

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

KAMU DENETİMİNDE DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet Nuri BAŞARAN

Ankara-2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

KAMU DENETİMİNDE DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet Nuri BAŞARAN

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Ankara-2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**KAMU DENETİMİNDE DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA
MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi.....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../20.....)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE DENETİM İŞLEVİNİN DÖNÜŞÜMÜ

I. DENETİM VE DENETİME İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR	12
A. Denetim Kavramı	12
B. Teftiş Kavramı	23
C. Denetim ve Yönetim İlişkisi.....	26
D. Denetim-İletişim-Demokrasi İlişkisi	29
E. Denetimin İşlevi ve Amacı	32
F. Denetimin Bağlı Olduğu İlkeler	38
II. DENETİM TÜRLERİ	42
A. Denetim Birimlerinin Konumuna Göre Denetim Türleri	48
1. İç Denetim	48
2. Dış Denetim.....	50
3. Yüksek Denetim	51
B. İçeriği Açısından Denetim Türleri.....	53
1. Düzenlilik Denetimi	53
a) Mali Denetim	54
b) Hukuka Uygunluk Denetimi	55
2. Performans Denetimi	57
a) Performansın Denetiminin Unsurları	59

1. Etkinlik (<i>Efficiency</i>)	60
2. Verimlilik (<i>Productivity</i>)	62
3. Tutumluluk (<i>Frugality</i>)	65
4. Yerindelik (<i>Propriety</i>)	67
5. Kalite (<i>Quality</i>)	68
b) Performans Denetimi Kriterleri	69
3. Denetimde Rehberlik	71
C. Performans Denetimi İle Düzenlilik Denetiminin Karşılaştırılması	74
III. DENETİM ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM	78
A. Yönetim Anlayışının Değişimine Etki Eden Temel Nedenler	78
1. Ekonomik Gelişmeler	80
2. Politik Gelişmeler	82
B. Denetim Anlayışının Dönüşümü	90

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU ÖRNEĞİ

I. TÜRKİYE'DE DENETİMDE YENİDEN YAPILANMA	100
A. Yasal Düzenlemelerde Denetimde Yeniden Yapılanma	106
B. Türkiye'de Kamu Denetim Kurullarında Yeniden Yapılanma	112
II. MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU ÖZELİNDE DENETİMDE YENİDEN YAPILANMA	115
A. Mülkiye Teftiş Kurulu	115
B. Mülkiye Teftiş Kurulu Mevzuatı ve Bu Mevzuatın Performans Denetimi ve Denetimde Rehberlik Bağlamında Analizi	126
1. İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı	127
2. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	129

3. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü.....	130
4. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği	133
5. Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik	136
C. 5018 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrasında Mülkiye Müfettişi Raporları	137
D. Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması	153
E. Mülkiye Teftiş Kurulunun Performans Denetimi Uygulamaları ve Değerlendirmesi	155
F. Mülkiye Teftiş Kurulu Teftiş Görev Emirlerinin Karşılaştırılması.....	172
SONUÇ	177
KAYNAKÇA	190
ÖZET	205
ABSTRACT	207

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİD	Amme İdaresi Dergisi
ASOSAI	Asya Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Birliği
BEPER	Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
Der.	Derleyen
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECOSAI	Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Birliği
EUROSAI	Avrupa Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Birliği
FTC	Federal Ticaret Komisyonu
GOV	Kamu Yönetimi Komitesi
IBRD	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
ICC	Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu
IMF	Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği
İDKK	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birliği
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu

KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KÖYDES	Köy Altyapılarını Destekleme Projesi
Md.	Madde
m.	Madde
MİA	Mülki İdare Amiri
MİAPER	Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PÖPAYED	(Planlama, Örgütlenme, Personel-alma, Yönlendirme, Eşgüdüm ve Denetleme)
RG	Resmi Gazete
S.	Sayı
s.	Sayfa
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTK	Türk Tarih Kurumu
VET	Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YKY	Yapı Kredi Yayınları

GİRİŞ

Bir koruma ve korunma refleksi, yaşamda kalma güdüsü, çevreyi ve olayları anlama ve kavrama isteği, toplumsal süreçlere karşı bir tepki olarak gelişen denetim, yapılan iş ve eylemin ne oranda amaca ulaşmaya yaradığını ölçen küçük veya büyük tüm yapı ve düzenlerde var olan zorunlu bir işlevdir. Varoluşun ve hareketin olduğu her yerde denetimin varlığından da söz edebiliriz. Denetime geçmişten günümüze yoklama, bakıp gözetme, gözaltında bulundurma, kontrol etme, muayene etme, bakma, bir işin bir görevin gereği gibi yürütülüp yürütülmediğini anlamak şeklinde birçok anlamlar yüklenmiştir.

Toplumsallaşmanın henüz görülmediği insanlığın ilk evresinde bireysel olarak yeme, içme, barınma ve güvenlik ihtiyaçlarını karşılayan ilk çağ insanının uykusundan uyandığında vahşi hayvanlar veya zararlı böcekler tarafından vücuduna dönük bir saldırı var mı diye vücudunu yoklamasını, önceden avlamış bulunduğu yaban hayvanını koymuş olduğu yerde kontrol etmesini, yine yiyeceklerinin tazeliğini koklayarak anlamasını ilkel denetim etkinlikleri olarak görebiliriz. Bu çerçevede, insanın varoluşundan itibaren denetim insan için yaşamsal bir işlev olmuştur. Bu yaşamsal önem insanlar arasında işbölümü ve işbirliğinin gelişmesi ve örgütlenme sonucunda oluşan yönetimlerde de biçimsel ve anlamsal değişikliklerle varlığını geliştirerek sürdürmüştür.

İlk yönetim organizasyonunun ortaya çıkmasıyla birlikte yönetimin en önemli işlevlerinden biri olarak görülen denetim, aslında yönetim kavramının içine hapsolmayacak kadar geniş bir anlam ve uygulama alanına sahiptir. İnsanoğlunun varoluşu ile varlık kazandığı değerlendirilen denetim kavramı, yönetim kavramından çok daha eski ve köklü bir geçmişe sahiptir.

Bireysel olarak yapılan denetimi, bireyin kendisine karşı yaptığı öz denetimi, günümüzde kamuoyu tarafından çeşitli araçlarla yapılan denetimi, kınamaya dayalı mahalle baskısı şeklinde tanımlanan toplumsal denetimi ya da yargısal anlamda yapılmakta olan yargısal denetimi yönetimin dar sınırları içinde değerlendiremeyiz. Denetim, günümüzde değişik branşlarda ve çok geniş bir alanda uygulandığı gözlenen bir eylemdir. Ancak konumuz kamu denetimi olduğundan dolayı bu çalışmada yönetimin bir işlevi olarak denetimden ağırlıklı olarak söz edilecektir.

Toplumsal yaşama geçiş sürecinde gelişen işbölümü, işbirliği ve örgütlenme sonucunda yöneten ve yönetilen şeklinde bir ayrım oluşmuştur. Bu ayrışma ve siyasal farklılaşma sonuçta devlet olarak tanımlanan bir örgütlü yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Devlet olarak ortaya çıkan örgütlü bu yapılar da kendilerini dayandırdıkları meşruiyet kaynağına göre bir kısım kurallar ile sınırlamışlardır. Bu meşruiyet kaynağı tanrısal, irsi veya örfi olabileceği gibi daha demokratik değerlerde taşıyabilmektedir. Devletlerin tarihsel gelişim çizgilerine bakıldığında ilk şehir devletlerinde, Eski Yunan'da olduğu gibi doğrudan demokrasi uygulamaları görülebilirken daha büyük hacimli devlet organizasyonlarında otoriteyi sağlama amaçlı olarak tanrısal ve mistik değerlerin ağırlıklı olarak kullanılmakta olduğu görülmektedir. Bu

anlamda kendisini tanrı, tanrının oğlu, en azından tanrının yeryüzündeki gölgesi olarak gören kralların hüküm sürdüğü devlet sayısı oldukça fazladır. Bu türden bir meşruiyet kaynağı olan devletlerde dinsel ve inançsal kurallar ön plana geçmektedir. Devlet iktidarının ırki ve irsi bir üstünlük düşüncesi ile babadan oğula geçtiği rejimlerde ise gelenekselleşen örf ve adet kuralları önem kazanmaktadır. Devlet örgütünden bağımsız olarak gelişen din ve inanç kuralları ile örf ve adet kurallarına uymayan kişiler, yaptırım anlamında, yalnız toplumsal kınamaya ve dışlamaya tabi tutulabilmekteyken kendi meşruiyetlerini dinde ve örfte gören iktidarlar din, inanç, örf ve adet kurallarına uymamayı somut yaptırımlara bağlayarak bu kuralların pozitif hukuk kuralı haline gelmesini sağlamışlardır. Ayrıca devletler kuruldukları coğrafyaya ve yaşadıkları çağa göre ekonomik, zirai, ticari, siyasi ve askeri gerekçelerle bazı genel geçer kurallar geliştirmişler ve bunları yasalaştırmışlardır. İşte devletçe yaptırıma bağlanmış dini, örfi, seküler ve demokratik kurallara kişilerin ve kamu çalışanlarının uyup uymadığını belirlemek ancak denetim ile mümkün olmuştur. Yaptırıma bağlanmış ve hukuk kurallarıyla korunmuş olan bu denetim türüne hukuki/hukuksal denetim denmektedir. Bu denetimin en somut şekli ise yargısal denetimdir. Diğer taraftan devlet örgütleri yaşamlarını sürdürmek için kaynak toplamak ve bu kaynakları kullanmak zorundadırlar. Devletlerin kaynak toplamaları (vergi) ve kullanmaları (harcama) çift yönlü bir mali kontrolü kaçınılmaz olarak gündeme getirmiştir. Devletlerin faaliyetlerini belli bir kural ve disiplinle yürütme ihtiyacı devlet organizasyonlarında hukuki ve yasal altyapının gelişmesine zemin hazırlamıştır. Yazının icadı sonrasında ise devletler

tarafından korunan hukuk kuralları yazılı hale getirilmeye başlanmış ve giderek çeşitlendirilmiştir.

Devlet organizasyonuna bağlı kurumlar ve kişiler üzerinde yapılan kamusal nitelikli denetimler, önceden sınırları belirlenmiş kurallar ve disiplinler çerçevesinde yapılmaya başlanmıştır. Kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının iş ve işlemlerinin pozitif hukuk kurallarına uygun olup olmadığını ortaya koyma ihtiyacı ile kaynakların toplanmasını ve harcanmasını içeren mali kontrol ihtiyacı sonucunda düzenlilik denetimi doğmuştur. Düzenlilik denetiminin ilk uygulamaları kamu harcamalarının denetimi şeklinde olmuştur. Devletlerin zaman içinde yasal ve hukuki sahada göstermiş oldukları gelişmelerle birlikte hukuki/hukuksal denetim de yaygın olarak uygulanmaya başlanmıştır. İşte bu mali ve hukuki alt başlıkları olan düzenlilik denetimi, geleneksel kamu denetiminin temelini oluşturmuştur.

Denetim, yönetimin ne oranda amaçlara hizmet ettiğinin belirlenmesi, yönetim sonuçlarının değerlendirilmesi ve yönetimdeki olası sapmaların giderilmesi konularında önemli bir işlev görmeye başlamıştır. Yönetimin kusursuz bir şekilde işlemede önemli bir konuma sahip olan, yönetimin asli ve ayrılmaz işlevi denetim, yönetim etkinliğinin olduğu her sahada görülen temel bir süreçtir. Denetim, yönetimin sonuçlarını kontrol etmek ve değerlendirmekle birlikte örgütleri daha iyi bir yönetime yönelten bir itici gücü de içinde barındırır. Örgütçe hedeflenen amaçlara ulaşıp ulaşılamadığının tespitinde, yönetim sonuçlarının kontrolünde ve değerlendirilmesinde denetim sürecinin varlığı zorunludur. Bu süreci, yönetimin diğer fonksiyonlarının sağlıklı işleyip işlemediğini kontrol etme süreci olarak da isimlendirebiliriz.

Denetim, yönetim işlevleri içinde önemli bir yere sahip olup önemli ve aktif bir geri bildirim sürecini de içermektedir.

Devletlerin uygulayageldikleri geleneksel kamu yönetimi ve denetim (düzenlilik denetimi) sistemleri 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik daralma ve buhranlar neticesinde ciddi bir şekilde ve temelden sorgulanmaya başlanmıştır. Yaşanan ekonomik sarsıntılar ve bunu izleyen sorgulamalar neticesinde ortaya çıkan değişim; özünde devletin minimize edilmesi, sermayenin ve finansmanın serbestleşmesi, firmalar için ithalat ve ihracat kısıtlamalarının kaldırılması, kullanılan kaynakların etkinliğinin artırılması, saydamlığın sağlanması, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, bütçe açıklarının kapatılması, kamu borç stokunun azaltılması, kamu kaynakları üzerindeki siyasi denetim ve sorumluluğun pekiştirilmesi, özelleştirme ve piyasa gerçekliğinden daha fazla faydalanma gibi uygulamaları içermektedir. Yaşanmakta olan değişime bakıldığında esas olarak ekonomik ve politik gelişmelerin bu değişimi doğurmuş olduğu, dünyada bu değişim çizgisini belli bir politik eksenin izlediği ve pazarladığı ve uluslararası kuruluşlar tarafından da bu değişimin bir anlamda hükümetlere dayatıldığı görülmektedir. Bu yönüyle tüm değişim istek ve çabalarını olumlu bir gelişme olarak görmek ve sorgulamadan kabul etmenin bilimsel bir geçerliliği yoktur. Ancak dünyada bu değişim ve dönüşüm eğilimi çok güçlü ve yaygın bir şekilde yaşanmakta olduğundan, uygulayıcılar bu gelişmelere duyarsız kalamamaktadırlar.

Çağdaş dünyada, yönetim ve denetim anlayışında yaşanmakta olan köklü değişim, fikirlerin, kültürlerin, ürünlerin ve dünya görüşlerinin değiş-tokuşundan doğan ve uluslararası bütünleşme süreci olarak bilinen

küreselleşme süreci ile tüm dünya devletlerini ve yönetimlerini derinden etkilemektedir. Türk kamu yönetim ve denetim sistemi de çağdaş dünyada yaşanmakta olan değişimlerden, gelişmelerden ve yeni arayışlardan etkilenmektedir. Kamu yönetim ve denetim sistemindeki reform çabalarının, son zamanlarda Türkiye’de işbaşına gelen her hükümetin öncelikli hedefleri arasında yer almakta olduğu gözlenmektedir. Bu yeniden yapılanma ve değişim arayış ve çabaları son yıllarda hem uygulamada hem de yasal düzenlemelerde görünür olmaya başlamıştır. Türkiye’deki kamu denetim birimleri de çağdaş gelişmeler doğrultusunda değişim, dönüşüm ve yeniden yapılanma sürecine girmiş ve yeni denetim usulleri geliştirilmeye başlamışlardır. Yapılmakta olan yeni yasal düzenlemelerle “performans denetimi” ve “denetimde rehberlik” konuları da güncellenen mevzuatımıza girmeye başlamıştır.

Dünyamızda yaşanmakta olan baş döndürücü değişim toplumsal yaşamın her alanında olduğu gibi Türk kamu yönetimi üzerinde de yapısal etkilerde bulunmuştur. Bu süreçte kamu yönetiminin en önemli unsurlarından olan denetim fonksiyonu da ciddi anlamda dönüşmektedir. Türk kamu yönetiminde geçerli olan ve süregelen, düzenlilik denetimine ilave olarak performans denetimi ve denetimde rehberlik yapma uygulamaları da görülmeye başlamıştır. Düzenlilik denetiminde, yapılan işlerin bire bir mevzuata uygun olup olmadığı denetlenmekte, icrai sorumluluk ve hukukilik üzerinden hareket edilmekte; verimlilik, etkinlik, tutumluluk, yerindelik ve kalite gibi konuların üzerinde pek fazla durulmamaktadır. Diğer taraftan, performans denetiminde hukuka uygunluk denetiminden farklı olarak

denetlenen kişi veya kurumun başarı performansının ölçülmesi hedeflenmektedir. Ayrıca denetimde rehberlik uygulamaları ile verilen hizmet kalitesini artırma, yönetime değeri katma, olası sorunlar oluşmadan önleme amacı güdülmektedir. İşte bu çerçevede tezin konusunu, denetim işlevinin dönüşümü, Türk kamu yönetimi içindeki denetim işlevinin yeniden yapılanması ile Mülkiye Teftiş Kurulu özelinde değışen denetim usullerine bakış oluşturacaktır. Yaşanmakta olan bu değışimi Mülkiye Teftiş Kurulu uygulamalarıyla örneklendirmek, var olanı ve olmamız gerekenleri tartışmak suretiyle uygulayıcılara ve kuramcılara ışık tutmak bu tezin amacını oluşturmaktadır. Uluslararası değeriendirme ve irdeleme ise kavramsal boyutla sınırlı kalacaktır.

Türk kamu yönetiminde yönetimin en önemli unsurlarından biri olan denetim işlevinin dönüşümünün inceleneyeğı bu çalışmanın temel sorusu Mülkiye Teftiş Kurulu özelinde, “düzenlilik denetimi” olarak isimlendirilen geleneksel denetim yönteminden yeni denetim arayış ve anlayışının ürünleri olan “performans denetimi” ve “denetimde rehberlik” yöntemine doğru bir değışim sürecinin yaşanıp yaşanmadığıdır.

Yönetimin en önemli işlevlerinden biri olan denetim etkinliğine yüklenen anlam değışmiş midir? Çağdaş demokrasilerde yönetim ve denetim algısında meydana gelen değışimle Türk kamu yönetimindeki denetim işlevinin değışimi arasında bir bağ var mıdır? Türkiye’deki kamu denetim birimlerinin yapısında ve mevzuatında bir değışim söz konusu mudur? Mülkiye Teftiş Kurulu tarafında yürütölmeye başlayan performans denetimi ve denetimde rehberlik uygulamalarının yasal bir altyapısı var

mıdır? Yine Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından geliştirilen yeni denetim usullerinin uygulaması ne aşamadadır? sorularına cevap aranacak olan bu tezde, kamu yönetimi ve kamu yönetiminin denetimi işlevi algısında yaşanmakta olan değişime paralel bir şekilde Türk kamu yönetimi ve denetimi uygulamalarında bir değişim olup olmadığı konuları ile kamu denetimi işlevinde yaşanmakta olan dönüşümle birlikte ortaya çıkan denetimde rehberlik, performans denetimi ve performans kriterleri konularında dünyaca kabul gören tanım ve standartların belli olup olmadığı gibi konular incelenip kuramsal olarak tartışılacaktır.

İki bölümden oluşan tezin ilk bölümünde; denetim ve denetime ilişkin temel kavramlar “denetim” ve “teftiş” başlığında kavramsal olarak irdelenmiştir. Denetimin yönetimle ve denetimin iletişim-demokrasi ile ilişkisine değinilmiştir. Denetimin işlevi ve amacının ne olduğu ve denetimin bağlı olduğu ilkelerin neler olduğu sorularına yanıt aranmıştır. Tezin bu ilk bölümünde tez konusunu ilgilendiren denetim türlerine ayrıntılı olarak değinilmiştir. Ancak çok geniş bir içeriğe sahip olan denetim türleri tez konusu açısından sınırlandırılmış, yargı denetimi, yasama denetimi, kamuoyu denetimi, *ombudsman*, bağımsız idari otoriteler gibi önemli alt başlıklara sadece ana başlık altında yer verilmiştir. Denetim birimlerinin konumuna göre denetim türleri “iç denetim”, “dış denetim” ve “yüksek denetim” alt başlığında incelenmiştir. İçeriği açısından denetim türleri ise “düzenlilik denetimi” (mali denetim, hukuka uygunluk denetimi), “performans denetimi”, “denetimde rehberlik” ve “performans denetimi ile düzenlilik denetiminin karşılaştırılması” alt başlıklarında ele alınmıştır. Ayrıca performans denetiminin unsurları olan;

etkinlik (*efficiency*), verimlilik (*productivity*), yerindelik (*propriety*), tutumluluk (*frugality*) ve kalite (*quality*) kavramları detaylı olarak incelenmiştir. Tezin ilk bölümünün son ana başlığında ise denetim anlayışının dönüşümü konusu ele alınmıştır. Yönetim anlayışında yaşanan değişiklikler, yönetimin bir işlevi olan denetim anlayışını doğrudan etkilediğinden dolayı, bu başlık altında, öncelikli olarak yönetim anlayışında yaşanan değişime yer verilmiştir. Yönetim anlayışının değişimine etki eden ekonomik ve politik nedenler ise alt başlıklar altında incelenmiştir. Son olarak da denetim anlayışının dönüşümü konusu, farklı bilim insanlarının görüşlerine yer verilerek, ayrıntılı olarak irdelenmiş ve kuramsal olarak tartışılmıştır.

Tezin ikinci bölümünde; Türkiye'deki denetimde yeniden yapılanma proje çalışmalarına değinilmiş ve yasal düzenlemelerde denetimde yeniden yapılanma pratiği ele alınarak örneklendirilmiştir. Türkiye'deki kamu denetim kurullarında yeniden yapılanma konusunda gelişen aktüel değişikliklere yer verilmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulu Özelinde Denetimde Yeniden Yapılanma başlığı altında Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel geçmişi mevzuatındaki değişikliklerle beraber incelenmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesindeki ve sonrasındaki mülkiye müfettişi raporlarının dil (üslup) ve içerik açısından değişimi konusu, alan çalışması kapsamında örnekleme yöntemiyle seçilen Adana ili ve Yüreğir ilçesine ait 2003, 2006 ve 2009 yılları rutin teftiş raporları üzerinden incelenmiştir. Raporlar hem kullanılan dil (üslup) açısından hem de 5018 sayılı Kanun ile getirilen değişiklik (içerik) açısından değerlendirilmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulu mevzuatının performans denetimi ve denetimde rehberlik bağlamında analizi

yapılmıştır. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ile Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik ele alınmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından TODAİE danışmanlığında 1 Şubat 2006 yılında başlatılan, kısa adı MİAPER olan Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması Projesi ile neyin amaçlanmış olduğu, araştırmanın nasıl bir yöntem izlenerek yapıldığı ve ne gibi bulgulara ulaşıldığı konularında ayrıntılı bilgi verilmiştir. Bu araştırma kapsamında somut bulgu olarak tespit edilen, mülki idare amirlerinin objektif biçimde performanslarını değerlendirecek kriterlerin, ne oranda uygulandığı konusu ile Mülkiye Teftiş Kurulunun mevcut performans denetimi uygulamaları konuları örneklendirilerek detaylı bir şekilde incelenmiştir. Ayrıca Mülkiye Teftiş Kurulunun mevcut performans denetimi uygulamalarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluk bağlamında analizine yer verilmiştir.

Tezin ikinci bölümünün son alt başlığında ise bir alan çalışması olarak Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirlerinin örnekleme yöntemiyle (incelenen yıllar itibariyle) karşılaştırması yapılmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirlerinin performans denetimi ve denetimde rehberlik konularında elverişli bir araç olarak nasıl kullanıldığı konusu incelenen yıllar itibariyle izlenmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirlerinde ne zamandan beri teftiş edilen birimin performansının ölçülmesi için başlık açılmaya başlanmış olduğu, performans konusunda ilk somut kriterlerin ne zaman ve nasıl ortaya konmuş

olduğu, görev emirlerinin performans denetimi içeriklerinde yıllar itibariyle nasıl bir değışim ve gelişim yaşanmış olduğu, performans kriterleri konusunda bir standartlaşma olup olmadığı, performans denetimi konusunda Mülkiye Teftiş Kurulu mevzuatında bir boşluk olup olmadığı, eğer varsa böyle bir boşluk bu boşluğu Kurulun görev emirleri ile doldurmaya çalışıp çalışmadığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile harcama denetimi yetkisi kaldırılan Kurulun azalan vesayet denetimi yetkisini çıkardığı görev emirleri ile korumaya çalışıp çalışmadığı konuları bu alan çalışması kapsamında ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulu görev emirleri üzerinden Kurulunun “performans denetimi” ve “denetimde rehberlik” uygulamaları izlenmiş ve tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE DENETİM İŞLEVİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Bu bölümde, denetim ve denetime ilişkin temel kavramlar incelenmiş, denetim türleri derinlikli bir şekilde ele alınmış, özellikle performans denetimi ve performans denetiminin unsurlarına geniş yer ayrılmış, düzenlilik denetimiyle performans denetiminin karşılaştırması yapılmış, son olarak da denetim işlevinin dönüşümü konusu irdelenmiştir.

I. DENETİM VE DENETİME İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLARI

Bu başlık altında denetim kavramı ile teftiş kavramları derinlemesine incelenmiş, denetim ve yönetim ile denetim-haberleşme-demokrasi ilişkisine değinilmiş, denetimin işlevinin ne olduğu ve niçin yapıldığı ile denetimin bağlı olduğu ilkelerin bulunup bulunmadığı sorularına cevap aranmıştır.

A. Denetim Kavramı

Denetimin kavramının tanımına geçmeden önce, denetimin etimolojik kökenini ve tarihsel sürecini irdelemek, denetim kavramının çerçevesinin ve içeriğinin anlaşılabilmesi bakımından yararlı olacaktır.

Denetim sözcüğünün dilimizdeki eski kullanım şekli ve karşılığı Arapça *rabk* kökünden gelen *murakabe* sözcüğüdür. “*Murakabe*; denetleme, kontrol etme, bakıp gözetme, gözaltında bulundurma, kendini derin bir düşünceye

kaptırmaya dayanan tutum ve içine dalış”; *murakabe etmek*; denetlemek; *murakıp* ise; denetleyen kontrol eden¹ anlamına gelmektedir.

Türkçe denetim sözcüğü ise denemek fiilinden dene-t, denet’ten de dene-t-i-m olarak türemiştir.² “Denet; denetleme işi, kontrol ve teftiş”;³ “denetim; bir şeyin özellikle de bir belgenin, bir işlemin doğruluğunu, geçerliliğini, bir kimsenin kimliğini, sağlığını denetlemek eylemi, bir şeyi, bir grubu, tutumunu denetlemek eylemi, onlar üzerinde bir gücü, üstünlüğü bulunma olgusu, kendini, bir duyguyu, tepkiyi denetlemek eylemi,”⁴ “mekân boyutları veya biçimleri normalin dışında olan parçaları çıkarıp atmak amacıyla yapılan işlem; denetlemek; bir iş veya kimseyi kontrol etmek”,⁵ neler olduğunu, neler olacağını anlamak için bakmak, murakabe etmek; denetçi ise; denet işiyle görevli bulunan kimse, murakıp,⁶ kontrolör, kamu hizmetlerinin hukuk kurallarına ve hizmetin gereklerine uygunluğunu denetlemekle görevli memur⁷ anlamına gelmektedir.

Türkçe’de denetim ile eş anlamda yaygın olarak kullanılan bir sözcük de batı dillerinden dilimize geçen kontrol (*contrôle/control/kontrolle*) sözcüğüdür. “Kontrol; bir işin doğru ve düzenli yapılıp yapılmadığını inceleme veya denetleme, murakabe, bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma,

¹ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, İnterpress Basın ve Yayıncılık A.Ş., C.16, İstanbul, 1986, s. 8381.

² Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, Meydan Yayınevi, C. 3, İstanbul, 1970 (Larousse’nin yayın tarihi 1960), s. 528.

³ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, C. 22, 1986, s. 3015.

⁴ ibid, 1986, s. 3016.

⁵ Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, 1970, s. 528.

⁶ Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 1959, s. 203.

⁷ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986, s. 3015, 3016.

gözden geçirme, yoklama, arama, önlemek, bir şeyin üzerinde baskısını hissettirmek, idari bakımdan gözden geçirmek, doğruluğunu araştırmak amacıyla incelemekten geçirmek”; kontrolör (contrôleur/controller/kontrolleur) ise; kontrol etmekle görevli kişi⁸, denetçi⁹ anlamına gelmektedir. Kontrol ve kontrolör sözcükleri dilimizde aktüel olarak da kullanılmaktadır.

Bir sonraki başlık altında ayrıntılı olarak incelenecek “teftiş” kavramı ile “tahkik, araştırma, inceleme, gözetleme, muayene, gözleme, deneme, keşif, izleme, sına, tescil, sına”¹⁰ ve yoklama gibi sözcüklerde Türkçe’de denetim anlamında kullanılmaktadır.

Denetim kavramının uygulama alanı genişledikçe, denetim türleri çeşitlendikçe denetim kavramı birçok farklı sözcükle ifade edilmeye başlanmıştır. Bu sözcük zenginliği farklı branşlarda denetimi ifade etme biçiminden ve bu sözcüklere yüklenen farklı anlamlardan kaynaklanmaktadır. Günümüzde hukuki denetimden mali denetimine, teknik ve mekanik denetimden idari denetime, psikiyatrik denetimden disiplin denetimine, fiziki ve dışsal denetimden içsel ve öz denetime kadar birçok alanda denetim veya denetim yerine kullanılan kavramlar kullanılmaktadır. Denetim kavramı veya denetim anlamında kullanılan aynı sözcük branşlara göre farklı anlamlara gelebilmektedir. Diğer taraftan denetim anlamında kullanılan sözcüklerin kimisi güçlü veya zayıf bir anlamda kullanılırken kimisi de geniş veya dar anlamda kullanılmaktadır. Kamu denetimi deyince denetimin otorite, zorlama,

⁸ Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, Meydan Yayınevi, C.7, İstanbul, 1972 (Larousse’nin yayın tarihi 1960), s. 462.

⁹ The Golden Dictionary English-Turkish, Milliyet Tesisleri, 3. Baskı, İstanbul, s. 229.

¹⁰ C. Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Basım yayım dağıtım, İstanbul, 1999, s. 17-20.

baskı, kuvvet ve üstünlük gibi güçlü olan yönü anlaşılmaktadır. Kamu denetimi, aynı zamanda pozitif hukuk kuralları ve denetimde kullanılan yöntemler ile daraltılmış ve sınırlandırılmış olduğundan dar bir anlamı içinde barındırmaktadır.

Dilimizde denetim (*murakabe*), birden fazla sözcükle karşılandığı gibi batı dillerinde de denetim, farklı sözcüklerle karşılık bulmaktadır. İngilizcede denetim; *inspection, control, revision, supervision, audit, censure*¹¹ ve *check*¹² sözcükleri ile; Almancada denetim; *inspektion, kontrolle, aufsicht, kontrolle, überprüfung, uberwachung ve nachprüfung*¹³ sözcükleri ile; Fransızcada ise denetim; *contrôle, inspection, censure, visite*,¹⁴ *révision*¹⁵ ve *surveillance*¹⁶ sözcükleri ile genel anlamda ifade edildiği görülmektedir. Batı dillerinde denetim anlamında farklı yazılış şekillerine rağmen muayene, yoklama, teftiş anlamına gelen *inspection*¹⁷ ile denetim, teftiş, kontrol, hakim olma, tutma, idare etmek, yönetmek, hükmetmek, denetlemek ve kontrol etmek anlamına gelen *control*¹⁸ sözcükleri ortak ve yaygın olarak kullanılmaktadır.

Batı dillerinde denetim anlamında yaygın olarak kullanılan sözcüklerin kökenlerine ve ne anlama geldiklerine bakmak, denetim kavramını tanıma açısından yararlı olacaktır. Denetimin karşılığı olarak yaygın olarak kullanılan

¹¹ New Redhouse Turkish-English Dictionary, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1968, s.798.

¹² Redhouse English-Turkish Dictionary, Redhouse Yayınevi, 3. Baskı İstanbul, 1977, s. 160.

¹³ Fono Almanca Standart Sözlük, İstanbul, 2009, s. 368.

¹⁴ A. Arnaud, Spécial Dictionnaire de Français, Poyraz Ofset, Ankara, 2011, s. 274.

¹⁵ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986, s. 9798.

¹⁶ Fransızca Türkçe Sözlük, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1962, s. 574.

¹⁷ Redhouse English-Turkish Dictionary, 1977, s. 510.

¹⁸ The Golden Dictionary English-Turkish, Milliyet Tesisleri, 3. Baskı, İstanbul, s. 229.

inspection sözcüğü, İngilizcede teftiş etmek, muayene etmek, yoklamak ve bakmak anlamına gelen *inspect* fiilinden türemiştir. Aynı fiilden türemiş olan *inspector* ise müfettiş, tetkik memuru, kontrol memuru anlamına gelmektedir.¹⁹ Denetim anlamında sıklıkla kullanılan sözcüklerden birisi de *control* sözcüğüdür. Latince zıt, karşıt anlamına gelen *contra* ve liste, kâğıt, defter anlamına gelen *rotulus* sözcüklerinden oluşan *control*; “incelemek, kayıtlar aracılığı ile araştırmak, standarda uygunluğuna bakmak, birey, örgüt veya bir konu üzerinde hâkimiyet kurmayı ve onu istenilen yöne çekmeyi sağlayan davranış ve yöntem”,²⁰ “parçaların şekillerinin, hacimlerinin bileşimlerinin veya diğer bütün karakteristiklerinin normal ölçülere uymaması halinde bunları ayıklamaya yarayan işlem” anlamına gelmektedir. Teknik, idari (planlama) veya mali (bütçe) kontrolü şeklinde farklı uygulama alanları vardır.²¹ Uygulamada denetim anlamında kullanılan sözcüklerden bir diğeri de *revision* sözcüğüdür. Latince *revidere* kökünden gelen *revision*; yapılan işlerin yeniden gözden geçirilmesi,²² “mekanik bir aygıtı ya da bir tesisi, belirli bir süre hizmet gördükten sonra yeniden gözden geçirmek, onarmak amacıyla elden geçirme, bir öğretiyi, bir uygulamayı ortaya çıkan yeni durum ve koşullar doğrultusunda gözden geçirme, inceleme, bir işletmede muhasebe sistem ve hesaplarının yeniden gözden geçirilerek, eksikliklerin giderilmesi, hataların düzeltilmesi, muhasebe rapor ve hesaplarının önceden saptanmış olan ilke ve sistemlere uygun olup olmadığını denetleme işlemi”

¹⁹ Redhouse English-Turkish Dictionary, 1977, s. 510.

²⁰ H. Gürbüz, **Muhasebe Denetimi I – Genel Esaslar**, İ.İ.T.İ.A. Ticari Bilimler Fakültesi Yayın No. 21, İstanbul, 1982, s. 6, 7.

²¹ Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, 1972, s. 463.

²² H. Gürbüz, 1982, s. 6, 7.

anlamına gelmektedir.²³ Türkçeye revizyon olarak geçmiş olan bu sözcük (*revision*) daha çok teknik (mekanik) ve mali (muhasabe) sahada yaygın olarak kullanılmaktadır. Y. Okur'un aktarımına göre, "hesapların kontrolü ile görevlendirilen kişilere, görevlerini dinlemek suretiyle yapmaları sebebiyle "dinleyici" sözcüğünün İngilizce *audience-audition* ve Latince *audire-audencia* olan sözcük karşılıklarından hareketle *auditor*" (hesap kontrolörü/denetçi) denilmiştir.²⁴ Hesapların gözden geçirilmesi, hesapların kontrolü ve dinlemek anlamına gelen *audit* sözcüğü²⁵ de zamanla denetimin karşılığı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Denetim sözcüğünün etimolojisine, denetim yerine yaygın olarak kullanılan sözcüklerin neler olduğuna, denetim ve denetim yerine kullanılan sözcüklerin gelişim ve kullanılma biçimlerine değindikten sonra kamu denetiminin tarihsel gelişimine bakmak konumuzun çerçevesini çizmek açısından yararlı olacaktır. Giriş bölümünde de değinildiği gibi varoluşun bir neticesi olması bakımından hareketin olduğu her yerde var olan denetimin kökenini ve izlerini ilk insana kadar götürebiliriz. Ancak konumuz kamu denetimi olduğundan dolayı bu konuda devlet tipi örgütlenmenin ve yazının icadının gerçekleşmesi sonrası ortaya çıkan somut veriler ışığında denetimin tarihsel sürecini izlemenin önemi açıktır. H. Ö. Köse, "Denetim ve Demokrasi" başlıklı makalesinde elde edilen arşiv bilgilerinden hareketle denetimin kökenleri M.Ö. 3000 yıllarındaki Ninova kentine kadar gittiğini ifade etmekte²⁶

²³ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986, s. 9798.

²⁴ Y. Okur, **Türkiye'de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Ankara, 2007, s.3.

²⁵ Redhouse English-Turkish Dictionary, 1977, s. 55.

²⁶ H. Ö. Köse, **Denetim ve Demokrasi**, Sayıştay Dergisi, S. 33, 1999, s. 64.

ancak bu konunun içeriği hakkında açıklayıcı bir bilgi vermemektedir. Tarihte ilk merkezi devlet yapılarının görüldüğü ve yazının ilk kez kullanıldığı bilinen Mezopotamya'da bulunan ve Asur Devleti'ne başkentlik yapmış olan Ninova kentinde denetime ait kalıntıların bulunması somut bir veri olması açısından son derece önemlidir. M. A. Khan, "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" adlı eserinde kamu denetiminin ve denetim mesleğinin kökenlerini Eski Mısır, Yunan ve Roma medeniyetlerine dayandırmakta ve kamusal hesapların kontrolü ve sağlamaları için denetim mesleğinin kullanıldığını ortaya koyan kanıtların bulunduğu bahsetmektedir.²⁷ Yine Çin'de M.Ö. 1100 yılına denk düşen Chou Hanedanlığı döneminde kamusal hesapların kontrolü anlamında denetim etkinliğinin başladığını²⁸ Çin tarihi kadar Türk tarihi açısından da en önemli yazılı kaynak niteliğinde olan²⁹ Çin yıllıklarından öğreniyoruz. Çin yıllıkları imparatorluğun resmi belgeleri olmaları ve içeriği açısından değerli bir arşiv niteliğindedir. Bütün bu aktarım ve değerlendirmelerden devlet örgütlenmesinin ve kamu yönetiminin görünür olduğu ilk dönemden itibaren kamu denetiminin de görüldüğü sonucuna varabiliriz. Daha çok kamusal hesapların kontrolü amacıyla başlayan bu kamu denetimi faaliyetleri uygarlığın bölgesel olarak ulaşmış olduğu düzeye uygun şekilde zaman ve uygulama açısından farklılaşmaktadır.

²⁷ M. A. Khan, **Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş**, Çeviren: F. Eroğlu, Sayıştay Dergisi, S. 19, 1995, s. 15.

²⁸ <http://palissy.humana.univ-nantes.fr/msh/wcah/textes/shengxiao.pdf>, (14.09.2013), s. 6-7.

²⁹ M. U. Yücel, **Hun Tarihi**, AUZEF Tarih Bölümü Ders Notları, 2015, s. 14.

İlk yerleşimin, ilk tarımın, ilk köylerin, ilk şehir devletlerinin, ilk kanunların, ilk düzenli ordu ve ilk merkezi devlet yapılanmasının³⁰ görüldüğü “bereketli hilal”³¹ olarak tanımlanan Mezopotamya’da ilk örnekleri görülen kamu denetimi uygulamaları İslam’ın 7’nci yüzyıldan 13’üncü yüzyıla kadar olan gelişme döneminde daha da geliştirilmiştir. İslam halifeleri ayrı ayrı muhasebe ve denetim birimleri kurmuşlardır. Devlet varlıklarından sorumlu kamu görevlileri kaynakların uygun toplanmasından ve kullanılmasından sorumlu tutulmuşlardır.³² Abbasiler döneminde; devletin işleyişinden kaynaklı haksızlıkların giderilmesi için *Divan-ı Mezalim* adında bir kurum ile gizli teftiş, istihbarat, posta ve ulaştırma işleriyle uğraşan *Divan-ı Berid* adlı kurum oluşturulmuş bu yapılanmaların başına da *Kadı’ul-Kudat* getirilmiştir. Anadolu Selçuklularında da Abbasilerdeki bu uygulama sürdürülmüştür. Bu uygulamaya ilave olarak da mali ve idari işleri denetleyen *Divan-ı İşsraf* adı verilen bir ofis oluşturulmuştur.³³ Bizans İmparatorluğu’nda ise esnafın teftişinden sorumlu *agoranomos* ve ekmekçilerin kontrolünden sorumlu olan *questor* Osmanlı İmparatorluğu’ndaki *muhtesip* memurluğuna karşılık gelmektedir. Bunun yanında her lonca kendi içinde sıkı bir denetim düzeni oluşturmuş³⁴ böylece, tezin ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak açıklanacak, iç denetim faaliyetini de yerine getirmiştir.

³⁰ E. Konyar, **Mezopotamya Tarihi**, AUZEF Tarih Bölümü Ders Notları, İstanbul, 2015, s. 13, 29, 68, 95, 112, 113.

³¹ *ibid*, 2015, s. 12.

³² M. A. Khan, 1995, s. 15.

³³ İ. Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Doğan Basımevi, Ankara, 1979, s. 38, 70.; Bizans İmparatorluğunda, kent yönetimlerinde yer alan loncalar ve ticaret erbabının faaliyetlerini kontrol eden, iktisadi hayata yön veren bütün geleneksel toplumlardaki gibi kent yöneticileri ve kolluk kuvvetleri de bulunuyordu.

³⁴ *ibid*, 1979, s. 24, 48, 201.

Bugünkü anlamda sosyal, ekonomik ve siyasal boyutları olan kamu denetiminin kökenini demokrasinin ilk doğduğu zamandan başlatmak gerekir. Demokratik gelişmenin kökeni, İngiltere kralı ile tebaası arasında asırlarca devam eden ve bugün parlamenter demokrasi olarak tanımlanan sonuca doğru götüren iktidar mücadelesine dayanmaktadır.³⁵ Kuşkusuz demokrasinin gelişimi her ülkede ayrı bir seyir izlemiştir. Demokrasinin bu gelişim sürecinde mutlakiyetçi otoriter yönetimler, oluşturulan meclisler vasıtasıyla sınırlandırılmıştır. Kamu hizmetlerinin görülmesi için de bakanlık örgütleri kurulmuş ve buna bağlı olarak denetim birimleri oluşturulmuştur.

Osmanlı Devleti'nde bakanlık tipi örgütlenmeye yönelik ilk çalışmalar II. Mahmut Dönemi'nde başlamış, Tanzimat Dönemi'nde yaygınlaştırılmıştır.³⁶ Batı tarzı bir merkezi yönetim örgütü ve işlevsel bürokratik yapıların oluşturulmasına yönelik çabalar sonucunda memurluk statüsünün yanında, yürütmenin yapısında da önemli değişikliklere gidilmiştir.³⁷ A. Akyıldız'a göre yapılan düzenlemelerle Osmanlı yönetim sistemi Fransız yönetim sistemine benzetilmeye çalışılmıştır.³⁸ Osmanlı yönetim örgütünde ilk oluşturulan bakanlıklar içişleri, dışişleri, adalet ve savunma bakanlıkları olmuştur. Tarım, ticaret ve sanayi için oluşturulan meclisler de zamanla bakanlıklara dönüşmüştür.³⁹ Avrupa örneğine uygun olarak kurulan bakanlıkların teşkilat yapısı içinde teftiş birimlerine de yer

³⁵ D. Kubalı, **Performans Denetimi**, Amme İdaresi Dergisi, C. 32, S. 1, 1999, s. 33.

³⁶ M. Sencer, **Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler**, Amme İdaresi Dergisi, C. 17, S. 3, 1984, s. 47, 48.

³⁷ E. Kalaycıoğlu, A. Y. Sarıbay, **Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme**, Dora Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2009, s. 15.

³⁸ A. Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, 293.

³⁹ B. A. Güler, **Türkiye'nin yönetimi: Yapı**, İmge Kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2010, s. 177.

verilmiştir.⁴⁰ Osmanlı döneminde oluşturulmaya çalışılan merkezi yönetim örgütü, cumhuriyetin kurulmasından sonra da varlığını korumuştur.⁴¹

Denetim kavramının tarihsel gelişim sürecine ilişkin olarak yaptığımız yukarıdaki açıklamalara yer geldikçe yine değinilecek ve ilaveler yapılacaktır. Şimdi ise bilim insanları izlenerek etimolojisine ve tarihsel sürecine değinmiş olduğumuz denetim kavramını tanımlanmaya çalışalım.

İşlemlere, eylemlere, kişilere ve eşyalara uygulanabilir olan⁴² denetimin karşılaştırma, işlev, süreç ve sonuçta bir saptama olarak temelde bu dört unsuru içermekte olduğu söylenebilir. Denetime ilişkin yapılan tanımlara bakıldığında bu unsurların bazılarının altının diğerlerine göre daha koyu bir şekilde çizilmiş olduğu ya da sadece bazı unsurların vurgulanmış olduğu görülecektir. O. Erdem denetimi, “bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek”⁴³ şeklinde tanımlarken ağırlıklı olarak denetimin işlevi üzerinde durmuştur. O. Onaran, denetimi kişi veya örgütlerin yapacağı şeyleri belirlemek ve isteyerek etkilemek şeklinde tanımlamıştır.⁴⁴ Bu tanımda da denetimin işlevine vurgu yapılmıştır. C. Atay’ın tanımına göre “denetim, iki büyüklük arasındaki karşılaştırma ve bunun sonucunda yapılan bir değerlendirme, yargılama ve hüküm vermedir.” Bu tanımda asıl olarak denetimin karşılaştırma unsuruna vurgu yapılmıştır. A. Coşkun bir işlev

⁴⁰ O. Erdem, **Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış**, I. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayını, Ankara, 1988, s. 14.

⁴¹ B. A. Güler, 2010, s. 177.

⁴² C. Atay, 1999, s. 20-21.

⁴³ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, I. Cilt, Ankara, 1988, s. 549.

⁴⁴ O. Onaran, **Örgütlerde Denetim**, Amme İdaresi Dergisi, C. 1, S. 1, 1972, s. 4.

olarak denetimi “gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek” şeklinde tanımlarken denetimi sistematik bir süreç olarak görmektedir.⁴⁵ R. Saral ise denetimin karşılaştırma unsuruna vurgu yapmakta düzeltme önlemlerinin belirlenmesi işlevi üzerinde durmaktadır.⁴⁶ P. Everard ve D. Wolter denetimi örgüt hedeflerinin güvencesi olarak görmek ve denetimin saptama unsuruna vurgu yapmaktadırlar.⁴⁷ K. Fişek’in denetim tanımında hiyerarşik denetime ve bir saptama olarak yaptırıma vurgu yapılmakta ve denetimin işlevi üzerinde durulmaktadır.⁴⁸ W. H. Newman denetimin ağırlıklı olarak saptama unsuruna değinmekte, hataları düzeltme önlemlerini almayı denetimin işlevi olarak görmektedir.”⁴⁹ Son olarak D. Kubalı denetimi şöyle tanımlar: “Denetim; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır.”⁵⁰ Bu tanımda ise denetimin süreç, karşılaştırma, işlev ve saptama unsurlarına birlikte yer verilmiştir. Bu tanım kamu denetimi açısından kapsayıcı olup daha tercih edilebilir niteliktedir.

⁴⁵ A. Coşkun, **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Sayıştay Yay., 2000, s. 15.

⁴⁶ R. Sanal, **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE Yay., Yayın No. 314, 2002, s. 4.

⁴⁷ P. Everard, D. Wolter, **Glossarium**, Çev. S. Yörüker, Sayıştay Yayınları Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara, 1999, s. 7.

⁴⁸ K. Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, 2005, Ankara, s. 285-286.

⁴⁹ W. H. Newman, **İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev. K. Sürgit, Ankara, TODAİE Yayınları No. 186, 1979, s. 6.

⁵⁰ Sayıştay, **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Sayıştay Yay., Ankara, 2000, s. 15.

Bir kavram olarak denetimin ne olduğu sorusuna kesin ve herkesin üzerinde uzlaştığı bir cevap verilememektedir. Görüldüğü gibi denetim kavramı, denetimin konusuna ve vurgulama şekline göre farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Denetimin kesin ve ortak kabul görmüş bir tanımı olmamasına karşın, yapılan bütün bu tanımlamalar ışığında denetimi özetle; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş hedefler ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde karşılaştırmak, sapmaları belirlemek, gereken yaptırımları uygulamak, gelecekteki hataların önlenmesi için denetlenen kişi ve kuruluşlara rehberlik etmek amacıyla uygulanan sistemli bir süreç olarak tanımlayabiliriz.

B. Teftiş Kavramı

Teftiş, Arapça *fetş* kökünden gelen bir sözcüktür. Teftiş, bir işin, bir görevin gereği gibi yürütölüp yürütölmediğini anlamak için yapılan araştırma veya denetleme anlamına gelmektedir.⁵¹ Bir şeyin aslını, doğrusunu anlamak için yapılan inceleme anlamında da kullanılmaktadır.⁵² Teftiş, Latince *specere* bakmak, *in-specere* içine bakmak anlamında olmak üzere yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmektedir.⁵³ Türk Dil Kurumu sözlüğünde teftiş, “bakı, bakıdan geçirmek”⁵⁴ olarak, müfettiş ise “bir işin yolunda gidip gitmediğini anlamak için bunu yoklayıp

⁵¹ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986, s. 11347.

⁵² Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, 1973, s. 7.

⁵³ Y. Okur, 2007, s. 155,156.

⁵⁴ Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 1959, s. 746.

incelemekle görevli yoklamacı”⁵⁵ olarak anlamlandırılmıştır. Teftiş sözcüğünden türetilmiş olan müfettiş, kısaca teftiş eylemini gerçekleştiren görevli anlamına gelmektedir.

