



TÜRKİYE'DE REHBERLİK VE DANIŞMANLIK ANLAYIŞIYLA DENETİM: UYGULAMA, SORUNLAR VE DEĞERLENDİRMELER

Yaşar OKUR
İller Bankası Başmüfettişi

ÖZET: Denetimin amaçları arasında bir tarafa düzenlemelere uygunluğun denetimini diğer tarafa da işin nasıl daha iyi yapılacağına ortak akılla ortaya çıkarılmasını koyarsak, klasik denetim anlayışında ikincisinin fazlaca bir yerinin olmadığı görülecektir. Diğer yandan, yönetimin buna ne kadar hazır olduğu ve bunu ne kadar istediği de tartışmalıdır. Keskin yetki ve sorumluluk ayrılıkları ve bürokratik çatışmaların yer aldığı klasik bürokrasi anlayışıyla, hangi performans düzeyiyle neyin üretildiğine değer veren yeni anlayış arasındaki çatışmanın çözümüne yönetim ve denetimin birlikte bütüncül bir anlayış farkıyla ele alınması durumunda katkıda bulunulabileceği söylenebilir.

ANAHTAR KELİMELE: Rehberlik ve danışmanlık, düzenlilik denetimi, performans denetimi, yeni kamu işletmeciliği, denetim, yönetim, empati, ağ tipi (yay) bürokrasi.

I. GİRİŞ

Bilindiği gibi Türkiye'nin yönetim sistemi Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden başlayarak Cumhuriyet döneminde de devam eden süreçte Fransa'dan etkilenmiştir. Bu anlayışın etkisiyle; Türkiye'de yönetim anlayışı yakın zamanlara değin Kara Avrupa'sında olduğu gibi genellikle hukuki yaklaşımla şekillenmiş,¹ denetim yapanlar düzenlilik denetimini (hukuka uygunluk ve mali denetim) benimsemiş ve yöneticiler de bu anlayışın getirdiği yönetimi icra etmişlerdir. Yönetim şekli olarak klasik Weberyen bürokratik sistem, bu anlayışın bir parçası olmuştur. Mevzuata uymanın ve uyumun kontrolünün başta edildiği bu anlayış, sistemin işleyişi açısından gerekli ve geliştirildiğinde çok önemli olmakla birlikte, geliştirilemediğinde mevcudun korunmasının ve hatta gerilemenin de bir aracı durumuna düşebilmektedir.

1 Tahsin Bekir Balta, "İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (der.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı Yay., 1958, ss. 36-38.

Dünyadaki gelişmelere bakıldığında ise postbürokrasi, postfordist üretim tarzı, yönetim, saydamlık, hesap verebilirlik, yeni kamu işletmeciliği, toplam kalite yönetimi vb. kavram ve anlayışlar, hizmette standartlar geliştirme, açık toplumla kamuoyu denetiminin artması, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, kamu hizmetlerinde rekabetin sağlanması ve bürokraside ağ tipi örgütlenme (yatay örgütlenme) gibi hususların öne çıktığı görülmektedir. Yönetimin geliştirilmesinde denetimin rehberlik ve danışmanlık boyutunun öne çıkarılması, büyük bir öneme sahiptir. Bu çalışma, denetimin rehberlik ve danışmanlık boyutunu, rehberlik ve danışmanlığın neden gerekli olduğunu ve rehberlik ve danışmanlık açısından Türkiye özelinde yaşanan sorunları ele almayı ve bunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirmeyi hedeflemektedir.

II. REHBERLİK VE DANIŞMANLIK ANLAYIŞIYLA DENETİM

Denetimin rehberlik ve danışmanlık boyutunu ele alabilmek için öncelikle rehberlik ve danışmanlık faaliyetinin tanımı ve kapsamına açıklık getirmek gerekmektedir. İç Denetim Enstitüsü'nce Danışmanlık Hizmetleri (Consulting Services) "Her hangi bir idarî sorumluluk üstlenmeden, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla güden, niteliği ve kapsamı denetlenen ile birlikte kararlaştırılan istişarî faaliyetler ve bununla bağlantılı diğer hizmetlerdir. Usul ve yol göstermek, tavsiyede bulunmak, işleri kolaylaştırmak ve eğitim vermek, bu kapsamdaki faaliyet örnekleridir." şeklinde tanımlanmaktadır.²

T.C. Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun tanımında ise (Üst Yöneticiler için İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi) **Danışmanlık Faaliyeti (Consulting Activity)** : "Kapsamı ve içeriği idare ile ortaklaşa belirlenen, idarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve işlem süreçlerinin sistematik ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesi ile idarenin yönetim, risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerinin iyileştirilmesine ve kurum faaliyetlerine katma değer ilavesi amacıyla güden ve

iç denetçilerin söz konusu sürece ilişkin yönetsel sorumluluk almaksızın gerçekleştirdikleri faaliyetlerdir." ³ şeklinde tanımlanmaktadır.

