

Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Türk Kamu Yönetiminde Resmi Belgeler Aracılığı İle İncelenmesi ve Reform Önerileri

As a Management Function Examination of Audit in Turkish Public
Administration Through Official Documents and Reform Proposals

Halil İbrahim MİL

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık
Personel ve Prenipler Genel Müdürlüğü
Ankara, Türkiye
hibrahimmil@gmail.com

Ali GÜVERCİN

İstanbul Gelişim Üniversitesi
İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi
İstanbul, Türkiye
aguvercin@gelisim.edu.tr

Özet

Kamu denetimi, kamu yönetimini ve kamu yönetiminin dış paydaşlar üzerinde uygulamalarını inceleme, kontrol, soruşturma ve rehberlik yollarıyla denetleyen bir mekanizmayı ifade eder. Türk kamu denetim sisteminin kendine özgü özellikleri ve sorunları bulunmaktadır. Bununla birlikte, Türk kamu denetim sisteminin karmaşık bir yapıda olduğu ve verimsiz çalıştığı bilinmektedir. Bu özellikler ve sorunlar bazı kamusal proje ve raporlarda belirtilmiştir. Bu çalışmanın amacı da Türkiye'deki kamu denetim sistemlerinin sorunlarını ve çözüm önerilerini bu belgelerle ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Yönetimi, Kamu Denetimi, Reform, Raporlar*

Abstract

Public audit refers to a mechanism that supervise the public administration and implementations of the the public administration on external stakeholders by means of review, inspection, investigation and guidance. Turkish public audit system has its own characteristics and problems. However, it is known that Turkish public audit system is in complex structure and work inefficiently. These characteristics and problems are noted in some public projects and reports. The aim of this study is to reveal the problems and solution proposals of public audit system in Turkey with these documents.

Key Words: *Public Administration, Public Audit, Reform, Reports*

1. GİRİŞ

Fayol'a göre yönetimin beş adet fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar; planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetimdir. Yönetimin fonksiyonlarından birisi olan denetim, yönetimi besleyen ve tamamlayan bir süreçtir. Bu fonksiyonun iyi işlemesi yönetim sürecini tamamlar ve başarılı kılar.

Denetimin kamu yönetimi alanında ve/veya kamu yönetimi tarafından olanına literatürde kamu denetimi denmektedir. Türkiye’de kamu denetimi ve bu alandaki reform çalışmaları hakkında yapılan birçok çalışma bulunmaktadır. Bunlar arasında mevzuat çalışmaları olduğu gibi mevzuat çalışmalarına ışık tutan ve resmi olarak görevlendirilen komisyonlarca hazırlanan bazı plan, proje ve raporların da olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada Kalkınma Plan ve Raporları, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) Proje ve Raporları ve yabancı uzman raporları literatür taraması ve içerik analizi yöntemleri kullanılarak incelenecektir. Söz konusu bu belgelerde yer alan kamu denetimi ve yapılması gereken reform çalışmaları hakkında bilgiler verilecektir.

2. KALKINMA PLAN VE RAPORLARI

Kalkınma planları, ülkenin tamamı veya belirli bir bölgesi için belirlenen kalkınma hedefleri çerçevesinde iktisadi ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla kamu kesimi için emredici ve özel kesim için yol gösterici niteliğe sahip belgelerdir. Bu anlamda, Türkiye 1963 yılında planlı döneme girmiş ve sonrasında beş yıllık olmak üzere kalkınma planları hazırlanmıştır.

Söz konusu bu kalkınma planlarının bazı konuları hakkında özel ihtisas komisyonları oluşturulmuş ve bu komisyonlar çalışma yaptığı alanlar ile ilgili raporlar hazırlamışlardır.

Bu bölümde kamu denetimi konusuna değinilen kalkınma planı ve ihtisas komisyonu raporları anlatılmaya çalışılacaktır.

2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (I. BYKP)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın idarede yeniden düzenleme ile ilgili bölümünde geçen ilkeler şu şekildedir:

“İdari kuruluşlarda amaç ve hedeflerin, yetki ve sorumluluk hatlarının açık olarak tesbitini, hedeflere uygun teşkilat kurulmasını ve çalışmaların planlı ve koordine şekilde yapılmasını sağlamak.”

