

ÇAĞDAŞ YÖNETİM VE DENETİM

Yücel ERTEKİN*

Özet: Bu makalede, denetim kavramı hukuk dışı teknik yönüyle incelenmekte, denetim türleri irdelenmekte, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesi ile kamu denetçisi (ombudsman) üzerinde durulmaktadır. Ayrıca bilgi edinme hakkı ve denetimle ilişkisi açıklanmakta, etkili denetim ve denetleyenin özellikleri vurgulanmaktadır.

Abstract: *The purpose of this study is to investigate concept, definition and types of control in organizations. Furthermore this study specifically deals with control in public enterprises and analyses main characteristics of ombudsman. The relationships between effective control and controlling authorities are investigated. The knowledge and skill required for the effective control are examined. Finally the study gives also information about a newly enacted law on freedom of information act in Turkey.*

1. GİRİŞ

Sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi olarak nitelenen yönetim insanlık tarihi ile başlamıştır. Genel olarak yönetim, grup çabası ile bir amaca ulaşmak süreci olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle yönetim, bir gruba ait kişilerin çabalarının ortak bir amaca yöneltmesi ve bu sonuca belli bir “zaman” da ulaşılmasıdır. Zaman özellikle son yıllarda üzerinde en çok durulan unsurlardan biridir. Artık belli bir zaman dilimi içerisinde belli sonuçlara ulaşma yönetsel maharetin (beceri) ayrılmaz bir parçasıdır. Yönetim birçok yaklaşımlara göre farklı olarak da anlaşılabilir. Örneğin, ekonomistlere göre yönetim, toprak, sermaye ve işgücü ile birlikte üretim fonksiyonlarından biridir. Toplumbilimcilere göre yönetim bir statü sistemi olarak nitelendirilebilir. Ayrıca psikoloji ve muhasebe gibi disiplinler de yönetimi kendi ilgi alanlarının amacına uygun bir biçimde tanımlamaya çalışmışlardır. Herhalde yönetim, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içeren, her türlü Devlet görevlerini kapsayan geniş bir kavramdır (Gözübüyük, 2003). Hukuk devleti ilkesinin de bir gereği olarak, Devlet faaliyetlerinin idare edilenlerce önceden belli ölçüde görülebilir olması gerekir.(M. Günday, 2003). Bu nedenle yönetim, yasal bir çerçeve içinde yerine getirilen uyumlu ve planlı, denetlenebilir eylem ve işlemler dizisi olarak da anlaşılabilir. Bu açıdan yönetim olgusuna

* Prof. Dr., Hukuk Fakültesi, Çağ Üniversitesi, Mersin. Email: yertekin@cag.edu.tr

yaklaşıldığında, konunun yasal dayanakları ile hukuk dışı teknik yönü arasında bir ayırım yapmanın gerekliliği de ortaya çıkar. Yönetimin hukuk yönü ve yargısal denetimi bu makalenin kapsamı dışında tutularak hukuk dışı teknik yönü ile denetime ağırlık verilmek istenmiştir.

2. DENETİM

Denetim (kontrol) konusu, geleneksel örgüt kuramcılarında beri üzerinde durulan bir konu olmuştur. Örneğin H. Fayol, denetimin her şeye, maddelere, kişi ve eylemlere uygulanması gerektiğini söylemiştir. Aslında denetim, örgütçe yerine getirilen işlerin, belli ilkelerle uyum halinde olup olmadığını saptamak demektir. Yönetim konusuyla ilgilenen herkes, denetimi, yöneticinin önemli görevlerinden biri olarak benimsemiştir. Yapılan bir çok araştırmada Türk Kamu Yönetiminde denetim işlevinin özellikle üst düzey yöneticiler açısından büyük önemini olduğu anlaşılmıştır. Dar anlamda denetim, bir başka deyişle, iç yönetsel denetim, bir kamu kuruluşundaki yöneticilerin kendilerine bağlı görevlileri denetlemeleri anlamına gelmektedir. Denetimin temeli, elde edilen sonuçların planlama sürecinde belirlenen amaçlarla karşılaştırılmasında yatar. Bu bakımdan planlama ile denetim birbirinden ayrılmaz iki kardeş gibidir.(H. Can, 1991)

