

*Mali Hukuk Dergisinin 133. sayısında (Ocak-Şubat-2008) yayımlanmıştır.*

## **KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI SÜRECİNDE TÜRK DENETİM SİSTEMİNE GENEL BİR BAKIŞ, GÜNCEL SORUNLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER\***

\* **Adem YAMAN**

Milli Eğitim Bakanlığı,  
İç Denetim Birim Başkanlığı  
İç Denetçi

### **GİRİŞ**

Yazılı ve görsel basında çok telaffuz edildiği üzere, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları hız kazanmıştır. Sürekli büyüyen bütçe açıkları, uluslararası rekabetin kızışması ve ekonomik koşulların yeniden tesis edildiği süreçte, kamusal amaçlar ile kamu yönetim ilkelerinin de değişim ve gelişim gösterdiği görülmektedir. Bu durum, kamu yönetim ve denetiminde bilinen görev tanımlarına; liberal, şeffaf, etkin ve çağdaş olmaya zorlayan yeni açılımlar kazandırmaktadır.

Yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde, kamu kaynaklarının daha verimli ve yerinde kullanımının tespiti için harcama disiplininin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Bu önem doğrultusunda, kontrol mekanizmalarının tekrar gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Mevcut denetim sisteminin işlevselliğini olumsuz etkileyen unsurlar tespit edilerek çözüm yolları aranmalıdır. Çalışmamızda, kamu yönetiminin yeniden yapılanma süreci göz önüne alınarak, Türkiye' deki mevcut denetim sistemi tanımlanıp, denetim sisteminin işleyişiyle ilgili uygulamada karşılaşılan sorunlar değerlendirilerek, söz konusu sorunların çözümüne ilişkin bazı önerilerde bulunmaktadır.

### **I- DENETİM VE DENETİMİN YÖNETİM İLİŞKİSİ**

Denetim kavramı geniş bir alanı kapsamaktadır. Denetim, iktisadi faaliyet ve işlemlerin önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla tarafsızca irdeleyen, delil toplayan ve bu bulguları değerlendirerek raporlayan sistematik bir süreçtir. Kamu hizmetinin sunulduğu eğitim, sağlık ve savunma gibi daha pek çok alanda denetim söz konusu olmaktadır. Bu denetim faaliyetleri de genellikle amaçlarına göre; mali denetim, siyasi denetim, performans denetimi vb. yönlerden gerçekleştirilmektedir.

Yönetim biliminin öncülerinden Fayol'a göre denetim, her şeyin, verilen emirlere ve konulmuş kurallara uygun yapılıp yapılmadığının gözetimidir.<sup>1</sup> Denetimi, daha önceden belirlenen amaçlara ulaşip ulaşmadığımızı tespit eden bir araç olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanımlama doğrultusunda denetimin üç ana ögesi bulunmaktadır:

<sup>1</sup> Tosun, K.(1984), **İşletme Yönetimi**, Mars Yayınları, s. 129, İstanbul.

1. Her şeyden önce belli amaçların bulunması gerekmektedir. Bu amaçlar örgütün ana amaçlarıdır.
2. Denetimin ikinci ögesi verimliliktir. Belirlenen amaçlara verimli bir biçimde, fazladan para, emek, malzeme ve zaman harcamadan ulaşmak önemlidir.
3. Üçüncü öge ise zamandır. Belirlenen amaç ve sonuçlara, belirlenen zaman içinde ulaşmak gerekmektedir.<sup>2</sup>

Kamu denetiminin amacı, yönetimin tüm iş ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu, kurumsal hedeflere, plan ve programlara ve kamu yararına uyumlu olarak yürütülmesi açısından incelenmesidir. Eğer varsa usul ve esasa yönelik aykırı uygulamaların, düzeltilmesini sağlayarak yönetimin işlevine artı değer katarak katılar sağlamaktır. İyi işleyen denetim mekanizmasının işlevselliği ve etkililiği kurumların temel fonksiyonlarını icrada yarar sağlamanın yanı sıra başarılı bir yönetim sağlayacaktır. Yönetim içinde etkili bir denetim müessesesinin bulunması çalışan tüm personeli iş ve işlemlerinde daha temkinli davranmaya zorlayacaktır. Hukuk devletlerinde yönetim ve denetim, birbirini tamamlayan bir süreçtir. Yönetim ve denetimin işlevselliği birbirini besleyen aktif bir doğurgan döngüye neden olabilmektedir.<sup>3</sup> Yönetim ve denetim, iç içe geçmiş fonksiyonlar bütünüdür.<sup>4</sup>

Yönetim süreci, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinliklerin, bir araya getirilmesi, izlenecek yöntemlerin belirlenmesi durumudur.<sup>5</sup> Ayrıca yönetim önceden belirlenmiş amaçları hayata geçirmek için gerekli olan insan gücü, para, zaman, malzeme, yer gibi unsurların daha ekonomik ve daha verimli şekilde kullanılmasını hedefleyen, karar verme ve bireyleri yönlendirme etkinliğidir.<sup>6</sup>

Sosyal devlet anlayışı temelinde, kamu görevi ve kamu hizmeti kavramlarının kapsamı sürekli gelişim göstermektedir. Verilen kamu hizmetinin kapsamı gelişim gösterince, denetim olgusunun kapsamı da değişmekte ve derinleşmektedir. Dolayısıyla, değişimin yönetimi için kamu yönetim ve denetim sisteminin işleyişiyle ilgili değişiklikler yapma zorunluluğu doğmaktadır.

Türk kamu denetim sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinin, kamu yönetim sisteminin yapılandırılması ile bağlantılı olduğu bilinen bir gerçektir. Türk kamu yönetiminin sorunlarını gidermek için birçok reform çalışması yapılmıştır. Bu reform çalışmaları arasında ilk akla gelenler; 1949 yılında Neumark Raporu, 1951 Barker Raporu, 1962-1963 yılları arasında gerçekleştirilen ve kamu yönetiminde iyileştirmenin hedeflendiği Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu (MEHTAP), 1971 yılında düzenlenen İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1991 yılında düzenlenen Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA) ve son olarak veto edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çalışmaları sayılabilir.

---

<sup>2</sup> Köksal, E.(1998), "**Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi**", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı; 3, s. 43. Aralık, Ankara.

<sup>3</sup> Uluğ, F. (2004). "**KAYTEK Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma**", Amme İdaresi Dergisi, Sayı. 37/2, Haziran. Ankara.

<sup>4</sup> Atay, C. (1997). **Devlet, Yönetim ve Denetim**, s.10, Marmara Kitabevi, Bursa.

<sup>5</sup> Gözübüyük, A. Ş. (1999). **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 13. Baskı, s.1, Ankara.

