

# DENETİM ÜZERİNDEN KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMİ ANLAMAK

Yavuz BATMAZ\*

## ÖZ

Türk kamu yönetimi, dünyadaki yönetim anlayışındaki değişime paralel olarak özellikle son yıllarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Ülkemizde son yıllarda yaşanan en önemli değişimlerden biri olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sadece mali yönetim sistemimizi değiştirmekle kalmamış, yönetim anlayışımıza da önemli yenilikler getirmiştir. Yeni anlayış ile birlikte denetim fonksiyonu da bu çerçevede yapılandırılmış, Türk kamu yönetiminin ve mevcut denetim sisteminin önemli bir ayağı haline getirilen iç denetim sistemi, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine yerleştirilmiştir. Bu çalışmada, denetim anlayışındaki değişimin yönetim anlayışındaki değişim ve dönüşüme paralel olarak şekillendiği ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Denetim, İç Denetim, Yeni Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetimi.

## UNDERSTANDING CHANGE IN PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH AUDIT

### ABSTRACT

Turkish Public Administration has gone through an intense period of change especially in recent years in parallel with the changes that take place in administrative understanding in the world. The Law no. 5018 on Public Financial Management and Control, which is one of the most significant recent changes that happened in our country, has not only altered our financial administrative system but also brought about crucial innovations in our administrative understanding. Together with this new understanding, the audit function has also been reconstructed; the internal auditing system, which is an important part of Turkish Public Administration and current audit system, has been established in the public organizations included in the central administration and the social security institutions and local governments included in the general administration. This study aims to argue that change in audit approaches has been shaped in a way that is parallel to the changes and transformation in administrative approaches.

**Keywords:** Auditing, Internal Auditing, New Public Management, Turkish Public Administration.

---

\* Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı İç Denetçisi, CGAP, SMMM, Bağımsız Denetçi, yavuzbatmaz@hotmail.com

## GİRİŞ

Türk kamu yönetimi, yaklaşık on yıllık bir dönemde gerek kurumsal yapı gerekse bu yapının hukuki alt yapısı bakımından yoğun bir değişim süreci yaşamaktadır. Söz konusu değişim, idari yapılanma ve personel rejimi gibi bazı temel alanlarda yaşanan gecikmeye rağmen, denetimle ilgili boyutu açısından mevzuat düzeyinde büyük oranda tamamlanmıştır. Zira 01.01.2006 tarihi itibarıyla bütün hükümleriyle yürürlüğe koyulmuş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile iç denetim sistemi, daha sonraki 3-4 yılda alt düzey mevzuatının da yürürlüğe koyulması ile birlikte Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlamıştır.

Söz konusu sistem; denetim biriminin yapılanmasından, denetimin yürütülmesine, denetçinin denetlenenle arasındaki ilişkiden yönetimle olan ilişkisine kadar birçok ayrıntıyı yeniden düzenlemekte ve bu bağlamda Türk kamu yönetiminin klasik denetim kültüründen bir kopuşu içermektedir.

Bunun yanında, iç denetim uygulamalarında ortaya çıkacak sorunlar, klasik denetim anlayışı ile iç denetim sistemi arasındaki çatışmayı Türk kamu yönetimi açısından bir imkâna çevirebilmenin ipuçlarını da göz önüne serebilecektir. Bu çalışmanın amacı; Türk kamu yönetimi ve denetim ilişkisini değerlendirmek, denetim anlayışının değişip değişmediğini ortaya koyabilmek, değişiyorsa nasıl ve niçin değiştiğini göstermeye çalışmaktır.

Bu çerçevede, öncelikle denetim faaliyeti ile ilgili kavramlara ilişkin etimolojik bir tahlil çabasına girilmiş, bunların yönetimle ilişkisi üzerinde durularak değişimin dinamikleri belirlenmeye çalışılmıştır.

## 1. GENEL OLARAK DENETİM

### 1.1. Denetim Faaliyetinin Tarihsel Gelişimi

Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran arşiv bilgilerinin (Köse,1999: 64) yanı sıra, denetim mesleğinin Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların sağlamaları ve kontrolü için kullanıldığını belirleyen kanıtlar da bulunmaktadır. İslam'ın 7'inci yüzyıldan 13'üncü yüzyıla kadar olan döneminde kamu denetimi kavramı daha da geliştirilmiştir. İslam halifelerinin ayrı ayrı muhasebe ve denetim birimleri kurduklarına dair yazılı kanıtlar da bulunmaktadır (Khan, 1995: 15).

Bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin kökeni demokrasinin doğuşu ile eşzamanlıdır. Demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır (Kubalı, 1999: 33).

Ülkemizde II. Mahmut döneminden sonra Osmanlı Merkezi Hükümet Örgütünde Avrupa örneğine uygun biçimde Bakanlıkların kurulmaya başlamasıyla birlikte, bunların ilk çekirdeğini oluşturan yazışma ve özlük şubeleri arasında teftiş birimleri de yer almış, bu birimlerde görevlendirilenlere ise müfettiş denmiştir. Türk kamu yönetiminde denetleme hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmesine de bu dönemden sonra başlanmıştır (Çoşkun, 1997: 258).

Denetimin niteliği, işlevi ve kapsamına yönelik olarak yaşanan köklü değişim özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. Denetçilerin hata bulmaya odaklanan bakış açıları önemli ölçüde değişmiş ve bir meslek grubu olarak organize olma yolunda mesafe alınmıştır. Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyoekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır (Kubalı, 1999: 34).