Örgütler büyüdükçe karşılaşılan sorunlarından biri de bir yöneticinin kaç kişiyi etkin bir şekilde denetleyebileceği konusu olmuştur. Denetim çevresi (kontrol çevresi) denilen bu sorun hiyerarşinin bütün kademelerinde karşımıza çıkar ve kontrol çevresi dikkate alınmadan örgüt kurulması olanaksızdır. Örgütlenmede bir yandan aşırı kontrol çevreleri, öte yandan daha çok yönetici ve nezaret kademeleri kurma zorunluluğu ile her zaman karşılaşabiliriz. Dar bir kontrol çevresi istendiği zaman, baş yönetici ile hiyerarşinin en alt basamağında bulunan memur arasındaki kişilerin ve nezaret kademelerinin sayısının artırılması gerekecektir. Öte yandan, yönetim, yönetici kademelerinin sayısını sınırlamak istediği zaman, bir yöneticiye bağlı kimselerin sayısında bunu karşılayacak bir artış olması zorunlu hale gelecektir. Bazı yöneticiler sadece kendilerine doğrudan doğruya bağlı üç veya dört kişiye kumanda edebilirlerken, diğer bazı yöneticilerin on veya oniki kişiye kumanda etmeleri mümkündür. Etkin bir kontrol çevresi kurulmasını sınırlayan etmenler olarak yöneticilerin zamanlarının, enerjilerinin, zihni kapasitelerinin ve duruma uyma yeteneklerinin farklı oluşu göz önüne alınmalıdır. Nezaret kademelerinin artırılmasına karşı çeşitli itirazlar yapılmaktadır. Bunlar, iç haberleşmede doğruluk derecesinin düşeceği, elastikiyetin azalacağı, masrafların artacağı ve moralin zayıflayacağı noktalarında toplanabilir.

Geleneksel yönetim anlayışına göre denetimle ilgili düzenlemeler, kurumsal hiyerarşinin üst katmanlarında ve tek yanlı olarak belirlenir ve zorlayıcı önlemlerle uygulanır. Oysa insan ilişkileri anlayışında denetim için gerekli standart ve ölçütler tek yanlı olarak saptanamaz, çalışanlara da benimsetilmesi gerekir. Çağdaş yönetim anlayışı ise denetimi, ast ve üstün ortaklaşa düzenleyip gerçekleştirdiği bir süreç olarak kabul eder. (T. Ergun, A. Polatoğlu, 1992)

Denetim ister kamu kesiminde ister özel kesimde olsun yönetimin en temel öğelerinden biridir. Denetim, örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı (performans) ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenen sonuç arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizisi olarak anlaşılmalıdır. Bu haliyle denetim, örgütü amacına uygun bir işlerliğe kavuşturan ve çalışanların davranışlarına etkili olan, kendi içinde bir geribildirim (feedback) mekanizmasını da içeren bir süreç olarak karşımıza çıkar. Bir anlayışa göre denetim süreci standartların saptanmasını, performansın ölçülmesi ve bu standartlarla karşılaştırılmasını, ikisi arasındaki çelişkinin değerlendirilmesini kapsamalıdır. Daha basit bir anlatımla denetim stratejik konulardaki standartların saptanması, rapor edilmesi ve düzeltici önlemlerin alınması sürecidir.

Denetim işleminde ilk adım stratejik noktalarda denetim standartları tespit edilmesidir. Bu standartlar doğrudan doğruya amaç ve hedeflerden doğar. Kurumun tümü için tespit edilen amaç ve hedefler, birim ve hizmetlerin hedefleri olarak aşağıya doğru bölünür. Bunlardan da miktar, kalite, maliyet, üretim standartları gibi standartlar geliştirilir. Amaç ve hedefler olmadan kontrol tamamıyla anlamsız bir işlem haline gelir. Kontrol, amaçları ve standartları sonuçlarla karşılaştırmak suretiyle yapılır. (W. Newman, 1970)

Çeşitli konularla ilgili aşağıdaki örnekler denetim standartları hakkında bir fikir verebilir:

1. İşin belli başlı kısımlarının veya safhalarının önceden tespit edilen bir programla karşılaştırılması.

2. Ayrıntılı zaman hedefleri tespit edilmesi ve periyodik gelişme raporları istenmesi.

3. Belirli bir iş devresi için bir çıktı (output) standardı saptanması ve bu standarttan sapmaların rapor edilmesinin istenmesi.

