



BÜROKRATİK FANTEZİLER; İÇİMİZDEKİ OTORİTERYENİZM

ÖZET: Bilindiği üzere, Türk kamu yönetimi, yaklaşık son 10 yıllık dönemde kapsamlı bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Bu süreç, siyaset-yönetim ayrımı çerçevesinde temsili demokrasinin krizine işaret etmektedir. Bu krizin, ülkemiz siyasetine yansıyan boyutları başkanlık rejimi tartışmalarına kadar uzanmaktadır. Meselenin bu boyutuyla, bürokrasinin uğraşı alanına girmediği açıktır. Ancak, ne yazık ki, bürokrasi, meseleyi temel noktadan kalkarak ele almak yerine, bir pozisyon alma ya da pozisyon verme tartışmasına kadar düşürmüş durumdadır. Durum tam da burada, bir zenci-beyaz ikilemine denk düşmektedir. İç denetim birimlerinin oluşturulmasında izlenen yöntemin de katkısıyla, durum; kimi kurumda yıllar öncesine dayanan anlamsız bir güç çekişmesi, kimi kurumda daha iyi koşullarda emeklilik haklarına ulaşmanın verdiği rehavet, kimi kurumda kadrolaşma çabaları şeklinde yürümekteyken, yapılması gereken bir şeyler olduğu açıktır. İlk olarak, mesele bir karşıtlık ilişkisi içinde bürokratik bir fantezi şekline dönüştürülmekten kurtarılmalı ve geleneksel kazanımlarla bunun eksiklikleri tespit edilerek acilen sağlıklı bir karar verilmesi gerekmektedir.

ANAHTAR KELİMELER: Teftiş, iç denetim, Türk kamu yönetimi, dönüşüm.

Giriş

Çoğumuzun “zenci yazar” olarak tanıdığı James Baldwin, ırkçılığa karşı çıkarken paradoksal bir biçimde “zenci yoktur” demeye getiriyor, tabii daha da önemli nokta bu önermenin doğal olarak varacağı mantıksal, ama beklenmedik, travmatik sonuç: “zenci” yoksa, “beyaz” da var olamaz; zenci yoksa beyaz da yoktur.¹

Beyaz ile zenciye bir karşıtlık ilişkisi içinde ele aldığımızda, yukarıdaki paragraf mantıksal olarak, sonuçta ikisinin de olmadığı sonucuna ulaşmak durumunda

Oğuz ALMIŞ

İç Denetçi

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı

1 Bülent Diken, “İdeolojik Fanteziler: İçimizdeki Faşizm” Birikim Dergisi, Sayı:107, Yıl:1998, Mart, s. 71-79.

"Denetim faaliyeti, yönetimin bir unsuru olarak inşa edilmekle, esasen yönetimin yapı ve işleyişine uygun olarak, doğrudan doğruya baştan şekillendirilmiş olmaktadır. Yani, denetim, belirlenen yönetim anlayışına göre kurgulanmaktadır"

kalacağımızı ifade etmektedir. Daha da açığı, meseleleri bir karşıtlık ilişkisi içerisinde ele aldığımızda, zorunlu olarak bir tarafımız olmakta ve bulunduğumuz tarafı savunduğumuzu düşünürken esasen bir yokluğa ulaşmaya çalışmaktayız.

Yaklaşık son 5 yıllık dönemde, "iç denetim-teftiş" karşıtlığı üzerinden yürütülen tartışmalara bakıldığında, durumun Türk kamu yönetimi açısından bir zenci-be-yaz meselesinden geri kalmadığı anlaşılmaktadır. Zira, bu yok sayıcı karşıtlık ilişkisinden ortaya bir yokluk çıkacaksa, bu; denetim faaliyetinin üstlendiği işleve ilişkin olacaktır, yoksa zaten kişi ve kurumlar "bugün var yarın yoktur": buradaki yok, farklı biçimlerde var anlamındadır.

