

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Mesut ÇOBAN

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ DENETİM

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2014

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Mesut ÇOBAN

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ DENETİM

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Seçkin YAVUZDOĞAN

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2014

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Mesut ÇOBAN'ın bu çalışması jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Yrd. Doç. Dr. Ferman DEMİRKOL (İmza)

Üye (Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Seçkin YAVUZDOĞAN (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Kürşat ERSÖZ (İmza)

Tez Başlığı: Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 27/06/2014

Mezuniyet Tarihi : 11/09/2014

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT
Müdür

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	v
ÖNSÖZ	vi
ÖZET	vii
SUMMARY	viii
GİRİŞ	i

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ve KAMU YÖNETİMİ

1.1	Kamu Yönetimi (İdare) Kavramı	5
1.2	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	7

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ ve ÖRGÜTLENMESİ

2.1	Türk Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri	11
2.2	Türk Kamu Yönetimine İlişkin Anayasal İlkeler	13
2.3	Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi	14
2.3.1	Merkezi Yönetim	15
2.3.1.1	Cumhurbaşkanı	15
2.3.1.2	Bakanlar Kurulu	16
2.3.1.3	Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı	17
2.3.2	Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı	19
2.4	Yerinden Yönetim	19
2.4.1	Mahalli İdareler	20
2.4.1.1	İl Özel İdaresi	20
2.4.1.2	Belediye	21
2.4.1.3	Büyükşehir Belediyesi	21
2.4.1.4	Köy	22
2.4.2	Hizmet Yerinde Yönetim Kuruluşları	22
2.4.3	Bağımsız Yönetimsel Otoriteler	23
2.4.4	Kalkınma Ajansları	23

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM ve İDARİ DENETİM

3.1	Denetim Kavramı.....	25
3.1.1	Denetimin Tanımı	26
3.1.2	Denetimin Tarihsel Gelişimi	29
3.1.3	Denetimin Amacı	32
3.1.4	Denetimin Aşamaları.....	33
3.1.5	Denetimin Kapsamı.....	34
3.2	Denetimin Hukuki Dayanakları	34
3.3	Denetimin İlkeleri	35
3.3.1	Nesnellik İlkesi.....	36
3.3.2	Hukukilik İlkesi.....	36
3.3.3	Dürüstlük İlkesi	36
3.3.4	Bağımsızlık İlkesi.....	37

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM TÜRLERİ

4.1	Denetleyenin Statüsüne Göre Denetim.....	38
4.1.1	Yargısal Denetim.....	38
4.1.2	Siyasal Denetim.....	39
4.1.3	Ombudsman Denetimi.....	41
4.1.4	Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Denetimi	42
4.1.5	Kamuoyu (Baskı Gruplarının) Denetimi	43
4.1.6	İdari (Yönetsel) Denetim.....	45
4.2	Kapsamına Göre Denetim.....	45
4.2.1	Genel Denetim.....	45
4.2.2	Özel Denetim.....	46
4.3	Kamu veya Özel Kesim Denetimi	46
4.3.1	Kamu Kesimi Denetimi.....	46
4.3.2	Özel Kesim Denetimi	47
4.3.3	Bağımsız Dış Denetim	47
4.4	Uygulanma Zamanına Göre Denetim	47
4.4.1	Sürekli veya Süreksiz Denetim	47
4.4.2	Önleyici veya Düzeltici Denetim	48

4.5	İçeriğine Göre Denetim	48
4.5.1	Uygunluk Denetimi	49
4.5.2	Yerindelik Denetimi	49
4.5.3	Performans Denetimi.....	50
4.6	Yapılış Nedenlerine Göre Denetim.....	50
4.6.1	Zorunlu Denetim	50
4.6.2	İsteğe Bağlı Denetim.....	50
4.7	Girişim Yönünden Denetim.....	50
4.7.1	Re'sen Denetim.....	51
4.7.2	Dış Etki Üzerine Denetim	51

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM UYGULAMALARI

5.1	İdari Denetim Uygulamaları	53
5.1.1	Hiyerarşik (İç) Denetim	53
5.1.1.1	Kavram ve Kapsam.....	54
5.1.1.2	Kanunsuz Emir	55
5.1.1.3	İsti'taf Yoluyla Denetim	56
5.1.1.4	Mülki İdare Amirinin Denetimi	57
5.1.1.5	Teftiş Kurulları/Birimleri Marifetiyle Denetim	59
5.1.1.6	5018 Sayılı Kanun Kapsamında İç Denetim.....	60
5.1.1.7	Dış (Yüksek) Denetim	61
5.1.1.7.1	Devlet Denetleme Kurulu.....	62
5.1.1.7.2	Sayıştay.....	63
5.2	Vesayet Denetimi (İdari Vesayet).....	65

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI ve GELECEĞİ

6.1	Türkiye'de İdari Denetim Sisteminin Sorunları	73
6.2	Türkiye'de İdari Denetimin Geleceği	76

SONUÇ	82
--------------------	-----------

KAYNAKÇA.....	86
----------------------	-----------

ÖZGEÇMİŞ	92
-----------------------	-----------

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1 Türkiye'nin İdari Yapısı	14
Şekil 2.2 İçişleri Bakanlığı Teşkilat Şeması	18
Şekil 5.1 İdari İşlemlerin Geri Alınması	57

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri	TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
AR-GE	Araştırma Geliştirme	vd	Ve Diğerleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	VET	Verimlilik Etkinlik Tasarruf
DDK	Devlet Denetleme Kurumu	YDK	Yüksek Denetleme Kurumu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı		
DSİ	Devlet Su İşleri		
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu		
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması		
KHK	Kanun Hükmünde Kararname		
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü		
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu		
MEHTAP	Merkezi Hükümet Taşra Teşkilatı Araştırma Projesi		
MGK	Milli Güvenlik Kurulu		
MÖ	Milattan Önce		
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi		
p	Page		
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu		
s	Sayfa		
TAPDK	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu		
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi		
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti		
TCK	Türkiye Cumhuriyeti Karayolları		
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü		
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu		

ÖNSÖZ

Modern dünyada; bilgi düzeyinin yükselmesi, iletişimin hız kazanması, hükümetlerin eğitime ve AR-GE faaliyetlerine büyük oranda bütçe ayırmaları, hayatın her alanında yaşanan değişim ve gelişimi hızlandırmıştır. Bu çerçevede, tüm bu alanlarla ilgili olan yönetim bilimi de önemli değişikliklere maruz kalmaktadır. Bilindiği üzere, yönetim uygulamaları; planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdüm ve denetleme fonksiyonlarını içermektedir. Kuşkusuz tüm bu fonksiyonlar birbirlerini tamamlamakta ve desteklemektedir.

Herhangi bir kamu kurumunda, etkililiği ve verimliliği, dolayısıyla da performansı geliştirmek amacını taşıyan denetim fonksiyonu; ekonomik, teknolojik, siyasal, toplumsal ve kültürel gelişmelerden derinlemesine etkilenmektedir. Bu nedenle tüm bu gelişmeleri ulusal ve küresel boyutta izlemek gerekmektedir. İşte bu noktadan hareketle, bu çalışmada, yerli ve yabancı birçok eser içerik analizine tabi tutulmuş ve anlatılmak istenilen ana temalar bu araştırmanın kapsamı çerçevesinde ele alınmıştır.

Tezin konusunun ve kapsamının belirlenmesi ile çalışmanın her aşamasında, rehberlik ve katkılarını esirgemeyen, saygıdeğer hocam Yrd. Doç. Dr. Seçkin YAVUZDOĞAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Mesut ÇOBAN

Antalya, 2014

ÖZET

Kamu kurum ve idareleri (örgütleri), içinde yer aldıkları toplumlarda önemli düzeyde ekonomik ve sosyal rol oynamaktadır. Bu anlamda kamu örgütlerinin ürettikleri mal ve hizmetlerin toplum üzerinde, önemli sosyo-ekonomik etkileri bulunmaktadır. Kamu örgütleri, bu mal ve hizmet üretimini yasal amaçları doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Bu amaçların gerçekleşip/gerçekleşmediği olgusu ise ilgili kamu örgütünün etkililiği, verimliliği ve performans göstergeleri ile doğrudan saptanabilmektedir. Bu etkililiği ve verimliliği saptama faaliyetleri ise kurumun denetim fonksiyonu olarak adlandırılabilir. Yönetim, iyi işlemeyen bir denetim süreciyle kuşkusuz yetersiz ve eksik kalacaktır. Bu yüzden kurumların performanslarını geliştirebilmeleri için denetleme fonksiyonuna gereksinim duyulmaktadır. Kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlerin denetim fonksiyonunda da radikal değişimleri beraberinde getirdiği görülmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, denetim fonksiyonunda ortaya çıkan bu değişimlerin ayrıntılı olarak irdelenmesidir. Bu amaç doğrultusunda denetim fonksiyonunun tarihsel gelişimi, türleri ve yeni uygulamaları ele alınmaktadır. Ayrıca yönetim sistemlerine de değinilerek, Türk kamu yönetiminde geçmişte uygulanan, uygulanmakta olan ve önümüzdeki döneme ilişkin tasarlanan denetim uygulamaları değerlendirilmiştir.

Çalışmanın ulaştığı bulgular doğrultusunda, yaşanan değişimlerden birçoğunun kamu yönetiminin gelişmesinde oldukça önemli katkılar sağladığı; ancak özel sektörden alınan bazı denetim yöntem ve tekniklerinin başarılı bir biçimde kullanıldığını söylemenin güç olduğu ve Türkiye’de yapılan denetim alanındaki reform çalışmalarının istenen ölçüde başarılı olmadığı ve düzenlemelerin beklenen verimi sağlayamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Denetim, İdari Denetim, Hiyerarşi, İdari Vesayet

SUMMARY

ADMINISTRATIVE INSPECTION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY

Public institutions and organizations have significant economic and social roles in the societies they are in. In this sense, the services and the goods produced by public organizations have great socioeconomic effects on society. Public institutions realize the production of these services and the goods according to its legal objectives. The fact that if these objectives are realized or not can be determined directly by the effectiveness, productivity of the public organization and performance indicators. Determining this effectiveness and productivity can be named as control function of the institution. There is no doubt that management will be insufficient and imperfect with a malfunctioning process. That is why institutions need control functions to improve their performances. It is seen that the changes in the perception of public administration has brought radical changes in control functions as well.

The aim of this study is to examine these changes in control function in detail. In accordance with this purpose, historical development of control function, its types and new practices are discussed. Additionally, by discussing management systems, the auditing implementations having implemented in the past, being implemented today and the auditing implementations devised for the upcoming period in Turkish public management is evaluated.

According to the findings this study has reached, It can be stated that most of the changes that has been experienced have added significantly to the improvement of public management, while it is difficult to state that the auditing methods and technics adopted from private sector are used successfully and it is deduced that the reform efforts made in Turkey in audit sphere do not succeed as desired and the regulations can not provide the expected return.

Keywords: Public Administration, Inspection, Administrative Inspection, Hierarchy, Administrative Guardianship

GİRİŞ

Günümüz dünyası, hızlı bir biçimde sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda değişim ve dönüşümlere tanıklık etmektedir. Bu değişim ve dönüşüm dalgası, pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de ciddi kırılmalar meydana getirmektedir. Artık kamu yönetimi anlayışı; saydamlık, katılımcılık, verimlilik ve hesap verilebilirlik olgularını içeren sadeleşmiş bir yapıya yönelmiş durumdadır. Son dönemde önem kazanan, kamu yönetiminde verimlilik ve hesap verilebilirlik olguları, kamu yönetiminde denetim unsurunun önemini artırdığı gibi denetim anlayışında da değişiklik yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yaşanan değişiklikler paralelinde, hata ve yanlış arayan, işin tamamlanmasından sonra yapılan klasik denetim anlayışından, rehberlik ve eş zamanlı denetim anlayışına geçildiği ve bu geçişin temelinde, yönetim anlayışındaki dönüşümün etkili olduğu görülmektedir.

Bu dönüşüm sonucunda özellikle önem kazanan, kamu yönetiminin verimlilik açısından denetlenmesi, yakın bir geçmişe sahiptir ve kamu yönetimine özel kuruluşlardan geçmiştir. Bu anlayışa göre; denetimin amacı, bir yönetimin önceden belirlediği hedeflere ve vizyona ulaşma düzeyini ölçmek ve belirlemektir. Bu belirleme ve ölçme sürecinde, çok sayıda yöntem ve teknik kullanılmakta olduğu ve son yıllarda bu yöntem ve tekniklerde, epeyce değişikliklerin ortaya konulduğu görülmektedir. Kuşkusuz bu yöntem ve tekniklerden, en uygununu seçmek ve kullanmak, yönetimin etkililiğini artırdığı kadar, denetim fonksiyonunun da etkililiğini artıracaktır.

Herhangi bir kamu kurumunda etkililiği ve verimliliği, dolayısıyla da performansı geliştirme amacını taşıyan denetim fonksiyonu; hukuksal, ekonomik, teknolojik, siyasal, toplumsal ve kültürel gelişmelerden derinlemesine etkilenmektedir. Bu nedenle tüm bu gelişmeleri, ulusal ve küresel boyutta izlemek gerekmektedir.

Son dönemde, dünya ülkelerinin ekseriyetinde, kamu yönetimi ve denetimi anlayışı hızlı bir değişim ve gelişim gösterirken, Türkiye de bu süreçten etkilenmiştir. Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma/kurgulanma çalışmaları özellikle, Osmanlı Devletinin son döneminden itibaren güncelliğini koruyarak, Cumhuriyet tarihi boyunca da devam eden değişim/gelişim çalışmaları, 1980 sonrasında ivme kazanmış ve 2000'li yıllarda daha da hızlanmıştır.

2003 yılında yürürlüğe giren, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetim sisteminde büyük bir değişim yaşanmıştır. Ancak en büyük kırılma, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek yürürlüğe giremeyen, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin

Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun hazırlanması ile olmuştur. Adı geçen Kanun, her ne kadar yürürlüğe girememiş olsa da öngördüğü değişim, Türk bürokrasisine tesir etmiş ve sonraki yıllarda çıkarılan bazı kanun ve KHK'lar ile 5227 sayılı Kanun ile yapılmak istenen birçok husus sisteme dâhil edilmiştir.

Avrupa Birliği uyum süreci çalışmaları kapsamında, alelacele çıkarılan, 5018 sayılı Kanun, mevcut Türk kamu yönetimine beklenen/istenen uyumu gösterememiştir. Aynı şekilde, yürürlüğe giremeyen, 5227 sayılı Kanunun uygulanmasına yönelik peyderpey çıkarılan kanun ve KHK'larla, Türk kamu yönetimi ve denetimi sistemindeki karmaşıklık daha da artmış, beklenen verim sağlanamamıştır.

Bu çalışmada; Türk Kamu yönetimi ele alınarak, idari (yönetmel) denetim sistemi incelenmiş, sorunsallar ve çözüm önerileri değerlendirilmiştir. Bu kapsamda yerli ve yabancı birçok eser incelenmiş ve sonuçları tartışılmıştır.

Araştırmanın Amacı

Günümüz toplumlarında, kamu örgütlerinin, yönetimleri altındaki halka karşı yükümlölükleri artmıştır. Bu anlamda halk, devletten önemli beklentiler içerisinde. Ancak kamu örgütleri sağlık, eğitim, güvenlik alanlarında hizmet üretirken, kamusal kaynakları optimum ölçüde kullanmak durumundadır. Kamusal kaynakların, etkili ve verimli kullanılmasında idari denetiminin önemi büyüktür. Bu açıdan, Türk kamu yönetiminde idari denetim sisteminin araştırılması önem taşımaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada dolaylı araştırma yöntem ve teknikleri kullanılmıştır. Bu bağlamda, konu ile ilgili kitap, dergi ve makaleler incelenmiştir. İncelenen kitap, dergi ve makaleler içerik analizine tabi tutulmuştur. Aynı zamanda araştırmacı, kişisel mesleki deneyimlerini de çalışma içerisinde aktarmaya çalışmıştır.

Araştırmanın Sunuş Sırası

Çalışma yedi ana başlıktan oluşmaktadır: Giriş başlığı, araştırmanın genel değerlendirilmesini, amacını ve yöntemini içermektedir. İkinci başlıkta, yönetim ve kamu yönetimi kavramı tanımlanmakta, yeni kamu yönetimi yaklaşımı hakkında bilgiler verilmekte ve Türk kamu yönetimi tarihsel bir görüş açısı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Üçüncü başlıkta ise Türkiye'de kamu yönetiminin özellikleri ve örgütlenmesi açıklanmaktadır.

Dördüncü başlıkta, denetim kavramı ayrıntılı bir biçimde, hukuki ve yönetsel dayanakları ile birlikte ele alınmakta, arkasından denetimin ilkeleri açıklanmaktadır. Beşinci başlıkta, denetim türleri sınıflandırılmakta ve her birisi kısaca açıklanmaktadır. Altıncı başlıkta, Türkiye’deki idari denetim sisteminin uygulamaları ve işleyişi, yapılan yeni düzenlemeler de göz önünde bulundurularak ele alınmaktadır.

Yedinci başlık içeriğinde de Türk idari denetim sisteminin sorunları, son yıllarda yaşanan gelişmeler özetlenmekte ve Türk idari denetim sisteminin geleceğine ilişkin öngörülerde bulunmaktadır.

Çalışma, genel değerlendirme ve sonuç bölümü ile sonlandırılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM ve KAMU YÖNETİMİ

Birden fazla kişinin, bir arada yaşamaya başlamasıyla ortaya çıkmaya başlayan yönetim kavramı, devlet örgütünün ortaya çıkmasıyla kamu yönetiminde de var olagelmıştır. Kolektif hedeflere ulaşmak için örgütlenmiş grubun; faaliyetlerinin planlanması, yönlendirilmesi, eşgüdümü ve kontrol edilmesi ile ilgili tüm gayretleri kapsayan yönetim, belirlenmiş hedeflere etkili ve verimli bir şekilde ulaşma amacına yönelik teşekkül olma sürecidir.

Yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için örgüt faaliyetlerinin planlanması, teşkilatlandırılması, yönlendirilmesi ve eşgüdümlenmesi ile kontrol edilme sürecidir. Yönetici, kendisine bağlı olarak çalışanların işlerini planlar, eşgüdümleme ve kontrol araçlarını öngörür (Akat ve Budak,1999: 7).

Yönetim, sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi olarak nitelendirilmektedir. Yönetim, başkaları ile birlikte ve onlar vasıtasıyla amaçlara ulaşmaya çalışmaktır (Koçel, 2007: 15).

Yönetim, örgütün elindeki kaynaklarını planlayarak, organize ederek, işleri yürüterek ve kontrol ederek, etkili ve verimli bir şekilde kullanması ve amaçlarını gerçekleştirmesi sürecidir (Ülgen ve Mirze, 2007: 21).

Kamu örgütünün (kuruluşunun) öncelikli ve temel amacı, kamu yararına yönelik kamu hizmeti üretmektir (Simon, Smithburg ve Thompeson, 1985: 21). Kamu yönetimi bilimi, yıllardan beri, tüm vatandaşlara, dahası, ülkede bulunan tüm insanlara (yabancılar dâhil) daha iyi, daha kaliteli kamu hizmeti nasıl üretilebilir, kamu örgütleri nasıl daha verimli olabilir, kamu hizmetlerini, kamu kuruluşları doğrudan kendisi mi üretmelidir, yoksa “ticari hale getirilmeden” çok yakın denetim ve gözetim altında, özel sektöre mi ürettirmelidir ya da hangi kamu hizmetleri özel sektöre yaptırılmalıdır konuları sürekli araştırılmaktadır (Öztekin, 2012: 146)?

Yönetim (idare), genel anlamda, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı beşeri faaliyetlerin tamamını kapsayan süreci ifade eder (Gözler, Kaplan, 2011:9). Başka bir deyişle ve en genel ifadesiyle yönetim, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmede, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, başka bir

deyişle, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır. Yönetim, hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerlidir.

Ülkemizde, Kara Avrupa'sında olduğu gibi, kamu yönetimine kısaca yönetim ya da idare denilmektedir. Buna karşın Anglo-Amerikan ülkelerinde, kamu kesimi için, kamu yönetimi deyiimi kullanılmaktadır. Kamu yönetimi deyiimi ülkemizde de hem hukuk hem yönetim bilimi alnında kullanılmaya başlanmıştır (Gözübüyük, 2012: 3).

1.1 Kamu Yönetimi (İdare) Kavramı

Devletin siyasal ve yönetsel örgütlenmesini, teorik ve pratik açılardan inceleyen ve devletin faaliyetlerine uygulanan bir bilim dalı olarak tanımlanan kamu yönetimi, bugün bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemi gittikçe artan akademik bir disiplin niteliği kazanmıştır. Yönetici yetiştirmek üzere, resmi okulların kurulması oldukça eskiye dayanmasına rağmen, kamu yönetiminin farklı bir alan, bir disiplin olarak incelenmesi ve öğretiminin başlaması oldukça yenidir (Polatoğlu, 2003: 61).

Türklerde kamu yönetimi ile ilgili kaleme alınan, Kutadgu Bilig (Yusuf Has Hacıp), Siyasetname (Nizam-ül Mülk), Asafname (Lütfi Paşa) önemli eserler olup, Fatih Sultan Mehmet döneminde, Osmanlı İmparatorluğunda, yönetime idareci yetiştirmek üzere açılan Enderun, dünyanın bilinen ilk kamu yönetimi akademisi olarak bilinmektedir.

Bir disiplin olarak kamu yönetimi deyiimi, ilk kez Fransız yazar Charles Jean Bonin tarafından kullanılmış (Akın, 2000: 77), bilimsel çalışma olarak kamu yönetimi, en çok Amerika Birleşik Devletlerinde gelişmiştir. ABD başkanlığı da yapmış olan, Wilson “*Kamu Yönetimi Hakkında Çalışma (The Sdudy of Administation)*” adlı makalesinde kamu yönetiminin kapsamını belirlemiştir (Wilson, 1961: 63-73). Türkiye’de, bir bilim dalı olarak kamu yönetimi alanında çalışmalar, 1950’lerin ortalarında başlamıştır; ancak kamu yönetimi öğretiminin tarihi, Osmanlı Devleti dönemine, 15. yy’ a kadar uzanır (Polatoğlu, 2003: 71).

Kamu Yönetimi, toplumu her yönden kuşatan ve etkileyen özelliğiyle, bilim dalları ve meslek alanları içinde önemli ve özgün bir yere sahiptir. Meslek olarak, çok eskilere giden bir geçmişi olmakla birlikte, akademik bir disiplin olarak henüz gençlik çağlarını yaşamaktadır. Yaklaşık 150 yıllık bir bilimsel birikimden sonra kamu yönetimi, bugün dünkünden daha güçlü, daha etkili ve daha önemli bir konuma ulaşmıştır. Yeni yüzyılın karmaşık ve derin sorunları karşısında kamu yönetimi, devletin kamu politikaları üreten, uygulayıcı ve düzenleyici kolu olarak, belki de hiç olmadığı kadar kritik bir değer kazanmıştır (Eryılmaz, 2011: vii).

Burada değinilmesi gereken başka bir husus da idare hukuku açısından kamu yönetiminin (idarenin) ne olduğudur. Bu açıdan kamu yönetimi (idare), en geniş anlamıyla devletin tüm faaliyetlerini, daha dar anlamıyla, yasamanın dışındaki devlet faaliyetlerini, en dar anlamıyla ise yasama ve yargı dışındaki devlet faaliyetlerini ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Kalabalık, 2014: 1).

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içerir. Bu her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini kapsayan bir tanımlamadır. Bilinen anlamda kamu yönetimi (idare) dendiğinde; yasama, yargılama ve belli ölçüde hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşları içerir (Gözübüyük, 2012: 4).

Her alanda yaşanan gelişme ve değişim, yönetim alanında da açıkça görülmektedir. Yönetimde yaşanan değişim, her geçen gün önemi artan kamu yönetimi alanında da beklendiğinden fazla hissedilmiştir.

Weber, kamu yönetimi alanında ideal tip saydığı bürokrasinin, tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın en iyi işleyen, en verimli ve en üstün sonuçlar vereceğini, bürokratik kamu yönetimi anlayışının, öteki yönetim anlayışlarına göre üstünlüğünün bulunduğunu, doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, birlik/bağlılık, çekişmenin azaltılması gibi devlet yönetimi için elzem niteliklerin, bürokratik devlet yönetimi ile temin edilebileceğini savunmuştur (2000: 307-308).

Ancak, 1980'lerden sonra, kamu yönetimi organizasyonunda ve kamusal faaliyetlerde önemli derecede değişiklik yaşanmış ve bu değişime Anglo-Sakson ülkeler (özellikle İngiltere) öncülük etmiştir. Kamu yönetimi alanında ve kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan bu değişikliklerin tamamı yeni kamu yönetimi olarak adlandırılmıştır. Bu değişimi, devlet yönetiminde meydana gelen gereksinimler ve koşullar doğurmuş; kamusal faaliyetler, ekonomik, sosyal ve idari yapı yeniden yorumlanmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında, genellikle şu düzenlemelerin yapılması önerilmektedir (Özpençe ve Özpençe, 2013: 202):

- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının öncelikle ekonomik içerikli olanlardan başlayarak küçültülmesi;
- Bu faaliyet alanlarının da özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde, yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletmesi;
- Geleneksel bürokratik anlayışın terk edilerek, yerinden yönetimci bir eğilimin gündeme getirilmesi;
- Tek merkezden yönetilen kamu yönetimi yapılanmasından vazgeçilmesi;

- Örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutularak, buna göre değerlendirilmeleri;
- Örgüt içi düzenlemeler ve uygulamalarda esnek ve çeşitlilik sağlanabilmesi;
- Performans ölçümlerine göre değerlendirmelerin yapılması;
- Denetim standartlarının güçlendirilmesi;
- Yerel yönetim hizmetlerinin özel sektör girişimcilerine bırakılması;
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabete dayalı bir seçim sürecine tabi olunması;
- Vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçiş ile birlikte hizmetten yararlananlardan hizmet bedeli alınması;
- Kamu hizmeti tanımının içerik değişikliğine uğramasıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının, 1980’lerde yaşanan kırılmalarla şekillendiği gözetildiğinde, o zamana kadar kamu yönetimine egemen olan yaklaşım ve pratikleri eski (ortodoks ya da klasik) gelenek içinde değerlendirmek mümkündür. “Eski” tanımı tarihsel olarak, devlet idaresinin kamusal alana yansıdığı ilk çağlara kadar götürülebilir. Ne var ki, burada bilimsel ve sistematik uygulamalar setini referans almak gereği dikkate alındığında “eski” ile işaret edilen dönemi, kamu yönetiminin entelektüel bir söylem ve bilimsel bir yaklaşım olarak filizlendiği (Rutgers, 1997) 19. yüzyıldan başlatmak daha doğru görünmektedir. Bu noktada Woodrow Wilson’un 1887’de yayınladığı “*Kamu Yönetimi Çalışması*” adlı denemesi, kamu yönetiminin bir disiplin olarak doğuşu açısından başlangıç olarak kabul edilmektedir. Wilson’ın bu çalışmayla pozitivist ilkeleri, kamu yönetimine uyguladığı kabul edilir. Pozitivist gelenek değerlerin, olgulardan ayrılmasıyla sosyal gerçekliğin nesnel olarak bilinebileceği inancına dayanmaktaydı. Bu görüş kamu yönetimine siyaset/yönetim (policy/administration) ayrılığı şeklinde yansımıştır (Dobuzinskis, 1997: 299-300).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı olarak kabul edilen ve kamu yönetiminde katı hiyerarşi, merkeziyetçilik, gizlilik, kuralcılık ve bürokrasi olarak kendini gösteren Weberyen anlayış, 1970’li yılların sonlarına kadar sürmüştür (Eryılmaz, 2013: 48-49).

1.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Performansa, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapan yeni kamu yönetimi yaklaşımları, dünyanın hemen her ülkesinde değişik ölçülerde uygulamaya geçirilmektedir (Eryılmaz, 2004: 58).

Kamu hizmetleri, yönetim hukukunda geleneksel olarak idari, iktisadi, sosyal, bilimsel ve teknik kamu hizmetleri olarak dört grupta ele alınmaktadır. Tarihi süreç incelendiğinde ilkinin (idari) devletlerin ilk defa ortaya çıktıkları dönemlerden bu yana yürütüldüğü, diğerlerinin ise sanayi devriminden sonra yaygınlık kazanmaya başladıkları ve özellikle 1950’li yıllarda altın çağlarını yaşadıkları; 1980’lerden günümüze doğru gelindiğinde ise farklı bir sürece girildiği, son üç tür bakımından devletlerin yavaş yavaş geri çekildikleri, geleneksel birinci tür hizmetlerin bile sunum yöntemleri bakımından değişmeye başladıkları görülmektedir. Günümüz anlayışı, doğrudan hizmet sunma yerine; alt yapıyı hazırlama, gözetim ve denetim ile vatandaş memnuniyetini sağlama konularına odaklanmaktadır (Bilgiç, 2008: 27-28).