<sup>6</sup> Ergun, T., **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, TODAİE, Ankara, s.3, 2004.

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler, üç ana eksen de toplanabilir. Birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılardır. İkicisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim; üçüncüsü ise toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır.<sup>7</sup>

Türkiye’de kamu denetiminde performans esaslı denetim sisteminin etkinleştirilmesi; kamusal kaynakların yerinde kullanımı, hedeflerin doğru tespit edilmesi ve verimliliğin sağlanmasında önemli bir rol oynayacaktır.

## II-TÜRKİYE’DE MEVCUT DENETİM YAPISI

Anayasanın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükümleri yer almaktadır. 123. maddesinde ise, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir.<sup>8</sup> 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 21 ve 22. maddelerinde Bakan ve müsteşarın görev ve sorumlulukları ifade edilmiş ve izleyen 23. maddesinde teftiş kurullarının görevleri sayılmıştır.<sup>9</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9 uncu maddesinde valiler, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmeleri, özel işyerlerini, belediye, köy idareleriyle, bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder denilmektedir.<sup>10</sup>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun, kontrolün yapısı ve işleyişi başlığını taşıyan 63. maddesinde iç denetim tanımlanmıştır. Buna göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır hükümleri yer almaktadır.

## III- TÜRKİYE’ DE KAMU DENETİMİ YAPAN KURUM VE KURULUŞLAR

### 1- Anayasa Gereğince Faaliyet Gösteren Denetim Organları

Anayasanın ilgili maddelerinde hüküm altına alınarak teşkilat kanunlarıyla kurulan ve asli görevi denetim olan kurumlar, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay’dır.

<sup>7</sup>Yılmaz, O. **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Şubat 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/-http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>

<sup>8</sup> 2709 sayılı T.C. 1982 Anayasası.

<sup>9</sup> 3046 sayılı Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek kabulü Hakkında Kanun Tertip: 5 Resmi Gazete Tarihi: 09.10.1984 S: 18540

<sup>10</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

## **a- Devlet Denetleme Kurulu**

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108 inci maddesiyle, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulmuştur. Kurul, Cumhurbaşkanının isteği üzerine silahlı kuvvetler ile yargı organlarının haricinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapacağı hüküm altına alınmıştır. 2443 sayılı Kanuna göre kurul; başkanı dâhil dokuz üyeden oluşmakta, bu üyeler yüksek öğrenim görmüş ve en az on iki yıl Devlet hizmetinde çalışmış kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır.<sup>11</sup>

## **b- Sayıştay**

Sayıştay 832 sayılı yasası ile genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay her şeyden evvel bir hesap mahkemesidir. 5018 sayılı yasadaki dış denetim görevinin Sayıştay tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.<sup>12</sup>

## **2- Bakanlıklar Denetim Organları**

3046 sayılı Kanun, bakanlıkların, kuruluş ve görev esaslarını düzenlemiştir. Bu minvalde bakanlıklarda danışma ve denetim görevinin ifası için teftiş kurulları kurulmuştur. Bu kurullar aracılığıyla her bakanlık kendi işlemlerini denetlemekte ve raporlarını gereği için kendi bakanlığına sunmaktadır. Her bakanlığın teftiş kurulu yanında, bu bakanlıklara bağlı bağımsız genel müdürlük ve ilgili idarelerin kendi denetim kurulları da ihdas edilmiştir. Diğer taraftan, bazı bakanlıklar kamusal sorumlulukların daha etkin ve verimli sunulabilmesi için bölge ve/veya il düzeyinde örgütlenmiştir.<sup>13</sup>

## **a- Başbakanlık Teftiş Kurulu**

Başbakanlığa bağlı her kurum ve kuruluşun kendi bünyesinde denetim birimlerinin tesis edilmesinin yanı sıra Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu da bu teşkilatlanma içinde yerini almıştır. 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 20.nci maddesine göre kurulmuştur. Kurulun görevi Başbakanın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri ve onayı ile Başbakan adına bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek ve Başbakanlık merkez teşkilatında

<sup>11</sup> 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

<sup>12</sup> 832 sayılı Sayıştay Kanunu

<sup>13</sup> 3046 sayılı Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek kabulü Hakkında Kanun

araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmaktır.

### **b- Yüksek Denetleme Kurulu**

Başbakanlığa bağlı olan Kurul, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname bağlamında görev yapmaktadır. Kurul denetleyeceği kuruluşların ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için; ekonomik gerekler dâhilinde, verimlilik ve kârlılık durumu, kuruluş amaçlarına ulaşmaları yönünde; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönlerinden incelemektedir.<sup>14 15</sup>

### **c- Bakanlık Teftiş Kurulları**

3046 sayılı kanun ve her bakanlığın teşkilat ve görevleriyle ilgili olarak düzenlenen yasal mevzuatlarında, teftiş kurulları; bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına, bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü iş ve işlemleriyle ilgili olarak danışma, teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevli olarak kurulmuşlardır.

### **d- Müsteşarlık / Genel Müdürlük Denetim Organları**

Her müsteşarlığın/genel müdürlüğün teşkilat ve görevleriyle ilgili düzenlenen yasal düzenlemelerinde, denetim birimleri; müsteşarın/genel müdürün emri veya onayı üzerine, teşkilat ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü iş ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlidir. Müsteşarlığa veya genel müdürlüklere bağlı olarak çalışan denetim elemanları, bağlı oldukları müsteşarlığın/genel müdürlüğün faaliyet alanı içerisinde kalan konularla sınırlı olarak faaliyet göstermektedirler.

## **3- Özerk Nitelikteki Kuruluşların Denetim Organları**

### **a- Üst Kurullar Denetim Organları**

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre kurulan Sermaye Piyasası Kurulu kanun kapsamına giren kuruluşlarda, Kanun hükümleri çerçevesinde denetleme, düzenleme, tedbirler alma gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.<sup>16</sup> Ancak, Sermaye Piyasası Kurulunun asli görevi denetimden ziyade sermaye piyasasını düzenleme, kuralları koyma ve uygulamadır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında, yer alan kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetimi, yerinde denetimi ve bu Kanun kapsamındaki kuruluşların konsolide ve konsolide olmayan bazda risk yapısı, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemleri ile varlıkları,

<sup>14</sup> 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

<sup>15</sup> 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

<sup>16</sup> 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

alacakları, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların ve bu kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin gözetimi, tahlili ve ölçümü BDDK tarafından yapılır. Yapılacak yerinde denetimde, bankalar yeminli murakıp ve yardımcıları, bankacılık uzmanı ve yardımcıları, bilişim uzmanı ve yardımcıları, hukuk uzmanı ve yardımcıları arasından uygun göreceği bir denetim ekibi görevlendirir. Kurum başkanı, gerekli gördüğünde ve özellik arz eden konularda bağımsız denetim kuruluşlarını ilgili konu hakkında inceleme yapılması için görevlendirme yetkisini haizdir.<sup>17</sup>

Son yıllarda kurulan Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurumu gibi kuruluşların denetim görevleri olsa da sadece bazılarının denetim birimi ihdas edilmiştir. Söz konusu üst kurulların, esas görevleri görevli oldukları alanlarda düzenlemeler yapma, kendi sektörlerinde koydukları kuralları uygulamak ve kurallara uymayanlar hakkında işlem yapmak gibi yetkileri bulunmaktadır.