Bu ilkede her kuruluş için amaç ve hedeflerin tespiti ve teşkilatın bu amaca göre kurulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu durumun yerine getirilmesi denetim birimleri marifetiyle olacaktır (Çoker, 1982, s.59).

Yine I. BYKP’nın aynı bölümünde teftiş hizmetleriyle ilgili olarak; “Verilen işlemlerin verimli ve programa uygun olarak görülmesini sağlayacak, görevlerin yerine getirilmesini veya eksik olarak ifasını önleyecek bir denetleme sistemi kurmak.” denilmektedir.

Buradaki, ‘verimli ve programa uygun’ çalışma prensibi ve kontrolü önceki dönemlere göre yeni bir anlayıştır (Çoker, 1982, s.59).

2.2. VIII. BYKP Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Raporu

VIII. BYKP Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda; denetim işlevinin yönetimin en yaşamsal işlevlerinden birisi olduğu, ancak Türkiye’deki kamu yönetim sisteminde denetim

işlevinin yerine getirilmesinde çok ciddi sorunlarla karşı karşıya bulunduğu belirtilmektedir (DPT, 2000, s.42).

Raporda denetim hizmetlerinin etkinleştirilmesine yönelik öneriler şu şekilde belirtilmiştir:

1. Etkinliği ve verimliliği artırmak adına hukukilik denetimlerinin yanında performans denetimleri desteklenmeli, ancak bu denetimlerin yapılmasında sistem tabanlı denetim teknikleri kullanılmalıdır (DPT, 2000, s.42).

2. Denetim faaliyetlerinin yerine getirilmesinde yöntem seçimi, kapsam ve biçim seçimi, denetim bulgularının değerlendirilmesinde bağımsızlık ilkesini işletmek gerekmektedir (DPT, 2000, s.42).

3. Denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, mesleki standartları oluşturmak, bağımsızlık ve mesleki özen kültürünü düzenlemek adına Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda, Sayıştay'ın işbirliğinde, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil toplum örgütlerinin de düzenleyici olarak iştirak edebileceği bir "Denetim Şurası" oluşturulmalı ve düzenli toplantılar yapılmalıdır (DPT, 2000, s.42-43).

4. Denetim faaliyetlerinin ayrı bir meslek kolu olduğunu göstermek için ayrı bir "Denetim Hizmetleri Sınıfı"nın oluşturulması, müfettişlerin mali ve idari yönden güçlendirilmesi, müfettişlere kariyer planlamasının yapılması ve mevzuat altyapısının oluşturulması doğrultusunda kanun niteliğinde bir "Denetim Kanunu" oluşturulmalıdır (DPT, 2000, s.43).

5. Denetim elemanlarının güncel gelişmeleri takip etmesi için eğitim ve akademik çalışmalar yapılmalıdır (DPT, 2000, s.43).

6. Her yıl denetim dönemini değerlendiren ve çözüm önerilerinde bulunulan bir "Genel Durum Raporu" hazırlanması sağlanmalıdır (DPT, 2000, s.43).

7. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bulunacak yakınma büroları aracılığıyla dilek ve şikayetler yönetimlere aktarılmalı ve çözüm getirilmeye çalışılmalıdır (DPT, 2000, s.43).

8. Vatandaşlar ile kamu kurumları arasındaki uyuşmazlıkların hızlı bir şekilde çözülmesine adına yargı sistemi dışında yönetimlere bağlı olmayan bir denetim mekanizması ihtiyacı vardır. Bu amaçla vatandaşların şikayetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye'de kurulmalıdır (DPT, 2000, s.43).

9. Halk sağlığı, çevre sorunları ve diğer önemli konularda fahri ve gönüllü halk denetçiliğinden yararlanılmalıdır (DPT, 2000, s.44).

10. Kamuoyunun yakından takip ettiği raporlar, ya yayınlanmalı ya da basın toplantılarıyla açıklanmalıdır (DPT, 2000, s.44).