Yukarıdaki satırlardan meselenin tartışılmaması gerektiği sonucu çıkarılmamalıdır. İtirazımız, esasen neyi tartışmamız gerektiğinin bilinmediğine yönelik endişeden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada Türk denetim sisteminde, gerçekte dönüşmekte olan şeyin ne olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ancak, meselenin tüm boyutlarıyla ele alınması bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Burada, konu, sadece belli açılardan ele alınacaktır.

Yönetim ve Denetim Faaliyeti Arasındaki İlişki

Yönetim bilimi literatüründe denetim faaliyetine, yönetimin unsurları arasında yer verilir. Bu anlayışa göre; planlama yapılacak, örgütlenilecek, faaliyetler yürütülecek ve denetim faaliyetiyle de bütün bunlar değerlendirilmeye tabi tutulacaktır. Bu yönüyle denetim faaliyetinin daha önceki tüm aşamaları içine alan kapsayıcı bir niteliği söz konusudur. Bununla beraber, denetim faaliyeti, yönetimin bir unsuru olarak inşa edilmekle, esasen yönetimin yapı ve işleyişine uygun olarak, doğrudan doğruya baştan şekillendirilmiş ol-

maktadır. Yani, denetim, belirlenen yönetim anlayışına göre kurgulanmaktadır.

Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de, özellikle 1980 sonrası kamu yönetiminde bir dönüşümün gerçekleşmekte olduğu artık herkesin malûmudur. Söz konusu değişime, yeni liberalizm, yeni muhafazakarlık ve kamu tercihi kuramlarının bileşimi durumundaki "yeni sağ" politik anlayışının yön verdiği ifade edilmektedir.² Bu genel yaklaşım içinde, yeni sağ anlayışının kamu yönetiminin örgütlenmesine ve işleyişine yansımaları iki noktada somutlaşmaktadır: İlki, kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, diğeri ise daraltılan bu alanda kamu faaliyetleri ve örgütlerinin işletmecilik ilkelerine göre yapılandırılıp, işletilmesidir.³ Burada temel amacın, devletin ekonomik alandan olabildiğince çekilerek, kendi faaliyetlerini de piyasa ilkelerine göre gerçekleştirilmesinin sağlanması olduğu açıktır. Asıl sorun, bu dönüşümün denetim faaliyetini ne tür somut değişikliklere uğratacağıdır.

Denetim Yapı ve İşleyişinin Dönüşümü

Bilindiği üzere, Türk kamu yönetimi bakanlıklar şeklinde örgütlenmiş, devletin yürüteceği hizmetler niteliklerine göre ayrıştırılmıştır. Her hizmet grubu bir bakanlık bünyesinde ya da bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarca yürütülmektedir. Bakanlıklarda kurulan denetim birimleri (teftiş kurulları) doğrudan bakana bağlı olarak faaliyet yürütmekte ve yürütülen faaliyetler bu birimler eliyle denetlenmektedir.

İşte, yeni sağ politika itirazını tam da burada yapar. Söylenen şudur: parlamenter demokrasilerde, seçimler yoluyla gelen bakan yönetimin başına geçer, fayda maksimizasyonu kuralı gereği siyasetçi, yönetimi, kendi faydasını maksimize etmek için kullanır ve dolaısıyla yönetimi yozlaştırarak kamu yönetiminin etkin çalışmasını engeller. Ayrıca, siyaset yoluyla gelenler çoğu kez profesyonel anlamda yöneticilik vasıflarına sahip değildirler. O halde, öncelikle siyasetçinin yönetim üzerindeki etkisini en aza indirmek gerekmektedir.