### **b.Kamu İktisadi Teşebbüs Denetim Kurulları**

3346 sayılı Kamu İktisadi teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 7.nci maddesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin, denetim süreci belirtilmiştir. Buna göre TBMM Kit Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun raporları ile Başbakanlığın sevkedeceği diğer raporları ve varsa kendisince tespit edilen konuları inceler. Her teşebbüsün bilançosu ile hesaplarını kapsayan raporlar; ilgili bakanlıkların görüşleri ve denetlenen kuruluşların cevapları ile birlikte, en geç ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar Başbakanlıkça, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 40. Maddesinde, "...ilgili bakanlık; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklık faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevlidir...ilgili bakanlık, gerekli hallerde teşebbüslerin hesaplarını ve işlemlerini teftiş ve tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tespit ettirmeye yetkilidir..." hükümleri de yer almaktadır.<sup>18</sup> Diğer taraftan, kuruluş mevzuatına uygun olarak, genel müdürün emri veya onayı ile kurumun sınırları içinde kalmak şartıyla, sadece kurum ve kuruluşun her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini genel müdür adına yürütmekle görevlendirilmektedir.

### **c. Yerel Yönetim Denetim Organları**

Belediyelerde, İl özel idarelerinde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetim yapılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin

<sup>17</sup> 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 19/10/2005 tarihinde kabul edilmiştir. 4389 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. 5411 sayılı yasa, 01/01/2006 tarihinde tüm maddeleri ile yürürlüğe girmiştir.

<sup>18</sup> 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarihi: 18/6/1984-No: 18435 (Mükerrer).

hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de belediyeler ile aynı esaslara göre denetlenir. İl özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Sayıştay' ın dış denetimine tâbi olmayan, mahallî idare birliklerinin denetimi ise İçişleri Bakanlığınca yapılır. Valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler.<sup>19</sup>

Belirli büyüklükteki belediye yönetimlerinin birçoğu teftiş kurulu şeklinde bir denetim yapısına sahiptir. Teftiş kurulları, belediye başkanının emri veya onayı ile, yerel yönetim sınırları içinde kalmak şartıyla, yerel yönetimlerin her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini belediye başkanı adına yürütmekle görevlendirilmektedir. Diğer taraftan, özellikle büyükşehir belediyesi olan şehirlerde (Ankara'da Aski, Ego Genel Müdürlüğü..vb.) bağımsız genel müdürlükler bünyesinde de teftiş kurulları bulunmaktadır. Bu kurullarda genel müdürün emriyle ve genel müdür adına, kurumun her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmektedirler.

#### **4- Kamu Kurumlarındaki İç Denetim Birim Başkanlıkları**

Türk kamu mali yönetim ve denetim sistemi, uluslararası standartlara uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda 10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesi ile uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olarak iç denetim mekanizması kurulmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bağlamında, mali yönetim ve kontrol sisteminin gereği olarak kamu idareleri bünyesinde iç denetim birimleri kurulmuştur. 5018 sayılı kanununa göre birçok kamu kurumuna "iç denetçi" atamaları yapılmıştır. 5018 sayılı Kanunun amacını belirleyen 1.nci maddesinde; "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak" hedeflerine ulaşmak için yeni bir denetim modeli-iç denetim modeli- tesis edilmiştir.

5018 sayılı Kanun, 55 inci maddesinde, iç kontrolün tanımına yer vermiştir. Kamu mali yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

<sup>19</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarının verdiği yetki çerçevesinde.

Kamu mali yönetiminin, planlanan amaç ve hedeflere ulaşılması yolunda etkili biçimde gerçekleştirebilmek için harcama sonrasında yürütülen iç denetim faaliyeti, 5018 sayılı Kanunun 63, 64, 65, 66 ve 67.ci maddelerinde açıklanmış, görevli kurul, kavram ve kişiler belirtilmiştir. 5018 sayılı kanunun 63 üncü maddesinde, iç denetim faaliyeti tanımlanmıştır. Buna göre iç denetim, “ kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir” denilmektedir.

Yukarıda yapılan tanım çerçevesinde, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir kontrol oluşturulması amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun 63.ncü maddesinin devamında “...İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır....” denilmek suretiyle kamu idarelerinin bünyesinde, doğrudan üst yöneticiye bağlı, iç denetim birimlerinin veya başkanlıklarının kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

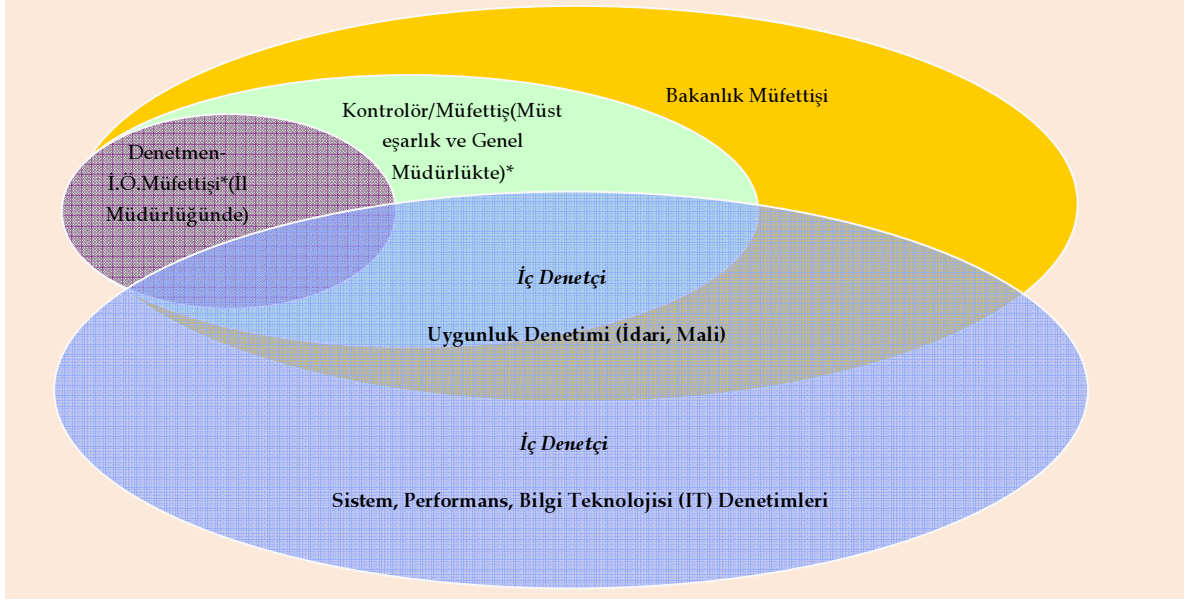
#### **IV-KAMU DENETİM BİRİMLERİNİN ETKİ ALANI VE REFORM ÇALIŞMALARI**