3. TODAİE PROJE VE RAPORLARI

TODAİE Genel Müdürlüğü'nün 1958 tarihli 7163 sayılı Teşkilat Kanunu'nun 1. maddesinde belirtildiği gibi; Genel Müdürlük, kamu yönetiminin çağdaş uygulamalar ışığında gelişmesine yararlı çalışmalar yapmak üzere yönetim sanatında eleman yetiştiren ve memurların idari sahada olgunlaşmasını sağlamayı hedef almaktadır. TODAİE'nin araştırma ve yetiştirme gibi görevleri bulunmaktadır. Bu doğrultuda

özellikle kamu yönetimi alanında bazı proje ve devamında rapor oluşturulduğu görülmektedir. Bu bölümde söz konusu çalışmalardan kamu denetimi konusuna değinilen proje ve raporlar anlatılmaya çalışılacaktır.

3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)

Bakanlar Kurulu'nun 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ile "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerin en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılmasını ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulunun Başbakanca seçilmesini" kararlaştırılmış (TODAİE, 1966) olup bu karar çerçevesinde, Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteğiyle TODAİE uzmanları tarafından merkezi hükümetin kuruluş ve görevleri incelenmiştir.

Bu raporun temel amacı, merkezi hükümet görevlerinin en iyi şekilde dağılımını sağlayacak daha rasyonel örgütlenme ve yöntemler, daha sistematik planlama ve koordinasyon, daha iyi işleyen bir personel sistemi zeminini hazırlamak, idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmaktır (Akin, 2000, s.82).

1963 yılında yayınlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme Hizmeti" başlıklı bölümde; 41. madde içerisinde teftiş ve denetleme hizmetlerinin sorunlarına değinilirken, 42. maddede genel bazı tavsiyelerde bulunulmuş, 43. maddede ise amaçlara ulaşmak için sağlanması gereken şartlar sayılmıştır (Apan, 2012, s.17).

Denetimle ilgili olarak "Teftiş ve Denetleme" başlıklı bölümde aşağıdaki saptamalarda bulunulmuştur:

- Merkezi hükümet kuruluşlarında teftiş ve denetleme hizmetleri, bakanlık ve daireler bünyesinde bir birim olarak yer aldığı, Başbakanlık ve ona bağlı bazı birimlerde teftiş birimi olmadığı (TODAİE, 1966, s.93),

- Teftiş hizmetinin örgütlenmesinde, tek ve ortak bir ölçü ve sistem bulunmamakta, yasa ile kurulan teftiş birimlerinden bazılarında tüzük ve yönetmeliklerin düzenlenmemiş olması bazı karışıklıklar doğurduğu (TODAİE, 1966, s.94-95),

- Kamuda görev yapan teftiş birimlerinin çoğunlukla hem iç hem de dış teftiş yapmaya yetkilidirler (TODAİE, 1966, s.96).

Söz konusu raporda çağdaş bir denetim sisteminin kurulması için gerçekleştirilmesi gereken amaçlar adına bazı önerilerde bulunulmuştur (Sanal, 2002, s.236-237):

- Denetimler, politika belirlemede yönetimlere ışık tutması gerektiği, denetimin eğitim aracı olarak kullanılmalı, disiplin ve ceza soruşturmalarına ikinci planda olmalı, denetim raporlarının sonuçlarına ve uygulanmalarına önem verilmelidir.

- Aynı birimler içerisinde denetime yetkili denetim elemanlarının çalışmaları düzenlenerek koordinasyon ve işbirliği sağlanmalı, tekerrür denetimler önlenmelidir.

- Müfettişlerin kalitesini yükseltmek adına seçimleri, eğitimleri ve özlük haklarında objektif standartlar konmalıdır.

- Denetim raporları standartları getirilmeli, raporlar merkezdeki yönetime ve personel eğitimine katkı yapmalıdır.

- Her kurum kendi denetim birimini kurmamalı, birimler bir sistem içerisinde kurulmalı, denetim hizmetlerini daha rasyonel manada yürütecek bir görev ve yetki paylaşımı yapılmalıdır.

