önerisi” içerisinde kamu denetçiliği kurumu oluşturulması önerilmiş; ancak bu öneri o dönemde yetkililerce benimsenmediğinden anayasa maddelerinde yer alamamıştır. Yine 1991 yılında TODAİE tarafından yapılan KAYA projesi içinde, kamu yönetiminin denetimi ile ilgili öneriler kısmında Devlet Denetleme Kurulu’nun yeniden düzenlenerek bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak görev yapmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerektiği açıklanmıştır (Yağmurlu, 2009: 95).

Türkiye’de ombudsman kurulması için bir çalışma da Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında olmuştur. Bu planda ülkemiz için ombudsmanlık kurumunun gerekliliğine vurgu yapılmış ve bir kamu denetçisi kurulmasının idari işlemlerin vatandaşlarca takibi ve kontrolünü daha çok kolaylaştıracağı açıklanmıştır. Ayrıca diğer ülkelerden ombudsmanlar ülkemize davet edilerek bilgi alışverişi sağlanmış ve ülkemizde ombudsman kurulması noktasında çeşitli kaynaklara başvurulup istişareler düzenlenmiştir. Kurumun kurulması ve vatandaş-devlet ilişkilerindeki şeffaflığın sağlanabilmesi için Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma

Planı'nda da ombudsmanlığın önemine tekrar değinilmiştir. Nitekim Adalet Bakanlığı tarafından yapılan çalışma ile kamu denetçiliği kanun tasarısı hazırlanmış ve gerekçesinde halkın şikâyetlerini önemseyerek yönetimi yönetimden bağımsız bir şekilde denetleyecek ombudsmanlığın kurulması için gerekli alt yapı hazırlıklarına önemle devam edilmiştir (Kestane, 2006: 138).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda vatandaş-devlet ilişkilerinde halkın yönetim hakkındaki şikâyetlerini azaltmak için kamu denetçiliği kurumunun bir an önce kurulması gerekliliği vurgulandıktan sonra Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda da kamu yönetiminde iyi yönetim ilkeleri olan katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve verimlilik unsurlarının gerçekleştirilmesinde kamu denetçiliği kurumunun önemine atıf yapılmış ve bu çalışmalar parlamentoda kanun yapılması şeklinde devam etmiştir. Bu maksatla 15. 06. 2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış; ancak bu kanun dönemin Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından veto edilmiştir. Daha sonra aynı kanun 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı kanun numarası ile kabul edilmiş, 13.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak 5548 sayılı kanunun geçici 1. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 27.10.2006 tarih ve E. 2006/140, K.2006/33 sayılı kararı ile durdurulduğundan, halen ülkemizde kamu denetçiliği fiili olarak oluşturulabilmiş değildir (Yağmurlu, 2009: 96-97-101 ).

Demokratik standartlarını yükseltmek isteyen ülkemizde 2006 yılında çıkarılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesinin kısmi bir engelleme olacağı ve yakın bir gelecekte ise bu kurumun tekrar hayata geçirilmesinin mümkün olabileceği değerlendirilmiştir (Şahin, 2010: 146). Nitekim 12.10.2010 tarihinde yapılan referandum ile Anayasa'nın 74. maddesi genişletilerek idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere bir kamu denetçiliği kurumu kurulacağı ve kurumun çalışma esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa'da yapılan bu düzenlemelere bağlı kalınarak belirtilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14.06.2012 kabul tarihli ve 6328 sayılı kanun numarası ile kabul edilmiş, 29.06.2012 günlü ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

6328 sayılı Kanun'un 1. Maddesinde; “Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır” denmekte ve kurumun oluşturulma amacı açıklanmaktadır. Aynı Kanunun 2. maddesinde ise; “Bu Kanun; Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar” ibaresi yer almakta ve kurumun genel yapısı açıklanmaktadır.

6328 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile kanunda belirtilen görev ve yetkileri yerine getirmek maksadı ile TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulduğu, Kurumun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluştuğu, Kurumda bir Başdenetçi, beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin görev yapacağı, gerekli görülen yerlerde büro açılabilceği açıklanmıştır (m. 4). Kanunda Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıl olarak belirtilmiş (m. 14/1), Başdenetçilik veya denetçilik görevi iki dönemle sınırlandırılmıştır. Kanuna göre, bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilecektir (m. 14/3).

Kanun'un 7. maddesinde Başdenetçinin görevleri; kuruma gelen şikayetleri inceleyerek idareye önerilerde bulunmak, kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak, yıllık rapor hazırlamak, gerek duyduğu konularda yıllık raporu beklemeden özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, denetçiler arasında işbölümünü düzenlemek, Genel Sekreter ile diğer personeli atamak şeklinde belirtilmiştir. Denetçilerin görevleri ise; kanunda belirtilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak, Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak şeklinde açıklanmıştır.

6328 sayılı Kanunda Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri; Türk vatandaşı olmak, seçim tarihinde Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,

tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden mezun olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslar arası kuruluşlarda, ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, sivil toplum kuruluşlarında ve ya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru esnasında herhangi bir partiye üye olmamak, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda belirtilen devlet güvenliğine karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarına iştirak etmemiş olmak şeklinde belirtilmiştir (m. 10).

Kanunun 11. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin seçim işlemlerine yer verilmiştir. Buna göre Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından TBMM Başkanlığına bildirilecektir. TBMM Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde Başdenetçi veya denetçi aday adayları olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunacaklardır. Komisyon (Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon), Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirecektir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde Başdenetçi seçimlerine başlayacak, Başdenetçi gizli oyla seçilecektir. Ayrıca bu maddede Başdenetçi seçim sürecinin diğer detayları da açıklanmaktadır.

Yine Kanunda TBMM'de oluşturulan karma Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar, Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar denmekte ve denetçilerin seçim süreci de bu maddede ayrıntılarıyla açıklanmaktadır (m. 11/6).

Kanunda Başdenetçi ve denetçilerin çalışma esnasında bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin hükümlere de değinilmiştir. Buna göre kanunun 12. maddesinde “hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır” denmekte ve Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlıkları güvence altına alınmaktadır.