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı dönüşüm, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışında meydana gelen gelişmedir. Demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin sunduğu olanaklar da halkın kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki duyarlılığının gelişmesine ortam hazırlamıştır. Bu süreç, dikkatlerin denetim kurumlarına çevrilmesini ve bu kurumlardan beklentilerin yükselmesini kaçınılmaz kılmıştır. Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asırdır. Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır ve vatandaşlara karşı, parlamentonun, hükümetin, her bakanlığın ve tüm idarenin yükümlü olduğu bir ödevdir (Akyel ve Köse, 2010: 17).

Geleneksel sorumluluk anlayışının kamu yönetiminden beklentileri, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekirliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlı kalmıştır. Bunlara ilave olarak kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, malvarlığının, insan gücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, bir başka deyişle sosyal, ekonomik, çevresel vb. etkilerinin iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının mümkün kılınması çağdaş sorumluluk anlayışının bir gereğidir. Hükümet politikalarının toplumsal etkileri hakkındaki bilgi talepleri artmaktadır. Siyasetçiler ve halk, artık kamu kurumlarının yalnızca para ve para ile ilişkili süreçler hakkında hesap verme sorumluluğunu yeterli görmemektedir. Bunun bir sonucu olarak, son yıllarda kamu kurumları, kamusal politikaların sosyal sonuçlarına ilişkin

olarak siyasetçilere ve halka artan ölçüde bilgi sunmaya çalışmaktadırlar (Akyel ve Köse, 2010: 17).

Kamu yönetiminin niteliğinde, işlevlerinde, örgütsel yapısı ve işleyiş süreçlerinde köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler, yönetim olgusunu belirgin ölçüde gündeme getirmiştir. Yönetişim yaklaşımı, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılmasını öngörmektedir. Bunun bir sonucu olarak ekonomik etkinlikler başta olmak üzere, kamunun birçok işlevlerinde önemli bir daralma yaşanmakta, buna karşın kamunun müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları da ortaya çıkmaktadır (Tutum, 1994: 28).

Yönetişim modelinde kamu, kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı oluşturmakta, fakat kamu hizmetini sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Kamu yönetiminin küçülmesi ve yetkilerini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi, kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır (Charbit, 2006: 17).

Yetkileri ve fonksiyonlarındaki değişimle birlikte, kamunun yapısı da benzer şekilde dönüşüme uğramaktadır. Bu süreçte, hiyerarşik örgütlenmeden, kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir örgütlenmeye geçiş söz konusu olup, Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapılı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmektedir. Bu durum, devletin mali görünümünü de zorunlu olarak değişime uğratmakta, kamu harcamalarının bileşimini, dağılımını ve denetimini daha karmaşık hale getirmektedir (Ergun, 1997: 8).

Yeni kamu yönetiminde vatandaş, devleti biçimlendiren, aktif rol alabilen, hesap sorabilen, katılımcı bir bireydir. Yeni kamu yönetiminde eskinin kendi varlığını devam ettirme eğilimi yerine, vatandaş için var olma eğilimi baskın gelir (Vigado-Gadot: 2004). Burada bir yönüyle vatandaş müşteri yerine koyan kamu işletmeciliği mantığı açıkça kendini gösterir.

Halka yakın olan ve kamu yönetimi birimlerinin etkinliğinin artırılmasını amaçlayan yeni kamu yönetimi, bu eğilimiyle adem-i merkeziyetçi bir yönelim hedeflemiştir. Kararların icracı birimler tarafından verilmesi, vatandaşla birlikte hareket edilmesi ve böylece vatandaşın sürece ortak edilmesi öngörülmüştür. 2003 yılında hazırlanan yeni kamu yönetimi tasarısı bu doğrultuda atılan radikal bir adım olarak ortaya çıkmış, ancak Türkiye'nin kendine özgü siyasal dinamikleri nedeniyle tasarı olarak kalmıştır. Yine de akim kalan örgütsel girişimler

yerine teknolojinin yardımıyla adem-i merkeziyetçilik kısmen ve bilinen tanımından sıyrılarak hayata geçirilmiştir. Kamu teşkilatının yükünün, e-devlet çalışmalarıyla azaltılması, vatandaşın hizmete daha kolay ulaşması, zaman ve kaynak tasarrufunun sağlanması amaçlanmış ve belli ölçüde gerçekleştirilmiştir. Bunda da 1980'lerden sonra giderek yükselen bir eğilim olan dijital teknolojinin etkilerini görmek mümkündür.

Özetlemek gerekirse, yeni kamu yönetimi anlayışı, katı hiyerarşik ve kapalı bürokratik yapı yerine, daha esnek, yatay ve yalın bir ağsal (matriks) yapının, yerel yönetimlerin ve adem-i merkeziyetçiliğin; küçük, hızlı ve etkili devletin, katılımcı ve müzakereci bir yaklaşımın, vatandaş odaklı şeffaf bir yönetim felsefesinin benimsendiği kamu politika ve uygulamalarını ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ ve ÖRGÜTLENMESİ

Türk kamu yönetimi sistemi, Fransız yönetiminin etkisiyle idari rejim ya da yönetsel düzen olarak nitelendirilmektedir. Bu günkü kamu yönetiminin örgütsel yapısı, kalın çizgileriyle, Osmanlı dönemindeki yapıya benzemektedir. Osmanlı Devletindeki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütü ve yerel yönetim kuruluşları ufak değişiklikler dışında olduğu gibi benimsenmiştir (Gözübüyük, 2012: 12).

Türk kamu yönetiminde; Tanzimat, I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemlerinin, günümüz kamu yönetimi ve siyasal sistemi ile işleyiş ve örgütlenmesinde önemli etkileri olduğu görülmektedir. Bu açıdan, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e yönetime ilişkin normatif unsurlar olan yönetim kurumlarının, düşüncesinin, kültürünün ve yöneticilerin icraatlarının miras kaldığı söylenmektedir (Demirel, 2011: 108). Bu miras, 1980’lerde yaşanan kırılmayla 1990’lara taşınmış, 2000 yılından itibaren Türk kamu yönetiminde köklü, kurumsal ve zihinsel değişim ve dönüşüm başlamıştır.

2.1 Türk Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

Türk kamu yönetimi sistemi; anayasa, kanunlar, idari düzenlemeler, yönetim ilkeleri ile kültüründen ve uygulamalardan kaynaklanan şu özelliklere sahiptir (Eryılmaz, 2013: 131-133):

- Kamu yönetimi, kuruluş ve görevlileri ile bir bütündür ve üniter devlet anlayışı içinde, merkez ve taşra teşkilatından oluşur.
- Türk kamu yönetimi genel çizgileri ile Osmanlı yönetim sisteminin devamı niteliğinde olup, önceleri yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esas, açıklık istisna iken; 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun kabul edilmesiyle saydamlık anlamında önemli mesafeler kaydedilmiştir.
- Merkeziyetçilik ilkesi egemen bir yönetim sistemine sahiptir. Ancak 2003 yılından itibaren uygulanan kamu yönetimi reformlarıyla, yerel yönetimler yeniden düzenlenerek idari ve mali kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik adımlar atılmış; idari ve mali özeklikten söz edilmiştir.
- Parlamenter demokrasi ile yönetilen Türkiye’de kamu yönetimi hem geleneksel hem de hukuksal-rasyonel bürokrasi özellikleri taşır.

- Kamu personel rejimi, kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlığa dayanır ve kamu personeli köken olarak genelde orta sınıftandır.
- Kamu yönetiminin çeşitli birimlerindeki yöneticiler ve çalışanlar, toplumun orta tabakasına mensuptur.

Bu özelliklerden de anlaşılacağı üzere, Türk kamu yönetimi teşkilat olarak; başkent örgütü, taşra örgütü ve yerel yönetimler şeklinde yapılanmış olup, ilk bakışta güçlü bir merkeziyetçiliğin hakim olduğu gözlemlenmektedir. Kamu yönetiminde, merkeziyetçilik hâkim olsa da özellikle son yıllarda mahalli idarelerin lehine yetki ve görev kayması yaşanmaktadır ve bu istikamette gelişmelerin devam edeceği öngörülmektedir.

Adem-i merkeziyetçiliğin dışında, merkeziyetçiliği yumuşatan ve kaynağını anayasadan alan diğer bir durum da yetki genişliğidir. 1982 Anayasası yetki genişliğini, diğer bir deyişle merkeze sormadan, merkeze ait yetkileri kullanabilme imtiyazını, il idaresinin başı olan valiye vermiştir (AY. m. 126). Yetki genişliği ilkesi Türk kamu yönetiminde hakim olan merkeziyetçiliğin diğer bir istisnası olarak kabul edilebilir.

Çevik'e göre "*yetki genişliği*" merkezi birimlerin birçok konuda bürokratik işlemleri azaltmak ve hizmetlerin daha hızlı sunulmasını sağlamak amacıyla taşradaki temsilcilerine yetkilerini devrederek onlara geniş yetki ve çalışma alanı sağlamasıdır (2012: 84-85).

Dayanağını Anayasadan alan ve Türk kamu yönetiminde hükümet politikalarının uygulanması ile idarede koordinasyon ve ahengin sağlanmasında önemli işlev görmekte olan günümüz il sisteminin geçmişinin, 1864 Vilayet Nizamnamesi olduğu söylenebilir. 7 Kasım 1964 Nizamnamesi ile livaların (sancakların) temel birim olduğu vilayet teşkilatı kurulmuştur. Osmanlı Avrupa'sında 10 vilayet ve 44 sancakta, Osmanlı Asya'sında 16 vilayet ve 74 sancakta, Osmanlı Afrika'sında 1 vilayet ve 5 sancakta uygulamaya giren bu sistemin, 22 Ocak 1871 de yeniden biçimlendirildiğini ve İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla hazırlanıp ilan edildiği görülmektedir. Bu sistemde, vilayette vali, livada mutasarrıf, kazada kaymakam en yetkili mülki amirdir (Ortaylı, 2012: 430).

Son yıllarda Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırması çalışmaları ve özellikle yürürlük tarihinde 30 ili tüm mülki sınırları ile büyük şehre dönüştüren, 6360 sayılı Kanunun (Resmi Gazete, 06.12.2012, 28489) uygulanmasıyla, konumu ve işlevselliği yeniden sorgulanmaya başlansa da köklü geçmişe dayanan il yönetiminin, yakın gelecekte de Türk kamu yönetim sisteminde, taşra teşkilatının temel taşı olmaya devam edeceği kuvvetle muhtemeldir.

2.2 Türk Kamu Yönetimine İlişkin Anayasal İlkeler

Yönetim hukukumuzun anayasal bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Yönetimi etkileyen ve yön veren birçok kural, özellikle 1961 ve 1982 anayasalarında yer almıştır (Gözübüyük, 2012: 22).

Anayasa, idare başlığı altında, kamu yönetiminin yapılanmasına ve işleyişine ilişkin bazı ilkeler getirmektedir. Anayasanın 123. maddesinde, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” hükmü ile 126. maddesinde, “*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*” hükmü yer almaktadır. Bir başka deyişle Anayasa, kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişinde “*merkezden yönetim*”, “*yerinden yönetim*” ve “*yetki genişliği*” ilkelerinin yürürlükte olduğunu belirtmektedir. Bu da Türk kamu yönetimi örgütlenmenin temel ilkeleridir.

Ülkemizde, Anayasa da yer alan ilkeler doğrultusunda idari teşkilatımız, “*merkezden yönetim*” ve “*yerinden yönetim*” şeklinde örgütlenmiş ve böylece karma bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu yapı özellikle taşrada açıkça hissettirmektedir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı ve yerel yönetim kuruluşları, aralarındaki iş bölümü ve vesayet ilişkisi içinde, kendileri için tanımlanan görevleri ifa etmekte ve yetkilerini kullanmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı (il yönetimi), görev ve yetkisi dahilindeki iş ve işlemleri, merkeze sormadan, merkeze ait yetkileri de kullanarak (yetki genişliği), gecikmeye meyden vermeden, yerel gereklilikleri de göz önüne alarak yapmaktadır.

Bir örgütte karar vermek için gerekli yetki örgütsel birimlere hiyerarşik kademelerine göre dağıtılır ve merkez ile taşra örgütü arasında yetki dağıtımında iki temel yaklaşım vardır: Birincisi, yetkinin tamamını merkezde toplamak, merkezden yönetim; ikincisi, yetkiyi tamamen yerel birimlere devretmek yerinden yönetimdir. Bir üçüncü yaklaşım ise merkezden yönetimin yumuşatılmış bir şekli olan ve merkezin hiyerarşik denetimi altında olan taşra birimlerine bazı yetkilerin devredildiği yetki genişliği ilkesidir (Polatoğlu, 2003: 92).

Anayasada kamu yönetim sistemi hakkındaki diğer bir düzenleme de mahalli idarelere ilişkindir. Anayasa mahallî idareleri; “*il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” şeklinde tanımlamakta ve “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*”

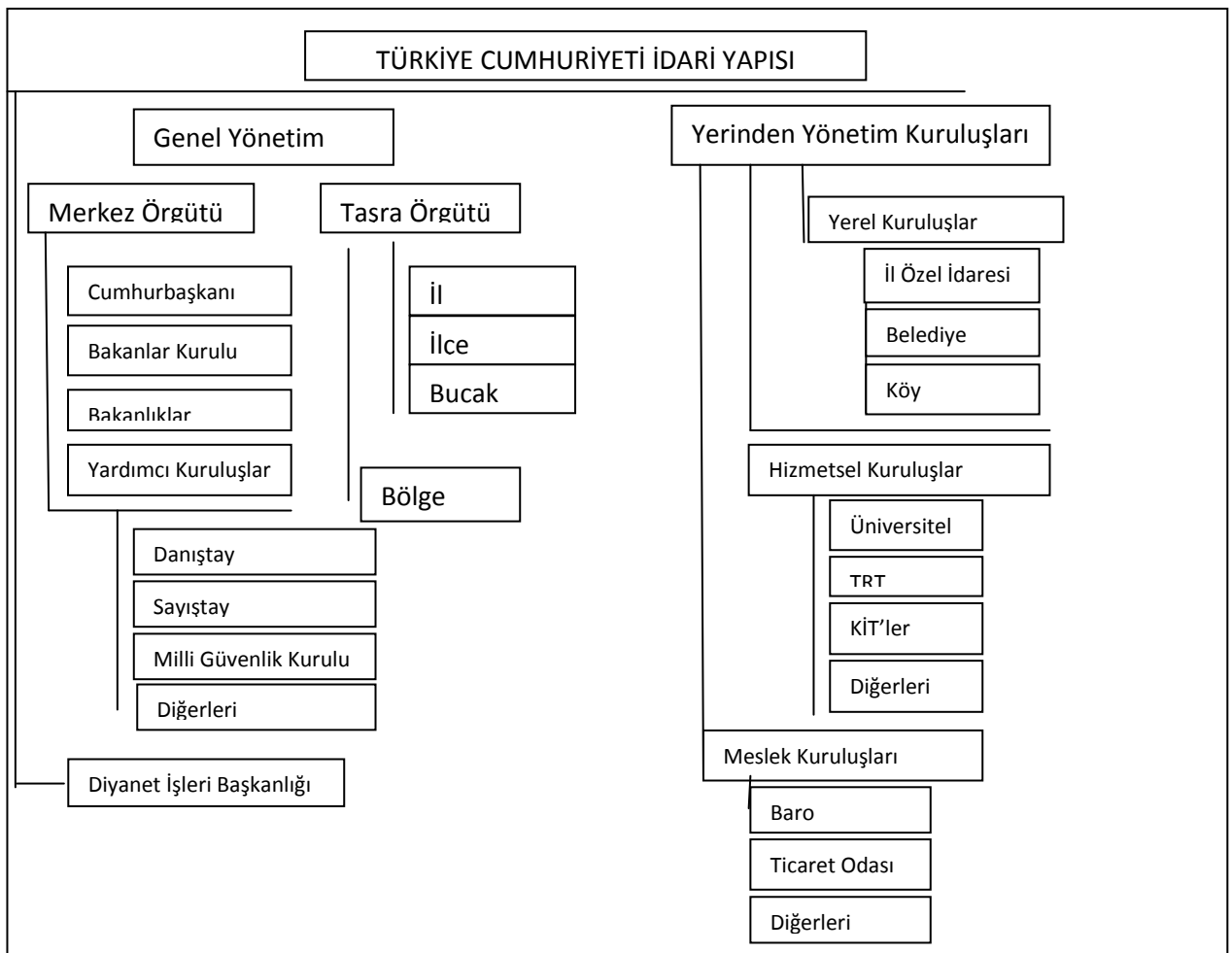
hükmü ile de idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini düzenlemiştir (AY. m. 127).

Ayrıca, Anayasanın 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmü yer almaktadır. Bazı istisnaları bulunan bu anayasal ilke, idarenin yargısal denetiminin dayanağını oluşturmaktadır.

2.3 Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Anayasaya göre, idari bir örgüt, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari bir işlemle kurulur ve tüzel kişilik kazanması da ya kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idari kararlar olur (A.Y. m. 123).

Ülkemizde bulunan idari kuruluşlar genel olarak aşağıdaki şekilde tablolandırılabilir.



Şekil 2.1 Türkiye'nin İdari Yapısı

Kaynak: (Gözübüyük, 2012: 73)

2.3.1 Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı işletilmesi ve kararların merkezden alınmasını; mali kaynak yönetiminin, personel işlemlerinin ve kamu yönetimi organizasyonunun, merkezi birimler veya onlara bağlı taşra birimleri tarafından yapılmasını ifade eder (Çevik, 2012: 83).

Merkezden yönetim, Anayasa'nın 123. maddesinde, *“idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”* hükmü ile ifade edilmiş, anayasal bir ilkedir. Başkent ve taşra örgütlerinden oluşan merkezi yönetimin başında; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar bulunur. Bunların dışında merkezi yönetimin bağlı ve yardımcı kuruluşları da bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı; il, ilçe ve bucak yönetimi olarak örgütlenmiştir. Gözübüyük, bu sayılanların dışında, bölge kuruluşlarını da merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak değerlendirmektedir (2012: 73).

2.3.1.1 Cumhurbaşkanı

“Cumhurbaşkanı” ve *“Cumhurbaşkanlığı”* devlet idaresinin, merkez teşkilatı içinde ilk sırada yer alan makamdır (Gözler, 2005: 115) 21 Ekim 2007 Halkoylamasıyla, Anayasanın cumhurbaşkanlığı ile ilgili hükümlerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle, cumhurbaşkanının 7 yıl olan görev süresi 5 yıla düşürülmüş, bir kez seçilebilme kuralı ikiye çıkarılmıştır. Bu değişikliklerle, Anayasanın cumhurbaşkanlığına aday gösterme ve seçim sürecine ilişkin maddeleri yeniden düzenlenmiştir. Değişikliklerden en göze çarpanı, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükmünün getirilmesidir (Gözübüyük, 2012: 73-74).

Yürütmenin iki unsurundan biri olan Cumhurbaşkanı, devletin birliğini temsil ve anayasal kurumların ahenkli çalışmasını temin eder. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin belirtildiği, Anayasanın 104. maddesinde, *“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir”* hükmü yer almakta ve takip eden ilgili maddelerdeki gösterilen şartlara uyarak, Cumhurbaşkanının yapacağı görev ve kullanacağı yetkileri sayılmaktadır.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve ikinci kez yeniden seçilebilecek olması, daha güçlü ve etkin bir konumda bulunmasına neden olacaktır. Aynı şekilde, bu güne kadar olmadığı halde bundan sonra, siyaseten sorumlu olması da gündeme gelecektir. Bu yeni durum Cumhurbaşkanı için Anayasada tanımlanan (bazen de tanımlanmayan) yetkilerin tam olarak kullanılması, hatta hükümete ait yetkilerin de

kullanılması, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, Başbakan ve bakanlara kendi göreve ve yetki alanlarında olan hususlarda talimat vermesi ve hükümetin çalışmalarını yerindelik açısından denetlemesi gibi konuların da gündeme gelmesine neden olabilecektir. Yeni durumda, doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olan, Devlet Denetleme Kurulu'nun da daha etkin çalışacağı beklenmelidir.

2.3.1.2 Bakanlar Kurulu

Parlamentar sistemlerde iki kanattan oluşan yürütme organının, birinci kanadını sorumsuz Cumhurbaşkanı oluştururken, parlamentoya karşı sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır (Kalabalık, 2014: 97). Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar Kuruluna, Hükümet de denir (Gözler ve Kaplan, 2011: 137). Bakanlar Kurulu yürütme yetkisini kullanır ve bu amaçla verilen görevleri yerine getirir.

Anayasanın 8. maddesinde; *'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.'* hükmü yer almakta olup; dar anlamda yürütme, Anayasanın da ifadesindeki gibi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu ifade eder. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun üyesi değildir; ancak, gerekli gördüğünde Bakanlar Kurulu'nu toplantıya çağırarak ve başkanlık etmek yetkilerine sahiptir (AY. m.104).

Yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur ve kurulun başkanı başbakandır. Başbakan bakanların hiyerarşik amiri değildir. Ancak, Anayasada, *"Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Her bakan, Başbakanı karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür."* denmektedir (m.112).

Anayasa ve kanunlara uygun çalışmayı gözetme, düzeltici tedbir alma, gerektiğinde Cumhurbaşkanı'na bir bakanın görevine son verilmesini teklif etme yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, Başbakan ile bakanlar arasında hiyerarşi ilişkisinin varlığı iddia edilebilse de bakanların Bakanlar Kurulu'nun eşit oy hakkına sahip üyeleri olmaları, bakanlıklar arasında kamu hizmetinin yürütülmesinde iş bölümünün olması, her bakanlığın yürüttüğü kamu hizmeti alanında Devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olması gibi sebeplerle bakanların konumu, bakan-Başbakan ilişkisinin hukuki niteliğinin hiyerarşi ilişkisi olmasını engellemektedir (Kalabalık, 2014: 101).

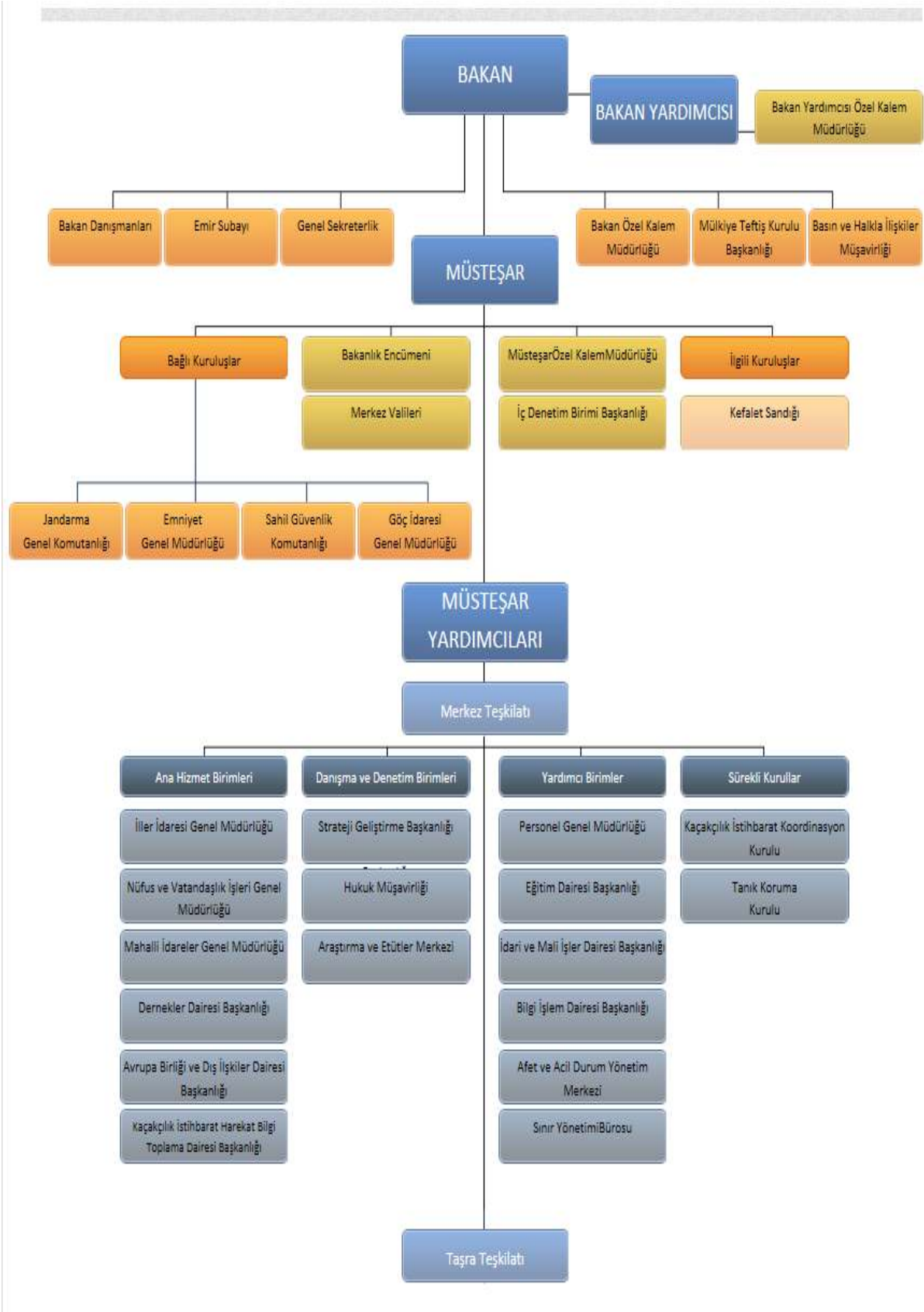
2.3.1.3 Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı

Merkezi yönetim, bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir ve her bakanlıkta en üst yönetici olarak bakan bulunur. Devlet örgütlenmelerinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için iş bölümüne gidilmiş ve bu iş bölümü gereğince her bir bakanlık bir veya birkaç kamu hizmetini yürütmek üzere kurulmuştur. Bakanlıkların Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır ve yürüttüğü kamu hizmetini Devlet tüzel kişiliği adına yürütmekte ve kendisine tanımlanan hizmet alanında Devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir.

Ayrıca, idare sistemimizde, başbakana yardımcı olmak amacıyla, devlet bakanlığı uygulaması bulunmakta iken, 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile devlet bakanlıkları kaldırılmış ve 1946 yılında başlayan bu uygulama terk edilmiştir. Aynı düzenleme ile Cumhurbaşkanının onayı ile başbakan yardımcısı unvanı ile sayısı beşi geçmemek üzere bakan görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır (Resmi Gazete, 08.06.2012, 27958, 1. Mükerrer).

Bakanlar siyasi kişi olmalarının yanında, idari olarak bakanlık teşkilatının; bağlı, ilgili ve ilişkili kurumların hiyerarşik amiridir. İlgili ve ilişkili kurumlarla olan ilişkilerdeki bazı istisnai durumlar hariç, tüm teşkilatın amiri olarak teşkilatı yönetir, yönlendirir, denetler ve başında bulunduğu bakanlığı temsil eder. Bakanlıklarda, bakanın emirleri istikametinde ve onun namına idari işlemleri bakanlığın en üst memuru olan müsteşar ve müsteşara bağlı olarak çalışan, genel müdürlük ve/veya daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmiş ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler bulunur.

Ayrıca, bakanlıklar bünyesinde, 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan, 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Kanun'a eklenen 21/a maddesiyle, hukukumuzda şimdiye kadar görülmemiş bakan yardımcıları adı altında yepyeni bir kurum ihdas edilmiştir (Kaplan ve Gözler, 2012: 11-24). Geçen üç yıl içinde bakan yardımcılığı kurumu, Türk kamu yönetiminde hissedilebilir bir varlık gösterememiştir. Merkezi idarenin bağlı kuruluş statüsünde kuruluşları da bulunur. Bu kuruluşlar bir bakanlığa bağlı olarak bazı temel hizmetleri yürütmek üzere özel kanunla kurulan (DSİ, TCK gibi) genel bütçe içinde veya katma ya da özel bütçeli kuruluşlardır. Bu kuruluşların taşra teşkilatları genel olarak bölge kuruluşları şeklinde örgütlenmiştir.



Şekil 2.2 İçişleri Bakanlığı Teşkilat Şeması

Kaynakça: (www.icisleri.gov.tr)

Merkezi idare içinde değerlendirilen diğer bir kuruluş türü de yardımcı ve danışma kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar (DPT, MGK, Sayıştay, Danıştay gibi), görev alanına göre ya görüş bildirmek ya da denetleme görevi görerek yardımcı/danışma işlevi görürler.