- Ordu malları denetlenmeli, ordu mallarının kullanılmasında daha etkin bir denetim sağlanmalıdır.

3.2. Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Raporu

MEHTAP raporundan yaklaşık 10 yıl sonra Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1971 tarih 7/2527 sayılı kararına istinaden ve devlet kesiminin hükümet programlarına göre yeniden düzenlenmesi amacıyla kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler başlığıyla 1972 yılında bir rapora dönüştürmüş ve kamuoyuna sunmuştur. Bu raporda büyük ölçüde MEHTAP raporu yinelenmiştir (Ergun, 1991, s.11-12).

Raporda genel olarak yönetimde reformun tanımı, yönetim reformunu gerektiren nedenler, o güne kadarki reform çalışmalarının genel bir değerlendirilmesi yapılmış, ayrıca yönetimin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve örgütlenme ele alınmış, reform çalışmalarında uyulacak ilkeler tespit edilmeye çalışılmıştır (Acar, 2005, s.28).

Söz konusu raporda denetimle ilgili aşağıdaki konulara değinilmiştir (Sanal, 2002, s.238-240):

- Denetimlerin genel olarak soruşturmaya dönüktür. Denetimler, düzeltici önlemlerin alınmasını tam manada sağlayamamaktadır.

- Denetim raporlarının biçim ve içerik açısından ve amaçlarına uygun olarak düzenlenmemektedir.

- Yöneticiler, denetim yoluyla yönetimi geliştirmeyi pek benimsememektedir, bu nedenle de denetim sonuçlarının uygulanmasında aksaklıklar yaşanmaktadır.

Tespitleriyle beraber şu önerilerde bulunmaktadır;

- Yerel yönetim denetimlerinin amaçlara uygun biçimde yapılmalı, yerel yönetimler için Sayıştay denetimine benzer olan ve etkinlik denetimi yapabilecek merkezi denetim birimi kurulmalı,

- Denetim faaliyetleri belli bir plan ve program dahilinde gerçekleştirilmeli, bu planlamada denetim sonuçlarından da yararlanmalı ve sadece sorun ortaya koyma değil, aynı zamanda sorun çözme üzerine odaklanmalı,

- İç denetimde hiyerarşik denetimlere ağırlık verilmeli,

- Her kurum ve kuruluşun kendi denetim birimini kurması yerine rasyonel bir şekilde görev ve yetki dağılımı uyumlu bir örgütlenmeye gidilmeli,

- Denetim teknik bakımından yükseltilmeli ve istatistik yöntemlerinin kullanılması yoluyla denetimin verimliliği artırılmalı, denetim sonucunda ortaya çıkan veriler iyi değerlendirilmeli ve bu sonuçlar yönetimi geliştirmede kullanılmalıdır.

3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Raporu (KAYA)

Literatürde ve kamuoyunda “KAYA Projesi” olarak bilinen bu çalışmanın tam adı “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”dir. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen proje, 1988 yılında başlamış, 1991 yılında nihayete erdirilmiştir. Proje, 1991 yılının Haziran ayında Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu adıyla kamuoyuna açıklanmış ve yine bu adla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından aynı yıl bastırılmıştır (Kalağan, 2010, s.73).

DPT ile TODAİE arasında sağlanan anlaşma sonucunda, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmeleri sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir (Ergun, 1991, s.13).

KAYA Projesinde halihazırdaki durum tespiti olarak (TODAİE, 1991);

1. Etkili bir denetimin ön koşulları; amaçlar doğrultusunda açıklık, uygun örgütlenme ve iş planları ile işleyiş düzenidir.

2. Kamu yönetiminin işleyişinde dış denetim uygulamaları, son derece sınırlı ve etkisiz bir durumdadır.

3. Etkililik denetimi kavramı üzerinde gereği durulmayan denetim konularından birisidir.

4. Bazı kurumlarda yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamakta, bazı kurumlarda ise sadece mali denetim uygulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere yönelik vesayet denetimi de etkili bir şekilde yapılmamaktadır.

5. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'na verilen kamu yönetiminin bütünü kapsayıcı yetkiler sağlayacağı yarardan çok sakıncalar doğurabilecek bir nitelik taşımaktadır.