Kanun’un 5. maddesinde; Kurumun 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 bulunmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Kanunun 8. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin çalışma usullerine yer verilmiştir. Kanun, denetçiler arasında iş birliğini sağlayarak bunların uyumlu çalışmasını gözetmek yetkisini Başdenetçiye vermiştir. Başdenetçi tarafından görevlendirilen denetçiler ise, görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışmak ve önerilerini Başdenetçiye sunmakla yükümlü tutulmuşlardır.

Kanunun 17. maddesine göre, gerçek ve tüzel kişiler Kuruma başvurabilmektedir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi başvuruları incelemeyeceği Kanunda gösterilmiştir. Buna göre; belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen şartları taşımayan ve sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular ile daha önce sonuçlandırılan başvurular incelemeye alınmayacaktır (m. 17/3).

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan

başvurular ilgili kuruma gönderilecek; ancak telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali varsa, idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan bu başvurular Kurum tarafından kabul edilebilecektir (m.17/4).

17. maddenin beşinci fıkrasında, valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla da Kuruma başvurulabileceği; altıncı fıkrada ise, başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı açıklanmakta ve bu hükümden başvuruların bürokrasiden uzak ve masrafsız bir şekilde yapılmasının planlandığı anlaşılmaktadır. Yine bu maddenin yedinci fıkrasında, Kuruma başvuru süresinin altı ay olduğu belirtilmiştir. Buna göre, idareye yapılan başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden; idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde ise bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde Kuruma başvurulabilmektedir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

Kanunun 18. maddesinde, Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilgi ve belge isteyebileceği, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesinin zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Talep edilen bilgi ve belgelerin, devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler olması halinde, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmektedir. Ancak devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebileceği hükme bağlanmıştır. Ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin ise yerinde incelenebilmesine dair bir açıklık getirilmemiştir. Bu nedenle ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler Kuruma verilmeyebilecektir.

Başdenetçi veya Denetçiler, araştırma ve inceleme konuları ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirebileceği gibi, tanık ya da ilgili kişileri de dinleyebilmektedirler (m. 19). Kanun, Kurumun başvuruları inceleyerek sonuçlandırma süresini altı ay olarak belirtmiştir. Bu süre içinde inceleme ve araştırmasını sonuçlandıran Kurum, ulaştığı sonucu ve varsa önerilerini hem ilgili mercie ve hem de başvurana bildirmek durumundadır. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmek zorundadır. Kurum, ayrıca başvurana,

işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterecektir (m. 20).

Kanunun 21. maddesinde, başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi veya yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde, duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağına dair hükümlere yer verilmiştir. 21. maddenin üçüncü fıkrasında, Kurumun inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması durumunda, durmuş olan dava açma süresinin, bu sürenin sonunda kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir.

Kanunun 22. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun her yılsonunda raporlar düzenleyeceğine yer verilmiştir. Buna göre Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona (Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon) sunacaktır. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek, Genel Kurula sunulmak üzere kendi raporunu hazırlayacak ve TBMM Başkanlığına gönderecektir. Komisyonun hazırlayarak Meclise sunduğu raporun Meclis Genel Kurulunda ivedilikle görüşüleceği açıklanmıştır. Ayrıca, Kurumun yıllık raporunun, Resmî Gazetede yayımlanarak kamuoyuna duyurulacağı yanı sıra; Kurumun, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği de belirtilmiştir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda genel hatları ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı ve çalışma şekli bu şekilde açıklanmıştır.

Uygulanan ülkelerde kamu denetçiliği genellikle yönetime karşı vatandaşların şikayetlerini dikkate alarak, bireylerin yönetim karşısında korunmasını hedef edinmekte ve yönetimin kusurlu yanlarını ortaya çıkarıp elde ettiği verileri parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Hukuk devletinde temel hakların güvence altına alınması ve yönetimin hukuka bağlı kalması en önemli iki temel unsurdur. Kamu denetçiliği kurumuna sahip olan ülkelerde bu iki unsurun başarılı bir şekilde korunduğu görülmektedir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısından

itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ve hukuk devleti anlayışını yönetimlerinde pekiştirmek isteyen tüm ülkelerde bu kurumun hızla yayıldığı görülmektedir (Kahraman, 2011: 362).

Türkiye’de idarenin temel problemlerinin; aşırı merkezîyetçi yönetim geleneği ve bürokratik kültür, idari alanlarda çeşitlilik, idari faaliyet alanlarının genişliği ve koordinasyon yokluğu, gizlilik, hesap verebilirlikten yoksunluk, kayırmacılık, katılım eksikliği, taleplere yeterli ölçüde cevap verilmemesi, yetersiz denetim, adaletsiz personel istihdamı, yolsuzluk, rüşvet ve insan hakları ihlalleri olduğu (Şahin, 2010: 145-146) dikkate alınır, idari alandaki bu sorunların çözümü için Kamu Denetçiliği Kurumunun önemli katkılar sağlayabileceği öngörülebilir.

Zaten kamu denetçisinin varlık nedeni, yurttaşların temel haklarını korumak, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yönetim karşısında zor durumda kalan vatandaşlara yardımcı olmak ve kötü yönetimden kaynaklanan hataları önlemek maksadı ile yönetimin faaliyetlerini düzeltmeye çalışmaktır. Bu hususlar dikkate alındığında kamu denetçisinin, idare karşısında bireylerin yanında yer alarak, kişi hak ve özgürlüklerini koruyup kollamak suretiyle, hukuk devletinin pekiştirilmesine önemli katkılar sağlayabilecek potansiyele sahip olduğu anlaşılmaktadır (Kahraman, 2011: 361)

Bu nedenle Türkiye’de yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu kişi hak ve özgürlükleri ile idari yargının işleyişine çok faydalı olabilir. Yargıya gelen şikayetlerin öncelikle bu kurumda incelenerek çözüme bağlanması yargı yükünü hafifletebilecektir. Böylelikle idari yargı davalarındaki sayı azalarak davalar çabuk sonuçlandırılıp hukukun üstünlüğüne, adalete ve yönetime olan güven duygusu daha iyi bir konuma gelebilir. İlerleyen zaman içinde bu kurumun idari dava sayısını önemli ölçüde düşürebileceğini ve kamu yönetimindeki denetim sorununa yardımcı olabileceğini şimdiden öngörebilmek mümkündür.