2.3.2 Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı

Anayasanın 126. maddesinde; *“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”* hükmü amir olup, genellikle bakanlıkların kuruluş kanunları, taşra örgütlenmesi için bu anayasal ilke doğrultusunda hazırlanmış ve bakanlıklar ile merkezi idaredaki diğer kuruluşlar taşra örgütlerini, bu anayasal ilke doğrultusunda oluşturmuşlardır.

Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından illere ayrılmıştır. Dolayısı ile il, merkezi yönetim etkinlikleri için temel yönetsel birimdir (Polatoğlu, 2003: 114). İller alt yönetim birimleri olarak ilçelere, ilçelerde bucaklara ayrılmıştır. İl idaresinin başı olan vali, ilin genel yönetiminden sorumludur. İlçe genel idaresinin başı olan kaymakam, valiye bağlı olarak çalışır ve ilçedeki hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Mevzuatta bulunmasına rağmen, fiiliyatta uygulaması kalmayan, bucak idaresinin başında bucak müdürü bulunur ve kaymakamın emrinde görev yapar.

Merkezi idarenin taşra örgütü (il ve ilçe yönetimi), genel kanun olan, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve bakanlıklar ile merkezi idarenin diğer kuruluşlarının teşkilat kanunlarına göre teşekkül ve idare edilmektedir.

Ayrıca, fiziksel olarak taşrada bulunan, başkent teşkilatı ile taşra teşkilatı arasında bir konumda bölge kuruluşları bulunmaktadır. Bunlar doğrudan merkezi yönetime bağlı gibi görünse de il yönetiminin üstünde değildir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı sayılmayan, bağlı oldukları bakanlığın ya da genel müdürlüğün taşra teşkilatı sayılabilecek olan bölge kuruluşları, ildeki hizmetlerin sunumundan valiye karşı sorumludurlar. Bu kuruluşlar valinin gözetim ve koordinasyonunda görev alanlarına giren hizmetleri yürütürler.

2.4 Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, merkezden yönetimin tersine, halka sunulacak bazı kamu hizmetlerinin, merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetim, Anayasa’nın 123. maddesinde, *“idarenin*

kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükmü ile ifade edilmiş anayasal bir ilkedir.

Yerinden yönetim kuruluşları farklı şekillerde sınıflandırılabilir. Örneğin, coğrafi yerinden yönetim kuruluşları (mahalli idareler) ve fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları şeklinde sınıflandırılabilir gibi (Eryılmaz, 2013: 117-120), yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları şeklinde de ayırım yapılmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2011:181). Ayrıca, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bağımsız yönetsel otoriteler ve kalkınma ajansları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları şeklindeki yapılanmalardır.

2.4.1 Mahalli İdareler

Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlara ek olarak, 1983 yılında, sadece metropol alanlara özgü olarak kurulan büyükşehir belediyelerini de saymak mümkündür. Türk kamu yönetim sisteminin önemli bir özelliği yukarıda sayılan yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin taşra birimleri ile yana var olmaları ve etkinliklerini birlikte sürdürmeleridir (Polatoğlu, 2003: 126). Anayasanın 127. maddesinde; *“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”* hükmü ile mahalli idareler anayasal olarak da hüviyet kazanmıştır.

Ayrıca, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa ile birden fazla yerel yönetimin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını, birlikte görmek üzere mahalli idare birliği kurabilecekleri hüküm altına alınmıştır (m.3). Ancak, Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz (m.4).

Yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki birliktelik (idarenin bütünlüğü) *“vesayet denetimi (idari vesayet)”* yoluyla sağlanmaktadır. Anayasal ilke olan vesayet denetiminin ne şekilde yapılacağı kanunlarda düzenlenmiştir. Son dönemde, dünyadaki uygulamalar da göz önüne alınarak, yapılan kanunu düzenlemelerde mahalli idarelerin özerkliğini arttırma/vesayet denetimini kısıtlama eğilimi açıkça görülmektedir.

2.4.1.1 İl Özel İdaresi

Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il, aynı zamanda mahalli idare birimidir. İl yerel yönetimini, il genel idaresi de denilen merkezi idarenin taşra teşkilatının temel birimi olan

ilden ayırmak amacıyla, mevzuatta ve uygulamada il özel idaresi terimi kullanılmaktadır (Kalabalık, 2014: 154-155). İl özel idaresinin kurulması için ayrıca işlem yapılmasına gerek olmaksızın, ilin kurulması ile il özel idaresi de kurulmuş olur. İl özel idareleri, kanunda tanımlanan diğer işler hariç olmak üzere, belediyece sunulan hizmetleri belediye sınırları dışında yürütür. Ayrıca merkezi idare kuruluşları, taşrada yürütmesi gereken hizmetleri, ödeneğini aktarmak suretiyle, il özel idareleri vasıtasıyla da yerine getirebilir.

2.4.1.2 Belediye

Yerel yönetim sisteminin temel kuruluşu olan belediye, 5393 sayılı Belediye Kanununda, *“belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmaktadır (m.3/a). Daha önceden 2000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşim yerlerinde kurulabilen belediye teşkilatı, yeni Belediye Kanununa göre, 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir (m.4). İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olup, başkaca bir işleme lüzum olmaksızın, il ve ilçe kurulmasıyla belediye teşkilatı da kurulmuş olur. Nüfusu 5000’ den fazla da olsa, 6360 sayılı Kanun ile tüm mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırı olan illerde, ilçe belediyeleri hariç belediye (belde/kasaba) kurulması mümkün değildir.

Belediyeler, hemşerililik hukuku çerçevesinde, mahalli müşterek tüm hizmetleri yürütürler, kamu ve özel kuruluşlarla işbirliği yapabilir. Daha önce yürürlükte olan, 1580 sayılı Belediye Kanunda belediyelerin görevleri sayma şeklinde belirlemişken; 2004 yılından beri yürürlükte olan, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görev alanları, mahalli müşterek ihtiyaçları kapsayacak şekilde esnetilmiş ve genişletilmiştir. Bu yeni düzenleme ile yerinden yönetim ilkesi daha da işlerlik kazanmıştır.

2.4.1.3 Büyükşehir Belediyesi

Özel olarak, Anayasada yer verilmemiş olsa da klasik belediyelere benzer bir yönetim ve örgütlenme şekli olan büyükşehir belediyeleri, daha büyük ve karmaşık bir yapı arz etmektedir. 2012 yılında yasalaşan ve tam olarak, 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile yürürlüğe giren, 6360 Kanun ile büyükşehir belediyesi sayısı 30 çıkmış ve bu belediye örgütleri için daha geniş bir yapılanma ve görev alanı tanımlanmıştır. Mezkûr Kanunun yürürlüğe girmesiyle, nüfusu 750.000 ve üzeri olan 30 il, tüm mülki sınırları kapsayacak şekilde, büyük şehre dönüşmüş; bu illerde, mahalli idare olarak ilçe ve büyükşehir belediye yönetimi kalmış, bu 30 ilin, il özel idareleri, köyleri ve belde belediyeleri kapatılmıştır.

Büyük şehir belediyesi kurulu bulunan illerde; ulaşım, altyapı, içme suyu, mezarlık ve hal hizmetleri gibi büyük ölçekli hizmetler büyükşehir belediyelerince yürütülmektedir.

2.4.1.4 Köy

Geleneksel bir yerel birim olan köylerle ilgili düzenlemeye ilk olarak, 1864 yılında çıkarılmış vilayet nizamnamesi ile gidilmiştir. Köylere tüzel kişilik tanınması, halen yürürlükte olan ve 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur (Gözübüyük, 2012: 144). Bu Kanuna göre, “*nüfusu 2000’ den az olan yurtlara köy... denir* (m.1).

Köyün organları; köy derneği, ihtiyar heyeti ve köy muhtarıdır. Muhtar, köy yönetiminin başıdır.

Köy Kanuna göre, köyün alt yapı ve otak giderleri köy halkı tarafından finanse edilen köy sandığından karşılanır. Ancak, son yıllarda, köye yönelik hizmetlerin yüksek maliyet gerektirmesi ve bu nedenle köy sakinleri tarafından karşılanmasının mümkün olmaması nedeniyle, bu türden yatırım ve hizmetler, kaymakamın (merkez ilçede valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının) başkanlık ettiği, köylerin iştirakiyle kurulan ve mahalli idare birliği olan, köylere hizmet götürme birlikleri ve il özel idarelerinin katkısıyla ya da doğrudan bu kuruluşlar tarafından yürütülmektedir.

30 Mart 2013 mahalli idareler seçimi ile 6360 sayılı Kanun hükümleri gereğince büyükşehir dönüşen 30 ilde köy yönetimi kaldırılmıştır.

2.4.2 Hizmet Yerinde Yönetim Kuruluşları

Hizmet veya fonksiyonel yerinde yönetim kuruluşları; ticari, sınai, eğitim, teknik, kültürel ve yayın gibi alanlarda hizmet vermek üzere uzmanlaşmış ve merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında yapılmış kuruluşlardır (Aydın, 2004: 17). Örnek olarak; KİT, TRT, meslek odaları ve üniversiteleri sayabileceğimiz hizmet yerinde yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Eryılmaz, 2013: 242):

- Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları, merkez yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenmiştir.
- Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- Bu kuruluşlar belirli ölçüde özerkliğe sahiptir ve kendi organlarıncı yönetilir.
- Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar, kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler ve vesayet denetimine tabidirler.
- Hizmet konuları sınırlıdır, genellikle tek amaçlı örgütlerdir ve kamu yararına yönelik çalışırlar.

2.4.3 Bağımsız Yönetmel Otoriteler

Dünyada ve Türkiye’de son dönemde geleneksel teşkilatların dışında bazı yeni yönetmel yapılar ortaya çıkmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan sonra ülkemizde sayısı artan bu kuruluşlar yapılanma olarak gelişmiş ülkedeki örneklerine benzemekle birlikte, teşkilatlanma ve uygulamada bazı farklılıklar bulunabilmektedir.

Bu örgütlenmelerin genel özelliklerini şöyle özetleyebiliriz (Gözübüyük, 2012:172):

- Bağımsız yönetmel otoritelerin kuruluş amaçları genelde kamunun bazı duyarlı alanlarını düzenlemek ve yönetilenleri korumaktır.
- Devletin sorumluluk ve yetki alanlarına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmaktadırlar.
- Ülkemizdeki örnekleri tüzel kişilik sahibidir.
- Üyeleri bağımsız, yönetimleri ise özerktir.
- İlgili bakanın, hiyerarşi ya da vesayet türü yönetmel denetimine tabi olmayıp, faaliyetleri sadece yargısal denetime tabidir.
- Çeşitli yönetmel yaptırım uygulama yetkileri vardır.

Bu özelliklerinden dolayı, kamu yönetimi örgüt yapısı ve şeması içinde yerlerinin belirlenmesinde zorluklar yaşanan bağımsız yönetmel otoritelerin başlıca örnekleri arasında; SPK, RTÜK, BDDK, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, EPDK, TAPDK, Rekabet Kurulu, sayılabilir (Aydın, 2004:19).

2.4.4 Kalkınma Ajansları

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 1. maddesinden kalkınma ajanslarının; *“kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak...”* hedefleri esas alınarak kurulduğu anlaşılmaktadır (Resmi Gazete, 08.02.2006, 26074).

Kalkınma Ajansı, ulusal düzeyde DPT koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve STK’ları bir araya getiren, tüzel kişiliğe haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (düzey 2 bölgeleri) esas alınarak Bakanlar Kurulu

Kararı ile kurulan teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan fakat destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kalkınma birimleridir (<http://www.fka.org.tr>). Kalkınma Ajansları tüzel kişiliğe haiz olup, iş ve işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, İhale Kanunlarına ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna tabi değildir.

Ajans, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır. Kalkınma Kurulu Başkanı, Kurul üyelerinin oylarıyla seçilmektedir. Yönetim Kurulu Başkanı, ajansın kurulu bulunduğu bölgenin illerinin valileri arasından dönemsel olarak belirlenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM ve İDARİ DENETİM

Yönetimin; planlama, örgütleme, yönetme ve denetleme olguları ile birlikte yürütülmesi gereken ve en önemli amacı, önceden belirlenen hedefe ulaşmak olan süreçtir. Bu kapsamda, yönetimde başarının sağlanması da etkin bir denetimin varlığına bağlıdır. Bu nedenledir ki denetim; yönetimin en önemli araçlarından birisidir.

Denetim, bütün toplumsal örgütler için olduğu gibi idare için de gereklidir. İdarenin denetlenmesi; siyasi, yargısal, idari ve son yıllarda ortaya çıkan diğer denetim şekilleri olmak üzere çeşitli yollarla yapılmaktadır. İdarenin denetlenmesi yargısal denetim ve yargı dışı denetim (siyasi denetim, idari denetim, kamu denetçisi tarafından denetim) şeklinde de incelenebilir (Gözler ve Kaplan, 2011: 803).

3.1 Denetim Kavramı

Yapılan yönetim ve kamu yönetimi tanımlarının tamamında, denetim yönetimin vazgeçilmez ve tamamlayıcı unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminde denetim çeşitli şekil, usul ve araçlarla her zaman var olagelmıştır.

Denetimin kökenleri çok eski dönemlere dayanmakta ve bir yerde insanların toplum halinde yaşamaya başlaması ile denetim vazgeçilmez bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayi devrimiyle birlikte canlanan iktisadi yaşam ve bu yaşama kamu otoritesinin farklı mülahazalarla müdahil olması ise kamunun karar ve eylemlerinin denetimine farklı bir boyut kazandırmıştır (Kuluçlu, 2006: 3).

Yönetimin durumunu değerlendirmek ve aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Kamu yönetimini üzerindeki denetim yönetsel kuruluşlar tarafından yapılabileceği gibi, yönetimin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da yapılabilir. Bu denetimler, hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki şekilde yapılır. Kural olarak yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi; diğerleri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapar (Gözübüyük, 2012: 353).

Devletin artan fonksiyonları karşısında, kısıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının gündeme gelmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yöntem ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Denetimde yeni dönemin ihtiyaçlarına yanıt verecek temel yaklaşım ise

verimlilik ve özellikle etkinliği ön plana çıkaran performans denetimi olmuştur. Performans denetimlerinde giderek artan ölçüde etkinlik boyutunun ön plana çıkması da diğer gelişmelere paralel bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. Böylece, işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespiti dayalı denetim yaklaşımı, yerini hata ve usulsüzlüklerin tespiti yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik çabalara bırakmıştır.

Denetim kavramı her ne kadar verimlilik, etkinlik, hukukilik vb. kavramlar üzerinden açıklanmaya çalışılırsa çalışılsın, kamu yönetimi söz konusu olduğunda bu kavram siyasi otorite ile ilişkilendirilmek/açıklanmak zorundadır. Kamu yönetiminin kullandığı yetkiler şüphesiz kendisine ait değildir. Demokratik sistemlerde seçimle gelen otorite, bu yetkiyi kamu yönetimine verir ve bunun sonucu olarak da sorumluluk siyasi iktidara karşıdır (Eryılmaz, 2001: 300-303).

Türk kamu yönetiminde denetim, devletin otoritesini gösterme aracı olarak da kullanılmaktadır. Osmanlı Devletinde, özellikle gerileme döneminde, Rumeli’de ve uzak eyaletlerde, devlet otoritesinin zayıfladığı dönemlerde, devletin otoritesini hissettirmek ve bürokrasideki yozlaşmanın önüne geçilebilmesi için, bizzat sadrazamın denetime çıktığı görülmektedir (Köksal ve Erkan, 2007: 19).

3.1.1 Denetimin Tanımı

Eski kullanım şekli murakabe olan denetim; örgütün önceden belirlenmiş hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının takip edilme sürecidir. Yönetim bilimleri ve işletme yönetimi alanında yapılan akademik çalışmalarda denetim kavramı için şu tanımlar yapılmaktadır.

Denetim; faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre objektif olarak analiz etmektir (Çevikbaş, 2011: 65). Geçmişteki hataların ortaya çıkarılması ile gelecekteki hataların önlenmesi, denetim sürecinin temel oluşturulma nedenidir.

Fayol’a göre, denetim “...her şeyin, verilen emirlere ve konulmuş kurallara (düzene) uygun yapılıp yapılmadığının gözetimi” (Tosun, 1984: 129); başka bir tanıma göre ise, “kuruluşun beklenen başarı kriterine ne ölçüde ulaşıldığını belirlemek için, öngörülen tespitlerle, gerçekleştirilen işlerin bir karşılaştırılması demektir (Coşkun, 2002: 82).

Diğer bir tanıma göre denetim, amaçlara verimli olarak ve zamanında ulaşım ulaşmadığımızı tayin eden bir araçtır. Bu tanıma göre denetimin üç ana ögesi bulunmaktadır (Köksal, 1998: 43):

- Her şeyden önce belli amaçların bulunması gerekmektedir. Bu amaçlar örgütün ana amaçlarıdır.
- Denetimin ikinci ögesi verimliliklidir. Belirli bir amaca ulaşmak yanında bu amaçlara verimli bir biçimde, fazladan para, emek, malzeme ve zaman harcamadan ulaşmak önemlidir.
- Üçüncü öge ise zamandır. Belirlenen amaç ve sonuçlara, saptanan zaman içinde ulaşmak gerekmektedir.

Diğer bir bakış açısından denetim için iki temel öge belirleyebiliriz (Tortop vd. 1993: 160):

- Kabul edilen plânın, verilen direktiflerin veya belirli bir şekilde konulan ilkelerin varlığıdır.
- Kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetidir.

Bu manada denetim, önceden tasarlanan işlemlerin; amaçlara, ilkelere ve hukuka uygun biçimde yürütülmesinin incelenmesidir.

Klasik anlamda 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 çeşitli ve çok boyutlu olabilecek bir takım hususları takip ve kontrol etme işlemidir (Kurdoğlu, 2008: 2).

Yaygın bir başka genel tanıma göre ise denetim; bir kurum, kuruluş, plan, program ve projenin mümkün olduğu kadar oluşturulmuş planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle test edilerek karşılaştırılması, uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltici önlemlerin belirlenmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. (Sanal, 2002: 4).

Başka bir genel tanıma göre ise denetim; ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları (bazı hallerde şu andaki sonuçları) önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı

hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir (Coşkun, 2000: 15).

Yürürlüğe giremeyen, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda denetim; *“kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır”* şeklinde tanımlanmıştır (m.40).

Bu tanımların dışında, değişik kaynaklarda değişik denetim tanımları da bulunmaktadır. Ancak bu tanımlar her ne kadar birbirlerinden farklı gibi görünseler de bütün bu tanımların ortak noktası, denetimin bir süreçten ibaret olduğu vurgusunun yapmış olmalarıdır. 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).

Hukuk biliminde ise denetim; tüm devlet dairelerinde çalışanların mevzuat hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, mevzuat hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve savsaklama gösterip göstermediğini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır (Günel, 1995: 24).

Bu açıdan denetim; kanunların ve diğer mevzuatın görev ve yetki verdiği kamu idarelerinin ve görevlilerinin, bu sorumlulukları mevzuata uygun olarak yerine getirip/getirmediğinin, verilen yetkileri gereği gibi kullanıp/kullanmadıklarının ve sunmakla görevli oldukları hizmetlerin usule uygun bir şekilde yürütülüp/yürütülmediğinin saptanması ile görevlilerin bu eylemleri (bazen de eylemsizlikleri) sonucunda hukuki, idari ve mali açıdan sorumluluklarının olup/olmadığının belirlenmesi sürecini ifade eder.

Denetim kavramının daha net anlaşılabilmesi için denetimle aynı anlamda kullanılan teftiş ve kontrol kavramlarına da değinmek gerekmektedir. Denetim kavramı, günlük kullanımda çoğu zaman teftiş, kontrol gibi kavramlarla aynı anlamda kullanılmaktadır. Ancak denetim bu kullanımın ötesinde, amaç ve yöntemleri de kapsayan ve bunların sonuçlarından

yararlanan, çeşitli sorunları (hatalar, yolsuzluklar vs.) ortaya çıkarmaktansa bu sorunları ve sorun risklerini en aza indirgeyecek, üretimlerde kullanılacak kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlayacak uygulamalar ve yöntemler hakkında rehberlik etmeyi, yol göstermeyi amaçlayan bir eylemdir. Ancak teftiş, çeşitli sorunları ve bu sorunların sorumlularını ortaya çıkarmak, tekrarlanmasını önlemek gibi amaçları içeren bir eylemdir.

Teftiş kavramı Latince, *inspicare* veya *inspectare* kelimelerinden ortaya çıkmış bir kavramdır. İşlerin iyi yürüyüp/yürümediğini araştırmak anlamına gelen teftiş, idari anlamda ise üst düzey yöneticinin astları üzerindeki kontrol faaliyetlerini ifade eden bir anlama gelmektedir. Bu bağlamda bakıldığında görüldüğü gibi, teftiş kavramı denetim kavramından daha dar kapsamlıdır (Sanal, 2002: 5).

Kontrol kavramı ise bir kuruluşun faaliyetlerini, arzu edilen faaliyet planına uymasını sağlayan süreçtir (Coşkun, 2000: 15). Bu anlamıyla kontrol faaliyetlerin gerçekleşmesinden önce ya da faaliyetlerle eş zamanlı yapılan gözetimdir. Kontrol kavramı hukuk sistemimizde yenidir ve ileriki konularda da değinilecek olan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmemesiyle Türk kamu yönetiminde uygulama alanı bulmuştur.

3.1.2 Denetimin Tarihsel Gelişimi

Denetim faaliyetinin M.Ö. 3000 yıllarına ulaşan bir tarihsel geçmişe sahip olduğuna ve Eski Mısır, Mezopotamya, Yunan ve Roma medeniyetlerinde kamu hesaplarının kontrolü ile görevlendirilenlerin varlığına dair bilgiler bulunmaktadır. Çin’de denetim tarihinin M.Ö. 1100 yıllarında Zhou Hanedanlığı döneminde başladığı bilinmektedir (Köse, 1999: 64). İdari denetim faaliyetlerinin başlangıç döneminde devlete ait tahıl ambarlarının kontrolü olduğuna ilişkin bilgiler bulunmaktadır (Sanal, 2002: 1). İslam medeniyetinde, 7. yüzyıldan, 13. yüzyıla kadarki gelişme sürecinde, kamu denetimi kavramı önemsenerek iyi bir duruma getirilmiştir. O dönemde İslam halifeleri, devlet hesapları için muhasebeci tutup denetim birimleri oluşturmuş, böylelikle devlet kaynaklarının toplanması ve harcanması işlemini kamu görevlileri kontrolünde yapmışlardır (Köse, 1999: 64).

Denetçi anlamına gelen auditor kavramı, 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 aynı dönemde denetim ve denetim kurumunun 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 nakletmek zorunda kalmışlardır. Naklettikleri yerlerde işlerinin takibini yapabilmeleri ise denetimin önemini daha da artırmıştır. 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 anlayanın 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, demokrasi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Demokrasinin temeli, 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. Kral karşısında giderek güçlenen Parlamento, mali denetim alanındaki yetkilerini daha başka alanlarda hak ve özgürlükler elde etmek için bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Başlangıçta çekinerek, yüzyıllar sonra daha artan bir güvenle Avam otoritesini icra etmeye başlayan Parlamento, Krala para oyu verirken anlaşmazlıkların çözümünü ve halka yararlı yasaların çıkarılmasını bir şart olarak ortaya sürmüştür. 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).

Türk yönetim tarihinde de tarihsel süreç içerisinde, dünya örneklerine benzer bir denetim sistemi yapılanması görülmüştür. Ancak Cumhuriyet öncesi dönemde, denetim kavramının ne zaman ortaya çıktığı kesin olarak bilinmemektedir. Büyük oranda Selçuklu modeline göre biçimlendirilmiş olan Osmanlı Devlet yapısında denetim hizmetleri bağımsız bir şekilde yürütülmüştür. Yolsuzluk ve bu gibi işlerin soruşturulması ve incelenmesi için kadılar, 18. yüzyılın sonlarına doğru da zaman zaman üst düzey memurlar denetim için görevlendirilmiştir.

II. Mahmut’tan sonraki dönemde, Osmanlı Devleti’nde Avrupa örneğine uygun olarak nezaretler kurulmaya başlamıştır. Bu kuruluşların temelini oluşturan teftiş birimlerinde görevlendirilenlere müfettiş denilmiş ve böylece bu dönemden itibaren Türk kamu yönetiminde denetleme hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmeye başlanmıştır

(Bezirci ve Karasioğlu, 2011: 575). Milli Mücadele döneminin olağanüstü şartlarında 1921 Anayasası'nda geniş yetkilere sahip Bölge Müfettişliklerinin kurulması yoluna gidilmiş, ancak olağanüstü şartların kalkması ile bu kuruluşlar idari yapıda önemli kurumlar olamamışlardır. 1926 yılından itibaren, özellikle mali yönetim sistemine ilişkin düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Ülkemizde mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde yapılan ilk önemli düzenleme 1927 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim sisteminin temeli olan bu Kanun yaklaşık seksen yıl kadar yürürlükte kalmış, bu süre içerisinde dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemleri önemli değişimler göstermiştir.

Özellikle, ticari hayatın gelişmesi ve değişmesiyle birlikte denetim kavramı da değişmeye uğramıştır. Denetim kavramında yaşanan en kapsamlı değişim II. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. Bu dönemde denetim uzmanları, denetim faaliyetlerinde, sadece hata bulmaya odaklanma anlayışından vazgeçerek, kurum ve kuruluşların değerlendirilmesini dönem sonu mali tablolar üzerinden yapmışlardır. Ayrıca yine bu dönemlerde, denetim işini yapan görevliler bir araya gelerek mesleklerinde gelişimi tamamlamak amacıyla kurumsallaşmaya yönelik adımlar atmışlardır.

Daha sonrasında, 21. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte, dünyada yönetim alanındaki demokratikleşme hız kazanmıştır. Demokratikleşmenin hız kazanması ile denetim kavramı da ivmesini artırmış ve değişen koşullara 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).

Cumhuriyet döneminde, 1980 öncesinde denetim birimleri re'sen ya da emir üzerine harekete geçmekte ve böylece karma bir sistem işlemekteyken; 1980 sonrasında denetim birimlerinin re'sen harekete geçme yetkisi kaldırılmış ve karma sistem terk edilmiş, yalnız emir üzerine harekete geçme usulü benimsenmiştir.

Türkiye 'de denetim faaliyetlerinin gelenekselleşmesi, istikrar kazanması ve karakteristiğinin oluşması 1980 sonrası döneme denk gelmektedir. Denetim sisteminde oluşan bu karakteristik; teftiş, inceleme ve soruşturmadan oluşan üç boyutlu bir içeriğe sahiptir. Bu dönemde denetim elemanlarına (bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerine) verilen işten el çekirme yetkisi, bu birimlere güç kazandırmıştır (Akbulut vd., 2012:49).

3.1.3 Denetimin Amacı

Çeşitli denetim yolları ve yöntemleri olmasına karşın, denetimin özü değişmemekte ve aynı kalmaktadır. Denetimde temel amaç (öz), istenilen amaç ile gerçek olan iki durumun karşılaştırılması, yaklaştırılmasıdır. Denetimle, olanla olması gereken karşı karşıya getirilir ve uygunluk ya da sapmadan hangisinin daha büyük olduğu meydana çıkarılır (Örnek, 1992: 248).

Kamu yönetimi açısından denetimin yöneldiği amaçları şöyle sıralayabiliriz (Tortop vd., 1993: 160):

- Devlet idarelerinin, yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmaktır.
- Bürokrasi mensuplarınca, kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak
- Devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemektir.
- Bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman bulundukları makamları kişisel çıkarları için kullanmamalarını sağlamaktır.
- Bürokratların, devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine imkân vermemektir.

Özetle kamu yönetimi açısından denetim, her kademedeki memurun sahip oldukları yetkileri keyfi olarak kullanmalarını engelleme açısından, hukuken ve yönetsel olarak alınmış bir tedbirdir.

Denetimle, idarenin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. İdarenin işleyişindeki eksik ve hatalarla, bunların nedenleri, denetim sonucunda anlaşılır ve ortaya çıkar. Bunları gidermek ve düzeltmek için önlem alma olanağı doğar. Eğer idari işlerin yerine getirilmesindeki eksiklik ve aksaklıkların, görevlilerin hatalarından ileri geldiği saptanır ise, hatalı görevliler, uygulanacak yaptırımlarla görevlerini daha iyi yapmaya zorlanır. Denetim, işleyişteki aksaklıkları saptayarak bunların düzeltilmesini, görevlilerin daha iyi çalışmasını sağlamaya yönelik bir eylemdir (Örnek, 1992: 248).

Denetimin bir diğer amacı ise, olumsuz sonuçların elde edildiği durumlarda, olumsuz sonuçların düzeltilmesi ve bu amaçla rehberlik etmek, yol göstermektir (Atay, 1999: 34). Bunun yanı sıra denetim, denetlenen birimlerdeki hata ve yolsuzluk riskini en aza indirerek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayan alternatifleri geliştirmeyi amaç edinmiş bir eylemdir.