Konumuz kamu denetimi olduğundan teftişin idare hukuku açısından ne anlama geldiğine de bakmak gerekir. İdare hukuku açısından teftiş; “kamu hizmetlerinin yasalara ve hizmetlerin gereklerine uygunluğunu sağlamak amacıyla yetkili kişi ya da kurul tarafından yapılan denetleme”⁵⁶ olarak tanımlanmaktadır. Teftiş, esas olarak memurların görevleri ile alakalı konularda, yasa tarafından yetkili kılınmış olan kişi ya da kurul tarafından denetlenmesidir.⁵⁷ Kamu Yönetimi Sözlüğünde teftiş, “kamu hizmetlerinin yasalara ve hizmetin gereklerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını belirlemek amacıyla baş yönetici tarafından ya da onun adına görevlendirilen memurlarca yapılan denetim”⁵⁸ olarak tanımlanmıştır. Teftiş sözcüğüne yüklenmiş olan anlamlara bakıldığında teftişin bir “amaç” değil, belirlenen planlar çerçevesinde amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını inceleyen bir “araç” olduğu, bu bakımından denetim kavramıyla ortak bir payda da bulunduğu görülmektedir. Diğer taraftan teftiş, yapılıp bitirilmiş etkinliklerle ilgili olarak başvurulmuş bir yoldur.⁵⁹ Denetim ise sadece gerçekleşmiş eylem ve işlemler üzerinde hata bulma ve sorumluları cezalandırma değil daha iyi bir yönetime ulaşılması için yönetime bir nevi danışmanlık yapan bir faaliyet olarak teftiş

⁵⁵ Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 1959, s. 565.

⁵⁶ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986, s. 11347.

⁵⁷ Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, 1973, s. 8.

⁵⁸ S. Sezen (Ed.), Ö. Bozkurt, E. Turgay; “**Kamu Yönetimi Sözlüğü**”, TODAİE Yayın No. 283, Ankara, 1998, s. 62.

⁵⁹ Y. Ertekin, **Çağdaş Yönetim ve Denetim**, Türk İdare Dergisi, C. 70, S. 421, 1998, s. 498.

kavramından ayrılmaktadır. Denetim kavramı süreklilik gösteren ve halen devam eden etkinlikler üzerindeki kontrolü ve gözetimi de içinde barındırmaktadır. Bu anlamda literatürde hiyerarşik denetimden söz edilirken hiyerarşik bir teftiştten pek söz edilmemektedir. Denetim kavramı teftiş kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahipken teftiş kavramı daha resmi, formel, belirli ve sınırlı bir anlamda kullanılmaktadır. Teftiş kavramında karşılaştırma ve sapmaları tespit etme ön plandayken denetim kavramında denetim sonucunda ortaya konan gözlem ve değerlendirmeler ile yönetime değer katma işlevi ön plandadır.

Şimdi de kimi yazarların teftiş kavramına yükledikleri anlamları Y. Ertekin'i izleyerek anlatalım. Teftişi, H. Taymaz, örgütte çalışan personelin görevlerini yapma biçimlerini gözlemek, eksiklik ve hataları ortaya koymak, örgütlerin bu eksiklikleri ve hataları düzeltmelerini sağlamak için gerekli önlemleri almak olarak; H. Başaran, plânlanan örgütsel amaçlardan sapmayı önlemek için, örgütün işlemlerini izlemek ve düzeltmek süreci olarak; M. Aydın, örgütsel eylemlerin, belirlenmiş hedefler doğrultusunda, saptanmış olan kural ve ilkelere uygun olup olmadığının anlaşılması süreci olarak; Z. Bursalioğlu, kamu yararı adına davranışı kontrol yöntemi olarak tanımlamışlardır.⁶⁰ Bu tanımlama ve değerlendirmeler ışığında teftişi özetle; kamu yararı adına, bir araç olarak, örgütçe önceden belirlenmiş kuralların uygulamasında bir sapma olup olmadığını karşılaştırma yöntemiyle ortaya koyma ve bunları düzeltmek için gerekli önlemleri alma, sorumluluğu olan kişi ya da kişiler varsa bunlar hakkında gerekli işlemleri başlatma ve

⁶⁰ Y. Gündüz, **Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Sisteminin Yenilenme İhtiyacı**, Doktora Tezi, İstanbul, 2008, s. 18.

sonuçlandırma süreci olarak tanımlayabiliriz. Bu tanımlamadan da anlaşılacağı gibi teftiş kavramı denetimden farklı olarak soruşturma işlevini de içermektedir. Tespit edilmiş olan eksikliklerin ve sapmaların soruşturmaya konu edilebilmesi konusu teftiş kavramına yargısal bir fonksiyon da yüklemektedir. Bu anlamda “teftiş” kavramı “tahkik” kavramıyla özdeşleşirken “müfettiş” sözcüğü de “muhakkik” sözcüğü yerinde kullanılmaktadır.

C. Denetim ve Yönetim İlişkisi

Denetim, niteliği gereği yönetim kavramıyla yakından ilgilidir. Denetim kavramının açıklık kazanması için yönetim kavramıyla çeşitli yönlerden karşılaştırılmasının yapılması, ortak ve ayrılan yanlarının belirlenmesi gerekir. Bu başlık altında denetimin yönetim kavramıyla bağlantısı irdelenmiştir.

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde yönetim kavramı; “uygun bir ortamda, bir gruba bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesi”⁶¹ biçiminde tanımlanmış, yönetim sürecinin insanları belli bir amaca yönelten, planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim işlevlerinden oluştuğu belirtilmiştir. K. Fişek’e göre ise yönetim, eş-amaçlı kişilerin yer aldıkları bir örgütün en kısa ve kestirme yoldan amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik ve PÖPAYED (P. Planlama, Ö. Örgütlenme, PA. Personel-alma, Y. Yönlendirme, E. Eşgüdüm ve D. Denetleme) unsurlarından oluşan karmaşık

⁶¹ TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s. 265, 266.

bir bütündür.⁶² Yönetimi oluşturan unsurların kendilerine göre farklı özellikleri olduğundan hem özel olarak hem de parçası oldukları bütüne göre genel olarak açıklanabilirler. Bu anlamda denetim, yönetimin bir unsuru olması bakımından sınırlandırılmış olarak açıklanabileceği gibi yönetimden bağımsız olarak çok daha geniş bir anlam ve uygulama içeriği itibariyle de açıklanabilir. Kuşkusuz kamu denetimi derken denetimi her iki anlamda da algılamakta yarar vardır. Çünkü hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi gibi denetim türleri yönetim kavramının içerisine sığabilirken yargı denetimi ve kamuoyu denetimi gibi denetim türleri yönetim kavramının içerisine tam olarak sığmamaktadır.

Denetim etkinliği ile amaçlara ulaşmak için en uygun seçimin yapılıp yapılmadığına dair bir tespit yapılır. Yönetim etkinliği ile de belirli amaçlar doğrultusunda eldeki kaynaklar kullanılarak; eylem, işlem ve davranışlarda bulunulur. Yönetimde de denetim gibi olması gereken ile olan arasında bir karşılaştırma yapma ve bir sonuca ulaşma söz konusudur. Bu yönden denetim ve yönetim işlevleri arasında önemli bir benzerlik vardır. Bununla birlikte, yönetim ve denetim arasında zorunlu bir ilişkinin varlığından da söz edebiliriz. Şöyle ki, denetim içsel ya da dışsal olarak yönetimi, işlem veya eylem olarak faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir yetki veya işlevdir. Gerçekten, denetim bazen yönetim ile iç içe geçer ve yöneten ile denetleyen aynı kişi olur. Hiyerarşik denetim konuya iyi bir örnektir. Bazen de, denetim yine yönetim içinde yer almakla birlikte ayrı bir organ halinde düzenlenmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulunu buna örnek gösterebiliriz.

⁶² K. Fişek, 2005, s. 31, 32.

Diğer taraftan denetim, kamu yönetimi dışında yer alan idari yargı organları tarafından da önceden veya sonradan yapılabilir. Gerek harekete geçmek, gerekse yaptığı işlemin hukuki sonuç doğurması veya yaptırımlara bağlanması için denetim organları yönetimin kararlarına gereksinim duyarlar.⁶³ İdari yargı denetiminin yapılabilmesi ancak yönetimin varlığı ile mümkündür. Bu anlamda denetim, yönetim faaliyetlerinin, pozitif hukuk kuralları çerçevesinde kabul edilen planlara, verilen talimatlara ve saptanan ilkelere uygun olarak yapılıp yapılmadığının belirlenmesini sağlayan bir araçtır.

Kamu yönetimi açısından denetimin amacı, belirlenen hedeflere ve kurallara uygun bir şekilde çalışılması ve yönetilenlere etkin bir kamu hizmeti sunulmasıdır.⁶⁴ Yöneticinin, yeteneklerini tam olarak ortaya koyması, örgütsel hedeflere en kısa zamanda ve en ekonomik şekilde ulaşabilmesi ve yüksek düzeyde bir kaliteyi yakalayabilmesi için etkili bir denetimin varlığı şarttır.⁶⁵ Bu anlamda yönetimin en önemli işlevlerinden birinin denetim olduğunda şüphe yoktur.

Yönetimin işlevleri, çeşitli yönetim bilimciler tarafından çok değişik biçimlerde sınıflandırılmıştır. Nasıl ve kim tarafından yapıldığına bakılmaksızın “planlama” ve “denetim” işlevlerinin yapılan her sınıflandırmada yönetimin işlevleri arasında sayıldığı görülmektedir. Bu da açıkça göstermektedir ki; denetim işlevi yönetim sürecinin ayrılmaz bir ögesi, olmazsa olmaz bir unsurudur.

⁶³ C. Atay, 1999, s. 22.

⁶⁴ N. Tortop, E. G. İşbir, B. Aykaç, **Yönetim Bilimi**, 3. Baskı, Yargı Yay., Ankara, 1999, s. 158.

⁶⁵ Y. Ertekin, 1998, s. 494, 495.

D. Denetim-İletişim-Demokrasi İlişkisi

Çağımızdaki demokratik gelişmeler ve demokratik zihniyet, vatandaşları devlet işleri ile yakından ilgilenmeye, kendilerine en iyi şekilde hizmet edecek bir örgüt kurulması için ilgilileri zorlamaya itmektedir.⁶⁶ K. Fişek'e göre, denetimden söz edilirken bu temel yönetim işlevinin örgüt-içi demokrasi ve örgüt-içi iletişimle yakından ilişkili olduğu görmezlikten gelinemez. Teknolojideki gelişmeler örgüt-içi bilgi dolaşımının denetime etkilerini, hızla demokratikleşen bir dünya ortamı da denetim-demokrasi tartışmalarını yönetim biliminin gündemine sokmuştur. Denetimin merkezci niteliğinin artması, bir anlamda hiyerarşinin en üst noktasınca doğrudan denetlenen alanın genişlemesi ile merkezi sistemin örgüt içi bağlantıları ve iletişimi yoğunlaşmaktadır. Aynı anda yatay ve dikey olarak gelişen denetimin etkinliği karşılıklı beslenme ile belirlenir. Her karmaşık sistemde, bilgi ve katkının aşağıdan yukarıya akışıyla karar ve emirlerin yukarıdan aşağıya akışları arasında bir ilişki oluşmakta, bir başka deyişle, emirler astlardan gelen bilgi ve veriler doğrultusunda belirlenirken, kararlar da ileride kendilerine dayanak olacak yeni verilerin oluşum ve niteliğini doğrudan ve önemli ölçüde etkilemektedirler. Öte yandan, denetim, özü gereği, denetleyen-denetlenen ayrımına dayanır; bu açıdan değerlendirildiğinde, denetimle demokrasinin "karşıt" ilişkilere girdikleri, yani birindeki azalmanın diğerindeki artışla karşılandığı izlenimi vermektedir. Ancak demokrasiyle kargaşanın nitelikçe ayrıldıkları, demokrasi denetim araçlarını gerektirirken,

⁶⁶ N. Tortop, E. G. İşbir, B. Aykaç, 1999, s. 158.

kargaşanın her türlü denetimi dışladığı da bilinen bir gerçektir. Bu durumda, demokrasiyle denetimin çelişmediği, demokrasideki yayılmanın denetimden vazgeçilmesi ya da denetimin azalması anlamına gelmeyeceği söylenebilir.

Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, bir yandan denetimin merkezci niteliğini belirginleştirirken, diğer yandan yönetimin temel işlevlerini standartlaştırmaktadır.⁶⁷ D. Sezer'e göre, demokrasiyle bilim ve bilimsel gelişmeyle merkezci denetim arasında doğrudan bir ilişki vardır. Demokratik rejimlerin sağlayacağı baskısız, özgür ve serbest bir ortam içinde halk, kamu sorunları hakkında bilgi sahibi olacak, bunlarla ilgilenecek, alınacak kararları etkilemek ve denetlemek çabası içinde olacaktır.⁶⁸ Bu bakımdan kamuoyu denetimini doğrudan, yasama denetimini ise dolaylı olarak belirleyen en önemli zeminin demokrasi ve iletişim düzeyi olduğu söylenebilir.

İletişim teknolojisindeki gelişmeler bireylerin yönetim süreçleri ve kamu sorunları hakkında bilgi sahibi olma ve yönetim üzerinde kamuoyu denetimi sağlama imkânlarını artırmaktadır. Demokrasilerde kamuoyu ile görsel ve işitsel medya birbirlerini besleyerek ve birleşerek iktidarların vatandaşlarına karşı yükümlülüklerini yerine getirme şekli konusunda bir denetim fonksiyonu görmektedirler.

Demokrasinin gelişmiş olduğu toplumlarda yazılı ve görsel basın görevini herhangi bir engele takılmadan yerine getireceği varsayımından hareketle halkın doğru zamanda doğru haber alabileceği sonucuna varabiliriz. Bu sonuç ise halkın yönetimde ortaya çıkan olası olumsuzluk ve

⁶⁷ K. Fişek, 2005, s. 289-291.

⁶⁸ D. Sezer, **Kamuoyu ve Dış Politika**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1972, s. 50.

aksamalardan zamanında haberdar olup bunlara elindeki demokratik olanaklarla müdahalede bulunabilmesine, yine medya üzerinden kamuoyu oluşturulabilmesine ve kamuoyu denetiminin yapılabilmesine imkân tanımaktadır. Bu anlamda günümüzde hem haberin kitlelere ulaşma hızı konusunda hem de hızlı bir şekilde kamuoyunun oluşturulması ve kamuoyu denetiminin sağlanması konusunda iletişim olanakları, özellikle de sosyal medya, çok önemli bir fonksiyon icra etmektedir. Demokratik bir hak olarak görülen sosyal medya hizmetinin sunulması ve kullanılması özgürlüğü, demokrasi bilincinin gelişmesi, demokratik hakların kullanılması açısından da önemli bir işlev görmektedir. Diğer taraftan iletişim hızı sadece yönetilenler açısından değil yönetenler açısından da bir demokratik ve yönetsel bir kazanım olmaktadır. Özgüvenli örgütler, kamuoyu tarafından denetlenmekten rahatsız olmadıkları gibi yönetimlerine toplam kalite açısından değer katan, olası aksamaları giderme fırsatı veren, problemlerin büyümeden çözülmesine katkı sunan bu tür denetimleri teşvik etmektedirler. Kimi örgütlerde şikâyet ve ihbar kutularının yaygın olarak kullanılmasını, memnuniyet anketi uygulamalarını, elektronik ortamda şikâyetlerin kabulünü, bazı taşıtlara şikâyet ve ihbar telefonlarının yazılmasını buna örnek olarak gösterebiliriz. Bütün bu değerlendirmeler ışığında denetim, iletişim ve demokrasi kavramları arasında doğrudan, birbirini besleyen, ayrılmaz ve sürekli bir ilişkinin varlığından söz edebiliriz.

E. Denetimin İşlevi ve Amacı

İşlevin ne anlama geldiğini kavramakla konuya başlamak bu başlık altında anlatılan konunun daha açık bir şekilde anlaşılması açısından önemli olduğundan “işlev nedir?” sorusuna yanıt arayalım. Türkçe Sözlükte işlev, “bir nesne veya bir kimsenin gördüğü iş, iş görme yetisi, görev veya bir yapının gerçekleştirebileceği ve onu başka yapılardan ayırt etme imkânı veren eylem türü, fonksiyon” olarak tanımlanmıştır.⁶⁹ İşlev sözcüğü, bir etkinliğin dışsal olarak görünümünü ya da bir etkinliğin yapılmasını ifade eder. Etkinliğin konusu niteliksel olarak işlevi belirler. İşlevin konusunu ve içeriğini ise etkinliğin kendine özgü doğası belirler. İşlevin diğer bir yönü de bir amaç doğrultusunda yapılan etkinlik olmasıdır. Bu anlamda güdülen amaçlar etkinliklere işlev kazandırır.

Birçok bilim insanının bu konudaki düşüncelerini irdeleyen C. Atay'ın aktarımıyla, C. Eisenmann, işlev kavramını konu-işlev ve amaç-işlev diye ikiye ayırmaktadır. Yazara göre, konu-işlev, tamamen hukuksal bir kavram olup bir faaliyetin konusuna göre belirlenmesidir. Yasama faaliyetinde yasama tasarrufu, idari faaliyette ise idari işlem konu-işlev olarak örneklendirilebilir. Amaç-işlev ise, faaliyetin yöneldiği amaçla belirlenir. İşlemin kendisi, iradenin açıklanması anlamında bir etkinliktir. Eylem ise, maddi bir davranıştır. İşlev de eylem veya işlem biçiminde yapılan bir etkinlik olduğundan işlev kavramı eylem ve işlemle doğrudan ilgilidir. Foulque ve Saint-Jean, işlevi organik, mekanik, kimyasal ve karmaşık bir bütünün,

⁶⁹ Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, 11. Baskı, Ankara, 2011, s. 1227.

oluşum veya işleyişinde o bütünün bir parçasının yaptığı veya oynadığı kendine özgü faaliyeti veya rolü olarak görmektedirler. Bu değerlendirmeye işleve daha teknik, minimal ve alt unsur anlamı yüklenmektedir. G. Bergeron, işlevi birbirine bağlı eylemler zinciri oluşturan ve bir bütünün oluşmasında ortak katkısı olan etkinlikler dizisi olarak açıklar. İşlevle ilgili yapılan tanımlamaları ve değerlendirmeleri özetleyen C. Atay ise işlevi genel olarak; “bir bütünün (sistemin) parçası durumunda olan bir organ veya organizma (kişi, kurul, örgüt) tarafından yapılan ve birbirine bağlı eylemler dizisi oluşturan etkinliklerin ürünü olan bir rol veya katkıdır.”⁷⁰ şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanımın konumuz (kamu denetimi) açısından daha tercih edilebilir olduğu söylenebilir.

İşlevin ne anlama geldiği ele alınıp tanımlandıktan sonra şimdi de özünde birtakım işlevleri barındıran denetim kavramının öne çıkan işlevlerinin neler olduğu konusunu ayrıntılı olarak ele alalım.

Denetimin işlevi dendiğinde denetimde etki kavramına vurgu yapılmaktadır. Denetimin “yönlendirici etki”, “önleyici etki” ve “düzeltici etki” olarak üç tür etkisi mevcuttur. Yönlendirici ve önleyici etki, denetim süreci daha çalıştırılmadan ortaya çıkar.⁷¹ Bu yönetimin işleyişine dönük olarak denetimin ön etkisi ile açıklanabilir. Çünkü daha ortada yokken denetimin olacağını bilmek bile, görevlerin daha etkin, yani tam ve amaca uygun biçimde yapılması yönünde çalışanların ya da örgütün uyarılması ve olası yanlışlıkların önlenmesi ve sınırlandırılması sonucunu doğurur. İkinci etki türü ise

⁷⁰ C. Atay, 1999, s. 23-24.

⁷¹ Bu etkiler bağlamında denetimi, teftiş kavramına yakın bir anlamda değerlendirmek yerinde olur.

düzeltilici etkidir. Düzeltilici etkinin anlamı, eldeki kaynakların öngörülen amaçları gerçekleştirme yönünden tamamlayıcı şekilde kullanılmasıdır. Yönlendirici etki, denetim süreci hiç çalıştırılmadan, yalnızca varlığının bilinmesi ile elde edilmesine karşın; düzeltilici etki, ancak denetim süreci başladığında elde edilebilir.⁷²

Denetim sürekli olarak yapılan bir etkinliktir. Yapılmış veya yapılmakta olan faaliyetler devamlı olarak denetlenir. Burada bahsi geçen devamlılık her an yapılan denetim anlamından çok, belirli aralıklarla yapılan ve devamlılık karakteri olan bir denetimdir. Konuya en iyi örnek devamlı bir kontrol biçiminde gerçekleşen hiyerarşik denetim⁷³ ve belli periyotlarla yapılan rutin denetimlerdir.

Denetim kavramının özünde önleme ve sınırlama işlevi vardır. Bu işlev ile hedeflenen, denetlenenin kişi ya da kurumların olumsuz yöndeki gidişinin önlenmesi ve tespitli kurallara uyum çerçevesinde sınırlanmasıdır. Özellikle, denetim konusu faaliyetler örgütün zararına olacak şekilde insani, mali ve maddi kaynakların amaç dışı ve gereksiz harcamasına neden oluyorsa, denetim işlevini yerine getiremiyor demektir. Denetimin örgüte yönelen zararları önlemesi ve denetlenenin amaçlarını en iyi şekilde gerçekleştirmesi için rol üstlenmesi gerekir. Önleme, aynı zamanda denetlenene dıştan gelecek zararların önlenmesi veya en aza indirilmesi anlamına da gelmektedir.

⁷² F. Uluğ, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 2, 2004, Ankara, s. 99,100.

⁷³ H. Özer, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Ankara, 1997, s. 32.

Amaca giden yolda ortaya çıkan engellerin ortadan kaldırılması denetimin düzeltme işlevi ile gerçekleştirilir. Örgütün önceden belirlediği bazı müeyyidelerin iş görenlere uygulanması ve yanlışların tekrarının önlenmesi de bu düzeltme işlevi kapsamındadır. Vesayet denetiminde hukuka ve geçerli kurallara aykırılıkları onamama, hiyerarşik denetimde işlemler üzerinde yapılan denetim, idari yargı organlarının vermiş olduğu iptal ve tazminat kararları bu anlamda birer düzeltmedir.⁷⁴

Denetimin sonuçları tam, yeterli ve ikna edici kanıtlara dayanmalıdır. Denetim ile elde edilen, (bir olayın veya bir konunun doğruluğunu ya da yanlışlığını kanıtlayan nesne olarak tanımlanan) kanıtlar, yapılan tespitlere temel oluşturur. Bu çerçevede denetim işlevini dar anlamda, kanıt toplama ve toplanan kanıtları sistemli değerlendirme⁷⁵ şeklinde ifade edebiliriz.

Denetimin önemli işlevlerinden biri de yeniden yapılanmadır. Örgütün ortaya çıktığı veya kurulduğu zamana göre koşullarda önemli değişimler meydana gelmesi, örgütün işleyişinde ve amacını gerçekleştirilmesinde kendi yapısından kaynaklanan önemli aksaklıkların olması durumunda yapısal olarak köklü değişikliklere gitmesi gerekebilir. Bu değişiklikler örgüt yapısı ile ilgili olabileceği gibi, insan kaynaklarıyla ve hatta amaçlarda da ilgili olabilir. Yeniden yapılanma, kapsamlı bir denetim, inceleme ve araştırma sonucunda denetleyen tarafından yapılan bir öneri şeklinde olduğu takdirde denetimin işlevleri arasına girer.⁷⁶ Kamu denetimi açısından yeniden yapılanma işlevi, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölüşümü, devletin ücret ve istihdam

⁷⁴ C. Atay, 1999, s. 33,34.

⁷⁵ H. Özer, 1997, s. 19.

⁷⁶ C. Atay, 1999, s. 34, 35.

politikası, siyasi aktörlerle kamu bürokrasisinin karşılıklı ilişkileri, kamu görevlilerinin iş görme yöntemleri, pozisyonları, davranış ve alışkanlıkları gibi köklü düzenlemeleri kapsamaktadır.⁷⁷ Denetimin bu yeniden yapılanma işlevini ne oranda gerçekleştireceği konusu kuşkusuz siyasal tercihlerle belirlenmektedir.

Denetimin bir diğer önemli işlevi ise eşgüdümdür. “Eşgüdüm, bir amaca ulaşmak için türlü işler arasında bağlantı, ilişki, düzen, uyum sağlama ve koordinasyondur.”⁷⁸ Uyum ve eşgüdüm sağlama, gerçekte denetimin doğrudan doğruya yöneldiği amaçlar değildir. Denetlenen örgüte ait üniteler arasında uyumsuzluklar olduğu takdirde, bu uyumsuzluk örgütün etkinliğini ve verimliliğini düşürecektir. Bu nedenle, her örgütün üniteleri arasındaki uyumsuzluğun ve kopukluğun giderilmesinde, örgütün uyum ve düzen içinde çalışması için çözüm önerileri getirilmesinde denetimin rolü ve etkisi önemlidir. Bu ise ancak yerinde ve sürekli denetimle sağlanabilir.

Şimdi de denetimin hangi amaç ya da amaçlar için yapıldığını bilim insanlarını takip ederek anlamaya çalışalım.

M. A. Aktuğlu'ya göre denetim; “ne oldu?”, “ne oluyor?” ve “ne olacak?” sorularına cevap arama işlemidir. Denetleme etkinliği ile yapılan iş ve işlemlerin ne olduğu, iş ve işlemlerin nasıl yapıldığı, nerede ve ne aşamada bulunulduğu, bulunulan bu yere ve aşamaya nasıl ulaşıldığı ve

⁷⁷ C. Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 443.

⁷⁸ Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, 11. Baskı, Ankara, 2011, s. 824.

mevcut bu gidişle nereye varılacağı tespit edilir.⁷⁹ C. Atay'a göre denetimin nihai amacı, son tahlilde tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin sağlanmasıdır.⁸⁰ Y. Okur, denetimi asıl olarak ortak aklı ortaya çıkarma ve kullanma etkinliği olarak görür. Okur'a göre denetim faaliyetinin ana amacı, birikimli uzmanlar vasıtasıyla ve denetlenenlerin de katılımıyla sorunların tespit edilmesi ve çeşitli çözüm yolları içerisinde en uygun önerilerin belirlenmesidir.⁸¹ Denetimin kendisi bizzat bir amaç olarak görülemez. Denetim, "hesap vermekle yükümlü olanların sorumluluğu kabul etmelerini sağlamak, ihlalleri engellemek veya en azından güçleştirmek için girişimde bulunmayı amaçlayan düzenleyici bir sistemin vazgeçilmez parçasıdır."⁸² Denetim, dışardan yapıldığı zaman, parçaların bütünle uyumu ve eşgüdümü amaç olarak görülürken içerden yapıldığı zaman, örgütün varlığını sürdürmesi ve yaşaması birincil amaç olarak görülür.⁸³ Görüldüğü gibi, denetim etkinliğinin yönelmiş olduğu amacı, bilim insanları farklı şekillerde açıklamışlardır. Bu değerlendirmelerin örtüşen yönleri olmakla birlikte kendilerince önemli gördükleri hususlara vurgu yapmış oldukları da izlenmektedir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında özetle; yönetime bilgi sağlanması, eşgüdüm ve uyumun sağlanması, yönetimin sürekliliğinin sağlanması, kamusal hizmet sunumunda ve amaçlara ulaşmada etkin, verimli ve tutumlu olunması, yönetsel eylem ve işlemlerin hukuk kuralları ve standartları dâhilinde güvenceye alınması, hataların düzeltilmesi, olası

⁷⁹ M. A. Aktuğlu, **Denetleme ve Revizyon**, Barış Yayınları, 3. Baskı, İzmir, 1996, s. 6.

⁸⁰ C. Atay, 1999, s. 35, 36.

⁸¹ Y. Okur, 2007, s. 3-5.

⁸² http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/48_Lima_Deklarasyonu.pdf, 30.01.2013.

⁸³ C. Atay, 1999, s. 33.

yanlışıkların önlenmesi ve sınırlanması, daha iyi bir yönetim sisteminin kurulması, denetimin amaçları arasında gösterilebilir. Bunların aynı zamanda denetimin işlevlerinin birer tasnifi niteliğinde olduğu da değerlendirilebilir.

F. Denetimin Bağlı Olduğu İlkeler

Denetim işlevini yapmakla görevli kurum, birim veya kişiler bu işlevlerini yerine getirirken hangi ilkelere göre hareket etmeleri gerekir? Bu konuda genel ilkeler var mıdır? Sorularına bu başlık altında yer verilmiştir.

Denetimin yapıldığı kuruma ve denetim konusunun özelliklerine göre hiç kuşkusuz bazı denetim ilkeleri belirlenebilir, geliştirilebilir ve uygulanabilir. Fakat denetime ilişkin olarak her yerde her zaman uyulması gereken bazı genel ilkelerin olması gerekir. Özellikle devlet aygıtı içindeki kamusal nitelikli denetimlerde denetime ve denetim organlarına egemen olan bazı ilkelerin bulunması kaçınılmazdır.

Denetim işlevinden beklenenlerin istenilen düzeyde gerçekleşebilmesi için denetim yapan görevlilerin, kurum ya da kuruluşların uymak zorunda olduğu birtakım ilkelerin olduğu bilinmektedir. Söz konusu bu ilkeler uluslararası gördüğü genel kabul ve evrensellik niteliği de taşımaktadırlar. Denetim ilkeleri denildiğinde bağımsızlık, yasallık, tarafsızlık ve dürüstlük olmak üzere dört temel ilke karşımıza çıkmaktadır. Şimdi, denetimin öne çıkan bu dört temel ilkesini tanımaya çalışalım.

Bağımsızlık ilkesi: Denetleyen, denetlenen karşısında bağımsız olmasının mutlak bir gereklilik olup olmadığı tartışılabilir. Bağımsızlık konusu,

duruma göre değişkenlik gösterebilir. Tezimizin ilerleyen kısımlarında, denetinin türleri başlığı altında ayrıntılı olarak değineceğimiz dış denetimlerde bu bağımsızlık zorunlu iken iç denetimlerde böyle bir zorunluluktan tam olarak söz edemeyiz. Denetlenen örgüt karşısında gerçek bir bağımsızlıktan söz edilmezse bile denetim görevinin ifası sırasında denetlenen karşısında bunun olabilmesi gerekir. Aksi takdirde, denetim ile yönetim özdeşleşir, dolayısıyla denetimin etkinliği azalır. Yönetim tarafından denetimin biçimine, uygulanmasına ve sonucuna karışıldığı zaman artık denetleyenin öznelliği ve denetimin işlevsel etkinliği tamamen ortadan kalkar ve yapılan işler formaliteye dönüşür. Denetleyen-denetlenen ilişkisinde bağımsızlık asıldır. Çünkü denetleyen bağımsız olmadığı zaman denetim olanaksızlaşır. Denetim kavramının tanımında ve özünde denetleyenin denetlenen üzerindeki üstün konumuna vurgu vardır. Denetleyen, denetlenen karşısındaki bu üstün konumuna dayanarak soru sorabilir, gerekli bilgi ve belgeleri isteyebilir, gerektiğinde inceleme yapabilir ve soruşturma açabilir.⁸⁴ Denetçinin bağımsız olabilmesi için denetlenen ya da denetlenenlerin emri altında olmaması, denetlediği işlemlerin yürütülmesiyle ilgili bir görevinin olmaması, iç ve dış etki altında kalmaması gerekir. H. Özer'e göre örgüt içi denetim yapan denetçilerin bağımsızlığı ise ancak en üst düzeydeki yöneticiye doğrudan bağlı olmaları vasıtasıyla sağlanabilir.⁸⁵ Denetçinin bağımsız olabilmesi için denetlenene bağımlı veya borçlu olmaması, denetlenen ile mali bir ilişkisinin olmaması, bağımsızlığını ortadan kaldıracak veya bağımsızlığını sınırlayacak herhangi bir etki ve yönlendirme altında

⁸⁴ C. Atay, 1999, s. 45.

⁸⁵ H. Özer, 1997, s. 15.

kalmaması gerekmektedir.⁸⁶ Denetçinin denetlenen kişi ya da kişiler ile menfaat ilişkisi veya menfaat birlikteliğinin olması denetçinin bağımsızlığını yok eden en önemli unsurdur.⁸⁷ Denetçiler yazacakları raporlarda ve bildirecekleri kanaatlerinde kamuya karşı sorumlu olmalarının sonucu olarak bağımsız olmaları gerekir. Denetimin kalitesi, büyük ölçüde denetçinin bağımsızlığına bağlıdır. Örgüt amaçlarına ulaşma, eksiklikleri düzeltme, planlama, karar alma ve yeniden yapılanma gibi hususlarda başarı sağlanması, denetimin tam bağımsızlığı ile ancak sağlanabilir. Bağımsızlık ilkesinin dış denetim açısından uygulanabilirliği mümkün olmakla beraber iç denetim açısından bu ilkenin uygulanabilirliği tartışmalıdır. Türk kamu yönetimine bir yenilik olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile giren iç denetim uygulamalarında görülmekte olan ciddi sorunlar bunun en önemli göstergesidir.

Yasallık ilkesi: Yasallık, iş ve işlemlerin yasallığının denetlenmesi ve yapılan denetimin hukuka uygun olarak yapılması şeklinde iki yönden ele alınabilir. Burada asıl olan denetlenenin denetime konu iş ve işlemlerinde, denetim yapanın ise denetim işlevinin icrası sırasında hukuka uygun davranmasıdır. Hukuka uyma zorunluluğu kamu denetimlerinde daha ön plandadır. Kamuda, denetimin alanları, konuları ve denetim birimlerinin yetkileri ilgili yasa ve diğer mevzuat ile belirlenmiştir. Denetçiler, denetimi önceden belirlenmiş olan bu yasal çerçevede yapmak zorundadır. Denetimin denetlenmesi de yasallığın sağlanmasında önemli bir işlev görmektedir. Denetimin hukuksallığını sağlamada temyiz mercileri, hiyerarşik amirler,

⁸⁶ M. A. Khan, 1995, s. 17.

⁸⁷ E. Doğruel, **Bağımsız Dış Denetimde Kalite**, Denetim Dergisi, 1991, S. 71, s. 6.

kamuoyu, medya ve parlamento doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olmaktadır.⁸⁸ Diğer taraftan bazı kurumların hesaplarının bağımsız denetçiler tarafından denetlenmesi hususu yasal bir zorunluluk olarak belirlenmiştir. Yine özel sektör hesaplarının denetiminde bu yasal şartları şirketler hukuku belirlemektedir.⁸⁹ Özetle; Denetime ilişkin kavram, kural ve şartlar anayasa, yasalar ve yasalara bağlı ikincil mevzuat ışığında belirlenmektedir.

Tarafsızlık ilkesi: Denetim etkinliklerinde uyulması gereken ilkelerden bir diğeri de tarafsızlıktır. Tarafsızlık, denetçinin denetleme yaparken ön yargılardan ve ön kabullerden arınmış bir şekilde sadece olguyu dikkate alması ve olması gerekenle mukayese ederek nesnel bir sonuca varmasıdır. Denetçinin tarafsızlığı; denetim görevinin icrası sırasında, taraf tutmadan, dışsal bir etki altında kalmadan, duygularına kapılmadan, ön yargısız ve ön kabulsüz bir şekilde karar vermesi ve kanaat bildirmesi demektir. Kamu denetiminde, kamu kurumlarındaki etkinliklerin amaçları, kuralları ve ilkeleri önceden nesnel olarak belirlenmiş olduğundan, yapılan denetimin de nesnel olması gerekir.⁹⁰ Denetim, konumu gereği, partizanca görüşlerden sıyrılmış olarak, önyargısız bir şekilde icra edilmek zorundadır.⁹¹ Denetçiler, sorumluluklarını yerine getirirken her türlü politik etki karşısında tarafsız olmak ve politik etiklerden korunmak durumundadırlar. Denetim ölçütlerinin önceden belirlenmesi, bu ölçütlerin denetleyenler ve denetlenenler tarafından

⁸⁸ C. Atay, 1999, s. 46.

⁸⁹ H. Özer, 1997, s. 16.

⁹⁰ C. Atay, 1999, s. 47, 48.

⁹¹ İ. Gören, N. Atakan, Ş. Efe, M. H. Özbaran, 2003, s. 43.

bilinmesi, denetlenenin faaliyetlerini nasıl yapması gerektiği konusunda yol gösterdiği gibi denetleyenin tarafsızlığına da olumlu katkı sağlamaktadır.

Dürüstlük ilkesi: Denetlenen kişilerin bir anlamda dürüstlüğüne sorgulayan denetim etkinliğinin kendisinin de dürüst yapılması gerekir. Bu ilke, hem denetleyen hem de denetlenenler açısından geçerli ve son derece önemlidir. Denetim etkinliğinin, sempati ve antipati gibi kişisel duygulardan, bir takım çıkarlar veya çıkar beklentilerinden, kin ve düşmanlık duygularından uzak olarak yapılması gerekir.⁹² Yine denetim sonucunda belirtilen kanaatleri oluşturmada kullanılan bilgilerin de nesnel ve doğru olması gerekmektedir.⁹³ Dürüstlük ilkesine göre, denetleme işini yapanların, işlerini yaparken herhangi bir özel çıkar gözetmeden, kişisel duygu ve düşüncelerden arınmış bir şekilde hareket etmeleri gerekir. Ayrıca, denetçiler seçilirken, sağlam karakterli, dürüst, güvenilir ve hakkaniyetli olmalarına özel önem verilmelidir. Diğer taraftan, denetlenen kişi ve kurumların, kişisel veya kurumsal bilgileri denetleyenlere doğru bir şekilde sunmaları ve doğru beyanda bulunmaları da dürüstlük ilkesinin bir gereği olarak anlaşılmalıdır.

II. DENETİM TÜRLERİ

Denetim, kararlarının niteliği yönünden yargı denetimi ve yargı dışı denetim olarak ikiye ayrılabilir. Şüphesiz yönetimin hukuka bağlılığının en önemli güvencesi, en güçlü yaptırım aracı yargı denetimidir. Yargı denetimi,

⁹² C. Atay, 1999, s. 48, 49.

⁹³ İ. Gören, N. Atakan, Ş. Efe, M. H. Özbaran, 2003, s. 42.

hukuk devleti düzeninin kökenini, zeminini ve kaynağını oluşturur.⁹⁴ Yargı denetimi sadece yapılan iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun kontrolüyle sınırlıdır.⁹⁵ Hukuk devleti, yönetilenlere hukuk güvencesi sağlayan, kendini hukukun evrensel ilkeleri ve yasalar ile bağlı kabul eden, kuralları koyduğu gibi onlara öncelikle kendisi bu kurallara uyan devlettir. Yönetimin eylem ve işlemleriyle bireylerin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi olası olan bir durumdur. Bireylerin yönetime karşı korunması ve doğabilecek zararların telafisi için bağımsız yargı denetimi gerekir. Bağımsız yargı denetimi demokratik hukuk devletinin bir gereği ve doğal sonucudur. Yargı denetimi, ulusal yargı denetimi ve uluslararası yargı denetimi olmak üzere ikiye ayrılabilir.

Yargı dışı denetim türleri olarak ise yasama denetimi, yönetsel denetim, kamuoyu denetimi, *ombudsman*, *procuratura* ile düzenleyici ve denetleyici kurulların denetimi sayılabilir. Şimdi, bu denetim türlerine kısaca değinelim.

Yasama denetimi ya da parlamento denetimi olarak da adlandırılan yasama denetimi, yasama organının yürütme organını denetleme yetkisi ve bu yetkiyi kullanma yoludur.⁹⁶ Yasama organının önemli fonksiyonlarından biri meclis denetimidir.⁹⁷ Meclisin genel görüşme, soru, gensoru, meclis

⁹⁴ A. Erdoğan, **Yönetsel Yargının Sorunları**, 1. Kitap İdari Yargı, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Yayınları, No. 53, Ankara, 1990, s. 33.

⁹⁵ S. Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, 1978, s. 38.

⁹⁶ Ö. Bozkurt, T. Ergün, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara 1998, s. 222.

⁹⁷ C. Akın, **Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz**, Türk İdare Dergisi, C. 72, S. 427, 2000, s. 92.

araştırması ve meclis soruşturması gibi denetim usulleri vardır.⁹⁸ Ayrıca, insan hakları komisyonu, dilekçe komisyonu gibi bir kısım komisyonlar da denetim fonksiyonu görmektedirler. Bütün bu uygulamalarla meclisin hükümet üzerindeki denetimi hedeflenmektedir.

Yönetmel kuruluş ve birimler tarafından birtakım idari usul ve yollarla gerçekleştirilen denetime idari ya da yönetmel denetim denir.⁹⁹ Yönetmel denetim; memurların, görevlerini mevzuata uygun olarak yapıp yapmadıklarının saptanması amacıyla yönetim üzerinde yapılan hukuki bir gözetimdir.¹⁰⁰ Yönetmel denetim kendi içerisinde “hiyerarşik denetim”, “vesayet denetimi” ve “uluslararası yönetmel denetim” olarak üçe ayrılabilir.

Bir kuruluştaki üstün, ast üzerindeki kontrolüne hiyerarşik denetim denir.¹⁰¹ O. Onaran, örgüt hiyerarşilerine bir “rol sistemi” gözüyle bakılabileceğini ifade eder.¹⁰² K. Karasu’ya göre, örgütün amaçlarına varması için eşgüdüm sağlanması gerekliliği hiyerarşi denen bu piramidal yapıyı zorunlu kılmaktadır.¹⁰³ Hiyerarşik denetimde, üst astlarına emir ve talimat verebilir, astın eylem ve işlemlerini sürekli denetleyebilir, bunları değiştirebilir, kaldırabilir, iptal edebilir veya yürütülmesinin durdurulmasını isteyebilir.¹⁰⁴ Hiyerarşik yapının ayakta kalabilmesi ve işlerin sağlıklı yürütülebilmesi için bu denetim türü kaçınılmazdır.

⁹⁸ 1982 Anayasası, m. 98-100.

⁹⁹ N. Tortop, **Yönetim Bilimi**, Ankara, 1978, s. 137.

¹⁰⁰ G. Özkan, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, 1995, s. 33.

¹⁰¹ S. Arslan, 1978, s. 54.

¹⁰² O. Onaran, **Örgütlerde Karar Verme**, SBF Yayınları, Ankara, 1971, s. 233.

¹⁰³ K. Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Afşaroğlu Matbaası, Ankara, 2001, s. 119.

¹⁰⁴ S. Arslan, 1978, s. 56.

Vesayet denetimi; yerinden yönetim örgütlerinin, kendileri dışında başka bir yönetsel örgüt tarafından yasaların belirlendiği sınırlar çerçevesinde denetlenmesidir.¹⁰⁵ Vesayet denetimi, “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir gereği ve sonucudur.¹⁰⁶ Kısaca vesayet denetimi, merkezi yönetimin; yerinden yönetim örgütleri üzerindeki hukuka uygunluk denetimini ifade eder.

Uluslararası bütünleşme süreci olarak bilinen küreselleşme süreci ile küresel ve bölgesel birlikler oluşmuştur. Yaşanmakta olan sorunların uluslararası bir boyut kazanması ve uluslararası etkileşim sonucunda da uluslararası denetim mekanizmaları gelişmiştir.¹⁰⁷ Günümüzde uluslararası yönetsel denetim kuruluşları, güvenlik, finans, insan hakları, çevre, üretim, ticaret ve sermayenin mobilizasyonu gibi birçok konuda önemli bir rol üstlenmektedirler.

Şimdi de yargı dışı denetim türlerinden biri olan kamuoyu denetimine değinelim. Kamuoyu, bir toplumsal sorun veya durum karşısında görüş oluşturan ve konuyla ilgilenen grup veya gruplara hakim olan genel kanıdır.¹⁰⁸ H. Eroğlu’na göre, devleti idare edenler kamuoyunun mutlak bir etkisi altında kalırlar. Devletin meşruiyeti kamuoyunun eğilim ve isteklerini dikkate almasıyla orantılıdır.¹⁰⁹ Başta sosyal medya olmak üzere toplumsal iletişim araçlarının yaygınlaşması sonucu kamuoyu denetimini daha derin ve

¹⁰⁵ A. Ş. Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983, s. 204.

¹⁰⁶ Y. Ertekin, 1998, s. 501.

¹⁰⁷ H. Ö. Köse, **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslar Arasılaşma Sorunu**, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 3, 2004, s. 46.

¹⁰⁸ M. Akad ve B. V. Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul 2002, s. 340.

¹⁰⁹ H. Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri Genel Esasları, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Ankara, 1974, s. 346.

etkin hale gelmiştir. Medya, iki yönlü işleviyle, yönetilenlere yönetim hakkında bilgi sunup ve farkındalık oluşturmak, yönetilenlerin istek ve beklentilerini de yönetime iletmek suretiyle bu denetim türünü etkinleştirmektedir.¹¹⁰ Günümüzde kamuoyu denetiminin oluşmasında sosyal medya da çok önemli bir işlev görmektedir.

Bir diğer denetim türü olan *ombudsman* kurumu, iki yüz yıla yakın süredir İsveç'te uygulanan özgün bir kurumdur. *Ombudsman* yönetimi denetleyen, yönetime yabancı olmayan ama yönetime bağlı da olmayan bir kişidir.¹¹¹ Yargı birliği sistemi uygulayan Eski SSCB, Çin ve diğer sosyalist ülkelerde ise *procuratura* kurumundan yararlanılmaktadır.¹¹² *Ombudsman* da yönetimin dikkati çekilmekte ve yasama organı harekete geçirilmektedir. *Procuratura* da ise yine yönetim uyarılmakta, bu uyarının olumlu sonuç vermemesi durumunda, ilgili kamu görevlisi hakkında dava açılmakta ve yargı organı harekete geçirilmektedir.¹¹³

Çağımızda klasik yönetsel yapılanmalardan farklı özellikleri olan, üretim, enerji, sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip yeni yönetsel kuruluşlar ortaya çıkmaya başlamıştır.¹¹⁴ Y. Okur'a göre, düzenleyici ve denetleyici kurulların ortaya çıkma nedenlerinden biri yeni teknolojilerin, mali enstrüman ve manipülasyonlara karşı ekonomik düzeni ve bazı temel hak ve özgürlükleri

¹¹⁰ H. Ö. Köse, 2000, s. 73, 74.

¹¹¹ Y. Üler, **Ombudsman (Kamu Denetçisi)**, Yargı Yayınları, Ankara, 2003, s. 472.

¹¹² Y. Okur, 2007, s. 19.

¹¹³ A. Ş. Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, Ankara, S. Yay.,1991, s. 16.

¹¹⁴ A. Ş. Gözübüyük, 2003, s. 157.

korumaktır.¹¹⁵ Bu değerlendirme düzenleyici ve denetleyici kurulların varlığını ve gelişmesini olumlu gören ve sorgulamayan bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Konuyu bir diğer açıdan değerlendirecek olursak, düzenleyici ve denetleyici kurulların kurulması, sermaye, mal ve hizmetin serbestleştirilmesine bağlı olarak, ulusal piyasaların küresel piyasalara eklemlenmesini kolaylaştırmıştır. Sermayenin, mal ve hizmetlerin serbestleştirilmesi, iç piyasadaki rekabet koşulları ile dış sermayenin aynı ağırlıkta değerlendirilmesine yol açtığından düzenleyici ve denetleyici kurullar, küresel kapitalizmle eklemlenmenin önemli bir enstrümanı olmuşlardır.¹¹⁶ Düzenleyici ve denetleyici kurulların sayılarının artması kuşkusuz hükümetlerin etkinliğini de zayıflatmaktadır.

Denetim birimlerinin konumuna göre denetim türleri iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim olarak sıralanabilir. İçerik açısından denetim türleri ise genel olarak düzenlilik denetimi, performans denetimi ve denetimde rehberlik uygulamalarıdır.

Bu başlık altında, tez konusu açısından yukarıda sözü edilen denetim türleri bir sınırlamaya tabi tutulacaktır. Yargı denetimi, yasama denetimi, yönetsel denetim, kamuoyu denetimi, *ombudsman* ve bağımsız idari otoriteler konularıyla ilgili olarak yukarıda yapılan açıklama ve değerlendirmelerle yetinilerek kapsam dışı bırakılmış, denetim birimlerinin konumuna göre denetim türleri ile içerik açısından denetim türleri sırasıyla incelenmiştir. Performans denetimi, performans denetiminin unsurları ve

¹¹⁵ Y. Okur, 2007, s. 20.

¹¹⁶ Ö. Ö. Akbulut, **Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu**, Mülkiye Dergisi, C. 31, S. 254, s. 83.

performans denetiminin kriterleri konularına ise ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

A. Denetim Birimlerinin Konumuna Göre Denetim Türleri

Denetim biriminin konumuna ve denetçinin kurumun personeli olup olmamasına göre bu sınıflandırma yapılır. Denetim birimlerinin konumuna göre denetim üçe ayrılarak incelenebilir. Bunlar; iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim olarak belirtilebilir.

1. İç Denetim

İç denetim, örgütlerin faaliyetleri esnasında ortaya çıkabilecek ya da çıkan her türlü durumun, örgüt yapısı içerisinde yer alan görevliler eliyle hukuka, örgüt amaçlarına, örgütün belirlediği ölçütlere uygun yerine gelip gelmediğinin denetlenmesi ve üst yöneticilere raporlanması sürecini ifade eden denetim sistemidir. İç denetim, örgütün risk yönetimi süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek, örgütü kontrol etmek ve geliştirmek amacına yönelik disiplinli ve sistemli bir yaklaşım ortaya koyarak örgütün hedeflerine varmasına yardımcı olur.¹¹⁷ H. Özer'in tanımıyla iç denetim, "örgüt faaliyetlerinin gözden geçirilmesinde yönetime ve diğer işletme ilgililerine hizmet etmek için örgüt içindeki bağımsız denetleme faaliyetidir."¹¹⁸ Ancak denetçilerin örgüt yönetimine hizmet etme amacıyla hareket ederken

¹¹⁷ M. Aksoy, **Kamuda İç Kontrol & İç Denetim**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2008, s. 76, 77.