## 6. KAMUOYU DENETİMİ



Genel anlatımla kamuoyu, belirli bir konu veya olay hakkında toplumun büyük bir bölümü veya belli grupların benimsediği ortak kanaat, görüş, tepki ve değerlerin toplamı şeklinde tanımlanmaktadır. Kamuoyu, belli bir zamanda meydana gelen ve toplum nazarında tartışmaya yol açan çelişkili bir olay karşısında, bu olayla ilgilenen grup ya da grupların ortak düşüncesi olarak da tanımlanabilir. Başka bir tanıma göre ise kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili meydana gelen bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen grup veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımı olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada kamuoyu çoğunluğun kanaatlerinden oluşabileceği gibi azınlığın kanaatlerini kapsayacak şekilde de oluşabilmektedir (Polat, 2009: 6).

Kamuoyu denetimi ise, idarenin halkı ilgilendiren işlemleri sonucu halkın haksız ve aleyhine olabilecek kararlara karşı itiraz ederek gösterdiği tepki anlamına gelmektedir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde siyasi iktidar halktan gelen talepleri değerlendirmek zorundadır. Siyasi iktidarın varlığını sürdürerek bir sonraki seçimlerde yeniden iktidara gelebilmesi için yönetilen kesim ile sürekli iletişimini devam ettirmesi gerekmektedir. Bu noktada idare ile halk arasındaki iletişim kamuoyu denetimi ile sağlanmakta ve bu durum kamuoyu denetimini zorunlu kılmaktadır (Demir, 2012: 47).

Siyasi partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri araçlarla kendini ifade etmeye çalışan kamuoyunun, yönetim faaliyetleri karşısındaki tepkileri idare tarafından önemsendikçe, halk ve yönetim arasında uyumlu bir ortam oluşmaktadır. Yakın geçmişten itibaren halkla ilişkilerin değer kazanması, gelişen teknoloji kapsamında kitle iletişim araçlarının sık kullanılmaya başlanması gibi gelişmeler, yönetilen kesim ile yönetim arasındaki iletişimi ve buna bağlı olarak da kamuoyu denetimini etkin hale getirmiştir (Köse, 1999: 73).

Bu aşamada yönetiminin denetlenmesinde kamuoyu denetimindeki türlerden birini baskı grupları oluşturmaktadır (Polat, 2009: 22) . Belli bir amaç için bir araya gelerek taleplerini siyasi ve idari otoritelere kabul ettirmeye çalışan baskı gruplarının, kamuoyu denetiminde oldukça önemli bir yeri ve önemi bulunmaktadır (Demir, 2012: 47).

Baskı grupları ortak çıkarlarını gerçekleştirmek maksadı ile siyasi ve idari otoriteleri etkilemeye çalışan örgütlenmiş gruplardır. Bunlar genellikle yasama organı, hükümet ve idare üzerinde etkili olmaya çalışırlar. Baskı grupları idareyi açıklık ve verimliliğe yöneltmekte, yönetime katılma alanlarını genişletmekte, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında aktif rol alabilmektedir. Bu grupların idare üzerinde belli bir etki kurmak için yürüttükleri faaliyetler bazı ülkelerde yasal bir zemin üzerine oturtulmuştur. Örneğin, Amerikan yönetimi baskı gruplarının bu faaliyetlerini normal algılamış ve onları olumlu karşılamaktadır. Baskı gruplarının bu faaliyetleri Amerika'da "lobicilik" (*lobbying*) olarak tanımlanmıştır (Kahraman, 2011: 359).

Ortak menfaatler çevresinde bir araya gelen ve ideallerine kavuşmak için siyasi ve idari otorite üzerinde etki oluşturmaya çalışan bilinçli olarak örgütlenmiş baskı gruplarının ortak çıkarları sadece maddi ve ekonomik menfaatler olmayıp, aynı zamanda fikri ve manevi bir değer de olabilmektedir. Bu nedenle maddi çıkar için bir araya gelenler ve manevi birliktelik maksadıyla gruplaşanlar olmak üzere baskı gruplarının iki türünden bahsedilebilir. Maddi çıkarlar için örgütlenenlere işçi sendikaları, çiftçi birlikleri ve kooperatifler, manevi tutumlar ile düşünce ve fikir birlikteliği oluşturmak için grup oluşturanlara ise insan haklarını koruma, ırk ayrımını önleme gibi faaliyet yürüten örgütler örnek gösterilebilir (Eryılmaz, 2004: 204).

Baskı grupları isteklerini gerçekleştirmek için faaliyetlerini yönetime karşı direk olarak yapabildikleri gibi çoğu zaman da bunun için kamuoyunu kullanır ve kamuoyunun gücü ile yönetimi daha kuvvetli biçimde etkilemeye çalışırlar. Kendi misyonlarını halka kabul ettirmek ve o alanda kamuoyunu harekete geçirmek için ise genellikle halkla ilişkiler uzmanlarını kullanırlar. Bu uzmanlar kendi çalışmaları ile çeşitli baskı gruplarının isteklerini yönetime duyurur ve yönetimin yaptığı hizmetleri de basın yayın aracılığı ile halka iletirler. Bu aşamada kamuoyu, yönetimle ilgili konular hakkında alakadar olur ve yolsuzlukların önlenmesi için legal anlamda örgütlenme imkânı bulup yönetime gereken tepkiyi gösterebilirse, yönetimde iyi gitmeyen işlerin düzeltilmesinde etkili olabilir. Böylelikle yönetim tarafından halkın gücü hissedilir ve yönetimdeki hukuk dışı uygulamalara diğer denetim yöntemlerine

gerek duyulmadan son verilir. Ayrıca yönetim, kamuoyunun desteğini alarak daha başarılı olma imkânına kavuşur (Özer, 1998: 105).