Denetleme sadece talimat vermek, baskı kurmak ya da korku vermek değildir. Bir işin gitmesini istediğimiz istikamete yönetilmesi anlamına gelir. Bu anlamda denetlemenin, yapıcı nitelikte olması, kusurların bir daha tekrarlanmaması için, ilgilileri yeterli bilgilerle donatmaya yönelmesi, rehberlik faaliyetini de içermesi/amaç edinmesi gerekir.

Denetim; mevzuatın yükümlülükler verdiği kamu görevlilerinin ve kuruluşlarının, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerin belirlenen amaç doğrultusunda, eldeki beşeri ve mali kaynaklarla etkin bir şekilde yürütülüp, yürütülmediğinin ve personelin idari, hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanmasını ifade eder.

Bu işlevlerin yanı sıra denetim; kurumun amaç ve politikasına açıklık getirmek, amaç ve politikayı geliştirmek, amaca ulaşmada ilgililere yardımcı olmak, yapılan çalışmaların, hizmet edilen toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde geliştirilmesine katkıda bulunmak, kurumla ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek açısından yönetime önemli katkılar sağlamaktadır. (Saran, 1995: 67).

Bu izahlardan da anlaşılacağı üzere denetim, yönetimin tamamlayıcı unsuru, varılması umulan amaçlara ulaşma sürecinin takibidir. Denetim faaliyetinin gerçekleşmesi için bulunması gereken üç unsur vardır. Bu unsurlar (Tortop vd., 1993: 160):

- Kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin var olması;
- Kabul edilen plana, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin varlığı;
- Denetimi gerçekleştirecek bir organ veya kişinin bulunması;

Ayrıca, denetim belirli bir planın yapılması; çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi; elde edilen sonuçlarla arzulanan sonuçların karşılaştırılması ve gerekli düzeltici faaliyetlerde bulunulması aşamalarının varlığı halinde söz konusu olmaktadır.

3.1.4 Denetimin Aşamaları

Denetim olgusu bir süreç yönetimidir. Her süreç yönetiminde olduğu gibi denetimin bazı aşamaları bulunmaktadır. Ancak kavramın geniş kapsamlı olmasından dolayı bu aşamalar kaynaklara ve uzmanlar göre değişiklik göstermektedir.

Bir görüşe göre denetimin aşamaları şu şekilde sıralanabilir (Atay, 1999: 55-59):

- Durum tespiti yapılıması;
- Olan ile olması gerekenin karşılaştırılması;

- Olan ile olması gereken arasındaki farkların, sapmaların, eksikliklerin ortaya çıkarılması ve gerekli önlemlerin alınması;
 - Bir yargıya ulaşılması;
- Bir başka görüşe göre ise denetim şu aşamalardan oluşmaktadır (Ertekin, 1998: 496):
- Standartların belirlenmesi;
 - Performansın ölçülmesi;
 - Standartlar ile performansın karşılaştırılması;
 - Beklenen ve gerçekleşen arasındaki farkın değerlendirilmesi;

Bu aşamalara ek olarak ve denetimin amacına ulaşmasını sağlayacak son aşama denetim sonucunda düzeltici önlemler almaktır.

Bu ifadelerden hareketle denilebilir ki; denetim için öncelikle bir yönetim faaliyetinin bulunması gereklidir. Yönetimin gerçekleşmesi için de önceden belirlenmiş bazı standartların, normların bulunması gerekmektedir. Önceden belirlenmiş bu norm ve standartlar vasıtasıyla olan ile olması gereken arasında bir karşılaştırma yapılmakta ve denetim konusuna göre değerlendirilebilmektedir. Çıkan sonuca ya da farklara göre gerekli önlemler veya önleyici tedbirler alınmaktadır.

Bu tedbirlerin alınmasıyla da denetim sona ermeyebilir ve sona ermediği durumlarda, alınan önlemlerin veya tedbirlerin uygulamaya konularak sonucunun alınması beklenebilmektedir. Bu durumda denetim görevlisi/yönetici bu tedbirleri uygulamaya koymakta ve sonucunun alınmasını beklemektedir.

3.1.5 Denetimin Kapsamı

Denetimin hangi konuları kapsayacağı, kimlerin ne şekilde denetleneceği ve nelerin denetleneceği sorunu denetimin kapsamını oluşturmaktadır. Kimlerin denetleneceği sorusunun cevabı çok basittir. Denetim kapsamında denetlenecek olanlar, organizasyona dahil olan bireyler yani personellerdir. Denetleme kapsamında personelin her türlü yaptığı işlem denetlenmektedir. İşyerlerinin uygun olarak seçilmesi, yerleşme planlarının verimli çalışmayı artırıcı yönde hazırlanması, zamanın iyi değerlendirilmesi gibi konular da denetimin kapsamını oluşturmaktadır (Tortop, 1974: 28).

3.2 Denetimin Hukuki Dayanakları

Endüstri devriminden sonra meydana gelen hızlı gelişmeden kamu idareleri de önemli ölçüde etkilenmiş, devletin faaliyet alanları da olmadığı kadar genişlemiş ve böylece denetim

kavramına olan gereksinim günden güne artmıştır. 19. yüzyılın başlarından itibaren denetim, devlet idaresinin en temel metinleri olan anayasalara da girmeye başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125. maddesindeki, *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* hükmü ile yargısal denetim; 160. maddesindeki *“Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”* hükmü ile Sayıştay (meclis/siyasi) denetimi; 127. maddesindeki *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* hükmü ile vesayet denetimi düzenlenmiştir.

Denetim türlerinin bir kısmı yukarıda açıklandığı üzere Anayasada düzenlenmiş ve detaylarının kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Aynı şekilde, Anayasanın 123. maddesindeki, *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”* hükmü ile idarenin yapılanmasının da kanunla olacağı hükme bağlanmıştır. Anayasanın hükümleri doğrultusunda denetim birim ve kurumları münferit ve/veya genel kanunlarla düzenlenmiş, görev ve yetkileri tanımlanmıştır. Son yıllarda, hukuk devleti ilkesinin gereği olan bu kanuni düzenlemelere örnek teşkil edebilecek, sık ve köklü değişiklikler olduğu gözlenmektedir. Yeni hukuki düzenlemelerde; denetim kavramı, denetimin kapsamı, denetim birimlerinin oluşumu ve adlandırılması, denetim birimlerinin görev tanımı ve görevlilerin adlandırılması hususlarında yenilikler göze çarpmaktadır.

Hukuk sistemimizde genel bir denetim kanunu yoktur. Bakanlıkların teşkilat yasaları ve denetim birimlerinin çalışma esas ve usullerini düzenleyen tüzük ve yönetmelikler, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çeşitli kanun ve KHK'lar da denetleme yetki ve görevi veren düzenlemeler kamu yönetiminde yapılan denetime dayanak oluşturmaktadır.

3.3 Denetimin İlkeleri

Denetim sürecinde, denetimin türüne ve niteliklerine göre farklı denetim ilkeleri bulunmakla birlikte, denetimlerde genel olarak uyulması gereken bazı temel ilkeler vardır. Bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük olarak sıralanabilmektedir.

3.3.1 Nesnellik İlkesi

Denetim faaliyetlerinde uyulması gereken ilkelerden biri olan nesnellik; denetim görevlisinin denetimde, olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkmaması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir. Denetimde bir takım ölçütlerin bulunması da nesnellik açısından denetimin ön koşulunu oluşturur. Denetim ölçütünün önceden belirlenmesi, denetlenenin faaliyetlerini nasıl yapması gerektiği noktasında denetçiye yardımcı olmakta ve denetimin nesnelliğini sağlamaktadır (Atay, 1999: 46).

3.3.2 Hukukilik İlkesi

Hukukilik ya da yasallık, yasallığın denetlenmesi ve denetimin hukuka uygun yürütülmesi olmak üzere iki şekilde ele alınabilir (Atay, 1999: 46). Hem denetimin hukuki bir dayanağı olmalı, hem de denetim yapılırken kurumların yetki ve sorumlulukları, işlem ve eylemleri de belirlenen ve kurumu bağlayan hukuki çerçevede değerlendirilmelidir. Hukukilik ilkesinin ihlali durumunda, keyfi uygulamaların ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Hukukilik ilkesi, denetim faaliyetinin önceden belirlenen mevzuat hükümlerine uygun olmasını ifade etmektedir. Daha öncede belirtildiği üzere denetim, önceden belirlenen standartlara ve normlara uygun bir şekilde yürütülmelidir. Bu belirlenen norm ve standartlar ise denetimin aslında hukuki alt yapılarını oluşturmaktadır. Yasal temelde yürütülen denetim, yine hukuka uygun olarak sonuçlandırılıp değerlendirmeye alınmaktadır.

Hukukilik ilkesi ihlal edilerek, yani yasal temel olmadan denetim faaliyetleri yürütülemez. Buna rağmen yürütülen bir denetim faaliyetinin sonucunda elde edilen sonuçlar uygulanabilir/yürütülebilir değildir. Dayanağı bulunmayan denetim, yasallık ilkesinin ve denetim standartlarının ihlalidir ve idare hukuku nazarında mutlak butlan ile maluldür.

3.3.3 Dürüstlük İlkesi

Denetim faaliyeti, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak yapıp yapmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir (Atay, 1999: 48). Burada değerlendirilen, hem denetlenenin hem de denetim görevlisinin dürüstlüğüdür. Denetçilerin görevlerini yerine getirirken etki altında kalmadan, denetim faaliyetini; yasallık, etkinlik, verimlilik, yerindelik ve benzeri noktaları dikkate alarak gerçekleştirmeleri gerekmektedir.

Bağımsızlık ilkesiyle bağlantılı olan dürüstlük ilkesi konuyu denetçilerin niteliklerine ve denetçi seçimine götürmektedir. Denetlenenlerin, dürüstlüğü de ölçecek olan denetim görevlilerinin bu vasfa öncelikle kendilerinin sahip olması sistemin işleyebilmesi için zorunluluktur.

3.3.4 Bağımsızlık İlkesi

Denetleme işleminde bağımsızlık kavramı denetleyen/denetlenen ilişkisinde ortaya çıkmaktadır. Bağımsızlığın olmadığı bir süreçte objektif sonuçlar içeren denetimden bahsedilemez. Denetleyenin, denetlenen üzerinde egemen ve bağımsız hareket edebilmesi, denetim işlevinin başat özelliğidir.

Bu nedenle denetçi, bağımsızlık ilkesini ihlal edecek, kendini denetleyeceği kuruma bağlı kılacak her türlü özel ilişkiden kaçınmak zorundadır. Her türlü bilgi ve belgeyi sağlıklı ve tarafsız bir şekilde inceleyebilmeleri için denetçilere bu ilke gereği üst yetkiler verilmektedir.

Denetiminin bağımsızlığı ilkesi, aynı zamanda politik sistemlerde; yürütmenin, siyasi partilerin, baskı gruplarının ya da diğer güçlerin baskılarından bağımsız olarak, kamu faaliyetlerinin tarafsız ve objektif olarak incelenmesine yardımcı olmalıdır (Özdemir, 2001: 19).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM TÜRLERİ

Denetim türleri dendiğinde iç denetim, dış denetim, yüksek denetim, mali denetim, performans denetimi, düzenlilik denetimi, ön denetim, uygulama öncesinde denetim, uygulama sonrası denetim vb. gibi değişik denetim türleri karşımıza çıkmaktadır. Denetim türlerinin alt alta yazılması, denetim türlerinin sınıflandırılması açısından anlamlı olmayacaktır. Bu nedenle sınıflandırmanın hangi açıdan yapıldığının tespit edilmesi gerekmektedir. Örneğin denetim yapan kuruluş veya birimin niteliğine göre sınıflandırma yapıldığında, dış denetim, iç denetim ve yüksek denetim gibi denetim türleri bu sınıflandırma içerisinde yer alacaktır. Yine denetimin yapıldığı zaman açısından; uygulama öncesi denetim, uygulama sırasında denetim ve uygulama sonrası denetim sınıflandırması yapılabilecektir (Turhan, 2011: 91). Denetimin işlevselliğine odaklanıldığı durumda, amacına göre yapılan denetim türleri önem arz etmektedir.

Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemin (vatandaşın) keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardandır. Dünyada genel olarak kıta Avrupa'sı ve Anglosakson olmak üzere iki denetim sistemi bulunmaktadır (Apan, 2011: 9). Türkiye'de bu sistemlerden kıta Avrupa'sı sistemi uygulanmakla birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları ile Anglo-Sakson denetim sistemine kayma izlenmektedir.

Denetim faaliyetinin türlere ayrılmasında değişik biçimlerde gruplandırmalar yapılmaktadır. Çeşitli çalışmalarda, denetim türleri farklı şekillerde gruplandırılmış olup, bu çalışmada denetim türleri; denetleyen statüsüne göre, kapsamına göre, uygulama zamanına göre, içeriğine göre, yapılış nedenlerine göre gruplandırılmıştır.

4.1 Denetleyen Statüsüne Göre Denetim

Denetim faaliyetini yürüten otoriteye, denetleyen statüsüne göre denetim türleri; yargısal denetim, siyasal denetim, ombudsman denetimi, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun denetimi, baskı gruplarının (kamuoyu) denetimi ve idari denetim başlıkları altında toplanabilir.

4.1.1 Yargısal Denetim

Yönetimin yargısal denetimi, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur ve amacı; yönetimin faaliyetleri ile yürürlükteki hukuk kurallarına uygun hareket etmesini

sağlayarak onun, yurttaş haklarını zedelemesini engellemek, böylece yurttaş haklarının korunmasını sağlamaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 310-312). Düzenlediği toplumsal alanda kesinlik ve istikrar sağlaması nedeniyle etkili bir yol olan yargısal denetim (Akıllıoğlu, 1990: 4), kural olarak hukuka uygunluk denetimidir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125. maddesinde, “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü ile yargısal denetim, anayasal bir zemine kavuşmuştur. Anayasada belirtilen istisnalar dışında, idarenin (yürütme dâhil) tüm eylem ve işlemleri idari yargı mercilerince yargısal olarak denetlenmektedir. Ayrıca idarenin özel hukuk kapsamında yaptığı iş ve işlemler de özel hukuk hükümlerine göre adliye mahkemelerince denetlenebilmektedir. İdarece yapılan işlemde/eylemden zarar gören ya da memnun olmayan vatandaş ve kurumlar idareye karşı dava açmak suretiyle, idarenin yargısal denetim sürecini başlatabilmektedir.

Gözübüyük'e göre, yönetim üzerinde uygulanan ve yönetim dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim, yönetimi hukuk sınırları içinde tutar (2012: 361).

Ancak, yargısal denetimin geç işlemesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmesi, yargı mercilerince verilen kararların somutlaştırılmaması, yargıçlarca, siyasi örgütlerin ve/veya baskı gruplarının (medya, sosyolojik örgütler, ekonomik çevreler vb.) etkisi neticesinde karar verildiği inancı, yargıçların değerlendireceği konuya hakim olmaması ve yetersizliği yargısal denetimin kurallarının ve sınırlarının yeniden belirlenmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Bu nedenlerle, söz konusu sorunların/aksaklıkların giderilebilmesi için siyasi irade, özellikle idari yargı sisteminin işleyişinin düzenlenmesine yönelik hukuki düzenlemeler yapmaktadır.

4.1.2 Siyasal Denetim

Hükümet sistemleri ne olursa olsun, bütün temsili demokrasilerde, yasama organının; kanun yapma, hükümeti denetleme, devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel işlevi bulunmaktadır. Her ülkede yasama organı, bütçe müzakereleri, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve soru celsesinde; yasama önerilerinin görüşülmesi esnasında ve seçmen hizmeti yürütürken, kamu yönetimini de denetler (Eryılmaz, 2013: 380-381).

Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludur. Yasama organı, hükümeti ve bakanları denetlerken, dolaylı olarak da yönetimi, hükümet ve bakanlar aracılığıyla denetler. Bakanlar, kendi yetkisindeki işlerde ve emri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı Meclise karşı siyasal olarak sorumludur (Gözübüyük, 2012: 358).

Meclisin asıl denetim yetkisi, Anayasanın 98. maddesinde “*Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu anayasal hüküm çerçevesinde yürütmenin (idare dahil) iş ve işlemleri Meclisin (Parlamentonun) siyasal denetimi altındadır.

Türkiye’de, Anayasada öngörülen Meclisin bilgi edinmesi ve hükümeti denetleme yollarını şöyle özetleyebiliriz (Eryılmaz, 2013: 381):

- Soru, Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan ya da bakanlardan bilgi istenmesidir.
- Meclis araştırması, belirli bir konuda bilgi edinmek üzere yapılan incelemedir.
- Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendirilen belirli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.
- Gensoru, hükümetin ya da bir bakanın siyasi sorumluluğuna yol açan denetim aracı olup, bu denetim yoluyla hükümet ya da bakan Meclis tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Gensoru önergesi, Meclisteki siyasi parti gruplarından biri veya en az 20 milletvekili tarafından verilebilir.

Demokratik sistemlerde, seçimle iş başına gelen parlamento ve yürütme organı, halktan aldığı yönetme yetkisini, mevcut kamu yönetimi bürokrasisi eliyle kullanır. Kamu yönetiminde oluşabilecek aksaklıklar ve keyfi uygulamaların, yönetme yetkisinin asıl sahibi olan parlamento tarafından denetlenmesi sistemin kurgulandığı gibi işlemesi için gerekli ve zorunludur.

Denetim görevini Meclis adına yapması nedeniyle, siyasal denetim sayılan diğer bir denetim de Sayıştay tarafından yapılan denetimdir. Anayasamızın 160. maddesinde “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*” hükmü yer almaktadır. Ülkemizde Sayıştay, parlamento adına mali ve performans denetimi yapmakta ve belirlenen usuller çerçevesinde denetim sonuçlarını TBMM’nin onayına sunmaktadır. Bazı istisna kurum ve kuruluşlar dışında; TSK, mahalli idareler (köyler ve üyeleri köylerden oluşan mahalli idare birlikleri hariç), sosyal güvenlik kuruluşları ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri Sayıştay’ın mali ve performans denetimine tabidir.

4.1.3 Ombudsman Denetimi

Demokratik ülkelerin tamamında bulunmayan ombudsman denetimi (kamu denetçiliği), haksız idari eylem ve işleme karşı, hiçbir şekil şartına bağlı kalmadan; yönetim ile halk arasındaki ilişkileri, halk yanında yer alarak, kısa sürede çözümlemeye çalışan bağımsız denetim sistemini ifade eder.

Ülkemizde de 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurularak, adı geçen Kanunun 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; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı 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.”* hükmü ile kurumun bağımsızlığı vurgulanmış ve yine Kanunun 4. maddesinde; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olduğu ifade edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yasal olarak Meclise bağlanmakla siyasal denetimin bir parçası gibi görülse de vatandaş tarafından yapılan şikâyet üzerine harekete geçen, ülkemiz açısından yeni bir denetim sistemi olduğu kabul edilebilir.

Yeni bir denetim sistemi olmasına rağmen kamu kurum ve kuruluşları, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yaptığı denetimi ve sonucunda Başdenetçi’nin verdiği tavsiyesi kararı doğrultusunda işlem tesis etme yoluna gitmişlerdir. Hatta bazen kamu kurumları, sadece başvuru yapılmasını bile denetim sayarak, şikâyetçinin durumunu yeniden gözden geçirerek yeniden işlem tesisi cihetine gitmişlerdir. Ancak, Kurumun tavsiye kararlarının uygulama oranı yüzde 20 civarlarında olup, sanılanın aksine düşük sayılabilecek durumundadır (<http://www.yeniakit.com.tr>)

Kurum’a 2014 yılında 7 bin 600 şikâyet ulaşmış, 2014 yılı Nisan ayı itibariyle, bunlardan 99’u Kurum tarafından karara bağlanmıştır. Şikâyetlerden 27’ si hakkında tavsiyede bulunulmuş, 58 şikâyet ise reddedilmiştir. Kamu idarelerinin kararlara uyma oranı yüzde 20 civarındadır (<http://www.cnnturk.com>). Tavsiye niteliğinde olan, kararlarının yaptırım gücü olmasa da, böyle bir denetim kurumunun, vatandaşın bilinçlenmesi ile birlikte önümüzdeki dönemde işlevsel bir görev üstleneceği beklenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu esas itibarıyla şikâyet üzerine harekete geçmekte; ancak zaman zaman toplumu ilgilendiren konularda şikâyet olmadan kendiliğinden devreye girmesi de gündeme gelmektedir. 2013 yılında 1 Mayıs kutlamaları için sendikaların taksim meydanını kutlama alanı olarak talep etmesi ve bu meydanın İstanbul için belirlenen toplantı alanlarından olmaması üzerine konu kamuoyunda tartışılırken, Başdenetçi tarafından, “*İki tarafı da uzlaştırmaya gayret ederiz. Biz buna hazırız.*” şeklinde açıklama yapılarak şikâyet olması halinde konuyu gündemlerine alabileceklerini ifade etmiştir (<http://www.cnnturk.com>).

Yine, Kamu Başdenetçisi Sayın Nihat Ömeroğlu, Kurumlarının herhangi bir konuda harekete geçebilmesi için şikâyet mekanizmasının çalışması gerektiğini belirterek, şikâyet olmadan da resen harekete geçebilme ve gerektiğinde yüksek mahkemeye gidebilme yetkisinin bulunmasının ve “*Kamu Denetçiliği Kurumu*”, isminin değiştirilerek, daha popüler olan “*Ombudsmanlık*” ifadesinin kullanılmasının farkındalığı ve Kurumun işlevselliğini arttıracak kanaatini beyan etmiştir (<http://www.yeniakit.com.tr>).

İdare teşkilatımızda yeni bir oluşum olan bu Kurumun, işlem tamamlanmadan, işlemin öncesinde inceleme ve görüş bildirme şeklinde görev üslenmesi, tarafları uzlaştırması, re’sen harekete geçebilmesi, yüksek mahkemeye başvurabilmesi vb. konular, yeni yasal düzenlemeler, öğretinin konuya bakışı ve uygulamada geliştirilen teamüllerle önümüzdeki yıllarda şekillenecektir.

4.1.4 Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun Denetimi

6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun ile bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli, Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurulmuştur (Resmi Gazete, 30.06.2012, 28339). Söz konusu Kanunda; *insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetlerini yürütmek; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmakla görevli ve yetkilidir.*” düzenlemesiyle, Kurumun görev ve yetkileri sayılmıştır (m.4).

Kurumla ilgili diğer hususları şu şekilde sıralayabiliriz (www.tihk.gov.tr):

- Kurum Başbakanlıkla ilişkilidir.

- Kurumun merkezi Ankara'dır. Kurum yurt içinde ve sayısı ikiyi geçmemek üzere yurt dışında büro açabilir.
- Kurum, bu Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.
- Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.
- Kurum, faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgilendirir.
- İnsan Hakları Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere 11 üyeden oluşur.

Kurumun, kuruluş Kanunundan ve diğer ilgili mevzuattan kaynaklanan, inceleme, araştırma, ziyaret ve başvuruları inceleme görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu manada Kurum, insan hakları ihlallerini inceleme ve bu konularda denetleme yapmak üzere kurulmuş özel yetkili bir kuruluştur. İnsan hakları ihlalinin zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi Kuruma başvurabilir (6332 Sayılı Kanun, m. 12).

Türkiye İnsan Hakları Başkanlığı Kurumu'nun kurulmasıyla, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı kapatılmış, Başkanlıkça yürütülen işler, personel ve taşınır Kurula devredilmiştir. Valilik ve kaymakamlıklarda kurulu bulunan il/ilçe insan hakları kurulları çalışmalarına devam etmektedir. Vali (ya da görevlendireceği vali yardımcısı) başkanlığında çalışan, il insan hakları kurulları ve kaymakam başkanlığında çalışan ilçe insan hakları kurulları, kendilerine yapılan başvuruları kurullarda görüşerek karara bağlar. İl/ilçe insan hakları kurulları, yapılan başvuru hakkında kendilerini yetkili görmezler ise başvuruyu değerlendirilmek üzere Türkiye İnsan Hakları Kurumuna (6332 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığına) gönderir. Ayrıca il/ilçe insan hakları kurulu toplantılarında alınan kararlar aylık olarak Türkiye İnsan Hakları Kurumuna gönderilir.

4.1.5 Kamuoyu (Baskı Gruplarının) Denetimi

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı dönüşüm, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak, sorumluluk anlayışında meydana gelen gelişmedir. Demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin sunduğu olanaklar da, halkın kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki duyarlılığının gelişmesine ortam hazırlamıştır (Akyel ve Köse, 2010: 17).

Kamuoyu denetimi, artık hukuk sistemimizde pozitif bir temele de sahiptir (Kalabalık, 2014: 713). 5108 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.”* hükmü getirilmiştir (m.7). İdarenin iş ve işlemlerinin denetlenmesinde kamuoyunun etkin görev alabilmesi için kamuoyunun bilgilenebilmesi gereklidir. Bilgilenebilmiş, idarenin faaliyetlerinden habersiz bireylerden oluşan toplumdan denetim görevini üslenmesi beklenemez.

Siyasetçiler ve halk, artık kamu kurumlarının yalnızca para ve para ile ilişkili süreçler hakkında hesap verme sorumluluğuna sahip olmasını yeterli görmemektedir. Bunun bir sonucu olarak son yıllarda kamu kurumları, kamusal politikaların sosyal sonuçlarına ilişkin olarak siyasetçilere ve halka artan ölçüde bilgi sunmaya çalışmaktadırlar. Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Akyel ve Köse, 2010: 17-18). Gerçek anlamda katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin tesisi, halkın yönetim hakkında yeterli ve objektif bilgiye sahip olması ile mümkündür.

Baskı grupları ortak çıkar etrafında birleşen, bu çıkarları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır. Bu amaçları doğrultusunda baskı grupları, kamu yönetimiyle ilgili sorunları önce bakanlara, milletvekillerine ve üst düzey kamu yöneticilerine ileterek çözümlemeye çalışırlar. Yaptıkları görüşmelerle mevcut kararı etkilemeye ya da yönetimin hazırlamakta olduğu bir projeye ilgili ilk elden bilgi edinmeye çalışırlar. Bunun yanı sıra kendi taleplerinin haklılığına yönetimi inandırmak için bazen yetkili otoritelere raporlar hazırlatırlar, kitlelerin memnuniyetini ya da gösteri ihtimallerini ortaya atarak yöneticileri psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışırlar. Bu guruplar, yönetimi dışarıdan etkilemeye çalıştıkları gibi bazen de idari komisyonlara katılmak suretiyle de idarenin içinde yer alırlar ve kararların alınma sürecine dahil olurlar. Komisyonlarda çalışmaları yönlendirebildikleri gibi bazen de çalışmalara katılmama, toplantıyı terk etme gibi sansasyonel yöntemlerle de yönetimi etkileyebilmektedirler. (Eryılmaz, 2011: 397-400).

Ayrıca; çeşitli meslek kuruluşları ve derneklerin baskı grubu olarak, kamu yönetiminin işleyişini etkileme olanaklarını da kamuoyu denetiminin değişik bir versiyonu olarak kabul etmek gerekir (Sanal, 2002: 37).

Kamusal denetim örgütlerinin etkinliklerini ve ulaştıkları sonuçları, medya ve kitle iletişim araçlarıyla halka duyurması, kamuoyu denetiminin etkin olması, kamusal sorumluluk ve demokratik bir gerekliliktir. Tabi bu işlevi yerine getirebilmesi için kitle iletişim

araçlarının, basının bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir (Akpınar, 2006: 118). Baskı gruplarının ve basının taraflı ve siyasi saikle hareket etmesi, bu denetimden umulan faydanın gerçekleşmesini engellediği gibi, kamu hizmetlerinin sunumunu yavaşlatır, kamu yönetiminin işleyişini engeller ve nihai amaç olan kamu yararına ulaşılmasına mani olur.

Günümüzde baskı gruplarının oluşumu teknolojik gelişmeler ile haberleşmenin hız kazanması, demokratikleşme ve özgürlük anlayışındaki gelişmeler ile kolaylaşmış ve etki ve tesirleri hiç olmadığı kadar gelişmiştir. Belirli bir ortak çıkar ya da amaç için bir baskı grubunun oluşması sosyal medyanın da etkisiyle artık saatlerle bile ifade edilebilmekte ve hükümetler ile idareler, sürekli olarak bu guruplar iletişim içinde bulunmaktadır.

4.1.6 İdari (Yönetmel) Denetim

İdari denetim, idarenin kendi içinde denetlenmesidir (Gözler ve Kaplan, 2011: 805). Başka bir ifadeyle, kamu yönetiminin, kendi teşkilat yapısı içinde örgütlenen yönetmel birimler/amirler eliyle kendi kendisini denetlemesine idari denetim denir. Kurumlar, kendi bünyelerindeki görevli birim ya da kişiler tarafından denetlenebileceği gibi, özel olarak denetleme yapmak üzere kurulan yönetmel örgütler vasıtasıyla da denetlenebilir.