1982 Anayasasının 123. maddesinde ve 3046 sayılı kanunun 3. maddesinde devlet idaresinin bir bütün olarak esas alınması gerektiği, görev yetki ve sorumlulukların tespitinde bu bütünlüğün bozulmayacağı vurgulanmaktadır. Türk idari yapısı içerisinde, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasında, kaynakların verimli etkin ve tutumlu olarak kullanılmasında, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında, sorumlulukların tespitinde ve yine ilgililerin sorumlulukları bağlamında hesap verilebilirliğin gerçekleştirilmesinde en önemli organ denetim kurumlarıdır. Denetim kurumlarının üstlenmiş oldukları görevleri tam olarak yerine getirebilmesi ve denetimlerin sonucunda istenilen neticelerin elde edilebilmesi için etkin bir denetimin sağlanması gerekmektedir. Türkiye’ de 2003 yılı Haziran ayı itibariyle, 50’den fazla denetim kurulunda/biriminde 23.104 denetim elemanı görev yapmaktadır.<sup>20</sup> Türkiye kamu denetim sisteminin, mevcut yasal ve idari düzenlemeler çerçevesinde, denetim elemanlarının denetim görevi yaptıkları alanlar aşağıda şekil üzerinde gösterilmiştir.

---

<sup>20</sup> Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz-Başbakanlık Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1 Başbakanlık ,Ekim 2003, s.104, Ankara





**Şekil:** Uygulamada Mevcut Denetim Mekanizmalarının Etki Alanı Şeması<sup>21</sup>

**Kaynak:** İsmail Hakkı Çakır, "İç Denetim Türleri ve Teknikleri-Uygunluk Denetimi, Mali Denetim" İç denetçiler eğitim sunusu ders notları, 28/06/2007, Ankara.

Şekilden anlaşılacağı üzere, denetim elemanlarının görev yaptıkları alanlar çakışma içindedir. Kamu örgütünde görev yapan merkezi denetim elemanı ile taşra denetim elemanı arasında aynı denetim mahalli için astın üste karşı nasıl bir işlem sürecinin izleneceği belirtilmiştir. Mevcut düzenlemeler çerçevesinde aynı konu üzerinde (yer ve şahıs farklılığı olmadığı varsayıldığında) ast, çalışmasını bitirmemiş ise tüm çalışmasını bir üst yazı ekinde, sonradan gelen üstü konumundaki denetim elemanına teslim etmektedir. Üst konumdaki denetim elemanı, denetim/soruşturma dosyasını devralarak, işin gereğini yapmaktadır.

Denetim uygulamalarında, iç denetim modeli ile birlikte mevcut denetim birimleri arasında bazı yetki çatışmalarının olabileceği muhtemel görünmektedir. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun veto edildiği için mevcut denetim sürecinde yasal boşluklar oluştuğu düşünülmektedir. Yukarıdaki şekilde de görüleceği üzere, mevcut denetim sisteminde bakanlık müfettişleri ile iç denetçiler özellikle idari ve mali uygunluk denetiminde ortak denetim alanına sahiptir. 5018 sayılı yasada iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı hükmü yer almaktadır fakat mevcut durumda, kurumların teşkilat yasalarında belirtilen görevler ile 5018 sayılı yasa hükmü arasında bazı uyumsuzlukların olabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimi ve denetimi alanında reform öngören bir yasal düzenleme girişimi veto edilen ve yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun",dur. 5227 sayılı kanun 3 Ağustos 2004 tarihinde, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından; 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16,

<sup>21</sup> Şekil üzerinde eklemeler yapılmıştır.

23, 38, 39, 40, 46, 49. maddeleri ile geçici 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiştir.<sup>22 23</sup>

Veto edilen 15/07/2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanunun 3 üncü kısmı kamu yönetiminde denetime ayrılmış olup, 38, 39 ve 40.cı maddelerde denetimin tanımı, kapsamı, türleri belirtilmiş ve denetlemeye yetkili kurumlar açıklanmıştır. Denetlemeye yetkili kurumlar ile ilgili olarak yasanın 40. maddesinde, İç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetim elemanları tarafından; dış denetiminin ise kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılabileceği gibi yaptırılabilmesi de ifade edilmiştir. 5227 sayılı yasanın denetim ile ilgili maddelerinde belirtilen iç denetimin, kontrol ve gözetim işlevinden ibaret olduğu ve bu yönüyle, gerek hiyerarşik, gerek idari vesayet denetimini kapsamadığı, getirilen düzenlemenin idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirme araçlarından biri olan denetim işlevini etkisiz kılacağı veto sebepleri arasında sayılmıştır.<sup>24</sup>

VIII. Beş yıllık kalkınma planının hazırlıkları kapsamında, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu” nda; denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve performans denetiminin sağlanması, kamu kesiminin ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran denetim standartlarının belirlenmesi, kurumsal anlamda yeniden yapılandırmaya yönelik kamu harcamalarının etkinlik ve performans açısından değerlendirilmesini ve denetlenmesini yürütecek denetim mekanizmasının oluşturulması, yapılan uygunluk denetimlerinin performans denetimiyle desteklenmesi, “Denetim Şurası” nın oluşturulması hedeflerine yer verilmiştir.<sup>25</sup>

Bakanlar Kurulunun 15/10/2007 tarih ve 2007/12701 sayılı kararında kabul edilen, “2008 Yılı Programı” ile “2008 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” da kabul edilen şekliyle, Makroekonomik İstikrarın Kalıcı Hale Getirilmesi başlığı altında; 4. öncelik olarak, kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacağı belirtilmiştir. İç denetim alanında merkezi uyumlaştırma birimi kurulacağı ve Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun kamu iç denetim sistemini geliştirmek ve koordine etmek üzere, 5018 sayılı Kanunda belirtildiği gibi, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılacağı ifade edilmiştir.<sup>26</sup> Avrupa Komisyonunun, 2007 yılı Türkiye İlerleme Raporunun, mali kontrol başlığını taşıyan 32.ci Fasılda; yolsuzluklarla mücadele çerçevesinde, Avrupa Hıleye Mücadele Ofisi'nin Başbakanlık Teftiş Kurulu ile işbirliğine başladığı belirtilmiştir.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (veto edilmiş ve yürürlüğe girmemiştir)

<sup>23</sup> <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>

<sup>24</sup> 04-08-2004. Tarihli Radikal Gazetesi.( <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=124073>)

<sup>25</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>

<sup>26</sup> [http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008\\_programi.pdf-11.12.2007](http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008_programi.pdf-11.12.2007)

<sup>27</sup> Avrupa Komisyonu (2007). **Türkiye 2007 İlerleme Raporu** (Com(2006) 663) Brüksel, 6 Kasım Sec (2007) 1436 Gayri Resmi Tercüme.