Yeni kamu yönetimi felsefesine göre yönetimin icracı kararlarının alınmasında çok aktörlü bir yapıyı benimseyen yönetim ilkelerinin uygulanması esas kılınmıştır. Bu yöntemle işbirlikçi, katılımcı, uzlaşmacı bir yönetim tesis edilmektedir. Bu aşamada karar alımındaki aktörlerden birini de yine baskı grupları oluşturmaktadır. Hızla değişen dünya standartlarında halkın yönetimden beklediği ihtiyaçlarına karşı yönetimin tek başına değerlendirme yapıp karar vermesi, değişik alanlardan gelen uzman katılımcılarla yapılan danışma ve karar verme sürecine göre daha zordur. Bu nedenle yapılacak kamu hizmetlerini tespit etme ve karar verme sürecinde yönetimin ihtiyaç duyduğu yardımı, yapılan danışma toplantıları aracılığı ile baskı grupları sağlayabilmektedir. Yapılan bu danışma kurulu şeklindeki bilgi alışverişini içeren toplantılar ile hem yönetimin kendi projelerini baskı gruplarına benimsetme imkânı oluşmakta, hem de devlet ve sivil toplum arasında bir bağ kurulmaktadır (Eryılmaz, 2004: 208).

Bunların yanı sıra yönetimin baskı grupları aracılığı ile kamuoyu tarafından kontrol edilebilmesi diğer denetim yöntemleri kadar etkili bir kapsama sahiptir. Ancak bu sistemde istenen verimliliğin alınabilmesi, yönetimde demokrasi kavramının düzeyi ve etkinliği ile doğru orantılıdır. Yani yönetimde ne kadar demokratik olunursa baskı gruplarının çalışmaları o seviyede olumlu sonuçlar bırakır. Baskı gruplarının yönetimle olan ilişkileri ile devlet yöneticileri kamuoyunun düşünce ve değerlerini yakından tanıma ve anlama imkânı bulur. Ayrıca bu denetim, halkın bilinçlenmesini ve böylece yönetim kanadında yolsuzlukların önlenmesi için kamuoyunun sağduyu ile tepki göstermesini sağlar. Baskı grupları ve yönetim ilişkileri sonucunda, yönetimin yasadışı faaliyetleri azaldıkça ve halk bilinçli şekilde bu denetimi yapmaya devam ettikçe, yurttaş ile devlet arasında ahenkli bir kaynaşma içinde yürüyen olumlu bir yönetim modeli oluşur (Tortop, 1974: 48).

Yönetilenlere yönetim üzerinde etki kurma ve bu vesile ile yönetimi denetleyebilme imkanı tanıyan baskı gruplarının gelişmiş ülkelerde oldukça önemli bir seviyede bulunmalarına rağmen az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde örgütsel, mali ve fonksiyonel olarak yetersiz bir durumda oldukları bilinmektedir.

Başka bir ifade ile baskı gruplarının, gelişmiş ülkelerin dışındaki dünyanın hiçbir yerinde örgütlü bir yapıya gelememiği ve bu nedenle idarenin denetlenmesinde yeterli düzeyde etkili olamadığı görülmüştür (Kahraman, 2011: 359).

Yönetimsel yapıların demokratik ve katılımcı unsurlar ile donatılması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sağlanmasında kamuoyu denetimi içerisinde önemli görülen unsurlardan biri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların yönetim sürecinde bir aktör olarak rol alabilmelerinde yasaların, yöneticilerin ve yönetilenlerin sivil toplum ile sivil toplum kuruluşlarına dönük bakış açıları ve yaklaşım düzeyleri belirleyici olmaktadır (Öner, 2001: 58).

Sivil toplum kavramı, tarihi süreç içinde kendini bir şekilde korurken esas itibarıyla 1970'li yılların ardından büyük bir önem kazanmıştır. O dönemde sivil toplumun önem kazanmasındaki en önemli nedenler, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki muhalefet hareketleri ile buralardaki komünist rejimlerinin çökmesi, refah devleti uygulamalarının eleştirilmesi ve yeni sağ politikalarının benimsenmesi faaliyetleri gösterilebilir (Eryılmaz, 2004: 211).

Ülkemizde 1980'lerden sonra tartışılmaya ve 1990'lı yıllardan günümüze kadar artarak ilgi görmeye başlayan sivil toplum kavramı genel itibarı ile; "Devletin ve devlet otoritesinin dışındaki ekonomik ve toplumsal alanı nitелеmek maksadı ile kullanılan ve kendi ilkeleri doğrultusunda ilerleyen, kendi kendini düzenleyen bağımsız alan"; "Devlet baskısının ulaşamadığı alanlarda bireylerin/grupların, devletten izin almadan, kovuşturma korkusu taşımadan tutum belirleyebildikleri, gönüllülük esasına dayalı ilişkilerin, etkinliklerin ve kurumların oluşturabildiği bir toplum ve gönüllü, sosyal, devlet dışı kurumların bir toplamı" şeklinde tanımlanmaktadır (Öner, 2001: 59).

Günümüzde yönetim üzerinde etkili olan ve yönetimin faaliyetlerini denetleyen önemli örgütlerden biri sivil toplum kuruluşları olmuştur. Sivil toplum kuruluşları çeşitli şekillerde oluşabilmektedir. Dernekler, vakıflar, platformlar, yurttaş girişimleri gibi gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar, meslek ticaret ve sanayi odaları, kooperatifler ve sendikalar Türkiye'deki belli başlı sivil toplum kuruluşlarıdır. Genel olarak aynı amacı taşıyan bireyler hedeflediği plan ve

programları gerçekleştirmek için bir araya gelmektedirler. Bu amaçlar sosyal, iktisadi, kültürel anlamda olabileceği gibi yöresel, bölgesel ve ülkesel düzeyde de olabilmektedir (Altun ve Kulukçu, 2005: 42). Bu birliktelik ile bireyler tek başına kalmaktan çıkıp legal anlamda örgütlenmiş bir gruba dönüşmektedir. Aynı amaç için bir araya gelenlerin oluşturduğu bu guruplar, örgütler veya kuruluşlar, devlet vatandaş ilişkisinde üyelerini birçok bakımdan daha çok avantajlı hale getirebilmektedir.