2 A. Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt:2, Ankara 1995, s. 160-173.

3 "A.g.makale"



"Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de, özellikle 1980 sonrası kamu yönetiminde bir dönüşümün gerçekleşmekte olduğu artık herkesin malûmudur. Söz konusu değişime, yeni liberalizm, yeni muhafazakarlık ve kamu tercihi kuramlarının bileşimi durumundaki "yeni sağ" politik anlayışının yön verdiği ifade edilmektedir"

Bunun için pek çok araç kullanılmaktadır. Bunlardan biri, siyaset (bakan) ile yönetim (bürokrasi) arasındaki organik bağı kırmaktır. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Dikkat edildiğinde, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun en önemli kavramlarından biri olan "ita amiri" kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almamakta, bunun yerine, harcama yetkilisi ve üst yönetici kavramları kullanılmaktadır. Böylelikle, en azından hukuki olarak, bakanın harcama yetkisi elinden alınmış, buna ek olarak bürokratik yönetim yetkisi üst yöneticiye verilerek, bakanın yetkisi (siyasetin etkisi) daha çok politika belirleme düzeyinde bırakılmıştır. Bakanlıklardaki denetim birimleri doğrudan bakana bağlı olduğundan, Türk denetim sisteminde ortaya çıkan ilk somut sonucun, denetim birimleri ile bakan arasındaki organik bağı koparılması olduğu açıklık kazanmaktadır.

Denetim birimlerinin siyasi bir aktör olan bakana bağlı olmasına ilişkin diğer bir eleştiri de, liberal kamu yönetimi teorisinin, denetim faaliyetini yönetimin bir unsuru olarak kabul etmesine dayanmaktadır. Söylenen şudur: yönetimi siyasetten ayırmak gerektiğine göre, yönetimin unsuru durumundaki denetim faaliyetinin de bizatihi yönetimin altında ve ona bağlı olması gerekmektedir, kaldı ki bürokrasinin yönetimini, profesyonel yönetici olduğu varsayılan üst yöneticinin eline verdiğimizden ve mevcut durumda denetim birimleri siyasi bir aktöre bağlı olmakla üst yöneticiden görece özerk bir statüye kavuşmuş bulunduğundan, bunların yönetimin başı durumundaki üst yöneticiye bağlı hale getirilmesi gerekmektedir.

Ancak, siyasetle yönetim arasındaki organik bağı koparılması, siyasetin yönetim üzerindeki yozlaştırıcı etkisinin kırılması için yeterli görülmemektedir. Bu nedenle, yönetimin yapı ve işleyişine de bizatihi müdahalede bulunmak gerekmektedir. Yönetim faaliyetinin dışsal etkilerden kurtarılması için önerilen temel yöntem, kamu yönetimini piyasa koşullarına göre işletmektir. Bu çerçevede, ayrıntılarına bakıldığında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, kamu yönetiminin işletmecilik ilkelerine göre çalışır örgüt ve işleyiş modelinin oluşturulmasına yönelik pek çok araca sahip olduğu görülmektedir. Söz konusu kanun, henüz ilk maddesinde yer verdiği etkili, ekonomik, verimli şeklindeki kavramlarla tam da işletmecilik ilkelerine vurgu yapar.

Burada da, denetim faaliyetinin araçsal niteliği öne çıkmaktadır. Zira, sosyal bilimlerin temel kurallarından biri olan özne-nesne birlikteliği, denetim faaliyetini araç-amaç ilişkisi içerisinde temel bir dönüşüm aracı haline getirmektedir. Yani, yapı ve işleyiş içerisinde yerleştirilmiş bir araç, bütünü inşa etmeye yönelik bir argüman haline gelmekte ve böylelikle amaçlanan şeye ulaşmak için konulan bir araç, amacı tekrar tekrar kurmaya girişmektedir. Denetim faaliyeti açısından bu kurgu, en basit şekilde şöyle ifade edilebilir: bir denetim elemanı, denetim faaliyeti sırasında, denetlenenlere neden mevzuata uymadınız şeklinde soru sorar ve raporunu bu tematicte hazırlarsa, muhataplarını doğrudan mevzuata uyuma yönlendirir, ancak belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını önemser ve mevzuata uyumu daha geri plana atarsa muhataplarını salt mevzuata uyum kaygısından kurtararak performans artırmaya yönlendirir. Ancak, performans değerlendirmeleri, yürütülen faaliyetlerin somut, ölçülebilir ve ulaşılabilir hedef ve göstergelerle belirlenmesini gerektirmektedir. İşte, 5018 sayılı Kanun'un geneline yayılmış bulunan performans denetimine ilişkin vurgusu tam da bu gerekliliği karşılamaya yöneliktir.