4. Kalite standartları konulması ve tamamlanan işin bu standartlara uygun olup olmadığının kontrolü.

5. Hesapların mevzuata ve maksada uygunluk; doğruluk ve verimlilik bakımından incelenmesi.

6. Bir örgütün başarı derecesinin benzer şartlar altında iş gören başka bir örgütle karşılaştırılması.

7. Evrak memuru sayısının personel sayısına, kütüphaneci sayısının okuyucu sayısına oranı gibi oranlardan yararlanılması.

8. Standart maliyetler tespiti ve gerçek maliyetin standart maliyetlerle karşılaştırılması.

9. Devletin yapmayı veya yaptırmayı düşündüğü işleri para olarak ifade eden bütçeden yararlanılması.

10. Merkez teşkilatının, taşra teşkilatının ve bağlı teşkilatın tüm faaliyetlerinin müfettişler aracılığıyla periyodik olarak teftiş ve denetlenmesi.

Denetim bir rapor düzenlemek için bir amaç değil, örgütü daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlarına yöneltmeyi hedefleyen bir araçtır. Denetimin örgütsel yaşama iki türlü önemli etkisi vardır. Birincisi, yalnızca denetimin varlığı, kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli olarak düzeltici bir etki yaratır. Denetimin yapılacağı olasılığı hataların düzeltilmesine ve hatta bazı durumlarda gizlenmeye çalışılmasına yol açar. İkincisi ise denetim sonucundaki rapor ve bunun sonuçlarında görülür. Buna denetimin biçimsel (formel) ve yaptırma yönelik sonuçları denebilir. Denetim sonunda hazırlanan rapor, doğrudan doğruya, adına denetim yapılan ve harekete geçme yetkisi bulunan makama (hükümet başkanı, bakan, genel müdür gibi) gönderilir. Kendisine böylece bilgi verilen makamın karar alması kolaylaşır. Bu yönüyle denetim karar sürecine de etkili olan, yönetsel düzenlemelerin ve reformların yapılmasını sağlayan bir süreç olarak değerlendirilir. Bir başka anlatımla teftiş raporlarının moral ve politik bir yaptırım yönü de vardır. Yönetimin aksayan yönlerine, kamu görevlilerinin kötü davranışlarına, halkla daha uygun, katılımcı ve olumlu ilişkilere girilmesi gerektiğine dikkat çekilir. Denetimde kamuoyunun, siyasal partilerin, sivil toplum kuruluşlarının da belli konular üzerinde yoğunlaştırılması sağlanabilir.

3. DENETİMİN TÜRLERİ

Denetim birçok ölçüte göre sınıflandırılabilen bir işlemdir. Bir anlamda, yönetsel denetim (yönetim içi denetim yolları) iç ve dış denetim olarak ayrılabilir. İç denetim de hiyerarşik denetim ve yönetsel teftiş olarak düşünülebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini içerir. Dış denetim ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde tüm iş ve işlemlerin kurumsal amaç ve planlara, yasal düzenlemelere uygunluk yönlerinden incelenmesi ve değerlendirilmesidir. Hiyerarşik piramidin her aşaması aynı zamanda

denetleyen ve denetlenen konumundadır. Bu denetim yetkisi üst kademenin bir ayrıcalığıdır.(A. Örnek, 1994)

Denetimin bir başka türü de siyasal denetim, kamuoyu denetimi ve yargı benzeri (ombudsman gibi) denetim biçimleri olarak düşünülebilir. Denetim birtakım başka ölçütlere göre de şöyle sınıflandırılabilir: finansal denetim, işlevsel (operational) denetim, uygunluk (compliance) denetimi, başarı (performance) denetimi ve özel denetim. Ayrıca, denetimin konuları bakımından (idari denetim, personel denetimi, mali denetim) olarak, uygulanan yöntemler açısından ise (hukuka uygunluk denetimi veya biçimsel denetim, üretkenlik denetimi- elverişlilik, verimlilik ve etkililik-denetimi) olarak ayrılabilir.