Sivil toplum, üyeleri yönetimin dışında kalan faaliyetlerle uğraşan ve bu faaliyetler nedeniyle kamu kurumları üzerinde her türlü denetimi gerçekleştirerek kendi misyonlarını koruma altına alan kurumların oluşturduğu bir yapıdır. Sivil toplum, devletin herhangi bir müdahalesi olmaksızın yönetim dışında kendi iradeleriyle örgütlenen toplulukların birleşmesi ile oluşur. Bir ülkede sivil toplumun gerçekleşmesi ise ancak iki koşul ile mümkündür. Bunlardan birincisi, devletin hukukun üstünlüğünü tanıyan ve bunu koruyan bir yönetim anlayışı ile yönetilmesini, ikincisi ise devlet faaliyetlerinin sınırlı tutulmasını gerektirir. Aslında iki koşul da bir birbirini tamamlar niteliktedir. Çünkü bir yönetimde hukuk devleti anlayışı, o devletin hukuk standartları içinde kalmasını gerektirir. Hukuk devleti ve sınırlı devlet kavramları ile devletin topluma müdahalesinin azaltılması hedeflenir. Devlet, siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetlere ne kadar müdahale ederse sivil toplumun alanı ve işlevi o derecede azalır. Bu bakımdan sivil toplumun gelişmesi, hukuk devleti ve sınırlı devlet anlayışının yönetime kazandırılması ile daha çok ve kolay mümkün olur (Eryılmaz, 2004: 212).

Sivil toplum, devletin doğrudan denetim alanı dışında kalan gönüllü ve rızaya dayalı oluşumu ile Avrupa ve Amerika'dan sonra ülkemizde de bir güç odağı haline gelmeye çalışmaktadır. Sivil toplum kuruluşları yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra "Beşinci Güç" kamu ve özel kesimden sonra ise "Üçüncü Sektör" şeklinde tanımlanmaktadır. Sivil toplum, imkân bulunan her yerde bireylerin kendileri ile ilgili alınan kararlara katılımını savunur ve bunu yapmaları için halkı yönlendirir. Dünyadaki en gelişmiş toplumlar birbirleriyle etkileşim içinde organize olan toplumlardır. Yönetilen bir toplumdan kendini yöneten bir topluma dönüşmek ise kuşkusuz her vatandaşın arzuladığı bir yönetim modelidir. Bu nedenle sivil toplum kuruluşları, siyasal iktidarın olabildiğince paylaşılmasını böylelikle yönetime

halkın katılımını (Altun ve Kulukçu, 2005: 43) ve yönetim üzerinde halk kanadından yapılan denetimin etkinliğini artırır.

Kamuoyu denetimi kapsamında kamuoyu oluşturulması için en önemli etkenlerden biri de kitle iletişim araçları olan (gazete, dergi, televizyon, radyo, broşür, kitap ve sinema) medya olmuştur. Günümüzde teknolojinin gelişmesine paralel olarak görsel ve işitsel medya araçlarının bireylerin kanaatlerinin oluşmasında önemli bir yeri bulunmaktadır (Polat, 2009: 13).

Bilindiği gibi medya, yazılı basın, görsel basın ve internet kaynaklarından oluşmaktadır. Günümüzde halk istediği ölçüde neredeyse tüm dünyadaki gelişmelerden bu sayılan medya kuruluşları yardımı ile çok kısa sürede ve çok az maliyetle bilgi sahibi olabilmektedir. Bu kazanım, halkın daha bilinçli olmasını sağlarken aynı zamanda yönetimin de daha rahat sorgulanmasının alt yapısını oluşturabilmektedir. Çünkü medyanın yaptığı yayın hizmetlerinde, yönetimin her alanındaki haberlerin yönetilen kesime aktarılması da bulunmaktadır. Bu nedenle yönetilenler yönetimin faaliyetlerini tez elden ve medyaya ait birçok kaynaktan öğrenip idari ve siyasi gelişmelerden kolayca haberdar olabilmektedir.

Medya yaptığı bu faaliyetler ile, bir taraftan yönetilen kesime idarenin çalışmaları hakkında bilgi iletir; diğer yandan da yönetilenlerin isteklerini idareye ulaştırır. Bu haliyle halk ve yönetim arasında bir köprü görevi yapan medya yönetime karşı halkın hem gözcüsü hem de sözcüsü durumundadır (Köse, 1999: 82).

Demokratik rejimlerde kamuoyu ve medya birlikte hareket ederek iktidarın halka karşı olan sorumluluklarını yerine getirmesi noktasında bir denetim fonksiyonu icra ederler. Bu aşamada medya halktan gelen isteklerin karşılanması için çeşitli politikalar üretilmesine de yardımcı olur. Medyanın bu durumundan iktidar etkilenmek durumunda kalır ve bu haliyle medya, yönetilen kesimin idareyi denetlemesinde önemli bir fonksiyonu yerine getirmiş olur (Polat, 2009: 26).

Gelinen süreçte ise medya önemli bir konuma sahiptir. Çünkü medya toplumu etkileme ve yönlendirmede en etkili araç olarak görülmektedir. Toplumsal amaçlara odaklanan bir medyanın, yönetimin denetlenmesinde de etkin bir önemi bulunmaktadır. Kamuoyu denetiminin etkili biçimde sağlanması; ancak basın

araçlarının aktif kullanılması ve yaygınlaşması ile mümkün olmaktadır (Altun ve Kulukçu, 2005: 42).