¹¹⁸ H. Özer, 1997, s. 41.

bağımsız kalabilmeleri ve bağımsız denetim yapabilmeleri oldukça güçtür. M. Yıllancı, örgütün amaçlarını başarmasına yardım etmeyi iç denetimin amacı olarak görür.¹¹⁹ Bir yönetsel enstrüman olan iç denetim, yöneticilerin ve örgüt çalışanlarının hatalarını bulmaya odaklanmadan çok eksiklerini gidermeye ve hatalarını önlemeye çalışır.¹²⁰ A. İnan ise iç denetimi, daha çok otoriteyi sağlamaya ve düzeni korumaya yönelik bir etkinlik olarak görür.¹²¹ Hukuk devletinde gerçek otorite hukuk olduğu için hukuk devleti sınırları dahilinde iç denetimin asıl hedefini hukuka uygunluğu sağlamak olarak görebiliriz.

Yukarıda yapılan tanım ve değerlendirmeler ışığında özetle; örgütlerin kendi iç işleyişini değerlendirmek, eksikliklerini gidermek, olması muhtemel hataları önlemek, örgütlerin mali kontrol yapılarını değerlendirmek, yönetime değer katmak, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, yönetimin karar ve faaliyetlerinin amaç ve politikalara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek ve örgüt çalışanlarına rehberlik yapmak üzere yapılan ve yaptırılan denetim etkinliğine iç denetim diyebiliriz.

İç denetimin tanımını yaptıktan sonra şimdi de kısaca tarihsel sürecine değinelim. Temeli çok eskilere dayanmakta olan iç denetim, ilk olarak Floransa, Venedik, Milano'da görüldüğü söylenmekte ise de akademik anlamda 1900'lü yıllarda kıta Avrupa'sında ele alınmaya başlanmıştır.¹²² 19. yüzyılın sonlarında, Avrupa'daki işletmelerde (demiryolu firmalarında ve

¹¹⁹ M. Yıllancı, **İç Denetim**, Osmangazi Üniversitesi Yayınları No. 086, Eskişehir, 2003, s. 10.

¹²⁰ http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/ic_denetim_bertan_kaya_5_makale.pdf, 30.01.2013.

¹²¹ A. İnan, **İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi**, Sayıştay Dergisi, S. 25, 1997, s. 43.

¹²² M. Yıllancı, 2003, s. 12.

bankalarda) ortaya çıkabilecek yönetsel hataların önlenmesini sağlayacak bir araç olarak iç denetimin kullanılmaya başlandığı¹²³ görülmektedir. Merkezi Amerika Birleşik Devletleri'nde olan ve 1942 yılında kurulan "Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü"nün iç denetim mesleğinin gelişmesi ve dünya çapında örgütlenmesi konusunda çok büyük katkıları olmuştur.¹²⁴ Uluslararası alanda, iç denetimin ilke ve standartları da adı geçen örgüt tarafından belirlenmektedir.

2. Dış Denetim

Bir örgütün işlemlerinin bir başka örgüt tarafından denetlenmesi, dış denetim olarak adlandırılır.¹²⁵ A. Coşkun'un anlatımıyla dış denetim; denetlenen örgütün örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan ve ondan bağımsız olan denetim elemanlarınca, ilgili örgütün mali tablolarının tutarlılığı, hesap ve işlemlerinin yasallığı, düzenliliği ve performansı hakkında kanaat ve sonuç bildirmeye yönelik olarak yapılan etkinliktir.¹²⁶ Bu tanımda dış denetimin kapsamı içinde performans denetimine özel bir vurgu yapılmaktadır. Başka bir tanıma göre ise dış denetim, örgütlerin dışında yer alan bağımsız uzmanlarca yerine getirilen bir denetim şeklidir.¹²⁷

¹²³ J. A. EDDS, **İç ve Dış Denetim**, Devlet Denetimi (Makaleler), çev. F. Heper, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1998, s. 76.

¹²⁴ M. Yılancı, 2003, s. 12.

¹²⁵ Y. Okur, 2007, s. 23.

¹²⁶ A. Coşkun, 2000, s. 15,16.

¹²⁷ B. Porter, J. Simonand D. Hatherly, **Principles of External Auditing**, Somerset, NJ, USA: John Wiley, 2003, p. 7.

Bir denetimin iç veya dış denetim olup olmadığını denetlenen örgüte ilişkin olarak denetçinin örgütsel statüsü belirler.¹²⁸ Bu denetimi, bir kamu denetim örgütü yapabileceği gibi özel ve özerk nitelikli bir denetim örgütü de yapabilir.¹²⁹ Ayrıca dış denetim, yargı, yasama, kamuoyu ve uluslararası denetim türlerini de içine alacak bir kapsayıcılığa sahiptir.¹³⁰ Konumuz kamu denetimi olduğundan dış denetimi, dar anlamıyla önceden ilkeleri ve kuralları mevzuat ile belirlenmiş biçimsel, disiplinli ve sistemli olarak yapılan bağımsız bir denetim etkinliği olarak tanımlamak yerinde olur. Bir başka ifadeyle, bağımsız denetçilerce özel ya da kamu örgütlerinin, iş ve işlemlerinin ilgili mevzuata uygunluk ve performans açısından denetlenmesi dış denetimdir. Performans denetimi konusu ise iç denetimde olduğu gibi dış denetimde de geçerli ve önemli bir içerik olarak ön plana çıkmaktadır.

3. Yüksek Denetim

Yüksek denetim; kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasıyla görevli olanların iş ve işlemlerinin düzenliliğinin bağımsız bir organ tarafından denetlenmesi, parlamento veya yargıya rapor hazırlamasına dair sistematik bir süreçtir.¹³¹ Yüksek denetim, "*suigeneris*" "kendine özgü" bir denetsel faaliyet olup yasama, yürütme ve yargı etkinliklerinin hiçbirinin içine tam olarak yerleştirememektedir.¹³² İlk kuruluşları birçok ülkede 15 ve 16.

¹²⁸ H. Özer, 1997, s. 44.

¹²⁹ R. Sanal, 2002, s. 16.

¹³⁰ H. Ö. Köse, 2000, s. 18.

¹³¹ A. Coşkun, 2000, s. 72.

¹³² H. Özer, 1997, s. 47.

yüzyıllara kadar giden yüksek denetim örgütleri, ancak 19. yüzyılda bugünkü anlamda işlevsel hale gelmişlerdir. Bu örgütlerin başlıca görevi; kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını sağlamak ve ilgili makamlara ile kamuoyuna objektif bilgilerin iletilmesini sağlamaktır.¹³³ Yüksek denetim, kaynağını anayasadan alan, denetçilerin yasal güvencelere sahip olduğu, kimi ülkelerde yargı yetkisiyle de donatılmış, bağımsız örgütlerce parlamento adına yürütülen denetimlerdir. Yüksek denetim bu nitelikleri ile dış denetimden ayrılmaktadır.¹³⁴ Yüksek denetim kısaca; kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasıyla görevli olanların iş ve işlemleri üzerinde, doğrudan parlamento, dolayısıyla da tüm ulus adına yapılan ve kamuoyu ile paylaşılan bir dış denetim türüdür.

Yüksek denetim kurumlarının dünya çapında bir araya gelmeleri sonucu büyük bir organizasyonlar birliği oluşturulmuştur. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği (INTOSAI) olarak adlandırılan bu birlik, 34 ülkenin katılımı ile 1953 yılında kurulmuştur. Bu örgüt bünyesinde Latin Amerika ülkeleri, Arap ülkeleri, Asya ülkeleri, Avrupa ülkeleri gibi değişik bölgeler kendi teşkilatlarını kurmuşlardır. Türk Sayıştay'ı 1965 yılında INTOSAI'nin üyesi olmuş, 1990 yılında Avrupa Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Birliği (EUROSAI)'nin, 1994 yılında Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Birliği (ECOSAI)'nin kurucuları arasında yer almış, 1996 yılında ise Asya Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Birliği (ASOSAI)'nin üyesi olmuştur. Bu uluslararası kuruluşların düzenlemiş olduğu çeşitli kongrelerde,

¹³³ T. Arın, N. Kesmez, İ. Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, TESEV, İstanbul, 2000, s. 179.

¹³⁴ M. Karataş; **Yüksek Denetim: Tanımı, Özellikleri, Örgütlenmesi ve İngiltere'deki Uygulaması**, Vergi Sorunları, 2005, S. 196, s. 208.

uluslararası denetim ilke ve standartları benimsenmekte, ayrıca denetimde yeni yönelimler de tartışılmaya açılmaktadır.¹³⁵

B. İçeriği Açısından Denetim Türleri

İçeriği açısından denetim, literatürde çeşitli şekillerde isimlendirilmekte ve sınıflandırılmaktadır. Bu alandaki farklılıkları derinlemesine incelemek asıl konumuzdan bizi uzaklaştıracığı için bu başlık altında böylesi bir irdeleme yapılmamıştır. Bu başlık altında, içerik açısından öne çıkan denetim türleri olan; “düzenlilik denetimi”, “performans denetimi” ve “denetimde rehberlik” konularına yer verilmiştir.

1. Düzenlilik Denetimi

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) tarafından belirlenen denetim standartlarına göre düzenlilik (*regularity*) denetimi şu şekilde tanımlanmaktadır: “Bu tür denetim, mali (*financial*) ve uygunluk (*compliance*) denetimlerini kapsar. Denetime tabi kuruluşların muhasebe kayıtları ve mali tablolarının incelenmesi ve değerlendirilmesi ile doğruluğunun saptanması mali denetim, işlemlerinin mevzuata uygunluğunun denetimi ise uygunluk denetimidir.”¹³⁶ Bu tanımdan hareketle uluslararası literatürde, kontrol ağırlıklı mali denetim ile iş ve işlemlerin pozitif hukuka (mevzuata) uygunluğunun denetiminin, düzenlilik denetiminin iki ana unsuru

¹³⁵ D. Kubalı, **Performans Denetimi Kavramı, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Sayıştay Yayını, Ankara, 1998, s. 15, 16.

¹³⁶ <http://www.sayistay.go.tr/yayin/yayiniicerik/intosai1.htm> genel, s. 26, 30.01.2013.

olarak görüldüğünü anlıyoruz. A. Coşkun'un yaptığı düzenlilik denetimini tanımında ağırlıklı olarak mali denetime vurgu yapılırken¹³⁷ A. Naimatullah'ın düzenlilik denetimi tanımında mevzuata uygunluğa vurgu yapılmaktadır.¹³⁸ Bununla beraber her iki tanımda da düzenlilik denetiminin ana unsurlarına yer verilmiş olduğu görülmektedir. Düzenlilik denetimi derken geleneksel denetim anlaşılmaktadır. Geleneksel denetim yapılan iş ve işlemlerin daha çok mali yönleriyle ilgilenmektedir. Düzenlilik denetiminin doğruluk ve pozitif hukuka (mevzuata) uygunluk olmak üzere iki yönü vardır.

Yapılan tanımlamalar ışığında düzenlilik denetimi kendi içerisinde “mali denetim” ve “hukuka uygunluk denetimi” diye ikiye ayrılabilir.

a) Mali Denetim

Mali denetim; mali iş ve işlemler ile mali tabloların ilgili yasal düzenlemeler, belirlenmiş kurallar ve evrensel muhasebe ilkeleri ile uyumlu olup olmadığını ve doğruluğunu bildiren denetim türüdür.¹³⁹ N. Polat'ın tanımına göre ise mali denetim kısaca; “gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların ve mali sistemlerin denetimidir.”¹⁴⁰

Mali denetim, muhasebe sistemleri ve bütçeler arasındaki ilişkiler ile ilgilidir. Denetçiler bir örgütün mali hesaplarını somut belgeler ışığında

¹³⁷ A. Coşkun, 2000, s. 17.

¹³⁸ A. Naimatullah, **Performans Denetiminde Pakistan'ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım**, D. Kubalı, Sayıştay Dergisi, S. 29, s. 105, 106.

¹³⁹ A. Coşkun, 2000, s. 19.

¹⁴⁰ N. Polat, **Saydamlık Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği**, Sayıştay Dergisi, 2003, S. 49, s. 74.

incelerler. Bu bakımdan aslında geçmiş bilgilerin doğru bir şekilde kaydedilip edilmediği üzerinde duran¹⁴¹ mali denetimler; belge yanlışlıklarını, eksik belgeleri, maddi hataları, evrensel muhasebe ilkelerine uyulmayan yönleri ve varsa kasıtlı yolsuzluk ve mali suiistimali de ortaya çıkarabilir.¹⁴²

Kamu örgütlerinde uygulanan denetim etkinliklerinden birisi olan mali denetim; örgüte ait hesap iş ve işlemlerinin doğruluğu ile mali tabloların güvenilirliğinin kontrolü olarak tanımlanabilir. Mali denetim etkinliği sonucunda elde edilen veriler çerçevesinde, denetlenen örgütün mali işlem süreçleri için oluşturulmuş olan iç kontrol mekanizmalarının yeterliliği ve etkinliği de değerlendirilebilmektedir.

b) Hukuka Uygunluk Denetimi

Hukuka uygunluk denetimi; örgütsel eylem ve işlemlerin, kanun, tüzük, yönetmelik ve ilgili olan diğer mevzuat hükümlerine uygunluğunun denetimidir.¹⁴³ Kamu denetiminde, önceden belirlenmiş ve sınırları çizilmiş kurallara uyulup uyulmadığını inceleyen ve şekli denetim olarak da bilinen hukuka uygunluk denetimi yaygın biçimde kullanılmaktadır. R. Saral'ın anlatımıyla, bu denetim türünde işlemlerin veya harcamaların yerindeliği üzerinde durulmayıp, mevzuat hükümlerine uygunluğu araştırılmaktadır.¹⁴⁴ Hukuka uygunluk denetimi, örgütlerin görev ve sorumluluklarını yerine

¹⁴¹ A. A. Arens ve J. K. Loebbecke, **Auditing**, Fourth Ed., Prentice-Hall International Editions, USA, 1988, s. 798.

¹⁴² B. J. Reed ve J. W. Swain, **Public Finance Administration**, Prentice-Hall Inc., New Jersey, US, 1990, s. 295.

¹⁴³ Y. Okur, 2007, s. 22.

¹⁴⁴ R. Saral, 2002, s. 19.

getirirken izlemeleri gereken yasalar ve kurallar ile ilgilidir.¹⁴⁵ Bu denetim türünde, örgüt iş, işlem ve eylemleri hakkında (pozitif hukuka aykırı olup olmadığı konusunda bir kanaate varabilmek için) uygun ve yeterli kanıt toplanmakta ve bunlar değerlendirilmektedir.¹⁴⁶ K. U. Bilgin'e göre hukuka uygunluk, kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerin hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi anlamına gelir.¹⁴⁷ C. Atay'ın anlatımıyla hukuka uygunluk denetimi, *a priori* şeklinde olabileceği gibi, *a posteriori* şeklinde de olabilir. Hukuksal denetim olarak da adlandırabileceğimiz hukuka uygunluk denetimi, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi şeklinde yapılabileceği gibi yargısal denetim şeklinde de yapılabilir.¹⁴⁸

Kamu görevi yapan örgütlerin ve bireylerin bu görev için kullandıkları kaynak ve yetkileri pozitif hukuk kurallarına uygun olarak kullanmaları gerekir. Hesap verilebilirlik ilkesinin ön koşulu bu kurallardır. Devletin en temel unsurlarından biri olan hukuk devleti ilkesi, kamunun ürettiği mal ve hizmetlerin hem üretimi hem de sunulması bakımından hukuka uygun olmasını gerektirir. Denetçiler, örgütlerin yetkilerini ve görevlerini yasal çerçevede yapıp yapmadığını denetlemek zorundadırlar. Kamunun mal ve hizmet üretimi yapması için kanunla verilmiş bir görev ve yetkinin aranması temel bir koşuldur. Kamu kaynakları ancak yasanın verdiği görevlerin ifası için kullanılabilir.

¹⁴⁵ B. J. Reed ve J. W. Swain, 1990, s. 295.

¹⁴⁶ A. Coşkun, 2000, s. 41.

¹⁴⁷ K. U. Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE yayını, Ankara, 2004, s. 39.

¹⁴⁸ C. Atay, 1999, s. 43.

2. Performans Denetimi

Performans denetimi kavramına geçmeden önce performans kavramını tanımlamak konunun anlaşılması açısından yararlı olacaktır. Performans kavramı, Fransızca kökenli *performance* kelimesinden Türkçeye geçmiştir. Performans kelimesi eğitimden psikolojiye, sanattan spora kadar çok farklı disiplin alanı içerisinde kullanılmaktadır. Kelime anlamı Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, “başarım” “verim” ve “gösteri” kelimesi ile ifade edilmektedir.¹⁴⁹ Bu kavram, kamu yönetimi sözlüklerinde ise “iş başarımı veya herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi”¹⁵⁰ şeklinde tanımlanmaktadır. M. Sorgun’a göre performans, yapılan planlar ile belirlenen bir hedef doğrultusunda geline noktaı nitel ve nicel olarak belirleyen bir kavramdır.¹⁵¹ H. Ateş’e göre ise performans, önceden belirlenen amaçlara ve standartlara uygun olarak bir işin yapılması ya da iş görenin bir işte gösterdiği başarıyı ifade etmektedir.¹⁵² Bu tanım ve değerlendirmeler doğrultusunda performans; bir işin başarılması, başarılı bir şekilde gösterilmesi ve bir işte gösterilen başarı derecesi olarak anlamlandırabiliriz.

Performansın ne anlama geldiğine kısaca değinildikten sonra şimdi de performans denetimi kavramını tanımaya ve tanımlamaya çalışalım.

¹⁴⁹ http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bilimsanat&view=bilimsanat&kategoriget=terim&kelimeget=p erformans & hngget=md, 30.09.2013.

¹⁵⁰ Ö. Bozkurt, T. Ergun, S.Sezen, 1998, s. 203.

¹⁵¹ M. Songur, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 1995, s. 1.

¹⁵² H. Ateş, **Mülki İdare ve İç Güvenliğin Denetimi**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2011, s. 14.

Performans denetimi kavramı, özü itibariyle verimlilik, tutumluluk ve etkinlik yönlerinden denetimi ifade etmektedir.¹⁵³ INTOSAI Denetim Standartları'na göre performans denetimi, “denetlenen kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kendi kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanımının denetimi” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵⁴ A. Coşkun'a göre performans denetimi; “bir bireyin, bir grubun veya örgütün işle amaçlanan hedeflere ulaşp ulaşmadığının tespiti ile işle ilgili olarak nelerin sağlanmış olduğunun nitel ve nicel olarak ölçülmesi faaliyetidir.”¹⁵⁵ Yazar, bu tanımla performans denetimini, örgüt amaçlarına ne oranda ulaşıldığını ölçen bir araç olarak görmektedir. K. U. Bilgin'in performans denetimi tanımında ise kaynakların verimlilik, etkinlik, tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğinin belirlenmesi ifadesinin yanında mali sorumluluğun gereklerinin belirlenen ölçüde karşılanıp karşılanmadığının belirlenmesi amacına da vurgu yapılmaktadır.¹⁵⁶ Bir diğer anlatımla performans denetimi; kamunun yürüttüğü faaliyetler ve programlar için yaptığı harcamaların değerlendirilmesiyle beraber yönetsel anlamda ne kadar yerinde harcama yapıldığının değerlendirmesidir.¹⁵⁷ D. Kubalı'ya göre performans denetimi, geleneksel uygunluk ve yasalık denetlenmesinin sınırlarını aşan bir anlayışın sonucunda doğmuştur.¹⁵⁸ Performans denetiminin yapılmasında, performans göstergelerinin belirlenmesi, verilerin toplanması, analiz edilmesi ve

¹⁵³ Y. Okur, 2007, s. 54.

¹⁵⁴ ASOSAI, **Performans Denetim Rehberi**, Sayıştay Yayınları, 2002, s. 2.

¹⁵⁵ A. Coşkun, 2000, s. 51.

¹⁵⁶ K. U. Bilgin, 2004, s. 45.

¹⁵⁷ A. Gray, B. Jenkins, B Segsworth, **Budgeting, Auditing and Evaluation Functions and Integration in Seven Governments**, Transaction Publishers, New Brunswick, 1992, s. 185.

¹⁵⁸ D. Kubalı, 1998, s. 29.

yorumlanmasından kaynaklanan teknik içerikli sorunlar vardır.¹⁵⁹ Bir örgütün performansının nasıl belirleneceği, yine örgütün ve çalışanların performanslarının nasıl geliştirileceği konusu, üzerinde düşünülmesi gereken konular arasında olup performans denetimi olgusu örgütler için basit bir konu olarak görülmemektedir.¹⁶⁰

Performans denetimi ile ilgili yapılan çeşitli tanımlar ve değerlendirmeler ışığında performans denetimi özetle; denetimin bütün yönlerini kapsayan, önceden belirlenmiş kriterler vasıtasıyla denetlenen kişi ya da örgütün iş ve işlemlerini etkinlik, verimlilik, tutumluluk, yerindelik ve kalite açısından değerlendiren, kişi ya da örgüt performansının iyileştirilmesi yönünde önerilerde bulunan bir denetim türü olarak tanımlanabilir.

a) Performansın Denetiminin Unsurları

Performans denetiminde ağırlıklı olarak etkinlik (*efficiency*), verimlilik (*productivity*), ve tutumluluk (*frugality*) olmak üzere üç temel unsurun ön plana çıktığı görülmektedir. Bu başlık altında, performans denetiminin klasik olarak bilinen (etkinlik, verimlilik ve tutumluluk) unsurları ile beraber yerindelik (*propriety*) ve kalite (*quality*) unsurlarına da değinilmiştir.

¹⁵⁹ K. Fryer, J. Antony, S. Ogden, **Performance Management in The Public Sector**, International Journal of Public Sector Management, Vol. 22 No. 6, 2009, p. 488.

¹⁶⁰ M. W. Meyer, **Finding Performance: The New Discipline In Management**, Ed: A. Neely: Business Performance Measurement Theory and Practice, Cambridge University Press, 2004, p. 51.

1. Etkinlik (*Efficiency*)

Etkinlik (*efficiency*), hata yapmadan, zamanı, parayı veya enerjiyi boşa harcamadan iyi çalışmadır.¹⁶¹ Diğer bir ifadeyle etkinlik, örgüt işlevlerinin zamanında ve tam bir şekilde yerine getirilmesidir. Temel koşul niteliğinde olan etkinlik sayesinde örgüt amaçlarına en kısa yoldan, en ekonomik biçimde ve en uygun zamanda ulaşmak mümkündür.¹⁶² Bir diğer anlatımla etkinlik, örgütün önceden belirlediği amaçlar ve planlar çerçevesinde yürüttüğü işlerin başarılı bir şekilde yerine getirilip getirmediğini gösteren bir başarı göstergesidir.¹⁶³ Kimileri de en az kaynak kullanarak hedeflerin gerçekleştirmesini etkinlik olarak değerlendirmektedir.¹⁶⁴ Bu değerlendirme ile yapılan, etkinliğe tutumluluk anlamı vermektir. Böylesi dar bir anlamlandırma ise etkinliği kavrama açısından son derece sakıncalıdır. Kuşkusuz etkinlik çok daha geniş anlam ve içeriğe sahiptir. Etkinlik, bir faaliyetin örgüt amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarıdır. Kaynaklar verimli ve ekonomik olarak kullanılmış olsalar dahi, kimi zaman örgüt amaçlarına ulaşamayabilir ya da bu örgüt amaçları çok yüksek maliyetlerle gerçekleştirilebilir. Etkinlik, çıktının sonuçları ile ilgili olup bu yönüyle fiziksel bir girdi-çıktı ilişkisi olan verimlilikten ayrılır.¹⁶⁵

¹⁶¹ Oxford Wordpower Dictionary, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 216.

¹⁶² C. Atay, 1999, s. 44,45.

¹⁶³ A. Erbaşı, **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, 2008, İstanbul, s. 37.

¹⁶⁴ İ. M. Baş, A. Artar, **İşletmelerde Verimlilik Denetimi**, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara, 1990, s. 33.

¹⁶⁵ D. Kubalı, 1998, s. 36.

Verimlilik ve etkinlik kavramları genellikle birbiriyle karıştırılır. O. Zengin, anlamlandırması nasıl olursa olsun İngilizce yazılıp çizilen kamu yönetimi disipliniinde etkinlik (*efficiency*) kavramının daha çok tercih edildiğini, Türkçe yazında ise verimlilik (*productivity*) kavramının sıklıkla etkinlik kavramı yerinde kullanıldığını, Türkçe yazında verimlilik kavramına bu denli vurgu yapılmasında, Milli Prodüktivite Merkezi gibi bir kuruluşun varlığının etkili olduğunu dile getirmekte ve kavramların özensiz ve yanlış kullanımına dikkat çekmektedir.¹⁶⁶ Verimlilik ve etkinlik kavramları sıklıkla birbiri yerine kullanılıyor olsa da aralarında önemli bir fark vardır. Verimlilik, sadece girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin nicel olarak ölçülebildiği durumlarda söz konusudur. Ancak, kamu kesiminde üretilen bir takım mal ve hizmetlerin nicel olarak ölçülmesi her zaman mümkün değildir. Bu nedenle, faydaların veya çıktıların sayısal olarak ya da parasal değerlerle ölçüleme imkânının bulunmadığı durumlarda etkinlik kavramı kullanılmaktadır.¹⁶⁷

Performansın en önemli unsuru olan etkinlik, performans denetiminin de en önemli kısmını oluşturur. Bu açıdan bakıldığında, örgütsel denetim yapılırken, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme oranı belirlenir. Etkinliğin ölçülebilmesi için de öncelikle örgüt stratejik planlarının ve çalışanların görev tanımlarının yapılmış olması gerekir. Ancak bu koşullar altında denetçi örgütün veya çalışanın etkinliği konusunda bir kanaate ulaşabilir.¹⁶⁸ Etkinlik, amaçlara ulaşma derecesi bakımından amaçlanan etki ile fiili olarak

¹⁶⁶ O. Zengin, **Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini**, Doktora tezi, Ankara, 2011, s. 31.

¹⁶⁷ H. Ateş, Ö. Köseoğlu, 2011, s.19.

¹⁶⁸ T. Demirbaş, 2001, s. 97.

gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade eder. Bu açıdan bakılacak olursa etkinliğin verimlilikten daha geniş bir kavram olduğu görülür. Çünkü bir örgüt faaliyetleri ile verimliliği sağlamış olsa bile etkinliği sağlayamamış olabilir.¹⁶⁹

Etkinlik denetimi, politika amaç ve hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ve takip edilen politika ve faaliyetler sonucunda bu başarının gerçekleşip gerçekleşmediğini sorgular.¹⁷⁰ Denetçilerin politika amaç ve hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığı konusunda kanaat bildirebilmeleri için önceden denetim kriterlerinin belirlenmiş olması gerekmektedir. Politika amaç ve hedefleri soyut veya muğlak ise etkinlik denetimi ve değerlendirmesi yapmak kolay olmayacaktır.

2. Verimlilik (*Productivity*)

Verimlilik kavramı, 18. yüzyılda ilk olarak işletmelerde uygulanmaya başlanmış, sonra da ekonomistler tarafından kamu kesimine uyarlanmıştır.¹⁷¹ Verimlilik kavramı, örgütün hedefleri doğrultusunda, belli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdi ile elde edilmesini ya da sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdi ile elde edilmesini ifade eder.¹⁷² Diğer bir ifadeyle verimlilik, mal ve hizmetlerin hedeflenen üretiminde, eldeki kaynaklar yer ve zaman açısından iyi

¹⁶⁹ N. Atakan, A. Coşkun, S. M. Sonuvar, **Performans Denetimi; Pakistan Sayıştay'ı Uygulaması**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997, s. 7.

¹⁷⁰ İNTOSAI, **Implementation Guide lines For Performance Auditing**, İNTOSAI Auditing Standart Committee, Stockholm, July, 2004, p. 17.

¹⁷¹ G. Coşkun, **Kalkınma Yönetiminde Etkinliğin Araştırılması**, Amme İdaresi Dergisi, C. 14, S. 3, 1981, s. 58.

¹⁷² Sayıştay, **Performans Denetim Terimleri**, Sayıştay Yayınları, 2000, s. 69.

planlanarak, rasyonel yöntemlerle ideal sonuçlara ulaşılmasıdır.¹⁷³ Verimlilik matematiksel olarak; verimlilik=çıktı/girdi oranı ile bulunur. Bu bağlamda, verimliliğin dört yolu olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar: girdi miktarını değiştirmeksizin çıktıyı artırmak; aynı düzeyde çıktıyı girdileri azaltarak başarmak; girdi ve çıktıları artırırken, çıktının yüzde artışını daha fazla gerçekleştirmek; girdi ve çıktıları azaltırken girdideki yüzde azalışını daha yüksek tutmaktır.

Verimlilik, iktisadi yönü daha ağır basan ve niceliği vurgulayan bir kavramdır. Verimlilik, israftan sakınan ve düşük maliyeti önceleyen bir üretkenliği ifade etme bakımından kamu yönetiminden çok 'kamu sektörü'nün yönetimiyle ilgilidir.¹⁷⁴ Verimlilik, yapılan işin semereli olmasıdır. Verimlilik, maddi anlamda üretilen ve sunulan hizmetler açısından yapılan bir iş ve işlemlerden elde edilen değerdir. Bu bakımlardan, verimlilik karlılıktan net olarak ayrılır. Çünkü verimli bir iş aynı zamanda karlı bir iş olmayabilir.¹⁷⁵ Kamu sektörü dışındaki kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlerin verimliliklerinin hesaplanmasında en büyük engel hem girdilerin hem de çıktıların parasal ifadelerle tespit edilmesinde yatan güçlüklerdir.¹⁷⁶ Kamuda maliyetler artarken, artan bu maliyetlerin toplumsal refah seviyesine olan etki ve katkılarını ölçebilmek oldukça zordur.¹⁷⁷ Kamu kesiminde amaç kar etmek değil halka düşük maliyetli ve kaliteli hizmet sunabilmektir. Özel sektör

¹⁷³ H. H. Çevik, **Kamu Kurumlarında Verimlilik ve Verimliliğin Başarılması: Emniyet Teşkilatı Örneği**, PBD, C. 3, 2001, s. 68.

¹⁷⁴ O. Zengin, 2011, s. 30.

¹⁷⁵ C. Atay, 1999, s. 45.

¹⁷⁶ K. U. Bilgin, 2004, s. 57.

¹⁷⁷ G. E. Caiden, **Devlet Denetiminin Yeni Yönleri**, F. Heper (çev.), Devlet Denetimi (Makaleler), Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1988, s. 129.

işletmelerinde kar, verimliliğin ölçülmesinde bir ölçüt olarak kullanılabilirken kamu kesiminde bu ölçütün kullanılması oldukça güçtür. Kamu kesiminde kar gibi standart bir ölçütün bulunmaması verimliliğin ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Bu bakımdan birçok bilim insanı, kamu yönetiminde verimlilik kavramından çok amaçları gerçekleştirme derecesi anlamına gelen etkinlik kavramına ağırlık ve öncelik verilmesi gerektiğini savunduğu görülmektedir.¹⁷⁸ Bu görüşe katılmakla beraber, parasal olarak ölçülme imkânı olmayan mal ve hizmetlerde, kamu hizmetinin sürekliliğinden kaynaklı ortaya çıkan tekrarlarının kendi aralarında karşılaştırılması veya aynı konunun başka örneklerle eş zamanlı karşılaştırılması şeklinde bir verimlilik tespitinin yapılmasının da mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Verimlilik denetiminde, denetçiler konuya daha çok çıktı açısından bakarlar. Bu denetimlerde, kullanılan girdi kaynağı ile daha yüksek bir çıktının gerçekleştirilmesinin mümkün olup olmadığı sorusuna yanıt aranır. Gerçekleşen çıktı ile alternatif üretim fonksiyonu kullanılarak alınan çıktı oranı birden büyük ise yapılan faaliyet verimlidir. Bu oran birden küçük bir değerse, alternatif üretim fonksiyonu kullanılarak verimlilik oranı yükseltilebilir.¹⁷⁹ Kamu kesimindeki denetimlerde ise verimlilik ölçümü yukarıda da değinildiği gibi çıktıların para ile ölçülmesindeki zorlukta yatmaktadır. Kamu mal ve hizmetleri vatandaşa ya bedava ya da piyasa fiyatlarının altında sunulmaktadır. Kamunun ürettiği mal ve hizmetlerin özel kesimce de üretilmesi durumunda, piyasada oluşan fiyatlar fikir verebilir, ancak kamusal

¹⁷⁸ O. Zengin, 2011, s. 18, 26, 27.

¹⁷⁹ T. Demirbaş, 2001, s. 91.

mal ve hizmetlerin birçoğu tekel niteliğindedir. Kamu hizmetlerinin verimliliğinin ölçümünde, benzer kurumların ortalamaları ya da çıktı miktarları alternatif üretim fonksiyonu olarak kullanılabilir. Denetlenen kurum, benzer kurumların ortalama çıktısının altında kalması halinde verimsiz, ortalamanın üstünde olması halinde verimli değerlendirilmesi yapılabilir.

3. Tutumluluk (*frugality*)

Tutumluluk, üretilen mal ve hizmetlerin en düşük maliyetle gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.¹⁸⁰ Bir başka deyişle, uygun kalite göz önünde bulundurulmak kaydıyla, bir faaliyet gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynakların maliyetinin asgariye indirilmesidir. Y. E. Öztürk'e göre tutumluluk, kurumun amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve yerde, en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir.¹⁸¹ Yapılan bu tanımın, performans denetiminin diğer unsurlarının tanımlarına çok yakın olduğu ve önemli ölçüde örtüştüğü görülmektedir. Aslında üretilen mal ve hizmetlerin düşük maliyetle gerçekleştirilmesi konusu performans denetiminin diğer unsurlarının birçoğunun tanımı içerisinde de yer almaktadır. Bu kavramlar içerisinde anlamı tutumluluğa en yakın olan kavram ise verimliliktir. Çünkü verimliliği belirleyen temel ölçüt maliyetlerdir. Maliyetlerin düşük tutulması anlamında tutumlu olunması verimliliğin en önemli göstergesidir. Tutumluluk, bahse

¹⁸⁰ H. Ateş, Ö. Köseoğlu, 2011, s.17.

¹⁸¹ Y. E. Öztürk, **Performans Denetimi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, SÜSBMYOD, C.7, S. 1-2, 2004, s. 161.

konu diğerk kavramlarla birlikte düşünöldüğönde tam olarak anlaşılabilen bir kavram olduğu için tanımlanmasında bir kısım zorluklar yaşanmaktadır. Ancak kavram kargaşasına yol açmamak için tutumluluğu en yalın haliyle kaliteden ödün vermeden maliyetlerin düşük tutulması, savurganlığın ve israfın önlenmesi şeklinde anlamak ve tanımlamak daha isabetli ve yerinde olur. Çünkü daha geniş ve etraflı yapılan tanımlar söz konusu diğerk kavramların tanım alanlarını ihlal etmekte ve varlıklarını anlamsızlaştırmaktadır.

Tutumluluk denetimi yapan denetçiler, uygun kalitedeki çıktının, daha düşük bir kaynak maliyeti ile elde edilmesinin mümkün olup olmadığını araştırırlar.¹⁸² Kamu kesiminde, tutumluluk denetiminin yapılması çok kolay değildir. Çünkü, seçilen girdilerin ve mevcut kaynakların ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığı, girdilerin kalite ve miktarının en uygun ve elverişli şekilde koordine edilip edilmediğı gibi hususların değerlendirilmesi, denetçileri oldukça zorlamaktadır.¹⁸³ Tutumluluk, hiç harcama yapmama ya da çok az harcama yapma anlamına gelmediğinden, denetçiler örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesinde gerekli olandan fazlasının harcanıp harcanmadığıyla ilgilenirler.

Performansın temel unsurlarından olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları, kendine özgü özelliklere sahip olmakla birlikte; birbirleriyle

¹⁸² B. Geist, N. Mizrahi, **State Audit: Principles and Concepts**, State Auditand Accountability, State of İsrail State Comptroller's Office, Jerusalem, 1991, p. 25.

¹⁸³ İNTOSAI, **İmplementation Guidelines For Performance Auditing**, İNTOSAI Auditing Standart Committee, Stockholm, July, 2004, p. 15.

yakından ilişkilidirler ve hatta bazen birbirleri yerine kullanılmaktadırlar. Kısaca belirtecek olursak, tutumluluk az harcama, verimlilik akıllı harcama iken, etkinlik iyi harcamayı ifade etmektedir.

4. Yerindelik (*Propriety*)

Yönetimin yeri, zamanı, durumu ve diğer koşulları dikkate alarak bunlara uygun davranmasına yerindelik denir. Yönetimin yaptığı iş, işlem ve eylemlerin yalnızca pozitif hukuka uygun olması değil, aynı zamanda yer, zaman ve şartlar açısından da uygun olması gerekir.¹⁸⁴ Diğer bir ifadeyle yerindelik, takdir yetkisinin hukuka uygunluk denetimine tabi tutulmayan kısmında yer almaktadır.¹⁸⁵ Yapılan bir işte veya verilen bir kararda aranması gereken sadece onun hukuka uygun olup olmaması değildir. En az onun kadar yapılan işin veya kararın isabetli, şartlara uygun ve yerinde olması da gerekir. Yapılan işin, işlemin veya alınan kararın yerindeliği; isabetli olması, zamanlamasının uygun olması, kullanılan araçların elverişli olması, uygulama çevresinin uygun olması, amaçlara hizmet etmesi, düşük maliyetli olması, etkin ve süratli olması için en uygun çözümün belirlenmesidir. Diğer taraftan, yapılan işin, işlemin veya alınan kararın yerindeliği yetkili organın takdir yetkisi ile doğrudan bağlantılıdır. Bağlı yetki durumunda takdir yetkisinin ve yerindelik denetiminin kapsamı daralırken takdir yetkisinin geniş olduğu durumlarda yerindelik denetiminin kapsamı da genişlemektedir.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Ö. Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1998, s. 236.

¹⁸⁵ G. Özkan, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, 1995, s. 106.

¹⁸⁶ C. Atay, 1999, s. 43, 44.

Yapılan iş ve işlemler hukuka uygun olabilir ancak zaman, sürat, araç, ortam, amaç, maliyet, etkinlik, verimlilik gibi konularda isabetli olmayabilir. İşte yerindelik denetimiyle iş ve işlemlerin uygunluğu ve isabetliliği ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda, yerindelik kavramının performans denetiminin tüm unsurlarını içine alacak nitelikte olduğu söylenebilir.

5. Kalite (*Quality*)

İmalat sektöründe başlayan kalite anlayışı, zamanla diğer sektörlerde de bir yönetim yaklaşımı olarak benimsenmiş ve uygulanmıştır. Kalite yönetimi konusunda özel sektörün elde etmiş olduğu başarılar ile halkın mal ve hizmet kalitesiyle ilgili beklentilerinin yükselmesi sonucunda kamu yönetiminde de kalite kavramının önemi vurgulanmaya başlanmıştır.¹⁸⁷ Günümüzde üretilen mal ve hizmetlerde kalite arandığı gibi bu çıktıların denetiminde de kalite aranmaktadır. Denetimin kaliteli bir şekilde yapılması, denetim sonuçlarına olan güveni artırmaktadır.¹⁸⁸ Bu yönüyle kalite, yönetimin tüm unsurları açısından geçerli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalite, üretilen bir mal veya hizmet ile ilgili niteliklerin, belirli veya belirsiz müşteri ihtiyaç ve beklentilerini karşılama derecesidir. Başka bir deyişle kalite, üretilen bir mal veya hizmetin açıkça bilinen ve muhtemel

¹⁸⁷ H. Ateş, Ö. Köseoğlu, 2011, s. 20.

¹⁸⁸ İ. Gören, N. Atakan, Ş. Efe, M. H. Özbaran, 2003, s. 7.

ihtiyaçları karşılama yeterliliğini etkileyen niteliklerinin bileşimidir.¹⁸⁹ Diğer taraftan kalite, hizmet alanlar tarafından belirlenen özelliklere öncelik vererek örgütün sunduğu mal ve hizmetlerle beraber yönetimin de kalitesini artırmak¹⁹⁰ anlamına gelmektedir.

Literatürde birçok kalite tanımı bulunmaktadır. Tüm bu tanım farklılıklarına rağmen, kalite genel olarak “kullanım amaçlarına uygunluk” anlamında kullanıldığı görülmektedir. Buradaki “kullanım amacı” ifadesi, o mal veya hizmetin kullanıcısının beklentisini ve isteğini ifade etmektedir. Kalite kavramı ile ilgili yapılan eski tanımlardaki, “standartlara uygunluk” ifadesi, yerini güncel tanımlarda “kullanım amaçlarına uygunluk” ifadesine bırakmış olduğu görülse de üretilen ürünlerde ve sunulan hizmetlerde evrensel standartların var olduğu gerçeğini unutmamak gerekir. Bu tanım ve değerlendirmeler ışığında kaliteyi özetle; bir ürün veya bir hizmetin, mevcut ihtiyaçları veya olabilecek ihtiyaçları karşılayacak, hizmetten yararlananların beklenti ve isteklerine cevap verecek şekilde, evrensel standartları da gzeteten bir nitelik ve kabiliyette sunulması şeklinde tanımlayabiliriz.

b) Performans Denetimi Kriterleri

Kriterin, bir şeyle ilgili doğru yargıya varabilmek için temel olan bir norm, bir ölçü, bir kıstas, bir kural veya bir deneyim demektir.¹⁹¹ Denetim kriterleri olmadan denetim yapmak oldukça güçtür. Denetim kriterleri, genel

¹⁸⁹ İ. Gören, N. Atakan, ř. Efe, M. H. zbaran, **Denetimde Kalite Yönetimi/Güvencesi/Kontrolü**, Araştırma/İnceleme/eviri Dizisi: 29, 2003, s. 11.

¹⁹⁰ T. Özşen, **Toplam Yönetim Kalitesi**, Türk İdareciler Dergisi, C. 70, S. 421, 1998, s. 284.

¹⁹¹ Longman-Metro Büyük İngilizce Sözcük, İstanbul, 1993, s. 332.

kabul görmüş yönetim ilkeleri ışığında belirlenmektedir. Kriterler, ihtiyaç durumuna ve denetimin konusuna göre geliştirilebilmektedir.¹⁹² Kamu açısından performans denetimi kriterleri; yasalar, kurallar, düzenlemeler, stratejik planlar, yıllık planlar, hükümet politikaları ve kararları, örgütçe kullanılan performans bilgisi, benzer denetimlerde daha önce kullanılan kriterler, diğer denetim organlarınca yayınlanmış kriterler, meslek örgütleri, standart belirleyen ulusal ve uluslararası organlar, konuya özgü literatür, uzmanların görüşleri, teknik yayımlar gibi kaynaklardan sağlanabilmektedir.¹⁹³ Diğer taraftan performans denetimi kriterlerinin taşınması gereken bazı özelliklerin olması da gerekmektedir.¹⁹⁴ Örgütler tarafından tespit edilecek olan performans denetimi kriterleri; tam olarak tanımlanmış, gerçekçi, açık, düşük maliyete yönelmiş, konusuna uygun, ölçümlenebilir, alternatifli, amaçlara dönük ve hedef kitlenin niteliklerini yansıtacak özelliklere sahip olmalıdır.¹⁹⁵

Performans denetimi kriterlerinin, yukarıda belirtilen genel özellikler çerçevesinde ve yararlanılabilecek kaynaklar ışığında, denetçinin bağlı olduğu örgütün yöneticileri, denetlenen örgütün yöneticileri ve çalışanları ile görüşülerek ve yapılan uygulamalar izlenerek belirlenmesi gerekmektedir. İdeal performans denetimi kriteri belirleme şekli, denetçi ve denetlenenlerin karşılıklı mutabakatıyla bu belirlemelerin yapılmasıdır. Kriterler üzerinde fikir

¹⁹² L. T. Kulasingham, **Value For Money Auditing**, International Journal of Government Auditing, 1986, s. 12-14.

¹⁹³ Y. Okur, 2007, s. 63-66.

¹⁹⁴ H. Hatry, **Criteria for Revaluation in Planning State and Local Programs**, Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, California, Goodyears Publication, 1969, s. 98-101.

¹⁹⁵ H. Özer, 1997, s. 99.

birliği sağlanmaması durumunda, yapılacak denetimler sonucunda, kişi ya da örgüt performansı konusunda kesin bir şey söylenemeyecektir. Bu şartlarda yapılacak performans denetimleri de subjektif ve işlevsiz bir nitelik taşıyacaktır.

3. Denetimde Rehberlik

Rehberlik, bireyin kendini tanıması, çevredeki olanakların farkında olması ve çözüme yönelik doğru kararlar verebilmesi için yapılan sistematik ve profesyonel yardım sürecidir.¹⁹⁶ Y. Gündüz'ün aktarımıyla, J. E. Gardner rehberliği, bireyin ortama uyum sağlaması, yetkinleşmesi ve sorunlarını çözmesi için yapılan yardım olarak; M. Kepçeoğlu, uzman kişilerce bireye yapılan yardım sonucunda bireyin kendini tanıması, sorunlarının çözümü için gerçekçi kararlar alması, bireysel kapasitesini geliştirmesi, çevreye uyum sağlaması ve böylece kendini gerçekleştirmesi olarak; F. Baymur, kişi ya da kişilerin iyi bir şekilde yaşayabilmesi, kendilerini gerçekleştirebilmesi, en uygun yolları bulabilmesi için yapılan yardım olarak tanımlamışlardır.¹⁹⁷ Başka bir tanıma göre rehberlik kısaca, bir süreç olarak bireye yardım etme işidir.¹⁹⁸ Yapılan bu tanımlar ışığında rehberliği özetle; bireyin kendini tanıması, yapabilirliğini öğrenmesi, çevresine uyum sağlaması, astları ve üstleriyle iyi bir ilişki içinde olması, görevinin gereklerini yerine getirmesi,

¹⁹⁶ Y. Kuzgun, **Rehberlik ve Psikolojik Danışma**, ÖSYM Yayınları, Ankara, 1991, s. 5.

¹⁹⁷ Y. Gündüz, 2008, s. 30.

¹⁹⁸ M. Bilir, **Çağdaş Denetçi Roller**, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi, İlköğretim Müfettişleri Semineri (27 Temmuz-21 Ağustos 1998) Ders Notları, Ankara, 1998, s. 74.

bireysel kapasitesini artırması ve kendini gerçekleştirmesi için yetkin kişilerce yapılan sistematik ve didaktik bir yardım şekli olarak tanımlayabiliriz.

Karmaşık bir nitelik kazanan yönetim sistemi nedeniyle gittikçe rolü değişen ve zorlaşan kamu görevlisi sürekli desteklenmeye ihtiyaç duymaktadır. Çağdaş denetim anlayışında, rehberlik olarak tanımlanan bu yardım ve desteğin denetçiler tarafından verilmesi genel kabul görmektedir.¹⁹⁹ Kamu hizmet evrelerinin geliştirilebilmesi için, kamu görevlilerine düzenli bir biçimde rehberlik yapılmalıdır. Kusur bulmaya ve ceza vermeye odaklı bir denetçi ile bunun karşısında sürekli olarak savunma durumunda olan bir görevli ile sembolize edilen denetim şeklinde, işlerin düzeltilmesi ve geliştirilmesi çabasından söz edilmesi zordur.²⁰⁰ Denetim faaliyetlerini yürüten denetçiler, denetim sırasında bir savcı gibi görevlinin açığını ya da eksikliğini aramamalı, aksine ona insanca yaklaşarak rehberlik yapmalıdırlar. Görevlilerin bireysel ve meslekî gereksinimlerini giderici, bilimsel ve profesyonel bir yardım niteliğinde olan rehberlik çalışmaları, artık denetimin temel işlevlerinden birisi haline gelmiştir.²⁰¹ Bu anlamda denetimi, yönetim süreçleri sonucunda daha iyi bir ürün elde edebilmek için, bu süreçte görev alan personele rehberlik etmek şeklinde tanımlayabiliriz. Denetçinin rehberlik görevi, soruşturma ve değerlendirme görevi ile çelişir nitelikte olduğundan, denetçi rehberlik işlevini yerine getirirken oldukça hünerli ve

¹⁹⁹ G. Karagözoğlu, **Türk Eğitim Düzeninde Bakanlık Müfettişlerinin Rolü (Araştırma Özeti)**, MEB Plânlama Araştırma ve Koordinasyon Dairesi, Ankara, 1972, s. 1.

²⁰⁰ R. Bell, N. Grant, **Patterns of Education in British Isles**, George Allen and Unwin Ltd, London, 1977, p. 165, 166.

²⁰¹ Y. Gündüz, 2008, s. 31,32.

profesyonel davranmak zorundadır.²⁰² Rehberlik ve yardım, denetçinin üstlenmiş olduğu rollerden biridir. Denetçinin bu rol dışında araştırmacılık, soruşturuculuk, eğitcilik ve kimi zaman da önderlik, yöneticilik gibi rolleri de vardır.²⁰³ Deneticiler, rehberlik dışında üstlenmiş oldukları diğer rollerini aksatmayacak ve ortadan kaldırmayacak ölçü ve denge içinde rehberlik görevini yapmalıdırlar.