Zaman yönünden ise denetim (karardan önce ve karardan sonra denetim, anında yapılan denetim, sürekli ve süreksiz denetim) olarak ayrılabilir. Denetimin sonuçları açısından yapılan bir ayırım ise, yönetsel kararlar almaya, yargısal kararlar almaya, siyasal kararlar almaya ve halka bilgi vermeye yönelik denetim türlerini akla getirir. Farklı birtakım ölçütlere göre ise denetim şöyle sınıflandırılabilir: Teknik ve yönetsel denetim, karardan önce ve karardan sonra uygulanan denetim, evrak ve dosya üzerinde yapılan denetimle yerinde yapılan denetim, tek yönlü ve toplu yapılan denetim gibi.

Yukarıda değinilen ve birçok ölçüte göre yapılan tüm denetim türlerini ve özelliklerini böyle bir makale içinde açıklamak mümkün değildir. Bu nedenle bu makalenin sınırları içerisinde yönetsel denetimle ilgili iç denetim yolları (hiyerarşik denetim ve yönetsel teftiş) üzerinde durulacak, dış denetim organlarından ise yüksek denetleme kuruluna değinilecektir. Ayrıca yargı benzeri denetim biçimlerinden (ombudsman) üzerinde de durulacaktır.

Yönetsel denetim çeşitli biçimlerde yürütülür. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine “iç denetim” denir. İç denetimin en belirgin örneği “hiyerarşi” denetimi, dış denetimin ki ise “vesayet” denetimidir.

4. HİYERARŞİK DENETİM

Ast- üst ilişkisi bu tür bir denetimin kaynağını oluşturur. Hiyerarşik yapı içerisinde üst konumdakilerin astlarını denetlemeleri, yapılan iş ve işlemlerin denetlenmelerini de kapsar. Bu denetim işlemin yapılmaya başlamasından veya tamamlanmasından sonra da devam eder. Böyle bir denetim üstlerin genel yönetim ve gözetiminden kaynaklanır, yasal bir dayanağa gerek yoktur. Oysa vesayet denetimi yasaya dayanan, denetimi

yapacak kişi ve organların ve denetlenen alanın da yasada belirtildiği bir denetim türüdür. İdari vesayet birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği- yani devlet ile, ikinci derecedeki kamu tüzel kişilikleri- örneğin yerel yönetimler- arasındaki bir ilişki düzenidir. Birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği ikinci derecedeki kamu tüzel kişiliklerine görev verir, kaynak ayırırsa, görevlerin nasıl yapıldıklarına ve kaynakların yerinde ve isabetli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığına bakacaktır. Bir başka anlatımla yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir. Bu denetim, daha çok, devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin, devlet tüzel kişiliği ile ilişkisini ve yönetimin bir bütün olarak (Anayasa mad. 123) uyumlu, yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlamaya yöneliktir. Kısaca, vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir; bu yönü ile hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olmaz. Vesayet denetimi; yerinden yönetim kuruluşlarının organları, görevlileri ve işlemleri üzerine olur.

Hiyerarşik amir, ast tarafından yapılan etkinlikleri ve işlemleri elverişlilik (yerindelik) ve yasalara uygun olup olmaması yönlerinden denetler. Kuşkusuz asıl yargı denetimi, Anayasamızın 125. maddesinde anlatımını bulan “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmüne göre ve idari yargı düzeni içinde olur. Ancak bu, hiyerarşik amirlerin yapılan iş ve işlemlerin yasalara uygun olup olmadığını denetleyemeyeceği anlamına gelmez. Hiyerarşik amirin yaptığı böyle bir denetime karşın da konu idari yargı yerlerine götürülebilir. Son söz yargısal denetimdedir. Ancak hiyerarşik amir, hiyerarşik usullere uymak ve yapılan işlemleri yerindelik (elverişlilik) yönünden denetlemek durumundadır. Yerindelik kavramı ile anlatılmak istenen, belli yer ve zaman koşullarına göre iş veya işlemin yapılmasının en uygun ve elverişli olduğu, yönetim anlayış ve politikaları doğrultusunda davranıldığıdır. Böylece hiyerarşik amir yaptığı denetime göre, ya astı tarafından yapılan işlemi kabul eder, ya değiştirir, yada geciktirir veya iptal eder. Ancak onun yerine geçerek işlem tesis edemez. Kuşkusuz hiyerarşik amir, yapılan bir başvuru üzerine de astın işlemlerini denetleyebilir.