İdari denetim genel olarak hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olarak ayrıma tabi tutulmaktadır. Hiyerarşik denetim kamu yönetiminin ana denetleme usulüdür ve çeşitli yöntemlerle yapılabilir. Bu araştırmanın ana konusu olan idari denetim, özel başlıklar altında ayrıca detaylı olarak incelenecektir.

4.2 Kapsamına Göre Denetim

Denetimin, yapılan denetimin kapsadığı konuların durumuna göre, genel denetim ve özel denetim olarak ayrılmaktadır. Genel denetim, ekseriyetle rutin belirli aralıklarla, dönemsel yapılan denetimi ifade eder ve kurumun tüm eylem ve işlemleri denetimin konusudur. Özel denetimde incelenecek konu belirlenir ve bu konu hakkında inceleme ve değerlendirme yapılır.

4.2.1 Genel Denetim

Genel denetim, bir yönetimin her türlü iş ve işlemleri ile genel durumunun tümünü kapsayan bir denetim biçimidir. Genel yönetimin merkez örgütünde yer alan teftiş kurulları genel denetim birimlerinin tipik örnekleridirler (Sanal, 2002: 18). Bu denetim biçimi, denetleyici birimin genel iş ve yürütümü ile ilgili konularda, muhasebe işlemlerinin kaydı, veri girişlerinde periyodik koşutluk, mali yönetim gibi konuları kontrol olanağı sağlamaktadır

(Yörüker, 1999: 8). Belirli aralıklarla ve genellikle bilinen bir zamanda, tahmin edilebilir konularda yapılan bu denetimin, her zaman beklenen faydayı sağlamadığı söylenebilir.

4.2.2 Özel Denetim

Yönetmelik işleyişin hukuksallığını, yasalara uygunluğunu denetlemek amacıyla, belirli bir konuda yapılan ve sadece bu konuda bir değerlendirme ve sonuç açıklayan denetim türüdür. Şikâyet üzerine belli bir konuda yapılan denetim ya da soruşturma ile bazı kurumlarda üst bir kadroya yükseltilmesi düşünülen personel hakkında yapılan inceleme ve değerlendirme özel denetime örnektir. Özel denetim, belirli bir konuya ya da döneme odaklanması ve sonucunda idarenin etkinliğinin, hukuksuzluk ya da usulsüzlüğün tespiti veya personelin başarı durumunun değerlendirilmesini içermesi bakımından sonuç doğurması açısından etkin bir denetim şeklidir.

4.3 Kamu veya Özel Kesim Denetimi

Yapılan denetimin, hangi kesimler ya da sektörler üzerinde etkili olacağı veya kimin tarafından yapılacağı konusu da denetimi türlere ayırırken bir sınıflandırma olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetlenen, kamu ya da özel olması veya denetleyen otoritenin kamu ya da bağımsız ve özel olarak denetim alanında faaliyet gösteren kuruluşlar olması gibi durumlar çalışmalara konu edilebilmektedir.

4.3.1 Kamu Kesimi Denetimi

Kamu denetimi, genel anlamda kamu denetim birimlerince mevzuat çerçevesinde yapılan denetimdir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının ya da bütünüyle yürütmenin eylem ve işlemleri, yürütme dışındaki bazı organlar veya birimlerce denetlenmektedir. Bu denetim biçimleri arasında; yasama denetimi, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi sayılabilmektedir (Sanal, 2002: 17).

Kamu denetimi, görev ve yetkilerini mevzuattan alarak; kamu adına, denetim birimlerince, kurumlarca gerçekleştirilen iş ve işlemlerin, hukuka uygunluğunu ve ilgililerin performanslarının denetimleme ve değerlendirilmesini ifade eden kamusal bir süreçtir.

Kamu kesiminde yer alan dış denetim kuruluşları, amaç ve fonksiyonlarına bağlı olarak yapılandırılmaktadır. Bu kuruluşların görev alanları ve yetkileri, bünyelerinde yer aldıkları kamu otoritesinin statüsüne, denetimi kapsamında olan kamu kuruluşlarına, özel statülü kuruluşlara ve özel işletmelere bağlı olarak değişebilmektedir. Kamu denetim kuruluşları; iç denetim kuruluşu, dış denetim kurulusu veya aynı anda hem iç hem de dış denetim kurulusu olabilmektedir. Örneğin bakanlıklar denetim organlarının, bakanlıklarına

bağlı kurum ve kuruluşlardaki denetim görev ve yetkileri iç denetim, bakanlıklarına bağlı olmayan kurum ve kuruluşlardaki denetim görev ve yetkileri ise dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir (www.hazine.org.tr).

4.3.2 Özel Kesim Denetimi

Özel kesim denetiminin dayanağı Türk Ticaret Kanunu, vergi mevzuatı ve işletmelerin kurallarıdır. Bu denetim alanı, daha çok mali tabloların saptanması ve finansal denetim olarak öne çıkmaktadır. Kamu görevlileri, finansal otoriteler, işletmenin kendi yetkilileri veya bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılan denetimi ifade eder.

4.3.3 Bağımsız Dış Denetim

Bağımsız denetim, işletmelerin yıllık finansal tablo ve diğer finansal bilgilerinin, bu tablo ve bilgiler için belirlenen kriterlere (örneğin, uluslararası finansal raporlama standartlarına) uygunluğu ve doğruluğu hususunda, makul güvence sağlayacak yeterli ve uygun bağımsız denetim kanıtlarının elde edilmesi amacıyla, genel kabul görmüş bağımsız denetim standartlarında öngörülen gerekli tüm bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak, defter, kayıt ve belgeler üzerinden denetlenmesi ve değerlendirilerek rapora bağlanmasını ifade eder (www.denetimnet.net).

4.4 Uygulanma Zamanına Göre Denetim

Yapılan işin ya da alınan kararların denetlenmesinde istenilen yararın sağlanması için denetim zamanı iyi seçilmelidir. Denetim, ne çok sık ne de çok seyrek yapılmalıdır. Yönetimin yapısına uygun olan aralıklar halinde, yönetimin hazırlık aşamasında, kararın alınması/uygulanması sırasında veya uygulamadan sonra denetim yapılabileceği gibi yönetimin tüm aşamalarını kapsayan denetim de yapılabilmektedir.

Genel olarak, uygulanma zamanına göre denetim türlerini iki grupta göstermek mümkündür. Bunlardan birincisi, aralıklı veya sürekli denetim, ikincisi ise önleyici veya sonradan denetimdir.

4.4.1 Sürekli veya Süreksiz Denetim

Sürekli denetim, bir faaliyet dönemi boyunca belirli sürelerde yapılan, amaç ve hedeflerden sapmaların bulunarak, düzeltme önlemlerinin alınmasını sağlayan denetim türüdür (Sanal, 2002: 18). Süreklilikten amaç yapılmış veya yapılmakta olan etkinliklerin denetlenmesidir. Bu anlamda etkinlik olmadığı dönemde denetimden de söz edilemez. Sürekli denetim, durmaksızın yapılan denetim anlamına gelmez, belirli aralıklarla sık sık yapılması

hali olup, özellikle hiyerarşik denetim eylemler ve işlemler üzerinde sürekli bir denetimi kapsadığından, bu denetim türü süreklidir.

Süreksiz denetim denetimin düzensiz ve talep üzerine veya yetkili denetim organının kendiliğinden ya da bir olay üzerine yapılması durumudur. Denetimin, denetleyen organının girişimi üzerine yapılması durumunda da genellikle süreksiz bir denetim söz konusudur. Bu nokta da denetimin süreksizliğini belirleyen unsur, denetimin aralıklı veya ani ve geçici olarak yapılmasıdır (Atay, 1999: 41).

4.4.2 Önleyici veya Düzeltici Denetim

Önleyici denetim, işlerin düzenli gitmesi için, hataların önceden bulunarak önlem alınmasını amaçlayan denetim türüdür (Sanal, 2002: 18). Önceden yapılacak ön denetimlerle hatalara veya hatalara meyil eden durumlara yönelik tedbir almak mümkündür. Ön denetim; yönetime, işin yapılmasından sonra ortaya çıkabilecek olası olumsuzlukların daha oluşmadan önlemek için gerekli olan tedbirleri almak, kural oluşturmak, planlama imkânını yaratacaktır.

Önleyici denetimin yapılabilmesi için, denetimi yapacak birimde durdurma, geciktirme, düzeltme ya da iptal etme yetkilerinin bulunması zorunludur. Hiyerarşik denetimde bu yetkilerin kullanılması esas olup, vesayet denetiminde yasada öngörülen durumlarda bu yetkiler kullanılabilir.

Düzeltici denetim, denetlenen birimin faaliyet dönemi sonrasında hedeflerden sapmaları belirlemeyi ve düzenleyici önlemlerin alınmasını amaçlayan denetim türüdür. Düzeltici denetim bir bakıma yöneticilerin olumsuz etmenleri ortaya çıkarmalarını ve gelecekteki çalışmalar için bunları göz önünde bulundurmalarını ve önlemler almalarını sağlamaktadır. Ancak kararların fiili olarak gerçekleştirilmesinden sonra denetim yapılması nedeniyle sonuçların geliştirilmesi ya da aksaklıkların tamamen ortadan kaldırılması imkânsız olmaktadır. Dolayısıyla etkinlik ve verimlilik sağlamada en az etkili olan denetim şekli düzeltici denetim olmaktadır (Ergun, 2004: 116).

Türk Kamu yönetiminde teftiş kurulları eliyle yapılan denetim, dış denetim ve yargısal denetim düzeltici denetimin bilinen en yaygın türleridir.

4.5 İçeriğine Göre Denetim

İçeriği bakımından denetim türleri; uygunluk denetimi, yerindelik denetimi ve performans denetimi olmak üzere üç şekilde incelenmektedir. Performans denetimi kamu yönetimi alanına özel kesimden geçmiş ve görece yeni bir denetim şeklidir. Kamunun

üretmekle görevli olduğu mal ve hizmete, en az beşeri ve mali sermaye ile ulamasının denetimidir.

4.5.1 Uygunluk Denetimi

Şekli denetim veya klasik denetim de denilen uygunluk denetimi en genel anlamıyla, faaliyetlerin mevzuata uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin saptamasını amaçlayan denetim türüdür (Sanal, 2002: 19).

Uygunluk denetimi, bir idare veya örgüte ait idari ve mali faaliyetlerin belirlenen standartlara uygun biçimde yürütülüp yürütülmediğinin incelenmesi işlemidir. Bir başka ifadeyle uygunluk denetimi, bir örgütün işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir. Yetkili birimler ve makamlar tarafından, önceden saptamış kurallara uyulup uyulmadığını araştıran uygunluk denetimi, yargısal denetim, idari vesayet ve hiyerarşik denetimin konusunu oluşturur.

Uygunluk denetimiyle üst makamlar tarafından kurum ve işletmelerde yasal mevzuata ve önceden konan kurallara riayet edilip edilmediği araştırılmaktadır (Güredin, 1994: 13). Uygunluk denetimi kamu yönetiminde yaygın olarak uygulanan bir denetim türüdür. Uygunluk denetiminde işlem veya harcama kalemlerinin yasal mevzuata uygunluğu ön planda tutulmaktadır.

Uygunluk denetiminin konusu, denetlenen örgütün mali işlemleri ve faaliyetlerini, amacı ise denetime konu edilen mali işlemler ile faaliyetlerin, standart olarak belirlenen mevzuata ne ölçüde uygun olup olmadığının incelenmesi işlemidir (Aslan, 2008: 10).

4.5.2 Yerindelik Denetimi

Yerindelik denetimi; idarelerin hizmet önceliklerini nesnel olarak belirleyip belirlemediklerini; mevcut mali, teknik ve beşeri kapasitelerini öncelikli görevlerin yerine getirilmesi için kullanılıp kullanılmadığının incelenmesidir (Sanal, 2008: 112). Başka bir ifadeyle karar, eylem ya da işlemlerin yerinde olup olmadığının denetimidir. Bu denetim türü, yetkili organa/makama tanınan takdir yetkisinin denetimidir. Yerindelik denetiminin sınırlarının genişlemesi, aynı oranda takdir yetkisinin kapsamını daraltır. Hiyerarşik denetim yerindelik denetiminin en geniş uygulama alanıdır. Kural olarak yargısal denetim ile idari denetimin bir şekli olan vesayet denetimi yerindelik denetimini içirmez. Ancak vesayet denetiminde kanunda ön görülen hallerde yerindelik denetimi yapılması bu ilkenin istisnasını oluşturur.

4.5.3 Performans Denetimi

Verimlilik, etkinlik ve tasarruf durumlarının bir arada denetlenmesi olarak değerdendirebileceğimiz performans denetimi, faaliyetlerin hızlı, tam ve zamanında yapılmasının denetimini ifade eder. Bu denetim türünde mali ve idari iş ve işlemler bir arada, bütüncül olarak analize tabi tutulur. Özel kesimden kamu kesimine geçmiş olan bu denetim türünde, örgütün amaca uygun maliyetle, uygun zamanda ulaşması ve sonucunda karın ya da memnuniyetin ölçülmesi amaçlanır.

4.6 Yapılış Nedenlerine Göre Denetim

Yapılış nedenlerine göre denetim türleri iki grupta incelenebilmektedir. Bunlardan birincisi, zorunlu denetim, ikincisi ise isteğe bağlı denetimdir.

4.6.1 Zorunlu Denetim

Zorunlu denetim, mevzuat gereğince yapılması zorunlu olan, yasa ile düzenlenen ve denetime tabi olan kuruluşlara bir yükümlülük olarak getirilen denetim türüdür. Bu denetimin, nasıl ve hangi şartlarda yürütüleceği, süresi, amacı gibi unsuları yönetmelikler ve tebliğler ile belirlenmektedir (Toroslu, 2012: 70). Vali ve kaymakamlara denetimle ilgili görev ve yetki veren 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 26. maddesindeki “*Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler.*” ile aynı Kanunun 31. maddesindeki “*Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler. ...Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.*” hükümler çerçevesinde yapılan denetimler zorunlu denetime örnek verilebilir.

4.6.2 İsteğe Bağlı Denetim

İsteğe bağlı denetim türünde, denetimin yapılması için herhangi bir yasal zorunluluk bulunmamaktadır. Bu denetim türü mevcut durumun gerçeği yansıtip yansıtmadığını veya eylemlerin hukuka uygun olup olmadığını denetlemek için yöneticilerin isteği üzerine yapılmaktadır. Her zaman belli bir kurala bağlı olmaksızın, yetkili üstler tarafından yapılan hiyerarşik denetim isteğe bağlı denetime örnektir.

4.7 Girişim Yönünden Denetim

Denetim biriminin/görevlisinin harekete geçmesinin nedenine göre yapılan bir ayırım olup, resen ve dış etki üzerine denetim olarak başlıklandırılmaktadır.

4.7.1 Re'sen Denetim

Denetlemeye yetkili organın doğrudan harekete geçtiği, denetimin zamanının, kapsamının, konusunun yetkili organ tarafından belirlendiği denetim şeklidir. İç denetim türleri ve özellikle hiyerarşik denetim genel olarak resen yapılan denetimdir. Denetleme yetkisine haiz organın denetimi gerekli görmesi üzerine, kendiliğinden harekete geçtiği bir denetim türü olan resen denetim, hizmetlerin/faaliyetlerin gereği gibi yapılmadığı durumda olabileceği gibi aksama olmadığı dönemde de yapılabilir.

Resen yapılan denetim idarenin her aşamasında olabilir ve kişiler ya da işlemleri üzerinde de olabilir. Kurumda üst konumda bulunan yetkilinin, kendiliğinden, herhangi bir günde yapacağı mesai saatlerine, tasarruf tedbirlerine veya kılık kıyafet uygulamasına uyulup/uyulmadığının denetimi re'sen denetime örnektir.

4.7.2 Dış Etki Üzerine Denetim

Bu denetim şeklinde denetleme konumunda bulunan organın harekete geçmesi bildirim, aksama ya da kötü işleyiş vb. durumların varlığını gerektirir. Denetim sürecini başlatan hiyerarşik üst olabileceği gibi bildirimde olabilir. Dış etki üzerine denetim hiyerarşik olabileceği gibi dış (üst) denetim ya da yargısal denetim şeklinde de olabilir. Özel denetim şekli olan dış etki üzerine yapılan denetimin, idari, mali ya da hukuki sonuç doğurması diğer denetim şekillerine göre daha muhtemeldir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İDARİ DENETİM UYGULAMALARI

Kamu yönetimlerinin idari denetimi, yürütme içinde yer alan organlar tarafından, yönetsel ve hukuki sonuçlar doğuracak şekilde, yönetsel usullere göre denetlenmesidir. Kısaca organ, usul ve hukuksal sonuçlar açısından yönetsel olan bir denetimdir (Atay, 1999: 77).

Yürürlükte olmayan, Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesinde idari denetim, *“Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenli, verimli ve etkili bir şekilde çalışıp çalışmadığını kamu görevlilerinin görevlerini mevzuata uygun olarak yerine getirip getirmediğini, hizmetin amaç plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlik ile yürütülüp yürütülmediğinin yönetsel, hukuki ve mali sorumluluğu bulunup bulunmadığının teftiş kurulu elemanları ile diğer teftiş birimi elemanları tarafından onaylanmış programlara göre üst kademedeki yönetmeye yetkili otorite adına kontrol edilmesi”* olarak tanımlanmıştır (Akın, 2000: 95).

Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olmak üzere iki ana başlığa ayrılmış olan idari denetimin etkin olarak gerçekleştirilebilmesi için taşıması gereken ilkeler ise şöyledir (Örnek, 1991: 71-72):

- Teftiş ve denetleme işlerinde geleceğe dönük çalışma ve hataları önleme birinci planda, kusur bulma ve geçmişteki işleri denetleme ikinci planda yer almalıdır.
- Teftiş hizmeti, koordinasyonu, haberleşme ve etkileşimin rasyonel yürümesi için merkez-taşıra arasında sistemli bir köprü rolü almalıdır.
- Denetimde eğitcilik ve önderlik sistemlerinin rasyonel gelişimi birinci derecede önemli kabul edilmeli, bilgi ve becerileri yükseltmek üzere yeterli sayıda denetçiyle kalite unsuruna ağırlık veren etkin, verimli ve ekonomik teftiş gerçekleştirilmelidir.
- Teftiş ve denetim elemanlarının tecrübe ve kararlarından yüksek kademe yönetici ve ilgililerinin tam olarak yararlanması sağlanmalıdır.
- Teftiş ve denetimde rehberlik, görevsel önderlik, problem çözme yeteneği sağlayan eğitim ön plana alınarak, hizmet içi eğitime gereken önem verilmelidir.
- Teftiş tavsiyelerinin yöneticilere benimsetilmesi, kararlar alınması ve uygulaması için teftiş, denetleme kurul ve elemanlarınca bütün imkânlar değerlendirilmelidir.
- Teftiş ve denetim standartları olarak hukuki ve idari mevzuat, bildiri, emirler gibi esasların eğitim mekanizması yoluyla ilgililere öğretilmesinde, müfettişler ve denetim

elemanları destek olmalı, yazılı emirlerle iş yaptırma ikinci plana alınmalıdır. Müfettiş ve denetçiler de eğitcilik ve rehberlik gerektiren önemli fırsatları değerlendirmelidir.

- Teftiş ve denetleme görevleri tüm devlet teşkilatı ve kuruluşlar için bir sistem halinde olmalı, bu hizmetlerdeki tekrarlar ve kırtasiyecilik yok edilmelidir.

Her örgütte olduğu gibi kamu yönetiminde de geçerli olacak denetim, kamu yönetiminde egemen olan anlayışa bağlıdır. Geleneksel denetim anlayışında temel varsayım, örgütü oluşturan insanların, doğaları gereği tembel, sorumluluktan kaçınan, girişimcilikleri olmayan, kendi çıkarlarını yücelten, ancak örgüt çıkarlarına kayıtsız kalma eğiliminde oldukları şeklindedir. Bu nedenle örgütün amaçlarına ulaşması için insanlar sürekli denetlenmeli ve zorlanmalıdır. Çağdaş yönetim anlayışına göre insanlar doğuştan örgütsel gereklere karşı değillerdir. Güdüleme, gelişme potansiyeli, sorumluluk yükleme kapasitesi, örgütsel ihtiyaçlara uygun bir biçimde davranışların yönetilmesi insan doğasında vardır (Akin, 2000: 89-90). Bu yönetim anlayışında denetimin, performansın ölçülmesini ve personelin kapasite ve işe bağlılığını artırmayı amaçlar.

5.1 İdari Denetim Uygulamaları

İdari denetimi iç ve dış denetim olarak iki ayrı türde ele alabiliriz. İç denetimden kastımız kamu yönetimi sistemi içinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşun hiyerarşik olarak veya oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi birimleri üzerinde denetimde bulunmasıdır. Dış denetim ise genel kamu yönetimi sistemi içinde yer alan ancak denetlenen kuruluş dışında örgütlenmiş birimlerce yapılan denetimdir (Coşkun, 2002: 85). Burada ayrı başlık altında incelenecek olan, mülki idare amirinin denetimi, bir yönüyle kurum dışından yapılan, özel olarak denetim yapmak üzere konumlandırılmamış, ancak diğer görevlerinin yanında denetim görevi de verilmiş makam tarafından yapıldığından, bu yönüyle dış denetim sayılabilir.

5.1.1 Hiyerarşik (İç) Denetim

Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine 'iç denetim' denilmektedir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1992: 290). İç denetimde idare (kuruluş) kendi kendisini denetler. Bu da ya hiyerarşik denetim ya da teftiş kurulları yoluyla olur. Kamu yönetimi hiyerarşik olarak örgütlendiğinden, hiyerarşik piramidin her aşaması aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir (Örnek, 1992: 253). Hiyerarşik denetim, hiyerarşi ilişkisinden kaynaklandığı için, bazı istisnalar dışında, ayrıca hukuki metinlerde öngörülmesine gerek yoktur. İşlem

yapıldıktan sonra hiyerarşik üstün, bunu değiştirmesi, kaldırması, uygulamasını durdurması, iptal etmesi, yerine yeni işlem tesis etmesi gibi geniş yetkileri bulunmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 154-155)

5.1.1.1 Kavram ve Kapsam

Fransızca kökenli bir kelime olan hiyerarşi, herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir yapıdır. Eski dilde hiyerarşi kelimesi yerine, rütbe sırasına göre küçükten büyüğe veya büyükten küçüğe doğru sıralama anlamına gelen silsile-i meratip (mertebeler silsilesi) terimi kullanılmıştır (Gözler ve Kaplan 2011: 107). Günümüzde yaygın olamamakla birlikte hiyerarşi, yerine sıradüzen terimi de kullanılmaktadır.

Hiyerarşik denetim, hiyerarşik amirin astları üzerinde kullandığı, eşyanın tabiatından kaynaklanan genel bir denetim yetkisidir; ayrıca bu yetkinin üste kanunla verilmesi de gerekmez. Amir bu yetkisini re'sen ya da başvuru üzerine kullanabilir, bu yetkisinden vazgeçemez. Hiyerarşik denetim, hem hukukilik hem yerindelik denetimini kapsar. Hiyerarşi ilişkisinden doğan işlemler, ast tarafından idari davaya konu edilemez (Kalabalık, 2014: 700). Kamu tüzel kişinin bütünlüğü ve usulünce, aksamadan işleyebilmesi hiyerarşi sayesinde sağlanabilir.

Hiyerarşi ilişkisi üstün asta emir vermesiyle astı yönlendirme ve her aşamada denetleme yetkisini içerir. Ast görevini yerine getirirken, yasaları kendi anlayışına göre değil, hiyerarşik amirin anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda uygular. Bu yönüyle, üstün anlayışı, ast için bağlayıcı niteliktedir. Üstün astları üzerinde iki tür denetim yetkisi vardır. Birincisi emri altında çalışanlar üzerindeki yetkileri; ikincisi astların yaptıkları işlemler üzerindeki yetkileri hiyerarşik denetim yönünden önemli olan üstün astların işlemleri üzerinde sahip olduğu yetkililerdir. Bu bağlamda; üst emri altında bulunan kimselerin işlemlerini her zaman denetlemek/denetletmek yetkisine sahiptir. Üst astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik yönünden denetleyebilir. Hiyerarşik amir bu işlemi önceden, onay alma şeklinde uygulayacağı gibi yapıldıktan sonrada uygulayabilir (Sanal, 2002: 7).

Hiyerarşik denetim yetkisi idari işlem ve kararlar üzerinde olabileceği gibi, idari eylem ve işlem üzerinde de gerçekleştirilebilir. Bunların dışında idarenin takdir alanına bırakılan konularda hiyerarşik denetime tabidir. Hiyerarşik denetim sonucunda, hukuk kurallarına ve bunların uygulanışına aykırı düşen işlemlerin değiştirilmesi, kaldırılması veya durdurulması gerçekleştirilir (Onar, 1952: 453).

Hiyerarşik denetim, denetim türleri içerisinde kapsam olarak en geniş olanıdır. Üst bu denetleme yetkisinden vazgeçemez; ancak bu yetkinin kullanılması kurumdan kuruma ve aynı

kurumda ve aynı pozisyonda bulunan kişilere göre farklılık gösterebilir. Burada yetki ve imza devri işlemler üzerinde uygulanan hiyerarşik denetimin yumuşatılması sayılabilir.

5.1.1.2 Kanunsuz Emir

Anayasa ve diğer mevzuat hükümleri hiyerarşik amir tarafından verilen emirlerin yerine getirilmesini kural olarak öngörmüş, bunun istisnai hallerini de ayrıca düzenlemiştir. Hiyerarşik amir tarafından verilen emir, ast tarafından yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görülürse, uygulanmaz ve ast, emir sahibi üste, söz konusu emrin mevzuata aykırı olduğunu bildirir. Üst emrini yazılı olarak yenilerse, ast bu emir yerine getirir. Burada unutulmaması gereken husus, Anayasada da belirtildiği gibi emrin konusunun suç oluşturmamasıdır.

Kanunsuz emir, 1982 Anayasasının 137. maddesinde; *“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”* hükümleri ile tereddüde yer bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir.

Anayasanın 137. maddesinde düzenlenen kanunsuz emir, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 11. maddesi ile İl İdaresi Kanununun 23. ve 38. maddelerinde de benzer şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden farklı olarak, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 2. maddesinde sözlü emrin kapsamı sayma yoluyla belirtilmiş; sayılan emirlerin yazılı olarak istenemeyeceği ve derhal emrin yerine getirileceği, bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğabilecek sorumluluğun emri verene ait olduğu kabul edilmiştir.

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, devletin kendi koyduğu kurallara uyması esastır. Kamu yönetiminde esas olan hukuka uygunluktur. Öncelikle kamu görevlilerinin yani idarenin hukuka uygun davranması beklenir.

Kanunda açıkça düzenlenen durumlarda, memur, amirin mevzuata aykırı gördüğü emrini yazı ile tekrarlamadıkça yerine getirmemelidir. Ancak, yazılı olarak yenilenen emri, memur yerine getirmek zorundadır. Memur, emri yerine getirirken bir kontrol hakkına sahiptir. Emrin mevzuata uygun olup olmadığını kontrol edecektir. Aksi takdirde mevzuata uygun olmayan emrin yerine getirilmesinden amirle birlikte sorumlu olacaktır. O nedenle kontrol hakkı aynı zamanda bir yükümlülük ve görevdir. Görevini yerine getirmeyerek

kanuna aykırı bir emri yerine getiren kamu görevlisinin sorumlu olması doğaldır. Emrin mevzuata uygun olmadığını gören memur bu durumu amirine bildirir, amir emrinde ısrar ederse ve emrini yazılı olarak tekrarlırsa, memur emri yerine getirmek zorundadır. Burada memurun, itaat zorunluluğu vardır, kendisine suç teşkil etmeyen ancak mevzuata aykırı gördüğü ve ikaz etmesine rağmen amir tarafından yazılı olarak yenilenen emri yerine getirmeme hakkı tanınmamıştır. Bu nedenle, memurun yazılı olarak tekrarlanan emri yerine getirmemesi halinde kusur durumuna göre idari yaptırıma tabi olması mümkündür. Fakat burada bilinmesi gereken, konusu suç teşkil etmeyen kanunsuz emrin yerine getirilmesinde sorumluluk cezai değil, mali veya idari bir sorumluluktur; ceza hukuku açısından sorumluluk içermez.