Yine bilindiği gibi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 69. maddesinde ise iç denetimin, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olduğuna vurgu yapılmaktadır.

Yukarıdaki tanımlamalar genel denetim anlayışıyla birlikte değerlendirildiğinde, denetimin rehberliği aşağıdaki açılardan ele alınabilir:

1) Mevcut düzenlemelerin yorumu ve uygulamasında birliğin sağlanması amacıyla rehberlik: "Kamu yönetimine bakıldığında en küçük kurumların bile büyük mevzuat birikimi vardır. Bunların oluşturulması ve geliştirilmesi uzun zamana ve tecrübeler dayanır. Diğer yandan, yeni bir kurum oluşturulsa bile mutlaka kurallara dayalı bir yapısı ve düzenlemeleri olacaktır. Kurumu geliştirmek önemlidir, ancak örgütün işleyişinin belirlenen kurallar çerçevesinde yürütülmesi de önemlidir. Zira bu olmayınca hiçbir kazanımın pratikte değeri olmaz."⁴ Dolayısıyla bu düzenlemelere uyumun sağlanması, hataların ve eksikliklerin giderilmesi için rehberlik ve danışmanlık önem arz etmektedir.

2) Stratejik yönetim çerçevesinde, kurumun stratejik planı ve uygulama süreçlerinin belirlenmesi, revize edilmesi, alt birimlere ulaştırılması ve yönetimin yeniden yapılandırılarak geliştirilmesinde rehberlik: Yönetim bir takım oyununu andırmaktadır. Stratejik yönetimin bir unsuru olan "Kurumsal performans yönetimi, kurumun stratejik bir planlama yaparak, önceliklerin belirlenmesi ve bu önceliklerin üst yönetimden alt birimlere ve insan kaynağına kadar yayılması ve istenen sonuçlara ulaşılması sürecidir."⁵ Bu sürecin sağlıklı olarak algılanması ve benimsenerek uygulan-

³ http://www.idkk.gov.tr/web/guest/ic_denetim_terimleri

⁴ Yaşar Okur, Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi, Ankara, Nobel Yay., 2007, s. 177.

⁵ Kamil Ufuk Bilgin, Kamu Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yay., 2004, s.43.

² <http://www.tide.org.tr/tideweb/lcSayfa.aspx?KodAl=293>



masında kurumun bütünü üzerinde değerlendirme yapabilecek durumda bulunan denetim birimlerinin önemli katkıları olacaktır.

III. NİÇİN REHBERLİK VE DANIŞMANLIK?

Denetim ve yönetim ayrı fonksiyonlar gibi görülse de esas itibarıyla her ikisi de kurumun amacını gerçekleştirebilmek için çalışmaktadır, her ikisinin de bilgi ve birikimi vardır, hatta uygulamadaki sorunları işi yapanlar olarak yönetimdekilerin daha iyi bilmeleleri normaldir. Her iki tarafın önerilerini harmanlayan katılımlı bir rehberliğin, gerekçeleri sağlam önerilerin geliştirilmesine çok büyük bir katkı yapacağı açıktır.

Yönetim ve denetimin yaptığı işleri ve sorumlulukları göz önüne aldığımızda, bir tarafta mevzuatın gerekleri, bir tarafta da işi doğru yapmanın ve geliştirmenin gerekleri bulunmaktadır. Bunlar bazen örtüşse bile bazen ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel, teknolojik vs. gelişmeler sonucu örtüşmeyebilmekte, kurallar ve bu kuralların müsaade ettiği iş yapma şekilleri ekonomik, verimli, etkin ve vizyonu olan bir yapıya dönüşemediğinden sorgulanmaları zorunlu hale gelmektedir. Bu kapsamda, yönetim ve denetim anlayışlarında dünyada meydana gelen gelişmelerin takibi, gelişebilmenin temel şartlarından birisidir. Yönetim anlayışındaki değişime bakıldığında, gelişmiş ülkelerde keynesyen ekonomi anlayışı, milli ekonomiler, ithal ikameci yaklaşım ve uygulamalar, sosyal devlet, klasik weberyen bürokrasi, fordist üretim tarzı vb. temel anlayışlardan Yeni Sağ Akımı çerçevesinde yeni kamu işletmeciliğine (NPM) geçiş görülmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği (NPM), OECD'nin Kamu İşletmesi Komitesine göre (OECD: 1995, 8) "Daha ademi merkezietçi bir kamu sektöründe performansa yönelmiş bir kültür geliştirmeyi amaç edinen yeni bir kamu yönetimi paradigmasıdır." Bu paradigmanın ilkeleri şunlardır:

- Sonuçlara (verimlilik, etkinlik ve servis kalitesi anlamında) daha fazla önem verilmesi,
- Aşırı merkezietçi ve hiyerarşik idari yapıların desantralize yönetim çevreleriyle değiştirilerek kaynakların tahsisi ve hizmet sunumunun vatandaşın en yakın yerden ve onunla irtibat halinde gerçekleştirilmesi,

- Daha ekonomik hizmet sunumunu sağlamak amacıyla hizmetin doğrudan kamu yönetimi eliyle sunumuna alternatifler aranması,
- Kamu sektörü tarafından doğrudan sunulan hizmetlerde verimlilik unsuruna daha fazla vurgu yapılması, bu amaçla performans kriterleri belirlenmesi ve kamu yönetiminde rekabet ortamı yaratılması,
- Merkezin stratejik kapasitesinin, devletin fonksiyon ve sunduğu hizmetlerin değerlendirilmesi ve teftişine öncelik etmesi ve karşılaşılan iç ve dış sorunlara esnek olarak ve en az masrafla cevap verilebilmesini sağlamak amacıyla güçlendirilmesi."⁶

"OECD, Bu özelliklerin üye ülkelerde bir kültür değişikliği meydana getirdiğini belirtmektedir. Süreçlere ve mevzuata aşırı bağımlılık, yerini sonuca yönelmiş yönetime ve kamu hizmetlerinin doğrudan kamu yönetimi eliyle sunulmasına alternatifler bulunmasına terk etmektedir."⁷ Hizmetlerin doğrudan yapımından düzenleyici ve denetleyici bir yapıya geçen bu anlayışta denetim üzerinde artarak durulmaktadır.⁸ Takdir edilir ki, devletin fiili olarak yaptığı işlerden çekilip yerini özel sektöre bırakması, kontrolsüz ve kuralsız, tamamen özel sektörün inisiyatifine bırakılmış alanlar oluşturulması olarak değerlendirilemez. Haksız rekabetin engellenmesi, kamu yararının korunması, işlerin belirlenmiş kurallar çerçevesinde yürütülmesi vb. açılardan devletin bilfiil gerçekleştirdiği işlerin dışındaki alanlarda denetimini artırması kaçınılmazdır. Aynı anlayışı Girişimci Hükümet olarak adlandırdıkları yönetim anlayışında David Osborne ve Ted Gaebler ile Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırdığı yönetim anlayışında Hood, ifade farklılıklarıyla birbirinin aynı olan aşağıdaki ilkelere dayandırmaktadır:

"Devlet bizzat üretici olmak yerine mal ve hizmet üreten kuruluşlara altyapıyı hazırlamalı ve firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.

Bürokrasinin vatandaş eliyle denetimine imkan tanınmalıdır.

⁶ Hamza Ateş, "İşletmeciler, Girişimci ve Verimli: Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru", *İÜSBF D.* S.25., 2001, s.9

⁷ Ateş, a.g.m., s. 9.

⁸ Recep Kızılıçık, "Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, S.434, 2002, s.40.

“ İdarenin sunduğu hizmetlerin ve hizmet kalitesinin artırılması, esas itibariyle vatandaşın ödediği verginin karşılığıdır. Denetim de buna katkıda bulunmalıdır. Felsefesi kavranılıp değiştirilmeden yapılan kısmi değişikliklerin yönetimde bürokratik prosedüre yenilerinin eklenmesinden başka bir etkisinin olamayacağı, yönetim ve denetimin farklı anlayışlarla hareket ettiği bir kurumdan başarı beklenemeyeceği açıktır. Yeni yönetim anlayışlarının benimsenebilmesi, kamudaki yönetim sorunlarının giderilerek kapasitesinin artırılabilmesi için katılımcı rehberlik ve danışmanlığa büyük ihtiyaç bulunmaktadır. ”

Performans ölçümünde dikkat girdilerden çıktılara kaydırılmalıdır.

Vatandaşlar müşteri olarak algılanmalı ve onlara farklı seçenekler sunulmalıdır.

Sorunlar mümkün olduğunca ortaya çıkmadan önce çözümlenmelidir.

Tüketme ve harcamanın yanında kamuda kazanma unsuru da öne çıkarılmalıdır.

Katılımcı anlayış ve desantralizasyon teşvik edilmelidir.

Piyasa mekanizmaları tercih ve teşvik edilmelidir.