Sonuç

Netice itibarıyla, denetim faaliyetiyle ilgili yapılanların, kamu yönetimindeki dönüşüme paralel şekilde gerçekleşmekte olduğu açıktır. Oysa, mevcut duruma bakıldığında, denetim faaliyetindeki dönüşümün bu mihvalde tartışılmadığı anlaşılmaktadır. Kamu yönetimi temel kanunu adıyla bilinen 5227 sayılı kanuna

"Bu çerçevede, ayrıntılarına bakıldığında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, kamu yönetiminin işletmecilik ilkelerine göre çalışır örgüt ve işleyiş modelinin oluşturulmasına yönelik pek çok araca sahip olduğu görülmektedir"

karşı gösterilen tepkinin, 5018 sayılı kanuna karşı hiçbir surette dile getirilmemiş olması meselelerin ne kadar farkında olunduğunu gösteriyor. Bu iki kanunun her biri, getirdikleri yapı ve işleyiş modeliyle aynı madalyonun iki yüzünü temsil etmiyor mu?

Anlaşılabileceği üzere, dönüşüme neden olan temel gerekçeler, temsili demokrasinin yapı ve işleyişinde bir kriz yaşandığına işaret etmektedir. Bu krizin, ülkemiz siyasetine yansıyan boyutları başkanlık rejimi tartışmalarına kadar uzanmaktadır. Meselenin bu boyutuyla, bürokrasinin uğraşı alanına girmediği açıktır. Ancak, ne yazık ki, bürokrasi, meseleyi temel noktadan kalkarak ele almak yerine, bir pozisyon alma ya da pozisyon vermeme tartışmasına kadar düşürmüştür durumdadır. Durum tam da burada, bir zenci-beyaz ikilemine denk düşmektedir. İç denetim birimlerinin oluşturulmasında izlenen yöntemin de katkısıyla, durum; kimi kurumda yıllar öncesine dayanan anlamsız bir güç çekişmesi, kimi kurumda daha iyi koşullarda emeklilik haklarına ulaşmanın verdiği rahatlık, kimi kurumda kadrolaşma çabaları şeklinde yürümekteyken, yapılması gereken bir şeyler olduğu açıktır.

Kanaatimizce yapılması gereken ilk şey, şimdilik yerinde sorular sorabilmektir. Zira; soru, yol açmaktır. Mevcut denetim birimlerine yapılan eleştirilerin hangisi bilimsel çalışmalarla ciddi anlamda ele alınmıştır, sorun sadece bu yapıların kendi yapı ve işleyişinden mi kaynaklanmaktadır, yoksa mevcut yapıya evrilişin onların dışında da tarihsel bir arka planı var mıdır, yeni kurulan birimler önce kendi, sonra da üzerine oturdukları zihniyet kalıplarını ne kadar değiştirebilecekler ve en nihayetinde siyaset-yönetim ayrımı üzerinden yürütülen dönüşüm ne kadar gerçekçi bir teorik ve uygulama zeminine sahiptir, şeklindeki sorular ilk akla gelenlerdir?

KAYNAKLAR

1. AKBULUT, Ö. Örsan (2005), *Siyaset ve Yönetim İlişkisi-Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
2. AKSOY, Şinasi (1995), "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara:TODAİE.
3. ATAY, Ender Ethem (2006), *İdare Hukuku*, Turhan Yayınevi, Ankara.
4. DİKEN Bülent (1998), "İdeolojik Fanteziler: İçimizdeki Faşizm" Birikim Dergisi, Sayı:107.
5. DPT (2000), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
6. HEİDEGGER, Martin (1998), *Teknik ve Dönüş*, Çev:Necatî Aça, Bilim Sanat Yayınları, Ankara.
7. ERGUN, Turgay (2007), *Kamu Yönetimi Ders Notları*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Ankara.
8. SANAL, Recep (2002), *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.