6. Müfettişlerin geliştirici ve öğretici özelliğini gösteren rehberlik görevi, denetim ve soruşturma görevlerine verilen önem nedeniyle ikinci planda kalmakta ve işlerlik kazanmamaktadır.

7. Kurumların denetim birimlerinde, denetim elemanlarında, işe alma süreçlerinde ve özlük haklarında bir standart birliği bulunmamaktadır.

8. Kamu denetim sisteminin yönetimleri geliştirmedeki etkililiği sınırlı olup, sistemin kurum personellerine rehberlik etme işlevi de gereği gibi değildir.

Söz konusu raporda yukarıdaki tespitler doğrultusunda şu önerilerde bulunmaktadır (TODAİE, 1991):

1. Denetim fonksiyonu birimlerin amaç, plan ve uygulamaları doğrultusunda yapılmalıdır.
2. Denetim elemanlarının denetledikleri kişilere rehberlikleri adına işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesi için sistem oluşturulmalıdır.
3. Denetim birimleri, elemanları ve işleyişleri güçlü bir kanuni zemin üzerine oturtulmalıdır. Denetim görevleri genel standartlar çerçevesinde yürütülmelidir. Denetim elemanları alanlarında uzmanlaşmalıdır.
4. Denetimler teknik olarak geliştirilmelidir. İstatistiki yöntemler kullanılarak denetimin verimliliği artırılmalıdır. Denetim sonuçları analiz edilerek yönetimi geliştirme adına kullanılmalıdır.
5. Kurumlarda etkililik denetimlerine önem verilmeli ve kurumlardaki iç denetim birimleri etkililik denetimi yapabilmelidir.
6. Yerel yönetimlerde hesap denetimi için Sayıştay benzeri bir denetim organı oluşturulmalıdır.
7. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalı ve Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nun bir kamu denetçisi olarak işlev yapması için düzenlemeler yapılmalıdır.
8. Özel hukuk tüzelkişiliklerine yönelik dış denetimlerin yapı ve yöntemleri geliştirilmelidir.
9. Denetim rapor sistemleri amaca uygun hale getirilmelidir. Denetim raporları açık ve anlaşılır olmalıdır. Denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini adına bir sistem oluşturulmalıdır.

3.4. Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırma Projesi

TODAİE, 2010 yılından itibaren kamu kurumlarından herhangi bir talep olmaksızın kendi bütçesinden kamu yönetiminin sorunlarıyla ilgili özellikle ampirik bilgiye dayalı ve veri ve bilgi ihtiyacına yönelik araştırmalar yapmaya başlamıştır. Bu araştırma projesi bu amaçla hazırlanan ilk çalışma olduğundan önemlidir (Akbulut, Özgen, Fındık, Seymenoğlu ve Almış, 2012, s.vii). Projeye 2010 yılında başlanmış ve 2012 yılında bitirilmiştir. 2012 yılı Haziran ayında da proje sonuçları kitaplaştırılmıştır.

Söz konusu araştırma projesi, teftiş ve iç denetim konusunda yapılan en kapsamlı ilk ampirik araştırma olup kamu yönetiminde ve denetim sisteminde, teftiş ve iç denetimin niteliğinin, ampirik olarak saptanması amaçlanmıştır (TODAİE, 2015).

Projenin çıktılarından basılan kitapta sonuçların/tespitlerin ve önerilerin öne çıkanları şu şekilde sıralanabilir (Akbulut ve Diğ., 2012, s.695-720):

- Teftiş ve denetimde yetki bakımından, re'sen harekete geçilmekten, emir yoluyla harekete geçilen bir karakteristik edinilmiştir.
- Teftiş ve denetim birimlerinin kadro unvanlarında, çeşitlilikten görece bir standartlaşmaya doğru eğilim olmuştur.
- Teftiş ve denetim faaliyetinde, rapor çeşitliliği ve karmaşası vardır; varlığını korumaktadır.
- Teftiş ve denetim faaliyetlerinde, soruşturma raporları ağırlıklıdır.