Kamu hizmetlerinin sağlanmasında tekel olmamalı, tam tersine kendisi ile özel ve gönüllü (NGO) kuruluşlar arasında katalizör görevi yapmalıdır.”⁹

9 Hood, 1991:4-5; Eryılmaz, 1999:87-8'den, Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (der.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yay., 2003, s., 35.

Kurallara uyumun yanında performansı sorgulayan bu anlayış, özel sektördeki yönetim anlayışının kamu sektörüne adaptasyonunu sağlama amacı gütmekte, ne kadar çok çalıştığından öte, hangi süreçlerle ne kadar çok sonuç elde ettiğine bakmaktadır. Sonuç odaklılığın en önemli unsuru da denetimin vatandaş odaklı (citizen-oriented) olmasıdır. Çünkü, idarenin sunduğu hizmetlerin ve hizmet kalitesinin artırılması, esas itibariyle vatandaşın ödediği verginin karşılığıdır. Denetim de buna katkıda bulunmalıdır. Felsefesi kavranılıp değiştirilmeden yapılan kısmi değişikliklerin yönetimde bürokratik prosedüre yenilerinin eklenmesinden başka bir etkisinin olamayacağı, yönetim ve denetimin farklı anlayışlarla hareket ettiği bir kurumdan başarı beklenemeyeceği açıktır. Yeni yönetim anlayışlarının benimsenebilmesi, kamudaki yönetim sorunlarının giderilerek kapasitesinin artırılabilmesi için katılımcı rehberlik ve danışmanlığa büyük ihtiyaç bulunmaktadır.

IV. REHBERLİK VE DANIŞMANLIK AÇISINDAN TÜRKİYE’DE DENETİMDE YAŞANAN SORUNLAR

Türkiye’de yönetim ve denetimde eski iş usulleri ile kurallara uyma anlayışı ağır basmakta, işin nasıl geliştirilebileceği, yeni iş yapma usullerinin neler olabileceği hususu göreceli olarak geri planda kalmaktadır. Belirtilen ikinci husus en az birinci husus kadar önemlidir. Son zamanlarda bu anlayışın kırılabilmesi için bazı adımlar atıldığı halde, sorunun aşılammış olmasının temelinde, yönetim ve denetim bürokrasisindeki eski anlayışın sürmesi ve eğitim eksikliğinin olduğu ve yapılan tartışmalarda herkesin sorunu diğer tarafın üzerine atmaya çalıştığı ifade edilebilir. Rehberlik ve danışmanlık açısından Türkiye’de denetimde yaşanan sorunlar davranış ve iletişim sorunları, rehberlik ve takdir yetkisinin kullanımından kaynaklanan sorunlar, usul hukukuna ilişkin sorunlar, raporlarda kişisel ilişkilerin etkisinin görülmesi ve denetim elemanlarının hukuki statüsünün algılanmasındaki sorunlar başlıkları altında ele alınacaktır:

1) Denetim Elemanları ile Yönetim ve Personel Arasında Oluşan Davranış ve İletişim Sorunları

Bu kapsamda ileri sürülen hususlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:



“ Denetim elemanlarında genel yetişme ortamı, eğitim düzeyi ve kariyerdan yetişmeme, mesleğe yeni başlama nedeniyle tecrübesizlik, katı hiyerarşik bürokrasi yapısı ve biraz da eskiden beri gelen bir nevi sorgulanamazlık havasıyla fevri davranışların olabildiği bazen müşahede edilebilen bir olgudur. ”

a) Denetim ve soruşturma uygulamalarında gerek mesleki gerekse insani açıdan kamu çalışanlarına yönelen bilinçli-bilinçsiz olumsuz tavırların kaygı ve korku kültürü oluşturduğu: İleri sürülen davranış bozuklukları ve iletişim sorunlarında kısmen haklılık payı bulunduğu kabul edilebilir. Denetim elemanlarında genel yetişme ortamı, eğitim düzeyi ve kariyerdan yetişmeme, mesleğe yeni başlama nedeniyle tecrübesizlik, katı hiyerarşik bürokrasi yapısı ve biraz da eskiden beri gelen bir nevi sorgulanamazlık havasıyla fevri davranışların olabildiği bazen müşahede edilebilen bir olgudur. Ancak, bu sorun aynı zamanda idarenin de sorunudur. Bu kapsamda, idarenin kendi personeline nasıl davrandığı, hiyerarşik yapıda ast üst ilişkilerinde davranış ve iletişim sorunlarının bulunup bulunmadığı, yine yönetim ve personelin denetime bakış açısının ne olduğu ve denetimi yetkilerine müdahale gibi algılayıp algılamadıkları konuları da genel olarak değerlendirilmesi gereken hususlardır. Bu nedenle, her iki taraf için de önemli bir sorun olan, davranış bozukluklarıyla kendini gösteren bu konudaki eğitim açığının giderilmesinin kuruma katkıda bulunacağı ifade edilebilir.