Uzmanlığından dolayı bilgisine ve düşüncesine başvurulanan denetçinin rehberlik faaliyetleri, denetimin tarafsızlığını ve bağımsızlığını tehlikeye düşürmemelidir. Bu açıdan duyulan kaygının temelinde, denetçinin rehberlik görevinin giderek yönetsel işlere karışması ve denetimin yönetim ile özdeşleşmesi olasılığı yatmaktadır. Bundan dolayı denetçinin yürüttüğü rehberlik görevi, örgütün etkinliğini artırmak ve örgüte değer katmak hedefi dışına taşmamalı, denetçiler mümkün oldukça yönetimin uygulama süreçlerinin dışında kalmalıdır.²⁰⁴ Denetçi, üstlenmiş olduğu tüm rollerini, denetimin evrensel ilkelerini ve sınırlarını iyi bilirse, tarafsızlığını ve bağımsızlığını koruyabilecek ve görevini nesnel bir şekilde yürütebilecektir.

Denetçi, uygulayıcılara rehberlik yapacak ve örgüte katma değer katacak bir eğitim, nitelik ve deneyime sahip olmalıdır. Mesleklerinde ehliyetli olan denetçiler örgütteki hata ve eksiklikleri tespit etmenin yanında, ileride yaşanması muhtemel sorunların önlenmesi için denetlenenlere rehberlik

²⁰² C. Cengiz, **Millî Eğitim Bakanlığı Bakanlık Müfettişlerinin Yetiştirilmesi ve Teftişin Geliştirilmesi**, Millî Eğitim Basımevi, İstanbul, 1992, s. 30.

²⁰³ H. Başar, **Türkiye’de Eğitim Denetimi**, M. Hesapçıoğlu, A. Durmuş (Ed.), Türkiye’de Eğitim Bilimleri: Bir Bilanço Denemesi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006, s. 157-165.

²⁰⁴ M. Aksoy, **Kamuda İç Kontrol & İç Denetim**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2008, s. 96, 97.

yapmalı ve eğitim hizmeti de vermelidir. Denetçilerin iyi bir rehberlik faaliyeti yapabilmeleri, yönetsel konularda derinlikli bilgi ve deneyim sahibi olmalarına ve empati yeteneklerinin gelişmiş olmasına bağlıdır. Denetçinin örgüte ve çalışanlarına rehberlik yapabilmesi ve eğitim katkısı verebilmesi için yukarıdaki şartların haricinde örgütü ilgilendiren mevzuata ve uygulama süreçlerine hakim olması ve bu konularda örgüt personelini eğitebilecek kapasite ve yeterlilikte olması da gerekir. Mülkiye Teftiş Kurulu örneğinde olduğu gibi bir süre yönetsel süreçlerde görev yapmış kişilerin ancak denetici olabilmesi uygulaması, yönetsel süreçleri tanıma ve mevzuatın uygulanmasını bilme konusunda denetçileri yetkin kılmakta, yine bu tür uygulamalar empati yapmayı kolaylaştırarak denetimin rehberlik işlevine olumlu katkı sunmaktadır.

C. Performans Denetimi İle Düzenlilik Denetiminin Karşılaştırılması

Düzenlilik denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile mali denetimi içermektedir. Bu denetim türünde, gerçekleştirilmiş olan iş ve işlemlerde hata, kasıt, usulsüzlük gibi hususların olup olmadığı araştırılır. Diğer bir deyişle iş ve işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı konusu incelenir. Denetim sonucunda herhangi bir kasıt, kusur veya usulsüzlük tespit edilirse, sorumlular hakkında yaptırım uygulanması için gerekli girişimlerde bulunulur. Düzenlilik denetiminin en önemli amacı uygulayıcıların pozitif hukuka uyumunun sağlanması ve mevzuat gereklerinin uygulama sahasında yerleştirilmesidir. Performans denetiminde ise bunlarla birlikte kaynakların

etkin, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığına, hedeflerin ne oranda gerçekleştiğine ve önerilere de yer verilmektedir.²⁰⁵ Denetimden beklentileri artıran ve denetime yeni amaçlar yükleyen performans denetiminin ortaya çıkmasında etkili olan sebepleri kısaca: açıklık, rekabet ve kaynakların rasyonel dağılımı gereksinimi, örgüt faaliyetlerinde görülen artış, demokratik örgütlerin gelişimi, hesap verme yükümlülüğü bilincinin yerleşmesi ve yaygınlaşması ile bilgi teknolojisinde görülen baş döndürücü gelişmeler,²⁰⁶ şeklinde sıralayabiliriz. Performans denetimi, düzenlilik denetimini reddeden değil, bilakis düzenlilik denetiminden yararlanan ve hatta onu kapsayan bir denetim türüdür. Düzenlilik denetimi ile performans denetimi açısından yararlı bilgiler ve performans ölçümü için gerekli veriler sağlanır. Sağlıklı olarak yapılmış bir düzenlilik denetimi, performans denetimi açısından bir ön koşul niteliğindedir.²⁰⁷ Performans denetimi de düzenlilik denetiminde olduğu gibi iç denetim, dış denetim veya yüksek denetim şeklinde uygulanabilir.

Geleneksel (düzenlilik) denetim ile performans denetimi arasındaki farklar, karşılaştırmaya fırsat verip daha iyi anlaşılmasını sağlayacak şekilde ve genel olarak tablo halinde şöyle sıralanabilir:

DÜZENLİLİK DENETİMİ		PERFORMANS DENETİMİ
1	Mali verileri, sadece içerdiği bilginin tam ve uygun olduğunu doğrulama amacıyla kullanılır.	Örgütün başarısı ve gerçek performansı üzerine değerlendirme yapmak için hem mali hem de mali olmayan verileri kullanır.
2	Harcamaların sadece hukuka uygunluğu, düzenliliği ve meşruluğu açısından inceleme yaptığından dar kapsamlıdır.	Performansın (verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun) gerçekleşme düzeyini belirlemek için çeşitli yönetsel etkinlikler ve işlevler incelediğinden geniş kapsamlıdır.

²⁰⁵ Y. Okur, 2007, s. 114,115.

²⁰⁶ D. Kubalı, **Performans Denetimi**, Amme İdaresi Dergisi, C. 32, S. 1, 1999, s. 33.

²⁰⁷ D. Kubalı, **Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Sayıştay yayınları, Ankara, 1998, s. 49.

3	Mali denetim standartları süreci ve kriterleri tamamen gelişmiştir.	Belirli kriteri yoktur. Performans denetimi açısından gerekli olan özel teknikler kurumun tipi ve niteliğine göre hazırlanır.
4	İhmalleri, hataları, fazla ödemeleri veya zimmetleri belirterek birel işlemler üzerinde odak noktasını dar tutar.	Bir örgütteki sistemleri, usulleri ve deneyimleri geniş bir bakış açısıyla inceler.
5	Örgüt ve teşebbüslerin hedef ve amaçlarına ulaşma düzeyi üzerinden yorum yapmaz.	Örgütsel amaç ve hedeflerin gerçekleşme derecesini değerlendirir.
6	İşlemlerin tamamlanması sonrasında yapıldığı için geçmişe yönelik bir yapısı vardır.	Geçmiş ve şimdiki gelecekteki faaliyet veya programlar bağlamında inceler. Geleceğe yönelik bir yapısı vardır.
7	Alışılmış mesleki kuralları ve mali denetim tekniklerini kullanır.	Alışılmış denetim tekniklerin ile birlikte disiplinler arası uzmanlık bilgisi de gerektirir.
8	Yalnız hataları açıkladığından statik olma eğilimindedir.	İşlemlerin, usullerin ve sistemlerin ve organizasyonların geliştirilmesi için genel yorumlarda ve değerlendirmelerde bulunduğundan dolayı dinamik olma eğilimindedir.
9	Yönetimi mevzuat dışında sınırlayan etkenleri göz önüne almaz.	Raporuna biçim verirken başarıyla başarısızlık alanlarını nedenleriyle birlikte gösterir. ²⁰⁸

Performans denetimi, esas niteliği itibarıyla dinamik ve esnek bir yapıda olup gelişim, değişim ve dönüşüm ile daha iç içe bir denetim tarzını yansıtır. Düzenlilik denetimi ile ilgili standartlar daha statik bir karakter arz ederken performans denetimi standartları daha dinamik bir karakterdedirler. Performans denetiminde, tespit edilen standartların esnek olması ile gelişim ve değişime açık bir yapıda olması, bu denetimle elde edilmek istenen amacın temel felsefesinden kaynaklanmaktadır.²⁰⁹ Düzenlilik denetimi uygulamasından farklı olarak performans denetiminde, denetlenenlerin

²⁰⁸ A. Naimatullah, **Performance Auditand Performance Evaliation**, Lahore, 1990, p. 10'dan, D. Kubalı, 1998, s. 49.

²⁰⁹ D. Kubalı, 1998, s. 50.

denetim sonuçlarına ilişkin görüşleri de iyileştirme amaçlı olarak rapora yansıtılabilmektedir. Diğer taraftan, performans denetiminde diyalog kanalları daha açık²¹⁰ olduğundan dolayı denetim süreci de düzenlilik denetiminden farklı olarak daha katılımcıdır.²¹¹ Düzenlilik denetimi için asıl amaç, pozitif hukuk çerçevesinde mevcut uygulamaları ve verileri kontrol etmek, uygulamaları ve sistemleri kesin, tam ve doğru kayıt ve raporlama açısından değerlendirmektir. Performans denetimi açısından asıl amaç ise, örgütle ilgili mevcut veriler, uygulamalar ile örgütün sistemi hakkında, etkinlik, verimlilik, tutumluluk,²¹² yerindelik ve kalite konularında bir sonuca varmaktır. Başka bir deyişle performans denetimi için temel amaç, düzenlilik denetimi ile elde edilen verileri belli dinamik teknikleri uygulayarak anlamlandırma, yönetenlere yol gösterme ve önerilerde bulunmadır.

Performans denetimini anlamının en iyi yollarından biri düzenlilik denetimi olarak ifade ettiğimiz mali denetim ve hukuka uygunluk denetiminden farklarını ortaya koymaktır. Yukarıda bu farklara kısaca değinilmiştir. Kuşkusuz düzenlilik denetimiyle performans denetimi arasında, daha çok farktan söz edilebilir. Çünkü performans denetimi, dinamik yapıda bir denetim türü olup değişen ihtiyaç ve beklentiler doğrultusunda bu denetime sürekli yeni anlamlar ve işlevler yüklenmektedir.

²¹⁰ E. Güredin, **Denetim İlkeleri ve Teknikleri**, İ.Ü İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982, s. 41.

²¹¹ A. Balci, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, 2003, s. 192.

²¹² G. Alptürk, **Amerikan Sayıştay ve Performans Denetimi**, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı, Nisan-Haziran 1991, s. 43.

III. DENETİM ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

İyiye, daha iyiye ulaşma, yeni ihtiyaçları karşılama ve karşılaşılan sorunları çözme isteği sürekliliği olan bir motivasyonla değişim ve dönüşümü gerekli kılmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm, ekonomiden politikaya, kültürden sanata, teknolojiden toplumsal yapıya, mimariden ticarete kadar birçok alanda görülmektedir. Günümüzde ise bu değişim ve dönüşüm süreci, çok hızlı ve çok yönlü bir şekilde yaşanmaktadır. Özellikle ekonomik ve politik alanda yaşanmakta olan bu dönüşüm olgusu, yönetim anlayışları, yönetim yapıları ve uygulamaları üzerinde etkili olmaktadır. Yönetim anlayışında meydana gelen köklü değişiklikler, yönetimin en önemli işlevlerinden biri olan denetimi, amaç, örgütlenme, uygulama ve süreç açısından derinden etkilemekte ve dönüştürmektedir.

Denetim anlayışının dönüşümü konusunun iyi bir şekilde anlaşılabilmesi, yönetim anlayışında yaşanmakta olan değişim konusunun anlaşılmasıyla ancak mümkün olabilir. Bu yüzden bu başlık altında yönetim anlayışının değişimine etki eden temel faktörlerden ekonomik ve politik gelişmelere ayrı ayrı değinilmiş, sonra da denetim anlayışının dönüşümü konusu incelenip irdelenmiştir.

A. Yönetim Anlayışının Değişimine Etki Eden Temel Nedenler

Yönetim anlayışında yaşanmakta olan köklü değişiklikler, denetim anlayışını ve uygulamalarını da derinden etkilemektedir. Bundan dolayı bu başlık altında incelenmiş olan yönetim anlayışının değişimine etki eden temel

nedenler, aynı zamanda denetim anlayışının dönüşmesine etki eden temel nedenleri ifade etmektedir. Yönetim ile denetim domino taşları gibi birbirini etkilemektedir. Bu ilişki her zaman yönetimin denetimi etkilemesi şeklinde de olmamaktadır. Burada karşılıklı bir etkileşim süreci söz konusudur. Ancak denetimin yönetimin bir işlevi olması nedeniyle bu belirleyicilikte yönetimin daha baskın bir rolünün olduğunu da ifade etmek yerinde olur. Çünkü ekonomik gelişmeler ve politik gereklilikler karşısında takınılan politik tutumlar sonucunda alınan kararlar ancak yönetimler vasıtasıyla uygulama imkânına kavuşabilmektedir. Yönetim ile denetim arasındaki bu zorunlu, kapsayıcı ve etkileşimli ilişki nedeniyle yönetim anlayışında yaşanan değişimin nedenlerini incelemek, aynı zamanda denetim anlayışının dönüşümünün ekonomik ve politik nedenlerini tespit anlamında önemli bir katkı sağlayacaktır.

Bu başlık altında yönetim anlayışının değişimine etki eden temel nedenler, “ekonomik gelişmeler” ve “politik gelişmeler” alt başlıklarında incelenecektir. Yönetim anlayışının değişimine etki eden nedenler kuşkusuz ekonomik ve politik gelişmelerle sınırlı değildir. Küreselleşme, demokratikleşme, toplumsal yaşamda görülen değişiklikler, bireyselleşme, eleştiri kültürünün yaygınlaşması, özel sektör etkileşimi, özelleştirmenin yaygınlaşması, geleneksel yönetimlerin yetersizliği ve hantallığı, bilgi toplumu olma yönündeki gelişmeler, ulaşım, iletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler vb. şeklinde bu nedenleri çoğaltabiliriz. Ancak yönetim anlayışının değişimine etki eden tüm bu nedenleri genel olarak “ekonomik gelişmeler” ve “politik gelişmeler” alt başlıkları şeklinde sınıflandırıp değerlendirmek

konunun dağılmaması, derli toplu bir şekilde sunulması ve anlaşılması açısından yararlı olacaktır.

1. Ekonomik Gelişmeler

Ulusal, ithal ikameci ekonomilerin geliştirilmesi için dışa kapalılığı gerekli gören Keynesyen ekonomi anlayışı ile II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen sosyal devlet olgusu, 1970'lere kadar devletlerin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini gittikçe artırmıştır. Bu müdahale de devlet hacminin yapısal ve işlevsel olarak genişlemesi, kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi, hizmetlerin tür ve hacimlerinin artması sonucunu doğurmuştur. 1973'teki petrol kriziyle birlikte enflasyon ve durgunluğun aynı anda görüldüğü stagflasyonun yaşanması, işsizliğin artması, maliyetlerin artması, vergi gelirlerinin düşmesi, kamu yatırımlarının azalması gibi nedenlerle mevcut ekonomik sistem derinden sarsmıştır.²¹³ Yaşanmakta olan ekonomik kriz tüm dünya devletlerini olumsuz yönde etkilemiş ve geleneksel yönetim anlayışı ile kamu kesiminin verimliliği sorgulanmaya ve özel sektör ile karşılaştırılmaya başlanmıştır. Bu sorgulamalar sonucunda, kamu verimliliğinin düşük olduğu şeklindeki görüşler genel kabul görmüştür.²¹⁴ Yapılmakta olan bu sorgulama, karşılaştırma ve değerlendirmeler ışığında şekillenen kamu yönetimi reform çabalarının yoğunlaşması ve somut sonuç vermesi ise 1980'li yıllarda ancak mümkün olabilmıştır. Yaşanan ekonomik ve mali krizler, 1980'li yıllarda kamu yönetiminde artan reform arayışlarının

²¹³ Y. Okur, 2007, s. 36, 37.

²¹⁴ E. Kuluçlu, Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, **Sayıştay Dergisi**, S. 63, 2006, Ankara, s. 3-37.

arkasındaki temel nedendir.²¹⁵ Bu anlamda, ABD’de Reagan, İngiltere’de ise Thatcher iktidarları, kamu yönetimindeki anlayış değişiminin ve reform çabalarının öncüleri olmuşlardır.

Yaşanan ekonomik ve mali krizler sonrasında, kamusal maliyetleri düşürme, verimliliği artırma, etkinliği sağlama, tasarruf etme gibi kavramlar önem kazanmış, işletme yönetimi ve teknikleri kamuya transfer edilmeye başlanmıştır.²¹⁶ Bu kapsamda, halka kaliteli bir kamu hizmeti verilip verilmediği, sunulan kamu hizmetlerinin yerinde olup olmadığı gibi hususların sorgulanması da bir yönetsel ihtiyaç olarak gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminde, performansın unsurları olan etkinliğin, verimliliğin, tutumluluğun, yerindeliğin ve kalitenin aranmaya başlandığı bu süreçte performans denetimi konusu da gündeme gelmiş, böylece denetimin amacı ve kapsamı bir hayli genişlemiştir. Kamu yönetimi ve denetiminde yeni arayışların ortaya çıkması, işletme tekniklerinin ve ilkelerinin kamuda uygulanmaya başlanması, kamu sektörünün özel sektöre benzetilmeye çalışılması, devletin küçültülmesi, özelleştirme, *deregülasyon* ve piyasadan daha fazla yararlanma gibi uygulamaların temelinde başta yaşanan ekonomik ve mali krizler olmak üzere kamu sektörünün yetersizliği ve verimsizliği, özel işletmelerin kaydettiği başarılar gibi ekonomik gelişmeler vardır.

²¹⁵ S. Sözen, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2005, s. 39.

²¹⁶ *ibid*, s. 41.

2. Siyasal Gelişmeler

Devlet olgusunun ortaya çıkmasından geçen yüzyıla gelinceye kadar, devletin kamuya yönelik olarak sunduğu hizmetler, temelde güvenlik ve adalet eksenli olmak üzere sınırlı ölçüde eğitim, sağlık ve bazı yerel nitelikli hizmetlerle sınırlı kalmıştır. Günümüzde ise çeşitli ve yoğun kamusal etkinlikler ile sosyal ve ekonomik hayatın hemen her alanında devlet müdahalesi söz konusudur. Yine, toplumsal ve demokratik gelişim süreci içinde bireyin hak arama anlayışı gelişmiş, siyasal alanda halk eskisine göre daha aktif bir rol üstlenmeye başlamış,²¹⁷ toplumsal talep ve beklentiler bir hayli artmıştır. Artan bu talep ve beklentilerin tam olarak karşılanamaması, hacim olarak çok büyüyen devletin hantallaşması ve verimsizleşmesi, kamu hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliği gibi sorunlar, yaşanan ekonomik ve mali krizlerle daha da derinleşince, kamu yönetiminin sorgulanması ve yeni yönetim arayışları kaçınılmaz olmuştur.

Yapılan bu sorgulamalar, klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim teorilerini de dönüştürmüştür. Geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamış, yasal ve rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalarak yerini rasyonel ve üretken bir yönetim anlayışına bırakmıştır.²¹⁸ Geleneksel yönetim anlayışının sorgulanması sonrasında 1980'ler ile 1990'lı yılların başlarında eski yönetim modeline tepki

²¹⁷ V. Bilgiç, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, A. Balci, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (der.) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 25.

²¹⁸ Ö. Dinçer/C. Yılmaz, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı; değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ekim, Ankara, 2003, s. 8.

ve alternatif olarak kamu sektöründe Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Management*) anlayışı egemen olmaya başlamıştır.²¹⁹ Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin işleyebilir ve etkin bir niteliğe kavuşturulması için yeniden yapılandırılması doğrultusundaki uluslararası teorik ve uygulamaya yönelik çabaların oluşturduğu bir yönetsel anlayış dönüşümü olarak ifade edilebilir. Diğer taraftan, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını ifade eden tek kavram yoktur. Bu anlayışı anlatmak için (aralarında bir kısım vurgulama farklılıkları olmakla birlikte) “işletmecilik”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci idare”,²²⁰ “kamu işletmeciliği”, “yeni kamu işletmeciliği”, “profesyonel kamu işletmeciliği” ya da “yönetimin yeniden icadı”²²¹ gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Ancak kavram kargaşasına neden olmamak için bu tezin bütününde Yeni Kamu Yönetimi kavramı kullanılmıştır. Yaşanan siyasal gelişmelerin anlaşılmasını kolaylaştıracak için şimdi de Yeni Kamu Yönetimi kavramının özelliği, eğilimleri ve ne anlama geldiği konularını biraz daha irdileyip tanımlanmaya çalışalım.

Yeni Kamu Yönetiminin temel niteliği, siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yönetimini, işletmecilik biliminin sınırları içine çekmesidir. T. Ergun’a göre, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının dört yönetsel eğilimi vardır. Bunlar; kamu harcamaları ve kamu bürokrasisi yönünden devletin küçültülmesi, özelleştirmeye geçiş, kamuda bilişim teknolojilerinden

²¹⁹ T. Ergun, 2004, s. 366.

²²⁰ B. Eryılmaz, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu**, Salı Konuşmaları (2003–2004 Yılı Sunumları), SAÜ-İİBF, 2004, Sakarya, s. 234.

²²¹ Y. Üstüner, **Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu**, Amme İdaresi Dergisi, C. 33, S. 3, Eylül, 2000, s. 15-23.

yararlanılması ile ulusüstü bir gündeme geçilmesi şeklinde özetlenebilir.²²² Yeni Kamu Yönetimine kuşkusuz burada sayılmış olan bu dört eğilim dışında da anlamlar yüklenmektedir. H. Al yapmış olduğu tanımda, bu yeni yönetim anlayışını daha geniş bir çerçevede ele almakta olup esnek ve değişime açık yönüne ayrıca vurgu yapmaktadır.²²³ F. Koçoğlu'na göre ise *desantralizasyon*, yani merkezden yerele yetki, görev ve kaynak aktarımı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının önemli bir diğer unsurudur.²²⁴ Yapılan bu tanımlamalar ve değerlendirmeler ışığında geleneksel yönetim anlayışının alternatifi olan Yeni Kamu Yönetimini; rasyonel ve üretken olan, devleti küçülten, özelleştirmeyi özendiren, bilgi teknolojilerinden yararlanan, risk alan, performans ölçümü yapılan, ulusüstü bir karakteri olan, katılımı, ekip çalışmasını ve örgütsel öğrenmeyi önceleyen, sonuç odaklı, farklılıklara dayalı, esnek, ademi merkeziyetçi, gelişim ve değişime açık bir yönetim anlayışı şeklinde tanımlayabiliriz.

Bir olgu olarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışını anlamaya ve aktarmaya çalıştıktan sonra şimdi de bu anlayışın ideolojik temellerinde yatan unsurlara ve eleştirisine uygulama örnekleriyle birlikte yer verelim.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışına geniş bir açıdan bakılacak olursa, bu anlayış kuramsallaştıranlar tarafından geleneksel kamu yönetimi anlayışı eleştiriliyor olarak görülse de aslında geleneksel anlayışın benzeşim yoluyla dar kapsamlı ve indirgemeci bakış açısıyla yeniden üretilmesi çabası olduğu

²²² T. Ergun, 2004, s. 366.

²²³ H. Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, 1. Basım, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002, s. 147, 148.

²²⁴ F. Koçoğlu, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Belediyelere Etkisi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s. 59.

görülecektir.²²⁵ Kamu yönetiminde görülen değişiklik çabaları, artırımcı uyarlamalarla sınırlandırılmakta, kötü uygulamalar iyileştirilmeye çalışılmakta ve liberal kapitalist sistemin sivri uçları törpülenmeye çalışılmaktadır.²²⁶ Bu anlamda Yeni Kamu Yönetimi anlayışını bir paradigma değişimi olarak görmek ve tanımlamak oldukça zordur. Bu çerçevede, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını, neo-liberal dünya görüşü veya ideolojisinin hem uygulama biçimi hem de bu ideolojiyi meşrulaştırma girişimi²²⁷ olarak tanımlamak daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi, küresel kapitalizmin kuram ve politikalarının yoğunluk kazandığı, piyasa mantığının özel ve kamusal hayata nüfuz ettiği bir ortamda hayat bulmuştur.²²⁸ Yeni Kamu Yönetimi anlayışının “Yeni Sağ” ve neo-liberalizmle çok büyük oranda uyumluluk ve tutarlılık gösteren bir yaklaşım ve uygulama bütünlüğü olduğu söylenebilir. Bu uyum, sadece temel Yeni Sağ uygulama araçlarıyla olan uyum değil, bununla birlikte, Yeni Sağ’ın bir ülkedeki bürokratik yapı ile olan söylem düzeyindeki esaslı çelişkilerini gidermeye de yöneliktir.²²⁹ O. Zengin, dünyada yaşanan ekonomi eksenli dönüşümü temellendiren kuramları, özel sektör potasında kamu yönetimini eritmeyi amaçlayan, vatandaş müşteri olarak gören ve kamusal mantıkla düşünmeyi göz ardı eden bir anlayışın ürünü olarak görür. Zorunlu olarak

²²⁵ Y. Üstüner, 2000, s. 29.

²²⁶ O. Zengin, **Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme**, Amme İdaresi Dergisi, S. 41, Eylül, 2008, s. 21’den, R. C. Box, Critical Social Theory in Public Administration, M. E. Sharpa, Inc., New York, 2004, p. 22.

²²⁷ Y. Üstüner, 2000, s. 28.

²²⁸ O. Zengin, 2008, s. 21’den, R. C. Box, Critical Social Theory in Public Administration, M. E. Sharpa, Inc., New York, 2004, p. 15.

²²⁹ Y. Üstüner, 2000, s. 25.

devlet tarafından verilmesi gereken hizmetler dışında kalan bütün kamusal hizmetlerin gerçek ya da tüzel özel kişiler tarafından gördürülmesini savunan bu yaygın görüşe göre kamu yararı rafa kalkmakta, hizmeti alan vatandaşlar müşteri olarak görülmekte, hizmetlerin finansmanı vergi yerine fiyatlandırmayla yapılmaktadır.²³⁰ Bu şartlar altında toplumsal faydanın ve vatandaş beklentilerinin ne ölçüde karşılanacağı konusu, önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan, işletme yöntemlerini kullanan Yeni Kamu Yönetimi anlayışına göre uzman ve girişimci olarak tanımlanmış bir kamu bürokrasisinin denetim altında tutulması oldukça sorunludur. Başka bir anlatımla, amaca ulaşmak için her aracın meşru görüldüğü bir ortamda somut olarak araçları tanımlayıp sınırlayan denetim mekanizmalarının ön planda olmayacağı²³¹ ve etkinliklerinin giderek azalacağı çok açıktır. B. A. Güler, Türkiye örneğinde 1980'li yıllardan bu yana uygulanan (Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temellendirdiği) ekonomik ve toplumsal politikaların sonucu olarak kamusal yönetim ve denetim mekanizmalarından uzaklaştırılmaya çalışılan kamu bürokrasisin yaygın ve derin bir çözülme sürecine girmiş olduğu tespitinde bulunmaktadır. Güler, çözülme sürecinin yöneticisi olarak küreselleşme çağının yapısal uyarılama politikalarını görmekte, ademi merkezietçi yapısıyla ulusal, kamusal ve toplumsal açıdan duyarsız olan bu politikalar ile doğal kaynakların ve başlıca kamu

²³⁰ O. Zengin, **Kronik: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı neyi İfade Ediyor?**, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 58, S. 4, 2003, s. 194, 201.

²³¹ Y. Üstüner, 2000, s. 26.

hizmetlerinin ticarileştirildiğini ve metalaştırıldığını ileri sürmektedir.²³² Mülkiye Teftiş Kurulu örneğine bakacak olursak son yıllarda Kurul'un denetim alanının daraldığını ve yetkilerinin aşıldığını, işlevsel olarak denetim etkinliğinin ise bu süreçte azalmış olduğunu ifade edebiliriz. Kamu kurumlarının ticarethane olarak görüldüğü bir ortam içinde yöneticilerin kendilerini tacir gibi görmeleri kaçınılmaz olduğuna göre denetim elemanlarına da görev olarak sadece karlılığı ölçmenin yüklenmesi yakın bir gelecekte beklenebilir.

Türkiye'deki belediyeler üzerine örneklem olarak bir çalışma yapan İ. Ö. Sayan, Türkiye'de belediyelerde uygulanan özelleştirme ve serbestleşme politikalarının belediyelerde hizmetlerde verimliliği, fiyatlarda ucuzlamayı ve maliyetlerde de düşüşü beraberinde getireceği savına karşın, 1980 yılı sonrasında belediye giderlerinin sürekli olarak (gelirlerinin de üzerinde) arttığı, belediye hizmetlerinde fiyatların düşmediği, aksine serbestleştirilen hizmetlerde fiyatların daha çok arttığı, personel maliyetlerinin ise düşürülemediği sonucuna varmıştır.²³³ Küresel ölçekte ve altın tepsi içinde devletlere sunulan özelleştirmeci, serbestleştirmeci bu "Yeni Sağ" (neo-liberal) politikaların uygulamada ne oranda başarılı olduğu hususunun bu örnekte olduğu gibi ciddi anlamda sorgulanmasında yarar vardır.

O. Zengin'in aktarımıyla Eleştirel Kuram'ın önde gelen isimlerden olan Box ve Denhardt, kamu yönetimi disiplinde pozitivist anlayışın hakim

²³² B. A. Güler, **1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S. 7, Ekim, 1998, s. 24, 25.

²³³ İ. Ö. Sayan, **Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S. 17, Ocak, 2008, s. 73, 74.

olduğu tespitiyle kurumsal etkinlik adına toplumsallığın feda edildiğini ifade etmektedirler. Eleştirel Kuram'ın öncü ve takipçilerinin, hem geleneksel "Kamu Yönetimi" anlayışına, hem de "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışına ciddi eleştiriler getirdiği, sorguladığı ve bu anlamda dışsal ve gerçekçi bir karşı duruşu (sol siyaset anlayışını) temsil ettiği görülmektedir. Bu çerçevede Eleştirel Kuram; olgu-değer/özne-nesne ayrımını kabul eden, yere ve zamana göre değişmeyen evrensel doğruların olduğunu iddia eden, araçsal rasyonelliği kuran ve kullanan pozitivizme karşı olan, etkinlik ve verimlilik kaygısı gibi disiplindeki yansımalarına da karşı çıkan bir anlayışı dillendirmekte olup kamu yönetiminde demokratik değerleri, yurttaşlığı, kamu çıkarı odaklı kamu hizmetini önelemektedir.²³⁴ Latin Amerika'da "Pembe Dalga" olarak anılan sol yönetimlerin iktidara gelmesi, sol siyasetin sadece bir retorikten ibaret olmadığını ortaya koymaktadır. Yaşamın birçok alanında yeni kurumlar, yeni yapılarla halkların siyasal sistemi etkilemeleri sağlanmaya başlamıştır. Hükümet sistemleri, parti sistemleri, seçim sistemleri ve kişi haklarını ön plana çıkaran yeni anayasaların ortaya çıkması, sol siyasetin (bu coğrafyada) somut kurumsallaşma örnekleri olmuştur.²³⁵ Örneklendirmeden de anlaşılacağı gibi "Yeni Sağ" (neo-liberal) politikaların bir alternatifi olarak "Yeni Sol" (pembe dalga) olarak isimlendirebileceğimiz politikalarının da geliştiği ve somutlaştığı görülmektedir. Ancak Türkiye'nin de yoğun etki alanında kaldığı kamu yönetimi alanı (batılı), toplumsal ve yönetsel ilişkilere

²³⁴ O. Zengin, 2008, s. 20, 24, 35.

²³⁵ S. B. Özuğurlu, **Latin Amerika'da Solun Yükselişinin Siyasal Sisteme Etkileri**, Mülkiye Dergisi, C. 36, S. 274, 2012, s. 33.

yönelik alternatif düşünme edimini arka plana itmekte²³⁶ olduğu ise açıkça görülmekte ve yaşanmaktadır.

Özetle; Yeni Kamu Yönetimi anlayışının siyasal arka planında, birçok bilim insanına göre, “Yeni Sağ” yaklaşımı vardır.²³⁷ 1980’li yıllarda, özellikle ABD’de Reaganizm ve İngiltere’de Thatcherizm olarak ifadesini bulan bu piyasa odaklı yaklaşım, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında asgari düzeyde devlet müdahalesini savunmuştur.²³⁸ Bir taraftan özelleştirme ve *deregülasyon*²³⁹ politikaları izlenirken diğer taraftan özel sektör uygulamaları hızlı biçimde kamuya adapte edilmeye çalışılmıştır. Yaşanan bu dönüşüm sürecini, uluslararası kuruluşlar, batılı ülkeler, Dünya Bankası, IMF, AB, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası aktörler de güçlü bir şekilde desteklemişlerdir. Ekonomik, mali, siyasal, finansal ve yönetsel olarak gerçekleştirilen birçok değişikliğin arkasında bu aktörler vardır.²⁴⁰ 1990’lı yıllarda yaşanan diğer bir siyasal gelişme de doğu blokunun dağılma sürecine girmesidir. Bu dağılma sürecinin ve bu süreçte özellikle Sovyetler Birliğinde uygulanan politikaların piyasa odaklı yaklaşımların popülerliğinin artmasına katkı sağlamış olduğu söylenebilir. Kısaca, Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında dünyada yaşanan siyasal gelişme ve yönelimlerin çok büyük bir etkisi ve katkısı olmuştur.

²³⁶ O. Zengin, 2008, s. 21’den, R. C. Box, Critical Social Theory in Public Administration, M. E. Sharpa, Inc., New York, 2004, p. 15.

²³⁷ V. Bilgiç, 2003, s. 31.

²³⁸ A. Heywood, **Siyaset**, Çev., B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, A. Yayla, Adres Yayınları: 19, Ankara, 2007, s. 69.

²³⁹ B. Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Akara, 2010, s. 19.

²⁴⁰ O. Zengin, 2003, s. 195.

B. Denetim Anlayışının Dönüşümü

Dönüşüm, “olduğundan başka bir biçime girme, başka bir durum alma, şekil değiştirme, tahavvül, inkılap”²⁴¹ anlamına gelmektedir. E. Kongar dönüşümü, çağımızı yeniden şekillendiren, davranışları karakterize eden, sürekli bir yapılanma, canlılık ve hareket getiren, tüm çabaların ve mücadelelerin kaynağında yatan bir olgu²⁴² olarak görür. A. Baransel ise kıt ve sınırlı kaynakların tahsis edildiği alanların çok ve çeşitli olması nedeniyle dönüşümü bir zorunluluk olarak görür.²⁴³ Bilim insanları dönüşümü, dikkat çekmeyi düşündükleri konular üzerinden açıkladıklarından dolayı dönüşümle ilgili çok sayıda tanıma ve açıklamaya rastlamak mümkündür. Asıl olan ise değişimin değişmez olduğu, dönüşümün ise kaçınılmaz olduğu gerçeğidir. Bu anlamda, çok eski devirlere kadar uzanan bir geçmişe sahip olan denetim anlayışının zaman içinde dönüşmüş olması eşyanın doğasına uygundur. Buradan ancak denetimin dönüşebileceği sonucunu çıkarabiliriz. Oysaki bu dönüşümü sağlayan ve etkileyen sebeplerin neler olduğu tespit edilirse denetim anlayışında neyin nasıl değiştiğini anlamak da mümkün olacaktır. Değişmeyen tek şeyin değişim olduğu gerçeğinden hareketle; yönetim biliminde, teknolojiye, ulaşımda, iletişimde yaşanan gelişmelere paralel olarak zaman içerisinde denetim anlayışının dönüşümünü sağlayan ve etkileyen sebeplerin neler olduğu, denetim anlayışının nasıl dönüştüğü ve denetim kavramına yeni anlam ve işlevler yüklenip yüklenmediği konuları takip eden paragraflarda incelenmiştir.

²⁴¹ Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 2011, s. 715.

²⁴² E. Kongar, **Toplumsal Değişme**, Amme İdaresi Dergisi, C.4, S. 1, 1971, s. 89.

²⁴³ A. Baransel, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C. 1, İstanbul, 1979, s. 35.

Yönetmel örgütlerde meydana gelen dönüşüm denetim örgütlerini de derinden etkilemektedir. Toplumsal sistemin birer unsuru olan örgütleri, diğer örgütlerdeki değişiklikler zincirleme olarak etkiler.²⁴⁴ Örgütlerin nasıl çalıştığı veya çalışması gerektiği hakkındaki teorileri içeren yönetim kurgusundaki değişiklikler, denetim alanına da yansımaktadır.²⁴⁵ Yönetimin en önemli ve işlevlerinden biri olan denetim, yönetim anlayışındaki gelişmelerden ve yönetimin yaşadığı dönüşümden doğrudan etkilenmektedir. Denetim anlayışının dönüşümünü yönetim anlayışının geçirdiği değişim üzerinden anlamak yararlı olacaktır. Çünkü yönetim anlayışında meydana gelen gelişmeler yönetimin işlevlerinde de değişime yol açmaktadır.

Yaşanan ekonomik, politik, teknolojik ve toplumsal gelişmeler sonrasında geleneksel kamu yönetimine alternatif olarak ortaya çıkan, performans odaklı Yeni Kamu Yönetimi anlayışına göre, yürütülen kamu hizmetlerinde, sadece kural ve prosedürlere uygun hareket etmek yeterli değil, aynı zamanda etkin, verimli, tutumlu ve yerinde olmak, ayrıca kaliteyi sağlamak da gerekli ve önemlidir. Bu yeni anlayışın doğal bir sonucu olarak hesap verme sorumluluğunun kapsam ve içeriği de genişlemiştir. İşte bu performans odaklı yapılanma, kamu hizmeti sunan görevlilerin, siyasal iktidara, vergi veren kişilere ve topluma karşı; siyasal iktidarın, parlamentoya ve seçmenlerine karşı sorumlu tutulabilmelerini ve hesap verebilmelerini olanaklı kılmaktadır.²⁴⁶ V. Bilgiç'e göre, Yeni Kamu Yönetimi ile denetim

²⁴⁴ A. Öncü, **Örgüt Sosyolojisi**, Ankara, 1982, s. 51.

²⁴⁵ D. Kubalı, 1998, s. 17.

²⁴⁶ D. Demirel, **Küresel Eksenden Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet**, Sayıştay Dergisi, S. 60, 2006, s. 105-128.

işlevinde ortaya çıkan bir başka husus da bürokrasinin vatandaş eliyle denetiminin sağlanmasıdır.²⁴⁷ O. Zengin'in aktarımıyla, Hood, üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmesi suretiyle görev tanımlamalarının yapılmasını, inisiyatif almaları ve hesap vermelerinin sağlanması gerektiğini belirtmektedir.²⁴⁸ Kamu hizmetlerinin en iyi ve en uygun şekilde sunulması için gerekli yetkilerle donatılmış ve görev tanımları net bir şekilde tespit edilmiş olan üst yöneticiler ve bürokratların yetkilerini yerinde kullanıp kullanmadıkları, görevlerini etkin, verimli, tutumlu bir şekilde yapıp yapmadıkları, yine sundukları hizmetin kaliteli olup olmadığı hususları ancak yapılacak etkin bir performans denetimi ile mümkün olacaktır. Hesap verme sorumluluğu yapılacak performans denetimi ile somut bir zemin kazanmış olacaktır.

Yönetim anlayışında yaşanmakta olan gelişmeler, örgütlerde etkinlik ve verimlilik arayışları, hesap sorma ve verme kültürünün yaygınlaşması, bütçe konusundaki arayış ve gelişmeler performans denetimi gereksinimini ortaya çıkarmıştır.²⁴⁹ Yeni Kamu Yönetimi'nin önemli bir unsuru olan performansı temel alan sonuç odaklılık, kurumların değerlendirilmesinde yalnızca işlemlerin yasa ve kurallara uygunluğunu yeterli görmeyerek bunun yanında performans denetimini de ön plana çıkarmaktadır. Yasallığın

²⁴⁷ V. Bilgiç, 2003, s. 359.

²⁴⁸ O. Zengin, **Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar**, Ed. B. Övgün, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, AÜSBF Yayını, No. 598, 2009, s. 8, 9.

²⁴⁹ T. Demirbaş, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması**, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2001, s. 54.

yanında performansın da denetlenmesi²⁵⁰ yeni yönetim anlayışının denetim konusundaki bakış açısını yansıtmaktadır. Bu bağlamda, önemi giderek artan denetimden beklenen görev ise sonuç odaklı planlarla, sonuca odaklılığın ve eşgüdümün etkinliği ve verimliliğini sağlamaktır.²⁵¹ Görüldüğü gibi işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlüklerin tespit edilmesine dayalı geleneksel denetim algısından hata ve usulsüzlüklerin tespit edilmesi yanında işlem süreçlerin iyileştirilmesi ve elde edilen çıktı sonuçlarının geliştirilmesine yönelik bir denetim algısına doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır.²⁵² Diğer taraftan, geleneksel yönetimde daha çok yerel birimlerin hata yapacağı, bu nedenle de merkez tarafından denetlenmeleri gerektiği düşüncesinin bir yansıması olan vesayet denetimi, denetimde yaşanan dönüşüm çerçevesinde değişime uğramış²⁵³ ve gevşemiştir. Kısaca; yeni yönetim arayış ve uygulamalarının bir iz düşümü olarak yeni denetim arayış ve uygulamaları görünür olmaya başlamış, yürütülen iş ve işlemlerinin yasalara, kurallara ve prosedürlere uygunluğunun denetimine ek olarak performansının da denetlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Sonuç odaklı olan performans denetimi, hata ve usulsüzlükleri belirlemenin yanında işlem süreçlerinin iyileştirilmesini ve çıktılarıyla elde edilen sonuçların geliştirilmesini de güvenceye almaktadır. Yine bu yeni denetim arayış ve

²⁵⁰ E. Arıkboğa, **Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi**, Ed. B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Kamu Yönetimi Yazıları, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.42-69.

²⁵¹ V. Eren, **Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi, C. 7, S. 25, 2006, s. 255-267.

²⁵² R. Akyel, H. Ö. Köse, **Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği**, Türk İdare Dergisi, Y. 82, S. 466, 2010, s. 9-23.

²⁵³ F. Koçoğlu, 2009, s. 59.

uygulamaları paralelinde geleneksel katı vesayet denetimi anlayışının giderek yumuşadığı görülmektedir. Ancak bu dönüşüm, dünyanın her yerinde ve her örgütte eş zamanlı olarak aynı hız ve içerikte yaşanmamaktadır.

Kamu yönetiminde ve denetiminde yaşanmakta olan bu dönüşüm her ülkede ayrı bir seyir izlemektedir. M. Duggett'e göre, kamu yönetimlerinde değişimin bazı ön koşulları vardır. Bunlar; siyasi liderlikteki değişim, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, özellikle yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler, başarısızlığın kavranması ve yenilenme ihtiyacıdır. Yalnızca bunlardan bir veya ikisi gerçekleştiği zaman değişim olabilir. Duggett, Fransa'daki bürokrasinin çok fazla sayıda ve çok fazla yetkiye sahip olduğu görüşü çerçevesinde "kötü yağlara" saldırı olarak tanımlanan reform çalışmalarının çok kısa zaman içerisinde sona erdiğini söyler. Buna neden olarak da dört önkoşulun hiçbirinin Fransa'da mevcut olmamasını gösterir.²⁵⁴ Yönetimde olduğu gibi denetimde de dönüşümü zorunlu kılan ön koşullar mevcut olmadan, dünyada denetim alanında yaşanmakta olan değişimi ve dönüşümü örnek alıp ülke gerçeklerini gözetmeden aynen uygulamak, Fransa'da olduğu gibi yeniden yapılanma çalışmalarının başarısız sonuçlanmasına neden olabilecektir. Bu kapsamda, Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uygulamaya konan iç denetimin, ilgili kurumlarda etkin olarak uygulanamıyor olması ve uygulamada yaşanan aksaklıklar konuya iyi bir örnek oluşturmaktadır.

²⁵⁴ M. Duggett, **Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar**, Çev. A. A. Akdoğan, O. E. Aslan, Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S. 2, 2002, s. 2-6.

Denetim kavramı yönetimin bir işlevi olması nedeniyle yönetim anlayışında yaşanan değişim ve dönüşümden doğrudan etkilenmesinin yanında zaman içerisinde denetimin çeşitlenmesi ve yoğunlaşması, denetimde kullanılan vasıtaların değişmesi ile bilgi teknolojilerinde yaşanan baş döndürücü gelişmeler de denetim anlayışını ve uygulamalarını dönüştüren diğer faktörlerdir. Şimdi de denetim anlayışının dönüşümünü sağlayan diğer gelişmelere değinelim.

Denetimlerde önceleri tüm iş ve işlemlerin, tüm belgelerin incelenmesi yapılabilirken iş hacminin artması, işlem ve faaliyetlerin karmaşık bir hal alması nedeniyle bu oldukça güçleşmiş, denetçiler artık örnekleme yöntemini kullanmaya ve bu incelemeler sonucunda elde edilen veriler doğrultusunda görüş bildirmeye başlamışlardır.²⁵⁵ Özellikle harcama belgeleri dışındaki iş ve işlemlere ait belgeler üzerinde örnekleme yöntemiyle inceleme yapılması uygulaması, Mülkiye Teftiş Kurulunda da yaygın olarak kullanılmaktadır.

İletişim ve bilgisayar teknolojisindeki gelişmeler, “denetim” konusundaki tüm yargı ve düşünceleri derinden etkilemiştir. Örgütsel yaşamın en önemli işlerinden en küçük işlerine kadar tüm yönlerinin artık merkezci bir planlamayla denetlenebilmesi mümkündür. Hiyerarşinin en üst noktasındaki merkez, maddi ve teknik anlamda etkin denetimin tek sahibi olmuştur. Bir başka deyişle, ast birimlerin uygulamalarıyla ilgili tüm bilgi ve veriler, *online* olarak, ara kademelerde beklemeksizin, merkeze ulaşabilmektedir. Bu veriler, örgütsel görüntüleri yansıtacak şekilde merkezde

²⁵⁵ M. A. Khan, **Performans Denetiminin Esasları**, Çeviri: N. Bağdadioğlu, A. İnan, Sayıştay Dergisi, S. 27, 1997, s. 64.

birleştirilebilmekte ve değerlendirilebilmektedir.²⁵⁶ Bu anlamda, iletişim ve bilgisayar teknolojilerindeki ilerlemeler, denetimin merkezileşmesini kolaylaştırmıştır. Günümüzde, denetim planlarının güncelleştirilmesi; risklerdeki değişikliklerin izlenmesi; denetim el kitaplarına, raporlara, denetim programlarına, talimatlara ulaşılması; çalışma dokümanlarının hazırlanması; denetim biriminin merkezi ve taşradaki diğer denetim elemanları ile iletişim kurulması, pek çok denetim biriminde bilgisayar vasıtasıyla *online* olarak elektronik ortamda sağlanmaktadır.²⁵⁷ Bilgisayar, başta rapor yazımı olmak üzere verileri sınıflandırma, istatistiki tablolar hazırlama, verileri oranlama ve karşılaştırma, hesaplama ve gerekli değişiklikleri kolaylıkla yapabilme gibi birçok yönden denetçilere büyük kolaylık sağlamıştır. Diğer taraftan e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla denetçiler artık denetlenen yere gitme zorunda kalmadan kurumların bilgilerine *online* olarak ulaşabilmektedir. Uzaktan denetim yapmayı özendiren bu imkân, Türkiye’de kimi kamu kurumları tarafından da bizzat kullanılmaya başlanmıştır. Muhasebat Genel Müdürlüğüne bağlı Muhasebat Kontrolörlerinin merkezi denetim uygulamaları konuya örnektir. Mülkiye Teftiş Kuruluna bağlı Mülkiye Müfettişleri de e-içişleri sistemi sayesinde İçişleri Bakanlığına bağlı ve denetime tabi olan birimlerin iş ve işlemlerini kendilerine tanınan kısmi (zaman açısından sınırlandırılmış) yetki sayesinde inceleyebilmektedir. Yine Mülkiye Müfettişleri düzenledikleri raporları, yazıları ve diğer dokümanları e-içişleri üzerinden *online* olarak merkeze göndermekte, tüm birimlerle, bu sistem üzerinden e-imza kullanmak suretiyle, ıslak imzalı çıktıya gerek kalmadan, yazışma

²⁵⁶ K. Fişek, 2005, s. 286-287.

²⁵⁷ B. Özeren, 2000, s. 47.

yapabilmektedirler. Ayrıca, izinler, mal bildirimleri, görevden ayrılış ve göreve başlayışlar gibi birçok işlem de bu sistem üzerinden kolaylıkla yapılabilmektedir. Kısaca, iletişim ve bilgisayar teknolojilerindeki gelişmeler denetim örgütlerinin ve denetçilerin işlerini kolaylaştırmakta, işlerini daha iyi yapabilmeleri için onlara artı zaman kazandırmaktadır.