Kuşkusuz yönetim kuramındaki değişiklikler denetime de yansımaktadır. Yönetim alanında geleneksel kuramdan, davranışçı kurama ve yönetimi sadece teknik ve davranışsal bir bilim olarak değil, aynı zamanda çevreyle etkileşim halinde dinamik bir birim olarak gören kuramlara uzanan değişimler olmuştur. Yönetim kuramlarının geçirdiği evrime paralel olarak denetim de hata ve kusur bulmayı araç olmaktan çıkarıp neredeyse amaç haline getiren anlayıştan sıyrılarak çağdaş düşüncelerin gelişimiyle yönetimin etkinliğini artırmak için yapıcı teknikler geliştirmeye başlamıştır (Kubalı, 1999: 36).

Ancak, sadece yönetim kuramlarının geçirdiği evrimi başlı başına teknik bir dönüşüm olarak ele almak, yönetim dolayısıyla da denetim anlayışındaki değişimi baştan olumlamak anlamına gelecektir. Zira günümüzde teknolojinin birey ve toplum hayatına kazandırdığı kolaylıklar, teknik içeriği sorgulamamak gerektiği şeklinde bir algı yaratmaktadır. Bu algıdan kurtulabilmek ve gerek yönetim gerekse denetim anlayışındaki değişimin maddi temellerini doğru kavrayabilmek, yönetim anlayışının gerçekte neden değiştiğini ve bunun denetim anlayışı üzerindeki etkisini açık bir şekilde ortaya koymaktan geçmektedir.

## **1.2. Denetim Faaliyeti ile İlgili Temel Kavramlar**

Türk kamu yönetiminde, denetleme faaliyeti ile ilgili olarak denetim, teftiş, kontrol, inceleme, soruşturma, murakabe, tetkik, tahkik gibi pek çok kavram kullanılmaktadır. Bunların bazılarının, içerdikleri muhtelif farklara rağmen, çoğu kez aynı anlama gelecek şekilde birbirleri yerine kullanıldıkları dikkati çekmektedir. Söz konusu kavramların yanında, denetimin yapılaş biçimlerinden ya da türlerinden kalkılarak yapılan tanımlamaların da iç denetim, dış denetim, yüksek denetim şeklinde zamanla kavramsal bir içerik ve anlam kazanmasıyla sistem daha da karmaşıklaşmıştır. Mevcut karışıklığın günlük kullanım haricinde mevzuat düzeyinde

de sürdürülmesi, özellikle son dönemde denetim birimleri arasında yetki ve görev karmaşası oluşturmakta, Türk denetim sistemi gerek kavramsal gerekse uygulama açısından sistematik bir yapıya kavuşmamaktadır. Bu nedenle, öncelikle mevcut yapının doğru noktalarından yakalanarak tahlil edilmesi önem taşımaktadır. Kavram karmaşasının ortaya koyulması ve bu alana dikkat çekilmesi, çalışmayı bu alanda yapılanların tekrarı/benzeri olmaktan kurtarması ve yapının doğru tahlil edilerek özelliklerinin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir (Almış, 2010: 26). Zira, kelimeleri tarif etmeden girişilecek her tartışma kısır kalmaya mahkûmdur (Meriç, 1981: 36).

Teftiş kelimesinin Arapça “fets” kökünden geldiği ve bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme anlamında kullanıldığı ifade edilmektedir. Teftiş kelimesinin Türkçede kullanılan denetim kelimesiyle aynı anlamı içermesine rağmen daha çok resmi bir otoriteyi içerdiği ve Latince “specere” bakmak, “in-specere” içine bakmak anlamında olmak üzere yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına geldiği belirtilmektedir (Kenger, 2001). Bu anlamıyla, kavram, Türk idari yapısına yerleşik denetim geleneğinin genel karakteristiğini ifade etmektedir. Zira, Türk kamu yönetiminde denetim birimleri teftiş kurulları adı altında kurulmuş ve temel görev alanı teftiş (genel denetim), inceleme ve soruşturma olarak belirlenmiştir.

Kontrol kelimesi, Latince karşılığı cetvel anlamına gelen “contrarotula” kelimesinden türemiştir. Eskiden, bugünkü ticari defterler olmadığından “rotula” denilen cetvellerin kullanılması suretiyle, aynı işlemin yazıldığı esas cetveldeki kayıtların doğruluğunu kontrol edilmesi bu yoldan sağlanıyordu. Sonraları “contrarotula” kelimesi her türlü tedbirler için kullanılmaya başlanmış ve kontrol kavramı bugün gayet geniş bir anlam kazanmıştır (Mihciöğlu vd., 1968: 296.) Öte yandan, Türk Dil Kurumunun sözlüğünde ise kontrol kelimesi, bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma şeklinde tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2015).