b) Denetimin kamu görevlilerine dönük olarak değil sunulmakta olan kamu hizmetlerine ve bu hizmetler kapsamında gerçekleştirilen idari iş ve işlemlere yönelik olduğu gerçeğiyle bağdaşmayacak şekilde yapılması nedeniyle, uygulama sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerinden beklenen etkinlik ve verimlilik unsurlarını gerçekleştiremedikleri : Değerlendirme, bazı açıklardan sorunlar taşımaktadır: Denetimi sadece yönetimin işlem ve eylemleriyle ilgili olarak görmek eksik bir değerlendirmedir. Bazı kurumlarda denetim elemanları perso-

nele sicil notu da verebilmekte, hizmetin sunumunda personelin bilgi, kültür, tavır ve davranışları da değerlendirilmeye alınmaktadır. İdaredeki hiyerarşik yapının dışından bakan birisi olarak denetim elemanının **kanaat getirebildiği personele** sicil notu vermesi ve kendisi hakkında değerlendirmelerde bulunmasının yararlı olacağı söylenebilir. Kaldı ki, denetim faaliyetlerinin tamamen iş ve işlemler açısından ele alınması, aynı sürecin ödüllendirme, kariyer ve liyakat eksenli yükselme uygulamalarına yönelik veriler üretme işlevini de yerine getirme niteliğinin göz ardı edilmesi anlamına gelecektir. Diğer yandan, denetim elemanları sicil notu vermese bile gerek ödül, gerekse ceza açısından personelin iş ve işlemleri ile tutum ve davranışları esas alınacağından personelin düzenlenen raporlardan etkilenmemesi mümkün görünmemektedir. Bu etkiden yola çıkarak kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin gerçekleştirilemediğini iddia etmek doğru bir yaklaşım olamaz. Aşırı titizlik içinde ve soruşturma açma yaklaşımında olan denetim elemanlarının varlığı yanında, başarısız idarecilerin, suçu denetime yüklemeye kalkmaları da göz önünde bulundurulmalıdır. Sorumluluğun kendilerini işe alan/yükseltenlere karşı olduğu, vatandaş memnuniyetinin ve düzenlemelere uyumun etkinliğinin tam olarak benimsenmediği kurumlarda, denetim elemanları sevilmeyen/istenmeyen kişiler olarak görülebilmekte, bazen başarısızlıkların gölgelenebilmesi için yukarıda belirtilen korku özellikle beslenmektedir. Ayrıca, kamuda ekonomiklik, verimlilik ve etkinliğe dayalı performans odaklı bir yönetim anlayışının uzun zamandır olduğunu belirtmek iddialı bir ifade olsa gerektir.

Denetimde şüphesiz tenkit maddeleri yazılacak, idare de bunları cevaplandırarak ve mutabakata varılan hususların gereğini yerine getirecektir. Kusursuz bir yönetim düşünülemez. Tenkit edilen hususlar, yönetimin gelecekte gerçekleşme ihtimali bulunan risklerin sigortasıdır. Yönetim bunun bilincinde olarak tenkitleri değerlendirecek ve kendini geliştirecektir. Uygulamada, zaman zaman yazılan tenkit maddelerine ve yapılan önerilere bu anlayışla bakılmadığı görülmektedir.

c) Denetim faaliyetlerini yerine getiren personelin kendilerini istihdam edildikleri kurumun bir parçası olarak değil kurum üstü bir yapıda konuşlandırmaları : Denetim ve yönetim kurumun ortak amaçları için

çalıştıklarından, denetim elemanları da kendilerini kurumun bir parçası olarak değerlendirmelidir. Diğer yandan, yönetimin denetim elemanlarını yönetimin kendi birimlerinin herhangi bir memuru gibi görmek istediği, bu yönde tavır geliştirmeye çalıştığı da rastlanan durumlardandır. Denetim elemanlarının kurumun en üst amirine bağlı olarak denetim göreviyle çalıştıkları, saygınlıkları ve bağımsızlıklarının zedelenmemesinin önem arz ettiği de unutulmamalıdır. Sonuç olarak, sorunun iki taraflı olduğu görülmektedir.

d) Denetim elemanlarının suçluluğu ispat edilmiş, henüz şüpheli konumunda olan çalışanlara ön yargılı ve sert davranmaları ve idarenin yanında çalışanın karşısında tavır sergilemesi : Belirtilen hususlarda genelleme yapmanın yanlış olacağı açıktır. Denetim elemanları arasından adliye, güvenlik vb. teşkilatlarda da rastlanılabildiği gibi bu tarz davranmış olanlar/bu tarz davrandığına inanılanlar olabilir. Ancak, bağımsız bir denetim elemanının sağlayacağı güvencenin idarece veya idare tarafından belirlenen muhakkikçe sağlanamayacağı da kabul edilmelidir. Bu bir nevi doğal yargıçlık müessesesi gibi algılanmalıdır. Denetim elemanının bağımsızlığı arttıkça ve eğitimle vizyonu genişledikçe vereceği kararlar daha tatmin edici düzeye ulaşacaktır.