Özetle; toplumsal sistemin bir parçasını oluşturan örgütlerin birinde yaşanan değişim zincirleme olarak diğerlerini de etkilemektedir. Yönetim ile denetim arasındaki zorunlu, biri diğerinin bir parçası şeklinde, bir ilişkinin varlığı bu etkinin daha güçlü bir şekilde yansımaları sağlamaktadır. Geleneksel yönetimden Yeni Kamu Yönetimine geçiş sürecinde ortaya çıkan bazı hususlar doğrudan denetim anlayışını etkileyerek bu alanda değişim yaşanılmasını kaçınılmaz kılmıştır. (Yaşanan bu değişim ile ilgili ihtiyaç ve beklentilerin gerçekçi bir halk talebinden mi yoksa siyasal bir kısım yönlendirmelerden mi kaynaklandığı hususunu ise ayrıca sorgulamaya değer bir konu olarak görmek gerekir.) Denetim de değişimi zorlayan söz konusu hususlar hesap verebilirlik anlayışında değişim, yönetimde açıklık, halkın yönetime katılımı, yönetimde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, yerindelik ve kalite beklentileri ve yönlendirmeleri olarak nitelendirilebilir. Bu bağlamda denetimde hukuka uygunluk yanında amaca uygunluk ilkesinin bir adım öne çıktığı görülmüş olup kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik tutumluluk, yerindelik ve kalitenin sağlanmasında performans esaslı denetime geçilmeye, ademi merkeziyetçi yaklaşımlarla vesayet denetimi gevşetilmeye, hiyerarşik yapıların esnek ve piyasa temelli örgüt modeline evrilmesiyle hiyerarşik denetimin de azaltılmaya başlandığı ifade edilebilir. Ayrıca, zaman içerisinde

denetimin çeşitlenmesi, karmaşılaşması, denetlenen örgütlerin iş hacimlerinin ve denetime konu doküman sayılarının artması nedeniyle tüm dokümanların incelenmesi şeklindeki denetim uygulamasından, dokümanların örnekleme yöntemiyle incelenmesi şeklindeki denetim uygulamasına doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Yine, iletişim ve bilgisayar teknolojisinde yaşanan değişiklikler, denetimin merkezileşmesini ve merkezin hiyerarşik denetimini kolaylaştırmakta, denetim örgütlerinin ve denetçilerin işlemlerini hızlandırmakta ve basitleştirmektedir. Diğer taraftan, yaşanmakta olan bu dönüşümün, değişimi sağlayan ön koşulların varlığına ve yoğunluğuna göre her ülkede ve her örgütte farklı bir seyir izlediği görülmektedir. Bu anlamda, tüm ülkeleri ve tüm örgütleri topyekûn ve eş zamanlı etkileyen bir dönüşümden söz etmek mümkün değildir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA:

MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU ÖRNEĞİ

Dünyada yönetim ve denetim anlayışında meydana gelen değişiklikler Türkiye’de de etkisini göstermektedir. Bu etkileşim sonucu gerçekleşen yenilikler kapsamında; yaygın özelleştirmeler ile kamunun önemli ölçüde üretim ve pazarlama sektöründen çekilmesi, bağımsız idari otoritelerin kurulması, kamu mali kontrol yapısının değişimi, iç kontrol kapsamında iç denetimin yapılmaya başlanması, bağımsız denetimin geliştirilmesi, bireysel ve kurumsal performans kriterlerinin belirlenmesi ve performans denetiminin yapılmaya başlanması, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması, kamu denetim birimlerinin yeniden yapılandırılması gibi birçok değişimin yaşanmakta olduğu görülmektedir.

Türkiye’de kamu denetimde yeniden yapılanma ile birlikte Mülkiye Teftiş Kurulu özelinde performans denetimi ve denetimde rehberlik uygulamalarına bu bölümde yer verilmiştir. Bu bölümde, Türkiye’de performans denetimi, denetim sorunlarına yer veren raporlarda performans denetimi, 10. Kalkınma Planı ve orta vadeli programlarda performans denetimi, Türkiye’de kamu denetim kurullarında yeniden yapılanma, yasal düzenlemelerde yeniden yapılanma, Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesi ve sonrasına göre Mülkiye Müfettişi raporları, Mülkiye Teftiş Kurulu mevzuatı, Mülki İdare

Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması, Mülkiye Teftiş Kurulunun performans denetimi uygulamaları incelenmiş, ayrıca Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirlerinin karşılaştırması örnekleme yöntemiyle yapılmıştır.

I. TÜRKİYE’DE DENETİMDE YENİDEN YAPILANMA

Günümüzde kamu kesimindeki yönetim anlayışında meydana gelen değişimlere paralel olarak kamu yönetimindeki denetim birimlerinin ve usullerinin de yeni bir yaklaşımıyla ele alınması gerektiği ortaya çıkmıştır.²⁵⁸ Çünkü yönetim anlayışı ile birlikte geleneksel denetim anlayışı da bu süreçte ciddi bir değişime ve dönüşüme uğramıştır. Dünyada yönetim ve denetim anlayışında meydana gelen bu değişikliklerin Türkiye’de de etkisini gösterdiği bilinmektedir. Bu başlık altında, yönetimin geliştirilmesine ve performans denetimine temel olması açısından Türkiye’de değişik kurumlarca düzenlenen raporlardaki yeniden yapılanma önerilerine ve performans denetimi kapsamında ele alınan hususlara yer verilmiştir.

Kamu kesiminde yürütülecek reformları saptamak amacıyla 1972 yılında hazırlanan “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” isimli Rapor’da, erken bir dönemde, adeta zamanının ötesine geçen çok önemli bazı saptamalarda ve önerilerde bulunulmuştur. Rapor’da; denetimlerin büyük ölçüde soruşturmaya dönük olduğu, düzeltici önlemlerin alınamadığı, denetim yoluyla yönetimin geliştirmesinin benimsenmediği,

²⁵⁸ H. Özer, 1997, s. 62.

raporlama sisteminde yetersizlikler olduğu, sistemin etkili bir şekilde işletilemediği, raporların amaçlara uygun biçimde düzenlenmediği, etkinlik ve verimlilik denetiminin gereken biçimde yapılamadığı tespitlerine yer verilmiştir. Yine söz konusu Rapor'da; raporların denetlenen işe uygun, zamanlı ve aksaklıkları giderecek nitelikte olması, raporlar için standart formlar geliştirilmesi, diğer birimlerle karşılaştırmaya imkân verecek şekilde raporların düzenlenmesi, etkinlik denetimi yapacak bir birimin kurulması, denetim verimliliğinin artırılması, denetim sonucunda ortaya çıkan verilerin iyi değerlendirilmesi ve yönetimin geliştirmesinde kullanılması şeklinde önerilere yer verilmiştir.²⁵⁹ Rapor'da, denetim konusunun tüm yönleriyle kapsamlı bir biçimde ele alındığı, çok önemli tespitlerde bulunulduğu, pratikten yola çıkarak kayda değer öneriler getirilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

1988 yılında, Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine, Türk kamu yönetim sistemini geliştirmek amacıyla daha önceden yapılmış olan çalışmaların ne oranda hayata geçtiğini, devam eden sorunların neler olduğunu ve yönetimde ne gibi yeni düzenlemelerin yapılması gerektiğini ortaya koymak için TODAİE tarafından gerçekleştirilen ve 1991 yılında bitirilerek yayımlanan "Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu"nda denetimle ilgili bir kısım saptama ve önerilere yer verilmiştir. Rapor'da, özel kamunun dış denetim uygulamalarının oldukça sınırlı ve etkisiz durumda olduğu, etkinlik denetimi üzerinde gereği gibi durulmadığı, müfettişlerin denetim, soruşturma ve rehberlik görevlerinin bulunduğu ancak rehberlik etme görevinin sürekli olarak ötelendiği şeklinde tespitlerde bulunulmuştur.

²⁵⁹ R. Sanal, 2002, s. 237-240'dan, Y. Okur, 2007, s. 139, 140.

Aynı Rapor'da; denetim, planlar ve hedefler ile mevcut uygulamayı karşılaştırarak aksayan yönleri ve yanlışlıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak önerileri de barındıracak bir yaklaşım içinde düşünülmeli; denetim sonuçları, planların yapılmasında ve uygulama kurallarının tespitinde yol gösterici olmalı; denetim sisteminin etkinliği sağlanmalı; denetimde raporlama sistemi plan ve hedeflere uygun hale getirilmeli; denetim raporları işe uygun, açık, kısa, zamanlı ve anlaşılır olmalı; teşhis ve tespit edilen aksaklıkların düzeltilmesi için alınması gereken önlemleri içermeli ve denetim raporlarının sonuçlarının takip edilmesini sağlayacak bir düzen kurulmalı²⁶⁰ şeklinde ifade edilebilecek önerilere yer verilmiştir. Rapor'da yer alan; denetimde etkinliğin sağlanması, raporların amaca uygun olması, yönetime öneriler getirmesi, plan ve uygulama ilkelerinin belirlenmesinde yol gösterici olması gibi öneriler, düzenlilik denetiminin sınırlarını aşan bir anlayış farklılığını yansıtmaktadır.

1998 yılında, Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Sağlanması İçin Alınması Gereken Önlemlere İlişkin İnceleme ve Araştırma Raporu”nda da çok önemli önerilere yer verilmiştir. Rapora göre; genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları paralelinde uyulması zorunlu denetim standartları hızla belirlenmeli; denetçiler mesleki güvenceye kavuşturulmalı; denetçilerin kariyer yapısı korunmalı; denetim alanı genişletilmeli; uygunluk denetimi yanında performans denetimine geçiş hızlandırılmalı ve yaygınlaştırılmalı; programlı ve periyodik denetimlere ağırlık verilmek

²⁶⁰ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu**, Ankara,1991, s. 21-23.

suretiyle, denetimin caydırıcılığı yeniden sağlanmalı; bilgisayar kullanımına ağırlık verilerek denetimler hızlandırılmalı; denetim görevlilerinin eğitime ağırlık verilmeli, denetim raporlarındaki önerileri yerine getirmeyenlere yönelik yaptırımlar getirilmeli ve denetim sonuçlarının izlenmesini sağlayacak sistemler geliştirilmeli; denetimden yönetimi geliştirmede daha çok yararlanılmasına yönelik tedbirler alınmalıdır.²⁶¹ Bu Rapor'da, açıkça performans denetimine geçişin hızlandırılmasından söz edilmektedir. Yine, denetimde yaşanan dönüşümün en önemli unsurlarından olan teknolojik gelişmelere gönderme yapılarak denetimin hızlandırılması için bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılması önerilmektedir.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları kapsamında Özel İhtisas Komisyonunca 2000 yılında hazırlanan “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda Türk kamu yönetiminde denetim işlevinin yerine getirilmesinde çok ciddi sorunların bulunduğu belirtilmiş ve denetimin işlevinin etkinleştirilmesi için önerilerde bulunulmuştur. Rapora göre; denetçilerin etkinliği artırılmalı; yönetimde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek için yapılmakta olan hukuka uygunluk denetimleri yapılacak performans denetimleriyle desteklenmeli; denetimlerde sistem tabanlı denetim teknikleri kullanılmalı; denetim birimleri arasında iletişim sağlanmalı; ulusal denetim standartları yayımlanmalı, ilgili mercilere önerilerde bulunmak ve böylece denetimde mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere her yıl toplanacak bir “Denetim Şurası” oluşturulmalı; “Denetim Hizmetleri Sınıfı”

²⁶¹ DDK, **Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Sağlanması İçin Alınması Gereken Önlemlere İlişkin İnceleme ve Araştırma Raporu**, Ankara, 1998, s. 247.

oluşturulmalı; denetçiler mali ve idari yönden güçlendirilmeli; çerçeve yasa niteliğinde bir “Türk Denetim Yasası” ihdas edilmeli²⁶² şeklinde önerilere yer verilmiştir. Bu Raporda da hukuka uygunluk (düzenlilik) denetimi yeterli görülmemiş, bu geleneksel denetim anlayışının performans denetimiyle desteklenmesi gerektiği önerisinde bulunulmuştur. Bu Raporda dikkat çeken bir diğer konuda, “Denetim Hizmetleri Sınıfı”, “Denetim Şurası” ve “Türk Denetim Yasası” gibi reform niteliği olan somut önerilerin getirilmiş olmasıdır.

Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, stratejik planlama ve performans kültürünün geliştirilmesi konularında 10. Kalkınma Planı ile orta vadeli programlar kapsamında ele alınan bazı hususlar da konumuz açısından önem arz etmektedir.

06.07.2013 tarih ve 28699 sayılı Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 10. Kalkınma Planı’nda; Sayıştay tarafından stratejik yönetim döngüsüne uygun performans denetiminin yapılması, hizmet kalitesinin ve personel verimliliğinin yükseltilmesi, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi²⁶³ gibi hedeflere yer verilmiştir. 10. Kalkınma Planı’nda, kamu yönetimi ve denetiminde yaşanan anlayış değişikliğinin bir sembolü olarak stratejik planlamadan, performans ölçme, izleme ve değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesinden, personel performansını ölçecek standartlar geliştirilmesinden söz edildiği görülmektedir.

²⁶² DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve YenidenYapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 42.

²⁶³ 10. Kalkınma Planı (2014-2018), s. 51, 52.

13.10.2011 tarihli ve 28083 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış olan Orta Vadeli Program (2012-2014)’da kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılmasına temel amaçlar arasında sayılmıştır. Ayrıca kamu kesiminde stratejik planlar ve performans programları genel çerçevesi içinde izleme, ölçme ve değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesi hususuna yer verilmiştir.²⁶⁴ Yine, 11.10.2015 tarih ve 29499 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmış olan ve 2016-2018 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program’da; kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plan ve performans programlarıyla olan ilişkisinin güçlendirilmesi, kamu idarelerinin faaliyetlerinin, iç kontrol ve iç denetim standartlarına uyum düzeyinin artırılması, etkin bir dış denetimin sağlanması için Sayıştay’ın uygulama alt yapısının güçlendirilmesi, bütün KİT’lerde (kamu iktisadi teşebbüsleri) iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin kuruluş sürecinin tamamlanması ve iç denetim birimlerinin etkin hale getirilmesi hususları hedef olarak belirlenmiştir.²⁶⁵ Orta vadeli programların hedefleri arasına, kamu yönetim reform sürecinin sürdürülmesi konusunun konması, kamu yönetiminde stratejik plan, performans programı, iç kontrol ve iç denetim gibi hususlara ağırlıklı olarak vurgu yapılmış olması son derece dikkat çekicidir. Bu anlamda, yapılan kalkınma planları ve orta vadeli programlarda reformist bir tutumun benimsenmiş olduğu görülmektedir. Artık geleneksel yönetim ve denetim anlayışından sıyrılarak performans temelli uygulamaları yaygınlaştırmak, bir hedef olarak belirlenmeye başlanmıştır.

Yukarıda incelenen raporlardan da anlaşılacağı üzere, farklı kurumlar tarafından farklı zamanlarda yapılan araştırma raporlarıyla Türk kamu

²⁶⁴ Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014), s. 60, 61.

²⁶⁵ Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018), s. 15, 16.

yönetimi ve denetiminde görülen eksiklikler teşhis ve tespit edilmiş, yapılması gerekenler konusunda da öneriler getirilmiştir. Yapılan plan ve programlarda da bu raporlardaki (erken dönemde ve zamanının ötesine geçen) öneriler geç de olsa dikkate alınarak performansa dayalı bir yönetim ve denetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi hedeflenmiştir. Diğer taraftan, raporlarda dile getirilen önerilerden bir kısmının ise henüz realize edilmediğini ve somutlaşmadığını da ifade etmek gerekir.

A. Yasal Düzenlemelerde Denetimde Yeniden Yapılanma

Türk kamu mali yönetimi ve denetimi sistemine yönelik Cumhuriyet döneminde yapılan ilk önemli düzenleme 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. Kamu mali yönetimi ve denetimi açısından anayasa niteliğinde olan bu Kanun, küçük sayılacak bir kısım değişikliklerle uzun yıllar uygulanmıştır. Bu süre içerisinde dünyada kamu mali yönetimi ve denetimi anlayışında büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Yaşanan bu dönüşüm çerçevesinde, kamusal kaynakların kullanılmasında benimsenen dört temel ilkenin bulunduğu ifade edilebilir. Bunlar; hesap verme sorumluluğu, mali işlerde saydamlık, performans temelli çok yıllık bütçelemedir. Bu dört ilke üzerine oturan bir bütçeleme anlayışı ile kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliğin ve verimliliğin artacağına ilişkin dünyada yaygın bir anlayış vardır.²⁶⁶ Dünyada yaşanmakta olan bu gelişmelerin etkisi ile Türkiye'de yapılan en köklü değişiklik 5018 sayılı Kamu

²⁶⁶ A. Kesik, **Bilgi Çağında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması**, Editörler: A. Nohutçu, A. Balci, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 104.

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Türk kamu mali yönetim ve kontrol sistemini Avrupa Birliği standartlarına uyumlu hale getirmek için hazırlanan bu Kanun, 10.12.2003 tarihinde yasalaştırılmış olup 1 Ocak 2005 tarihinde tam olarak yürürlüğe girmiştir. Kanun yaklaşık seksen yıldır uygulana gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini alarak yeni bir kamu mali yönetimi ve denetimi anlayışı getirmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; ekonomiklik, verimlilik, etkinlik, harcama öncesi kontrolü içeren mali kontrol sistemi, stratejik plan, stratejik planlama ve performans bütçeleme, orta vadeli mali plan, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, iç kontrol sistemi ve performans denetimi²⁶⁷ gibi önemli kavram ve uygulamaları içermektedir. Kanun'da ele alınan konular, yönetim ve denetim anlayışında yaşanmakta olan değişimi yansıtmaktadır.²⁶⁸ Örgütlerin kaynakları, orta ve uzun vadeli hedefleri ve öncelikleri ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile yeni yönetim anlayışının ve performans denetiminin temel altyapısının oluşturulması hedeflenmiştir. Performans bütçeleme konusu da stratejik planla bir bütünlük içerisinde değerlendirilmelidir. Kanun'un 9'uncu maddesinde "stratejik planlama ve performans bütçeleme" konuları özel olarak ele alınmıştır. Bu düzenlemelerin, performans denetimi için bir altyapı hazırladığı açıktır. Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, yönetim ve denetim anlayışındaki değişimin en önemli unsurlarındandır.²⁶⁹ Kanun'da,

²⁶⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 1.

²⁶⁸ ibid, m. 3.

²⁶⁹ ibid, m. 5, 8.

sorumluluk kapsamı, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde etme ve kullanma olarak belirlendiği görülmektedir. Hukuka uygunluğun yanında performansın da hesap verme sorumluluğu sınırları içinde değerlendirilmesi, yönetim ve denetim alanında yaşanan dönüşümün somut ve açık bir ifadesidir. Kanun'un 5'inci kısmı "iç kontrol" sistemini düzenlemektedir.²⁷⁰ Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin amacı ise Kanun'un 68. maddesinde tanımlanmıştır.²⁷¹ Bu tanımlar ışığında dış denetimin aynı zamanda yüksek denetim, Sayıştay'ın da yüksek denetim kurumu olduğu ifade edilebilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Türk Kamu Yönetimi ve Denetimi mevzuatına performans yönetimi, bütçeleme ve denetimi kavramları girmiştir. Kamu kurumlarının gerek Sayıştay'ca yapılacak dış denetimlerinde, gerekse iç denetimlerinde performans denetiminin yapılması hedeflenmiştir. Bu düzenlemeler ışığında performans denetiminin amacı ise, kaynakların etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini tespit etmek ve kurumun planlanan hedeflerine ulaşmada kamuoyuna ve üst yönetime, bağımsız, güvenilir bilgi ve öneriler sağlamak²⁷² suretiyle gelişmelerin önünü açmak şeklinde anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrasında bu Kanun'un içeriğine ve getirdiği yeni kavramlara uygun olarak zaman içerisinde birçok kanun değişikliği yapılmıştır. Türk kamu mevzuatına

²⁷⁰ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 63.

²⁷¹ ibid, m. 68.

²⁷² M. Özgan, S. Ateş, 2007, s. 17.

kazandırılan kanunlardan biri de 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanun'da denetimin kapsamı, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak ifade edilmektedir. İç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer yönetsel işlemlerinin hukuka uygunluk açısından, İçişleri Bakanlığı, tarafından denetleneceği, denetime ilişkin sonuçların meclisin bilgisine sunulacağı ve kamuoyuna açıklanacağı²⁷³ hususlarına ayrıca yer verilmektedir. Kanun, yönetim anlayışı olarak stratejik yönetimi benimsemektedir. Bunun unsurları olarak, stratejik planlama, performans programı, performans dayalı bütçeleme, katılım, norm kadro gibi kurallar öne çıkmaktadır. Öne çıkan bu kavramlar, kamu yönetimi ve denetimindeki anlayış değişikliğinin en somut kanıtlarını oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza giren ve yukarıda 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında ele alınan konular, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 2010 yılında çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da benzer şekilde ele alınmıştır. Bu konulara ilave olarak bir kısım yenilikler de getirmiş olan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'ndan biraz daha söz etmek yararlı olacaktır.

2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'ın denetim alanı oldukça genişletilmiştir. Askeri kurumların teftişi ile

²⁷³ 5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25873, m. 54, 55.

yerel idarelerin harcama denetimleri²⁷⁴ bu kapsamda örnek gösterilebilir. Belediyelerin harcama denetimi daha önce İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunca yapılmakta iken bu yetki Sayıştay'a geçmiştir. Bu değişiklik ile İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi etkinliği azaltılmıştır. Vesayet denetiminin gevşetilmesi, dünyada denetim anlayışında yaşanan dönüşüm ile paralel bir nitelik göstermektedir. Diğer taraftan, yapılan bu düzenleme, yerel yönetimlerin özerkliği doğrultusunda atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

Sayıştay tarafından yapılan denetim, düzenlilik denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır. Sayıştay Kanunu'nda performans ölçüm sistemleri oluşturma görevi ise Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kuruluna verilmiştir. Bir diğer önemli konu ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk doğurmayacağı hükmüdür.²⁷⁵ Bu hüküm, Sayıştay tarafından yapılan performans denetimini, etkinlik ve gereklilik anlamında tartışılır hale getirmiştir.

Bir diğer yasal düzenleme ise 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. 5176 Sayılı Kanun; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı organları ve üniversiteler hariç, diğer bütün kamu kurumlarını ve kamu görevlilerini kapsamaktadır.²⁷⁶ Etik

²⁷⁴ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 19.12.2010, Sayı: 27790, m. 4.

²⁷⁵ ibid, m. 2, 7, 31, 34, 36.

²⁷⁶ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Tarih: 08.06.2004, Sayı: 25486, m. 1.

kuralların yasal düzenlemeler içine girmesi, genel olarak yönetim anlayışının değişmesi açısından önem arz etmektedir. Kamu hizmeti anlayışının gelişmesine katkıda bulunmakta olan etik kuralları ile kamu yararı genel çerçevesi içerisindeki takdir yetkisinin kullanılmasında, keyfiliğin önüne geçilmesi amacı güdülmektedir. Etik kurallar, kaliteli ve yerinde bir yönetimin ve denetimin sağlanması için önemli bir katkı sunmaktadırlar. Etiğe aykırı davranış tespit edilen kamu görevlilerinin kamuoyu ile paylaşılması uygulaması, etik kurallarına uyulması açısından değerlidir. Etik kurallarının oluşturulması, etik kurallarının tespit edilmesi ve kamu görevlilerinin bu kurallara uygun davranıp davranmadığının izlenmesi konusu, yönetim ve denetim anlayışındaki değişimin somut bir başka sonucu olarak görülebilir.

Türkiye’de performans yönetimi ve denetimine yönelik yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yeni yasal düzenlemeler zaman içinde yapılmaktadır. Diğer yandan, yönetim ve denetime ilişkin yasal değişiklikler, uluslararası kuruluşlar ve birlikler tarafından da dayatılmaktadır. Bu ise bütünlükçü bir yaklaşımla planlı bir değişim yerine parçalı bir yapılanmayı getirmektedir.²⁷⁷ Bütünlükçü bir anlayışla, planlı ve eş zamanlı olarak yasal düzenlemelerin yapılması ve bu doğrultuda kurumların yapılanması, atılan reform adımlarının performansını ve başarısını artıracaktır. Ayrıca, performans denetiminin yerleşmesi ve geliştirilmesine ilişkin yeni yasa çalışmalarında, denetim elemanlarının aktif olarak yer alması, denetimde dönüşüm sürecini hızlandıracak, yönetimin iyileştirilmesine ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine katkıda bulunacaktır.

²⁷⁷ M. Özgan, S. Ateş, 2007, s. 143-151.

B. Türkiye’de Kamu Denetim Kurullarında Yeniden Yapılanma

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun çerçevesinde şekillenmiş olan Bakanlık denetim birimleri ile ilgili reform niteliğinde yapılan en önemli düzenlemeler, 06.04.2011 tarih ve 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve bazı bakanlıkların teşkilat yapısını yeniden düzenleyen bazı kanun hükmünde kararnamelerin denetime ilişkin hükümleridir. Yapılan düzenlemeleri daha iyi anlayabilmek için kurumsal bazda konuyu ele alıp irdelemek yararlı olacaktır.

663 Sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) ile Sağlık Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur.²⁷⁸ Sağlık Bakanlığı teşkilat yapısındaki değişiklikler ve buna bağlı olarak Denetim Hizmetleri Başkanlığının görevleri incelendiğinde “performans denetimi” anlayışının öncelenmiş olduğu ve performans değerlendirme sisteminin geliştirildiği görülmüştür.

665 Sayılı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuştur.²⁷⁹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı teşkilat yapısındaki değişiklik ile ihdas edilen Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının isimlendirilmesinden de anlaşılacağı üzere denetimde “rehberlik” konusu ön planda tutulmuştur. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kadrosuna atanmanın müşterek kararname ile yapılacağı düzenlenmiş böylece klasik teftiş kurulu başkanlıklarına atamalardaki usul devam ettirilmiş,

²⁷⁸ 663 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2011, Sayı: 28103, m. 16, 41.

²⁷⁹ 665 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2011, Sayı: 28103, m. 10, 16.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının Bakanlık teşkilatı içindeki statü gücü korunmuştur.

652 Sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Denetim Başkanlığı kurulmuştur.²⁸⁰ Milli Eğitim Bakanlığı teşkilat yapısındaki bu değişiklikle ile Bakanlık Teftiş Kurulunun ismi Rehberlik ve Denetim Başkanlığı şeklinde değiştirilmiştir. Rehberlik ve Denetim Başkanlığının düzenlenmiş olan görevlerinden ve isimlendirilmesinden de açıkça anlaşılacağı gibi “rehberlik” konusu Başkanlığın diğer görevlerinin oldukça önünde tutulmuştur. Ayrıca bu yeni yasal düzenleme ile Başkanlık, performans denetimi konusunda da görevlendirilmiştir.

644 Sayılı KHK ile evre ve şehircilik Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuştur. Ancak, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev tanımında klasik teftiş, inceleme, soruşturma görevlerine yer verilmiş olduğu,²⁸¹ “rehberlik” ve “performans denetimi” kavramlarına ise çok fazla yer verilmemiştir.

633 Sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur. Denetim Hizmetleri Başkanlığının görev tanımına bakıldığında “performans denetimi” ve özellikle de “rehberlik” konularına ağırlıklı olarak yer verilmiş olduęu²⁸² görülmektedir.

661 Sayılı KHK ile 3201 sayılı Kanun’da yapılan bu değişiklikle performans değerlendirmesi konusu Emniyet Genel Müdürlüğü açısından

²⁸⁰ 652 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 14/9/2011, Sayı: 28054, m. 6, 17.

²⁸¹ 644 sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 04.07.2011, Sayı: 27984, m. 6, 14.

²⁸² 633 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958, m. 6, 12.

yasalaştırılmıştır. Artık bireysel performans personelin yeterlilik ve ehliyetinin tespitinde, terfiinde, branş işlemlerinde, atanmasında, ödüllendirilmesinde ve eğitiminde kullanılır hale gelmiştir.²⁸³

Yukarıda ayrıntıları verilen yasal düzenlemeler ile hem idare yapısında ciddi anlamda değişiklikler yapılmış hem de denetim teşkilat yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Bakanlık teftiş kurullarının isimleri farklılaştırılmış, kimi bakanlıklarda “rehberlik” kimi bakanlıklarda ise “performans denetimi” konusu ön plana getirilmiş, teftiş kurullarının bağlılıkları, müfettişlerin atanmaları ile görev ve sorumlulukları konusunda da bir kısım değişiklikler olmuştur. Yeni düzenlemeler ile bakanlık teftiş kurullarının yerini “Denetim Hizmetleri Başkanlığı”, “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” veya “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” almıştır. Yeni yasal düzenlemeler ile teftiş kurullarına verilen yeni isimlerden de anlaşılacağı gibi “rehberlik”, “denetim hizmeti” veya “performans denetimi” konusu ön plana çıkarılmaktadır. Yapılan bu yasal değişiklikler ile “düzenlilik denetimi” ve “hukuka uygunluk denetimi” anlayışından, “denetim hizmeti”, “rehberlik” ve “performans denetimi” anlayışına doğru bir dönüşümün yaşandığı görölmektedir.

²⁸³ 661 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2011, Sayı: 28103, m. 16.

II. MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU ÖZELİNDE DENETİMDE YENİDEN YAPILANMA

A. Mülkiye Teftiş Kurulu

İçişleri Bakanlığı teşkilatı içinde yer alan ve doğrudan İçişleri Bakanına bağlı olarak çalışan Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel olarak yaşadığı değişim sürecinin anlaşılması ancak İçişleri Bakanlığının tarihsel olarak yaşadığı değişim süreci ile birlikte izlemekle mümkün olacağından dolayı konuya İçişleri Bakanlığının tarihine kısaca değinmekle başlayalım.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, İçişleri Bakanlığının bugün yürütmekte olduğu görevler, Sadaret Kethüdası (kâhya) tarafından görülmekteydi. II. Mahmut tarafından yapılan reformlar sonrasında (1835 yılında), Sadaret Kethüdası tarafından görülen işleri yürütmek üzere Umuru Mülkiye Nezareti kurulmuştur. 1837 yılında ise Umuru Mülkiye Nezaretinin isimi Dâhiliye Nezareti olarak değiştirilmiştir. 1839 tarihinde Dâhiliye Nezaretinin görevleri tekrar Sadaretin üzerine bırakılarak Nezaret lağvedilmiştir. 1866-1871 tarihleri arasında Dâhiliye Nezareti tekrar örgütlenmiş ve sonrasında da lağvedilmiştir. 1871-1876 tarihleri arasında Dâhiliye Nezareti tarafından görülen işler Şuray-ı Devletin Mülkiye Dairesi tarafından yürütülmüştür. 1876 yılında üçüncü kez kurulan Dâhiliye Nezareti ancak 1877 yılında faaliyete geçebilmiştir.²⁸⁴ Tarihi süreç içinde bir kısım isim

²⁸⁴ http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47, 23.01.2013.

değişiklikleri olmakla birlikte bugünkü İçişleri Bakanlığının temelinde işte bu Dâhiliye Nezareti vardır.

3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı, Osmanlı kamu denetimi açısından önemli bir dönüm noktası olduğundan dolayı şimdi de Ferman sonrası gelişmelere yer verelim.

Tanzimat Fermanında bahsi geçen başta vergi olmak üzere devletin öncelikli hedeflerinin hayata geçirilmesi, dönemin Osmanlı yönetiminin de önceliği olmuştur.²⁸⁵ Ferman, iltizam sistemine karşı bir söylem geliştirerek mali güce göre vergi toplamayı esas almıştır. Ferman ek hükümler ile yapılan devlet harcamalarını da söz konusu etmiş ve yeni bir bakış açısı ile masrafların kayıt altına alınması ve kanuniliği üzerinde durmuştur.²⁸⁶ Bu Fermanla Batının liberal düşüncelerinin Osmanlı topraklarına girmiş olduğu söylenebilir. Batı'yı tanıyan ve bu yeni gelişmelere ivme kazandıran bir kısım Osmanlı bürokrati, Ferman maddelerinin halk tarafından anlaşılmasını yaygınlaştırmak ve halkın bu süreci nasıl algıladığını öğrenmek için teftiş mekanizmasına başvurmuştur.²⁸⁷ Bu anlamda, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye üyelerince "Teftiş Talimatnamesi" başlığında bir talimatname hazırlanmıştır.²⁸⁸ Talimatname ile müfettişlerin özellikle muhasıllık meclislerinin olduğu yörelere yönlendirilmesi ve dolayısıyla yörelerin önde giden kişilerle konuşularak onların reformlar konusunda aydınlatılması hedeflenmiştir. Müfettişlerin örnek davranış sergilemesi beklenirken en küçük

²⁸⁵ M. Çadırcı, 1997, s. 190.

²⁸⁶ ibid, 1997, s. 5.

²⁸⁷ A. Lutfi Efendi, **Vak'anüvis Ahmet Lütfi Efendi Tarihi**, YKY Yay., İstanbul, 1999, s. 1051.

²⁸⁸ M. Aydın, **Ahmed Arif Hikmet Beyefendi'nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği ve Teftiş Defteri**, Belleten, C. LVI, S. 215-217, 1997, s. 69-165.

bir pürüzde dahi Bab-ı âli ile iletişime geçilmesi istenmiştir. Reform çalışmalarının başarısı doğrudan ilgili memurların sadakatli tutumları ile ilişkilendirilmiştir.²⁸⁹ Anadolu ve Rumeli'ye tayin edilecek müfettişlerden; vali, kaymakamların ve kaza müdürlerinin denetlenmesi, kusurlu görülenlerin merkeze bildirilmesi, başarılı olanların ödüllendirmesi, hazine gelirlerinin zamanında toplanıp ödenmesi, devlet malının kötüye kullanılmasının engellenmesi ve memurların ticaret yapmalarının engellenmesi istenmiştir.²⁹⁰ Mülkiye müfettişlerinin günümüzdeki yetkilerinden farklı olarak müfettişlerin devlet gelirlerinin toplanması ve harcanması gibi mali konularda da yetkilendirilmiş oldukları, ayrıca devlet kaynaklarının kullanımında bir çeşit yerindelik denetimi de yapmalarının istenmiş olduğu görülmektedir.

Tanzimat'ta alınan kararların yerelde nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla Anadolu'ya ve Rumeli'ye müfettiş gönderilmesi uygulamasından 1841 yılında vazgeçilmiş, 1842 yılında uygulama tekrar başlatılmış sonrasında tekrar vazgeçilmiştir. 1850 yılında ise teftiş sistemi tekrar ele alınmıştır. Vali ve mutasarrıfların arasından seçilen müfettişlerin hazırlanan bir talimatla görev ve yetkileri belirlenmiştir. Müfettişler, başarılı vali, kaymakam ve kaza müdürlerini taltif etmek, kusurlu olanların adlarını merkeze bildirmek ve haklarında gerekli işlemi yapmak üzere görevlendirilmişlerdir.

Dâhiliye Nezaretinin görevlerini belirleyen 1869 tarihli belgede teftişte ilk adım sayılabilecek teftiş ile ilgili görevlerden söz edilmiştir. Mülkiye

²⁸⁹ M. Özay, R. Akalan, K. Turgut, **Araştırma İnceleme Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 60/27, Ankara, 28.12.2007, s. 6.

²⁹⁰ M. Çadircı, 1997, s. 198-199.

müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salnamede yer almıştır. 1908 yılında meşrutiyetin ilanı ile birlikte ise daimi mülkiye müfettişliği kadroları ihdas edilmiştir.²⁹¹ Balkan Savaşı'nı takip eden süreçte Avrupalı devletlerin reform istekleri geniş çaplı yönetsel reformları kaçınılmaz kılmıştır. Bu kapsamda Vilayat Kanunu ilan edilmiştir. Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 1913 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Mülkiye müfettişleri için 4 Aralık 1913 tarihinde bir tüzük hazırlanmıştır. 1915 tarihinde ise Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname çıkarılmıştır. Dâhiliye Nezareti'nin işlerini denetlemekle sorumlu kılınan mülkiye müfettişleri "Heyet-i Teftişiyeye Kalemî" adı verilen bir müdüriyet çatısı altına alınmıştır.²⁹² Osmanlı İmparatorluğu, kaybettiği Balkan Savaşı sonrasında imzaladığı Yeşilköy Anlaşması ile doğuda iki vilayetin oluşturularak başlarına iki yabancı umum müfettişin geçirilmesini kabul etmek zorunda kalmıştır. Hazırlanan Umum Müfettişlik Talimatnamesi ile Vilayet Kanunu ilişkilendirilmiş ve mülkiye müfettişleri söz konusu umum müfettişlerin emrine verilmiştir. Ancak 1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın çıkması üzerine umum müfettişlik düzenlemeleri rafa kaldırılmıştır. Osmanlı döneminde görev yapan mülkiye müfettişlerinin bir kısmı milli mücadeleye katılmış ve milli mücadele sonrası intibaklarını yaptırarak müfettişlik görevlerine devam etmişlerdir.²⁹³ 3 Mayıs 1920 tarihinde İcra Vekilleri Heyetinin Suret-i Teşekkülü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun ile Dâhiliye nezaretinin ismi Dâhiliye Vekâleti olarak değiştirilmiştir. Dâhiliye Vekâletinin Teşkilat şeması da bu Kanun ile yeniden

²⁹¹ http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47, 23.01.2013.

²⁹² M. Özay, R. Akalan, K. Turgut, 2007, s. 16, 17.

²⁹³ ibid, s. 23-29.

düzenlenmiştir. Bu şemada bazı değişiklikler yapılmakla birlikte Osmanlı dönemindeki teşkilat yapısına genelde sadık kalınmıştır.²⁹⁴ Mülkiye Teftiş Heyeti 1921 yılında kaldırılmış ancak denetimlerde görülen eksiklikler üzerine 29.01.1922 tarih ve 1347 sayılı Teftiş Heyeti Reisliğinin Yeniden Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı ile tekrar oluşturulmuştur.²⁹⁵ 1923–1927 yılları arasında, üç sınıf halinde teşkilatlanan mülkiye müfettişleri vilayet merkezlerinde görev almışlar ve düzenli olarak teftiş yapmışlardır. 1921 Tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda umumi müfettişlikler hakkında bir hüküm bulunmasına rağmen 1924 Anayasa’sına bu yönde bir hüküm konulmamıştır. Umum müfettişlikler, 26 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı Umumi Müfettişliklerin Teşkiline Dair Yasa ile tekrar kurulmuştur. Umumi müfettişlerin bulunduğu illerde mülkiye müfettişleri umumi müfettişe bağlı olarak çalışmıştır. Umumi müfettişlik eyalet valiliğine benzer bir sistemdir. Umumi müfettiş, bulunduğu bölgedeki en büyük mülki idare amiridir. Umumi müfettişin görevi kendi bölgesinde asayiş ve inzibatı sağlamaktır.²⁹⁶ Umumi müfettişlikler kurulmadan önce mülkiye müfettişlerinin mülki müşavir olarak görev yaptığı da bilinmektedir.²⁹⁷ 1923-1944 yılları arasındaki dönemde, (1915 tarihli) Umuru Mülkiye Heyeti Teftişiyesinin Sureti Teşkil ve Vezâifi Hakkında Nizamname ile Mülkiye Heyeti Teftişiyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname’ye göre işler yürütülmüştür. Bu Nizamname ve

²⁹⁴ İçişleri Bakanlığı, **Cumhuriyetin 50. Yılında İçişleri Bakanlığı**, (Bakanlık Yayını), Ankara, 1973, s. 9.

²⁹⁵ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D. 1, C. 28, s. 2.

²⁹⁶ M. Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, Yurt Yayınları, İstanbul, 1999 s. 179.

²⁹⁷ A. Özmen, **Genel Müfettişlikler Hakkında Genel Bir Düşünce**, İdare Dergisi 1947, s. 237, 238.

Talimatname 1944 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yeni Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi, 1944 yılında yürürlüğe girmiştir. 1944 tarihli Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi önceki Nizamname'den daha kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Önceki Nizamname'den farklı olarak Mülkiye Müfettişleri üç sınıf olarak derecelendirilmiş ve mülkiye müfettişlerinin her vilayette bulunması uygulamasından vazgeçilmiştir. Müfettişlerin kıdem esasına göre görev yapmasına ilişkin hükümler, bu yeni Nizamname'nin getirmiş olduğu yenilikler arasında yer almıştır. Önceki nizamnamede var olan iskân işlerinin teftişi, sıhhiye işleri ve ceza ve tevkif evlerinin teftişi yeni Nizamname'de yer almamıştır. Köy işlerinin teftişi başlığı ise yeni Nizamname'de ilk kez düzenlenen konulardandır.²⁹⁸ Bununla beraber, Mülkiye Teftiş Heyeti açısından bu Nizamnamenin getirmiş olduğu en önemli yenilik, teftiş alanının önemli ölçüde daraltılmış olmasıdır. Uygulamaya açıklık getirmek üzere Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi'ne dayanılarak 19.03.1944 tarihli Mülkiye Müfettişleri Tarafından Yapılacak Tahkikata Dair Yönetmelik çıkarılmış ve 1967 yılına kadar uygulanmıştır. Yine Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi'ne dayanılarak 15.2.1946 gün ve 398/7 sayılı Mülkiye Müfettişlerinin Merkezlerine ve Grup Halinde Yapacakları Teftişlere Dair Yönerge çıkarılmış ve 1963 yılına kadar uygulanmıştır. 19.04.1967 tarihinde İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ile Mülkiye Müfettişleri Tarafından Yapılacak İnceleme ve Soruşturmaya İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 1967 tarihli bu yönetmelikler ile 1944 tarihli Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁹⁸ 3/453 sayılı Kararname, Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi, Tarih: 18.2.1944.

Bugün yürürlükte olan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 3152 sayılı Kanuna bağlı olarak da 01.08.1985 tarihinde Bakanlar Kurulunun 85/9750 nolu kararı ile İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü kabul edilerek 12.09.1985 tarih ve 18866 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.²⁹⁹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ise 15.06.1989 tarih ve 20196 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Daha önceki Yönetmelik’te İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu ibaresi kullanılırken bu Yönetmelik’te Mülkiye Teftiş Kurulu ibaresi kullanılmıştır.³⁰⁰ 18.02.1992 tarihinde İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Görev ve Çalışma Yönergesi, 18.04.2011 tarihinde de Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporların Değerlendirilmesi, Takibi ve Sonuçlandırılması Hakkında Yönerge yürürlüğe konulmuştur. Bu yönergeler halen yürürlüktedir.

1999 yılında 24.02.1329 gün ve 1751 sayılı Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat yürürlükten kaldırılarak yerine 04.12.1999 gün ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmaları Hakkında Kanun ikame edilmiştir.³⁰¹ Müfettişler, önceki Kanun’a göre yaptıkları soruşturmalarda fezleke şeklinde rapor düzenlerken, şimdi yeni Kanun’a göre “ön inceleme raporu” şeklinde rapor düzenlemeye

²⁹⁹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Resmi Gazete, Tarih: 12.09.1985, S. 18666.

³⁰⁰ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 15.06.1989, S. 20196.

³⁰¹ İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu 2002 Yılı Brifingi.

başlamışlardır. Bu durum müfettişlerin düzenledikleri soruşturma raporlarının hukuki etkinliğini azaltan bir gelişme olmuştur.

Mülkiye Teftiş Kurulunun etkinliğini azaltan diğer bir mevzuat değişikliği de 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili hükümlerinin 2005 yılında yürürlüğe girmesinden sonra Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından (köylere hizmet götürme birlikleri hariç) hesap denetimi yapılması uygulamasına son verilmiştir. Hesap denetimi yetkisinin Mülkiye Teftiş Kurulundan alınmış olması, önemli bir yetki aşınması olarak değerlendirilebilir.³⁰² Ayrıca, İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi uygulamalarının, bu gelişmeyle azaltılmış olduğu söylenebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından (hükümet programlarında 2006 yılından itibaren ağırlıklı olarak yer alan) KÖYDES (Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi) çalışmalarının yerelde incelenmesi için bu çalışmalara özgü olarak KÖYDES projesi denetimleri yapılmaktadır. Bu denetimlerde; öncelikle KÖYDES programı kapsamında il ölçeğinde hedeflenen projelerin gerçekleştirme durumuna bakılmakta, yani sonuç odaklı bir yaklaşımın gereği olarak etkinlik denetimi yapılmakta, diğer taraftan tahsis edilen ödeneklerin yerinde, verimli ve tutumlu harcanıp harcanmadığı hususu, eldeki sayısal veriler, yerelde teknik elemanlar aracılığı ile yapılan denetimler ve hizmet alan vatandaşlarla yapılan mülakatlar ile tespit edilmeye çalışılmakta ve KÖYDES projesinin incelenen il ölçeğindeki başarı durumu, aksayan yönlerle

³⁰² İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu 2006 Yılı Brifingi.

birlikte ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu denetimler, Mülkiye Teftiş Kurulu açısından yeni bir denetim alanı anlamını taşımaktadır. Ancak bu yeni denetim alanı kuşkusuz KÖYDES projesinin müstakbel ömrü ile sınırlı olacaktır.

Müfettişlerin daha hızlı ve etkin teftiş ve soruşturma yapabilmeleri için bilgisayar ve internet teknolojisinden faydalanmaları sağlanmaktadır. Bilgisayar, başta rapor yazımı olmak üzere verileri sınıflandırma, istatistiki tablolar hazırlama, verileri oranlama ve karşılaştırma, hesaplama ve gerekli değişiklikleri kolaylıkla yapabilme gibi birçok yönden müfettişlere büyük kolaylık sağlamıştır. Kamu hizmetlerinin internet üzerinden sunulması³⁰³ anlamına gelen e-devlet uygulamaları kapsamında İçişleri Bakanlığında da e-içişleri projesi geliştirilmiş ve elektronik imza ile desteklenmiştir. 2013 yılından itibaren ise e-içişleri projesi içindeki Mülkiye Teftiş Kurulu modülleri müfettişler tarafından aktif olarak kullanılmaya başlanmıştır. Mülkiye Teftiş Kuruluna bağlı mülkiye müfettişleri e-içişleri sistemi sayesinde İçişleri Bakanlığına bağlı ve denetime tabi olan birimlerin iş ve işlemlerini kendilerine tanınan kısmi (zaman açısından sınırlandırılmış) yetki sayesinde inceleyebilmektedir. Mülkiye müfettişleri düzenledikleri raporları, yazıları ve diğer dokümanları e-içişleri üzerinden *online* olarak merkeze göndermekte, tüm birimlerle, bu sistem üzerinden e-imza kullanmak suretiyle, ıslak imzalı çıktıya gerek kalmadan, yazışma yapabilmektedirler. Yine, izinler, mal bildirimleri, görevden ayrılış ve göreve başlayışlar gibi birçok işlem de bu sistem üzerinden kolaylıkla yapılabilmektedir. Ayrıca mülkiye müfettişleri, bilgi

³⁰³ R. Altınok, **Kaliteli Hizmet Sunumunun Bir Aracı Olarak e-Devlet**, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayını, Ankara, 2003, s. 513.

teknolojilerinde yaşanmakta olan bu değişim ile mevzuatta yapılan değişikliklerin anlaşılması ve uygulama birliğinin sağlanması için mesleki seminerler kapsamında hizmet içi eğitime tabi tutulmaktadırlar.

Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihine bakıldığında süreç içerisinde yaşanmış olan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmelerden fazlasıyla etkilenmiş olduğunu, çok geniş yetkilerle donatıldığı dönemler olduğu gibi kapsına kilit asıldığı dönemlerin de olduğunu görmekteyiz. Siyasal krizlerin yaşandığı ara dönemlerde müfettişlerin etkinliğinin artabileceği gibi azalabileceğini de görmekteyiz. Bir başka ifadeyle siyasi irade tarafından müfettişlere yeni görev ve yetkiler verilebilirken mevcut görevlerinin askıya alınabildiği de olmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından her yıl düzenli olarak üç kez düzenlenen rutin teftiş uygulamalarının 2014 yılı ve sonrasında askıya alınarak mülkiye müfettişlerinin etkinliğinin azaltıldığını ancak özel denetim uygulamaları (belediye denetimleri) ile soruşturma ve denetim konusunda verilen ilave görevler (iç güvenlik birimleri soruşturmaları ve iç istihbaratın denetimi) ile müfettişlerin etkinliğinin artırıldığını ifade edebiliriz.

Diğer taraftan, 1970'li yıllarda (ekonomik ve siyasal gelişmeler ışığında) tohumu atılan, 1980'li yıllarda somut siyasal harekete dönüşen ve 1990'lı yıllar ve sonrasında ise yaygınlaşan yeni kamu yönetimi ve denetimi anlayışının süreç içinde Mülkiye Teftiş Kurulu mevzuatına da yansıdığı görülmektedir. 1985 ve 1989 yıllarında güncellemesi yapılan (kanun, tüzük, yönetmelik) ve ayrıntılarına bir sonraki konu başlığı altında yer verilecek mevzuat çalışmalarında, Mülkiye Teftiş Kurulunun geçmişten gelen statü

gücü ve düzenlilik denetimine ilişkin görevleri muhafaza edilmekle birlikte, performans ve rehberlik gibi konulara da yer verilmiştir. Mevcut mevzuatın düzenlilik denetimini önceleyen genel niteliğinden dolayı özellikle performans denetimi ile ilgili eksik kalan hususların Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yayınlanan görev emirleri ile giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yeni yönetim ve denetim anlayışının somut bir örneği olarak hazırlanmakta olan İçişleri Bakanlığı stratejik planlarında sözü edilen performans kriterlerinin geliştirilmesi ve denetimin bu kriterlere göre yapılması hedefinin gerçekleştirilmesi konusu, geleceğe dönük bir mevzuat güncelleme çalışması yapılması hususunu zorunlu kılmaktadır. İçişleri Bakanlığı çalışanlarının performansının tespit edilmesine dönük performans kriterlerinin belirlenmesi ve performans denetiminin uygulanması konusunda süreç içerisinde çeşitli kurumların ortaklığında araştırma projeleri yapılmıştır. Bu konudaki en kapsamlı çalışma 2006 yılında TODAİE danışmanlığında yapılan ve kısa adı MİAPER olan “Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması”dır. Diğer taraftan, mülkiye müfettişleri tarafından da performans kriterlerinin belirlenmesi ve performans denetiminin uygulanması konusunda birçok araştırma-inceleme raporu düzenlenmiştir. Ayrıca, müfettişlerin katıldığı bazı hizmet içi seminerlerde performans denetimi konusunun tartışıldığı ve ilgili müfettişler tarafından konuya ilişkin sunumların yapılmış olduğu görülmektedir.