## V-TÜRK DENETİM SİSTEMİNİN GÜNCEL SORUNLARI

Türkiye’de kamu denetimi ile görevli, örgütsel yapıları ve büyüklükleri farklılık gösteren birçok denetim kurumu bulunmaktadır. Fakat mevcut Türk denetim yapımızda denetimin yeterli ve istenilen düzeyde yapılabildiğini söylemek pek mümkün değildir. Genel anlamda bakıldığında, denetimin kurumsal ve işlevsel açıdan karşılaşılan başlıca sorunları şöyle sıralayabiliriz.

1. Tüm denetim kurumlarınca kabul edilmiş denetim standartlarının olmaması; kamu yönetiminde faaliyet gösteren tüm denetim birimlerinin (kurul, kurum, başkanlık birim vb.) ne olursa olsun denetim sürecinde uygulayacağı denetim prosedürleri, iş kalitesi, kalite anlayışları ve hazırlayacağı raporlar bakımından uyması gereken bazı prensip ve standartlar olmalıdır. Bir denetim çalışmasının kalitesi ve yeterliği bu standartlara uygunluk derecesiyle ölçülebilecektir.<sup>28</sup> Fakat Türkiye’de hizmet ifa eden tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki denetim birimleri için geçerliliği benimsenmiş denetim standartları henüz oluşturulamamıştır.

2. Uygulamada çağdaş denetim alanındaki gelişmelere yeterince yer verilmemesi; Türk kamu yönetiminde yapılmakta olan denetim, ağırlıklı olarak uygunluk denetimi, diğer bir ifadeyle yasa ve idari düzenlemelere uygunluk denetimidir. Türkiye’deki denetim birimleri, bu geleneksel görevinin yanı sıra mali sistemlerin ve iç kontrol mekanizmalarının denetimi, mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamalarını henüz yeterli oranda işlevselleştirememiştir.<sup>29</sup>

3. Denetim mesleği, AB standartları düzeyinde bütünsel biçimde yeterince gelişmemiştir.<sup>30</sup>

4. Denetimsiz alanların bulunması ve denetimi kısıtlayan uygulamaların olması; Türkiye’de gerek yasal düzenlemelerle gerekse fiili uygulamalarla denetimsiz alanlar zaman içinde oluşmuştur. Bu durum, denetimin alanını daraltmasından öte kamunun güvenilirliğini etkilemekte ve sarsmaktadır.<sup>31 32 33</sup>

5. Denetimin stratejik plan temelinde yürütülmemesi,<sup>34</sup> Türkiye’de genel olarak denetim, öncelikli ve riskli alanları dikkate alan stratejik planlara ve yıllık programlara dayalı olarak yürütülmediği gibi denetim birimlerini bu yönde zorlayan böyle bir anlayış ya da yasal düzenleme de bulunmamaktadır.

6. İç kontrol sistemlerinin yetersizliği ve iç kontrol ile denetim ilişkisinin yeterince sağlanamaması; Türkiye’de iç kontrol sisteminin tutarlı ilkeler bütünü olarak ele alınmadığı buna karşın bu sistemin unsurlarının ise mevzuata serpiştirildiği görülmektedir.<sup>35</sup> İç kontrol yapılarının sistematik ve bütünsel biçimde ele alınmaması

<sup>28</sup> Akın, C. (2000). **Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz**, Türk İdare Dergisi, Haziran, sayı:427, s.104

<sup>29</sup> DPT, 2000, DPT, (2000).**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, s.92

<sup>30</sup> <http://www.treasury.gov.tr/makaleler-İndirilme Tarihi:10/11/2007>

<sup>31</sup> <http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/denetim-İndirilme Tarihi:10/11/2007>

<sup>32</sup> <http://www.denetde.org.tr/sorun.htm.-İndirilme Tarihi:8/11/2007>

<sup>33</sup> Ak, M.(2003). Hazine Dergisi, “**Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi**”, s.148, Ankara

<sup>34</sup> Ak, age.,s.140

<sup>35</sup> DPT, (2000).**Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.93, Ankara

ve bu alanda standartlar tespit edilmemiş olması, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından biri olan iç denetimin (internal audit) etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir.

7. Denetim elemanlarının mesleki gelişim eğitimlerinin sürekli ve sistematik olmaması; kamu yönetimimizin genelinde olduğu gibi denetim birimlerinde de hizmetiçi eğitime gereken önem verilmemektedir. Türkiye’ de denetim elemanlarının çoğu mesleğe alınmadan önce meslek kuruluşları tarafından denetimle ilgili temel konular hakkında eğitilmedikleri gibi, mesleğe alındıktan sonra da mesleki gelişmeyi sağlamak, denetim alanları ile ilgili yenilikleri ve gelişmeleri izlemek amacıyla süreklilik temelinde hizmetiçi eğitimden geçirilmemektedirler. Bu amaçla düzenlenen sınırlı çalışmalar ise yetersiz kalmaktadır. Denetim sistemimizde gerçekleştirilen hizmetiçi eğitim genelde sistemli ve programlı bir temel yerine usta-çırak (refakat vb.) ilişkisi içerisinde yürütülmektedir.<sup>36 37 38</sup>

8. Denetim sürecinde bilişim teknolojilerinden yeterince yararlanılmaması; Türkiye’ deki denetim birimleri ve denetim organları denetim alanında bilişim teknolojisinin sunduğu imkânlardan sistematik bir biçimde yararlan(a)mamaktadır.<sup>39</sup> Çağımızda hemen hemen bütün kamu kurum ve kuruluşları, yönetim sistemlerinin yanı sıra mali sistemlerinde de giderek artan ölçüde ve yaygın olarak bilişim teknolojilerinden yararlanmaktadırlar. Bilişim teknolojisinin mali işlemlerde kullanılması, pek çok yararının yanı sıra, işlemlerde anonimliğe yol açarak sorumluluğu azaltmak, veri giriş ve işlemede mükerrerliklere, yetkisiz erişimlere açık olmak gibi mali denetim açısından son derece önemli olan birçok zaafı da beraberinde getirmektedir.<sup>40</sup>