Yine bu kapsamda yönetimin denetlenmesinde önemli bir yeri olan baskı grupları ve sivil toplum kuruluşlarının etkinliği de medyayla yakından ilişki içindedir. Çünkü bu kuruluşlar, kamuoyunu harekete geçirmek için basın yayın organları aracılığı ile propaganda yaparlar. Gazete, dergi, broşür, bildiri, ilan, internet ve radyo-televizyon bu maksatla kullanılan önemli basın araçlarıdır. Türkiye’de internet, özel radyo ve televizyonlar, kamuoyunun oluşturulmasında ve kamuoyuna yön verilmesinde yine önemli medya araçlarından bazılarıdır. Basının bir olayı gündeme taşıması veya gizli bir haberi açığa çıkarmasıyla siyasi krizlere kadar neden olduğu durumlar söz konusu (Eryılmaz, 2004: 206) olduğu için medyanın yönetim üzerindeki etkisi tartışılmaz bir durumdadır.

Yapısı gereği medya, kamuoyu oluşturan ve kamuoyunun nabzını yansıtan bir örgüttür. Öyle ki toplumda çok önemsiz bir konu medya aracılığı ile ülkenin en önemli sorunu haline getirilebilmekte ve yüksek tirajlı bir iki gazete, birkaç kişiyi ilgilendiren bir konuyu ülkenin gündemine taşıyıp rahatlıkla gündemi değiştirebilmektedir. Bu özellikleriyle kamuoyu oluşturma en önemli araçlarından olan medya, aynı zamanda kamuoyundaki ortak fikirlerin seslendirildiği bir arenadır. Günümüzde gazeteler, televizyonlar ve diğer medya unsurları toplumun eli, ayağı, gözü, kulağı haline gelmiştir. Çünkü toplum bu kaynaklardan edindiği bilgilerle hareket etmektedir. Bu nedenle toplumu olumlu motive etmesi ve yönetimin iş ve eylemlerinde halkın sesi olması bakımından medyanın yönetime karşı büyük bir sorumluluğu da bulunmaktadır (Altun ve Kulukçu, 2005: 42).

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yönetim, insanlık tarihi kadar eski geçmişe sahip bir olgudur. Kamu yönetimi, yürütme içinde yer almakla birlikte devlet, kamu hizmeti ve vatandaş üçlüsünü bünyesinde barındırır. Çünkü bu üçlünün buluşması, kamu hizmeti sunumu sürecinde ve kamu yönetiminin kontrolü altında gerçekleşir. Bu nedenle kamu yönetiminin insan merkezli olması ve kamu hizmetlerinin sunumunda kamu kaynaklarının yönetilenler adına kullanıldığı gerçeği unutulmamalıdır.

Kamu hizmetleri için kullanılan kaynaklar gerçekte devlete aittir. İdare bu kaynaklar ile yönetilenlerin ihtiyaçları doğrultusunda kamu hizmetlerini sunmaya çalışır. Yönetimin bu süreçteki işlem ve eylemlerinden dolayı bir siyasal sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluğun hangi ölçüde yerine getirildiği ise, ancak sistemli ve etkin olarak yürütülen denetim faaliyetleri ile ortaya çıkarılabilmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin daha başarılı ve kaliteli kamu hizmetleri sunabilmesi, ülke koşullarına ve hizmet gereklerine uygun bir denetim sistemi oluşturulması ile mümkün olabilecektir.

Denetim, yönetime çok önemli katkılar sağlamaktadır. Çünkü, istenen düzeyde bir yönetimin oluşması için ilgili kurum veya kuruluşun belirlenen amaçlara uygun hizmet üretmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, hizmet gereklerine uygunluğu sağlayabilmek denetim ile mümkün olduğundan, denetimsiz bir yönetimin iyi bir yönetim gerçekleştirilemeyeceği söylenebilir.

Yönetimin istihdam ettiği personelin bilgi donanımı ve hizmet kalitesi de büyük ölçüde denetim ile sağlanabilmektedir. Denetim aracılığı ile kamu görevlilerinin kontrolleri yapılmakta ve çalışanların sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdikleri tespit edilmektedir.

Rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık, hantallık, aşırı bürokrasi ve gizlilik, denetimin yapılmadığı ya da eksik yapıldığı yönetimlerde görülen kötü yönetim uygulamalarıdır. Buna karşılık dürüstlük, tarafsızlık, güvenilirlik, hesap verebilirlik, kaliteli ve şeffaf yönetim uygulamalarına ise, etkin ve düzenli denetim yapılan yönetimlerde rastlanmaktadır.



Yönetimin amacı denetim değildir; ancak denetim olmadan yönetimin hedefine ulaşması imkansızdır. Bu nedenle yönetimin başarılı olabilmesi iyi işleyen bir denetim sistemi oluşturulmasına bağlıdır.

Denetimin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak yapılandırılması, denetimin verimliliğini artıracaktır. Bu nedenle yöneticiler ile denetimciler arasındaki ilişkilerin bu ilkelere göre düzenlenmesi gerekmektedir.

Denetim, yönetimin eksiklerini ve personelin kusurlarını bulmaktan daha çok, hata yapılmasını önlenme amacı ile yapılmalıdır. Başka bir anlatımla denetim, bastırıcı değil, önleyici olmalıdır.

Yönetimde verimlilik, etkinlik, tutumluluk kavramlarını gözeten, böylece sonuçların yanı sıra daha çok süreci kontrol etmeye çalışan performans denetimine önem verilmelidir. Denetim kuruluşları ile denetçilerin hem ulusal hem de küresel ölçekte yönetim alanındaki gelişimleri takip etmeleri bir zorunluluktur. Bu nedenle denetim kuruluşları ile denetçilerin kurumsal ve bireysel olarak kendilerini güncellemeleri sağlanmalı ve denetimlerde kullanılan yöntemlerin, araç-gereçlerin günün şartlarına uyarlanmasına özen gösterilmelidir.

Türk kamu yönetimi, değişik kurum ve kuruluşlar tarafından çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Siyasal denetim, yargısal denetim, idari denetim, mali denetim ve kamuoyu denetimi bunlardan başlıcalarıdır. Bu denetimlerin hepsi birbirinden farklı şekillerde uygulanmakla birlikte, aynı ortak amaçlar olan; kamu kurum ve kuruluşlarında kaynak tasarrufu sağlamak, kamu görevlilerinin mevzuata uygun şekilde çalışmalarını gözetmek, kamu kaynaklarını etkin kullanmayı teşvik etmek, insan hakları ve özgürlüklerine özen göstermek, vatandaşların idareden beklentilerini en üst düzeyde gerçekleştirmeye çalışmak gibi amaçlarla yapılmaktadır.