B. Mülkiye Teftiş Kurulu Mevzuatı ve Bu Mevzuatın Performans Denetimi ve Denetimde Rehberlik Bağlamında Analizi

Bir önceki başlıkta Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel sürecine ve zamanla Kurulun ve mülkiye müfettişlerinin görev ve etkinlik alanını belirleyen mevzuat değişikliklerine yer verilmiştir. Bu başlık altında ise yakın geçmişte güncellenerek yürürlüğe konan ve Mülkiye Teftiş Kurulu açısından ana mevzuat niteliğinde olan metinler ile İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planının analizi yapılmıştır. Bu analiz, yeni denetim anlayışının mevcut mevzuat metinlerine ne oranda yansıdığı üzerinden yapılmıştır. Bu bağlamda, denetimde dönüşümün somut ifadesi olan “performans denetimi” ve “denetimde rehberlik” konularının mevzuatta ne oranda karşılık bulduğu irdelenmiştir. Diğer taraftan Türk kamu yönetimi içinde köklü bir geçmişe ve tecrübeye sahip olan Mülkiye Teftiş Kurulunun Bakanlık teşkilatı içindeki yeri, mevzuatla Kurula verilen görevleri, mülkiye müfettişlerinin seçilmeleri, müfettişlerin görevleri ve sorumlulukları ile müfettişlerin bağlı oldukları etik ilkeleri konuları yürürlükteki mevzuat çerçevesinde incelenmiş ve tartışılmıştır.

İlk alt başlık olarak, stratejik yönetim anlayışının somut bir yansıması olan İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı incelenmiştir. İçişleri Bakanlığına bağlı tüm teşkilatı ilgilendiren bu Planda ne tür hedeflerin yer aldığı, özellikle bu Planın denetim anlayışında yaşanmakta olan değişim ve dönüşümü ne oranda yansıttığı irdelenmiştir.

Diğer alt başlıklar olarak, 1985 yılında yürürlüğe giren 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, yine aynı yıl yürürlüğe girmiş olan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile 1989 yılında yürürlüğe girmiş olan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği incelenmiştir. İçişleri Bakanlığının ve Mülkiye Teftiş Kurulunun ana omurgasını oluşturan bu mevzuat metinleri üzerinden; Mülkiye Teftiş Kurulunun Bakanlık teşkilatı içinde nasıl konumlandırıldığı, görev alanının ne olduğu, mülkiye müfettişlerince yapılan soruşturma ve denetim usullerinin neler olduğu izlenmiştir. Ayrıca Kurulun yapılanmasına ve müfettişlerin yürüttüğü denetim usullerine yeni denetim anlayışının yansıyor yansımadığı da tartışılmıştır.

Son alt başlık olarak da 2010 yılında yürürlüğe girmiş olan Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik'in analizine kısaca yer verilmiştir.

1. İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı'nda, Bakanlığın misyonu 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'daki Bakanlığın görev tanımı çerçevesinde belirlenmiştir. İçişleri Bakanlığının vizyonunda, çağdaş yönetim anlayışına sahip olma ve hizmet kalitesi açısından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına önderlik etme konuları ön planda tutulmuştur. Bakanlık diğer kamu kurum ve kuruluşlarına çağdaş yönetim anlayışı doğrultusunda önderlik etmeyi kendisine açıkça vizyon olarak benimsemiştir. İçişleri Bakanlığı

Stratejik Planı'nda; hukuka uygunluk, katılımcılık, hızlı ve nitelikli hizmet, etkinlik, verimlilik, ulaşılabilirlik, insan odaklılık, sürekli gelişim, öncülük, hesap verilebilirlik gibi hususlar Bakanlığın temel değerleri arasında sıralanmıştır.³⁰⁴ İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı'yla "temel değer" olarak belirlenen değerlere bakıldığında, çağdaş yönetim anlayışının kullandığı güncel başlıklar ile performans denetimi ve denetimde rehberliğin unsurları bir arada görülmektedir. Stratejik Plan'da; "Mülki İdare Amirlerinin değerlendirilmesinde performans kriterlerinin geliştirilmesi ve değerlendirmelerin bu kriterlere göre yapılması"³⁰⁵ şeklinde bir amaç da belirlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı'nın hedefleri çerçevesinde, performansa dayalı yönetim anlayışının öncü projelerinden birisi olan Belediyelerde Performans Ölçümü Projesini (BEPER) İçişleri Bakanlığı tarafından uygulamaya konulmuştur. Stratejik Plan'da; mahalli idarelerin performans kriterlerinin belirlenmesi ve mahalli idareler ile ilgili standartların tespit edilmesi³⁰⁶ şeklinde bir hedef belirlenmiştir. 2010–2014 Stratejik Planı kapsamında geliştirilen performans göstere ve hedefleri, planın izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından ilk adımı oluşturmaktadır.³⁰⁷

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı ile Bakanlığın görevli olduğu alanların birçoğunda performans göstere ve hedefleri belirlenmiştir. Stratejik Planda ortaya konulan amaç ve hedeflere ne oranda erişildiğini sistemli bir şekilde

³⁰⁴ İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı, s. 51-53.

³⁰⁵ ibid, s. 56.

³⁰⁶ ibid, s. 66.

³⁰⁷ ibid, s. 74-77.

izleyecek yönetim ve denetim sisteminin kurulması da önemli bir hedef olarak belirtilmiştir. Stratejik Planın bir bütün olarak performansa dayalı yönetimi ve performans denetimini önelediği ve bu anlamda yeni yönetim ve denetim anlayışını güçlü bir şekilde yansıttığı söylenebilir.

2. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

3152 sayılı Kanun'a göre İçişleri Bakanlığının görevleri; iç güvenlik, sınır ve kıyı emniyetine, karayollarında trafik düzenini sağlamaktan her türlü kaçakçılığı men ve takibe, il ve ilçelerin genel idarelerinden mahalli idarelere, suç işlenmesini önlemekten nüfus ve vatandaşlık hizmetlerine kadar çok geniş yelpazede tanımlanmıştır. 3152 sayılı Kanun'un 14'ncü maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı danışma ve denetim birimlerinin ilk sırasında sayılmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanı'nın emri ve onayı ile tüm İçişleri Bakanlığı teşkilatı üzerinde teftiş, inceleme, soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Diğer taraftan Teftiş Kurulu Başkanı, Bakanlığın en önemli kurulu olan Bakanlık Encümeni'nde yer almaktadır.³⁰⁸ Bu Encümenin başta mülki idare amirleri olmak üzere Bakanlık merkez ve taşra yöneticilerinin seçimi, atanması, terfi ve değerlendirilmeleri konusunda söz sahibi olmasının Kurul'un yürüttüğü teftiş, soruşturma ve inceleme faaliyetlerinin etkinliği açısından önemi açıktır.

³⁰⁸ 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Tarih: 23.02.1985, S. 18675, m. 14, 15, 27.

Bu Kanun ile Mülkiye Teftiş Kurulunun görev alanı ile Bakanlık teşkilatı içindeki statüsü belirlenmiştir. Kurul doğrudan Bakana bağlı olarak Bakanlık teşkilatının tümü üzerinde yetkilerini kullanacak şekilde konumlandırılmıştır. Kurula verilen yetki tanımlarına bakıldığında klasik düzenlilik denetimi ile soruşturma konularına ağırlık verildiği görülmektedir. 1980'li yıllardaki yeni yönetim anlayışı rüzgârından bu Kanunun çok fazla etkilenmediği ve bu anlamda geleneksel çizgisini muhafaza ettiği söylenebilir.

3. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının çalışma usul ve esasları, görev ve yetkileri ile müfettişlerin seçilme ve atanmaları bu Tüzük'te gösterilmiştir. Tüzük'e göre; Mülkiye Teftiş Kurulu, müfettişlik sıfatına hak kazanmış olanlar mülki idare amirleri arasından atanan bir başkanla, derece ve unvanları kadrolarında belirtilen yeteri kadar müfettişten oluşmaktadır. Kurulun yazı ve hesap işleri Kurula bağlı bürolarca yürütülmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu, doğrudan Bakana bağlıdır. Müfettişler, araştırma, inceleme, soruşturma, teftiş ve denetim işlerin Bakan adına yapmaktadırlar.³⁰⁹ Müfettişlere, Bakanla Teftiş Kurulu Başkanı dışında, hiç bir yerden, emir ve talimat verilememektedir. Bakan adına yapılan teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmalarda Bakan ve Teftiş Kurulu Başkanı dışında müfettişlere emir verilememesi müfettiş bağımsızlığı ve teminatı açısından son derece önemlidir.

³⁰⁹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Resmi Gazete, Tarih: 12.09.1985, S. 18666, m. 1-4.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5'inci maddesinde, Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri ayrıntılı olarak sıralanmıştır.³¹⁰ Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri sıralanırken “mevzuata uygunluk”, “hukukilik” ve “düzenlilik” şeklinde tanımlanabilecek bir çerçevede konunun ele alındığı, “performans” denetimine açıkça değinilmediği, “rehberlik” konusuna ise kaymakam adaylarıyla mahalli idareler kontrolörü adaylarının müfettişler yanında denenme ve yetiştirilmeleri dışında değinilmemekte olduğu görülmektedir.

Mülkiye müfettişlerinin seçilme ve atanma usulleri de Tüzükte ayrıntılı olarak açıklanmıştır.³¹¹ Müfettişler, belli hizmet süresini tamamlayan ve olumlu sicile sahip olan mülki idare amirliği hizmet sınıfındaki istekliler arasından seçilmektedir. Eski dönemlerde mülki idare amirlerince sağlık, eğitim ve ailevi mazeretler dışında pek fazla tercih edilmeyen mülkiye müfettişliği mesleği, bugün yoğun bir taleple istenmekte ve sakın bir liman olarak görülmektedir. Bu talep artışında taşrada vali yardımcılığı ve kaymakamlık mesleğinin icrasında görülen siyasal ve yönetsel zorluklar olduğunda kuşku yoktur. Yine mülki idare amirliği hizmet sınıfının etkinliğinde yaşanmakta olan aşınma, valilik ve kaymakamlıkların kaldırılacağı veya vali ve kaymakamların seçimle işbaşına geleceği şeklindeki yaygın inanış ve söylentiler, özü taşra olan bu hizmet sınıfının merkeze kaçmasını hızlandırmaktadır. Diğer taraftan artan kentleşmeyle beraber taşranın her geçen gün önemini yitirmesinin de bu tercih artışında önemli bir payı olduğu söylenebilir.

³¹⁰İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Resmi Gazete, Tarih: 12.09.1985, S. 18666, m. 5.

³¹¹ ibid, m. 10-16.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nde Müfettişlerin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Müfettişlerin görevleri düzenlenirken genel olarak Mülkiye Teftiş Kurulunun görevlerine sadık kalınmış olduğu görülmüştür.³¹² Müfettişlerin, bireysel düşünce ve tavsiyelerini içeren genel durum raporu düzenlemeleri, mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili çalışmaların içinde yer almaları ile denetledikleri örgütlerin çalışma alanlarına giren konularda yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırma yapmaları konuları birlikte değerlendirildiğinde, müfettişlere “düzenlilik denetimi” yapmanın yanında yönetimi ve mevzuatı geliştirme ve değiştirme konularında da yetki ve sorumluluk yüklemiş olduğu görülecektir.

Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 22'nci ve 35'inci maddelerinde müfettişlerin yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.³¹³ Müfettişler çok geniş yetkilerle donatılmış olmalarına rağmen, idarenin yerine geçip karar alamayacakları gibi idarenin işlerine de her ne şekilde olursa olsun karışmamaktadırlar. Teftiş edilenler açısından olumlu olan bu düzenleme ile suiistimallere kapılar kapatılmış olmaktadır ancak idarelerin bazı hatalarının anında düzeltilebilmesi, mevzuata uymayan uygulamalarının zamanında terkedilebilmesi, kurumların özellikle fiziki durumlarındaki dengesizliklerinin yapılan müdahale ile anında giderilebilmesi, denetlenenlere etkin bir rehberlik yapılabilmesi ve böylece denetim etkinliğinin fonksiyonunun artırılabilmesi ve idareye değer katılabilmesi güçleşmektedir.

³¹² İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Resmi Gazete, Tarih: 12.09.1985, S. 18666, m. 18.

³¹³ ibid, m. 22, 35.

Tüzüğe bir bütün halinde bakıldığında idareyi geliştirme çalışmalarına ve rehberlik uygulamalarına yer verilmiş olmasına rağmen geleneksel denetim anlayışının baskın olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan bu Tüzükte, müfettiş teminatına ve bağımsızlığına güçlü bir şekilde vurgu yapılmış olduğu söylenebilir.

4. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla düzenlenmiş olan bu Yönetmelik, araştırma, inceleme, soruşturma, teftiş, denetim ve eğitim işlerine ilişkin hükümleri içermektedir.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'ne göre teftiş edilecek kuruluş ve birimler aşağıda tablo halinde gösterilmiştir:³¹⁴

MÜLKİYE TEFTİŞ KURULUNUN TEFTİŞ EDECEĞİ KURULUŞ VE BİRİMLER			
BAKANLIK MERKEZ TEŞKİLATI		BAKANLIK TAŞRA TEŞKİLATI	
Ana Hizmet Birimleri		İllerde	
1	İller İdaresi Genel Müdürlüğü	1	Valilik
2	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Md.	2	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü
3	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü	3	Merkez İlçe Nüfus Müdürlüğü
4	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	4	İl Göç İdaresi Müdürlüğü
5	Dernekler Dairesi Başkanlığı	5	İl Dernekler Müdürlüğü
6	Kaçakçılık, İstihbarat, Harekât ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı	6	Emniyet Müdürlüğü
Danışma ve Denetim Birimleri		7	İl Jandarma Alay Komt. Mülki görevleri
1	Teftiş Kurulu Başkanlığı	8	İl Merk. Jand. Bölük Komt. Mülki görev.

³¹⁴ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 15.06.1989, S. 20196, m. 5.

2	Strateji Geliştirme Başkanlığı	9	Sahil Güvenlik Komt. İdari görevleri
3	Hukuk Müşavirliği	İlçelerde	
4	Bakanlık Müşavirleri	1	Kaymakamlık
5	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği	2	Yazı İşleri Müdürlüğü
Yardımcı Birimler		3	Nüfus Müdürlüğü
1	Personel Genel Müdürlüğü	4	Emniyet Müdürlüğü/Emniyet Amirliği
2	Eğitim Dairesi Başkanlığı	5	İlçe Jand. Bölük Komt. Mülki görevleri
3	İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı	6	Sahil Güvenlik Komt. İdari görevleri
4	Özel Kalem Müdürlüğü	7	
Bakanlık Bağlı Kuruluşları		Mahalli İdarelerde	
1	Emniyet Genel Müdürlüğü	1	İl/İlçe Özel İd./bağlı İşletmeler/birlikler
2	Jandarma Genel Komt. Mülki görevleri	2	İl/İlçe Beled./ bağlı İşletmeler/birlikler
3	Sahil Güvenlik Komt. İdari Görevleri	3	Köyler ve bunların kurdukları birlikler

Müfettişler, teftişle görevlendirildikleri örgütün yönetsel sınırları içindeki teftişe tabi bütün kuruluş ve birimlerin teftişini yapmakla yükümlüdürler. Görüldüğü gibi İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı, mahalli idareler ve birlikleri ile bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatının tümü teftiş kapsamına girmektedir. Müfettişler, teftiş ve denetimlerinin verimli, etkili ve eğitici olmasına özen gösterirler. Gerekli gördükleri takdirde, teftiş ettikleri örgütlerde günlük uygulamaları izlemek suretiyle hizmetlerin niteliğini belirleyip, görevliler hakkında (bu konularda) değerlendirmelerde bulunabilirler.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'ne göre Müfettişler, Bakan onayı ile özel teftiş ve özel denetim yapabilirler. Ayrıca

yöneticilerle ilgili olarak değerlendirme raporu da düzenleyebilirler.³¹⁵

Müfettişler tarafından yapılan özel teftiş ve denetimlerin, hem mevzuata uygunluk denetimini içerdiği hem de performans ölçme, değerlendirme ve uygulayıcılara rehberlik etme etkinliği olduğu söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'ne göre teftiş edilen veya denetlenen kuruluş ve birimlerin amir, memur ve görevlileri hakkında müfettişlerin görüş ve kanaatlerini belirten değerlendirme belgeleri doldurulur.³¹⁶ Müfettişler tarafından denetlenen amir, memur ve görevliler adına doldurulan değerlendirme formlarının bir çeşit bireysel performans ölçümü etkinliği olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan yurt içinde ve dışında Mülkiye Müfettişleri tarafından birçok konuda inceleme ve araştırma raporu düzenlenmektedir. Tez konusuyla ilişkili bazı inceleme ve araştırma raporlarının başlıkları; “Mülkiye Müfettişlerinin, Vali ve Kaymakamların Performans Kriterlerinin Belirlenmesi”, “Performans Denetimi” ve “Mülkiye Teftiş Kurulunun ve Mülkiye Müfettişlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi” şeklindedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Performans Değerlendirme Sistemi Yönergesi Taslağı adında bir çalışma da yaptırılmıştır.³¹⁷ Yapılan bu çalışmalar, Mülkiye Teftiş Kurulunda “performans denetimi” konusunda bir farkındalık oluştuğunu, performans kriterlerinin belirlenmesi konusunda ise bir kısım çabaların olduğunu göstermektedir.

³¹⁵ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 15.06.1989, S. 20196, m. 18-21, 22-24.

³¹⁶ İbid, m. 29.

³¹⁷ http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165, 22.01.2013.

5. Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik

Bu Yönetmelik, 2004 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında yer alan kamu örgütlerinde görev alan denetim görevlilerinin uymaları gereken meslekî etik davranış ilke ve kurallarını belirlemek amacıyla 2010 yılında çıkarılmıştır.

Denetim görevlilerine ilişkin etik davranış ilkelerine Yönetmelik'in ikinci bölümünde yer verilmiştir. Denetim görevlilerinin uyacağı etik davranış ilkeleri olarak; eşitlik, nesnellik, tarafsızlık, gizlilik, dürüstlük, çıkar çatışmasından kaçınma, saygı, nezaket, mesleki özen ve yetkinlik sayılmış ve ayrıntılı olarak tanımlanmıştır.³¹⁸ Tezin ilk bölümünde teorik anlamda açıklanmış olan evrensel denetim ilkelerine bu Yönetmelikte önemli ölçüde yer verilmiş olduğunu görmekteyiz.

Bu Yönetmelik ile denetim elemanlarının uyacakları etik davranış ilkeleri ayrıntılı olarak düzenlenerek bu konudaki yasal boşluk giderilmiştir. Yönetmelik ile belirlenen etik davranış ilkeleri, aynı zamanda denetim elemanlarının performanslarının tespitinde de kullanılabilir. Yönetmeliğe genel olarak bakıldığında, denetlenenleri koruyan, suiistimalleri önleyen, denetlenen ile denetleyen arasındaki mesafeyi azaltan, denetimde rehberlik ve eğiticiği ön plana çıkaran bir yaklaşımın benimsendiği söylenebilir.

³¹⁸ Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Tarih: 14.09.2010, Sayı: 27699, m. 4-10.

C. 5018 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrasında Mülkiye Mufettişi Raporları

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından her yıl düzenlenen yaz ve kiş dönemi teftiş programları kapsamında İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatları rutin olarak üç yılda bir kez denetlenmektedir. Bakanlığın taşra birimleri olarak tanımladığı il ve ilçe teftişleri bu teftiş programlarının ana gövdesini oluşturmaktadır. Taşra birimleri kapsamında valilikler, kaymakamlıklar, belediyeler, özel idareler, emniyet müdürlükleri, jandarma komutanlıkları, nüfus müdürlükleri, köylere hizmet götürme birlikleri ve diğer mahalli idare birlikleri denetlenmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesi ve sonrasındaki mülkiye mufettişi teftiş raporlarının karşılaştırmasını yapabilmek için araştırma sahasında bir sınırlamaya gitme zorunluluğu doğmuştur. Yine sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için aynı il ve ilçenin farklı dönemlerdeki teftiş raporlarını incelemenin daha isabetli olacağı kıymetlendirilmiştir. Bu başlık altında alan çalışması olarak Adana İli ile Adana İline bağlı Yüreğir İlçesinin 2003, 2006 ve 2009 yıllarındaki teftiş raporları değerlendirilmiştir. Alan çalışması olarak Adana İli ile bağlı Yüreğir İlçesi seçilirken özel bir amaç güdülmemiş olup sadece arşivdeki ilgili raporların diğer il ve ilçe raporlarına göre daha düzenli ve eksiksiz olması bu seğimde etkili olmuştur. Teftiş yılları seçilirken ise 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan (bazı maddeleri 2004 yılında bazı maddeleri ise 2005 yılında yürürlüğe giren) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

öncesi, hemen sonrası ve şimdiki uygulamaya ışık tutacak bir örnekleme olmasına özen gösterilmiştir.

Bu alan çalışması kapsamında; Adana İli merkezine ait Adana Valiliği, Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Adana İl Özel İdaresi, İl Emniyet Müdürlüğü, İl Jandarma Komutanlığı, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, Çukurova Belediyeler Birliği ile Adana İli Yüreğir İlçesine ait Yüreğir Kaymakamlığı, Yüreğir Belediye Başkanlığı, İlçe Emniyet Müdürlüğü, İlçe Jandarma Komutanlığı, İlçe Özel İdare Müdürlüğü, İlçe Nüfus Müdürlüğü ve Yüreğir İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği adına 2003, 2006 ve 2009 yıllarında düzenlenmiş olan (42) adet raporun dil ve içerik bakımından incelenmesi karşılaştırmalı olarak yapılmıştır.

Alan çalışması kapsamında ele alınan raporların incelemesine geçmeden önce 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda İçişleri Bakanlığı merkez ve bağlı birimlerinin denetimine ilişkin olarak nasıl düzenlemelerin olduğu, bu düzenlemelere bağlı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda konuya ilişkin ne şekil düzenlemelerin yapılmış olduğuna göz atmak yararlı olacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'ncü maddesine göre münhasıran bu Kanunun uygulanması kapsamına merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî

idareler³¹⁹ girmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4'üncü maddesinde ise merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ile mahallî idareler Sayıştay denetimi kapsamında sayılmıştır.³²⁰ Belediye denetimlerinin kapsam ve türlerini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde; belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı, denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığı, iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı ayrıca belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği³²¹ belirtilmektedir. Benzer düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 38'inci maddesinde de vardır.³²² 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 28'inci maddesinde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.³²³ Yapılan bu düzenlemelerle, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından belediyelerde, özel idarelerde ve mahalli idare birliklerinde (köylere hizmet götürme birlikleri hariç)³²⁴ yapılmakta olan harcama denetimi sonlanmış ve harcama denetimi yetkisi Sayıştay'a geçmiştir.³²⁵

³¹⁹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326.

³²⁰ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 19.12.2010, Sayı: 27790.

³²¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874.

³²² 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 04.03.2005, Sayı: 25745.

³²³ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 23.07.2004, Sayı: 25531.

³²⁴ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 11.06.2005, Sayı: 25842.

³²⁵ A. Aksu, Genelge, İçişleri Bakanlığı, Tarih: 29.03.2006, Sayı: 26.

Yukarıda yaptığımız mevzuat incelemesi doğrultusunda, mali denetim ve teftiş konusunda, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bulunan ile ilgili hükümlerin yerel yönetimler üzerinde uygulanabilirliğinin kalmadığını, mahalli idarelerin teftiş ve denetimlerinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerinin esas alınması gerektiği, yapılan bu yasal düzenlemelerle, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından belediyelerde, özel idarelerde ve mahalli idare birliklerinde (köylere hizmet götürme birlikleri hariç) yapılmakta olan harcama denetiminin sonlandırılmış olduğu, bu kurumlarda harcama denetimi yapma yetkisinin Sayıştay'a geçmiş olduğu, köylere hizmet götürme birliklerinin denetiminde ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirmiş olduğu bir yeniliğin bulunmadığı ifade edilebilir.

Bu yasal irdilemeden sonra alan çalışması kapsamında incelenen Adana ili ile Adana ili Yüreğir ilçesi 2003, 2006 ve 2009 yılı Mülkiye Teftiş Kurulu rutin teftiş raporlarında tespit edilmiş olan hususlara ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Adana Valiliği adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda vergi tahakkuk ve tahsilat oranlarına, telefon tahsilat oranlarına, elektrik tahsilat oranlarına yer verilmesine ve Adana İl Hizmetlerine Yardım Derneği'nin tahsilat denetiminin yapılmasına karşın³²⁶ 2006 ve 2009 yıllarında düzenlenen raporlarda bu içeriğin bulunmadığı görülmüştür. Valilik Genel İş

³²⁶ M. Uysal, **Teftiş Raporu**, S. 37/74, 2003, s. 19.

ve Yürütümü raporlarının yıllar itibariyle konu başlığı ve içerik olarak zenginleştiği, insan hakları, iyi yönetim uygulamaları, ağaçlandırma, enerji verimliliği gibi ilave konulara yer verildiği, tahsilat ve harcama denetimi şeklindeki uygulamaların ise terkedildiği incelenmiştir. Adana Valiliği adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda "Etkinlik, Verimlilik ve Tutumluluğun Ölçülmesi" şeklinde bir başlık açılmıştır.³²⁷ Açılan bu başlıktan hareketle 5018 sayılı Kanun öncesi bir dönemde, Mülkiye Teftiş Kurulunda, performans denetimi konusunda bir farkındalığın var olduğunu ifade edebiliriz. 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda ise "Adana Valiliği Kurumsal Performans Ölçümü" şeklinde bir başlık açılmıştır.³²⁸

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2003 yılında yapılan Adana Büyükşehir Belediyesi teftişinde iki ayrı rapor düzenlenmiştir. Bunlardan biri Adana Büyükşehir Belediyesinin genel iş ve yürütümü ile ilgiliyken, diğeri Adana Büyükşehir Belediyesinin hesap iş ve işlemleri ilgili olup teftiş layihası şeklinde düzenlenmiştir.³²⁹ 5018 sayılı Kanun sonrası, 2006 ve 2009 yıllarında rutin olarak yapılan Adana Büyükşehir Belediyesi teftişlerinde ise sadece Belediyenin genel iş ve yürütümü raporu düzenlenmiş, Belediyenin hesap iş ve işlemleri için düzenlenen teftiş layihası uygulamasına ise son

³²⁷ M. Uysal, **Teftiş Raporu**, S. 37/74, 2003, s. 18; Bu Raporda, "Etkinlik, Verimlilik ve Tutumluluğun Ölçülmesi" başlığı altında Adana'nın eğitim ve sağlık verileri değerlendirilerek bazı önerilerde bulunulmuştur.

³²⁸ O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, S. 77/91, 2009, s. 48-50; "Adana Valiliği Kurumsal Performans Ölçümü" başlığı altında eğitim, sağlık, disiplin, denetim, yatırım, ruhsat gibi çeşitli konuları içeren (36) maddelik bir performans çizelgesi düzenlenmiş ve başarı notu verilmiştir.

³²⁹ H. Metin, M. Özmen, M. Yemlihalıoğlu, C. Gevrek, **Teftiş Raporu**, S. 125/69, 2003.; H. Metin, M. Özmen, M. Yemlihalıoğlu, C. Gevrek, **Teftiş Layihası**, S. 125/57, 2003.

verilmiştir.³³⁰ 5018 sayılı Kanun öncesi (2003)³³¹ ve sonrasında (2006)³³² ve (2009)³³³ yıllarında Adana Büyükşehir Belediyesi adına düzenlenmiş olan raporlara bakıldığında, denetim içinde önemli bir yeri olan mali denetimin Sayıştay tarafından yapılmaya başlamasından dolayı İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yapılan denetimin etkinliğinin giderek azaldığı söylenebilir. Adana Büyükşehir Belediyesi adına düzenlenen 2003, 2006 ve 2009 yılı teftiş raporlarına kullanılan dil açısından bakıldığında çok fazla bir değişikliğin olmadığı, her konunun bir madde de ele alındığı, madde içeriğinde öncelikle konunun tespit edildiği, konu ile ilgili olarak örnek verildiği, varsa konuyu açıklayan mevzuata yer verildiği ve sonunda da tavsiyede bulunulduğu, yani klasik düzenlilik denetiminin yapılmaya devam ettiği anlaşılmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2003 yılında yapılan Adana İl Özel İdaresi teftişinde iki ayrı rapor düzenlenmiştir. Bunlardan biri Adana İl Özel İdaresinin genel iş ve yürütümü ile ilgiliyken, diğeri Adana İl Özel İdaresi

³³⁰ K. Turgut, **Teftiş Raporu**, S. 19/36, 2006.; A. Alper Olgun, A. Avşarbey, **Teftiş Raporu**, S. 14/56, 2009.

³³¹ H. Metin, M. Özmen, M. Yemlihalıoğlu, C. Gevrek, **Teftiş Layihası**, 2003, s. 17-27; H. Metin, M. Özmen, M. Yemlihalıoğlu, C. Gevrek, **Teftiş Raporu**, 2003, s. 39-40; Adana Büyükşehir Belediyesi adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Layihasında (11) ayrı konu kişi borcuna alınmış, (1) konuda Tevdi Raporu düzenlenmiş, Adana Büyükşehir Belediyesi adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda ise (1) konu Adana Valiliğine tevdi edilmiş, (1) konu da incelemeye alınmıştır.

³³² K. Turgut, **Teftiş Raporu**, 2006, s. 100; Adana Büyükşehir Belediyesi adına 2006 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda, (2) konu hakkında tevdi raporu düzenlenmiş, (1) konu da incelemeye alınmıştır.

³³³ A. Alper Olgun, A. Avşarbey, **Teftiş Raporu**, S. 14/56, 2009, s. 254; Adana Büyükşehir Belediyesi adına 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda ise (1) konu Adana Valiliğine tevdi edilmiş, (1) konu da incelemeye alınmıştır.

hesap iş ve işlemleri ile ilgili olup teftiş layihası şeklinde düzenlenmiştir.³³⁴ 5018 sayılı Kanun sonrası, 2006 ve 2009 yıllarında rutin olarak yapılan Adana İl Özel İdaresi teftişlerinde ise sadece İl Özel İdaresinin genel iş ve yürütümü raporu düzenlenmiş olup İl Özel İdaresinin hesap iş ve işlemleri için düzenlenen teftiş layihası uygulamasına son verilmiştir.³³⁵ 5018 sayılı Kanun öncesi (2003)³³⁶ ve sonrasında 2006 ve (2009)³³⁷ Adana İl Özel İdaresi adına düzenlenmiş olan raporlara bakıldığında, denetim içinde önemli bir yeri olan mali denetimin Sayıştay tarafından yapılmaya başlamasından dolayı İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş kurulu tarafından yapılan denetimin etkinliğinin giderek azaldığı söylenebilir. Adana İl Özel İdaresi adına düzenlenen 2003 ve 2009 yılı teftiş raporları kullanılan dil açısından karşılaştırıldığında; 2003 yılında Adana İl Özel İdaresi adına düzenlenen Teftiş Layihasında, mali sonuç doğuran ifadeler yer almaktayken,³³⁸ 2009 yılında Adana İl Özel İdaresi adına düzenlenen Teftiş Raporu'nda, tavsiye

³³⁴ M. Uysal, **Teftiş Raporu**, S. 37/70, 2003; M. Uysal, A. Demir, **Teftiş Layihası**, S. 37/69, 2003.

³³⁵ A. Kandemir, A. Topçu, **Teftiş Raporu**, S. 122/23, 2006; O. Karakaya, O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, S. 77/90, 2009.

³³⁶ M. Uysal, A. Demir, **Teftiş Layihası**, 2003, s. 6-50; Adana İl Özel İdaresi adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Layihasında (55) ayrı konu kişi borcuna alınmıştır.

³³⁷ O. Karakaya, O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, S. 77/90, 2009; Adana İl Özel İdaresi adına 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda incelemeye alınan veya diğer kurumlara tevdi edilen herhangi bir konunun bulunmadığı görülmüştür

³³⁸ M. Uysal, A. Demir, **Teftiş Layihası**, 2003, s. 6-50; Teftiş Layihasında; "...adına kişi borcuna alınarak tahsili sağlanmalıdır."³³⁸ şeklinde mali sonuç doğuran ifadeler yer almaktadır.

niteliğinde ifadeler yer almaktadır.³³⁹ Bu ifade farklılıklarından bile harcama denetiminin ne denli etkin bir denetim türü olduğunu anlamak mümkündür.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2003 yılında yapılan Çukurova Belediyeler Birliği teftişinde iki ayrı rapor düzenlenmiştir. Bunlardan biri Çukurova Belediyeler Birliğinin genel iş ve yürütümü ile ilgiliyken, diğeri Çukurova Belediyeler Birliği hesap iş ve işlemleri ile ilgili olup teftiş layihası şeklinde düzenlenmiştir.³⁴⁰ 2009 yılında rutin olarak yapılan Çukurova Belediyeler Birliği teftişinde ise sadece Çukurova Belediyeler Birliğinin genel iş ve yürütümü raporu düzenlenmiş³⁴¹ olup Çukurova Belediyeler Birliğinin hesap iş ve işlemleri için düzenlenen teftiş layihası uygulamasına ise son verilmiştir. Mülkiye müfettişlerince (2003),³⁴² 2006 ve (2009)³⁴³ yıllarında Çukurova Belediyeler Birliği adına düzenlenen raporlara bakıldığında, denetimin etkinliğinin giderek azaldığı söylenebilir.

Çukurova Belediyeler Birliği adına düzenlenen raporlar kullanılan dil ve üslup açısından karşılaştırıldığında; 2003 yılında vesayet denetimini

³³⁹ O. Karakaya, O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, S. 77/90, 2009, s. 14; Teftiş Raporu'nda; "...doğrultusunda işlem tesis edilmelidir."³³⁹ şeklinde tavsiye niteliğinde ifadeler yer almaktadır.

³⁴⁰ H. Metin, M. Özmen, **Teftiş Layihası**, S. 125/64, 2003; H. Metin, M. Özmen, **Teftiş Raporu**, S. 125/65, 2003.

³⁴¹ O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, S. 77/84, 2009.

³⁴² H. Metin, M. Özmen, **Teftiş Layihası**, 2003, s. 6-7; Çukurova Belediyeler Birliği adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Layihasında (4) ayrı konu kişi borcuna alınmıştır.

³⁴³ O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, 2009; Çukurova Belediyeler Birliği adına 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda, incelemeye alınan veya diğer kurumlara tevdi edilen herhangi bir konunun olmadığı incelenmiştir.

hissettiren ve tehditkâr bir üslubun kullanıldığı,³⁴⁴ 2006 ve 2009 yıllarındaki raporlarda ise kullanılan üslubun giderek yumuşadığı³⁴⁵ ifade edilebilir.

5018 sayılı Kanun öncesi 2003 ve sonrasında (2006, 2009) Adana İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü adına düzenlenen teftiş raporlarında yıllar itibariyle içerik ve dil açısından çok fazla bir değişiklik olmamış,³⁴⁶ sadece 2009 yılı Teftiş Raporu'nda İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü ile İlçe Nüfus Müdürlüklerinin kadro durumuna ilişkin verilere tablo şeklinde yer verilmiştir.³⁴⁷

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2003, 2006 ve 2009 yıllarında Adana İl Jandarma Komutanlığı adına düzenlenen teftiş raporları karşılaştırıldığında, dil açısından çok fazla bir değişikliğin olmadığı,³⁴⁸ sadece 2009 yılı Teftiş

³⁴⁴ H. Metin, M. Özmen, **Teftiş Layihası**, S. 125/64, 2003, s. 2-4; Çukurova Belediyeler Birliği adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda; "...Çukurova bölgesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmaya ağırlık verilmesi sağlanmalı, üye belediye bütçelerinden aktarılan kamu paralarının birkaç kişinin seyahati için kullandırılmaması sağlanmalıdır." şeklinde yerindelik denetimi olarak anlaşılabilecek bir üslup kullanılmıştır. Yine aynı Rapor'da; "...satın alınan demirbaş malzemelerinin en kısa zamanda demirbaş kayıt defterine ayniyatı düzenlenerek kaydedilmesi, aksine davranışlar hakkında yasal işlem yapılacağı bilinmelidir." şeklinde tehditkâr bir üslup kullanılmıştır.

³⁴⁵ O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, 2009, s. 4, 9; Çukurova Belediyeler Birliği adına 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda; "...Birliğin kuruluşundan itibaren satın almış olduğu demirbaş malzemelerin bir envanterinin çıkarılarak demirbaş defterine kaydı sağlanmalıdır." ve "...hükmüne amir olduğundan madde hükmüne uygun işlem geliştirilmesi sağlanmalıdır." şeklinde yumuşak ve tavsiye içerikli bir üslup kullanılmıştır.

³⁴⁶ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/49, 2003; S. Yıldırım, **Teftiş Raporu**, S. 169/57, 2006; O. Tavlı, **Teftiş Raporu**, S. 77/86, 2009.

³⁴⁷ O. Tavlı, 2009, s. 1, 2.

³⁴⁸ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/48, 2003; H. N. Atay, **Teftiş Raporu**, S. 94/71, 2009.

Raporu'nun içeriğinde bir kısım yenilikler olduğu izlenmiştir.³⁴⁹ Bu yeniliklerin en önemlisi ise performans değerlendirmesine yer verilmiş olmasıdır.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2003 ve 2009 yıllarında Adana İl Emniyet Müdürlüğü adına düzenlenen teftiş raporları karşılaştırıldığında dil açısından çok fazla bir değişiklik olmamış,³⁵⁰ ancak içerik açısından 2009 yılı Teftiş Raporu'nda bir kısım farklılıklar olmuştur.³⁵¹ En önemli farklılık ise Kurum performansının ölçülmesidir.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından Adana İli Yüreğir İlçe Kaymakamlığı adına düzenlenmiş olan 2003, 2006 ve 2009 yılı teftiş raporlarına bakıldığında, kullanılan dilin birbirine yakın olduğu görülmektedir.³⁵² İçerik açısından bir farklılık olarak 2006 yılında İlçedeki insan hakları uygulamaları,³⁵³ 2009 yılında ise Kaymakam performansı değerlendirilmeye başlanmıştır.³⁵⁴ Yönetici performansının değerlendirilmeye başlanması denetimdeki dönüşümün önemli bir aşaması olarak değerlendirilebilir.

³⁴⁹ H. N. Atay, **Teftiş Raporu**, 2009, s. 20-22; İl Jandarma Komutanlığı Performans Değerlendirmesi başlığında (8) maddeden oluşan bir performans değerlendirmesi yapılmıştır. Ayrıca Rapor genelinde, muhtelif konularda (20) adet tablo düzenlenmiş ve Rapor hacmi büyümüştür.

³⁵⁰ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/47, 2003; H. N. Atay, **Teftiş Raporu**, S. 94/72, 2009.

³⁵¹ H. N. Atay, **Teftiş Raporu**, 2009, s. 161-172; Raporda, "İnsan Hakları" ile "İç Güvenlik Birimleri Performans Denetimi" şeklinde yeni iki başlık açılmıştır.

³⁵² C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/46, 2003; A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Raporu**, S. 40/15, 2006; T. Yel, **Teftiş Raporu**, 149/47, 2009.

³⁵³ A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Raporu**, 2006, s. 23, 24; Raporda, "İnsan Hakları Uygulamaları" adıyla yeni bir başlık açılmıştır.

³⁵⁴ T. Yel, **Teftiş Raporu**, 2009, s. 25, 26; Raporda, "Performans Denetimi" başlığı altında (25) maddelik Bireysel Yönetici Performansı Tablosu doldurulmuş ve bu Tabloya göre Kaymakam performansı değerlendirilmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2003 yılında yapılan Yüreğir Belediyesi teftişinde iki ayrı rapor düzenlenmiş olup bunlardan biri Yüreğir Belediyesinin genel iş ve yürütümü ile ilgiliyken, diğeri Yüreğir Belediyesi hesap iş ve işlemleri ile ilgilidir ve teftiş layihası şeklinde düzenlenmiştir.³⁵⁵ 5018 sayılı Kanun sonrası, 2006 ve 2009 yıllarında rutin olarak yapılan Yüreğir Belediye Başkanlığı teftişlerinde ise sadece Belediye'nin genel iş ve yürütümü raporu düzenlenmiş olup Belediye'nin hesap iş ve işlemleri için düzenlenen teftiş layihası uygulamasına son verilmiştir.³⁵⁶ 5018 sayılı Kanun öncesi (2003)³⁵⁷ yılı ve sonrası (2006)³⁵⁸ ile (2009)³⁵⁹ yıllarında Yüreğir Belediyesi adına düzenlenmiş olan raporlara bakıldığında, denetim içinde önemli bir yeri olan mali denetimin Sayıştay tarafından yapılmaya başlaması sonrasında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yapılan denetimlerin etkinliğinin azaldığı görülmektedir. Ayrıca, Yüreğir Belediyesi adına 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda Belediye performansı da değerlendirilmiştir.³⁶⁰ Kurumsal performansın değerlendirilmeye başlanması yaşanmakta olan denetim anlayışındaki dönüşümün somut bir örneğini oluşturmaktadır.

³⁵⁵ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/39, 2003; C. Eren, **Teftiş Layihası**, S. 133/38, 2003.

³⁵⁶ A. Topçu, **Teftiş Raporu**, S. 40/16, 2006; T. Yel, **Teftiş Raporu**, S. 149/56, 2009.

³⁵⁷ C. Eren, 2003, **Teftiş Layihası**, S. 133/38, s. 12-16; Yüreğir Belediyesi adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Layihasında (8) ayrı konu kişi borcuna alınmıştır.

³⁵⁸ A. Topçu, **Teftiş Raporu**, S. 40/16, 2006; 2006 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda incelemeye alınan veya diğer kurumlara tevdi edilen herhangi bir konu yoktur.

³⁵⁹ T. Yel, **Teftiş Raporu**, S. 149/56, 2009, s. 31; 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda (1) konu incelemeye alınmıştır.

³⁶⁰ ibid, s. 43, 44; Bu Raporda, "Performans Denetimi" adıyla yeni bir başlık açılmış, (18) maddeden oluşan bir Kurumsal Performans Denetimi Tablosu doldurulmuş ve bu verilere göre Belediye performansı değerlendirilmiştir.

Yüreğir İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği adına 2003 yılında düzenlenen ve Birliğin hesap iş ve işlemlerini kapsayan Teftiş Layihası uygulamasına 2006 ve 2009 yıllarında da devam edilmiştir. 2003, 2006 ve 2009 yıllarında Adana İli Yüreğir İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği adına düzenlenmiş olan teftiş layihalarının içeriğinde çok fazla bir değişiklik olmamıştır.³⁶¹

Yüreğir İlçe Nüfus Müdürlüğü adına 2003 yılında düzenlenen Teftiş Raporunda, teftişe tabi dönemde, Mal Müdürlüğünden alınan nüfus cüzdan sayıları yıllar itibariyle tespit edilip bir tutanağa bağlanarak Rapor sonuna eklenmiştir.³⁶² 2006 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda, teftişe tabi dönemde alınıp satılan kadın ve erkek nüfus cüzdan sayılarına ve eldeki cüzdan miktarına Rapor içerisinde bir madde olarak yer verilmiştir.³⁶³ 2009 yılında düzenlenen Teftiş Raporu'nda ise teftişe tabi dönemde alınıp satılan kadın ve erkek nüfus cüzdan sayılarına, her yıl devreden cüzdan sayılarına ve eldeki cüzdan miktarına tablo şeklinde yer verilmiştir.³⁶⁴ Genel olarak, yıllar itibariyle teftiş içerik ve üslubunda önemli bir değişiklik olmadığı, uygulamada yukarıda sözü edilen farklılığın ise denetim anlayışındaki dönüşümden çok müfettişlerin bireysel uygulama farklılıklarından kaynaklanmış olduğu değerlendirilmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından Yüreğir İlçe Jandarma Komutanlığı adına düzenlenen teftiş raporlarına bakıldığında, uygulama farklılığı olarak;

³⁶¹ C. Eren, **Teftiş Layihası**, S. 133/40, 2003; A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Layihası**, S. 40/9, 2006; T. Yel, **Teftiş Layihası**, S. 149/42, 2009.

³⁶² C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/43, 2003.

³⁶³ A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Raporu**, S. 40/12, 2006, s. 4.

³⁶⁴ T. Yel, **Teftiş Raporu**, S. 149/46, 2009, s. 4.

2003 yılı Teftiş Raporu'nda suç istatistiklerinin tablo halinde çıkarıldığı,³⁶⁵ 2006 yılında düzenlenen Raporda insan hakları konusunun değerlendirildiği,³⁶⁶ 2009 yılında düzenlenen Raporda ise Komutanlık performansının değerlendirildiği,³⁶⁷ tespit edilmiştir. Yıllar itibariyle düzenlenen raporlardaki farklılıklara bakıldığında, denetim anlayışında yaşanmakta olan dönüşümün somut izleri görülebilmektedir.

Yüreğir İlçe Özel İdare Müdürlüğü adına 2003, 2006 ve 2009 yıllarında düzenlenen teftiş raporlarında içerik ve dil açısından çok büyük bir değişiklik olmamıştır.³⁶⁸ Ayrıca, İlçe Özel İdaresi iş ve işlemlerinin önemli bir bölümüne, İl Özel İdaresi teftiş raporlarında yer verildiğinden dolayı rapor hacimlerinin oldukça zayıf olduğu gözlenmiştir. Yıllar itibariyle düzenlenen bu raporlarda, geleneksel denetim uygulamalarının devam ettirildiği izlenmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından Yüreğir İlçe Emniyet Müdürlüğü adına düzenlenen 2003 yılı Teftiş Raporu'nda suç istatistikleri tablo halinde çıkarılmıştır.³⁶⁹ Yüreğir İlçe Emniyet Müdürlüğü adına 2006 yılında

³⁶⁵ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/45, 2003; 2003 yılı Teftiş Raporu'nda suç istatistiklerinin tablo halinde çıkarılmış, İlçe Jandarma Komutanı tarafından onaylanmış ve Rapor sonuna eklenmiştir.

³⁶⁶ A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Raporu**, S. 40/14, 2006, s. 9-10; Yüreğir İlçe Jandarma Komutanlığı adına 2006 yılında düzenlenen Raporda "İnsan Hakları Uygulamaları" adıyla yeni bir başlık açılmış ve bu başlık altında başta nezarethane denetimi olmak üzere jandarma sorumluluk sahasındaki insan hakları uygulamalarına yer verilmiştir.

³⁶⁷ T. Yel, **Teftiş Raporu**, S. 149/44, 2009, s. 7-9; Yüreğir İlçe Jandarma Komutanlığı adına 2009 yılında düzenlenen Raporda, "Performans Denetimi" adıyla yeni bir başlık açılmış ve bu başlık altında (8) madde de Komutanlık performansı değerlendirilmiştir.

³⁶⁸ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/42, 2003; A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Raporu**, S. 40/10, 2006; T. Yel, **Teftiş Raporu**, S. 149/43, 2009.

³⁶⁹ C. Eren, **Teftiş Raporu**, S. 133/44, 2003; Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından Yüreğir İlçe Emniyet Müdürlüğü adına düzenlenen 2003 yılı Teftiş Raporu'nda suç istatistikleri tablo

düzenlenen Rapor'da, farklılık olarak insan hakları uygulamalarının denetimine yer verilmiştir.³⁷⁰ Yüreğir İlçe Emniyet Müdürlüğü adına 2009 yılında düzenlenen Rapor'da ise yeni bir uygulama olarak İlçe Emniyet Müdürlüğü performansı değerlendirilmiştir.³⁷¹ Yıllar itibariyle düzenlenen raporlara bakıldığında, bir kısım farklılık ve yeniliklerin olduğu görülmektedir. Özellikle İlçe Emniyet Müdürlüğü performansının değerlendirilmeye başlanması, denetim anlayışında yaşanmakta olan dönüşümün somut bir göstergesi olması bakımından oldukça önemli bir gelişmedir.

Özetle; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesi 2003 yılı ile sonrası 2006 ve 2009 yıllarında, Adana İli ile Adana İli Yüreğir İlçesi adına Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından düzenlenen rutin teftiş raporlarına bakıldığında;

Her konunun bir madde de ele alındığı, madde içeriğinde öncelikle konunun tespit edildiği, konu ile ilgili olarak örnek verildiği, varsa konuyu açıklayan mevzuata yer verildiği ve sonunda da tavsiye ya da ikazda bulunulduğu, yani geleneksel düzenlilik denetiminin yapılmaya devam edildiği;

halinde çıkarılmış, İlçe Emniyet Müdürü tarafından onaylanmış ve Rapor sonuna eklenmiştir.