9. Denetim birimleri arasında koordinasyon ve işbirliğinin bulunmaması; yapılmakta olan işin özellikli durumundan kaynaklanan özel durumların (birkaç kamu kurumunun faaliyet alanına giren işlerin denetiminde yapılan birlikte çalışma) haricinde denetim birimleri arasında diyalog, koordinasyon ve işbirliği imkânlarından gerektiği gibi yararlanılmamaktadır. Bu nedenle de denetim standartları, ortak denetim yaklaşımı tesis edilememiştir. Mevcut durumun uzantısı olarak, denetim mesleğiyle ilgili yeniliklerin ve gelişmelerin ortak bir zeminden izlenmesi pek mümkün olmamakta ve hatta mükerrer denetimlere yol açmakta ve denetimin etkinliği azalmaktadır. Denetim birimlerinin kendi aralarındaki koordinasyon eksikliği denetimden beklenen sonuçların, başka kurumlar tarafından da paylaşılması olasılığını ortadan kaldırmaktadır.<sup>41 42</sup>

10. Denetim faaliyetlerinin şeffaf ve denetime açık olmaması; Türk kamu yönetiminde, denetim kurumlarının yıllık faaliyetlerine (yıllık faaliyet raporu) ilişkin veriler pek bilinmemektedir. Yapılan denetimlerde, kurumların yıllık program ve planlara, kurumsal hedeflere ne ölçüde ulaştıkları kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmamaktadır.<sup>43 44</sup>

<sup>36</sup> Akın, 2000, age.,s.103

<sup>37</sup> DPT, 2000,.age.,s 93

<sup>38</sup> Ak, M.(2003). Hazine Dergisi, “Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi” Ankara.s.143

<sup>39</sup> DPT, 2000,age.,s. 95

<sup>40</sup> Ak, 2003,age.,s. 145

<sup>41</sup> www.denetde.org.tr

<sup>42</sup> Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri {MBKD},2003, 7

<sup>43</sup> DPT, 2000,age.,s 96

<sup>44</sup> MBKD, 2003,age.s. 6

11. Denetim birimleri ve denetim elemanları açısından bağımsızlık kavramı yeterince benimsenmemiştir. Bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı içermektedir. Bağımsızlığın kurallarla güçlendirilip güvence altına alınması kadar pratikte işlerlik ve işlevsellik kazanması da üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Türkiye’ de denetimdeki bağımsızlığın bütün boyutları ile yerleşmemiş olması denetimden istenildiği biçimde sonuç alınamamasının önemli nedenlerinden biri sayılmaktadır.<sup>45</sup> Bağımsızlık, bütün denetimlerin olmazsa olmaz koşulu olarak kabul edilmektedir. Denetim prosedürleri, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber denetim bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin “tarafsız” olmasını sağlamak bakımından denetçinin ve denetim kurumlarının bağımsız olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.<sup>46 47 48 49</sup>

12. Türk kamu yönetiminde, denetim elemanlarının mesleğe alınmalarında ve mesleği sürdürmelerinde ortak bir usul ve uygulama halen tam olarak mevcut değildir.<sup>50 51</sup> Bazı kurumlar, mesleki tecrübe ararken, bazıları doğrudan bilim sınavları sonucu denetim elemanı temin etmektedir. Denetim elemanlarının, yetiştirilme süreçlerindeki uygulamalar kurumdan kuruma farklılıklar göstermektedir.

13. Teftiş ve denetim birimlerinin bir kısmı, yönetim kademesinin en üstüne, bir kısmı ise alt kademe yöneticilerine bağlı olması.<sup>52</sup> Uygulamada, koordinasyon eksikliği nedeniyle, çok sayıda denetim elemanı tarafından mükerrer denetimler yapılmaktadır.<sup>53</sup>

14. Türkiye’de yapılmakta olan birçok kurum denetimi, sistematik ve sürekli değil, kısmi ve belirsiz zamanlıdır.

15. Denetimler, risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, tesadüfi veya şikâyetlerde belirtilen konular üzerinde yoğunlaşmaktadır.<sup>54</sup>

16. Kamuoyunda yerleşik bir anlayışa göre, fonksiyonel olarak hata bulmak üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşır. Bazen hatalı veya subjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebilmektedir. Bu nedenle teftiş, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>55</sup>

17. Yapılmakta olan mali denetimler, bağımsız ve uzmanlığa dayalı olarak yürütülmemektedir.

18. Müfettiş, kontrolör ve diğer denetim elemanlarının statüleri, görev tanımları, faaliyet alanları ve bağımsızlıkları tartışmalara yer olmayacak biçimde yeterince açık değildir.<sup>56</sup>

---

<sup>45</sup>DPT, 2000,age.,s. 89

<sup>46</sup> DPT, 2000,age.,s. 91

<sup>47</sup> DPT, 2000,age.s. 96

<sup>48</sup> Ak, 2003,age.s. 156

<sup>49</sup> www.tesev.org.tr

<sup>50</sup> http://plan8.dpt.gov.tr

<sup>51</sup> MBKD, age.s 5.

<sup>52</sup> (MBKD, age.,s.7).

<sup>53</sup> www.turmob.org.tr

<sup>54</sup> MBKD, age.,s.8

<sup>55</sup> MBKD age.,s.5.

<sup>56</sup> MBKD, age.,s.5.

19. Denetim elemanları, yetki, statü, unvan ve özlük hakları yönünden birbirinden farklılaştırılmıştır. Bu nedenle, üstünlük kurma amacı güden kurumsal çatışmalar, zaman zaman olumsuz bir rekabete yol açarak kurumlara zarar verecek boyutlara varmaktadır.<sup>57</sup>

20. Denetim sürecinden, tatmin düzeyi yüksek sonuç alınamaması; yargı boyutu ile sonuçlanmakta olan bazı denetimlerde denetim ve yargılama çok gecikmeli olmaktadır.<sup>58</sup>

21. Çok sayıda özerk kurum ve kurullar bulunması; Türkiye’de son yıllarda artan özerk kurum ve kurullar dolayısıyla, kamu denetim sisteminde de çok başlılık göze çarpmaktadır. Bu kurum ve kurullar, faaliyet alanlarıyla ilgili denetleme ve yaptırım yetkisine sahip olmaları nedeniyle denetimde bulunması gereken ahenk kaybolmakta, farklı usul ve metotlarla çalışan karmaşık bir yapı ortaya çıkmaktadır. Öğretide, gerçek hukuki kimlikleri ve devlet yapısı içindeki yerleri tam olarak anlayamayan bağımsız idari otorite’ olarak ifade edebileceğimiz bu kurum ve kurullar denetim sistemini olduğu kadar idari sistemi de yapısal olarak etkilemektedir.<sup>59</sup>