Denetim, istenen etkinlikte olursa, verimli sonuçların alınması kaçınılmazdır. Çünkü denetlenen kurum ya da kişiler, yapılan denetimler ile hatalarını öğrenmenin yanında kusurları oranında bir yaptırımla karşılaşacaklarından daha dikkatli davranacaklardır.

Türk kamu yönetiminin genel sorunlarına bakıldığında, bu sorunların çok önemli bir kısmının denetim sisteminin yapısından ve işleyişinden kaynaklandığı görülmektedir. Bu bağlamda, bazı denetim yöntemleri kullanılamamakta ve en önemlisi bazı yönetim faaliyetleri denetim dışına çıkarılmaktadır.

Hükümet sisteminin bir gereği olarak, gerek yürütmenin yasama organını da kontrol etmesi ve gerekse disiplinli parti sistemi nedeniyle siyasal denetimin neredeyse imkansız hale geldiği görülmektedir. Oysa, yönetimin bireylere hesap vermesini sağlayan siyasal denetim, aynı zamanda yönetimin demokratik meşruiyet kaynağıdır. Aynı şekilde idari denetimde, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasından daha çok kurum içi hiyerarşik düzenin ve kurumsal amaçların korunduğu görülmektedir. Yargı denetimi, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında en etkin bir denetim yöntemidir. Ancak yargının yavaş işlemesi, katı usul kurallarına bağlılığı, pahalı olması ve hukukilik denetimi ile sınırlı olması nedeniyle bu denetimin de etkinliği sınırlı kalmaktadır. Kamuoyu denetiminin de, vatandaşların kamu işlerine yeteri kadar ilgi duymaması, sivil toplumun yetersiz olması ve medya organlarının manipülasyonu nedeniyle istenen düzeyde olduğu söylenemez.

Ülkemiz kamu yönetiminde, sosyal gelişmelere ve ihtiyaçlara paralel olarak denetim sisteminin güncellenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, öncelikle insan hakları garanti mekanizmalarının geliştirilmesi, kamu bürokrasisinin daha etkin denetlenmesi, kötü yönetime karşı yapılan şikayetleri azaltıcı önlemlerin acilen alınması gerekmektedir.

Ülkemizde denetim mevzuatının yeterli düzeyde olduğu söylenebilir. Denetim sistemindeki sorunların, daha çok uygulamadan kaynaklandığı görülmektedir. Denetim kurumlarının daha bağımsız hale getirilmesine ve denetimin daha uzman kişilerce yapılmasına özen gösterilerek denetim faaliyeti ve sonuçlarının pozitif yönde gelişmesine katkı sağlanmalıdır. Bilgi çağını yaşadığımız günümüzde bilgi teknolojilerinden yararlanarak denetim sürecinin daha etkin yapılmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır. Kamu yönetiminde denetim olmadan

yönetimin kontrol edilemeyeceği ve dolayısıyla kaliteli kamu hizmeti sunulamayacağı söylenebilir.

### KAYNAKÇA

ABDİOĞLU, Hasan (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11, s.79-102.

ABID, Naimatullah (1998). “Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım”. (Çev. Derya KUBALI), *Sayıştay Dergisi*, Sayı:29, (Nisan-Haziran), s.104-127. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 30.08.2011).

ACAR, Tunay (2009). *Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi. Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 19.10.2011).

AKBULUT, Erol (2003). “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51, (Temmuz-Aralık), s. 3-15. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 30.08.2011).

AKGÜN, S. Baydar (2007). “Yönetim Etiği Açısından Türkiye’deki Kurumsallaşma Çabaları Kamu Görevlileri Etik Kurulu”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 455, s.81-111.

AKPINAR, Elçin (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 19.02.2011).

AKYEL Recai, KÖSE H.Ömer (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, s.9-24.

- AL, Hamza (2007a). “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”. (Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen). *Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar* içinde (s. 1-23). Ankara: Nobel Yay.
- AL, Hamza (2007b). “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:40, Sayı:4, Aralık 2007, s.45-61.
- ALTUN Murat, KULUÇLU Erdal (2005). “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”. *Sayıştay Dergisi* Sayı:56 (Ocak-Mart) s. 23-51. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 10.08.2011).
- ARIN Tülay, KESMEZ Necdet ve GÖREN İhsan (2000). *Devlet Reformu Parlamento ve Sayıştay Denetimi*. Tesev Yayınları, İstanbul.
- ASLAN, Bayram (2010). “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:77, (Nisan-Haziran), s.63-86. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 10.11.2011).
- ASLAN, Bayram (2008). *Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 22.02.2011).
- ATAY, Cevdet (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- BALCI, Asım (2005). “Türkiye AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38, Sayı:4, Aralık 2005, s.23-37.
- BOZOĞLU, Menekşe (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 19.02.2011).

- CİĞERCİ, İsmail (2007). *Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve İç Denetim*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyonkarahisar. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 19.10.2011).
- COŞKUN, Bayram (2002). “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı:437. s.81-104.
- COŞKUN, Bayram (2005). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 77. Sayı:448, s. 13-45.
- DEMİR, Konur Alp (2012). *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 28.02.2013).
- DERDİMAN, R. Cengiz (2006). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni*, Alfa Akademi, Bursa.
- DOĞANYİĞİT, Sadettin (1993). “Feedback Denetimi ve Sayıştay” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:11, (Ocak-Mart), s.34-40.  
<http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 25.10.2011).
- ERGUN, Turgay (1997). “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:30, Sayı:4, Aralık, 1997, s.3-15.
- ERHÜRMAN, Tufan (2000). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”. *A.Ü.H.F. Dergisi*, Cilt: 49, Sayı:1-4 s.155-180.
- ERYILMAZ, Bilal (2004). *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, Bursa.
- ERYILMAZ, Bilal (2007). *Kamu Yönetimi*, Okutman yayıncılık, İstanbul.
- EŞKİ, Hülya (2003). *Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi, Konya, <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 18.12.2011).