2) Denetimin Rehberlik Boyutunda ve Yönetimin Takdir Yetkisinin Kullanımının Değerlendirilmesinde Yaşanan Sorunlar

a) Denetim mekanizmasının, hizmetlerin tam ve doğru bir şekilde görülmesi için rehberlik hizmetinden çok soruşturma ve ceza verme şeklinde algılanması: Denetimin kamu hizmetlerinin kurallarla uyumlu ve bireylerin beklentilerini karşılayacak nitelikte yerine getirilmesi amacına hizmet eder bir biçimde yerine getirilmesi ve kamu yararı ve hizmet gereklerine dönük bir hizmet kalitesinin ortaya konulması idealini içeren rehberlik faaliyeti olarak yapılandırılması, tespit edilen ve kasıt içermeyen hataların hizmetin sunumu sırasında giderilmesine yönelik rehberlik hizmeti yöntemini kullanmaksızın hatanın kasıt içerdiği önyargısıyla disiplin hukuku süreçlerinin başlatılmasının tercih edilmemesi, denetim uygulamasının, disiplin hukuku işlemlerinin ön hazırlığı olarak görülmemesi bu başlık altında öne sürülen hususlardır. Bu konulardaki değişimin, denetimi gerçekleştiren kamu

görevlilerini sınırları net çizilmiş bir görev tanımına kavuştururken, denetimin gerçekleştirildiği kurum personeline de gelişmelerine zemin hazırlayan bir uygulama sürecine dahil oldukları mesajı vereceği ifade edilmektedir.

“ Yönetimin “yönetişime” evrildiği günümüzde, denetimin de ortak aklın oluşturulabilmesi için “denetişime” evrilmesi, kurumun amaçlarının üst düzeyde gerçekleşmesine önemli katkı yapacaktır. Bunun için denetimde işbirliği herkesin yöntemi olmalıdır. ”

İnceleme ve soruşturma gereken durumlarda bunu yapmak denetim elemanının görevi olmakla birlikte, denetimin rehberlik boyutunun eksik olduğu iddiasında, haklılık payı bulunduğu ifade edilebilir. Türkiye’de denetimin bu anlamda vizyonunun zayıf olduğu, ağırlıklı mevzuata uyum denetimi yapıldığı doğru bir tespittir. Ancak, bu durum, mevcut sistemin rehberlik boyutunun hiç olmadığını göstermez. Örneğin, yukarıdaki metinlerden özellikle rahatsızlık duyulduğu anlaşılan inceleme ve soruşturmalar sonucunda uygulamaya dönük olarak sağlıklı önerilerin geliştirilebildiği de bir gerçektir. Çünkü, en detaylı araştırmalar inceleme ve soruşturmalarda yapılmaktadır.

İletişim ve davranış sorunları kısmında yer verildiği gibi, her iki taraf açısından yaşanan iletişim sorunları ile katılım, risk odaklılık, performans denetimi, kalite için standartlar geliştirilmesi, etik, bilişim ve sistem teftişi gibi yeni konulardaki denetim zaafiyeti, denetimin rehberlik boyutunu kısmen geri plana atmaktadır. “Demokrasinin ve yönetsel gelişimin temelinde sürekli bir eleştiri ve değişim olduğundan denetleyen ve denetlenenler açısından tenkide ve düzeyli tartışmaya açık olmak gerektiği açıktır. Denetim, kurumsal amaçların gerçekleştirilmesinin, kurumun kurallara ve iyi yönetim ilkelerine göre yönetilebilmesinin en önemli aracıdır. Bağımsızlığı teminat altına alındıktan sonra hukuk devletinde teftiş, inceleme ve soruşturmaların olmaması düşünülemez. Yönetimin “yönetişime” evrildiği günümüzde, denetimin de ortak aklın oluşturulabilmesi için “denetişime” evrilmesi,



kurumun amaçlarının üst düzeyde gerçekleşmesine önemli katkı yapacaktır. Bunun için denetimde işbirliği herkesin yöntemi olmalıdır.”¹⁰ *İyi yönetim inşa etmenin ve demokratik yönetişimin geliştirilmesinin* ¹¹ sağlanabilmesi bunu gerektirmektedir.