³⁷⁰ A. Topçu, A. Baştürk, **Teftiş Raporu**, S. 40/45, s. 7-9; Yüreğir İlçe Emniyet Müdürlüğü adına 2006 yılında düzenlenen Rapor'da, "İnsan Hakları Uygulamaları" adıyla yeni bir başlık açılmış, bu başlık altında başta nezarethane denetimi olmak üzere emniyet sorumluluk sahasındaki insan hakları uygulamalarına yer verilmiştir.

³⁷¹ T. Yel, **Teftiş Raporu**, S. 149/13, 2009, s. 12-16; Yüreğir İlçe Emniyet Müdürlüğü adına 2009 yılında düzenlenen Rapor'da, "Performans Denetimi" adıyla yeni bir başlık açılmış, bu başlık altında (7) madde de Müdürlük performansı değerlendirilmiştir.

Raporlarda kullanılan dil açısından çok büyük bir değişiklik olmamakla beraber yıllar itibariyle üslubun giderek yumuşadığı ve tavsiye sözcüklerinin ağırlıklı olarak kullanılır olduğu;

Belediyeler, il özel idaresi ile mahalli idare birlikleri (köylere hizmet götürme birlikleri hariç) adına düzenlenen ve kurumların hesap iş ve işlemlerini içeren teftiş layihası uygulamasına, 2003 yılı teftişlerinden farklı olarak 2006 ve 2009 yılı teftişlerinde son verilmiş olduğu, Mülkiye Teftiş Kurulunca yapılmakta olan harcama denetiminin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrasında Sayıştay tarafından yapılmaya başlandığı, Mülkiye Teftiş Kurulunun ve dolayısıyla İçişleri Bakanlığının yerel idareler üzerindeki denetim etkinliğinin azaltıldığı, geleneksel yönetimde daha çok yerel birimlerin hata yapacağı, bu nedenle de merkez tarafından denetlenmeleri gerektiği düşüncesinin bir yansıması olan vesayet denetimi, denetimde yaşanan dönüşüm çerçevesinde değişime uğramış olduğu;³⁷²

2006 yılı ve sonrasında yapılan valilik, kaymakamlık ve belediye teftişlerinde bireysel ve kurumsal performansın ölçülmeye başlanmış olduğu, performans kriteri sayılarının ve içeriklerinin giderek zenginleştirildiği, kolluk birimlerinin 2006 yılı ve sonrasında yapılan denetimlerinde “İnsan Hakları Uygulamaları” ve “Performans Denetimi” başlıklarının açıldığı, insan hakları uygulama içeriklerinin giderek zenginleştirildiği, performans denetimi madde sayılarının da giderek artırıldığı, özellikle insan hakları uygulamaları konusunda ve nezarethanelerin denetiminde Avrupa Birliği müktesebatına

³⁷² F. Koçoğlu, 2009, s. 59.

uyum sürecinin ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının çok önemli etkisi ve yönlendirmesi olduğu;

Kamusal kaynak kullanımında yasallığın yanında etkinliğin de denetlenmesinin³⁷³ yeni yönetim anlayışının denetim konusundaki bakış açısını yansıtmakta olduğu, yönetimde etkinlik, verimlilik, hesap verme sorumluluğu ve bütçe gibi alanlardaki arayış ve gelişmeler geleneksel düzenlilik denetiminden farklı olarak performans denetimini ortaya çıkarmış³⁷⁴ olduğu, Yeni Kamu Yönetimi'nin önemli bir unsuru olan performansı temel alan sonuç ve çıktı odaklılık, kurumların değerlendirilmesinde yalnızca işlemlerin yasal süreçlere uygunluğunu yeterli görmeyerek bunun yanında performans denetimini de ön plana çıkarmakta olduğu, geleneksel denetimin öngördüğü işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlüklerin belirlenmesine dayalı denetim algısından hata ve usulsüzlüklerin belirlenmesi yanında süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarıyla elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik bir denetim algısına doğru dönüşümün yaşanmakta³⁷⁵ olduğu, dünyada denetim algısında yaşanmakta olan bu dönüşümden Mülkiye Teftiş Kurulunun da büyük ölçüde etkilenmekte olduğu, bu çerçevede yürüttüğü teftiş programlarında, yayınladığı görev emirleri ile performans denetimi uygulamalarını yaygınlaştırma ve performans kriterleri geliştirme çabası içinde olduğu, bu çerçevede performans kriteri belirleme araştırma ve inceleme çalışmalarının yürütüldüğü, bu çalışmalar ışığında belirlenen

³⁷³ E. Arıkboğa, **Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi**, Ed. B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Kamu Yönetimi Yazıları, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.42-69.

³⁷⁴ T. Demirbaş, 2001, s. 54.

³⁷⁵ R. Akyel, H. Ö. Köse, 2010, s. 9-23.

performans kriterlerinin bir kısmının rutin teftişlerde fiilen uygulandığı, bu anlamda valilik, kaymakamlık, belediye ve iç güvenlik birimleri için performans denetimi formlarının oluşturulduğu, mülkiye müfettişlerine performans kriteri belirleme yetkisi tanınmak suretiyle performans kriteri belirleme konusundaki çabanın tabana yayıldığı;

Bir diğer açıdan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri üzerinde harcama denetimi yetkisi kaldırılan ve vesayet denetimi etkinliği azaltılan Mülkiye Teftiş Kurulunun eriyen yetkileri karşısında kurumsal etkinliğini yitirmeme adına denetimdeki yeni yönelimleri takip ettiği, bireysel ve kurumsal performans kriterleri ve teftiş raporları için standart tablolar geliştirdiği ve rapor hacimlerini bilgisayarın teknik desteği ile büyüttüğü görülmüş ve değerlendirilmiştir.

D. Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması

Kamu kurum ve kuruluşlarında, objektif bir değerlendirme sistemi kurabilmek için insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yanlarını belirlemek, başarılarını geliştirici önlemler almak, çalışanların başarı derecelerini öğrenmek ve performanslarını geliştirme yönünde çaba sarf etmek gerekir.³⁷⁶ Bu kapsamda, ülkemizde önemli kamusal yetki ve sorumluluk üstlenen mülki idare amirlerinin bireysel performanslarını belirlemek için Mülki İdare

³⁷⁶ T. Ergun, A. Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE yayını, Ankara, 1992, s. 288.

Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması yapılmıştır. Kısa adı MİAPER olan Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması, İçişleri Bakanlığı tarafından TODAİE danışmanlığında 1 Şubat 2006 yılında başlatılmıştır. 8 ay süren bu Araştırma, akademik bir üslup kullanılarak hazırlanmıştır. Araştırmanın amacı, vali ve kaymakamların en objektif biçimde performanslarının değerlendirilmesi için yapılacak olan bilimsel kaynak ve mevzuat araştırması ile doğrudan saha anket araştırması sonucu ortaya çıkacak performans kriterlerini belirlemek şeklinde tanımlanmıştır. Araştırma, iki temel bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde kamu performans yönetimi konusunun teorik açıklaması, ikinci temel bölümde ise, araştırma sonucunda elde edilen bulgular yer almaktadır.³⁷⁷ Araştırmada 360 derece değerlendirme aracı kullanılmıştır. 360 derece değerlendirme aracı, çoklu bir değerlendirme aracıdır.³⁷⁸ Araştırmanın kapsamında, Bakanlık bünyesindeki bütün mülki idare amirleri yer almıştır.

Proje Ekibince, (vali ve kaymakamlar için performans kriterleri belirlemek amacıyla) Bakanlık mevzuatı detaylı bir şekilde incelenmiştir. İnceleme kapsamında iki yüze yakın kriter tespit edilmiş ve bu kriterlere önem derecesine göre performans puanı verilmiştir. Soyut kişisel niteliklere ilişkin performans kriterlerinin puan oranı % 30 olarak, somut görevlerden oluşan performans kriterlerinin puan oranı ise % 70 olarak belirlenmiştir.³⁷⁹

³⁷⁷ MİAPER Projesi, **Performans Değerlendirme**, İçişleri Bakanlığı-TODAİE, Ankara, 2006, s. 54-57.

³⁷⁸ E. Prewitt, Edward, **360 Derece Feedback Yöntemi**, Power-Harward Business Review eki, 1998, s. 32.

³⁷⁹ H. B. Güleç, M. Çiçek, 2008, s. 60-64.

Uygulamaya baktığımızda, Araştırma kapsamında belirlenmiş olan performans kriterlerinin bir kısmının müfettişler tarafından vali ve kaymakamların denetimlerinde kullanılmaya başlandığı, ancak performans kriterlerinin puanlaması uygulamasına geçilmediği, performans kriterlerinin puanlaması yapılmadığı için de mülki idare amirlerinin bireysel performanslarının kariyerlerine ve ücretlerine henüz yansıtılamadığı görülmüştür. Yeni yönetim anlayışı gereği kamu yönetimindeki iyileştirme, hizmet standartları açısından olduğu kadar, kamu görevlilerinin özlük haklarının iyileştirilmesi açısından da olmalıdır. Çalışanların bireysel performansları, onların kariyerlerini mutlaka etkilemelidir.³⁸⁰ Bu anlamda, MİAPER Araştırması ile tespit edilmiş performans kriterlerinin tamamının uygulamaya geçmesi, önerilen performans puanlamalarının yapılmaya başlanması ve bu performans puanlaması doğrultuda da mülki idare amirlerinin özlük ve kariyerlerinin belirlenmesi, yeni denetim anlayışının somutlaşmasının devamı açısından önemli ve lüzumlu bir gelişme olacaktır.

E. Mülkiye Teftiş Kurulunun Performans Denetimi Uygulamaları ve Değerlendirmesi

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'ne göre; müfettişlerin görevlendirilmeleri, İçişleri Bakanı'nın onay yazıları üzerine, Teftiş Kurulu Başkanı tarafından yapılır. Müfettişler, görevli bulundukları yerlerde, Kurul Başkanı tarafından verilen görev emirlerinin gereğini yapar ve durumu derhal

³⁸⁰ N. Tortop, **Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları**, Amme İdaresi Dergisi, 1998, C. 31, S. 2, s. 19.

Başkanlığa bildirirler.³⁸¹ Bir başka anlatımla, Bakan adına görev yapan müfettişlerin görevlendirme işlemleri Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca yapılmaktadır. Ayrıca, yeni denetim anlayışının yansımaları olan performans denetimi ve denetimde rehberlik uygulamaları ile ilgili yasal boşlukların, Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından rutin teftiş döneminde Kurul Başkanı imzasıyla çıkarılan görev emirleri (teftiş programları) ile giderilmekte olduğu da görülmektedir. Son yıllarda Başkanlıkça hazırlanan görev emirlerinde (teftiş programlarında) yer verilen performans denetimine ve denetimde rehberliğe ilişkin verilere ve tablolara ilişkin son düzenlemeler, “Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri” örnek alınarak bu başlık altında incelenmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri'nin “Teftişlerde Uygulanacak İlkeler” başlıklı bölümünde; teftişlerin yol gösterici, etkin ve eğitici olması için özen gösterilmesi; kaynakların, kamu yararı doğrultusunda ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı hususlarının ortaya konulması şeklindeki emirlere yer verilmiştir.³⁸² Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emrinin “Kurum ve Yöneticilerin Genel Değerlendirmesi” başlıklı bölümüne göre; raporlarda “etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu” ölçmek üzere bölüm açılması, teftiş edilen yönetici ve kurumlarla ilgili performans tablolarının, belirtilen esaslar doğrultusunda doldurulması gerekmektedir.

³⁸¹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, m. 19.

³⁸² Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri, s. 8, 9.

Performans değerlendirme tabloları düzenlenirken uyulması gerekli olan esaslar Görev Emri'nde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.³⁸³

Performans denetimine verilen önemin sonucu olarak ilçe jandarma komutanlıkları ile ilçe emniyet müdürlüklerinin teftişlerinde kullanılmak üzere bazı kriterler belirlenmiştir. Ayrıca müfettişlere yeni performans kriteri geliştirme ve başarılı personelin ödüllendirilmesi için teklifte bulunma yetkisi de tanınmıştır.³⁸⁴

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri'nde, performans denetiminin unsurları olan etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ile ilgili olarak teftiş raporlarında bir başlık açılması istenmiş ve bu konu Görev Emri ekinde yer alan değerlendirme formlarıyla ilişkilendirilmiştir. Görev Emri eki değerlendirme formlarındaki maddelere bakıldığında, MİAPER Araştırması kapsamında tespit edilmiş olan performans kriterlerinin bir kısmının bu formlarda maddeleştirilmiş olduğu, bir kısım maddelerin ise Başkanlık tarafından geliştirilmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca, Görev Emri'nde, mülkiye müfettişlerine performans kriteri geliştirme yetkisi de tanınmıştır. Bu anlamda, Mülkiye Teftiş Kurulunun performans kriteri belirleme çabalarının sürdüğü, uygulamada ise oldukça seçici davranmış olduğu anlaşılmaktadır. Bu erevede, Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından 2013 yılı rutin teftiş programında uygulanan değerlendirme formlarını ayrıntılı olarak incelemek ve bu formları performans denetiminin unsurları olan etkinlik, verimlilik ve tutumluluk açısından irdelemek yararlı olacaktır.

³⁸³ Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri, s. 11.

³⁸⁴ ibid, s. 12.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri eki olarak yayınlanan “Vali Genel Değerlendirme Formu” şöyledir;

VALİ GENEL DEĞERLENDİRME FORMU

SN	Tablo 1A	Başarı Notu Yüksek oran başarıdır	
		2010 (%)	2013 (%)
1	Bir önceki Valilik Birimleri Teftiş Raporlarında yer alan eleştirileri düzeltme oranı		
2	Bir önceki Diğer Birimler Teftiş Raporlarında yer alan eleştirileri düzelttirme oranı (diğer birim teftişleri bitiminden sonra ortalama alınacaktır)		
3	4483 sayılı Kanun ile ilgili işlemler - hatasız dosya oranı (Mevcut Vali)		
4	3091 sayılı Kanun ile ilgili işlemler - hatasız dosya oranı (Mevcut Vali)		
5	Disiplin hükümleri - hatasız işlem oranı (Mevcut Vali)		
6	İlçe denetim oranı (Mevcut Vali)		
7	Kurum denetim oranı (Mevcut Vali)		
8	Vergi tahsilat oranı (İl geneli)		
9	KÖYDES projeleri bitirme oranı:		
10	Kıyılarda ve Özel İdare bölgesinde İmarsız Yapı Yıkım kararı uygulama oranı		
11	SYDV ödeneklerini (personel ve ofis giderleri dışında) kullanma oranı		
12	Özel İdare bütçe gerçekleştirme (bir önceki mali yılı)		
13	Özel İdare alacaklarının takibi (Tahsilat / Tahakkuk)		
14	Özel İdare bütçesinde (mevcut mali yıl) Tarım-hayvancılık destek oranı		
15	Tahsisli biçimde Özel İdareye aktarılan ödeneklerin kullanılma oranı		
16	İl Özel İdaresinde Norm Kadro doluluk oranı	Memur	
		İşçi	
17	İlçelere nüfus esasına göre Merkezden tahsis edilen ödeneklerin kullanılma oranı		
18	Ruhsatlı işletmeler denetim oranı (denetlenen sayı / toplam sayı)		
19	Kütüphanedeki toplam kitap sayısı / İl nüfusu		
20	Kütüphanedeki toplam okuyucu sayısı / İl nüfusu		
21	Yerli turist konaklama sayısı / İl nüfusu		
22	Yabancı turist konaklama sayısı / İl nüfusu		

	Diğer Konular (Müfettiş tarafından uygun görülenler eklenebilir)		
SN	Tablo 1B	Başarı Notu Düşük oran başarıdır	
		2010 (%)	2013 (%)
1	Görevli olarak il dışında geçirilen gün oranı (Mevcut Vali)		
2	Silah ruhsatlı (sadece can güvenliği nedeniyle verilenler) kişi / öldürme sayısı		
3	Öldürme sayısı / Asayiş olayları sayısı		
4	Trafik kazasında ölüm sayısı / Trafik kazası sayısı		
5	Boğulma nedeni ile can kaybı sayısı / Ölümlü olay sayısı		
6	Aile içi şiddet nedeni ile can kaybı sayısı / Nüfus		
7	Faili meçhul suç sayısı / Toplam suç sayısı		
8	İntihar sonucu can kaybı sayısı / Nüfus		
9	Düğün, kutlama vb. silah atılma sayısı / Asayiş olayları sayısı		
10	Asayişe müessir olay sayısı / Nüfus		
11	Öğrenci sayısı 24'ten fazla olan sınıf oranı,		
12	KİK / İdari Yargı tarafından iptal edilen ihalelerin tüm ihalelere oranı (Özel İdare ihaleleri için)		
13	Kıyılarda İmar / Ruhsata aykırı yapı oranı		
14	Özel İdare bölgesinde İmar / Ruhsata aykırı yapı oranı		
15	Orman suçları sayısı / Toplam suç sayısı		
16	Ağaçlandırılması gereken orman alanı / il yüzölçümü oranı		
17	Sağlıksız ya da yetersiz içme suyu sorunu olan birim oranı		
	Diğer konular ((Müfettiş tarafından uygun görülenler eklenebilir) ³⁸⁵		

Valilik Genel Değerlendirme Formu ile Kaymakamlık Genel Değerlendirme Formu içerikleri önemli ölçüde benzeştiğinden bu Formlarla ilgili değerlendirmeler (tekerrürden kaçınmak için) Kaymakamlık Genel Değerlendirme Formu sonrasında yapılmıştır.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri eki olarak yayınlanan “Kaymakam Genel Değerlendirme Formu” şöyledir;

³⁸⁵ Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri, EK: 6.

KAYMAKAM GENEL DEĞERLENDİRME FORMU

SN	Tablo 1A	Başarı Notu Yüksek oran başarıdır	
		2010 (%)	2013 (%)
1	Bir önceki Teftiş Raporunda yer alan eleştirileri düzeltme oranı		
2	Bir önceki diğer birimler Teftiş Raporlarındaki eleştirileri düzelttirme oranı		
3	4483 sayılı Kanun ile ilgili işlemler - hatasız dosya oranı (Mevcut Kaymakam)		
4	3091 sayılı Kanun ile ilgili işlemler - hatasız dosya oranı (Mevcut Kaymakam)		
5	Disiplin hükümleri - hatasız işlem oranı (Mevcut Kaymakam)		
6	Köy Denetim oranı (Mevcut Kaymakam)		
7	Kurum Denetim Oranı (Mevcut Kaymakam)		
8	KÖYDES projeleri bitirme oranı		
9	Kıyılarda ve Özel İdare bölgesinde İmarsız Yapı Yıkım kararı uygulama oranı		
10	SYDV ödeneklerini (personel ve ofis giderleri hariç) kullanma oranı		
11	KHGB'nden yardım ve destek alan üye Köyler oranı		
12	Ruhsatlı işletmeler denetim oranı (denetlenen sayı / toplam sayı)		
13	Kütüphanedeki toplam kitap sayısı / İlçe nüfusu		
14	Kütüphanedeki toplam okuyucu sayısı / İlçe nüfusu		
	Diğer Konular (Müfettiş tarafından uygun görülenler eklenebilir)		

SN	Tablo 1B	Başarı Notu Düşük oran başarıdır	
		2010 (%)	2013 (%)
1	Asayişe müessir olay (Orman suçları dahil) sayısı / Nüfus		
2	Öldürme sayısı / Asayiş olayları sayısı		
3	Trafik kazalarında ölüm sayısı / Trafik kazası sayısı		
4	Boğulma nedeniyle can kaybı sayısı / Nüfus		
5	Aile içi şiddet nedeniyle can kaybı sayısı / Nüfus		
6	Faili meçhul suç sayısı / Toplam suç sayısı		
7	İntihar sonucu can kaybı sayısı / Ölümlü olay sayısı		
8	Düğün kutlama vb. silah atılma sayısı / Asayiş olayları sayısı		

9	Öğrenci sayısı 24'ten fazla sınıf oranı (mevcudu 24'ten fazla sınıf sayısı / toplam sınıf sayısı)		
10	Kıyılar ve Özel İdare bölgesinde İmar / Ruhsata aykırı yapı oranı		
11	Orman suçlarının toplam suç sayısına oranı		
12	Sağlıksız ya da yetersiz içme suyu sorunu olan kırsal nüfus oranı (sağlıksız-yetersiz suyu olan nüfus / toplam kırsal nüfus)		
13	SYDV Aylık ödeneğinde personel ve ofis giderleri oranı		
	Diğer Konular (Müfettiş tarafından uygun görülenler eklenebilir) ³⁸⁶		

Valiler ve Kaymakamlar ile valiliklerin ve kaymakamlıkların görev ve hizmetleri, bu tablolardaki başarı yüzdesine göre değerlendirilmektedir. Bu formlara bakıldığında, bazı maddeler valinin/kaymakamın şahsı ile ilişkilendirilirken, bazı maddeler ise genel anlamda valilikle/kaymakamlıkla ilişkilendirilmiştir. Bu anlamda, bireysel ve kurumsal performans bir arada değerlendirilmiştir. Bireysel veya kurumsal olarak tanımlanmış görevlerin mevzuata göre yapılıp yapılmadığı hususunun ölçümünde elde edilen yüksek oran başarı olarak değerlendirilirken, asayişe müessir olaylar gibi önleyici anlamda yapılan görevlerin suçu önlemede ne denli etkin olduğunun ölçülmesinde mantık tersten işletilmekte ve düşük oran başarı olarak değerlendirilmektedir.

Bir önceki teftiş raporlarında yer alan eleştirileri düzeltme oranına bu tabloların ilk maddelerinde yer verilmiş olması mülkiye müfettişlerince düzenlenen raporların etkinliğinin artırılması konusunda önemli bir işlev görmektedir. Şöyle ki, önceki teftiş raporlarında eleştirilen hususların sonraki teftiş döneminde giderilmediğinin tespiti halinde bu durum hem oranlara

³⁸⁶ Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri, EK: 7.

(eleştirileri düzeltme oranı) yansıtılmakta hem de incelemeye alınıp soruşturmaya konu edilebilmektedir.

4483 sayılı Kanun ve 3091 sayılı Kanun ile ilgili işler ile disiplin işlemleri hususunda hatasız dosya oranının tespiti ile mevcut valinin/kaymakamın bireysel olarak hukuka uygun hareket edip etmediği ölçülmektedir. Yine kurum denetim oranları, köy/ilçe denetim oranları, ruhsatlı işletmeler denetim oranı ve kıyılarda ve özel idare bölgesinde imarsız yapı yıkım kararı uygulama oranı ile mevzuatla verilmiş tanımlı görevlerin ilgili vali/kaymakam tarafından yerine getirilip getirilmediği tespit edilmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ödeneklerinin personel ve ofis giderleri dışında kullanma oranının tespitiyle bir anlamda yerindelik, tutumluluk ve verimlilik denetimi yapılmaktadır. Personel ve ofis giderlerinin düşük olması ilgili valiliğin/kaymakamlığın tutumluluğu; aynı hizmetin düşük bir maliyetle sunulmuş olması verimliliği; tahsis edilen kaynağın amacı doğrultusunda kullanılıyor olması ise harcamanın yerindiği anlamına gelmektedir.

KÖYDES (Köy Altyapılarını Destekleme Projesi) projelerini bitirme oranı ile KÖYDES programı kapsamında hedeflenen projelerin ne oranda gerçekleştirildiği tespit edilmektedir. Ayrıca programlı işler için tahsis edilmiş ödenekler (bu işlerin tamamlanmasıyla beraber) ilgili valilik/kaymakamlık tarafından artırılmış ve bu artan ödeneklerle yeni projeler yapılarak uygulamaya geçirilmiş ise ilgili tablonun değerlendirilmesi kısmında müfettişlerce bunlara yer verilmekte ve ilgili kişi ve kurumların performansı hakkında değerlendirmede bulunmaktadır. Bu anlamıyla tutumluluk

(ödeneğin artırılması) ve verimlilik (aynı maliyetle daha çok hizmet üretilmesi) denetimi yapılmaktadır.

Kaymakamlık Genel Değerlendirme Formunda yer alan köylere hizmet götürme birliklerinden (KHGB) yardım ve destek alan üye köyler oranı ile KHGB tarafından kullanılan kaynağın köyler arasında ne oranda adaletli bir şekilde dağıtıldığı tespit edilmektedir. Burada (Tez kapsamında başlık açmadığımız ancak performans denetimi unsurları arasında sayılan) hakkaniyet denetimi yapılmakta, ayrıca müfettişlerce ilgili tablonun değerlendirilmesi kısmında, yapılan köy yardımlarının yerindeliği ve verimliliği üzerinde de durulmaktadır.

Vali Genel Değerlendirme Formunda yer alan vergi tahsilat oranı ve özel idare alacaklarının tahsil oranı ile ilgili kurumlarca tahakkuku yapılmış gelirlerin ne oranda tahsil edilmiş olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Defterdarlıkta ve il özel idaresinde çalışan personel sayısı ve kurumsal harcamalar mali yıl özelinde sabit olduğuna (önemli bir değişiklik olmadığı varsayımına) göre tahsilat oranının yüksekliği aynı maliyetle daha yüksek bir verim elde edilmesi anlamını taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında bu iki madde ile valiliklerin verimliliği denetlenmektedir. Yine Vali Genel Değerlendirme Formunda yer alan özel idare bütçe gerçekleştirme oranı, tahsisli biçimde özel idareye aktarılan ödeneklerin kullanılma oranı ve özel idare norm kadro doluluk oranının tespiti ile valiliklerin çıktı odaklı etkinlik denetimleri yapılmaktadır. Ayrıca Vali Genel Değerlendirme Formunda yer alan ilçelere nüfus esasına göre merkezden tahsis edilen ödeneklerin kullanılma oranının tespiti ile kaynakların adil bir şekilde dağıtılıp

dağıtılmadığına bakılmakta ve ödeneklerin serbest bırakılması konusu incelenmektedir. Bu şekliyle kaynakların kullanılmasında yerindelik ve hakkaniyet denetimi yapılmaktadır.

Kütüphanelerdeki toplam kitap sayısı, okuyucu sayısı, yerli ve yabancı turist konaklama sayısı, özel idare bütçesinden tarım ve hayvancılık destek oranı tespitine ilişkin maddeler valilikleri/kaymakamlıkları yönlendirici ve özendirici içerikte olup etkinlik denetimi bağlamında değerlendirilebilir. İlgili valiliklere/kaymakamlıklara tahsis edilmiş kaynakların sabit olduğu varsayımından hareket edersek bunlar aynı zamanda tutumluluk ve verimlilik denetimi olarak da görülebilir. Örnek vermek gerekirse bir valilik/kaymakamlık bulduğu sponsorların desteği ile düzenlediği kitap toplama ve okuma kampanyası sonucunda (herhangi bir kaynak harcamadan) il/ilçe kütüphanesindeki kitap ve okuyucu sayısını artırabilir.

Asayişe müessir olaylara ilişkin oranların düşürülmesi gibi önleyici anlamda yapılan görevlerin suçu önlemede ne denli başarılı olduğunun ölçülmesine ilişkin maddeler (oranlar) ile ilgili valiliğin/kaymakamlığın etkinliği ölçülmektedir. Tespit edilen bu oranlar bir önceki teftiş raporu ile karşılaştırıldığında (orandaki farka göre) ilgili valiliğin/kaymakamlığın başarı durumu ve yürüttüğü görevdeki etkinliği ortaya çıkmaktadır. Yapılan karşılaştırmada olumlu bir fark olması ve her iki dönemde de kullanılan kaynakların değişmediği varsayımı üzerinden hareket edecek olursak aynı kaynakla daha fazla önleyici hizmetin sunulduğu, bu etkinliğin de suç oranlarını düşürdüğü sonucuna varabiliriz. İşte bu yaklaşım ve karşılaştırma

şartları içinde ilgili valiliğin/kaymakamlığın verimlilik ve bir anlamda da tutumluluk denetiminin yapılmakta olduğunu ifade edebiliriz.

Ağaçlandırılması gereken orman alanı oranı, sağlıklı ya da yetersiz içme suyu sorunu olan birim oranı, kıyılarda imara/ruhsata aykırı yapı oranı, Kamu İhale Kurumu (KİK) ve idari yargı tarafından iptal edilen ihalelerin tüm ihalelere oranı ve öğrenci sayısı 24'ten fazla olan sınıf oranı tespitine ilişkin maddeler ancak bir önceki teftiş raporunda tespit edilmiş oranlar ile karşılaştırıldığında bir anlam ifade etmektedir. Bu karşılaştırma sonucunda tespit edilen orandaki artış ve azalışa göre performans değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu maddeler aynı zamanda mevzuatla genel olarak verilmiş görevlere ilişkin olup bu konulara (madde içeriklerine) ilgili kişi ya da kurumların ilgi duymasının özendirilmesi ve teşvik edilmesi amacını da taşımaktadır.

Çıktı odaklı bir yaklaşımın ürünü olan değerlendirme maddelerinin içerikleri irdelendiğinde, ağırlıklı olarak mevzuat ile tanımlanan görevlerin ne oranda yerine getirildiğine ilişkin oldukları, yani klasik düzenlilik denetiminin izlerini taşıdığı görülmektedir.

Değerlendirme formlarının performans denetimi açısından en fonksiyonel kısmı ise elde edilen oranlara bir önceki teftiş oranları ile birlikte yer vermesi, yani takip eden iki teftiş döneminin mukayesesine fırsat vermesidir. Böyle bir mukayeseyle bireysel (mevcut vali/kaymakam ile ilişkilendirilmiş maddeler) ve kurumsal performansın değerlendirilmesinde somut verilere ulaşılabilir. Bu değerlendirme formları bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bunların ağırlıklı olarak mevzuat temelli, çıktı odaklı bir

etkinlik denetimi olduğu, benzer raporlar ve önceki dönem raporları ile karşılaştırmaya imkân verdiği, bu anlamda da verimlilik ve tutumluluk denetimi olduğu söylenebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri eki olarak yayınlanan “Belediye Genel Değerlendirme Formu” şöyledir;

BELEDİYE GENEL DEĞERLENDİRME FORMU

SN	Tablo 1 A		Başarı oranı Yüksek oran başarıdır	
			2010 (%)	2013 (%)
1	Bir önceki Teftiş Raporunda yer alan eleştirileri düzeltme oranı			
2	İhtiyaç duyulan içme suyu rezervlerini oluşturma			
3	Hizmet alanına sağlıklı içme suyu sağlama (Abone oranı)			
4	Atıksu toplama oranı (Kanalizasyona bağlılık oranı)			
5	Yağmur Suyu Toplama oranı (yağmur suyu şebekesi)			
6	Atıksu arıtma oranı			
7	Çöp arıtma / Değerlendirme			
8	Norm kadro doluluk oranı			
9	Tüm alacakların takibi (Tahakkuklar / Tahsilat oranı)			
10	Başkanın birimleri denetim oranı (birim sayısı / denetim sayısı)			
11	İmar ve ruhsata aykırı yapılar yıkım kararı uygulama oranı			
12	Düzenlenmiş yeşil alan oranı (kişi başı 10 m ² baz alınacak)			
13	Ruhsatlı işletmeler denetim oranı (toplam sayı / denetlenen işyeri sayısı)			
14	Bütçe gerçekleştirme (2012 mali yılı) oranı,	Gelir		
		Gider		
15	Yatırım planını gerçekleştirme oranı (2012 ve sonrası)			
	Diğer konular (müfettiş tarafından ekleme yapılabilir)			

SN	Tablo 1B		Başarı oranı Düşük oran başarıdır	
			2010 (%)	2013 (%)
1	Meclis kararlarında, ilgisiz kararların oranı			
2	Temsil tanıtma tören giderlerinin toplam giderlere oranı			

3	Personel giderlerinin toplam giderlere oranı		
4	Hizmet alımı ile çalıştırılanların tüm çalışanlara oranı		
5	Mevzuata aykırı İmar planı değişiklik oranı		
6	İmar ve ruhsata aykırı yapı oranı		
7	Başkanlığın vekâleten yürütüldüğü gün oranı (Başkanın görevden ayrı kaldığı günlerin görevde bulunduğu günlere oranı)		
8	Toplam borcun / yıllık gelire oranı		
9	KİK - İdari yargı tarafından iptal edilen ihalelerin / toplam ihalelere oranı		
10	Su Kayıp / Kaçak oranı		
11	Bütçede yer almayan yatırımların toplam yatırımlara oranı (2012)		
	Diğer konular (Müfettiş tarafından ekleme yapılabilir)		

Belediyelerin görev ve hizmetleri, bu tablodaki başarı yüzdesine göre değerlendirilmektedir.³⁸⁷ Kurumsal olarak mevzuatla tanımlanmış görevlerin usulüne göre yapılıp yapılmadığı hususunun ölçümünde elde edilen yüksek oran başarı olarak değerlendirilirken, imara ve ruhsata aykırı yapı gibi önleyici anlamda yapılan görevlerin hukuka aykırılıkları önlemede ne denli etkin olduğunun ölçülmesinde mantık tersten işletilmekte ve düşük oran başarı olarak değerlendirilmektedir.

Bir önceki teftiş raporunda yer alan eleştirileri düzeltme oranının tespiti ile ilgili belediyece önceki teftiş raporunun ne oranda dikkate alındığı, söz konusu raporun yönetsel işlerin düzeltilmesine ne oranda katkı sunduğu, genel anlamda teftiş raporunun ne oranda etkin olduğu değerlendirilmektedir.

İhtiyaç duyulan içme suyu rezervlerini oluşturma oranı, hizmet alanına sağlıklı içme suyu sağlama oranı, atıksu ve yağmur suyu toplama oranı, atıksu ve çöp arıtma oranı, norm kadro doluluk oranı, başkanın birimleri

³⁸⁷ Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri, EK: 8.

denetim oranı, imar ve ruhsata aykırı yapılar yıkım kararı uygulama oranı, düzenlenmiş yeşil alan oranı, ruhsatlı işletmeler denetim oranı, bütçe gerçekleştirme oranı ve yatırım planını gerçekleştirme oranı ile mevzuatla verilmiş tanımlı görevlerin ilgili belediye tarafından yerine getirilip getirilmediği tespit edilmekte ve bu anlamda ilgili belediyenin etkinlik denetimi yapılmaktadır. Söz konusu (madde içeriklerinde geçen) mevzuat hükümleri kimi maddelerde (yeşil alan oranı gibi) genel ve özendirici içerikte iken kimilerinde ise (imar ve ruhsata aykırı yapıların yıkım kararlarını uygulama gibi) zorlayıcı içeriktedir. Bu maddelere bütün olarak bakıldığında geleneksel düzenlilik denetiminin izleri görülmektedir. Diğer taraftan tespit edilen bu oranlar bir önceki teftiş raporunda tespit edilmiş olan oranlar ile (kullanılan kaynak ve şartların aynı olduğu varsayımı altında) karşılaştırılabildiği için tutumluluk ve verimlilik denetimi olarak görülebilir. Ayrıca söz konusu madde içeriklerindeki yüksek oranlar konforlu ve kaliteli kentlerin en önemli altyapısı anlamına geldiğinden dolayı yapılan bu tespitler kalite denetimi olarak da değerlendirilebilir.

Tüm belediye alacaklarının takip ve tahsil oranı ile ilgili birimlerce tahakkuku yapılmış gelirlerin ne oranda takip ve tahsil edilmiş olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Tahakkuk ve tahsil işlerinin görüldüğü birimlerde çalışan personel sayısı ve kurumsal harcamalar mali yıl özelinde sabit olduğuna (önemli bir değişiklik olmadığı) varsayımına göre tahsilat oranının yüksekliği aynı maliyetle daha yüksek bir verim elde edilmesi anlamını taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında bu madde ile belediyelerin verimliliği denetlenmektedir. Yine meclis kararlarında, ilgisiz kararların oranı, mevzuata

aykırı imar değişikliği oranı, su kayıp oranı, KİK ve idari yargı tarafından iptal edilen ihalelerin oranı ile ilgili belediyenin verimsizliğinin tespiti yapılmaktadır. Bu oranların sıfıra yakın olması (düşük olması) ilgili belediyenin verimliliği anlamına gelmektedir. Bu anlamda, söz konusu maddeler ile belediyelerin verimlilik denetiminin yapıldığı ifade edilebilir.

Temsil, tanıtma tören giderlerinin toplam giderlere oranı, personel giderlerinin toplam giderlere oranı, hizmet alımı ile çalıştırılanların tüm çalışanlara oranı ve toplam borcun yıllık gelire oranı ile ilgili tespitler ile söz konusu belediyenin tutumluluk denetimi yapılmaktadır. Aynı zamanda, önceki teftiş raporundaki oranlar ile (diğer değişkenlerin sabit olduğu varsayımı altında) yapılan karşılaştırma sonucunda ilgili belediyenin verimlilik denetimi de yapılmaktadır. Daha az insan kaynağı, personel gideri, hizmet alımı ve borçlanma ile aynı hizmet sunulabiliyor ise bu söz konusu belediyenin verimli olduğu anlamına gelir. Bu karşılaştırma verimliliğin tespitine ilişkin diğer ölçütlerle (diğer değişkenlerin sabit olmadığı durumlarda) farklı şekilde de yapılabilir.

Madde içerikleri irdelendiğinde, önemli ölçüde mevzuat ile tanımlanan görevlerin ne oranda yerine getirildiğine ilişkin oldukları, yani klasik düzenlilik denetiminin izlerini taşıdığı görülmektedir. Değerlendirme Formu'nun performans denetimi açısından en fonksiyonel kısmı ise elde edilen oranlara bir önceki teftiş oranları ile birlikte yer vermesi, yani takip eden iki teftiş döneminin mukayesesine fırsat vermesidir. Böyle bir mukayeseyle kurumsal performansın değerlendirilmesinde somut verilere ulaşılabilmektedir. Bu Değerlendirme Formu bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bunun ağırlıklı

olarak mevzuat temelli, çıktı odaklı bir etkinlik denetimi olduğu, benzer raporlar ve önceki dönem raporları ile karşılaştırmaya imkân verdiği, bu anlamda da tutumluluk ve verimlilik denetimi olduğu ifade edilebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri'nde, iç güvenlik birimlerinin değerlendirmesi ile ilgili çeşitli kriterler belirlenmiş ve İç güvenlik birimlerinde yapılacak teftişlerde, bu kriterlere göre bir değerlendirme yapılması istenmiştir.³⁸⁸ Geleneksel denetim anlayışını aşan bir yaklaşımla bu değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Ancak, bu değerlendirme ile çalışma kriterlerinin belirlenmesi, yönetimin iyileştirilmesi, performans konusunda çalışma yapılması konularında birimlerin neler yaptığı sorgulanmakta, bu yönüyle birimlerin performans denetiminin yapılmasından çok performans bazlı yönetimlerin geliştirilmesi teşvik edilmektedir. Bu anlamda, iyi işleyen bir performans denetimi için performans temelli yönetim ilke ve standartlarının belirlenmiş olması gerekmektedir. Bu açıdan son yıllarda yönetimin iyileştirilmesi kapsamında başta iç güvenlik birimleri olmak üzere İçişleri Bakanlığı birimlerinde hizmet standartlarının belirlenmiş olması ve bunların uygun vasıtalar ile ilan edilmesi performans denetimi bakımından önemli bir altlık oluşturmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından uygulamaya konulan performans değerlendirme kriterlerinden vali ve kaymakam değerlendirmeleri, içerdikleri maddeler açısından hem bireysel hem de kurumsal değerlendirmeye imkân vermektedir. Uygulanan bu değerlendirme formlarıyla vali ve kaymakamların bireysel performansları ile birlikte valilik ve

³⁸⁸ Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri, EK: 9; İç Güvenlik Birimleri Değerlendirme Kriterleri başlığı altında 25 maddelik kriter sıralanmıştır.

kaymakamlıkların da kurumsal performansları değerlendirilmektedir. Belediye ve iç güvenlik birimleri değerlendirmeleri ise daha çok kurumsal performans belirlemeye dönüktür. Ancak bu değerlendirme form ve maddelerinden yola çıkılarak ilgili yöneticilerin bireysel performans değerlendirmesini yapmakta mümkündür. Diğer taraftan, mülkiye müfettişlerinin bireysel performanslarının ölçülmesi ile ilgili olarak bir taslak çalışma yapılmış,³⁸⁹ yine vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri için MİAPER Araştırması ile bireysel performans kriterleri belirlenmiş,³⁹⁰ ancak bu çalışmalarla tespit edilmiş olan kriterler (mülkiye müfettişleri, vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri için) hiç uygulanmamıştır. Ayrıca MİAPER Araştırması ile vali ve kaymakamlar için tespit edilmiş olan kriterlerin bir kısmı uygulanırken önemli bir kısmı henüz uygulanma imkânı bulamamıştır.³⁹¹

Özetle; bireysel ve kurumsal performans kriterleri ayrı ayrı düzenlenerek mevcut karmaşanın giderilmesi, performans kriterleri belirlenirken mevzuatla belirlenmiş görevlerin sonuçlarıyla sınırlı kalınmaması, bireysel performansa göre ilgililerin ücret ve kariyerlerinin belirlenmesi, yapılan performans denetimlerinin etkinliğini artıracaktır. Diğer taraftan, denetim ve yönetim anlayışındaki hızlı dönüşüme paralel olarak kamu yönetiminde performansa dayalı sistemlerin uygulanması çabaları sürdüğü için Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda da bireysel ve kurumsal

³⁸⁹ H. B. Güleç, M. Çiçek, 2008, s. 72-80.

³⁹⁰ MİAPER Projesi, **Performans Değerlendirme**, Ankara, 2006.

³⁹¹ Mülkiye Müfettişi Vali Performans Değerlendirme Formu'nda 100 maddelik kriter sıralanmışken uygulanan Vali Değerlendirme Formu'nda 39 kriter vardır. Mülkiye Müfettişi Kaymakam Performans Değerlendirme Formu'nda da 100 maddelik kriter sıralanmışken uygulanan Kaymakam Değerlendirme Formu'nda 27 kriter vardır.

performans kriterleri belirleme, uygulama ve denetleme çalışmalarının gelişerek devam etmesi gerekir.

F. Mülkiye Teftiş Kurulu Teftiş Görev Emirlerinin Karşılaştırılması

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, rutin olarak her yıl düzenlenen yaz ve kış teftiş programları kapsamında hangi müfettişin hangi ilde teftiş yapacağını tespit etmiş olmanın yanında bir de yapılacak teftişlerde uyulması gereken kuralları belirlenmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı'nın imzasını taşıyan bu programa tüm müfettişlerin uyması bir zorunluluktur. Teftiş programları son yıllarda teftiş görev emri şeklinde isimlendirilmeye başlanmıştır. Herhangi bir kafa karışıklığına neden olmamak ve ifade tutarlılığını sağlamak için bu çalışmanın tamamında teftiş görev emri ifadesi kullanılmıştır. Bu başlık altında örnekleme yöntemiyle, karşılaştırmaya imkân verecek şekilde teftiş görev emirleri üzerinde bir inceleme ve değerlendirme yapılmıştır. Bu kapsamda; 1990, 1995, 1998, 2002, 2005, 2007, 2008, 2010 ve 2013 yılları yaz teftiş görev emirleri incelenmiştir.

1990 yılı Görev Emri'nde, denetimde rehberlik olarak tanımlanabilecek bir uygulama talimatı yer almıştır.³⁹² Bu talimatın benzerlerine sonraki görev emirlerinde rastlanmaktadır. 1995 yılı Görev Emri'nde, mahalli idareler teftişi kapsamı daraltılmış, ilçelerde düzenlenen teftiş raporu sayıları ise azaltılmıştır.³⁹³ 1998 yılı Görev Emri'nde ise illerde düzenlenen rapor sayıları

³⁹² A. Güngör, **1990 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 1990, m. 24.

³⁹³ İ. Günindi, **1995 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 1995, m. 9.

azaltılmış, kurumlar için düzenlenen raporlarda ise bütünlük sağlanmıştır.³⁹⁴ Rapor kapsamlarının ve sayılarının zaman zaman dönemin yönetsel gereksinimleri ve beklentileri doğrultusunda değişkenlik gösterdiği görülmektedir. 2002 yılı Görev Emri'nde, rapor ve layihalarda "etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu" (performansı) ölçmek üzere bir bölüm açılması istenmiştir. Performans konusunda ilk somut kriterler, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca belirlenmeye başlanmıştır.³⁹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü öncesine gelen bu talimat, Mülkiye Teftiş Kurulunun denetim anlayışındaki yeni yönelimlere ne denli duyarlı olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Yine 2002 yılı Görev Emri'nde insan hakları uygulamalarının denetimi konusunda önemli somut adımlar atılmıştır.³⁹⁶ 2005 yılı Görev Emri'nde, Sayıştay Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili hükümleri gereği olarak Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yerel idarelerde yapılan harcama denetimi uygulamaları sonlandırılmış,³⁹⁷ böylece vesayet denetimi daraltılmıştır. 2002 yılı Görev Emri ile nezarethane denetimi şeklinde başlayan insan hakları uygulamaları, 2005 yılı itibariyle daha da geliştirilmiştir.³⁹⁸ Diğer taraftan 2005

³⁹⁴ N. Turhan, **1998 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 1998, s. 3.

³⁹⁵ A. Nasuhbeyoğlu, **2002 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2002, s. 4-6; Görev Emri'nin 17'nci maddesinde, rapor ve layihalarda "etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu" (performansı) ölçmek üzere bir bölüm açılması istenmiş, teftiş layihalarında (6), akçalı birimlere ait teftiş raporlarında (7), valilik ve kaymakamlık genel iş ve yürütümü raporlarında (11), halk sağlığına ilişkin olarak (6), eğitim hizmetlerine ilişkin olarak (5), emniyet ve asayiş hizmetlerine ilişkin olarak (4), ekonomik işlere ilişkin olarak (3), denetim görevine ilişkin olarak (2), sosyal amaçlı görevlere ilişkin olarak (11), güvenlik birimlerinin kayıt ve işlemlerine ilişkin raporlarda (3), nüfus hizmetlerine ilişkin raporlarda (2) performans kriteri belirlenmiştir.

³⁹⁶ ibid, s. 7.

³⁹⁷ K. Al, **2005 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2005, s. 2.

³⁹⁸ ibid, 2005, m. 11, 12.

yılı Görev Emri'nde performans kriteri sayıları önceki yıllara göre azaltılmış ve sadeleştirilmiştir.³⁹⁹ 2007 yılı Görev Emri'nde 2004 yılında başlatılan KÖYDES projesi kapsamında yapılan işler, öneminden ve kapsamından dolayı ayrı bir rapor şeklinde düzenlenmeye başlanmıştır.⁴⁰⁰ Bu uygulama sonraki yıllarda da devam etmiştir. 2008 yılı Görev Emri'nde vali, kaymakam ve belediye genel değerlendirme formlarının doldurulması uygulamasına başlanmıştır.⁴⁰¹ Formlar tablo şeklinde olup yüzde olarak oranlamaya ve karşılaştırma yapmaya imkân vermektedir. Böylece 2002 yılında başlatılmış olan performans değerlendirme uygulaması biraz daha geliştirilmiş ve standartlaştırılmıştır. 2010 yılı Görev Emri'nden itibaren e-İçişleri projesine ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı tarafından yürütülmekte olan çalışmaların incelenmesi istenmeye başlanmıştır.⁴⁰² 2013 yılı Görev Emri'nde ise 2010 yılı Görev Emri'nden farklı olarak e-İçişleri projesiyle ilgili altyapının oluşup oluşmadığına bakılmasıyla beraber, e-içişleri sistemi üzerindeki kayıtların denetiminin de yapılması istenmiştir.⁴⁰³ E-içişleri projesinin yerleşmesi ve sağlıklı bir şekilde işlemesi, evrak ve arşiv üzerinde

³⁹⁹ K. Al, **2005 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2005; Görev Emri'nin 26'ncı maddesinde; rapor ve layihalarda "etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu" (performansı) ölçmek üzere bir bölüm açılması istenmiştir. Belediyelere ait teftiş raporlarında (5), valilik ve kaymakamlık genel iş ve yürütümü raporlarında (11), emniyet ve asayiş hizmetlerine ilişkin raporlarda (3) performans kriterinin belirlenmiştir. Mülkiye müfettişlerinin ilgililerin performanslarını ölçmeye yarayacağını değerlendirdikleri diğer konuların incelenmesi, teftiş raporlarına bu konulara ilişkin örnekleri ekte sunulan ve geliştirilecek standart sayısal tablolar eklenmesi, bu tabloların kıymetlendirilmesi ve yorumlanmasının mutlaka sağlanması istenmiştir.

⁴⁰⁰ K. Al, **2007 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2007. s. 4.

⁴⁰¹ H. Yılmaz, **2008 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2008; Görev Emri ekindeki vali genel değerlendirme formunda (35), kaymakam genel değerlendirme formunda (25), belediye genel değerlendirme formunda (26) adet performans kriteri belirlenmiştir.

⁴⁰² H. Yılmaz, **2010 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2010, s. 5.