Türkçede denetim kavramı ise, “dene” kökünden türetilmiş (Eyüboğlu, 2004: 178) ve içerik itibarıyla bir şeyin olması gerekene ve gerçekte olduğuna ne kadar yakın olduğunun sınanması ve nitelik itibarıyla de yeterliliğinin değerlendirilmesi şeklinde anlam kazanmıştır. Nitekim Türk Dil Kurumu Sözlüğü, söz konusu kavramın isim halini “denetleme” olarak ifade etmiş ve onu da “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol” şeklinde tanımlamıştır (Türk Dil Kurumu, 2015). Görüleceği üzere, Türk Dil Kurumu Sözlüğü, söz konusu kavramı ifade ederken görevle bağlantısını kurarak “idari denetim” ağırlıklı bir tanım vermiş, bu bağlamda kavramı teftiş, kontrol, murakabe gibi kavramlarla aynı anlamda kullanmıştır.

Türk kamu yönetiminde denetim, teftiş, kontrol ve murakabe kavramlarının bazen birbiri yerine kullanılmasıyla ilgili olarak, Sanal (2002: 12), mevcut durumu,

denetim faaliyetinin değişik türlerini ifade eden Türkçe kökenli sözcükler türetilmediğinden denetim teriminin duruma göre dar ve geniş anlamlarda kullanılmakta olmasına ve teftiş, tahkik, murakabe, kontrol gibi yabancı sözcüklerin denetim faaliyetinin özel türlerini ifade etmek için kullanılmaya devam edilmesine bağlamaktadır.

Öyle anlaşılıyor ki Türk Dili, ya bugüne kadar farklı dillerden aldığı teftiş, kontrol, tahkik, tetkik gibi kelimelere özel karşılıklar oluşturmamış ve bunları ait oldukları dillerde gördüğü özel türleri tanımlama işlevi üzerinden kendi bünyesine katarak kullanmış, ya da denetim kelimesini en genel anlamıyla alıp faaliyetin türünü belirlemek amacıyla önüne getirdiği bazı adlarla birlikte kullanarak (uygunluk denetimi, mali denetim, finansal denetim, personel denetimi vb.) anlam farklılaştırmasına gitmiştir. Neticede, dilimizde denetleme kelimesinin, bütün denetim türlerini içeren en geniş anlamıyla kullanılmakta olduğu, denetim faaliyetinin özel türlerinin ise yabancı kelimelerin doğrudan kullanımıyla veya ad tamlamaları kullanılmak/ üretilmek suretiyle ifade edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla, denetim faaliyetiyle ilgili olarak dilimizin kendi yapısal ve toplumsal üretilmişliğinden kaynaklanan bir çeşitliliğinin olmadığını söylemek mümkün görülmektedir. Bu elbette ki, toplum olarak denetleme faaliyetine ilişkin herhangi bir düşünsel faaliyetimizin bulunmadığı anlamına gelmemelidir. Kavramsal düzeyde bir üretim çeşitliliği oluşturulamamış olsa da, uygulama açısından neredeyse tamamı yabancı kökenli önemli sayıda kavramın kullanılıyor olması, denetim faaliyetinin içeriğine ilişkin olarak dilimize doğru (dolayısıyla düşünme ve iş yapma biçimimize doğru) kuvvetli bir tesirin gerçekleşmiş olduğunu ifade etmektedir (Almış, 2010: 31).

Buna paralel olarak, son dönemde, denetim faaliyetiyle ilgili kavramların algılanmasında bazı farklılaşmalar yaşandığı dikkati çekmektedir. Şöyle ki; denetim ve teftiş kavramının birlikte ya da birbiri yerine kullanılması yakın zamana kadar uygulamaya ilişkin bir sorun ortaya çıkarmamakla birlikte her iki kavram arasındaki anlam farklılığı son dönemde Türk kamu yönetimine giren “iç denetim” kavramıyla denetim birimlerinin yapılanması ve görev alanları açısından önem arz etmeye başlamıştır. Her iki kavramın anlam ve dolayısıyla kullanım itibarıyla sorun oluşturmaya başlaması, 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle gündeme gelmiştir. Söz konusu Kanun’la Türk kamu yönetimine giren iç denetim birimlerinin görev ve faaliyet alanı ile teftiş kurullarının görev ve yetki alanı arasında bir çakışma söz konusu olmuştur. Ortaya çıkan bu görev ve yetki çakışması, denetleme faaliyetine ilişkin bazı kavramlara bir takım anlamlar yükleme ve bu anlamlar üzerinden kendi konumlarını belirleme çabalarını beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, kavram içerikleri olması gerekenin de ötesinde önem kazanmış durumdadır.

5018 sayılı Kanun’dan sonra geçen kısa sürede, denetim kavramı iç denetim sistemi, teftiş kavramı ise geleneksel denetim sistemiyle ifade edilir olmuştur.

## 2. DENETİM ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM

### 2.1. Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim

Devletin ekonomi ile olan ilişkisi çok uzun zamandan beri üzerinde tartışılan bir konudur. Hatta iktisat tarihi, devletin ekonomi ile ilişkisinin yönü üzerine yapılan tartışmaların tarihidir (Öztürk, 2006: 18). Bu bağlamda, ekonomi ile devlet yapılanmasının, birbirini önceleyen ve koşullayan birlikteliğini kısa bir şekilde özetleyen Öztürk'ün ifadeleriyle belirtmek gerekirse (Öztürk, 2006: 18);