- Teftiş ve denetim çalışanları, üst ve orta kademe yöneticilik görevlerinde her dönem tercih edilmiştir.
- Türk kamu yönetiminde bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez örgütlerinin teftişi büyük ölçüde yapılmamaktadır.
- Teftiş faaliyeti standart ölçütlere göre ve periyodik bir biçimde yerine getirilememektedir.
- Teftiş denetimi, yoğun bir biçimde taşra denetimi odaklı yerine getirilmektedir.
- İç denetim, doğrudan doğruya siyasi sorumluluk kapsamında yerine getirilen bir denetim değildir.
- Mevcut yönetsel yapılanma ile iç denetim arasında uyumsuzluk vardır.
- İç denetim faaliyeti istenilen düzeyde yerine getirilememektedir.
- Performansa dayalı denetim anlayışı uygulanmalıdır.
- Denetimlerde risk analizi gereklidir.
- Denetim sonuçları paylaşılmalıdır.
- Denetim raporu sonuçları izlenmelidir.
- Ceza odaklı denetimler hataları önlememektedir.
- Denetim rapor sonuçları çalışanlarla paylaşılmalıdır.
- Kamu sektörünün piyasa ilkelerine göre yapılandırılması denetim faaliyetinin önemini artıracaktır.
- Stratejik alanlarda piyasa/ sektör devlet tarafından denetlenmelidir.
- Piyasa/ sektör denetimi devlet tarafından etkin bir biçimde yerine getirilememektedir.
- Piyasa/Sektör denetimi uzman denetim birimlerince yerine getirilmeli; teftiş kurullarının bu konudaki görev ve yetkileri kaldırılmalıdır.
- Teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın odağı, birim veya unvanlar olmamalı, denetim zemini olmalıdır. Denetim zemini, hukukilik ile ölçülebilirliğin uygun birleşimine dayalı olarak oluşturulmalıdır.
- Teftiş denetimi, kurumsallaşamamış; iç denetim ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal olarak uyuşamamıştır. Bu saptamalar kapsamında, teftiş ve iç denetim birlikte dönüştürülmelidir.
- Denetimin etkililiği sadece ve tek taraflı olarak denetim faaliyetinin yönetim lehinde gerçekleştirilmesi değil aynı zamanda kamu çalışanlarının hak ve özgürlüklerine zarar verilmeksizin gerçekleştirilen bir faaliyet olmalıdır.
- Denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçasıdır. Bu çerçevede, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışı ihlal ve ihmal edilmemelidir.

4. HÜKÜMETE SUNULAN YABANCI UZMAN RAPORLARI

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecinde 1960 öncesi dönemin ayırt edici iki özelliği vardır. Bunlardan ilki yapılan araştırma, proje ve

raporların hükümet tarafından istenmesi, ikincisi ise araştırmaların yabancı kurum, kuruluş ve uzmanlarca yapılmış olmasıdır.

Bu dönemde, yabancı uzmanlar tarafından kamu yönetiminde yeniden yapılanma amacına yönelik olarak dört önemli rapor hazırlanmıştır (Kalağan, 2010, s.67-68);

- Bunlardan ilki “*Neumark Raporudur*”. Başbakanlık tarafından 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden F. Neumark’a hazırlattırılan rapor yedi bölümden oluşmaktadır.

- Raporların ikincisi “*Barker Raporu*”dur. Temel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte kamu yönetimi ve personel sistemi üzerinde de durulmuştur. On üç kişilik bir kurulca hazırlan rapor 19 Mayıs 1951 tarihinde hükümete sunulmuş ve yayımlanmıştır.

- Bu dönemde hazırlanan üçüncü rapor “*Martin ve Cush Raporu*”dur. Esas olarak Maliye Bakanlığı’nın örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarını ele alan ve 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığı’na sunulan raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikteki sorunlar üzerinde de durulmuş ve önerilerde bulunulmuştur.

- Dördüncü ve son rapor ise, “*Leimgruber Raporu*”dur. Ülkemizdeki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren raporda Bakanlıkların organizasyonu ve kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur ve Profesör Leimgruber tarafından hazırlanan rapor 25 Kasım 1952 tarihinde hükümete sunulmuştur.