⁴⁰³ S. Altınkaynak, **2013 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara, 2013, s. 5, 6.

yapılmakta olan denetimin *online* olarak bilgisayar ve internet altyapısı üzerinden yapılmasına imkân tanıdığı için denetimin dönüşümü anlamında son derece önemli bir gelişmedir. 2008 yılında başlatılan vali, kaymakam ve belediye genel değerlendirme formlarının doldurulması uygulaması 2013 yılında da sürdürülmüş, buna ilave olarak (25) madde olarak belirlenmiş olan iç güvenlik birimleri performans değerlendirme kriterlerinin doldurulması da istenmiştir. Yine 2010 yılı Görev Emri'nden itibaren kurumların yaptığı iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile beraber kurumların stratejik hedeflerini katılımcı bir anlayışla hazırlayıp hazırlamadıkları ve kurum stratejik hedeflerini ne oranda gerçekleştirdiklerinin belirlenmesi de istenmeye başlamıştır.⁴⁰⁴ Böylece kurumların yaptığı iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile beraber kurum performansının denetlenmesi de mülkiye müfettişlerinden beklenir olmuştur. 2013 yılı Görev Emri'nde, kamu kaynaklarının, verimli, etkin ve kamu yararı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı,⁴⁰⁵ en üst yöneticiyle doğrudan ilgili olan birimin fonksiyonlarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirip getirmediği,⁴⁰⁶ müfettiş raporlarının etkinliğinin sağlanıp sağlanmadığı,⁴⁰⁷ gibi konulara yer verilmiştir. Ayrıca müfettişlerin denetimlerde, bireysel ve kurumsal performans değerlendirmesi yapmalarının yanında teftiş raporlarının etkinliğini artırılma noktasında da farkındalık oluşturmaları istenmektedir.

⁴⁰⁴ H. Yılmaz, 2010, s. 9.

⁴⁰⁵ S. Altınkaynak, 2013, s. 3.

⁴⁰⁶ *ibid*, s. 2.

⁴⁰⁷ *ibid*, s. 3.

Özetle; 1990'lı yıllarda (4) sayfa ve eksiz olarak düzenlenen teftiş Görev Emri'nin,⁴⁰⁸ 2013 yılına gelindiğinde (12) sayfadan ve (9) adet ekten oluşan bir kitapçığa dönüştüğü,⁴⁰⁹ 1990 yılında (27) olan madde sayısının 2013 yılında (114) sayısına ulaşmış olduğu; İçişleri Bakanlığı Strateji Planı, 5018 Sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatı gereğince Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından düzenlenen görev emirleriyle performans denetimi ve rehberlik konusunda Mülkiye Teftiş Kurulu ana mevzuatındaki yasal boşluğun giderilmeye çalışıldığı, Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirlerinde, klasik hukuka uygunluk denetiminden denetimde rehberlik ve performans denetimine doğru bir dönüşümün yaşanmakta olduğu söylenebilir.

⁴⁰⁸ A. Güngör, 1990, s. 1-4.

⁴⁰⁹ S. Altınkaynak, 2013, s. 1-12.

SONUÇ

Yönetimin en önemli ve asli fonksiyonlarından olan denetim fonksiyonunun düzenli ve etkili bir şekilde işlemesi örgütlere birçok fayda sağlamaktadır. Bu faydaların en önemlisi örgütlere başarılı bir yönetim sağlamasıdır. Gerçekten başarılı bir örgüt için yönetimin örgüt hedeflerini önceleyen, örgüt amacına uygun, etkin ve verimli hareket etmesi gerekmektedir. Örgüt yönetimlerinin örgüt amaç ve hedeflerine uygun etkin ve verimli hareket edebilmesi de ancak iyi işleyen bir denetim mekanizmasıyla mümkün olabilir. Bu yüzden çerçevesi ve hedefleri belirlenmiş, kötü uygulamaları sorgulayan, yönetimlere iyi uygulama örnekleri sunan, olan ile olması gereken arasındaki farkı ortaya koyan bir denetim etkinliği yönetimler için bir zorunluluktur.

Denetim konusuna kamu yönetimi açısından bakacak olursak, kamu kaynaklarını kullanan yönetimlerin demokratik toplumsal ve siyasal iklimin bir gereği olarak yaptığı faaliyetlerden ve kullandığı kaynaklardan dolayı sorumlu olması ve kamuoyu önünde hesap vermesi gerekir. Bu sorumluluk gereğinin yapılıp yapılmadığı da ancak iyi işleyen bir denetim mekanizmasının var olması ile ortaya çıkartılabilir. Toplumsal gereksinimlere cevap verebilen, toplumsal ve bireysel amaçlara uygun, çağdaş koşullarla uyumlu bir yönetim gelenek ve anlayışının benimsenmiş olmasının yanında kurumsal koşullara uygun olarak seçilmiş ve kusursuz işleyen bir denetim mekanizmasının bulunması yönetimin başarılı olması ve kamuoyuna hesap verebilmesi için şarttır. Denetim, kuşkusuz yönetim için bir amaç değildir. Ancak denetim

olmadan yönetimin amaçlarına ulaşması ve başarılı olması mümkün değildir. Denetim ve yönetim varlıkları bir diğerinin varlığı ile mümkün olan kavramlardır. Özetle, denetimsiz yönetim, yönetimsiz denetim olmaz.

Bilişim çağı olmaya doğru evrilen bir gelişme içinde klasik bürokrasi anlayışı çerçevesinde hayat bulan yönetim teorileri de değişmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Bu yeni anlayışta, organizasyonlar bilgi işleyen süreçler olarak düşünülmüş, kişisel tercihler, katılım, kurumsal öğrenme, strateji geliştirme, devamlı gelişim ve ekip çalışması gibi unsurlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte devletin neyi nasıl yapması gerektiği konusu sorgulanmaya ve yeniden tanımlanmaya başlamıştır. İnsanları yönlendirme ve idare etme anlayışı yerine sorunları birlikte tanımlama ve çözme anlayışı ön plana çıkmıştır. Etkileşimi ve çok aktörlülüğü önceleyen yönetim kavramı bu gelişme içinde yönetim kavramının içini doldurmaya başlamıştır. Yeni yönetim anlayışında hantal devlet yapısı sorgulanarak kamu yönetiminde özel sektör işletmelerine özgü işletme ilkeleri benimsenir olmuştur. Böylece kamu yönetiminde açıklık (*openness*), katılımcılık (*participation*), hesap verebilirlik (*accountability*) ve performans (*performance*) gibi birtakım kavramlar önem kazanmıştır.

Yönetim sahasında yaşanan bu gelişmeler ve yeni eğilimler, kuşkusuz denetim kavramını da derinden etkilemiştir. Hesap verebilirlik anlayışının yaygınlaşmasının doğal bir sonucu olarak kamu denetim sistemi de sorgulanmaya başlanmıştır. Yönetimsel eylemlerinin sadece mali ve hukuki bakımdan denetlenmesi, yönetimin eylemlerinden dolayı demokratik otoritelere ve kamuoyuna hesap vermesi açısından yeterli görülmemektedir.

Bu yeni eğilimde, düzenlilik denetiminin gerekliliğini yok saymadan kaynakların etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılması, harcamaların yerinde yapılması ve üretilen mal ve hizmetlerin faydalananların istediği kalitede sunulması da beklenmektedir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde hukuka uygunluk ve mali denetimi kapsayan “düzenlilik denetimi” yeterli görülmemiş yönetimde açıklık, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilke ve anlayışlarının denetim etkinliğine somut yansıması olan “performans denetimi” ve “denetimde rehberlik” uygulamaları geliştirilmeye başlanmıştır. Uluslararası düzeyde yaşanan bu gelişmelere paralel olarak ülkeler de denetim sistemlerini bu yeni anlayış ve ilkeler ile uyumlu hale getirmek için dönüştürme çalışmalarına hız vermişlerdir.

Türkiye’de mevcut idari yapı performansa yönelik bir yönetim şeklini tam olarak içermemekte, yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yapılan yeni düzenlemeler ile performans yönetimi ve denetiminin altyapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de yönetim ve denetim anlayışındaki çağdaş gelişmelere paralel olarak önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetimi mevzuatına performans yönetimi, bütçelemesi ve denetimi kavramları girmiştir. İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı ile Bakanlığın görevli olduğu alanların birçoğunda performans gösterge ve hedefleri belirlenmiştir. Stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedeflere ne ölçüde erişildiğinin tespit edilmesi ve belirlenmiş olan performans göstergelerinden de yararlanarak sistemli bir şekilde çalışacak yönetim ve denetim sisteminin kurulması da önemli bir hedef olarak ortaya konduğu görülmektedir. 5393 sayılı Belediye

Kanunu, yönetimde ve denetimde yeniden yapılanmanın altyapısını oluşturabilecek stratejik plan, performans programı, kent konseyi gibi birçok kavram veya uygulamaya yer vermiştir. 2010 yılında mevzuatımıza kazandırılan Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmeliğe genel olarak bakıldığında, denetlenenleri korumayı, suiistimalleri önlemeyi ve denetlenen ile denetleyen arasındaki mesafeyi azaltmayı amaç edinen, rehberlik ve eğiticiği önemseyen bir yaklaşımın benimsendiği söylenebilir. Yine 6223 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan KHK'ler ile hem idare yapısında ciddi anlamda değişiklikler yapılmış hem de denetim teşkilat yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Yeni düzenlemeler ile bakanlık teftiş kurullarının yerini "Denetim Hizmetleri Başkanlığı", "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" veya "Rehberlik ve Denetim Başkanlığı" almıştır. Yeni yasal düzenlemeler ile teftiş kurullarına verilen yeni isimlerden de anlaşılacağı gibi "rehberlik", "denetim hizmeti" veya "performans denetimi" konusu ön plana çıkarılmaktadır. Yapılan bu yasal değişiklikler ile "hesaba çeken", "mevzuata uygunluk", "hukukilik" ve "düzenlilik" denetimi anlayışından "denetim hizmeti", "rehberlik" ve "performans denetimi" anlayışına doğru bir dönüşümün yaşandığı görülmektedir. Bu yasal değişiklikler bütünsel bir yaklaşımdan uzak bir şekilde parça parça olarak ele alınıyor olmasına rağmen ulusal mevzuatımızda yaşanmakta olan bu değişimin, denetim anlayışında yaşanmakta olan evrensel değişimle paralellik göstermiş olduğu ve örtüştüğü söylenebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesi ve sonrasında mülkiye müfettişi raporları (2003, 2006 ve 2009 yılları) alan çalışması kapsamında örnekleme yöntemiyle kullanılan dil ve içerik açısından incelenmiş olup tespit edilen önemli hususlar şöyle sıralanabilir:

a) 5018 sayılı Kanun sonrasında da Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından klasik düzenlilik denetiminin mevcut yasal düzenlemeler doğrultusunda yapılmaya devam etmiş ancak yapılan bu düzenlilik denetimi raporlarındaki müfettiş üslupları yıllar itibariyle giderek yumuşamış ve tavsiye şeklindeki ifadelerle ağırlık verilmeye başlanmıştır.

b) 5018 sayılı Kanundan sonra belediyeler, il özel idaresi ile mahalli idare birlikleri (köylere hizmet götürme birlikleri hariç) adına düzenlenen ve kurumların hesap iş ve işlemlerini içeren teftiş layihası uygulamasına son verilmiştir. Mülkiye Teftiş Kurulunca yapılmakta olan harcama denetiminin Sayıştay tarafından yapılmaya başlanmasıyla Mülkiye Teftiş Kurulunun ve dolayısıyla İçişleri Bakanlığının yerel idareler üzerindeki vesayet denetimi etkinliği azalmıştır.

c) 5018 sayılı Kanun sonrasında performans denetimi içerikli madde sayıları yıllar itibariyle giderek artmış ve standartlaşmıştır.

d) 2006 yılı ve sonrasında yapılan valilik, kaymakamlık ve belediye teftişlerinde bireysel ve kurumsal performans ölçülmeye başlanmıştır. Performans kriteri sayıları ve içerikleri giderek zenginleştirilmiştir. Diğer taraftan, 2006 yılı ve sonrasında yapılan denetimlerde, kolluk birimlerinin “performans denetimi” başlığı açılmaya başlanmıştır.

e) Belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri üzerinde harcama denetimi yetkisi kaldırılan ve vesayet denetimi etkinliği azaltılan Mülkiye Teftiş Kurulunun eriyen yetkileri karşısında kurumsal etkinliğini yitirmeme ve varlığını devam ettirme adına, kurumsal bir refleksle denetimdeki yeni yönelimleri takip ettiği, bireysel ve kurumsal performans kriterleri ve teftiş raporları için standart tablolar geliştirdiği değerlendirilmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından düzenlenen (1990, 1995, 1998, 2002, 2005, 2007, 2008, 2010 ve 2013 yılları) görev emirleri (yapılan teftişlerde uyulması gereken kurallar) alan çalışması kapsamında incelenmiş olup tespit edilen önemli hususlar şöyle sıralanabilir:

a) 1990 yılı Teftiş Görev Emri'nde (27) olan madde sayısı, 2013 yılı Teftiş Görev Emri'ne gelindiğinde (114) sayısına ulaşmıştır.

b) 1990 yılında (4) sayfa ve eksiz olarak düzenlenen teftiş görev emri, 2013 yılına gelindiğinde (12) sayfadan ve (9) adet ekten oluşan bir kitapçığa dönüşmüştür. Teftiş görev emri içerik ve ekleri giderek ayrıntılı olarak düzenlenmeye başlanmıştır.

c) 5018 sayılı Kanun öncesi 2002 yılında, ilk kez somut performans kriterleri belirlenmeye başlanmış ve muhtelif konularda (60) adet performans kriteri saptanmıştır.

d) 2008 yılında vali, kaymakam ve belediye genel değerlendirme formlarının doldurulması uygulamasına başlanmıştır. MİAPER Projesi kapsamında tespit edilmiş olan performans kriterlerinin bir bölümünün

kullanılmaya başlandığı görülmüştür. Ayrıca müfettişlere performans kriteri geliştirme yetkisi de tanınmıştır.

e) 2002 yılında başlatılmış olan performans değerlendirme uygulamaları zamanla geliştirilmiş ve standartlaştırılmıştır.

f) Evrak ve arşiv üzerinde yapılmakta olan denetime 2010 yılında bilgisayar ve internet altyapısı ile e-içişleri projesi de ilave edilmiştir.

g) Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirleri, yapılan yeni yasal değişikliklerden, siyasal, ekonomik ve sosyal konjonktürden etkilenmektedir.

h) Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirleriyle, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve standartlaştırılması konusunda farkındalık oluşturulmaya çalışılmaktadır.

ı) Teftişlerin, kamu kaynaklarının verimli, etkin ve kamu yararı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı hususlarını ortaya koyacak şekilde yapılması istenmeye başlanmıştır.

i) İçişleri Bakanlığı Strateji Planı, 5018 Sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat gereğince Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından düzenlenen görev emirleri ile performans denetimi ve rehberlik konusunda Mülkiye Teftiş Kurulu ana mevzuatındaki yasal boşluk giderilmeye çalışılmaktadır.

j) Genel olarak; Mülkiye Teftiş Kurulu teftiş görev emirlerinde, klasik düzenlilik denetimine ilave olarak denetimde rehberlik ve performans denetimi uygulamalarına da ağırlık verilmeye başlandığı, bu anlamda bir dönüşümün yaşanmakta olduğu söylenebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 yılı Yaz Teftiş Görev Emri eklerinde yer alan vali, kaymakam ve belediye değerlendirme formlarındaki madde içerikleri irdelendiğinde önemli ölçüde mevzuat ile verilen görevlerin ne oranda yerine getirildiğine ilişkin oldukları, yani klasik düzenlilik denetiminin izlerini taşıdığı görülmektedir. Çıktı odaklı bir yaklaşımın ürünü olan değerlendirme maddelerinin ağırlıklı olarak etkinlik denetimine ilişkin oldukları değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, değerlendirme formlarının performans denetimi açısından en fonksiyonel kısımları ise takip eden iki teftiş döneminin mukayesesine fırsat vermesidir. Böyle bir mukayeseyle bireysel (mevcut görevli ile ilişkilendirilmiş maddeler) ve kurumsal performansın değerlendirilmesinde somut verilere ulaşılabilir. Bu değerlendirme formlarındaki maddeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde; bunların ağırlıklı olarak mevzuat temelli, çıktı odaklı bir etkinlik denetimi olduğu, kimi maddelerde verimliliğin ve tutumluluğun ölçüldüğü, benzer raporlar ve önceki dönem raporları ile karşılaştırmaya imkân verdiği, bu anlamda verimlilik ve tutumluluk denetimi olduğu, ayrıca yerindelik, kalite ve hakkaniyet gibi performans denetimi unsurlarına dair izlerin de bulunduğu ifade edilebilir.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından uygulamaya konulan performans değerlendirme kriterlerinden vali ve kaymakam değerlendirmeleri, içerdikleri maddeler açısından hem bireysel hem de kurumsal değerlendirmeye imkân vermektedir. Uygulanan bu değerlendirme formlarıyla vali ve kaymakamların bireysel performansları ile birlikte valilik ve kaymakamlıkların da kurumsal performansları değerlendirilmektedir. Belediye ve iç güvenlik birimleri değerlendirmeleri ise daha çok kurumsal performans

belirlemeye dönüktür. Bu değerlendirme formlarındaki maddelerden yola çıkılarak ilgili yöneticilerin bireysel performans değerlendirmesini yapmak da mümkündür. Ancak Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından bireysel ve kurumsal performans kriterleri ayrı ayrı düzenlenerek mevcut karmaşanın giderilmesi gerekmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi'nin önemli bir unsuru olan performansı temel alan sonuç ve çıktı odaklılık, kurumların değerlendirilmesinde yalnızca işlemlerin yasal süreçlere uygunluğunu yeterli görmeyerek bunun yanında performans denetimini de ön plana çıkarmakta olduğu, geleneksel denetimin öngördüğü işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlüklerin belirlenmesine dayalı denetim algısından hata ve usulsüzlüklerin belirlenmesi yanında süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarla elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik bir denetim algısına doğru dönüşümün yaşanmakta olduğu, dünyada denetim algısında yaşanmakta olan bu dönüşümden İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunun da büyük ölçüde etkilenmekte olduğu görülmektedir. Bu anlamda İçişleri Bakanlığı ve Mülkiye Teftiş Kurulu yürüttükleri bazı projeler ve yaptırdıkları araştırmalar ile Bakanlık personelinin performansının tespitinde kullanılacak kriterleri belirleme ve geliştirme çabası içine girmişlerdir. Bu çerçevede İçişleri Bakanlığı tarafından TODAİE danışmanlığında kısa adı MİAPER olan Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması, 1 Şubat 2006 yılında başlatılmıştır. 8 ay süren bu Araştırma, akademik bir üslup kullanılarak hazırlanmıştır. Araştırma kapsamında belirlenmiş olan performans kriterlerinin bir kısmının müfettişler tarafından vali ve kaymakamların denetimlerinde kullanılmaya başlandığı, ancak

performans kriterlerinin puanlaması uygulamasına geçilmediği, performans kriterlerinin puanlaması yapılmadığı için de mülki idare amirlerinin bireysel performanslarının kariyerlerine ve ücretlerine henüz yansıtılamadığı görülmüştür. Yeni yönetim anlayışı gereği kamu yönetimindeki iyileştirme, kamu formaliteleri açısından olduğu kadar, kamu görevlilerinin çalışma şartlarının ve özlük haklarının iyileştirilmesi açısından da olmalıdır. Memurlar tarafından üstlenilen sorumlulukların ve performanslarının, onların kariyerlerine ve ücretlerine etkisinin mutlaka olması gerekir. Diğer taraftan, mülkiye müfettişlerinin bireysel performanslarının ölçülmesi ile ilgili olarak bir taslak çalışma yapılmış, yine vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri için MİAPER Araştırması ile bireysel performans kriterleri belirlenmiş, ancak bu çalışmalarla tespit edilmiş olan kriterler hiç uygulanmamıştır. Ayrıca MİAPER Araştırması ile vali ve kaymakamlar için tespit edilmiş olan kriterlerin bir kısmı uygulanırken önemli bir kısmı henüz uygulanma imkânı bulamamıştır. Bu anlamda, başta MİAPER olmak üzere araştırmalar ile tespit edilmiş performans kriterlerinin tamamının uygulamaya geçmesi, önerilen performans puanlamalarının yapılmaya başlanması, bu performans puanlamalarının mülki idare amirlerinin özlük haklarına etki etmesi ve mesleki kariyerlerini şekillendirmesi, yeni denetim anlayışının somutlaşmasının devamı açısından önemli bir gelişme olacaktır. Denetim ve yönetim anlayışındaki hızlı dönüşüme paralel olarak kamu yönetiminde performansa dayalı sistemlerin uygulanması çabaları sürdüğü için Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığında da bireysel ve kurumsal performans kriterleri belirleme, uygulama ve denetleme çalışmalarının gelişerek devam etmesi gerekir.

Mevcut durumda, Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından performans denetimi sınırlı düzeyde yapılmaktadır. Yapılan performans denetimi ile denetlenen konumdaki personelin ücret, ödöl, atama ve terfiine etki edecek bir performans puanlama sistemi henüz uygulanmamaktadır. Mülkiye Teftiş Kurulu görev emirlerince belirlenen kısa teftiş sürelerinde çok sayıda birimi denetleme ve rapor hazırlama sorumluluğu verilen müfettişler, yaptıkları denetimlerin muhatabı olan kişilere rehberlik etme anlamında etkin ve yeterli bir fonksiyon icra edememektedirler. Mülkiye Teftiş Kurulu ana mevzuatında performans denetimi ve denetimde rehberlik konusundaki yasal boşluk Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından düzenlenen görev emirleri giderilmeye çalışılmaktadır. İçişleri Bakanlığı Strateji Planı, 5018 Sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat ile uyumlu yeni bir yasalaştırma çalışması yapılarak bu yasal boşluğun mutlaka giderilmesi gerekmektedir. Denetimde yaşanmakta olan bu dönüşümün, bütünlükçü bir kavrayışla, doğru bir şekilde anlaşılması ve uygulanması için Mülkiye Teftiş Kurulu ve mülkiye müfettişleri, performans denetimi altyapısının oluşturulmasına, denetimde rehberlik uygulamalarının geliştirilmesine, yönetimin iyileştirilmesine ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine katkıda bulunmalıdır.

Genel olarak; Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından klasik düzenlilik denetimine ilave olarak denetimde rehberlik ve performans denetimi uygulamalarına ağırlık verilmeye başlandığı, bu anlamda bir dönüşümün yaşanmakta olduğu söylenebilir. Ancak düzenlilik denetimi yetki ve sorumluluğu devam eden Kurulun aynı zamanda bireysel ve kurumsal performansı denetleyebilmesi ve eşzamanlı olarak denetlenenlere rehberlik

hizmeti sunması oldukça güçtür. Diğer taraftan performans denetiminin düzenlilik denetimi üzerinde yükselen bir denetim türü olduğu gerçeğini kavramaktan yoksun olan kişi/kişiler tarafından performans denetimiyle beraber düzenlilik denetiminin rafa kalktığı şeklinde bir algı oluşturulduğu, böylece de kamusal anlamda yapılan iş ve işlemlerin hukuki anlamda denetiminden kaçırılmaya çalışıldığı gözlenmektedir. En yalın anlatımıyla yapılan iş ve işlemlerin mevzuat çerçevesinde yürütölüp yürütölmediğini tespiti yarayan düzenlilik denetiminin tartışmasız önemi yüzünden performans denetimi yapacak ve denetlenenlere rehberlik hizmeti sunacak yeni kurulların veya birimlerin oluşturulması, şayet bu mümkün olmayacaksa teftiş kurulları içinde bu işler için bölümler ayrılmalı ve bu konularda yetiştirilecek denetçiler (müfettişler) bu işlere özgü olarak görevlendirilmelidirler. Devletin devamlılığı ve kamu hizmetlerinin sürekliliği dikkate alınarak 2014 yılı ve sonrasında askıya alınmış olan rutin teftiş uygulamalarının tekrar başlatılması, teftişin pozitif hukuka uygun davranmaya yönlendirici, hukuka aykırılıklar noktasında da önleyici ve caydırıcı gücünden mutlaka faydalanılması gerekmektedir. Bu gereksinimin en önemli göstergesi son yıllarda artan şikâyetler ve buna bağlı olarak Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yapılan soruşturma sayılarındaki artışlardır.

Denetimin hangi türü ve şekli olursa olsun yapılan denetimin sağlıklı, gerçekçi ve anlamlı olabilmesi için denetçi (müfettiş) bağımsızlığının ve tarafsızlığının mutlaka sağlanması gerekmektedir. Bu anlamda ve yeni gelişmeler ışığında çıkarılacak “Denetim Yasası” ile denetçi teminatı güçlendirilmeli, Türkiye’deki kamu denetim birimlerinin yapısal durumları,

isimlendirilmeleri ve bağılı oldukları yasal düzenlemelerdeki farklılıklar bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalı ve mevcut parçalı bu görüntü mutlaka giderilmelidir. Yine denetim alanında yaşanan güncel gelişmeleri takip etmek, mevcut uygulamaları tartışmak, denetim görevinin icrasında kusurlu görülenler hakkında gereken yaptırımları kararlaştırmak ve denetçilere rehberlik yapmak üzere her yıl düzenli olarak toplanacak “Denetim Şurası” oluşturulmalı, bu Şura’da alınan kararlar ile denetim standartları ve performans kriterleri belirlenmeli, denetim kurulları ve başkanlıkları arasındaki uygulama farklılıkları giderilmeli, sorunlu alanlara açıklık getirilmeli ve kurumlar arası koordinasyon sağlanmalıdır. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlenen hizmet sınıflarına “Denetim hizmetleri sınıfı” adıyla bir hizmet sınıfı daha eklenerek denetçilerin maaş ve özlük hakları ihdas edilecek bu hizmet sınıfı üzerinden düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

KİTAP

Acar, Ö., (1998), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.

Akad, M., Dinçkol, B. V., (2002), **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul.

Aksoy, M., (2008), **Kamuda İç Kontrol & İç Denetim**, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.

Aktuğlu, M. A., (1996), **Denetleme ve Revizyon**, 3. Baskı, İzmir. Barış Yayınları.

Akyıldız, A., (1993), **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul.

Al, H., (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara: Bilimadamı Yayınları, 1. Basım.

Al, K., (2007), **2007 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.

Altinkaynak, S., (2003), **2013 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.

Altınok, R., (2003), **Kaliteli Hizmet Sunumunun Bir Aracı Olarak e-Devlet**, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayını, Ankara.

Arens, A. A., Loebbecke, J. K., (1988), **Auditing**, Fourth Ed., Prentice-Hall International Editions, USA.

Arıkboğa, E., (2007), **Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi**, Ed. B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, Kamu Yönetimi Yazıları, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım.

Arın, T., Kesmez, N., Gören İ., (2000), **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: TESEV Yayınları.

Arnaud, A., (2011), **Spécial Dictionnaire de Français**, Poyraz Ofset, Ankara.

- Arslan, S., (1978),**Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara.
- ASOSAI, (2002), **Performans Denetim Rehberi**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Atakan, N., Coşkun, A., Sonuvar, S. M., (1997), **Performans Denetimi; Pakistan Sayıştay’ı Uygulaması**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Atay, C., (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Atay, H. N., (2009), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 94/71, 72.
- Ateş, H., (2011), **Mülki İdare ve İç Güvenliğin Denetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Ateş, H., Köseoğlu, Ö., (2011), **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi**, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Aydın, M., (1997), **Ahmed Arif Hikmet Beyefendi’nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği ve Teftiş Defteri**, Belleten, C. LVI, S. 215-217.
- Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N.K., Coşkun, B., (2003), **Kamu yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Baransel, A., (1979), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C. 1, İstanbul.
- Baş, İ. M., Artar, A., (1990), **İşletmelerde Verimlilik Denetimi, Milli Prodüktivite Merkezi**, Ankara.
- Başar, H., (2006), **Türkiye’de Eğitim Denetimi**, M. Hesapçıoğlu, A. Durmuş (Ed.), Türkiye’de Eğitim Bilimleri: Bir Bilanço Denemesi, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Bell, R., Grant, N., (1977), **Patterns of Education in British Isles**, London: George Allen and Unwin Ltd.
- Bilgiç, V., (2003), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Der.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bilgin, K.U., (2004), **Kamu Performans Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayını.

- Bilir, M., (1998), **Çağdaş Denetçi Roller**, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi, İlköğretim Müfettişleri Semineri (27 Temmuz - 21 Ağustos 1998) Ders Notları, Ankara.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S., (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (1986), İnterpress Basın ve Yayıncılık A.Ş., C.16 ve C. 22, İstanbul.
- Caiden, G. E., (1988), **Devlet Denetiminin Yeni Yönleri**, F. Heper (çev.), Devlet Denetimi (Makaleler), Ankara: Sayıştay Yayını.
- Cengiz, C., (1992), **Millî Eğitim Bakanlığı Bakanlık Müfettişlerinin Yetiştirilmesi ve Teftişin Geliştirilmesi**, İstanbul: Millî Eğitim Basımevi.
- Coşkun, A., (2000), **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Çadircı, M., (1997), **Tanzimat Dönemi'nde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, Ankara: TTK Yayını.
- Çevik, H. H., (2001), **Kamu Kurumlarında Verimlilik ve Verimliliğin Başarılması: Emniyet Teşkilatı Örneği**, PBD, C. 3.
- DDK, (1998), **Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Sağlanması İçin Alınması Gereken Önlemlere İlişkin İnceleme ve Araştırma Raporu**, Ankara.
- Demirbaş, T., (2001), **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Dinçer, Ö./Yılmaz, C., (2003), **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı; değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ekim, Ankara.
- DPT, (2000), **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

- Edds, J. A., (1998), **İç ve Dış Denetim**, Devlet Denetimi (Makaleler), çev. F. Heper, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Edward, E. P., (1998), **360 Derece Feedback Yöntemi**, Power-Harward Business Review Eki.
- Efendi, A. L., (1997), **Vak'anüvis Ahmet Lütü Efendi Tarihi**, İstanbul: YKY Yayını.
- Erbaşı, A., (2008), **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi**, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Baskı.
- Erdem, O., (1988), **Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış**, I. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Ankara: Denetde Yayını.
- Erdoğdu, A., (1990), **Yönetmelik Yargının Sorunları**, 1. Kitap İdari Yargı, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara: Danıştay Yayınları, No. 53.
- Eren, C., (2003), **Teftiş Layihası**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 133/38-49.
- Ergun, T., Polatoğlu, A., (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Ergun, T., (2004), **Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Eroğlu, H., (1974), **İdare Hukuku Dersleri Genel Esasları, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Ankara.
- Eryılmaz, B., (2004), **Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu**, Salı Konuşmaları (2003–2004 Yılı Sunumları), Sakarya: SAÜ-İİBF Yayını.
- Eryılmaz, B., (2010), **Kamu Yönetimi**, 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Akara.
- Everard, P., Wolter, D., (1999), **Glossarium**, Çev. S. Yörüker, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Fişek, K., (2005), **Yönetim**, Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Fono Almanca Standart Sözlük, (2009), İstanbul, 2009.
- Fransızca Türkçe Sözlük, (1962), TDK Yayınları, Ankara, 1962.

- Fryer, M. W., Antony, J., Ogden, S., (2009), **Performance Management in The Public Sector**, International Journal of Public Sector Management, Vol. 22 No. 6.
- Geist, B., Mizrahi, N., (1991), **State Audit: Principles and Concepts**, State Auditand Accountability, Jerusalem: State of İsrail State Comptroller's Office.
- Gören, İ., Atakan, N., Efe, Ş., Özbaran, M. H., (2003), **Denetimde Kalite Yönetimi, Güvencesi, Kontrolü**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş., (1983), **Yönetim Hukuku**, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş., (1991), **Yönetimsel Yargı**, Ankara: S. Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş., (2003), **Yönetim Hukuku**, Ankara.
- Gray, A., Jenkins, B., Segsworth, B., (1992), **Budgeting, Auditing and Evaluation Functionsand Integration in Seven Governments**, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Güleç, H. B., Çiçek, M., (2008), **Performans Yönetimi Kavramının Genel Olarak İncelenmesi Konulu Araştırma-İnceleme Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu.
- Güler, B. A., (2010), **Türkiye'nin yönetimi: Yapı**, İmge Kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2010.
- Gündüz, Y., (2008), **Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Sisteminin Yenilenme İhtiyacı**, Doktora Tezi, İstanbul.
- Güngör, A., (1990), **1990 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.
- Günindi, İ., (1995), **1995 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.
- Gürbüz, H., (1982), **Muhasebe Denetimi I – Genel Esaslar**, İstanbul: İ.İ.T.İ.A. Ticari Bilimler Fakültesi Yayın No. 21.Kamu Yönetimi Sözlüğü, (1998), Ankara: TODAİE Yayını.

- Güredin, E., (1982), **Denetim İlkeleri ve Teknikleri**, İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayını.
- Hatry, H., (1969), **Criteriafor Revaluation in Planning Stateand Local Programs**, Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, California: Goodyears Publication.
- Heywood, A. **Siyaset**, (2007), Çev., B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, A. Yayla, Adres Yayınları: 19, Ankara, 2007.
- İçişleri Bakanlığı, (1973), **Cumhuriyetin 50. Yılında İçişleri Bakanlığı**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- INTOSAI, (2004), **Implementation Guidelines For Performance Auditing**, Stockholm: INTOSAI Auditing Standart Committee.
- Kalaycıoğlu, E. A./Y. Sarıbay, (2009), **Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme**, Dora Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2009.
- Kandemir, A., Topçu, A., (2006), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 122/23.
- Karagözoğlu, G., (1972), **Türk Eğitim Düzeninde Bakanlık Müfettişlerinin Rolü (Araştırma Özeti)**, MEB Plânlama Araştırma ve Koordinasyon Dairesi, Ankara.
- Karakaya, O., Tavlı, O., (2009), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 77/90.
- Karasu, K., (2001), **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Ankara: Afşaroğlu Matbaası.
- Karataş, M., 2005, Yüksek Denetim: Tanımı, Özellikleri, Örgütlenmesi ve İngiltere'deki Uygulaması, **Vergi Sorunları**, S. 196.
- Kesik, A., (2005), **Bilgi Çağında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması**, Editörler: A. Nohutçu, A. Balcı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Khan, M. A., (1995), **Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş**, Çeviren: F. Eroğlu, Sayıştay Dergisi, S. 19, 1995.

- Koçoğlu, F., (2009), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Belediyelere Etkisi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Konyar, E., (2015), **Mezopotamya Tarihi**, AUZEF Tarih Bölümü Ders Notları, İstanbul.
- Köse, H.Ö., (2000), **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Kubalı, D., (1998), **Performans Denetimi Kavramı, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Ankara: Sayıştay Yayını.
- Kulasingham, L. T., (1986), **Value For Money Auditing**, International Journal of Government Auditing.
- Kuluçlu, E., (2006), **Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine**, Sayıştay Dergisi, S. 63, 2006, Ankara.
- Kuzgun, Y., (1991), **Rehberlik ve Psikolojik Danışma**, Ankara ÖSYM Yayınları.
- Longman-Metro Büyük İngilizce Sözcük, (1993), İstanbul, 1993.
- Metin, H., Özmen, M., Yemlihalıoğlu, M., Gevrek, C., (2003), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 125/57, 69.
- Metin, H., Özmen, M., (2003), **Teftiş Layihası**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 125/64, 65.
- Meydan Larousse Büyük Lûgat ve Ansikopedi, (1960), Meydan Yayınevi, C. 3 (1970), C.7 (1972), İstanbul, (Larousse'nin asıl yayın tarihi 1960).
- Meyer, M. W., (2004), **Finding Performance: The New Discipline In Management**, Ed: A. Neely: Business Performance Measurement Theoryand Practice, Cambridge University Press.
- MİAPER Projesi, (2006), **Performans Değerlendirme**, İçişleri Bakanlığı-TODAİE, Ankara.
- Naimatullah, A., (1990), **Performance Auditand Performance Evaliation**, Lahore, 1990.

- Nasuhbeyoğlu, A., (2002), **2002 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.
- Newman, W. H., (1979), **İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev. K. Sürgit, Ankara: TODAİE Yayın No. 186.
- New Redhouse Turkish-English Dictionary, (1968), Redhouse Yayınevi, İstanbul.
- Okur, Y., (2007), **Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Ankara.
- Olgun, A. A, Avşarbey, A., (2009), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 14/56.
- Onaran, O., (1971), **Örgütlerde Karar Verme**, Ankara: SBF Yayınları.
- Ortaylı, İ., (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara: Doğan Basımevi.
- Oxford Wordpower Dictionary, (2000), Oxford University Press, Oxford.
- Öncü, A., (1982), **Örgüt Sosyolojisi**, Ankara.
- Özay, M., Akalan, R., Turgut, K., (2007), **Araştırma İnceleme Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 60/27.
- Özer, H., (1997), **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Ankara.
- Özeren, B., (2000), **İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları**, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Özgan, M., Ateş, S., (2007), **Mülkiye Teftiş Kurulunun ve Mülkiye Müfettişlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi**, Araştırma İnceleme Raporu, Mülkiye Teftiş Kurulu, Ankara.
- Özkan, G., (1995), **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara.
- Öztürk, Y. E., (2004), **Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, SÜSBMYOD, C.7, S. 1-2, 2004.
- Porter, B. , Simonand J., Hatherly, D., (2003), **Principles of External Auditing**, Somerset, NJ, USA: John Wiley.

- Reed, B. J., Swain, J. W., (1990), **Public Finance Administration**, Prentice-HallInc., New Jersey, US.
- Redhouse English-Turkish Dictionary, (1977), Redhouse Yayınevi, 3. Baskı İstanbul.
- Sanal, R., (2002), **Türkiye’de Yönetisel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE Yayın No. 314.
- Sayıştay, (2000), **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Ankara: Sayıştay Yayını.
- Sayıştay, (2000), **Performans Denetim Terimleri**, Ankara: Sayıştay Yayını.
- Sencer, M., (1984), **Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetisel Gelişmeler**, Amme İdaresi Dergisi, C. 17, S. 3., Ankara.
- Sezen, S. (Ed.), Bozkurt, Ö. , Turgay, E., (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara. TODAİE Yayın No. 283.
- Sezer, D., (1972), **Kamuoyu ve Dış Politika**, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Songur, M., (1995), **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Sözen, S., (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Tavlı, O., (2009), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 77/84, 86, 91.
- The Golden Dictionary English-Turkish, Milliyet Tesisleri, 3. Baskı, İstanbul.
- TODAİE, (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu**, Ankara,1991.
- Topçu, A., Baştürk, A., (2006), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 40/10, 12, 14, 15, 16, 45.
- Topçu, A., Baştürk, A., (2006), **Teftiş Layihası**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 40/9.
- Tortop, N. , İşbir, E.G., Aykaç, B., (1999), **Yönetim Bilimi**, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları.

- Tunçay, M., (1999), **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, İstanbul: Yurt Yayınları.
- Turgut, K., (2006), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 19/36.
- Turhan, N., (1998), **1998 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.
- Tutum, C., (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara: Yargı Yayınları.
- Türkçe Sözlük, (1988), TDK Yayınları, C. 1, Ankara.
- Türkçe Sözlük, (2011),TDK Yayınları, 11. Baskı, Ankara.
- Türkçe Sözlük, (1959), TDK Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- Uysal, M., (2003), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 37/70, 74.
- Uysal, M., Demir, A., (2003), **Teftiş Layihası**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 37/69.
- Üler, Y., (2003), **Ombudsman (Kamu Denetçisi)**, Ankara: Yargı Yayınları.
- Yel, T., (2009), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 40/13, 42, 43, 44, 46, 47, 56.
- Yılandı, M., (2003), **İç Denetim**, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi Yayın No. 086.
- Yıldırım, S., (2006), **Teftiş Raporu**, Mülkiye Teftiş Kurulu, S. 169/57.
- Yılmaz, H., (2008), **2008 yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, Ankara: Mülkiye Teftiş Kurulu.
- Yücel, M. U., (2015), **Hun Tarihi**, Auzef Tarih Bölümü Ders Notları, İstanbul. 14.
- Zengin, O., (2009), **Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar**, Ed. B. Övgün, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara: AÜSBF Yayın No. 598.

Zengin, O., (2011), **Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini**, Doktora tezi, Ankara.

DERGİ/MAKALE

Akbulut, Ö. Ö., "Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu", **Mülkiye Dergisi**, C. 31, S. 254, s. 83.

Akın, C., 2000, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, C. 72, S. 427, s. 92.

Akyel, R., Köse, H. Ö., 2010, Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, **Türk İdare Dergisi**, Y. 82, S. 466, s. 9-23.

Alptürk, G., 1991, Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi, **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı, (Nisan-Haziran), s. 43.

Coşkun, G., 1981, Kalkınma Yönetiminde Etkinliğin Araştırılması, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 14, S. 3, s. 58.

Demirel, D., 2006, Küresel Eksenden Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet, **Sayıştay Dergisi**, S. 60, s. 105-128.

Doğruel, E., 1991, "Bağımsız Dış Denetimde Kalite", **Denetim Dergisi**, S. 71, s. 6.

Duggett, M., 2002, Kamu Yönetimlerinde Değişim: "Sonraki Adımlar, Çev. A. A. Akdoğan, O. E. Aslan, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35, S. 2, s. 2-6.

Eren, V., 2006, Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi**, C. 7, S. 25, s. 255-267.

Ertekin, Y., 1998, "Çağdaş Yönetim ve Denetim", **Türk İdare Dergisi**, C. 70, S. 421, s. 498.

Güler, B. A., (1998), 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S. 7, Ekim, s. 24, 25.

- İnan, A., 1997, "İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, S. 25, s. 43.
- Khan, M. A., 1995, "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş", Çeviren: F. Eroğlu, **Sayıştay Dergisi**, S. 19, s. 15.
- Khan, M. A., 1997, Performans Denetiminin Esasları, Çeviri: N. Bağdadioğlu, A. İnan, **Sayıştay Dergisi**, S. 27, s. 64.
- Kongar, E., 1971, Toplumsal Değişme, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 1, s. 89.
- Köse, H. Ö., (1999), "Denetim ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, S. 33, s. 64.
- Köse, H. Ö., (2004), "Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslar Arasılaşma Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S. 3, s. 46.
- Kubalı, D., (1999), "Performans Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S. 1, s. 33.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D. 1, C. 28, s. 2.
- Naimatullah, A., Performans Denetiminde Pakistan'ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım, **Sayıştay Dergisi**, S. 29, s. 105, 106.
- Onaran, O., (1972), "Örgütlerde Denetim", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 1, s. 4.
- Özmen, A., (1947), Genel Müfettişlikler Hakkında Genel Bir Düşünce, **İdare Dergisi**, Ankara, s. 237, 238.
- Özşen, T., 1998, Toplam Yönetim Kalitesi, **Türk İdareciler Dergisi**, C. 70, S. 421, s. 284.
- Özügurlu, S. B., (2012), Latin Amerika'da Solun Yükselişinin Siyasal Sisteme Etkileri, **Mülkiye Dergisi**, C. 36, S. 274, s. 33.
- Polat, N., 2003, Saydamlık Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, **Sayıştay Dergisi**, S. 49, s. 74.

Sayan, İ. Ö., (2008), Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S. 17, Ocak, s. 73, 74.

Tortop, N., (1998), Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 2, s. 19.

Uluğ, F., (2004), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S. 2, 2004, Ankara, s. 99, 100.

Üstüner, Y., (2000), Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 3, Eylül, s. 25, 26, 28, 29.

Zengin, O., (2003), Kronik: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı neyi İfade Ediyor?, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 58, S. 4, s. 194, 201.

Zengin, O., (2008), Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme, **Amme İdaresi Dergisi**, S. 41, Eylül, s. 20, 21, 24, 35

İNTERNET

<http://palissy.humana.univ-nantes.fr/msh/wcah/textes/shengxiao.pdf>,
(14.09.2013).

http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/48_Lima_Deklarasyonu.pdf,
(30.01.2013).

http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/ic_denetim_bertan_kaya_5_makale.pdf,
(30.01.2013).

http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165, (22.01.2013).

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayiniçerik/intosai1.htm> genel, (30.01.2013).

http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bilimsanat&view=bilimsanat&kategori_get=terim&kelimeget=performans&hngget=md, (30.09.2013).

http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47, (23.01.2013).

http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47, (23.01.2013).

MEVZUAT

1982 Anayasası.

İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Tarih: 23.02.1985, S. 18675.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Resmi Gazete, Tarih: 12.09.1985, S. 18666.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 15.06.1989, Sayı: 20196.

Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Tarih: 14.09.2010, Sayı: 27699.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326.

5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25873.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 19.12.2010, Sayı: 27790.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Tarih: 08.06.2004, Sayı: 25486.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 23.07.2004, Sayı: 25531.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 04.03.2005, Sayı: 25745.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 11.06.2005, Sayı: 25842.

3046 sayılı Kanun, Resmi gazete, Tarih: 09.10.1984, Sayı: 18540.

3/453 sayılı Kararname, Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi, Tarih: 18.2.1944.

663 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2011, Sayı: 28103.

665 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2011, Sayı: 28103.

652 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 14.9.2011, Sayı: 28054.

644 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 04.07.2011, Sayı: 27984.

633 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958.

661 Sayılı KHK, Resmi Gazete, Tarih: 02.11.2011, Sayı: 28103.

Genelge, İçişleri Bakanlığı, Tarih: 29.03.2006, Sayı: 26.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).

Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Program (2012-2014).

Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Program (2016-2018).

Mülkiye Teftiş Kurulu 2013 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu 2002 Yılı Brifingi.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu 2006 Yılı Brifingi.

ÖZET

Çağdaş dünyada, yönetim ve denetim anlayışında yaşanmakta olan köklü değişim küreselleşme süreci ile tüm dünya devletlerini ve yönetimlerini derinden etkilemektedir. Bu süreçte devletlerin yapıları ve işlevleri de önemli ölçüde değişmektedir. Dünyamızda yaşanan bu baş döndürücü değişim toplumsal yaşamın her alanında olduğu gibi Türk kamu yönetimi üzerinde de yapısal etkilerde bulunmaktadır. Kamu yönetimimizin en önemli unsurlarından olan denetim fonksiyonu da ciddi anlamda dönüşmeye başlamıştır. Bu süreçte Türk kamu yönetiminde geçerli olan ve süregelen, mevzuata uygunluk denetimi olarak tanımlayabileceğimiz denetim yöntemi, yerini performans denetimine ve denetimde rehberlik yapma uygulamalarına bırakmaya başlamıştır.

Bu tez çalışması, yönetim ve denetim olgusunu, özellikle kamu yönetiminde denetim olgusunu konu edinmiştir. Bu çalışmanın amacı Türk kamu yönetiminde denetimin yeri ve kamu denetiminin değişim sürecinin ortaya çıkarılmasıdır. Bu doğrultuda da denetimin durumu, denetimin etiği, denetim sistemleri ve değişen koşullar karşısında rolü, farklılaşan yönetim anlayışının denetim üzerindeki etkileri belirlenmeye çalışılmıştır.

Türk kamu yönetimi sisteminde yönetimin en önemli işlevlerinden biri olan denetim işlevinin dönüşümünün inceleneceği bu çalışmanın temel sorusu ülkemizde daha önce mevzuata uygunluk denetimi olarak nitelendirilen denetimin yerini performans denetimine ve denetimde rehberliğe bırakıp bırakmadığıdır.

Kamu yönetiminde yapılan reformlar çerçevesinde “denetim” mekanizmaları yeniden yapılandırılmaktadır. Ayrıca teftiş ve denetim kurullarının takip ettikleri denetim usullerinde de ciddi anlamda değişiklikler olmaya başlamıştır. Kamu yönetimimizde başlayan bu değişim “denetimin dönüşümü” olgusu üzerinden tartışılmıştır. Yaşanmakta olan bu değişimi büyük bir tarihsel geleneği ve tecrübeyi kendisinde barındıran Mülkiye Teftiş Kurulu uygulamalarıyla örneklendirmek, olduğumuzu ve olmamız gerekenlerimizi tartışmak suretiyle uygulayıcılara ve kuramcılara ışık tutmak bu tezin en önemli hedefi olmuştur.

ABSTRACT

In the modern world, the fundamental change being experienced in the understanding of administration and inspection is influencing all the states and their administration in the whole world with the process of globalization. In this process, the structures and functions of states are changing on a vast scale. This revolutionary transformation in the world has structural impacts on Turkish public administration as well as it has on all the fields of the societal life. The function of inspection, which is one of the major problems of public administration, has also started to change in a great amount. In this process, the inspection administration, which can be defined as inspection with regard to appropriateness to the regulation valid in Turkish public administration and continuing for long, has left its place to the performance management and applications of guidance in inspection.

This thesis is intended to study the subjects of administration and inspection phenomena, especially the phenomenon of inspection in public administration. This study aims to find out the place of inspection in Turkish public administration and the process of transformation of inspection. For this aim, the state of inspection, the ethic of inspection, inspection systems and their roles against the changing conditions, and the effects of the changing understanding of administration in inspection have been indicated in this study.

The basic question of this study, in which the transformation of the function of inspection is going to be analyzed, is that whether the inspection

administration, which can be defined as inspection with regard to appropriateness to the regulation, has left its place to the performance management and inspection guidance, or not.

The inspection mechanisms are being shaped again within the reformations that took place in public administration. Additionally, there have been great changes in the ways the inspection committees follow to inspect. This change started in the public administration has been discussed within the scope of “transformation of inspection”. The sole purpose of this thesis has been to exemplify the change started in our public administration within the applications of MülkiyeTeftiş Kurulu, Board of Ownership Inspectors, which has great tradition and experience in inspection, to discuss who we are, who we should be, and by this way, to shed light for the appliers and theorists.

Key words: inspection, public administration, transformation of inspection, performance management, change, transformation, function of inspection.