b) Takdiri yetki içeren hizmet türlerinde yetkinin kullanılmasından imtina edilmesine yol açacak türden uyarı mekanizmalarının işletilmesi: Yukarıdaki değerlendirme, olay bazında bazı denetim elemanları tarafından yapılan/yapıldığına kanaat getirilen yanlış davranışların genelleştirilmesi gibi görünmektedir. Bu tarz yaklaşım içerisinde olanlar da bulunabilir, bunun için önceliğin kişiler açısından insanların masuniyeti, kurumsal açıdan kurumun geliştirilmesi olduğunu benimsetmek amacıyla çağdaş hukuk ve yönetim anlayışlarının benimsetilmesi için hizmet içi eğitim verilebilir. Ancak, idarenin en önemli sorunlarından biri takdir yetkisinin algılanmasında yaşandığından takdir hatalarının değerlendirilmesine ayrıca değinmek yerinde olacaktır:

“Yönetime belli konularda takdir yetkisinin tanınması, yönetimin “keyfi” olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. Yönetim takdir yetkisini kullanırken bazı ilkelere uyması gerekir:

- Yönetim yasaların koyduğu sınırlar içinde kalmalıdır.
- Yönetim takdir yetkisini kullanırken eşitlik ilkesine önem vermelidir.
- Takdir yetkisi kamu yararı için kullanılmalıdır.
- Takdir yetkisi gerekçeli olarak kullanılmalıdır.
- Takdir yetkisinin kullanımı için yasalar özel koşullar öngörmüşse, yönetim bunlara uymalıdır.”¹²

Takdir yetkisinin elbette denetimi yapılacaktır. İhmal veya kasıtlı gerçekleştirilen ceza veya disiplin suçlarının, takdir yetkisinin arkasına sığınarak yapılmasına denetimin kayıtsız kalması beklenmemelidir. Buna karşılık, idarenin takdir yetkisini hukukla ve çağdaş yönetim anlayışlarıyla bağdaşmayacak şekilde kullan-

masının engellenmesi ve denetimin her olayda kasıt kusur araması iki ayrı sorundur. İş ve işlemlerin nasıl yapılması gerektiğini ortak akılla bulmaya çalışılması açısından her iki sorunun da çözümü için hizmet içi eğitime başvurulabilir.

3) Usul Hukukuna İlişkin Sorunlar

Denetim elemanlarının denetleme esnasında savunmasını aldığı ya da görüşüne başvurduğu kimselerin gizli kalması gereken ifade, savunma ve görüşlerini deşifre etmesi, tanıkların haklarının korunmaması, denetim elemanlarının somut belge ve bilgiye dayanmayan, sözlü isnatlara itibar göstermeleri ve kararlarını belgelerden çok sözlü ifadelere dayanarak vermeleri ve imzasız dilekçelere itibar edilmesi vb. iddialar, usul hukukuyla ilgili olarak öne sürülen hususlardır. Kurumlar zaman zaman bu anlamda sorunlar yaşamış olabilirler. Ancak değerlendirmelerin genelleme yapılarak amacını aşmamış olması da önem arz etmektedir. Bununla birlikte denetim elemanlarının ve üst yöneticilerin hizmet içi eğitimle usul hukukuna ait bilgilerinin güçlendirilmesi cihetine gidilebilir.

4) Raporlarda Kişisel İlişkilerin Etkisinin Görülmesi

Denetim sonrasında düzenlenen raporların, objektiflik ilkesi ve hizmetlerin sunumuna ilişkin veriler yanında uygulama sürecinde kurum personeliyle iletişimi ve etkileşimi esas alır biçimde düzenlenmesi ile kurumsallaşma ve kurum kültürünün zenginleşmesini sağlayacak hizmet odaklı bilgi ve eylem paylaşımı yerine kişilere yönelik övücü veya yerici değerlendirmelere yer vermesi hususları, bu konudaki değerlendirmelerdir. Personel raporları dışındaki denetim raporlarında kişilere yönelik övücü ve yerici ifadeler konulması mümkün görülmemektedir. Diğer hususun değerlendirmesinde ise genelleme yapılmasından kaçınılması yerinde olacaktır.

5) Denetim Elemanlarının Hukuki Statüsünün Algılanmasındaki Sorunlar

Denetim elemanlarının verdikleri yanlış, taraflı veya kasıtlı kararlarından sorumlu tutulmamalarından dolayı, karar aşamasında titiz davranmadıkları öne sürülmektedir. Belirtilen iddianın yasal bir gerekçesi olamaz. Bir hukuk devletinde hiçbir devlet memuru

10 Yaşar Okur, a.g.e., Sh. 178.

11 Wintroph Cart and Gowher Rizvy, The Legitimacy Challenge for Good Government and Democratic Governance: The Imperative to Innovate, p.6, <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/6459.pdf>.