Yukarıda belirtilen dört adet yabancı uzman raporlarından Neumark’ın raporu teftiş ve denetim hizmetleri ile ilgili olarak şu hususlara dikkati çekmektedir (Neumark, 1963, s.9-13):

1. Bazı denetim birimleri etkin ve verimli çalıştığı halde bazıları aynı oranda çalışmamaktadır.

Bunun nedeni ise;

- a) Denetim eleman sayılarının yetersiz olması,
- b) Mevcut denetim elemanlarından gerektiği gibi yararlanılmaması,
- c) Denetim faaliyetlerine ilişkin mevzuatın tek ve açık olmamasıdır.

2. Denetim elemanlarınca verilen raporlara gerekli dikkat ve önem verilmemektedir; öyle ki rapor sonuçları dosyalarında kalmaktadır.

3. Çeşitli denetim birimlerinin faaliyetleri planlı ve koordineli olmadığından, denetimlerin bir taraftan iç içe geçtiği ve mükerrer olduğu, diğer taraftan denetimsiz kalan alanların var olduğu görülmektedir.

Neumark, yukarıda sayılan hususları şu şekilde değerlendirebilir:

1. Bazı denetim birimlerinde sayısal yetersizliklerinin nedeni kadro noksanlığından değil, önemli ölçüde boş kadro bulunmasına ve mevcut denetim elemanlarından bazılarının merkezde denetim faaliyetlerinden başka görev verilmesindedir.

2. Denetim elemanlarının asıl mesleğine yabancı olan idari işlerle vazifelendirilmesine müsaade etmemek gerekir. Bir denetim elemanının teftiş mevzuu dışında kalan vazifeye görevlendirilmesi ancak istisnâ hallerde ve geçici olarak izin verilmesi gerekir.

3. Bazı birimlerde denetim faaliyetlerinin tam verimli olmamasının nedeni denetim elemanın sayısının yetersiz olmasından ziyade rasyonel olmayan bir tarzda çalışmasındandır. Örneğin, bazı denetim elemanları, teftişlerde bir teftişin gereği kadar süreden az veya fazla kalmakta, raporlarını birkaç aylık ve hattâ bir yıllık bir gecikme ile vermektedir. Bu durumlara çözüm olarak kapsamlı ve planlı bir teftiş programı hazırlanmalı ve denetim elemanlarının çalışma usul, esasları ve denetim süreleri hakkında kriterler belirlenmeli ve kontrol edilmelidir.

4. Denetim raporlarının sonuçlarını yerine getirilmemesiyle denetimle amaçlanan asıl amacın elde edilmeyeceği aşikârdır. Bu durum denetim elemanlarının sonraki denetimleri daha yüzeysel yapmalarına neden olabilecektir.

Neumark, yukarıda sayılan hususlar doğrultusunda şu önerilerde bulunmaktadır:

- Her yılın başında bütün teftiş birimlerinin yöneticileri toplanmalı, çalışma programları karşılaştırılmalı, görülen mükerrerlikler ve eksiklikler giderilmelidir.

- Özel olarak oluşturulacak bir komisyon tarafından tüm teftiş birimleri incelenip teftiş hizmetlerinde bir standart olması adına bir kanun projesini hazırlamalıdır.

- Ayrıca, merkez teşkilatlarının denetim dışında bırakılmaları büyük bir eksikliktir.

Neumark'ın yaptığı incelemeler sonucu tespit ettiği bir kısım eksiklikler günümüzde de hala vardır. Neumark'ın teftiş kurulları ile ilgili olarak günümüzde de var olan tespitleri şunlardır (Yürekli, 2011, s.34);

- Standardı ve koordinasyonu sağlayacak merkezi bir birimin olmaması,
- Kamu kurum ve kuruluşların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması,
- Müfettişlerin yeterliliklerini koruyup korumadıklarının dönemsel (örneğin 5 yılda bir) olarak ölçülmemesi,
- Soruşturma ve denetim yöntemlerinin standartlarının geliştirilmemiş olması,
- Müfettişlerin yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması,
- Teftiş kurullarının istenilen ölçüde/iyi düzeyde yönetilememeleri,
- Teftiş kurullarının yeterince bağımsız olmamaları;
- Teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi,
- Soruşturmaların ön plana çıkması,
- Denetimlerin istenilen düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler kamuoyu tarafından dile getirilmektedir.