22. Ulusal düzeyde, merkezi üstyapıda bir denetim örgütünün olmaması; Türkiye’de denetim konusunda merkezi düzeyde çalışma yapacak bir üst kuruluş bulunmamaktadır. Bu nedenle her denetim birimi çalışmalarını kendi plan ve programı doğrultusunda diğer kurumlardan bağımsız olarak gerçekleştirmektedir. Bu durum mesleki ve denetim konusunda gerekli düzenlemenin yapılamamasının en önemli nedenlerinden birisidir.<sup>60 61</sup>

23. Denetim raporlarının gereği için takibinin yeterince yapılamaması; gerçekleştirilen denetimler sonucunda düzenlenen raporların gereğinin yerine getirilmesinde takibin pek mümkün olmaması ya da yeterince etkili takibin yapılamaması önemli bir süreç problemidir. Raporların yerine getirilmesi, söz konusu mercilerin takdirine bağlı kalabilmektedir.<sup>62</sup>

24. Kamu denetim sistemindeki yetersizlikler ve denetim dışı alanlar; kamu yönetiminin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki gerçek ve tüzel kişilerle ilgili dış denetim uygulaması son derece sınırlı ve etkisiz durumdadır.<sup>63 64</sup> Devlet teşkilatına dahil bir kurum olan Merkez Bankası’nın idare merkezi işlemleri banka yönetimlerinin uygun görmemeleri nedeniyle teftiş kurulunca uzun yıllardır hiç denetlenememiştir.<sup>65</sup>

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 22. maddesine, 5445 sayılı Kanun’la eklenen 2. fıkra ile Sayıştay’ın denetimine tâbi olmayan mahallî idare birliklerinin denetim sonuçlarının (kişi borcu, kamu zararı...vb.) değerlendirilmesi ve karara bağlanması hususunu düzenlenmektedir. Fakat 5018 sayılı Kanunu’nun 3.

<sup>57</sup> MBKD, age.,s.5

<sup>58</sup> www.tesev.org.tr

<sup>59</sup> Tan T. (2002). **Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı.35/2, Haziran, s.11. Ankara.

<sup>60</sup> Sanal, R.(2002). **Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayın No.314.s.265, Ankara.

<sup>61</sup> <http://plan8.dpt.gov.tr>

<sup>62</sup> Sanal, age.,s. 265

<sup>63</sup> Ak.,age.s.148

<sup>64</sup> <http://plan8.dpt.gov.tr>

<sup>65</sup> www.tesev.org.tr

maddesinin (e) bendinde yer alan “Mahallî idare Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri,” şeklindeki düzenlemeye göre mahallî idare birlikleri genel yönetim kapsamında 5018 sayılı Kanun’a ve haliyle de 68. madde çerçevesinde Sayıştay’ın dış denetimine tâbi olması gerekmektedir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun’la Sayıştay denetimine alınan Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Şeker Kurumu, 5436 sayılı Kanun’la Sayıştay denetimi kapsamından çıkarılmıştır. Aynı yapıdaki kurumların bir kısmı Sayıştay denetimi kapsamında iken bazılarının Yüksek Denetleme Kurulu vb. birimler tarafından denetlenmesi, hukuken olmasa da denetimin işlevselliği anlamında denetim dışı alanları oluşturmaktadır.<sup>66</sup>

25. Denetim elemanlarının özlük haklarındaki yetersizlikler ve uygulama karşılaşılan farklılıklar; bir kariyer mesleği olarak denetim elemanlığı mesleğinin özellikle son yıllarda ücretlerin reel anlamda düşmesi, denetim elemanlarının özel sektöre geçmesine sebep olmakta ve nitelikli yeni mezunların mesleğe ilgisini azaltmaktadır. Bu durum da, mesleği moral yönden olumsuz etkilemektedir.<sup>67 68</sup>

Türk kamu yönetimiyle ilgili yukarıda ayrıntılı olarak ifade edilen birikmiş sorunların çözülmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak bir denetim sisteminin hayata geçirilmesi çok önemlidir. Bahsedilen hususlar, Avrupa Birliği ile başlatılan müzakereler çerçevesinde, AB Müktesebatına uyum kapsamında taahhüt edilen birer gereklilik olması yanı sıra kamuoyu tarafından da ilgiyle takip edilen ertelenemeyecek ülke ihtiyaçları olarak güncelliğini korumaktadır.

## VI-SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu çalışanlarının, görevlerindeki başarısı, çalışanların performansları göz önüne alınarak belirlenmelidir. Etkili bir performans denetimi ise, donanımlı bir denetçi/müfettiş profiline ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Bu bakımdan bir yandan performans denetim metot ve tekniklerinin denetçilere özümsetilmesine çaba gösterilmeli, bir yandan da denetime performans olgusu açısından yaklaşacak düşünce anlayışının denetim elemanlarına kazandırılmasına önem verilmelidir.

İdeal bir kamu yönetiminde bulunması arzu edilen başlıca nitelikler; katılımcı, hukukun üstünlüğü özümsemiş, stratejik vizyonu olan, şeffaf, etik ilkelere uyumlu davranış sergileme, cevap verebilir, eşitlik, etkinlik ve hesap verebilirlik gibi unsurlardır. Bu çerçevede; kamu kurum-kuruluş yöneticileri tarafından hesap verme sorumluluğunun açıkça kabul edilmesi, denetim ve yönetim uygulamalarında şeffaflığın sağlanması, katılımcılığın kabulü, kamu kesimi ile kamudan hizmet

<sup>66</sup> Kulukçu E.(2006).“Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine” Sayıştay Dergisi, s.63, Sayıştay Yay.sf.5 Ankara.

<sup>67</sup> Ak, age.,s. 149

<sup>68</sup> www.denetde.org

bekleyen toplum arasında diyalog ve işbirliğini besleyecek etkin bir mekanizmanın kurulması daha özlenen bir kamu yönetimi anlayışını şüphesiz tesis edecektir.

Daha öz bir ifadeyle, yeniden şekillenmekte olan yeni yüzyıl sürecinde, Türkiye olarak saygın bir yer edinebilmek ve halkı daha müreffeh bir yaşam çizgisine taşımak, devleti milletiyle daha duyarlı ve aradaki bağları daha da güçlendirmek için kamu yönetim ve denetimi yeniden yapılandırılmalıdır. Etkin-katılımcı bir yönetim ve etkili denetim sisteminin tesisiyle verilen kamusal hizmetin kalitesini artırmak mümkün olacaktır.