“Tarihsel süreç içerisinde devlet kuramının gelişimine bakıldığında, ticari kapitalizmin merkantilizmi, tarımın kapitalistleşmesi olgusunun fizyokrasiyi, sanayi devriminin ise klasik iktisadi ekolü ortaya çıkardığı görülmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'nın ortaya çıkardığı sorunların klasik ekolün temel ilkeleriyle açıklanamaması depresyon sonrasında alternatif bir iktisat ekolü olarak keynesyen iktisadi gündeme getirmiştir. Klasik ekolün jandarma devlet anlayışı bunalımla birlikte yerini keynesyen ekolün müdahaleci sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır. Ancak, 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon krizi keynesyen ekole duyulan güveni azaltmış ve devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını savunan arz yanlı iktisat, monetarizm, rasyonel beklentiler, Avusturya iktisat ekolü ve Anayasal iktisat gibi neo-liberal yaklaşımların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Liberalizmin yeniden doğmasına ve yükselmesine düşünsel bazda öncülük eden bu yaklaşımlar müdahaleci sosyal refah devleti anlayışını şiddetle eleştirerek devletin görev ve fonksiyonlarını yeniden sorgulamaya başlamışlardır.”

Kamu yönetimi, devletin faaliyetlerini nasıl gerçekleştireceğine ilişkin bir yapılandırma. Daha açık bir söyleyişle, devlet gerek egemenliği kullanım biçimi gerekse faaliyetlerini yürütme biçimi açısından, kamu yönetimini bir araç olarak konumlandırır ve ona bu çerçevede bir rol verir. Yani, kamu yönetimi devletin dolayısıyla ekonominin ya da daha teknik bir deyişle birikim rejiminin gerekleri doğrultusunda yapılandırılmış demektir.

Devletin ve ekonomik yapının gerekleri doğrultusunda, geleneksel yönetim anlayışının, kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artmasına paralel olarak kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi sorunlar yarattığı şeklinde eleştirilere uğraması sonrasında 1980'ler ile 1990'lı yılların başlarında eski yönetim modeline tepki ve alternatif olarak, kamu sektöründe Yeni Yönetim (New Public Management) anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Kamu yönetimi alanında dikkati çeken en önemli uluslararası eğilimlerden birisi olarak ortaya çıkan bu anlayış, siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yönetiminin sınırlarını, işletmecilik biliminin sınırları içine çekme özelliği göstermektedir. Bu akım dört yönetsel eğilimle ilgilidir. Bunlar; kamu harcamaları ve personel yönünden devletin büyümesinin yavaşlatılması ya da durdurulması, her şeyin devlete dayandırıldığı bir yapıdan özelleştirmeye geçiş, kamu hizmetlerinin üretilmesinin ve dağıtılmasının geliştirilmesinde bilişim

teknolojilerinden yararlanılması ve son olarak da ulus üstü bir gündeme geçilerek, bir ölçüde olsa geleneksel tek ülke ve ulus-devlet anlayışından uzaklaşma eğilimidir (Ergun, 2004: 366).

Piyasa mekanizması ile rekabet ve bireyselliği ön plana çıkararak devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerden geri çekilmesi tezini işleyen yeni sağ akımın büyük kabul görmesi ve özel sektörde uygulanan ekonomiklik, verimlilik ve katılımcılık anlayışının başarısı, işletmecilik ilkelerinin kamuya da uygulanmasının gerekli olduğu şeklindeki anlayışı ön plana çıkarmıştır. Bunun üzerine kamu yönetimi, kaynak kullanımından yönetim anlayışına kadar birçok yönden eleştirilmeye ve değiştirilmeye başlanmıştır (Okur, 2007: 41).

Kamu yönetiminin gerek işleyiş gerekse yapı olarak değişim sürecine girmesi, küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada tartışmaların en önemli konularından biri olmuştur. Bu süreçte yaşanan tartışmaların bu denli hararetli olmasının arkasında yatan sebep, değişimin yalnızca kamu yönetiminin yapı ve işleyiş bakımından yeniden bir yapılanma ile sınırlı tutulmayıp, asıl olarak devletin fonksiyonlarının sorgulanması, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi talebinin ortaya koyulması ile ilgilidir (Emre, 2003: 165).

Yeni sağ ideolojisinin kamu sektörüne yansımaları olarak kabul edilen Yeni Kamu Yönetiminin yükselişiyle eş zamanlı ve ona paralel olarak ortaya çıkan bu anlayış, refah devletinin temel dayanaklarının ortadan kaldırılmasını ve dolayısıyla kamu yönetimine piyasa ilkeleri çerçevesinde rekabet, etkililik, verimlilik ve kârlılık prensiplerini yerleştirmeyi hedeflemiştir. Bu anlayış, temelde her biri uzun bir geçmişe sahip olan kamu tercihi ve yönetim ideolojisi teorilerinden beslenmektedir. Kamu tercihi teorisi, kamu kurumlarını ve bunların davranışlarını, özel şirketler gibi aynı temelde inceleyen ekonomik bir teori olarak tanımlanırken, açıklamalarını “fayda”, “en yüksek çıktı”, “arz” ve “talep” gibi kavramlar üzerinden yapmaktadır. Yönetim ideolojisi teorisi ise, yönetim faaliyetlerinde inisiyatif kullanmayı mümkün kılarak iş süreçlerinin kontrol edilmesi ve kaynakların verimli kullanılması üzerinde durmaktadır (Bayraktar, 2003: 566).