Bu düzenlemelerin amacı, mevzuat hükümlerinin, asta nazaran daha bilgili ve tecrübeli olacağı, daha iyi yetiştirildiği ve bu nedenlerle asta göre daha az hata yapacağı kabul edilen amir tarafından değerlendirilmesinde kamu yararı görülmesidir. Aksi durumda, memurun, verilen her amirde emri mevzuata aykırı gördüğünü ileri sürerek emri yerine getirmekten kaçınması, idari hiyerarşinin ve sisteminin işlemlerini engelleyecektir. Onar’a göre, Devlet işlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi için bu yöntemin kabulü isabetli olmuştur. Eğer amir yanılmışsa, memurun uyarısı üzerine, hatasının farkına vararak emrinden vazgeçerek düzeltebileceği gibi, bu emrinde ısrar da edebilir. Mevzuata aykırı emri, yapılan uyarıya rağmen yazılı olarak tekrarlayan amir de bu kanunsuz emrinin uygulanması sonucu meydana gelecek zarardan sorumlu olacaktır. (Onar, 1966: 602).

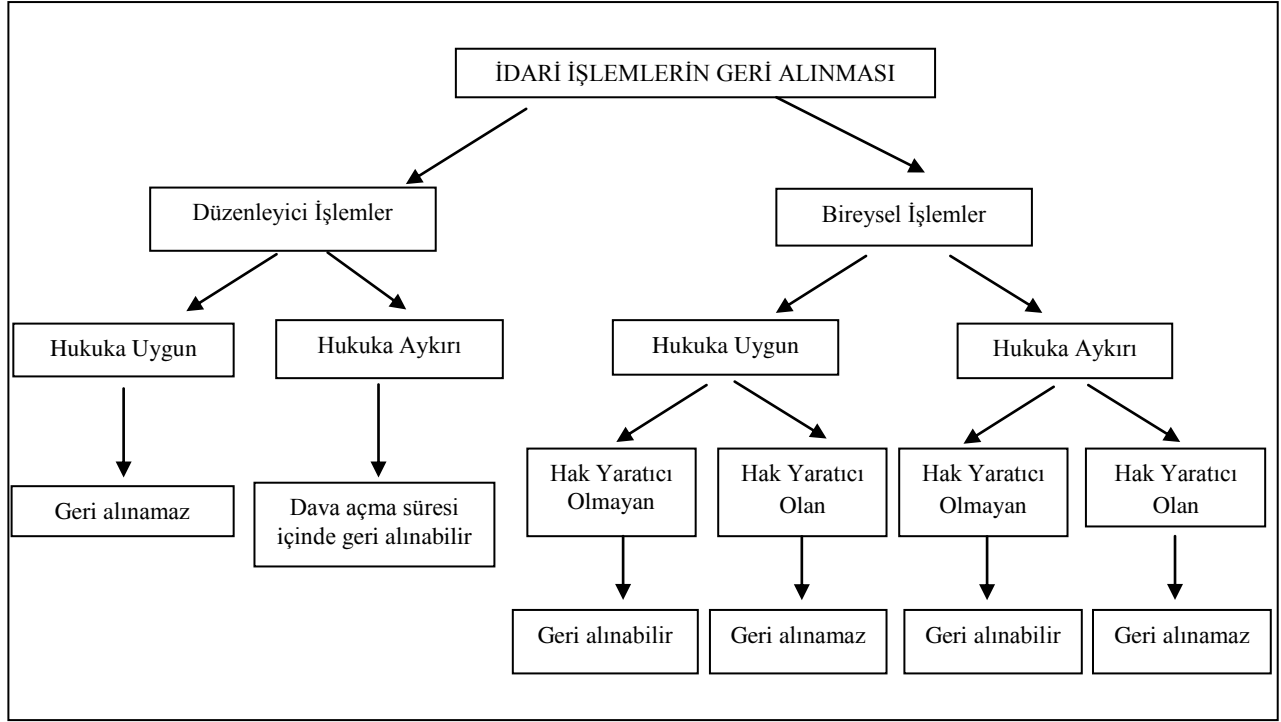
5.1.1.3 İsti’taf Yoluyla Denetim

Yardım talep etme, acımayı isteme anlarına gelen isti’taf; idarenin işlem ve/veya eylemiyle hak ya da menfaati ihlal edilenin, işlemi tesis eden veya eylemi yapan idari makama başvurarak ihlale neden olan idari işlemin geri alınmasını, ilga edilmesini veya değiştirilmesini ya da söz konusu eylem son verilmesini, varsa bu eylem ve işlemten dolayı uğradığı zararın tazmin edilmesini talep etmesidir (Gözler ve Kaplan, 2011: 806).

2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu’nun 10. maddesinde; “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.” hükmü ile idareye baş vurma (isti’taf) yolunu, yargısal denetim öncesinde, idarenin eylem ve işlemleri sonucu hak ve menfaatleri ihlal edilenler için bir seçenek olarak ön görmüştür. Ancak bu denetim türünde, hatırdta tutulması gereken önemli hususlardan birisi, idari işlemin geri alınmasında şekil ve usulde paralellik ilkesine uyulmasıdır. Diğer bir husus

ise geri alma işleminin, hak ve menfaati ihlal edilenlerin talep etmesi üzerine yapılabileceğidir.

İsti'taf denetiminin sonucu olan, idarece geri alma işleminin hangi durumda uygulanabileceğini/uygulanamayacağını şema üzerinde şu şekilde gösterebiliriz:



Şekil 5.1 İdari İşlemlerin Geri Alınması

Kaynakça: (Gözler, 2011: 409).

5.1.1.4 Mülki İdare Amirinin Denetimi

Vali ve kaymakamlar, kendilerine bağlı ve emirleri altında çalışan örgüt birimlerini doğrudan denetleme yetkisine sahiptirler. Bunun yanında, sorumluluk alanlarında yöredeki kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde yürütülmesinden de sorumludurlar. Muhtelif mevzuat hükümleri, mülki idare amirlerine sorumluluk ve görevler yüklemiştir; ayrıca bu mevzuat hükümleri onları gerekli yetkilerle de donatmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesinde “*Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.*” 26. maddesinde “*Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler.*” hükümleri ile 27.

maddesinde “İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır”. Aynı Kanunun 31. maddesinde ‘Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler; Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.’ hükümleri bulunmaktadır. Bu ve diğer özel mevzuat hükümlerindeki düzenlemeler mülki idare amirlerine geniş anlamda denetim yetkisini kullanma ve sonucunda yaptırım uygulama (açığa alma, disiplin cezası verme, yer değiştirme) olanağı sağlamıştır.

Hiyerarşik denetim olarak kabul edebileceğimiz bu denetleme yetkisi, kurumun en üst amiri olarak yapıldığı için amirin denetimi; mülki idare amirinin idari ve hukuki konumu itibarıyla de dış (üst) denetim olarak değerlendirilebilir.

Hiyerarşik denetimin kanunda öngörülmesi ya da başka bir ifadeyle mevzuatta açıkça belirtilmesi zorunlu değildir. Ancak, mülki idare amirinin denetleme yetkisi 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda açıkça ön görülmüş ve il/ilçe içindeki teşkilatı, bucak ve köyleri denetlemesi açıkça hüküm altına alınmıştır.

İzahlardan da anlaşılacağı üzere denetleme, mülki idare amirine tanınmış bir yetki olduğu kadar, aynı zamanda tanımlanmış bir görevdir. Bu denetleme yetkisi yerindelik, hukukilik ve performans denetimini içerir.

Burada üzerinde durulması gereken başka bir husus da köylerin mülki idare amiri tarafından denetlenmesidir. Anayasada mahalli idare olduğu belirtilen köyün, iç denetimi ihtiyar heyetince, dış denetimi de mülki idare amirince yapılmaktadır. Mülki amirinin köy üzerindeki denetleme yetkisi diğer mahalli idarelere göre daha geniştir. Köy organlarının icrai kararları ve bütçesi mülki idare amirinin onayına tabi olup, köyün idari ve mali iş ve işlemleri de sürekli olarak mülki amirin denetimi altındadır.

Ayrıca, vali ve kaymakamlara, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri ile de bir tür denetleme yetkisi sayabileceğimiz, ön inceleme yapma/yaptırma ve soruşturma izni verme/vermeme yetkileri verilmiştir. Memur veya diğer kamu görevlisinin, göreviyle ilgili olarak, Türk Ceza Kanunu kapsamında işledikleri fiiller nedeniyle ön incele yapma/yaptırma ve soruşturma izni verme/vermeme işlemleri, münhasır yetki olarak o yer mülki idare amirine aittir.

Mülki idare amirinin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi, vesayet denetimi başlığı altında ele alınacaktır.

5.1.1.5 Teftiş Kurulları/Birimleri Marifetiyle Denetim

Teftiş sözcüğü zaman zaman denetimle aynı anlamda kullanılmasına karşın, denetleme ile teftiş arasında fark vardır. “*Denetim*” daha çok devamlılık arz eden ve halen yapılmakta olan faaliyet ve örgüt çalışmaları için söz konusu iken; “*teftiş*” daha çok yapıp bitirilmiş faaliyet ve işler için söz konusu edilmektedir (Tortop vd., 1993: 159).

Bakanlar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst yönetici olan bakan ya da genel müdürün hiyerarşik denetim yetkisi tüm örgütü kapsar. Bu durumdaki üst yöneticilerin, tüm örgütü kapsayan denetim yetkilerinin doğrudan kendilerince kullanılması mümkün değildir. Bu yüzden denetlenecek kişi ve olayları kendileri izleyemezler. Bu nedenle en üst yöneticiye bağlı, onun emriyle harekete geçen ve onun adına kuruluşun faaliyetlerinin bir bilânçosunu çıkarmakla görevli bir denetim organı oluşturulur. Bunun için her bakanlık ve belli boyutlardaki kamu kurum ve kuruluşlarda bir denetim kurulu (teftiş heyeti) bulunur. Teftiş kurullarının temel görevi, bakanı ve kurumun başını kuruluşun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim işinde ona yardım etmektir (Örnek, 1992: 254).

Türk kamu yönetiminde yerine getirilen teftiş hizmetinin başlıca amaçları şunlardır: Yapılan çalışmaları denetlemek ve değerlendirmek, daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak, kurumlardaki personele çalışmalarında ve yetiştirilmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmak. Bunların yanında teftiş yoluyla, meydana gelen disipline aykırı ve yasa dışı olayların soruşturma ve incelemeleri de yapılır. Yapılan incelemelerin sonuçları ilgili ve üst kademelere iletilir (Taymaz, 1982: 4).

Ancak, Türk kamu yönetimi uygulamasında, teftişle görevli olan müfettişler daha çok memurların gördükleri hizmetleri nasıl yerine getirdikleri ve memurluk statüsüne ne derece uygun hareket ettiklerini, tüzük ve yönetmelikleri, emir ve talimatları ne derece iyi anlamış ve uygulamış bulundukları gibi konuları denetlemektedirler (Çoker, 1982: 57).

Teftiş Kurulu/Birimlerinin temel görevleri, kurumun her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işleri yürütmek, kurumun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek için mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve üst yöneticiye sunmak ve bakan/başkan/genel müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

5.1.1.6 5018 Sayılı Kanun Kapsamında İç Denetim

İdare sistemimize 5018 sayılı yasa ile girmiş olan bu denetim türü, Türk kamu yönetimi için alışılmadık, yeni bir uygulamadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. maddesinde; *“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”* şeklinde ifade edilmektedir.

İç denetim, amaç olarak kurumun çalışmalarını geliştirmeyi ve değerlendirmeyi, idarenin hedeflerine ulaşmasını, faaliyetlerin çeşitli aşamalarında gerekli değişiklikleri önermeyi, yönetim tarafından ortaya konulan politikalar arasında koordinasyonu sağlamayı amaçlamaktadır (Çevikbaş, 2011: 51).

İç denetiminden öncelikle beklenen, yetersizlikleri tespit etmek ve iyileştirmelere yönelik öneri ve tekliflerde bulunmak amacıyla, yönetsel sistemleri izlemek ve sonrasında üst yönetim kademelerine rapor etmektir.

Ayrıca; iç denetim, kamu kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesini, çalışanların ve kuruluşların gelişmesini, yönetim ve kontrol sistemlerinin, geçerli ve güvenilir bir şekilde uygulanmasını amaçlamaktadır (Aytaç, 2005: 446).

İç kontrol ve iç denetim kaynaklarda savurganlığı, yanlış dağılımı ve yolsuzlukların önlenmesi için mali faaliyetlerin sınırlandırılarak yönetim biriminin idari ve mali kapasitesinin iyileştirilmesini amaçlar (Baltacı ve Yılmaz, 2006: 37). Dilimizde kontrol ve denetim aynı/yakın anlamda kullanılsa da iç kontrol ve iç denetim aynı anlama gelmez. İç kontrol harcama öncesi mali faaliyetler üzerindeki yönetsel kontrolleri, iç denetim ise harcama sonrası performans ve uygunluk denetimlerini kapsamaktadır.

2003 yılından itibaren, AB uyum sürecinde yaşanan hızlı gelişmelerden mali mevzuatımızın yoğun bir şekilde etkilendiği söylenebilir. Bu çerçevede, mevzuatımızda ve

uygulamada yeni kavramlar kullanılmaya başlanmış; iç kontrolün yanı sıra ön mali kontrol adıyla, başka bir denetim süreci de gündeme gelmiştir. Maliye Bakanlığı’nca çıkarılan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’da ön mali kontrol; idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolü anlatmak için kullanılmaktadır (Resmi Gazete, 31.12.2005, 26040, 3. Mükerrer).

Diğer denetim türleri ile kıyaslandığında, görece yeni olan bu denetim şekli, kurumların faaliyetlerinin genellikle eş zamanlı denetimin yapılmasını mümkün kılması ile hataların yapılmadan önüne geçilmesini sağlayabilmektedir. Ancak üst yöneticiye bağlı görevlilerin, yöneticinin kendi iş ve işlemlerini de kapsayacak şekilde, usul ve hukuka uygunluk denetimi yapması, kamu yönetimimizdeki ast-üst ilişkisi nedeniyle, sitemim tehdit tarafı olarak görülmektedir.

5.1.1.7 Dış (Yüksek) Denetim

Yüksek denetim, denetim faaliyetlerinin, anayasada görevlendirilmiş bir organca yapılmasını ifade eder (Polat, 2012:123).

Bir kamu kuruluşunun başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine dış denetim denir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1992: 290). Başka bir tanımla dış denetim; örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağlı olmayan, bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir (Uzun, 2007: 33).

Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay dış denetim yapan kurumlara örnektir. Ülkemiz kamu yönetiminde, Maliye Bakanlığı’nın denetim teşkilatında, 2011 yılında 646 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeye kadar (Resmi Gazete, 10.07.2011, 27990), bütün devlet kuruluş ve kurumlarını denetleme yetkisine sahip olan, Maliye Müfettişleri de dış denetim yapan kurullar arasında görülmekteydi. Bunun gibi, halen mahalli idarelerin denetimini yapan, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolleri Başkanlığı dış denetim yetkisine sahip denetim birimleridir.

Türk kamu yönetimi yapısı içinde, yalnızca denetim amacına yönelik olarak oluşturulan birim “*Devlet Denetleme Kurulu*”dur. Benzer bir kurul olan “*Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu*” 6085 Sayılı Kanunla, Sayıştay’a devredilmiştir (Resmi Gazete, 19.12.2010, 27790). Böylece yüksek mali denetimdeki iki başlılık ortadan kaldırılmıştır.

TBMM adına hesap yargılaması yapan Sayıştay da bir yönüyle idari dış denetim yapan denetim birimlerinden sayılabilir. Burada denetim amacıyla kurulmuş özel denetim organları olan Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay'ın yapısı ve faaliyetleri kısaca ele alınacaktır.

5.1.1.7.1 Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası'nın kabulünden önce, Yasama yetkisine sahip olan Milli Güvenlik Konseyi tarafından, 1 Nisan 1981 tarihinde çıkarılan 2443 sayılı Yasayla oluşturulmuştur (Resmi Gazete, 03.04.1981, 17299). 1982 Anayasası'nda da Devlet Denetleme Kurulu'na yer verilerek anayasal bir statü kazandırılmıştır. Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası'yla bir önceki döneme göre daha güçlü bir konuma kavuşturulan Cumhurbaşkanının, artan yetkilerini kullanma ve uygulama araçlarından biridir.

Devlete Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almakta, Cumhurbaşkanının talimatı ile harekete geçmekte ve hazırladığı raporları sadece Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Devlet Denetleme Kurulunun, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmada yardımcı olan, denetimle görevli ve özel yetkilere haiz, kendine özgü yapısı olan üst denetim birimi olduğu söylenebilir.

Devlet Denetle Kurulunun kuruluş amacı Anayasanın 108. maddesine “*İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması*” olarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla, DDK'nın Anayasada hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapabileceği öngörülmüştür (Gözler ve Kaplan, 2011: 135).

Devlet Denetleme Kurulu teşkilatı kurul ve sekreterlikten oluşur. Kurul doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. 2443 sayılı Yasa, Kurula seçilecek üyelerin taşımaları gerekli niteliklerini ayrıntılarıyla saymıştır. Kanunun 3. maddesinde, kurula üye seçilebilmek için gerekli olan temel özellik ve nitelikler, yüksek öğrenim görmüş olmak ve devlet hizmetinde en az yirmi yıl çalışmış olmak biçiminde belirtilmiştir. Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Kurula seçilen üyeler arasında Cumhurbaşkanı tarafından iki yıl süreyle görev yapmak üzere bir başkan seçilir. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilir. Yine 2443 sayılı Yasaya göre, DDK gerekli gördüğü hallerde sözleşmeli olarak uzman personel çalıştırabilir ve kamu kurumlarından personel yardımı isteme yoluna gidebilir.

DDK yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeler sırasında gerek göreceği müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli, Kurul Başkanlığı aracılığı ile Cumhurbaşkanı Genel

Sekreterliğine bildirir. Genel Sekreterliğin istemi üzerine kamu kurumları, Kurulun ihtiyacı için gerekli personeli Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve faaliyetlerine gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdür.

5.1.1.7.2 Sayıştay

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nu da Sayıştay'a devredilerek, Türkiye'de yüksek denetimdeki dağınıklığa çözüm bulmayı da amaçlayan, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 19.12.2010, 27790). Bu Kanun ile Sayıştay'ın teşkilat yapısında köklü değişiklikler yapılmış, daha önce bulunmayan yeni kurullar oluşturulmuştur. Rapor Değerlendirme Kurulu ve Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu 6085 sayılı Kanunun getirdiği yeni kurullardır. Daha önce pek çok kurum ve kuruluş kendi teşkilat kanunlarındaki hükümlerle Sayıştay denetimi dışında bırakılmışken, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Denetim faaliyetleri yeniden düzenlenmiş, uygulaması alt mevzuat çalışmaları tamamlandığında daha net görülebilecek olan, yargı raporu üretme odaklı denetimden, TBMM'ye ve kamuoyuna bilgi sunma amaçlı denetime geçilmesine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, Sayıştay'ın denetim alanı; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşmaktadır. Bu idarelerin toplamı, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak adlandırılmıştır. Bu Kanununa göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır (5018/68).

Sayıştay tarafından yapılacak dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ile kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak; malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir (5018/68).

6085 sayılı Kanunla Sayıştay;

- Düzenlilik denetimi ve performans denetimi tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabilecektir.
- Tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetlemek için yasal yetkiye sahip olacaktır.
- İşleyiş ve fonksiyonel açıdan bağımsız olacaktır.
- Uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilecektir.
- Hazırladığı raporları zamanında ve belli bir izlek dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna sunabilecektir.
- Kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabilecektir.
- Görev ve yetkilerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için iyi bir organizasyon yapısına sahip olması sağlanacaktır (6085 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi Bölümü).

Yeni Sayıştay Kanununa getirilen en önemli eleştiri ise performans denetimi ile ilgilidir. Kanun performans denetimi ile ilgili getirdiği düzenlemelerle, 832 sayılı Kanunun gerisine düşmüş durumdadır. 832 sayılı Kanun performans denetimini; verimlilik, etkinlik, tutumluluk denetimi olarak tanımlarken ve yeni kanun faaliyet sonuçlarının ölçümüne indirgemıştır. 6085 sayılı Kanun performans denetimini, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi (6085/2/d) olarak tanımlamaktadır.

Hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır (Akyel ve Köse, 2010: 17).

Burada üzerinde durulması gereken ve Ülkemizde denetim hakkındaki bir diğer kayda değer yenilik de 5018 sayılı Kanunla ilk kez Sayıştay'ın da denetlenmesi düzenlenmiş olmasıdır. Kanuna göre; Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır (5018/69).

Sayıştay, denetleme görevini TBMM adına yerine getirmekle beraber, bu görevine ilişkin olarak aldığı kararlar yasama işlemi niteliğinde değil idari karar niteliğindedir (Günday, 2002: 288). Sayıştay kararları, idareye ve ilgisine tebliği edilmekle uygulamaya konur. İdare tarafından icra olunmaya başlayan Sayıştay kararlarına karşı ilgililer idari yargı yerlerine başvurabilirler.

5.2 Vesayet Denetimi (İdari Vesayet)

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesine, vesayet denetimi denir (Sanal, 2002: 8). İdari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik olarak, merkezi idare ile yerel idareler arasındaki, dayanağını Anayasadan ve Yasadan alan idari ilişkidir. İdari vesayetin hiyerarşik denetimden temel farkı da niteliğinin ve kullanımının kanunla düzenlenmesi zorunluluğudur.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir (AY. m. 127).

Ayrıca, Özay'ında belirttiği gibi, Büyükşehir Belediye Meclisinin ilçe belediyeleri arasındaki itilaflı durumların çözümü ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla; iptal, yönlendirme ve düzenleme yetkisi vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmemekte ve bu durum öğretide, dış yönetsel denetim olarak değerlendirilmektedir (1996: 169).

İdari vesayet, merkezi idarenin, mahalli idarelerin icra-i kararlarını, idari fiil ve hareketlerini murakabe etmesi ve bu kararları bozabilme yetkisi olarak anlaşılmalıdır. İdari vesayet yoluyla merkezi idare ve mahalli idare arasında bir rabıta kurulmuş olmaktadır. Bu yolla Devletin birliği ve kamu hizmetlerinin uyumu da temin edilmiş olacaktır. Mahalli idarelere tanınan yetkilerin, Devlet içinde birliği bozmaması için; en büyük kamu hükmi şahsiyeti olan ve kamu kudretini elinde tutan Devletin, mahalli idareler üzerindeki düzenleyici yetkisini kullanması genel kabul gören bir husustur. Bu itibarla idari vesayet, aynı zamanda merkezi idarenin mahalli idarelere tesir etmesinin de önemli bir yolu olarak değerlendirilmektedir (Onar, 1960: 498-499).

Ülke genelinde, hizmetlerin benzer nitelikte sunulması çabası, bazı hizmetlerin dışsallıklarının olması ya da sosyal nedenlerle merkezi yönetim; yardım, bağış, proje karşılığı mali transferler gibi yollarla yerel yönetim kuruluşlarına müdahale gereği duyabilmektedir. Bu faaliyetlerin; planlama, uygulama ve uygulama sonrasında, merkezi yönetim; yerel

yönetim kuruluşları üzerinde kontrol ve denetim yapma yoluna gidebilmektedir (Aygün, 2010: 83).

İdari vesayetin kullanılmasının asıl biçimi, yerinden yönetim idarelerinin, kararlarının incelenmesi ve onayıdır (Giritli vd., 2013: 262). Devlet tarafından, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerinin belirlmesine ve sınırlandırmasına rağmen, merkezi yönetimin, bu kuruluşlar üzerindeki denetleme yetkisi, merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlar kadar etkili değildir. Çünkü vesayet denetimi merkezden yönetimde olduğu gibi atama yapma, emir verme ve onun yerine karar alma hakkını vermez (Tortop, 2011: 395).

Genel olarak idari vesayetin niteliği ve tatbiki bakımından bazı önemli ilkelerin şu şekilde özetlenmesi mümkündür (Can, 2011: 45):

- İdari vesayetin kanuna dayanması ve kanunla sınırlanması esastır.
- İdari vesayet, esas itibariyle Devletin genel menfaatini amaçlamalıdır.
- İdari vesayetin uygulanmasında kararın tasdiki, iptali veya icrasının ertelenmesi mümkün olup kararın tadil edilmesi kural olarak mümkün değildir. Çünkü kararın konusunu tayin, doğrudan doğruya mahalli idarenin yetkisinde olması gerekir.
- İdari vesayet, aynı zamanda mahalli halkın himaye edilmesini ve mahalli idarelerin vatandaş üzerindeki keyfi muamelesini önlemeyi de temin etmelidir.
- İdari vesayette mahalli hizmetlerin istikrarlı bir şekilde yürütülmesi de gözetilmelidir.
- İdari vesayet, mahalli idarelerin kararları ve fiilleri üzerinde kullanılabileceği gibi bu idarelerin memurları üzerinde de kullanılabilir.
- İdari vesayet, bazen merkezi idarenin o mahaldeki yüksek otoritesi tarafından kullanılabileceği gibi, doğrudan ilgili bakanlık veya bakanlar kurulunca da kullanılabilir.
- İdari vesayetin bir başka özelliği de, düzenlediği hale münhasır olması ve kıyas yoluyla başka hallere tatbik edilmesine imkân bulunmamasıdır.
- İdari vesayete konu olan kararın onaylanması veya reddedilmesi, bu kararın uygulanması bakımından onay makamına bir sorumluluk yüklemeyiz, asıl sorumluluk kararı almış olan mahalli idareye aittir. Bu çerçevede mahalli idare kararının onaylanması veya reddedilmesiyle, mahalli idarenin sorumluluğu merkezi idareye geçmiş sayılmaz.

Merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlardaki, hiyerarşik denetime karşılık, yerinden yönetim kuruluşlarında, merkezi yönetimin, yani devletin denetimi, bir başka deyişle idari vesayet vardır. İdari vesayet devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir. Devlet bu yöntem ile yerinden yönetim kuruluşlarının

çalışmalarında, gerekli olan yasalara ve kurallara uyulmasını sağlar. İdari vesayet, ancak yasalarda belirtilen durumlarda kullanılabilir.

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, görevlileri ve bu kuruluşların işlemleri üzerinde yapılanlar şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilir. Parlak'ın da dediği gibi; Türk hukukunda, kişiler üzerindeki idari vesayet yetkisi sadece geçici olarak görevden uzaklaştırma ile sınırlıyken, işlemler üzerinde; iptal, onama, erteleme ve düzeltme yetkilerini kapsamaktadır (2010: 18). Bu vesayet denetimini uygulayacak olan idari vesayet makamlarının, kanun koyucu tarafından açıkça belirtilmesi zorunludur. Çünkü idari vesayet kanunla verilen özerkliğin, istisnai halidir.

İdari vesayet idari bir denetimdir ve bu nedenle ancak idari makamlar tarafından gerçekleştirilebilir (Kalabalık, 2014: 701). Buradan anlaşılacağı gereken, yargı mercilerince yapılan her türlü denetimin, yargısal denetim olduğu, vesayet denetimi olarak kabul edilemeyeceğidir.

Son dönemde yapılan kanuni düzenlemelerde vesayet denetiminin kapsamı daraltılma eğilimi açıkça görülmektedir. Yürürlükten kaldırılan, 1580 sayılı Belediye Kanunundaki düzenlemelere göre belediyenin birçok kararı ve işlemi mahalli mülki idare amirinin onayına sunulmaktaydı. Örneğin, belediye meclisinin aldığı kararlardan; bütçe, bütçede tadilat, kesin hesap, borç alma ve borç verme, ücret tarifeleri, davaların sulhen tasfiyesi ve belediye zabıtasına ilişkin yönetmeliklerin yürürlüğe girebilmesi mülki idare amirinin onayına tabi kılınmıştı. Ayrıca, mülki idare amirinin onayına sunulan belediye bütçesi ile ilgili olarak; kanun ve tüzüklere aykırı ibareleri düzeltme, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri bütçeden çıkarma, kanunlardaki oranlar üzerinde belirlenen parasal oranları kanuni sınırına indirme, belediye tarafından yerine getirilmesi gerekmeyen hizmetlere ilişkin ödenekleri bütçeden çıkarma ve bütçeye konulmayan, ancak konulması mecburi ödenekleri bütçeye ekleme vb. yetkileri bulunmaktaydı.

Belediyelerin yetki ve görevleri ile merkezi idare ile münasebetini yeniden tanımlayan ve 2005 yılında yürürlüğe giren, 5393 sayılı Belediye Kanununda, bütçeye ilişkin olarak denetim yetkisi verilmemiş, sadece cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin meclis kararları mülki idare amirinin onayına tabi kılınmıştır.

Yeni düzenlemelerde göze çarpan başka bir değişiklik de merkeze ait bazı vesayet yetkilerin taşraya devredilmesi olmuştur. Örneğin, sınır tespiti ve kadro ihdas/iptal yetkileri valilere devredilmiştir.