Kamu yönetiminde toplam kalite ve çıktıdaki katma değer doğru ölçülebilmesi için, reform sürecinde aşağıda belirtilen konulara önem verilmesinin isabetli olacağı düşünülmektedir. Kamuda denetimin yönetimi ile ilgili yasal ve idari düzenlemelerde;

- 1- İnsana güven merkezli bir yaklaşım ve etik kuralları önemseyen, ihtiyaçlara uygun, katılımcı ve kamuoyu denetimini destekleyen bir denetim yönetiminin tesisi,
- 2- Kamu hizmetlerinin ifasının kamu yararı önceliğinde ve verimlilik ilkesine uygun olarak yürütülebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması,
- 3- Performansa dayalı, stratejik planlamaya ve risk analizine dayalı bir denetim süreci öngörülerek, kurumların stratejik planlarına ve hedeflerine ulaşmadaki performans düzeylerinin tespit edilebilmesi için çeşitli ölçütler belirlenmesi,
- 4- Ulusal düzeyde yetkilendirilmiş bir “Denetim Yüksek Kurulu” tesis edilerek, kurumsal bir yapı kazandırılması,
- 5- Denetim görevi ifa eden kamu görevlilerini (müfettiş, iç denetçi, kontrolör ve denetmen) kapsayan bir yasal değişikliğe gidilerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunda “denetim hizmetleri sınıfı” oluşturularak, denetim elemanlarının özlük haklarının belirli bir standarda kavuşturulması,
- 6- Kamu yönetimine daha anlamlı katkı için, denetimi amaç olarak değil, araç olarak gören bir yapı oluşturulması,
- 7- Kamu denetimdeki amaç, hata bulmadan ziyade sistemdeki riskli alanların tespit ederek hata yapma ihtimalini en aza indirgeyecek mekanizmanın kurulması yönünde gerekli sistematik alt yapının kurulması,
- 8- Denetim mesleğine yeni başlayanlar için kurum içi seminer ve eğitim çalışmalarının yanı sıra ortak bir denetçi yetiştirme standardının benimsenmesi için ulusal düzeyde kurumsallaşabilecek olan “Denetim Akademisi” isimli bir kurumun kurulması,
- 9- Denetim mesleğinde yeterli birikim kazandığı düşünülen kişilere yönetim kademelerinde daha yoğun görev verilerek, kazanılan tecrübelerden daha etkin yararlanılabilmesi,
- 10-Uygulayıcıların yoğunlukta olacağı, denetim ve soruşturma konularında ulusal ve uluslar arası arenada belirli periyotlarda denetim şurası ve/veya kongreler düzenlenerek, denetim müessesesinde fikir ve tecrübe paylaşımına gereken önemin verilmesi,
- 11-İlerleyen süreçte, Avrupa Birliği projeleri kapsamında yapılan harcama denetimlerinin, sadece uluslar arası denetim sertifikası olan denetim elemanları tarafından yapılabileceği bilinmektedir. O nedenle, uluslar arası



kurumlarca geçerliliği kabul edilen denetim sertifikalarının alınmasının, kurumlarınca teşvik edilmesi ve gerekli kolaylığın sağlanması fayda sağlayacaktır.

Ayrıntılarıyla açıklandığı üzere, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda ilgili olarak, kamu denetim sisteminin de yeniden değerlendirilmesi sürecinde yukarıda belirtilen hususların göz önüne alınmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

## **Kaynakça**

Avrupa Komisyonu (2007). **Türkiye 2007 İlerleme Raporu** (Com(2006) 663) Brüksel, 6 Kasım Sec (2007) 1436 Gayri Resmi Tercüme.

Ak, M.(2003). Hazine Dergisi, “**Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi**” Ankara.

Akın, C. (2000). **Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz**, Türk İdare Dergisi, Haziran, sayı:427.Ankara.

Atay, C. (1997). **Devlet, Yönetim ve Denetim**, Bursa: Marmara Kitabevi.

Çakır, İ.Hakkı. “**İç Denetim Türleri ve Teknikleri-Uygunluk Denetimi, Mali Denetim**” İç Denetçiler Eğitim Sunusu ders notları, 28/06/2007, Ankara.

Dinçer Ömer ve Yılmaz Cevdet. (2003), **Başbakanlık Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1**, Başbakanlık, Ekim. Ankara.

DPT, (2000).**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara

DPT, (2000).**Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

Ergun, Turgay. (2004), **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, Ankara: TODAİE.

Gözübüyük, A. Şeref, (1999).**Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitapevi, 13. Baskı.

Köksal, Erhan. (1998), “**Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı; 3, Ankara: TODAİ.

Kulukçu E.(2006).“**Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine**” Sayıştay Dergisi, s.63. Ankara: Sayıştay Yay.

Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri (MBKD), (2003).**Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara.

Radikal Gazetesi, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=124073>-04/08/2004

Sanal, R.(2002). **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE Yayın No.314.

Uluğ, F. (2004). “**KAYTEK Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma**”, Ankara: Amme İdaresi Dergisi, Sayı. 37/2, Haziran.

Tan T. (2002). **Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar**, Ankara: Amme İdaresi Dergisi, Sayı.35/2, Haziran.

Tosun, Kemal.(1984), **İşletme Yönetimi**, İstanbul: Mars Yayınları.

Tortop, Nuri, vd., (1993),**Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınları.

Yılmaz, Osman.(2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**,<http://ekutup.dpt.gov.tr/http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reformpdf-İndirilmeTarihi:12/12/2007>

<http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/denetim-İndirilmeTarihi:10/11/2007>

<http://www.tesev.org.tr/etkinlik/bol7.doc-İndirilmeTarihi:08/11/2007>

<http://www.denetde.org.tr/sorun.htm.-İndirilmeTarihi:08/11/2007>

<http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html-İndirilmeTarihi:10/12/2007>

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf-İndirilmeTarihi:17/12/2007>

<http://www.treasury.gov.tr/makaleler/80yildergi.pdf-İndirilmeTarihi:10/11/2007>

<http://www.turmobil.org.tr-İndirilmeTarihi:08/11/2007>

[http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008\\_programi.pdf-İndirilmeTarihi:11/12/2007](http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008_programi.pdf-İndirilmeTarihi:11/12/2007)

**2709** sayılı 1982 **T.C. Anayasası**, Madde 42, Resmi Gazete, 09.11.1982/ 17863.

**5018** sayılı **Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu** Resmi Gazete, 24.12.2003 / 25326

**5436** sayılı **Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun** Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 24/12/2005 Sayı : 26033

**3046** Sayılı **Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında** 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun hükmünde Kararnemenin Bazı Maddelerinin kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek kabulü Hakkında Kanun Tertip: 5 Resmi Gazete Tarihi: 09.10.1984 S: 18540.