## **2.2. Türk Kamu Yönetiminde Değişim ve Bu Değişimin Denetim Anlayışına Yansımaları**

Türk kamu yönetimi, dünyadaki değişime paralel olarak özellikle de yaklaşık son 10 yıllık bir dönemde gerek kurumsal yapı gerekse bunların hukuki alt yapısı açısından yoğun bir değişim süreci yaşamakta ve bu süreç bir reform ya da yeniden yapılanma süreci olarak tanımlanmaktadır. Esasen reform ya da yeniden yapılanma süreçleri Türk kamu yönetimi açısından çok da yabancı bir olgu değildir. Bilindiği üzere, kamu yöneticileri Tanzimat’tan bu yana yönetimde yeniden düzenleme ve iyileştirme kavramlarını kullanmışlardır (Acar ve Sevinç, 2010).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren gerek yerli gerekse yabancı uzmanlarca pek çok defa kamu yönetiminin işleyiş ve yapısına yönelik çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmış ve bunlara paralel olarak pek çok defa da belli belirsiz yeniden yapılanma ve reform süreçleri yaşanmıştır.<sup>1</sup> Hatta bu yeniden yapılandırma ya da reform kavramları o kadar içselleştirilmiştir ki, hazırlanan bir kanuna “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” adı verilebilmiştir.<sup>2</sup>

Türk kamu yönetimindeki değişim, özellikle 1980’li yıllardan itibaren bir takım kurumsal düzenlemelerle (üst kurulların oluşturulması vb.) kurumlar düzeyinde gerçekleştirile gelse de 2000’li yıllarda yoğunlaşmış ve sonuçta 2004 yılında kapsamlı bir değişimin yasal alt yapısının oluşturulmasına yönelik 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun hazırlanmıştır. Söz konusu Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi amacıyla TBMM’ye gönderilmiş ve Türk kamu yönetimindeki değişimin hızı, yasal alt yapının oluşturulması bağlamında düşmüştür. Söz konusu Kanun’la, Türk idari yapısı kapsamlı bir değişime tabi tutulmak istenmişse de bu hızlı süreç tıkanmış ve bu kez yapılmak istenen değişikliklerin bir kısmı parça parça gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bunlardan biridir. 5018 sayılı Kanun sadece mali yönetim sistemimizi değiştirmekle kalmamış, yönetim anlayışımızı bir bütün olarak ele alarak önemli yenilikler getirmiştir. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte denetim fonksiyonu da bu çerçevede yapılandırılmış, Türk kamu yönetiminin ve mevcut denetim sisteminin önemli bir ayağı haline getirilen iç denetim sistemi merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine yerleştirilmiştir.

Yönetimin bir unsuru olarak denetim sisteminin de kamu yönetimindeki anlayış paralelinde yapılandırılacağı açıktır. Denetimi, yönetimin bir unsuru olarak bu bağlamda ele almak gerekmektedir.

Yukarıda, Türk kamu yönetiminin teftiş kavramı ile karakterize denetim anlayışına sahip olduğu ifade edilmişti. Teftiş, merkezîyetçi devlet anlayışıyla doğmuştur. Tanzimattan önce tımar, has, zeamet sahiplerinin padişah adına buldukları bölgenin teftişini de yaptıkları bilinmektedir. Tanzimat’tan sonra Türk

1 Hines Raporu (1933-1934), Neumark Raporu (1949), Thornburg Raporu (1949-1950), Barker Raporu (1951), Martin ve Cush Raporu (1951), Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1951), Gıvas Akdeniz Raporu (1952), TODAİE Raporu (1958), Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959), DPT Raporu (1961), Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962), Mehtap Raporu (1963), Podol Raporu (1963), Kaya Raporu (1991), YERYÖN Raporu (2002).

2 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 15.07.2004, Kanun No: 5227. Söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiştir. Kamuoyundan aldığı tepkiler nedeniyle Hükümetçe kanunlaşma süreci işletilmemiş ve bir nevi veto edilmiş durumda beklemektedir. Söz konusu Kanun’un adından kamu yönetiminin sürekli bir yeniden yapılanma süreci yaşayacağına ilişkin bir izlenim edinilmektedir.



idare sisteminde Fransız idare sistemi örnek kabul edilmiş ve örgütlenmesi buna göre yapılmıştır. Gelişme, bu modelin değişmelerine paralel bir yol izlemiş ve izlemektedir. Uygulamada ilk teftiş birimleri İçişleri, Maliye ve Adliye Bakanlıklarında kurulmuştur. Esasen bu devrede belli başlı kamu hizmetlerinin bu Bakanlıklar arasında bölüşüldüğü bilinmektedir. Sonraki gelişmede artan ve uzmanlaşmayı gerektiren kamu hizmetleri yeni kurulan Bakanlık ve daireler arasında yeniden bölüşülünce bu yeni kuruluşlar da Dışişleri Bakanlığı ve Mehtap Raporu'nda sayılan diğer bazı daireler hariç olmak üzere kendi teftiş birimlerini kurmuşlardır (Mıhçıoğlu vd., 1968: 232, 233).

Ancak, idari yapıya yerleşik klasik denetim anlayışı özellikle son dönemde birçok noktadan sıkça eleştirilmeye başlanmıştır. Bu eleştiriler genel olarak, aşağıdaki başlıklar halinde sıralanmaktadır (Ak, 2003: 124-159).