Merkezden yönetim, ya da yetki merkeziliği ilkesi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim ilkesi de vesayet denetimini zorunlu kılmıştır.(Gözübüyük, 2003)

5. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ VE YÜKSEK DENETLEME KURULU

Kamu kaynaklarının kullanımı, dünyada belirli kurallara bağlanmıştır. Kamu kaynaklarının belirlenen kurallara uygun olarak kullanım zorunluluğu ise, doğal olarak beraberinde denetim olgusunu getirmiştir. Türkiye’de kamu kaynaklarının kullanımı ve kullanımlarının denetimi yasalarla düzenlenmiştir.

Anayasada, Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleme görevi Sayıştay’a verilmişken, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi bunlardan ayrılmış, 1982 Anayasasının 165. maddesinde “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının TBMM’ce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.” hükmü yer almıştır.

Esasen Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, diğer kamu kuruluşlarından ayrı usul ve esaslara göre denetlenmesi ihtiyacı, KİT’lerin kurulup gelişmeye başladığı andan itibaren duyulmuştur. Nitekim; 1937 yılında Atatürk’ün Meclis’i açış konuşmasında dile getirdiği şekilde “...sermayesinin tamamı ve büyük kısmı devlete ait ticari sınai kurumların mali kontrol şeklini, bu kurumların bünyelerine ve kendilerinden istediğimiz ve isteyeceğimiz ticari usul ve zihniyetle çalışma icaplarına süratle teşvik etmezsek, bu kurumların bugünkü usullerle çalışabilmelerine imkan yoktur.” fikrinden hareketle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda; KİT’leri, idari, mali ve teknik bakımdan sürekli denetlemekle görevli “Umumi Murakebe Heyeti” kurulmuştur. Umumi Murakebe Heyeti daha sonra Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu adını almıştır.

1961 Anayasası’nda da, KİT’lerin denetimi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminden ayrı tutulmuş ve 127. maddesinde “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilmiştir. 1961 Anayasası’nın bu hükmü uyarınca 486 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, halen 1982 Anayasası’nın 165. maddesi gereğince çıkarılan 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesi Hakkında Kanun” çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca, Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, bu kurulun personeli, araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz mallara ve bütçesiyle Sayıştay’a devredilmesini öngörmekte, çalışanlarla ilgili düzenlemeler getirmektedir.

6. OMBUDSMAN (KAMU DENETÇİSİ)

Yurdumuzda özellikle son zamanlarda bilim adamları, yöneticiler ve siyaset adamları tarafından sık sık gündeme getirilen bir konu olarak Ombudsman, kamu yönetiminin halkla ilişkileri açısından da önem taşıyan bir kurumdur. Bilindiği gibi Ombudsman daha çok yönetimin denetimi ile ilgili olarak ele alınmakta ve incelenmektedir. Yönetim Hukuku ve Kamu Yönetimi ile ilgili bilimsel yayınlara bakıldığında bu göze çarpan bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetimin yargı yolu ile denetlenmesi dışındaki denetim türlerinden biri olarak değinilen Ombudsman'ın Türkçe karşılığı olarak kullanılan "Kamu Denetçisi" nin genellikle benimsendiği söylenebilir. Ancak saptayabildiğimiz kadarıyla temsilci, arabulucu, kamu gözeticisi, kamu ya da halk avukatı, yurttaş koruyucusu, halk savunmanı, vekil, kamu danışmanı vb. gibi karşılıklar da önerilmektedir. Bizce "halk denetmeni" de Ombudsman'ı ve onun işlevlerini anlatabilecek bir Türkçe karşılık olabilir. İsveççe bir sözcük olan Ombudsman, ombud (vekil) ile man (kişi, adam) sözcüklerinden oluşmaktadır. Yurttaşların yönetimle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yakınmalarını ilettikleri, soruşturma açabilen, ilgili kamu görevlilerine önerilerde bulunabilen, yasama organı tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyde bir görevlidir.