Yüksek yargının idari vesayet kavramına ve işleyişine bakışı bu yetkinin daraltılmaması yönündedir. Örneğin, Danıştay İdari İşler Kurulunun, E: 2009/7, K: 2009/14 sayılı kararında (<http://www.danistay.gov.tr>); idari vesayetin merkezi idare ile mahalli idare arasındaki bütünlüğü sağlamaya dönük bir araç niteliği taşıdığı, idari vesayetin hem hukukilik hem de yerindelik denetimini ihtiva ettiği, idari bir karar hakkında hareketsiz kalınarak dolaylı tasvibin de bir tür vesayet olduğu, Anayasanın 127. maddesindeki idari vesayet yetkisinin ise ancak, yerindelik denetimi ile sağlanabileceği ifade edilmiştir.

Aynı şekilde, Anayasa Mahkemesinin idari vesayet konusuna yaklaşımı bakımından; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hakkında son yıllarda verilen iptal kararları ile uygulamaya ilişkin çok önemli sonuçlar ortaya çıkmıştır. Anayasa Mahkemesinin, 5302 sayılı Kanunun 15. maddesinin kısmen iptali hakkında verdiği, 18.01.2007 tarih ve E: 2005/32, K: 2007/3 kararında, vali tarafından hukuka aykırı görülerek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilen kararların, iade gerekçesinde ortaya konulan hukuka aykırılıklar giderilmemiş bile olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi halinde kesinleşmesinin hukuka aykırılığı gidermediğine vurgu yapılmış dolayısıyla, Anayasanın 127. maddesindeki; merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü karşısında, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen çerçeve içinde kullanılması gereken idari vesayet yetkisinin zayıflatıldığına işaret edilmiştir (Resmi Gazete, 29.12.2007, 26741). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddesinin ilk düzenlemesine göre valiye, il genel meclisinin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yolu tanınarak, il genel meclisi kararlarının valinin onayına gerek olmaksızın yürürlüğe girmesine imkân verilmekteydi. Ancak, Anayasa Mahkemesinin verdiği; 18.01.2007 tarih ve E: 2005/32, K: 2007/3 sayılı kararla, bu hükmün iptali ile valinin muhalefet ettiği il genel meclisi kararlarının kesinleşmeyeceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Böylece, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yasalaşmasıyla konumu zayıflayan vali, Anayasa Mahkemesinin verdiği bu iptal kararından sonra özel idarede tekrar belirleyici ve yetkili bir konuma yükselmiştir.

Aynı şekilde, Anayasa Mahkemesinin belediye mevzuatı bakımından, 5216 ve 5393 sayılı Kanunlar hakkında verdiği iptal kararlarının gerekçesi ortak olup, bu kararlarda idari vesayete dair ortaya konulan hususlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Can, 2011: 45):

- Üniter devlet yapılanmalarında, idarenin bütünlüğü temel ilkedir. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği; idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen idare kavramı da sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu örgütlerin personelini de kapsamaktadır.
- İdari vesayet, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.
- İdari vesayetin tatbiki yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkidir. Bu fıkra, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet “... yetkisine sahiptir.” denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır.
- İdari vesayet hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerir.
- İdari ve mali açılarından özerk olmak merkezi idarenin denetim yetkisine engel değildir. Her ne kadar, Belediye Kanununda, belediyelerin idari ve mali olarak özerk oldukları belirtilmiş olsa da bu durum merkezi idarenin denetim yetkisini ortadan kaldırmaz.
- İdari vesayet yetkisi çeşitli şekillerde kullanılır. İdari vesayet yetkisi kullanılırken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri uygulanabilir.
- İdari vesayet makamının mahalli idarelere ait meclis kararını yargıya götürmesi idari vesayet sayılamaz. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununda yer alan, “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.” şeklindeki düzenleme, idari vesayet değildir. İdari vesayet, kanunlarda açıkça yetki

verilen vesayet makamlarınca, tamamen idari olarak kullanılan ve sonuçlandırılan denetimi ifade eder.

İl Özel İdaresi Kanunu hakkında verilen iptal kararının doğurduğu sonuç idari vesayet makamı olarak valinin konumunu güçlendirmiş olmakla beraber, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu hakkında verilen iptal kararları ise, iptal edilen yasa hükümleri yerine yeni düzenlemeler yapılmadığı için, Anayasa Mahkemesi kararında amaçlananın aksine, idari vesayet makamı olarak mülki idare amirinin konumunu zayıflatmıştır. Eğer Anayasa Mahkemesinin belediye meclis kararlarının kesinleşmesini düzenleyen hükümler hakkında verdiği iptal kararlarının gerekçesine göre yasal düzenleme yapılır ise bu takdirde belediye meclis kararlarının denetimi bakımından mülki idare amirleri vesayet denetimi yapabilecek konuma gelecektir.

Anayasa Mahkemesinin, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunda yer alan mülki idare amirinin belediye meclis kararlarını idari yargıya götürmesi hükmünün, vesayet denetimi olarak kabul edilemeyeceği gerekçesiyle iptal etmesinden ardından uzun yıllar geçmesine ve bu dönemde belediyeler ile ilgili düzenlemeler yapılmasına rağmen yasa koyucu bu konuda düzenleme yapma yoluna gitmemiştir. Son yıllardaki genel eğilim göz önünde bulundurulduğunda, bu yönde düzenleme yapılmamasının, unutma ya da geri bırakma olmadığı; siyasi iradenin bilinçli tercihi olduğu ve bundan sonra da mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini genişletici yönde düzenleme yapılmayacağının muhtemel olduğu söylenebilir.

Ancak, yeni 5393 sayılı Belediye Kanunundaki, *“Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.”* hüküm halen yürürlükte bulunmaktadır (m. 23) ve belediye meclisince alınan kararlar mülki idare amirine gönderilmektedir. Mülki idare amirliklerince gönderilen meclis kararlarını İçişleri Bakanlığı tarafından kurulan merkezi dijital arşive kaydedilerek takip edilmektedir. Ancak yasalarda vesayet denetiminin nasıl yapılacağı konusunda açıkça bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle farklı uygulamalar karşımıza çıkmakta, bazı mülki amirlikler gelen meclis kararlarını arşivlemekle yetinirken, bazıları kararı teslim aldıktan sonra kararda hukuka aykırı görülen hususları belediyelere yazılı olarak bildirmekte ve belediye meclislerince yeniden değerlendirilmesini istemektedir.

Kanuni herhangi bir dayanağı ve uygulama birliği olmamakla birlikte, kamu yararının korunması ve yüksek yargı kararlarında da belirtilen istikamette mülki amirliklerce meclis kararlarına ilişkin yapılan işlemlere şu örnekler verilebilir:

- Zamanında görüşülmeyen bütçe ve kesin hesapların zamanında görüşülmesinin sağlanmasına yönelik uyarı ve inceleme yapılması;
- Belediye meclisinin yetkisiz olarak yaptığı taşınır ve taşınmaz bağışlarına ilişkin olarak uyarılması;
- Yürürlükte olmayan mevzuat hükümlerine dayanarak alınan meclis kararlarının meri mevzuat hükümleri göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmesinin istenmesi;
- Belediye meclisince gizli oyla seçilmesi gereken denetim komisyonunun açık oyla seçilmiş olması nedeniyle seçimin yenilenmesinin istenmesi;
- Belediye meclisince oluşturulması zorunlu komisyonların oluşturulmaması/hatalı oluşturulması nedeniyle işlemin kanunda ön görülen şekilde yenilenmesinin istenmesi;

Yukarıdaki örneklerden de anlaşılacağı üzere mülki amirliklerce yapılan bu işlemlerin daha çok hukukilik denetimi mahiyetinde olduğu söylenebilir. Ancak, vesayet denetimin yerindelik denetim şeklide yapıldığı haller de vardır. 2007-2009 yılları arasında proje karşılığı olarak hükümet tarafından az gelişmiş belediyelere alt yapı hizmetlerinde kullanılmak üzere gönderilen ve BELDES olarak bilinen ödeneklerin serbest bırakılması, mülki idare amirinin uygun bulması şartına bağlanmıştı. Aynı şekilde, bakanlıklarca afet durumlarında veya kültürel ve turizm amaçlı belediyelere proje karşılığı kullandırılan ödenekler de serbest bırakılmadan mülki amirliklerin uygun görüşüne başvurulmaktadır.

Ayrıca, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31. maddesinde ‘*Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler ve teftiş ederler.*’ hükmü halen yürürlüktedir. Bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere, mülki idare amirinin, belediye teşkilatları ile özel idare ve belediyeye ait tüm müesseseleri denetleme ve teftiş etme görevi bulunmaktadır. Ayrıca aynı maddenin devamında, sayılan kurumlardan hiç birisini ayırmadan “...*Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re’sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir.*” düzenlemesi yer almaktadır. Burada mülki idare amirine, denetleme sonucunda görevi başında kalmasında sakınca görmesi halinde, Anayasada belirtilen seçilmiş organlar dışında kalan, belediyenin tüm memurlarını, işten el çektirme diğer bir ifadeyle açığa alma

yetkisi verildiği söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında mülki idare amirinin, belediye kuruluşları ve personelleri üzerindeki bu yetkisi vesayet yetkisinin sınırlarını zorlayan bir yetkidir.

Ayrıca yeni düzenlemeler, mülki idare amirine, mahalli idareler tarafından yürütülen hizmetlerin gereği gibi yürütülememesi durumunda, bu hizmetleri onların yerine yürütme yetkisi tanımakla çok güçlü bir idari vesayet yetkisi getirmiştir (Yavuzdoğan, 2006: 2014). Önümüzdeki dönemde de vesayet denetimin devam edeceği, ancak merkezi idare tarafından sunulan bazı hizmetlerin, (özellikle sosyal ve kültürel hizmetlerin) mahalli idareler eliyle yürütülmesi yoluna gidileceği beklenmekte olduğu ve mahalli idareler ile ilgili olarak yakın gelecekte yeni düzenlemelerin yapılacağı ve bu düzenlemelerde, mahalli idareler ile merkezi idare arasında yeniden görev ve yetki tanımlaması olacağı ve vesayet ilişkisine ilişkin düzenlemelere yer verileceği söylenebilir.

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI ve GELECEĞİ

Türkiye’de uygulanmakta olan idari denetim sisteminde, kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişme ve dönüşüm ile birlikte bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bu yapılmaya çalışılan değişim ve dönüşümden bazen beklenen sonuçlar alınamamakta, bazen de gerekli olan değişim ve dönüşüm gerçekleştirilmemektedir. Burada, Türk idari denetim sisteminin sorunları ve geleceği incelenecek ve değişim çalışmalarının idari denetim sistemine etkileri değerlendirilecektir.

6.1 Türkiye’de İdari Denetim Sisteminin Sorunları

Kamu hizmeti kavramının nitelik ve kapsamının değişmesine paralel olarak denetim olgusunun kapsamı da gün geçtikçe değişime uğramakta yeni boyutlar kazanmakta, dolayısıyla da Türk kamu yönetiminde denetim sisteminin yapısı ve işleyişiyle ilgili sorunlar giderek çeşitlenmekte ve artmaktadır (Saran, 1997: 96).

Denetleme, yönetiminin amaçları doğrultusunda, planlanan ve yapılması istenen faaliyetlerin yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise ne kadar doğru etkili ve verimli yapıldığını, yapılmamış ise neden yapılmadığını görmek ve anlamak olan kamu yönetiminde denetim işlevi, gerektiği biçimde işlememekte ve bu sorun sürekli olarak gündeme gelmektedir (Aydın, 2004: 66).

İdari denetimin sorunları, denetlenenler ve denetleyenler açısından iki şekilde ele alınabilir. Bu sorunları tam olarak anlayabilmek ve aşabilmek için her şeyden önce denetimin amacının ne olduğu konusunda tarafların aynı kanıda olmaları ve denetim işlevinin kabul gören yöntem ve tekniklere göre yapılması gerekir.

Kamu yönetimi, yapı ve işlev bakımından büyümekte ve politikaların belirlenmesinde giderek daha fazla etkili olmaktadır. Bu gelişme, kamu örgütlerinin sorumluluğunu ve denetimini önemli bir politik sorun haline getirmektedir. Bu anlamda kamu yönetiminin sorumlu davranışlar sergilemesini sağlayacak risk yönetimi, performans yönetimi ve stratejik planlama gibi, bazı iç denetim araçlarına gereksinim vardır. Bu araçların yokluğu/eksikliği, sistemin başat sorunlarından.

Türkiye’deki mevcut denetim sistemi, yönetimin geleneksel anlayışından dolayı örgütsel etkililik, verimlilik ve performans yönetimi gibi modern uygulamalara yönelememiştir. Büyük ölçüde evrak üzerinden yürütülen ve kurallara uyulup uyulmadığını

tespite yönelik sistem, ülke kalkınmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirememiştir. Oysa günümüz denetim sistemlerinde, yukarıda sözü edilen etkililik, verimlilik ve performans gibi kavramlar yönetimin başarısında esas alınmaktadır.

Çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu birden fazla denetim birimi ile muhatap olmakta; aynı konuda birden fazla denetim elemanına hesap vermek zorunda kalmaktadır. Buna ilaveten aynı kurum ve kuruluş üzerinde denetim yetkisine sahip birimler arasında koordinasyon da bulunmamaktadır (Akın, 2000: 112).

Kamu yönetiminde denetim fonksiyonunun iyi işleyememesi olayı, merkezi yönetim birimleri için olduğu kadar, yerel yönetim birimleri için de geçerlidir. Bu nedenle, Akaç'ın belirttiği gibi, vesayet denetimin yanında, hukuka uygunluk denetimine ve performans denetimine de geçilmelidir (akt: Aydın, 2004: 66).

Kamu yönetimine ilişkin mevzuat eskimiş, yapılan kısmi değişiklik ve eklemelerle, karmaşık ve sadelikten uzak bir hal almıştır. Bu durum denetim görevinin de yerine getirilmesini olumsuz yönde etkilemekte, denetimde etkililik azalmakta ve dolayısıyla denetim organları amaçlarına ulaşamamaktadır. Bu durumun, denetim sisteminin temel sorunlarından birisi olarak ele alınması gerekir. Yeni yapılan değişikliklerin torba kanun/düzenleme şeklinde yapıldığından, beklenen fayda sağlanamamaktadır. Ayrıca, yapılan değişikliklerin kurumların çalışma usullerine tesir etmesi zaman almaktadır.

Denetim faaliyetlerinde bilişim teknolojilerinden yararlanılmamakta dolayısıyla çağdaş denetim uygulamaları kullanılmamaktadır. Ayrıca, denetim mesleği yeterince gelişmemiş olduğu için de denetim memurlarının hizmet içi eğitime gereken önem verilmemektedir (Sanal, 2002: 252).

Ülkemizde uygulanan denetim genel anlamda “törenciliğe” neden olan statik bir yapıya sahiptir. Bu durum kamu yönetiminin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Ayrıca denetim birim ve elemanlarının bağımsızlığı konusunda sıkıntılar bulunmaktadır. Denetimsiz ya da mükerrer denetim alanlarının bulunmasının yanı sıra, denetim birimleri arasında koordinasyon da sağlanamamıştır.

Osmanlı Devletinin mirasçısı olan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlının, merkeziyetçi, gelenekçi yönetim anlayışını devralmıştır. Bu nedenle denetim sistemi kamu hizmetlerinin görülmesinde etkililik, verimlilik, yerindelik ve performans gibi unsurların tespit ve ölçümüne yönelmemiş, büyük oranda evrak üzerinde yürütülen ve kurallara uyulup uyulmadığını

inceleyen bir yaklaşım sergilemiştir. Dolayısıyla ülke kalkınmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili olamamıştır (Akin, 2000: 99-100).

Denetim sistemimiz, geçmişe yönelik hata bulmayı ön planda tutan, eskimiş ve uygulama imkânı kalmamış; yönetime, mevzuata göre hareket etmeyi dayatan bir niteliğe bürünmüştür. Yeniliklere, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı bir tavır sergilemiştir. Bu anlamda denetim sistemi yönetimin etkinliğini, verimliliğini, ekonomikliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Dolayısıyla sorunları ortaya çıkarmaya ve nedenlerini araştırmaya yönelememekte, çözüm üretemeyen bir yapı sergilemektedir.

Bunun yanında, yönetsel denetim kuruluşları, hiyerarşik düzen içinde, her türlü güvenceden yoksun, siyasal iktidarların baskılarına maruz bırakılarak, siyasal amaç ve çıkarlara alet edilmek istenmekte ve yetersiz çalışma koşulları içinde bulunmaktadır. Ayrıca denetim sisteminin geleceği açısından yönetsel denetimlerin ağırlıklı olarak, biçimsel ve bürokratik işlemlere dayalı olması da bu sorunları arttırmaktadır (Günel, 1995: 26-27).

Kamu yönetiminde gizlilik kavramı, tarih boyunca ülkelerde egemen bir anlayış ve yönetim politikası olarak kullanılmıştır. Kamu yönetimi, iktidarını güçlendirmek amacıyla, gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanma eğilimi göstermektedir. Ancak, demokratikleşme ve yönetimde etkinlik gibi ihtiyaçlar, zamanla açıklığı ön plana çıkarmıştır. Demokratik değerlerin, iletişim araçlarının, eğitim ve kültür düzeyinin ve dolayısıyla sosyal ilginin gelişmesi ile yönetim anlayışı yeniden şekillenmiş, yönetenlerin görev ve sorumlulukları güncellenerek, kamu hizmetlerinin, halkın denetim ve gözetimi altında yürütülmesi bir gereklilik olmuştur (Eryılmaz, 2013: 402). Kamu yöneticilerinin ve memurların, kendilerini halkın ve politikacıların eleştirilerinden korumak amacıyla şeffaflığı reddedilmektedirler. Bu yönetim anlayışı, kamuoyu denetimini güçleştirmektedir.

Türk denetim sistemi, hantal ve karmaşık bir yapıya sahip olması ve denetim yapan kurumlar arasında koordinasyonun sağlanamaması, denetim faaliyetlerinin birbirinden kopuk olması ve bu durumun, denetim faaliyetinin sonuçlarının izlenmesini güçleştirmesi karşılaşılan sorunlar arasındadır. Anayasa ve diğer alt mevzuatta düzenlenen, yönetimin karar ve eylemlerinin denetiminin, mevzuattaki varlığından ziyade, pratikte de anlam ifade etmesi önemlidir. Bunun için denetimin yönetilmesi ve koordinasyonu, denetim sonuçlarının takibi ve yetkili birlerce değerlendirilmesi ile denetimin kendinden beklenen fonksiyonu yerine getirmesi için zorunluluktur. Bu şekilde işlemeyen denetim faaliyetleri yetersiz kalabilmektedir.

Denetim birimlerinin örgütlenme ve faaliyet yapılarının, ülke ve kurumsal düzeyde kamusal ihtiyaçlarına cevap verir mahiyette olması gerekmektedir. Denetim yönetiminde

ortaya çıkacak aksaklıklar sonucu, hukuken muhtelif yapıda ve içerikte denetim birimi olmasına rağmen, işlevsel olunamadığı takdirde, hukuki varlıklarının dışında bir anlam ifade etmeyeceklerdir. Denetimin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmesi, mali ve idari sistemin işleyişine pozitif katkısının olabilmesi için, denetim yönetimi olarak ifade edebileceğimiz, denetimin ülke düzeyindeki kurumsal örgütlenmesinin ve faaliyetler görünümünün, denetime yüklenen fonksiyonlara paralel kapsam ve içerikte olması gerekmektedir (Akın, 2000: 100-101).

Tüm bu anlatılan sorunların yanında, denetim birimlerinin çağın gereklerine uygun denetim sistem ve yöntemleri kullanmamaları; denetim elamanlarının çağdaş bilişim sistemlerinin sağladığı kolaylıklardan gereği gibi yararlanmamaları, çağdaş yaklaşımları, takip edememeleri kamu yönetiminin denetimi sorunları arasında sayılabilir.

Kandegir ve Alıcı'nın bir saptamasına göre, Türkiye'de 129 farklı denetim birimi bulunmakta olup, denetim elemanlarının sayısı da on üç bini bulmaktadır. Bu dağınıklık ve farklılık nedeniyle denetim çalışmaları içe dönük ve dolayısıyla da birbiriyle ilişkisiz olmakta, denetim birimleri arasındaki koordinasyon, diyalog ve işbirliği imkânları kullanılmamakta, denetimin etkililiğini artırıp geliştirecek nitelikli ortak denetim ölçütleri ve yaklaşımları sergilenememekte, denetim mesleğindeki yenilikler ve gelişmeler de yeterince izlenememektedir (2012: 98).

Denetim sonucunda hazırlanan raporlar, yol göstermekten uzaktır. Denetlenen kurumun amaçlarına, nihayetinde de kamu yararına hizmet ettiği söylenemez. Raporlar; yenilik, girişimcilik içermediği gibi, uzun, anlaşılmaz ve tip halde elde bulunan raporların uyarlanması şeklindedir.

Çulpan'ın belirttiği gibi, yapılan denetimlerde genellikle işlerin yasal ve kurallar dâhilinde olup olmadığı üzerinde durulurken (biçimsel denetim); verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamakta, ayrıca denetim raporları gerektiği gibi incelenip değerlendirilmemektedir (akt: Aydın, 2004: 66).

6.2 Türkiye'de İdari Denetimin Geleceği

Yönetimin fonksiyonları arasında yer alan denetim, ölçütler koyan, gelişimi izleyen ve örgütü amaçlarına odaklayan bir süreç olarak algılanabilir. Bu anlamda denetim fonksiyonunun da planlanması gerekmektedir. Bu denetim planlaması çerçevesinde işlenen süreçler ve ulaşılan sonuçlar, örgütün başlangıçta belirlediği amaçlara uygunluğu açısından irdelenir. Başlangıçta belirlenen amaçlarla elde edilen sonuçlar arasında farklılıklar var ise sistem yeniden gözden geçirilmelidir.

Kamu yönetimi alanında son yirmi yılda ortaya çıkan, kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti, kalite, etkinlik, hız, verimlilik ile stratejik planlama, hesap verebilirlik, yönetişim gibi kavramlar büyük ölçüde genel kabul görmüş olup, tartışma artık bunları gerçekleştirecek örgütsel yapının nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, etkin ve küçük bir devleti amaçlamakta ve denetim fonksiyonunu da bu anlayışla yeniden konumlandırılmasını öngörmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılma çalışmaları, kamu yönetiminin ayrılmaz ve en önemli unsurlarından olan denetim sistemini de eş zamanlı olarak değiştirmektedir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda, yeni kamu yönetimi bağlamında, Türkiye’de de yeniden yapılandırma çalışmalarının gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu anlamda, çeşitli çalışmalar yapılmış, birçok yasa ve yönetmelik vb. mevzuat yürürlüğe konulmuş ve bu düzenlemelere uygun olarak örgütsel yapılar oluşturulmuştur.

Kamu yönetiminin hızlı, verimli ve etkili bir biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretebilmesi için yapılan yasal düzenlemeler çok önemlidir (Yavuzdoğan, 2006: 213). Türkiye’de kamu yönetimi reformları ile ilgili süreçte, “*Yeni Kamu İşletmeciliği*” anlayışından etkilenecek geliştirilmiş en kapsamlı ve kendi içinde tutarlı yaklaşımın, Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun hazırlanması olduğu söylenebilir. Meclisten geçen ancak, yasalaşamayan bu metin, sadece getirdiği yeni yaklaşımlar ve kavramlarla değil, kamu yönetimi evrenini ve kendinden sonraki bütün reform çalışmalarını etkilemesi, zihinsel olarak ciddi dönüşümlere ve tartışmalara yol açması sebebiyle de daha önce eşine rastlanmayan bir örnek olarak incelenmeye değerdir (Canpolat, Cangir, 2010: 35-37).

Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, farkını ve kamu yönetimi reformunun yeni bir anlayışla yapıldığını “farklı bir dil” kullanarak göstermektedir. Tasarıda geleneksel idare (administration), kavramının yerine kamu yönetimi (public-management) kavramının kullanılması bunun açık bir göstergesidir. KYTK’da kullanılabilecek kadar bu terim hiçbir T.C. Anayasasında ve hiçbir kanunda kullanılmamıştı. Bu kanunda, kamu yönetimi teriminin kullanılışı, reformlar üzerinde yeni kamu işletmeciliği anlayışının ve Anglo-Amerikan kökenli kamu yönetimi modelinin doğrudan etkisini ve aynı zamanda yönetim geleneği açısından da kıta Avrupa’sından bir kopuşu ifade etmektedir (Azrak, 2004: 225).

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

rollerin gerçekleştirilme biçimidir. Ayrıca kamusal görevlerin merkezi, yerel, karma, özel ve benzeri türde olmak üzere hangi şekillerde gerçekleştirileceği önem kazanmış bir konudur (Uluğ, 2004a: 5)

Bu durum sonrasında denetim sistemlerinin ihtiyaçlara cevap verememesi de yeniden düzenleme çalışmalarını karşı konulmaz bir ihtiyaç haline getirmiştir. Bu anlamda hiçbir denetim sistemi mutlak sürekliliğe sahip değildir ve bu nedenle denetim sistemlerinin tam anlamıyla bir geleceği yoktur. Denetim sistemleri iyileştirme, yeniden düzenleme çalışmalarıyla varlıklarını sürdürmektedir. Dolayısıyla, 21. yüzyılın bakış açısıyla; bilgi toplumuna, gelişmiş ekonomiye, katılımcı, hesap verebilir, üretken yönetim sistemine geçişi sağlayacak biçimde, yönetim ve denetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması elzem görülmüştür.

Türk denetim sisteminin yeniden yapılandırılma sürecine bakıldığında, yönetim sistemimiz ve bu sisteme bağlı, onun bir alt sistemi olan denetim unsuru da doğal olarak yönetimden ayrı düşünülemeyecektir. Kamu yönetimi nasıl içinde yer aldığı, ekonomik ve sosyal şartların etkisi altında kalıyorsa, denetim sistemi de olumlu ve olumsuz yanlarıyla kamu yönetim sisteminin ayrılmaz parçası olarak onun etkisi altında kalmaktadır (Akpınar, 2006: 126-129).

Türk kamu yönetiminin, dolayısıyla denetiminin sorunlarına ilişkin girilen birçok reform çalışması bulunmaktadır. 1949 Yılında “*Neumark Raporu*”, 1951 yılında “*Barker Raporu*” ve 1962-1963 yılları aralığını kapsayan dönemde yapılan ve kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik gerçekleştirilen ciddi ve kapsamlı çalışma “*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*” (MEHTAP) Raporu akla gelmektedir. Sonrasında 1971 yılında düzenlenen, “*İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*” ile 1991 Yılında düzenlenen, “*Kamu Yönetimi Araştırması*” (KAYA) Genel Raporu önemli çalışmalardandır. Yeniden düzenleme anlamında yapılan, önemli çalışmalardan bir diğeri de TODAİE tarafından, ilki 1966 yılında düzenlenen ve daha sonra gelenekselleşen “*Teftiş Hizmetlerinin Geliştirilmesi Semineri*”dir. Bu seminerler ile denetim sorunları tüm kamu kuruluşları açısından genel ve kapsamlı olarak belirlenmeye çalışılmış, denetim sisteminin sorunlarına çözüm bulma yoluna gidilmiştir (Saran, 1997: 967).

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırma çalışmaları, yapılan çalıştay, araştırma, seminer ve hükümet programlarında ve buna yönelik mevzuatta yapılan düzenlemelerde, geniş çapta ele alınmasına ve bu çalışmalar bir takım yararlar sağlamış olmasına karşın, uygulamada beklenen oranda başarı sağlanamamıştır.

Son dönemde, tüm dünyada yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi üzerinde bir yeniden tanımlanma, konumlanma ve yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Bu süreçte kamunun yapısal ve işlevsel dönüşümü ile birlikte, kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında bir daralma meydana gelmektedir. Kamunun, büyüklüğünün daraltılmasının uygulamadaki ilk yansıması, birçok işlevinin rekabete açılmasıdır. Bu süreçte, bazı hizmet kuruluşları özerkleştirilirken, aynı zamanda düzenleyici karar alma yetkisine sahip yeni özerk kuruluşlara ağırlık verilmek suretiyle devlet otoritesinde bir parçalanmaya gidilmektedir. Özel sektörün kamuya göre daha etkin işlediği yönündeki yaygın düşünüş, birçok işlevinin özel sektöre transfer edilmesi suretiyle kamunun küçültülerek yeniden yapılanmasını yaygın bir politika haline getirmektedir. İdari denetimin de bu zihniyet dönüşümü ve kamu yönetiminin yeniden tanımlanması istikametinde ve tamamlayıcı rol üslenecek şekilde yapılandırılması ve işlevinin yeniden tanımlaması zorunluluktur.