12 A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Ankara, S Yay., 1991, s. 218..

hesap verme sorumluluğundan müstağni değildir. Bu anlayış, toplumun bir kısmında hala devam eden devlete karşı dava açmamayı kabullenmekle açıklanabilir. Denetim elemanının yanlış, taraflı veya kasıtlı karar vermesi halinde disiplin hukuku hükümleri ile idari ve adli yargı her zaman yolu açıktır.

“ Kurumda iletişimsizlik bazen benlik çatışmasına da dönüşebilmekte ve bazı tenkit maddelerinin her yıl tekrar yazılmak durumunda kalındığı, kuruma nüfuz edilemediği gözlemlenmektedir.

Yönetim ve personelle idarenin amaçlarını gerçekleştirmek için bütünleşememiş bir denetim, idarenin gelişmesine gereken katkıyı veremez. ”

V. SONUÇ

Sonuç olarak, özel sektörün büyük gelişmeler kaydettiği, kamuda performans açığının iyice belirginleştiği, demokrasinin demokratikleştirilmesi çabalarının yoğunlaştığı, küreselleşme ile birlikte açık toplumun geliştiği, insanların eğitim ve gelir düzeylerinin arttığı, katılım, etik, çevre, insan hakları, bilişim, yönetim ve bunun bürokrasiye yansması olarak yatay örgütlenme vb. yeni hususların öne çıktığı günümüzde, ekonomik, sosyal, kültürel, yönetsel, teknolojik vs. değişimleri dikkate almayan salt hukuki ve klasik weberyen bürokrasi anlayışına dayalı yaklaşımların gerek idarede gerekse denetimde sorunlar üretebildiği, bunların çözümü için daha uygun yapıda bir yönetim ve denetime geçişin zorunluluk arz ettiği ve buna yönelik bir kısım çabaların da olduğu bilinmektedir. Mevzuatta ve yönetim ve denetim anlayışlarında hızlı bir değişimin sağlanabilmesi için teftiş, denetim, iç denetim vb. kavramsal bazda tartışmalardan çok dünyadaki değişimin felsefesiyle birlikte Türkiye'ye adaptasyonuna, yapılan işin kalitesini arttırmaya ve yeni düzenleme ve anlayışları benimsetmeye, insan ilişkileri ve kurumsal ilişkilerde empati ve kalitenin artırılmasına yönelik hizmet içi eğitim çalışmalarının aktif bir biçimde yapılması ve sonuçlarının takibine ve katılımcı rehberliğin denetim ve yönetimin isteği-

ne bırakılmayarak kurumsallaştırılmasına çalışılması yerinde olacaktır. Kurumda iletişimsizlik bazen benlik çatışmasına da dönüşebilmekte ve bazı tenkit maddelerinin her yıl tekrar yazılmak durumunda kalındığı, kuruma nüfuz edilemediği gözlemlenmektedir. Yönetim ve personelle idarenin amaçlarını gerçekleştirmek için bütünleşememiş bir denetim, idarenin gelişmesine gereken katkıyı veremez. Olumlu yaklaşım, çalışma huzur ve barışının sağlanması yanında kamu görevlilerine “Önemlisiniz” mesajı verilmesi açısından da olumlu sonuçlar doğuracaktır. Ancak bunun karşı taraftan da gelebilmesi için idarenin de eğitime ihtiyacı bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

1. Ateş, Hamza, “İşletmeci, Girişimci ve Verimli: Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”, **İÜSBF D.** S.25., 2001.
2. Balta, Tahsin Bekir “İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, , Ankara, Yargı Yay., 1958.
3. Bilgiç, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (der.) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yay., 2003.
4. Bilgin, Kamil Ufuk, Kamu Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yay., 2004.
5. Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetsel Yargı**, Ankara, S Yay., 1991.
6. Kızılcık, Recep, “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S.434, 2002.
7. Okur, Yaşar, **Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Ankara, Nobel Yay., 2007.
8. Wintroph Carty and Gowher Rizvy, **The Legitimacy Challenge for Good Government and Democratic Governance: The Imperative to Innovate.**, <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/6459.pdf>.
9. <http://www.tide.org.tr/tideweb/lcSayfa.aspx?KodAl=293>.
10. [http://www.idkk.gov.tr/web/guest/ic_denetim_terminleri](http://www.idkk.gov.tr/web/guest/ic_denetim_terimleri)