Türkiye'de bu kuruma ilk kez "Kamu Gözeticisi" adıyla ve "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları" başlıkla makalesiyle değinen A. T. Payaslıoğlu'dur. Adı geçen yazar "memleketimizde mevcut olmayan ve az bilinen bir idareyi denetleme türü olduğu için bu konu üzerinde biraz ayrıntılı bir şekilde duracağız ve bu kurum için Türkçe'de "Kamu gözeticisi" terimini kullanacağız" demektedir. Konuyla ilgilenen bir başka bilim adamı ise T. B. Balta'dır. Gerçekten Balta, 1970 yılında yayımlanan "İdare Hukukuna Giriş" kitabında Ombudsman başlığı altında aynen şöyle demektedir: "Bu bir kamu denetçisinin ünvanıdır. Kelime İsveççedir. Genellikle parlamento tarafından seçilir ve ona rapor verir. Denetim alanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber başlıca denetim konusu idaredir. İngiltere'de sadece parlamento üyelerinin, öteki ülkelerde ilgililerin başvurmasıyla harekete geçer. Teftiş yapar. Dosyaları inceler. Kendisi bağlayıcı karar veremez. Yalnız tavsiyede bulunur. İnceleme sonuçları hakkında parlamentoya rapor verir. Böyle dar yetkili bir denetçinin başarı göstermesi ilgili ülke idaresinin anlayışlı davranmasına ve parlamentonun etki derecesine bağlıdır."

Ombudsman niteliğinde bazı organlar, hem yolsuzluklarla savaşmada hem de halkın yakınmalarını saptamada birçok Asya ve Afrika ülkelerinde uygulama alanı bulmaktadır.

İsveç Ombudsman'ın tarihi 18. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Bu tarihten önce "Justitiekansler" adıyla anılan bir memurun kraliyet adına yönetsel suçları soruşturmayla görevlendirildiği bilinmektedir. Bu memuriyet 17. yüzyılda yargıyı denetlemek ve savcı olarak görev yapmak üzere bir memurun atanmasıyla başladı ve 1713 tarihli bir emirname ile yeni bir "Högste Ombudsmannen" dairesi oluşturuldu. 1809 Anayasası da "Justitiekansler" kurumunu tanımış ve bu kuruma yönetsel yapı içinde belirli bir bağımsızlık da vermiştir. Anayasa ayrıca kamu görevlilerini denetlemek, yolsuzlukları önlemek ve özellikle yürütmenin yargı üzerindeki yersiz baskılarına engel olmak için "Justitieombudsman" oluşturmuş ve buraya yapılacak atamayı da parlamentonun yapmasını öngörmüştür. Bugünkü sistemde yetki alanları birbirine son derece benzeyen iki kurum yani Justitiekansler ve justitieombudsman vardır. Ancak birincisi bir kraliyet memurluğu olarak kalırken, ikincisinin etkililiği giderek artmıştır.

Ombudsman 1809'da başlayarak yüz yılı aşkın bir süre yalnızca İsveç'de olmuş, 1919'da yönetsel bakımdan aynı görünümü sergileyen Finlandiya tarafından benimsenmiştir. Norveç'de ise 1952'de silahlı kuvvetlerde, 1962'de sivil alanda Ombudsman kabul edilmiştir. İngiltere'de Parlamento Komiseri adıyla anılmaktadır. Bugün ise 1970'de 21 olan Ombudsman sayısı 1976'da 62'ye, 1981'de ise 90'a ulaşmıştır. Bu kurum Fransa'da 1973 yılında "Mediateur" (Aracı) adıyla kurulmuştur. Gerçekten 1950 yılına gelinceye dek yalnız iki Ombudsman bürosu vardı: İsveç Ombudsman'ı ve bunun Fin benzeri. Ancak son 25 yılda Ombudsman düşüncesi tuttu. 1986 yılında otuzdan çok ülkede yaklaşık 100 Ombudsman bürosu çalışmaktadır. Birdenbire görülen bu Ombudsmania artışı bir ölçüde Ombudsman'ların ve yandaşlarının etkilerine bağlanabilir; ama daha önemlisi, hükümetlerin, Ombudsman'ın, insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı bireysel yakınmaları gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel hastalıklara çekmek konusundaki yeteneğini tanıyan düşünceye karşı daha açık olmalarıydı. (V. C. Pickl, 1986)

Amerikan kamu hukukçusu Larry B. Hill, klasik anlamda Ombudsman'ın özelliklerini şöyle sıralamıştır: Kanunla kurulur, fonksiyonel anlamda özerkliğe sahiptir, idarenin dışında yer alır, yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır, zaman ve tecrübe sahibidir, tarafsızdır, uzman kişiden yardım ve tavsiye isteyen kişilerin merkezleştirildiği, yönetime karşı

olmayan, halk tarafından kolayca bulunabilen ve başvurulabilen bir kurumdur.(S. Arslan, 1986)