- Denetim standartlarının belirlenmemiş olması,
- Çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilmemiş olması,
- Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması ve denetimi kısıtlayan uygulamaların olması,
- İç kontrol sistemlerinin yetersizliği ve iç kontrol ile denetim ilişkisinin sağlanamaması,
- Denetçinin mesleki gelişimi ve eğitiminin sürekli ve sistematik yapılmaması,
- Denetimde bilişim teknolojisinden gerektiği şekilde yararlanılmaması,
- Denetim birimleri arasında koordinasyon ve işbirliğinin bulunmaması,
- Denetim faaliyetlerinin şeffaf ve denetime açık olmaması,
- Denetim birimleri ve denetim elemanları açısından bağımsızlık kavramının yeterince oturmamış olması,
- Özlük haklarındaki yetersizlikler ve uygulama farklılıkları.

Yapılan eleştiriler dikkate alındığında, bunların daha çok uygulamaya ilişkin oldukları dikkati çekmektedir. Gerçekte, herhangi bir konuyu uygulama düzeyinden yola çıkarak değerlendirmek, yapılacak tahlilleri, eleştiri konusu şeyin sınırlılıklarında kaybolmak gibi bir sonuca götürebilecektir. Bu çalışma, denetimin değişimindeki maddi gerçekliği, sadece uygulama içerisinden hareket edilerek dile getirilen ve yukarıda sıralanan eleştirilerin ortaya koyamadığını ileri sürmektedir. Bunun yerine, değişimin maddi temelini, çalışmanın önceki bölümlerinde de ayrıntılı olarak ortaya koyulduğu üzere, ekonominin ve yönetimin gerekleri/talepleri doğrultusunda ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yapısal dönüşümlerde gizli olduğunu ve bu çerçevede de uygulamayı aşkın bir bağlamının bulunduğunu ileri sürmektedir.

### 2.3. Siyaset-Yönetim Ayrışmasında Denetimin Araçsal Niteliği

Bilindiği üzere, parlamenter demokrasilerde, genel iradeyi temsil eden meclisler, halkın seçimler yoluyla iradesini devir ettikleri yapılardır. Güçler ayrılığı prensibinin yumuşak şekilde uygulandığı parlamenter demokrasilerde, kamu yönetimi genel çıkarla özel çıkar arasındaki dengeyi kurmaktadır. Buna göre, genel seçimlerle halkın iradesini temsil etme hakkını elde eden hükümet, kamu yönetimini kullanarak toplumu yönetme hakkına kavuşmaktadır.

Ancak söz konusu sistem liberal düşünce tarafından sürekli eleştirilmektedir. Eleştirinin odağında ise, seçimlerle yönetme hakkına ulaşan siyasi oluşumun (hükümet) genel çıkar yerine kendi çıkarını önde tutarak çalıştığı ve bu çerçevede de kamu yönetimini kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak yozlaştırdığı şeklinde kısaca ifade edilen kamu tercihi teorisi yer almaktadır.

Bu genel eleştirinin, kamu yönetiminin siyasi çıkarlarla yozlaştırılmasının önüne geçilmesine yönelik olarak ileri sürdüğü temel yöntemlerden biri, yönetim sorumluluğu ilkesi çerçevesinde yönetimle siyaset arasındaki organik ve fiili bağların zayıflatılması gerektiğidir. Bu yöntemin denetimle ilgili olan ayaklarından birisi, denetim birimlerinin siyasi bir makam olan “Bakan” ile organik bağının koparılarak yönetim sorumluluğu çerçevesinde “Üst Yönetici” diye adlandırılan ve Türk idari yapısında Bakanlıklarda Müsteşara denk düşen idari makama bağlanmasıdır.

Türk idari yapısında temel hizmet birimleri bakanlıklardır. Bakanlıklarda, denetim birimleri teftiş kurulları şeklinde örgütlenmiş ve doğrudan siyasi bir makam olan Bakana bağlı olarak çalışmaktadırlar. Teftiş kurullarının yönetmeliklerinde, bu birimlerin Bakan dışında hiçbir mevki ve makamdan talimat almayacakları özellikle belirtilmektedir. Böylelikle, yönetim ile liberal yönetim kuramında yönetimin bir unsuru olduğu kabul edilen denetim faaliyeti arasındaki bağın koparıldığı, neticede denetim faaliyetinin siyasi yozlaştırmanın en temel aracı haline getirildiği kabul edilebilecektir. Denetim birimlerinin bağımsız olmadığı şeklindeki tüm eleştirilerin ifade edilmeyen ya da edilemeyen en önemli gerekçesi budur.

Liberal kuramın, kamu yönetiminin siyasi çıkarlarla yozlaştırılmasının önüne geçilmesine yönelik olarak ileri sürdüğü temel yöntem içerisinde yer alan denetimle ilgili diğer bir husus ise kamu yönetiminin doğrudan kendi yapı ve işleyişiyle ilgilidir. Bu referansla siyasi talepler ile iş yapmaya alışmış kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre iş yapmaya doğru evrileceği varsayılmaktadır. Kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre iş göreceği yapıya dönüştürülmesiyle, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde siyasi baskıların referans alınması yerine ekonominin kârlılık, verimlilik gibi piyasa gereklerini referans alarak faaliyet yürüteceği, böylelikle yönetimin yozlaştırılmasının önüne geçileceği kabul edilmektedir.