Kamu yönetimi anlayışında, otorite kültüründen, hizmet kültürüne doğru bir dönüşüm hedeflenmekte, hiyerarşik kamu örgütlenmesi yerine, esnek yapılı, matriks türü bir örgütlenme ön plana çıkarılmaktadır. Kamu yönetiminde hukuki rasyonellikten, işletmeci rasyonelliğe geçişi içeren bu dönüşümle, kamusal hizmet sunumunda verimlilik, etkinlik ve tasarruf (VET) faktörleri önem kazanmaktadır. Etkinlik ve verimlilik arayışı, kamu yönetiminde yeni kurumsal düzenlemeleri teşvik etmektedir. Kamu hizmetlerinin birimler arasında rasyonel bir biçimde dağıtılması, yeni hizmet alanları için yeni birimlerle birlikte, düzenleyici ve denetleyici örgütlerin oluşturulması ve reform çalışmalarını yönlendirme ve izleme birimlerinin kurulması örnek olarak gösterilebilir (Tutum, 1994: 138).

Kamu yönetimi anlayışındaki bu gelişmeler, yüksek denetimin, özellikle de performans denetimlerinin önemini ve işlevselliğini artırmıştır. Bu süreçte, kurumlar arasındaki ağların sağlıklı bir şekilde oluşturulmasında, kurumlar ve çalışanlar arası eşgüdümün maksimize edilmesi ve etkin, akılcı, katılımcı ve etik bir yönetim yaklaşımının egemen kılınmasında, yüksek denetime yeni ve çok önemli roller yüklenmiştir.

21. yüzyılın kamu yönetimi, vatandaşa hizmet yaklaşımında; kurumsal yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık ve buna bağlı olarak değişen denetim anlayışı ile ön plana çıkmaktadır. Çağdaş kamu yönetiminin gündeminde yer alan bu yaklaşım, bugün ülkemiz kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler ve başlatılan uygulamalarla özel sektörde doğan ve gelişen kurumsal yönetim ve iç denetim olarak kamu kuruluşlarında hayata geçirilmiştir. Kamu yönetiminde kontrolün sağlanması, riskin yönetilmesi ve kendisine emanet edilmiş fon ve kaynakların en yüksek ahlakî standartlarda dürüstlük kuralları içerisinde, tarafsız bir şekilde

kullanılması, hatta daha da öte profesyonel ve yüksek standartlarda kontrol edilmesi sorumluluğu gündeme gelmektedir. Bu yüzden, açıklık ve şeffaflık, halka güven telkin etmekte olduğu için, ayrıca çağımızın en hızlı iletişim aracı internetin de varlığını düşünürsek, bilginin doğru ve güvenilir paylaşımı ve bu yönde kamuoyunun bilgilendirilmesi sonuç odaklı bir kamu yönetimi anlayışının gereği olmaktadır (Uzun, 2009: 5). Gelecek için kurgulanan denetim sisteminin bu istikamette, yönetimde yaşanan değişimin tamamlayıcı unsuru ve performansı ölçecek şekilde örgütlenmesi ve işlemesi gerekmektedir.

Bazı alanlardan çekilse de kamu kesimi, yapı ve işlev bakımından büyümekte ve politikaların belirlenmesinde giderek daha fazla etkili olmaktadır. Bu gelişme, kamu örgütlerinin sorumluluğunu ve denetimini önemli bir politik sorun haline getirmektedir. Bu anlamda kamu yönetiminin, sorumlu davranışlar sergilemesini sağlayacak risk yönetimi, performans yönetimi ve stratejik planlama gibi gereksinimleri karşılama kabiliyetine sahip iç denetim araçlarına ihtiyaç vardır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu yasalarak, 19.12.2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 19.12.2010, 27790). Kanunda Sayıştay denetiminin performans ve düzenlilik denetimlerinden oluştuğu belirtilmiştir. Aynı şekilde, yaklaşık 10 yıldır yürürlükte bulunan 5018 sayılı Kanun da verimlilik, etkinlik ve tasarruf (VET) ilkelerini öncelikli kılmaktadır. Ancak, bu Kanunun ön gördüğü, Anglo-Sakson yaklaşımlar, hazırlanan kamu yönetimi temel kanunun yürürlüğe girememesi, devlet memurlarının kendilerini geliştirme/değiştirme konusundaki isteksizliği, 5018 sayılı Yasanın tam olarak uygulanabilmesini engellemiş, bu Kanun, uygulayıcılar tarafından halen anlaşılamamış ve düzenlemeden beklenen verimlilik, etkinlik ve tasarruf sağlanamamıştır.

Son olarak, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu (Resmi Gazete, 03.05.2011, 27923) kapsamında çıkarılan, KHK'ler ile yeni bakanlıklar kurulmuş, bazı bakanlıklar birleştirilmiş/kaldırılmıştır.

Bu KHK'lar ile bakanlık teşkilatları da yeniden dizayn edilmiş, teftiş kurullarının yapıları değiştirilmiştir. Genelde müfettiş kavramı yerine denetçi, teftiş kurulu ifadesi yerine, rehberlik ve teftiş başkanlığı/denetim hizmetleri başkanlığı kavramları yeğ görülmüştür. Ancak, 6528 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile unvan tanımlama anlamında bir eskiye dönüş yaşanmış, İl Eğitim Denetmenleri ve Denetçiler birleştirilerek, “*Maarif Müfettişi*” adı altında birleştirilmiştir (Resmi Gazete, 14.03.2014, 28941).

Maliye Bakanlığında da 2011 yılında benzer bir birleşme yaşanmıştır. Mesleğe seçilmeleri, yeterlilikleri, birikimleri ve unvanları aynı olmayan denetim elamanlarının, aynı özlük hakları ile aynı unvanda birleştirilmeleri hakkaniyete ve kazanılmış hak kavramına uygun düşmediği gibi çalışma barışına da katkı sunmamaktadır.

Yapılan düzenlemeler ve siyasi iradenin son dönemdeki eğilimleri, denetim alanında tek tipleşmenin devam edeceğini ve bu alanda yapılacak düzenlemelerin, bu yönde süreceğine işaret etmekte; ayrıca önümüzdeki dönemde, kamu yönetimi ve denetim sistem ile kamu personeline ilişkin mevzuat değişikliği ile yetinilmeyip; uygulamaya, kamu çalışanlarının hizmet içi eğitimine ve yetiştirilmelerine ilişkin çeşitli çalışmaların olacağı söylenebilir.

Kamu yönetiminde, denetimin önemli ayaklarından biri olacağı düşünülen kamuoyu denetiminin gelişmesi, yönetimde şeffaflık ve açıklıkla sağlanabilecektir. Kamu yönetiminde hakim kılınacak açıklık ile kamuoyunun yeni fikir, proje ve beklentileri sisteme dahil edilecek ve baskı grupları ile yönetim arasında işbirliği sağlanarak, yapılacak yatırım ve hizmetler ihtiyaçlar dahilinde planlanabilecektir. Bu şekilde ihtiyaç duyulmayan hizmetler üretilmeyecek, kamuoyunun, siyasi ve atanmış idarecilere ve memurlara olan güveni artacak ve kamu hizmetlerini sahiplenmesi sağlanabilecektir.

Son olarak denilebilir ki denetim sistemi, klasik yaklaşımlarından sıyrılarak, yeni yönetim anlayışının gerektirdiği, kontrol ve rehberlik görevini yerine getirmelidir. Yapılan iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetiminin yanında; yapılmayanlar, geç yapılanlar ya da yönetimde verimliliğin sağlanıp sağlanamadığı, denetimin öncelikli amaçları olmalıdır. Bu da kamu yönetiminde etkin bir iç kontrol sistemi ile iç kontrollerin yeterliliğinin takibi de iç denetim ile mümkündür. Böylece, yönetim, sonuç odaklı; denetim, önleyici ve işlevsel olacaktır. Türkiye’de yapılmaya çalışılan değişimin de bu amaca yönelik olduğu söylenebilir, ancak kısa sürede sonuç alınması muhtemel görünmemektedir.

SONUÇ

Günümüz toplumlarında, yönetilenler, kamu örgütlerinden kişisel gereksinimlerine uygun hizmetleri talep etmekte; kamu örgütlerinin etkili, verimli mal ve hizmet üretmelerini arzu etmektedir. Bu nedenle, her bir kamu kurum ve kuruluşu, kendisinden beklenen verimlilik ve etkinliği sağlayabilmek için yönetim işlevini sürekli iyileştirmek zorundadır. Bu iyileştirme süreci, yönetimin tüm aşamalarını kapsamakla birlikte, örgütün koyduğu amaçlara ulaşıp ulaşılamadığının ve verimliliğinin ölçülmesi olan, denetim unsurunda da kendini göstermektedir.

Geleneksel denetim yöntemleri etkili ve verimli olamadığından, yeni denetim yaklaşımları geliştirilmektedir. Geliştirilen bu yeni denetim sistemleri; örgütün etkililiğine, verimliliğine, performans gelişimine, karar verme süreçlerine, iletişime, zaman ve kaynak tasarrufuna ve sonuçları değerlendirmeye odaklanmakta; insan kaynaklarını değerlendirmeyi, süreçleri izlemeyi, uygun karar almayı, işlevsel olarak sürekli iyileşmeyi, sorumluluk ve şeffaflığı yönetim sistemlerinin bir unsuru olarak; nihai performansı test edecek şekilde kurgulanmaktadır. Zira yeni kamu yönetimi anlayışının temel hedefi, performansa dayalı yönetim yaklaşımını hakim kılmaktır. Bu nedenle, performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve artırılması anlamına gelen performans yönetimi yaklaşımı, son dönemlerde kamu kurumlarında yaygınlık kazanmış ve uygulanmaya başlanmış ve performans, kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesinde anahtar bir kavram haline gelmiştir ve bu kavram, denetimin de başat fonksiyonu olmuştur.

Türkiye’de idari denetim sisteminde yapılmaya çalışılan değişim de performansın ölçülmesine yöneliktir. Kamu idarelerinde, klasik denetim yöntemleri terk edilerek, özel sektörün kullanmakta olduğu yönetim, kontrol ve denetim sistemleri uygulamaya konulmaktadır. Özel sektörün başarıyı değerlendirme yöntemi verimlilik ve tasarrufu ölçmeye dayanır. Kamu sektöründeki dönüşümün de nihai beklentisi, kamu yönetiminde, kaynakların kullanılırken tasarruf sağlanması, zaman planlaması, en az girdi ile en kısa sürede maksimum kamu hizmetinin/yararının üretilmesidir. Bu yaklaşımda, kamu idarelerinin özel kesimden farkı ise, elde edilecek kar oranı değil, kamunun memnuniyetidir.

Bu kapsamda, Türkiye’de son 10 yılda hesap verme mekanizmalarının yeniden yapılandırılması konusunda çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bunlar arasında; 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Denetim Kanununun yürürlüğe girmesi ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun (Resmi Gazete, 08.06.2004, 25486) ile Başbakanlık

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun 2004 yılında kurulması da sayılabilir. Aynı şekilde Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını hedefleyen ve yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kanunun, mahalli idareler halk denetçisi seçilmesini düzenlemiştir. Aynı istikamette ve yıllardır tartışılan Kamu Denetçiliği Kurumu 5548 sayılı Kanun ile kurulmuş, ancak söz konusu Kanun, Anayasaya aykırı bulunarak, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Daha sonra, 12 Eylül 2010 referandumu ile yapılan Anayasa değişikliği sonucu, Kamu Denetçiliği Kurumu için Anayasal dayanak oluşturulmuş ve 2012 yılında, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve öneride bulunmak üzere, TBMM'ye bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve bu Kurum 2013 yılında başvuru almaya başlamıştır.

Bazı yönleri ile idari denetim sayılabilecek, yürürlüğe girmiş/girememiş yukarıdaki düzenlemeler, Türkiye'de kamu yönetiminde şeffaflığın artırılması, hesap verilebilirlik, performans denetimi, verimlilik ve halkın yönetime tesirinin artırılması hususlarında katkı sağlamıştır. Ancak 1990'lı yıllarda çalışmalarına başlanan ve 2008 hükümet programında da yer alan Genel İdare Usulü Kanunu çalışmaları henüz sonuçlandırılmamıştır.

Ayrıca, idari vesayet denetimi alanında, belediye kanunlarında mülki idare amirine yargıyı harekete geçirme görevi verilmesinin, Anayasada tanımlanan idari vesayet yetkisini karşılamadığı ve bu yetkinin idari vesayet sayılamayacağı savından hareketle, Anayasada belirtilen idari vesayetin alanının daraltılamayacağına hükmeden yüksek mahkemenin kararı doğrultusunda yasal düzenleme yapılması bu alandaki boşluğu dolduracaktır.

İdarenin yapacağı iş ve işlemleri düzenleyen genel bir kanunun yokluğu, idari iş ve işlemlerinin hangi sürede ve ne şekilde yapılacağının yasal dayanağının bulunmaması, yönetimin işleyişi açısından verimlilik kaybına neden olmaktadır. Bu durum denetim sisteminin işleyişini de zorlaştırmaktadır. Dağınık, eski ve eksik mevzuat hükümlerine dayanarak çalışan kamu idareleri, hizmet sunumunda standardı sağlayamamaktadır. Kapsamlı bir şekilde hazırlanacak, idarenin hizmet sunumunu ve işleyişini detayları ile düzenleyecek bir usul kanunu ile hem kamu yönetiminin faaliyetlerinin belirli bir standarda kavuşması sağlanabilecek, hem de böylece, yönetimin denetlenmesi açısından bir ölçüte kavuşulmuş olacaktır.

Uluğ'un ifadesiyle; *“yönetmelik karar, eylem ve işlemlerin, yönetmelik araç ve yöntemleri işe koşarak, yönetmelik kurumlarca denetlenmesi”* olarak tanımlayabileceğimiz idari denetim alanında (2004b: 100), 5227 sayılı Kanun ile yapılamayan düzenlemeler, özellikle 2011

yılında bakanlıkların teşkilat kanunlarında KHK'lar ile yapılan düzenlemeler ile yapılmaya çalışılmıştır.

Siyasi iradenin, denetim üzerine yaptığı düzenlemeler, geleneksel yöntemler ve Kıta Avrupası sistemi terk edilerek, Anglo-Sakson sisteme özgü kavram ve usuller içermektedir. Yapılan düzenlemelerle, sistem bütünü ile değiştirilemediği için doku uyumsuzluğu gözlenmektedir.

Denetim sisteminin sağlıklı işleyebilmesi ve kendisinden umulan yararı sağlayabilmesi için kamuda denetim sistemini ve denetim görevlilerinin konumunu düzenleyen genel denetim kanunu çıkarılarak uygulamada birlik ve disiplin sağlanabilir. Böylece, denetim birimleri için ortak bir ad ve denetim görevlileri için ortak bir unvan belirlenebileceği gibi denetimin şekli, yöntemi denetlenenler üzerindeki yaptırımı, denetim raporlarının değerlendirilmesi vb. denetime ilişkin başat fonksiyonlara yasal dayanak kazandırılacaktır.

Denetim özü itibariyle, örgütteki birimlerin neyi, nasıl ve ne ölçüde başardığını araştırıp saptayan ve düzeltici öneriler getiren bir yönetim faaliyetidir. Bu yüzden denetim elemanı, neyin nasıl yapıldığını, diğer bir ifadeyle, denetlediği işi o işi yapandan daha iyi bilmelidir. Öte yandan müfettişlik mesleği tarafsızlığı ve kendine güven duygusunu gerektirmektedir. Bütün bu konuların sağlanması ise bir eğitim meselesidir (Mocan, 1987: 63).

Denetim görevlilerinin mesleğe alınma ve yetiştirilmelerinde yetersiz kalan mevcut uygulama terk edilerek, denetim görevlilerinin uygulayıcılardan daha birikimli ve denetlenecek konulara hakim olabilecekleri bir sistem geliştirilmelidir. Denetim görevlileri, uygulayıcılara göre hukuki olarak, ayrı bir statüde konumlandırılmalı ve bunun için devlet memurları kanunundaki memur sınıflarına denetim görevlileri sınıfı eklenerek, bu görevlilerin güvenceleri ve denetim faaliyetlerindeki etkinliği artırılmalıdır.

Türk kamu yönetiminde, idari denetim faaliyetlerinin işlevselliğinin arttırılmasına yönelik yapılacak hukuki ve yönetsel düzenlemelerin yanında, denetleyen ve denetlenen kamu görevlilerinin zihniyet değişim ve dönüşümü de önemlidir. Siyasi ve bürokratik kökenli kamu görevlilerinin kamu hizmeti bilincine sahip olması, bu görevlilerce etik kültürün, gerektirdiği ilkelerin benimsenerek uygulanması, denetim görevlileri üzerindeki siyasi ve hiyerarşik baskı ve yönlendirmelerin terk edilmesi önem arz etmektedir. Aynı şekilde denetim görevlileri de Weberyen bürokratik sistemin tesirinden kurtularak, girişimciliği destekler denetime geçmeli, kendilerini sürekli geliştirmeli ve denetlenenlerden daha fazlasını bilmesi gerektiğinin bilincinde olmalıdır.

Özetle, Türk kamu yönetiminde idari denetiminin, kendisinden umulan faydaları sağlayabilmesi ve denetimden beklenen fonksiyonların yerine getirilebilmesi için yukarıda değinilen hukuki düzenlemelerin, bir bütünlük dahilinde yapılması ve denetim elamanlarının siyasi ve hiyerarşik etkilere karşı koruması sağlanmalıdır. Denetim görevlilerinin mesleğe alınma, yetiştirilme ve özlük durumları; yapılan işin önemi de göz önünde bulundurularak, yeniden ele alınmalıdır. Denetim görevlilerince, hazırlanan rapor ve yapılan rehberlik faaliyetlerinin değerlendirilmesine, denetim birimleri arasında ve denetim biriminin kendi içinde koordinasyonun sağlanmasına ve denetim görevlilerinin, meslek içinde sürekli olarak yetiştirilmelerine yönelik yapının oluşturulması öncelikli gerekliliklerdendir.

KAYNAKÇA

- Akat, İlker., ve Budak, Gülay., (1999) İşletme Yönetimi, Barış Yayınevi, İzmir.
- Akbulut, Ö. Örsan., Özgen, Hande, Mimaroglu., Fındık, Derya., Seymenoğlu, Ömer., ve Almış, Oğuz., (2012), Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1. Baskı, Ankara.
- Akın, Cengiz., (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 427, Haziran, s.77-108.
- Akıllıoğlu, Tekin., (1990), “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği” Amme İdaresi Dergisi (Mart) C.23 s.1.
- Akpınar, Elçin., (2006), Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta,
- Akyel, Recai., ve Köse, H. Ömer., (2010), Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, Mart.
- Apan, Ahmet., (2011), “ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi”, Türk İdare Dergisi, Haziran-Eylül, Sayı: 471-472, Ankara, s. 9-30.
- Aslan, Bayram., (2008), Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale.
- Atay, Cevdet., (1999), Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul.
- Aydın, Ahmet, Hamdi., (2004), Türk Kamu Yönetim Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Aygün, Zehra.,(2010), Kamu Yönetimi, Kumsaati Yayınları, İstanbul.
- Aytaç, Fethi., (2005), Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Azrak, Ülkü., (2004), “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, Hukuk ve Adalet Dergisi, Sayı 2, s. 223-236.
- Baltacı, Mustafa., ve Yılmaz, Serdar., (2006), Keeping An Eye On Subnational Governments: Internal Control And Audit At Local Levels, World Bank Institute, Washington, D.C. p: 37.

- Bezirci, Muhammet., ve Karasioğlu, Fehmi., (2011), Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Selçuk Üniversitesi, Konya, s.571-592
- Bilgiç, Veysel., (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, 2. Baskı, s. 27-46.
- Can, Hasan, Hüseyin., (2011), “Yeni Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, İdarecinin Sesi, Mayıs- Haziran, s. 44-48.
- Canpolat, Hasan., Cangir, Mehmet., (2010) “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, (Mart), s. 25.
- Charbit, Claire., (2006), “European Policy Options for the Distribution of Competences Across Levels of Government”, Public Administration Reform and Territorial Organisation: Empowering Local Governments, SIGMA Conference, 28 February-1 March, Ankara.
- Coşkun, Arife., (2000), Performans ve Risk Denetim Terimleri, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Coşkun Bayram, (2002), “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçerisinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Aralık, Sayı: 437, s. 81-104.
- Çevik, Hasan, Hüseyin., (2012) Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- Çevikbaş, Rafet., (2011), “Türkiye’de İç Denetim Kurumu”, Türk İdare Dergisi, Haziran-Eylül 2011, Sayı: 471-472, s.51.
- Çoker, Ziya., (1982), “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1, Mart, s. 57-72.
- Demirel, Demokaan., (2011), “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)”, Türk İdare Dergisi. Sayı: 473, Aralık, s. 97-111.
- Dobuzunskis, Laurent., (1997), “Historical and Epistemolojik Trends in Public Administration”, Journal of Mangement History, Vol. 3, No: 4, s. 298-316.
- Ergun, Bozkurt.,
- Ergun,Turgay., ve Polatoğlu, Aykut., (1992), Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ergun, Turgay., (1997), “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, Sayı: 4, s.3-15.
- Ergun, Turgay., (2004), Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal., (2001), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal., (2004), Bürokrasi ve Siyaset, 2. Basım, Alfa Yayınları, İstanbul.

- Eryılmaz, Bilal., (2011), Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar (Edt. Bekir PARLAK), Alfa Aktüel, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal., (2013) Kamu Yönetimi, Umut Tepe Yayınları, Kocaeli.
- Ertekin, Yücel., (1998)“Çağdaş Yönetim ve Denetim” Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 421, Aralık, s.498-515.
- Giritli, İsmet., Bilgin, Pertev., Akgüner, Tayfun., ve Berk, Kahraman., (2013), İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul.
- Gözler, Kemal., (2005), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, Kemal., ve Kaplan, Gürsel., (2011), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözübüyük, A.Şeref., (2012) Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 31. Baskı, Ankara
- Gözübüyük, A.Şeref., ve Akıllıoğlu, Tekin., (1992), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 9. Baskı Ankara.
- Gözübüyük, A.Şeref., ve Tan, Turgut., (2013), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- Günday, Metin., (2002), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara.
- Günel, Namık., (1995), “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, Türk İdare Dergisi Sayı: 409, Aralık, s.17-28.
- Günler, Serkan., (2006), Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale.
- Güredin, Ersin, (1994), Denetim, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kalabalık, Halil., (2014) İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları, 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya.
- Kandegir, Barış., ve Alıcı, Orhan, Veli., (2012), “Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 475, Aralık, s. 89-100.
- Kaplan, Gürsel., ve Gözler, Kemal., (2012), “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Ocak-Şubat Yıl 24, Sayı 98, s.11-24.
- Koçel, Tamer., (2007), İşletme Yöneticiliği, Arıkan Yayınları, 11. Baskı, İstanbul.
- Köksal, Erhan, (1998),“Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3. S.42-52.
- Köksal, Yonca., ve Erkan, Davut., (2007), Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşanın Rumeli Teftişi, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- Köse, H. Ömer., (1999), “Denetim ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 33.
- Kuluçlu, Erdal., (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63 Ekim- Aralık.

- Kurdoğlu, Halil, İbrahim., (2008), Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap verebilirlik Açısından İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Mocan, Reşat., (1987), “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, s. 63.
- Onar, Sıddık, Sami., (1952), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul.
- Onar, Sıddık, Sami., (1960), İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 1, 1. Baskı, İsmail Akgün Matbaası. İstanbul.
- Onar, Sıddık, Sami., (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası. İstanbul.
- Ortaylı, İlber., (2012), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, 4. Baskı, Ankara,
- Örnek, Hüsamettin., (1991), “Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri”, Denetim Dergisi, Yıl: 6, s.71-72.
- Örnek, Acar., (1992), Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Özay, İlhan, (1996), Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Özdemir, Murat., (2001), Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Özpençe, İdikut, Aylin., ve Özpençe, Özay., (2013), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Akdeniz İBF Dergisi, Sayı: 25, s. 197-222.
- Öztekin, Ali., (2012), Yönetim Bilimi, Siyasal Yayınevi, Ankara.
- Parlak, Bekir., ve Sobacı, Zahid., (2010), Kamu Yönetimi, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Polatoğlu, Aykut., (2003), Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, ODTÜ Yayıncılık, Ankara.
- Polat, Kerim., (2012), Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Rrolü ve Yeni Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesin hesap Komisyonu, Yasama Dergisi, Sayı: 21, Yasama Derneği Yayını, Ankara.
- Rutgers, Mark., (1997), “Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective”, Administration & Society, Vol. 29, No.3, p.276-300.
- Sanal, Recep., (2002), Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAiE, Yayın No: 314. Ankara,
- Sanal, Recep., (2008) “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 80, Sayı: 459, Haziran, s.101-128.

- Saran, Mehmet, Ulvi., (1995), “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:67, Sayı: 409, Aralık, s.53–69.
- Saran, Mehmet, Ulvi., (1997), “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı: 14, Mart-Nisan, s. 962-972.
- Simon, Herberd. A., Smithburg Donald W., ve Thompeson Victor. A., (1985), Kamu Yönetimi, (çev. Cemal Mıhçıoğlu), A.Ü. SBF Yayınları, Ankara.
- Taymaz, Haydar., (1982), “Teftiş ve Bazı Kavramsal Gelişmeler”, Denetim Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 6, Ankara.
- Tortop, Nuri (1974), Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, Cilt: 7, Sayı 1, Ankara, s.27-50.
- Tortop, Nuri., İsbir, Eyüp., ve Aykaç, Burhan., (1993), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri., (2011), Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri, Yetkileri ve Görevleri, Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, TODAİE, Ankara.
- Toroslu, Mahmut, Vefa., (2012), Yeni Türk Ticaret Kanunu Kapsamında Finansal Tablolar Denetimi, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Tosun, Kemal., (1984), İşletme Yönetimi, Mars Yayıncılık, İstanbul.
- Turhan, Murat., (2011), 6085 Sayılı Kanun ve Performans Denetiminin Geleceği, Dış Denetim, Ocak-Şubat-Mart.
- Tutum, Cahit., (1994), Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara.
- Uluğ, Feyzi., 2004(a) Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 37, Sayı:1, Mart, s.1-28.
- Uluğ, Feyzi., 2004(b) Kamu Yönetimi Temel Yönetimi Kanunu Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 37, Sayı:2, Haziran, s.97-122.
- Uzun, Ali, Kamil., (2009), “Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı”, Denetim Dergisi, Sayı:3.
- Uzun, Fuat., (2007), “İç Denetim ve Fransa Uygulaması”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:12, Sayı:9.
- Ülgen, Hayri., ve Mirze, S., Kadri., (2007), İşletmelerde Stratejik Yönetim, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.

- Weber, Max., (2000), Sosyoloji Yazıları, (Çeviren: Taha Parla), İletişim Yayınları İstanbul
- Wilson, Woodrow., (1961), Seçme Parçalar, (Çeviren: Nermin Abadan), Yenilik Basımevi, İstanbul.
- Vigoda-Gadot, Eran., (2004), “Collaborative Public Administration: Some Lessons from Israeli Experience”, Managerial Auditing Journal, Vol. 9, No. 6, p.700-711.
- Yavuzdoğan, Seçkin., (2006), 5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 203-214, Cilt: X, Sayı: 1-2, Yıl: 2006.
- Yörüker, Sacit., (1999), Denetim Terimleri, Sayıştay Yayınları, Ankara.

<http://www.cnnturk.com/haber/turkiye/taksim-krizi-icin-arabuluculuga-haziriz>

Erişim: 24.06.2014.

http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_104356.pdf Erişim: 07.06.2014.

http://www.denetimnet.net/Pages/ttk_bagimsiz_denetim_nedir.aspx Erişim: 24.05.2014.

http://www.fka.org.tr/ContentDownload/sss_genel.pdf Erişim: 18.06.2014.

<http://www.hazine.org.tr/denetim.php> Erişim: 19.06.2014.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/> Erişim: 31.05.14

http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=7222, Erişim: 23.06.2014.

<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx> Erişim: 31.04.2014

<http://www.tihk.gov.tr/tr/kurumsal> Erişim: 14.06.2014.

<http://www.yeniakit.com.tr/haber/kamu-denetciligi-kurumu-yeterli-ilgiyi-gormedi-15745.html>
Erişim: 07.06.2014.

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI : Mesut ÇOBAN
Doğum Tarihi ve Yeri : 22.11.1979 / Antalya
Medeni Durumu : Bekar

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : Antalya Aksu Lisesi, 1997
Lisans Diploması : İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, 2002
Yüksek Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, 2014
Tez Konusu : Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim
Yabancı Dil : İngilizce

Bilimsel Faaliyetler

İş Deneyimi : Vergi Müfettiş Yardımcısı, Maliye Bakanlığı
Stajlar : Isparta Valiliği (Kaymakam Adaylığı)
Projeler : İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II
Çalıştığı Kurumlar : Yozgat-Çandır Kaymakamlığı, Elazığ-Arıcak Kaymakamlığı, Malatya-Hekimhan Kaymakamlığı
E-Mail : mcoban92@hotmail.com