Kamu denetçisi sisteminin halk için basit ve ucuz bir başvuru yolu olması ve oldukça kısa bir sürede sonuç vermesi, konunun ülkemizde de ilgi çekmesini sağlamıştır. Ancak Ombudsman kurumunun Türkiye’de çok fazla etkili olamayacağı da savunulmaktadır.Bu kurumun başka ülkelerdeki başarısının nedenleri arasında yönetsel yargı sisteminin gelişmemiş olması, halkın kültür düzeyinin yüksek bulunması, ülkenin coğrafi alan yönünden küçük olması ve basının etkili bulunması sayılmaktadır.

Öte yandan Ombudsman kurumunun Türkiye’de yasayla veya Anayasa’ya eklenmek suretiyle mutlaka oluşturulması gerektiğini savunan görüşler de vardır. Hangi isim altında olursa olsun, tüketicinin korunmasından hukukun bitiş sınırının ötesindeki alanlarda bile bu kurumun yararlı olabileceği savunulmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yerel yönetimler bakımından Ombudsmanı “mahalli idareler halk denetçisi” adı altında 42. maddesi ile getirmektedir. Buna göre mahalli idareler halk denetçisi her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak ve beş yıl süreyle görev yapmak üzere il genel meclisi kararı ile seçilir.

7. DENETİM VE BİLGİ EDİNME HAKKI

Yönetsel sistemleri toplumsal açık sistemler olarak algılayan yönetim düşüncesinden, demokratikleşme ve katılım yöntemlerine kadar olan tüm gelişmeler, artık gizliliği değil saydamlığı gündeme getirmektedir. Saydamlık (açıklık), katılım ve halk denetimi kavramları, aslında iç-içe olan kavramlardır. Örneğin, yönetimin karar verme ve uygulama süreçlerinde açıklık sağlanması oranında, kuşkusuz halkın denetimi daha etkili olacaktır. Yönetimin dışı karşı temel tutumu kapalıdır. Kapalılığın ortaya çıkışı ise, otoriter ve emredici tutum, halktan uzak durma, içine girilmezlik, kendi içine dönüklük biçimindedir.(A. Örnek, 1991) Genel olarak halkla, özellikle de sınırları belirtilmiş kamusal çevrelerle sağlıklı ilişkilerin kurulması saydamlığın ilkece benimsenmesine bağlıdır. Kuşkusuz bu ilkenin yönetsel uygulamada istisnaları olabilir. Her kamu hizmetine bu ilke uygulanamayacağı gibi, ülkeden ülkeye de farklılıklar olabilir. Ancak çağdaş yönetim ve hukuk sistemleri yurttaşların bilgi alma ve belgelere ulaşma hakkını düzenlemektedir. Belge ve bilgilerin açıklığı nesnel hukuki durumu ifade etmektedir. Başka deyişle, genel hukuki durum, belgelerin herkesçe görülebilmesinin sağlanmasıdır. Ancak kimi hukuk sistemlerinde bu

durumun ilgili açısından ve onun yararına bir kamu hakkı doğurduğu kabul edilerek buna “bilgi alma hakkı” denilmektedir. Kimi hukuk sistemlerinde ise “bilgi alma hakkı” yerine “yönetimin bilgi verme ödevi”nden söz edilmektedir. (T. Akıllıoğlu, 1983) İsveç’te 18. yüzyıl sonlarından beri, yurttaşlara bilgi alma hakkı tanınırken; Finlandiya, Norveç ve Danimarka yakın yıllarda, ABD 1966’da, Fransa ise 1978’de yurttaşlarına yönetsel bilgi ve belgelere ulaşma hakkını tanımıştır. (A. Örnek, 1991) Özellikle ABD’deki gelişmeler dikkat çekicidir. Örneğin 1967 yılında kabul edilen “Freedom of Information Act/ Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası” ile değişiklikleri ve “Sunshine Law/ Güneşliği Yasası” adıyla anılan düzenlemeler hem bilgi almayı hem de bazı resmi kuruluşların toplantılarına yurttaşların katılabilmesini sağlaması yönünden ilginçtir. (İ. Han Özay, 1983)

Yurdumuzda da bu yöndeki gelişmeler son zamanlarda hız kazanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 41. maddesinde “bilgi edinme hakkı ve saydamlık” başlığı altında şu düzenlemeye gitmektedir. “Gerçek ve tüzel kişiler kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahallî idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.”