- FALAY, Nihat (1997). “Denetim Verimlilik Etkenlik Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”. *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı:25 (Nisan-Haziran), s.18-30. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 30.10.2011).
- GÖZÜBÜYÜK, A. ŞEREF (2006). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÜNLER, Serkan (2006). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 22.02.2011).
- GÜREDİN, Ersin (2000). *Denetim*, Beta Yayınları, İstanbul.
- GÜRKAN, Nazmi Zarifi (2009). *Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim Uygulaması ve İç Denetim Algısı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 10.12.2011).
- İŞİK, Gülden Gündüz (2006). *1980'den Sonra Türkiye'de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 19.02.2011).
- İLHAN, Mustafa (2007). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasının Bütçe ve Denetim Üzerine Etkileri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 10.10.2011).
- İNAN, Atilla (1984). “Etkenlik Denetimini Sayıştay'da Gerçekleştirebilme Koşulları”. *Amme İdaresi Dergisi*, 17, (4), s. 93-108.
- İNAN, Atilla (1997). “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”. *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı:25 (Nisan-Haziran). s.43-59. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 21.09.2011).
- KAHRAMAN, Mehmet (2011). “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”. *MKÜ S.B.E. Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16, s. 355-373.

- KARTALCI, Kadir (2007). *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 10.09.2011).
- KHAN, M. A. (1995). “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”. (Çev.: Faruk EROĞLU), *Sayıştay Dergisi*, Sayı:19, (Ekim-Kasım), s.15-30. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 10.09.2011).
- KESTANE, Doğan (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”. *Maliye Dergisi*, Sayı 151, s.128-142.
- KÖKSAL, Erhan (1974). “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No 7, Sayı 1(Mart), s.51–61, 1974.
- KÖSE, H. Ömer (1999). “Denetim ve Demokrasi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:33 (Nisan-Haziran) s.62-85. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 10.11.2011).
- KÖSEOĞLU, Özer (2007). “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”. (Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen). *Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar* içinde (s. 309-338). Ankara: Nobel Yay.
- KULAKSIZ, Harun (2008). *Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 10.04.2011).
- KULUKÇU, Erdal (2006). “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63 (Ekim- Aralık), s.3-37. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 18.08.2011).
- KURDOĞLU, H. İbrahim (2008). *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap verebilirlik Açısından İncelenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya. <http://tez2.yok.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 10.03.2011).

- KUTLU, Önder (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- MUTTA, Serdar (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Kitap, İstanbul.
- ÖNER, Şerif (2001). “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algıları” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:10, Sayı:2 s.51-67.
- ÖZBUDUN, Ergun (1998). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZDEN, Kemal (2007). “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”. (Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen). *Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar* içinde (s. 384-410). Ankara: Nobel Yay.
- ÖZER, M. Akif (1998). “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:28 (Ocak-Şubat), s. 92-113. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 08.10.2011).
- ÖZER, M. Akif (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara.
- ÖZER, M. Akif (2006). “Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi” *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 78, Sayı: 452, s. 1-26.
- ÖZER, Hüseyin, (1992). “Performans Denetimi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:7 (Ocak-Mart), s.30-39. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 10.08.2011).
- ÖZEL, Mehmet (2008). “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”. (Ed. Mehmet Özel, Veysel Eren). *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde (s. 231-275). Konya: Çizgi Kitabevi.
- PEKER, Ömer (2000). “Yönetimde Değişme ve Gelişmeler” *Sayıştay dergisi*, Sayı: 36 (Ocak-Mart) s.3-24. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 15.08.2011).



- POLAT, Burak (2009). *Kamuoyu Denetimi: Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara. <http://tez2.yok.gov.tr/>. ( Erişim Tarihi: 28.02.2013).
- SALİ, A. Osman (1995). “Mali Denetimin Anayasal İlkeleri” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:16 (Ocak-Mart), s. 3-11. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 30.09.2011).
- SANAL, Recep (2002). *Türkiye’de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. TODAİE Yayın No: 314, Ankara.
- SARAN, Ulvi (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Atlas Yayıncılık, Ankara.
- SEYDİOĞLU, B. Burcu (2011). *2002 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş. <http://tez2.yok.gov.tr/>. ( Erişim Tarihi: 28.02.2013)
- SÖZEN, Süleyman (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- ŞAHİN, Ramazan (2010). “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 468, s.131-158.
- TAHTALIOĞLU, Hava (2011). *Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktör Olarak Bürokrasi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum. <http://tez2.yok.gov.tr/>. ( Erişim Tarihi: 28.02.2013)
- TORTOP, Nuri (1974). “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1 s.27-50.
- TORTOP, Nuri (1998). “Ombudsmanlık Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 1, s. 3-11.

- ULUĞ, Fevzi (2004). “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2 s.97-122.
- ULUSOY, Yasin (2006). “Halka Açık Anonim Ortaklıklarda Bağımsız Dış Denetimin Fonksiyonları ve Denetçi Bağımsızlığı”. *Dokuz Eylül Üniv. H.F.D.* Cilt:7, Sayı:2, s.265-300. <http://web.deu.edu.tr/hukuk/egitimogretim/hfd.htm> (Erişim Tarihi: 08.12.2011).
- UZUN, Yaşar (2007). “İnsan Kaynakları İle İlgili Risklerin Yönetilmesi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:66-67 (Temmuz-Aralık), s. 53-66. <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=2> (Erişim Tarihi: 30.10.2012).
- YAĞMURLU, Aslı (2009). “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 1, s.87-104.
- YILDIRIM, Murat (2009): “Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık Yada Müşteri Odaklılık”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:10, Sayı:1, Yıl:2009, s.99-115.

### **Kanunlar**

T.C. 1982 Anayasası.

TBMM İçtüzüğü

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun.

2575 sayılı Danıştay Kanunu.

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.

178 sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.