Burada da, denetim faaliyetinin araçsal bir işlevi yürütmesi beklenmekte ve bu amaca göre yapılandırılması öngörülmektedir. Söz konusu yapılanmada denetim faaliyeti, uygunluk denetimi yerine performans denetimine doğru kaymakta ve ölçülebilir sonuçların değerlendirilmesine odaklanmaktadır.

Neticede, denetim faaliyeti alanındaki değişim kapsamında, denetim birimlerinin siyasi makamla (Bakan) organik bağları koparılacak ve yönetimin bir unsuru olduğu gerekçesiyle yönetim sorumluluğu çerçevesinde üst yönetime (Müsteşar) bağlanmaları sağlanarak kamu yönetimi üzerinde siyasi bir baskı aracı olarak faaliyet sürdürmeleri engellenmiş olacak, diğer yandan denetim birimlerinin, yönetimin piyasa ilkelerine göre faaliyet sürdürmesini sağlayıcı bir yapılanmanın ölçüm aracı olarak konumlandırılması suretiyle yönetim faaliyetini içsel bir değişime tabi tutmanın en önemli argümanı devreye sokulmuş olacaktır.

#### **2.4. İdari Yapı-Otorite İlişkileri Bağlamında Denetimin Değişimi**

Otorite bağı, güçlülük ve zayıflık imgelerinden oluşur ve iktidarın (gücün) duygusal ifadesidir (Sennet, 2005: 12). Bir yönetim biçimi olarak bürokrasi de aynı mantık içerisinde hiyerarşi denilen ast-üst ilişkisi çerçevesinde kurgulanmış ve bu ilişki çerçevesinde işlev ve dolayısıyla anlam kazanmıştır. Tarihsel içeriğine bakıldığında, bürokratik yönetim biçimi/modeli devletin merkezîyetçi yapılanmasına paralel olarak uygulama alanı bulmuş ve dönemselsel olarak en gelişmiş yönetim modeli olarak yönetim bilimi literatüründe yerini almıştır.

Esasen hiyerarşi diye tarif edilen ilişki türü sadece bir yönetim biçimi ya da modeline atıfta bulunarak değerlendirilmemelidir. Hiyerarşi, sadece bir yönetim biçimini tarif etmekten öte, aynı zamanda genel olarak toplumsal yapıya belli belirsiz bir şekilde yerleşmiş ve işleyen bir ilişki türünü de ifade etmektedir. Dolayısıyla, bu bağ toplumsal ilişki biçimleriyle doğrudan ilişkili olup, onlara paralel olarak dönüşmekte ve değişmektedir.

Türkiye'nin ekonomik ve siyasal yapısı, dolayısıyla da en genel ifadesiyle bunları da içine alan toplumsal yapısı çok hızlı değişmektedir ve esasen bu değişim 1980 sonrası daha büyük bir ivme kazanmıştır. Türkiye'de denetim anlayışının otorite ilişkilerindeki değişim itibarıyla bu hızlı değişim sürecine bakılarak değerlendirmeye tabi tutulmasında fayda görülmektedir.

Türk idari yapısında yerleşik teftiş geleneği, gerek idari yapı içerisinde gerekse toplumun genelinde, bu geleneğin temsilcilerine yönelik belirgin bir saygınlık düzeyi oluşturmaktadır. Bu, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren toplumun ve bunun bir yansıması olarak kamu personelinin genelinin eğitim düzeyi ve toplumsal konumları ile denetim mesleğini icra edenlerinkiler arasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Yetişmiş insan kaynağının büyük bir bölümünü Kurtuluş Savaşı'nda kaybetmiş bir ülkede, bunun telafi edilmesi sürecinin de çok uzun bir süre alacağı dikkate

alındığında, kamu bürokrasisinin küçük bir kısmının geri kalan büyük kısmı üzerinde hiyerarşik yönetim biçiminin de etkisiyle bir saygınlık hiyerarşisi oluşturacağı açıktır. Zira, genellikle kentli ve taşraya göre daha bir okumuş yazmış kişiler merkezi yapıda görev almışlardır. Bu bağlamda, merkezin diğer birimlerinde daha heterojen bir yapı mevcut iken, denetim birimlerindeki yapı daha homojen ve belirgindir. Hatta bu durumun, Türk idari yapısında bugün dahi etkileri görülebilen, merkezi yönetimin taşra üzerindeki etkisini ve taşranın talimatla iş yapma alışkanlığını açıklayan temel bir veri olduğu düşünülmektedir.

Türk idari yapısına yerleşik denetim geleneğinin de bu hiyerarşiye dayalı toplumsal ve idari yapı ve işleyişe bağlı olarak gelişen bir ilişki türünü temsil ettiği düşünülmektedir. Bu geleneğe göre, bir denetim elemanı, en azından organik olarak yönetimden bağımsız, devletin gerçek sahibi misyonunu üstlenmiş olması nedeniyle kurumun diğer çalışanlarından farklı statüye sahip ve bunlarla sürekli ve katı bir üst-üst ilişkisi içinde bulunduğunu düşünen bir statüyü temsil etmektedir. Ancak, neo-liberal düşünce kuramları, hiyerarşik yönetim modeli ve ilişki türünün hantal yapılar ürettiği ve dolayısıyla kârlılığı ve verimliliği düşürücü bir etki yarattığı görüşündedirler. Bu görüş karşısında, hiyerarşik yapıların artık eskisi kadar anlamlı ve vazgeçilmez bir ilişki türü olarak varlıklarını sürdüremeyecekleri çok kolay söylenebilecektir.