Ayrıca 9.10.2003 tarihinde 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” kabul edilmiş ve 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Yasa, yayımı tarihinden altı ay sonra da yürürlüğe girmiştir. Yasanın amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas, usul ve istisnaları düzenlemektir.

8. ETKİLİ DENETİM VE DENETLEYENİN ÖZELLİKLERİ

Denetim, yönetsel eylem ve işlemin doğal bir sonucudur. Yönetimin varlığı denetimi zorunlu kılar. İnsanlardan oluşan yönetim; yönetsel işlem ve eylemlerde hatalara ve gereksiz harcamalara, istenmeyen sonuçlara yol açabilir. Yönetimin rol ve yetkileri arttıkça denetim daha da gerekli olmuştur. Denetimle, yurttaş da keyfiliğe karşı korunmuş olur. Denetimle hataların nedenleri belirlenerek, onların ortadan kaldırılması yönünde girişimlerde bulunulabilir. Bu, denetimin eğitici ve yapıcı özelliğidir. Denetim kamu görevlilerinin yaptıkları hataları ve isabetsiz uygulamaları göstererek kişileri yanlış yapmaktan alıkoyabilir. Bu da denetimin “önleyici” özelliğidir. Ayrıca yaptırım tehdidi nedeniyle denetimin “düzeltici” özelliği de ortaya çıkar.

Denetimin değeri, onu yapanların değeriyle doğru orantılıdır. Kuşkusuz ki denetim personeli, hangi sıfatı taşırsa taşırsın, ortalama kamu görevlisinden daha farklı birtakım niteliklere sahip olmalıdır. Denetim etiğinin yaşama geçirilebilmesi bu niteliklerle doğrudan doğruya ilgilidir. Etkili bir denetim sistemi için gerekli koşullar da ancak nitelikli denetim personeliyle mümkündür. Yeni yönetim anlayışı saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımı sağlayacak performans dayalı kamuoyunu tatmin eden, adil, etkili, verimli ve kaliteli bir denetim uygulamasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, klasik anlamdaki mevzuata uygunluk denetimi yerini mevzuata uygunluk yanında stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygunluğun da arandığı bir denetim anlayışına bırakmalıdır.

Denetim dengeli olmalı, aşırı denetimden kaçınılmalıdır. Denetimin kim tarafından, hangi yöntemlerle, nerede, ne zaman ve hangi konuları kapsayacak biçimde yapılacağı, iş yükünü de göz önünde tutarak planlanmalıdır. Basit, anlaşılabilir, esnek, yeterli, eğitici ve ekonomik denetim tercih edilmeli, insan ögesi mutlaka dikkate alınmalıdır. Bu yönden denetleyen; yapılan işi ve alanı ayrıntılı bir biçimde bilmesi, hukuk ve yönetim kültürü açısından yetişmiş, insan haklarına saygılı, gelişmeleri izleyen, planlı, titiz, ilkeli, adil ve tarafsız bir kişi olması gerekir. Denetimle ilgili personelin ortak nitelikleri ve etik değerleri, çeşitli baskı ve müdahalelere karşı korunmalı, kurum kültürünün önemli bir ögesi olarak geliştirilmelidir.

KAYNAKLAR

- Akıllıoğlu, Tekin, 1983, Yönetim Önünde Savunma Hakları, TODAİE Yayını, 113.
- Arslan, Süleyman, 1986, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, No:1, 158.
- Can, Halil, 1991, Organizasyon ve Yönetim, Adım Yayıncılık, 193.
- Ergun, Turgay; Polatoğlu, Aykut, 1992, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, 339- 340.
- Gözübüyük, A. Şeref, 1992, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi.
- Günday, Metin, 2003, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 44.
- Newman, William, Sürgit, Kenan, 1970, Sevk ve İdare, TODAİE Yayını.
- Örnek, Acar, 1994, Kamu Yönetimi, Meram Yayıncılık, 36, 251.
- Özay, İl Han, 1983, “Komisyonlar Saltanatı” ülkesinin “İdare Hukuku”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C.1-3, 99.
- Pickl, V. C.; Ergun, Turgay, 1986, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Amme İdaresi Dergisi, C.19, No:4, 40.