Öte yandan, ülkemiz özellikle 80'li yıllar sonrası iletişim düzeylerinin geliştiği, eğitim düzeylerinin görece olarak birbirine yaklaştığı bir toplum haline gelmiş bulunmaktadır. Buna bağlı olarak, toplumsal ilişki biçimleri de büyük oranda değişmiştir. Bu nedenle, ekonominin gerekleri doğrultusunda, her alanda olduğu gibi yerleşik denetim geleneği temsilcileri ve diğer kamu çalışanları arasındaki statü farklılığına ve hiyerarşiye dayalı ilişki biçimi zemin kaybetmeye başlamıştır.

Yerleşik denetim geleneğini besleyen ve üreten merkezîyetçi yapı ve işleyişe bağlı hiyerarşik ilişkilerin kaybettiği zemin üzerinde, hiyerarşik ilişkiye dayalı bir otoriteyi temsil etmeyen, yönetimin bizatihi içinde ve onun amaçları doğrultusunda hareket edecek ve daha çok performans ölçümlerine dayalı yeni bir otorite ilişkisi üzerine kurgulanmış bir denetim alışkanlığı yükselmektedir (Almış, 2010: 60-61).

## **SONUÇ**

Son dönemde, pek çok çalışmada her alanda çok hızlı bir değişimden bahsedilmektedir. Ancak, bunların çoğunda yapılan değerlendirmelerin sadece uygulama boyutuyla sınırlı kaldığı, dolayısıyla değişimin maddi gerçekliğini ortaya koymaktan uzak olduğu dikkati çekmektedir. Bu çalışma, denetimin değişimindeki maddi gerçekliği, sadece uygulama içerisinden hareket edilerek dile getirilen çözümler ve gerekçelerin ortaya koyamadığını ileri sürmektedir. Bunun yerine, değişimin maddi temelini, ekonominin ve yönetimin gerekleri/talepleri

doğrultusunda ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yapısal dönüşümlerde gizli olduğunu ve bu çerçevede de uygulamayı aşkın bir bağlamının bulunduğunu ileri sürmektedir.

Bu çerçevede, denetim anlayışındaki değişimin, 1970'ler sonrası yükselen neo-liberal düşünce akımlarına paralel olarak, siyaset-yönetim ayrılığı bağlamında iki ana ekseninin bulunduğu ifade edilebilir. Bunlardan birincisi, denetim birimlerinin bağlı bulunduğu siyasi makamca (Bakan) yönetim üzerinde siyasi bir baskı aracı olarak kullanılmasını engellemek amacıyla bu makamla organik bağının koparılarak yönetim sorumluluğu ilkesi çerçevesinde üst yönetime bağlanmasıdır. Diğeri ise denetim birimlerinin kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre yapılandırılıp işlev görmesini sağlamak üzere performans ölçmeye dayalı bir değerlendirme argümanı olarak konumlandırılmasıdır.

Her iki ana eksen de Türk kamu yönetiminin neo-liberal politikaların gereklerine göre yapılandırılma sürecinde olduğunu göstermektedir. Ancak, tarih bize, devletin piyasa ve para ilişkilerinin kontrolünden çekildiği ölçüde, boşalan yerin sermaye tarafından doldurulduğunu ve bu yolla sermayenin siyasete ve dolayısıyla yönetime gittikçe daha fazla oranda egemen olduğunu müteaddit defalar öğretmiştir.

## KAYNAKÇA

- Acar, Ali ve Sevinç, İsmail (2010), "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi'nin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", [http://www.sosyabil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/articles/2005/13/AACAR-ISEVINC.PDF](http://www.sosyabil.selcuk.edu.tr/sos_mak/articles/2005/13/AACAR-ISEVINC.PDF).
- Ak, Mehmet (2003), "Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi ve Sorunları", *Hazine Dergisi*, Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı, s. 124-159.
- Almış, Oğuz (2010), "İç Denetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Bayraktar, Gonca (2003), "Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Derleyen: Burhan AYKAÇ vd., *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, s.564-570.
- Coşkun, Gülay (1997), *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Emre, Cahit (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Ergun, Turgay (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Eyüboğlu, İsmet Zeki (2004), *Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü*, Sosyal Yayınlar, İstanbul.
- Kenger, Erdal (2001), *Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu*, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçi Yardımcıları Eğitim Programı.
- Khan, M. Akram (1995), "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş", (Çev. Faruk Eroğlu), *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 19, Ekim-Aralık, s. 15-30.
- Köse, H.Ömer (1999), "Denetim ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 33 Nisan-Haziran, s. 62-85.
- Kubalı, Derya (1999), "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, c:32, Sayı: 1, Mart, s. 31-62.
- Meriç, Cemil (1981), *Bir Facianın Hikayesi*, Umran Yayınları, Ankara.
- Mihçioğlu, Cemal vd.( 1968), *Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin Geliştirilmesi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Okur, Yaşar (2007), *Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Öztürk, Nazım (2006), "Ekonomide Devletin Değişen Rolü", *Amme İdaresi Dergisi*, c:39 Sayı:1, Mart, s.17-38.
- Sanal, Recep (2002), *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Sennett, Richard (2005), *Otorite*, (Çev: Kamil Durand), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.  
<http://www.tdk.gov.tr/TR/sozBul...>