5. SONUÇ

Türkiye'nin kendine özgü ve köklü bir kamu denetim sistemi vardır.

Türkiye'de kamu denetim sisteminin çok yönlü ve geniş kapsamda yürütülmesi, kamu denetimini yapan birimlerde farklılık ve çeşitliliğe neden olmaktadır (Akgül, 2000, s.35). Ancak, bu sistemin bazı eksikleri bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kamu denetiminde birtakım reform çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

Reform çalışmaları; çekişmeleri, çelişkileri sona erdirmek ve altyapıyı tekrar inşa etmek için hızlı ve büyük müdahaleye ihtiyaç duyar (Fukuyama, 2008, s.20). Bu doğrultuda kamu yönetimi ve denetimindeki reform çalışmalarının güçlü bir siyasi ve yönetsel iradeye dayanması gerekir.

Türk kamu denetimindeki durum analizi mevzuat çalışmalarının yanında kamu yönetimine yol gösteren bazı proje ve raporlar ile de ortaya konmuştur. Bu çalışmada değişik dönemlerde yapılan ve resmi nitelik taşıyan belgelerin öne çıkanları incelenmiş ve Türkiye'deki kamu denetim sistemi düzensiz işlediği, yeteri kadar etkin ve verimli çalışmadığı ortaya çıkmıştır.

Belgelerde genel olarak kamu denetiminde bağımsızlığın olmadığı, tek bir yasaya dayanmadığı ve mevzuat birlikteliğinin olmadığı, rapor standartlarının olmadığı ve raporların sonuçlarının yeterince izlenmediği, denetim birimlerinin yapılanmasında ortak bir sistemin olmadığı, denetim birimleri arasında koordinasyon ve işbirliğinin olmadığı, denetimlerin planlı ve programlı yapılmadığı gibi sorunlar ortaya konmaktadır.

Belgelerde mevcut sorunların çözümü için denetim hizmetlerinin tek ve açık bir yasal zemine oturtulması, rehberlik faaliyetlerinin ön plana çıkarılması, denetimin teknik düzeyinin yükseltilmesi, hukukilik denetimlerinin yanında etkililik denetimlerinin de yapılması, denetim ve rapor standartlarının oluşturulması, denetim raporlarının izlenmesi ve sonuçlarına göre işlem yapılması, denetim birimleri arasında koordinasyon ve işbirliği olması, denetimde bağımsızlık ilkesinin oturtulması, denetimsiz alanların oluşmaması, merkez birimlerinin de denetime tabi tutulması, denetimlerin planlı ve programlı olarak yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Acar, A. ve Sevinç, İ., (2005). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:13, s.19-37.
- Akbulut, Örsan Ö.; Özgen, Hande Mimaroglu; Fındık, Derya; Seymenoğlu, Ömer ve Almış, Oğuz, (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 364, Ankara.
- Akgül, Başak Ataman, (2000). *Türk Denetim Kurumları*, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- Akın, Cengiz, (2000). "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:427 (Haziran), s.77-108.
- Apan, Ahmet, (2012). "Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 474 (Haziran), s.9-33.

- Çoker, Ziya, (1982). “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:15, Sayı:1, s.57-72.
- DPT, (2000), “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.
- Ergun, Turgay, (1991). “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereklinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:24, Sayı:4, s.11-23.
- Fukuyama, Francis, (2008). *Ulus İnşası*, Hasan Kaya (çev.), Profil Yayıncılık, İstanbul.
- Kalağan, Gökhan, (2010). “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1, s.65-84.
- Neumark, Fritz, (1963), “Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)”, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabancirapor.pdf>, Erişim Tarihi: 10.12.2013.
- Sanal, Recep, (2002). *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurumu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TODAİE, (1966), “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor (MEHTAP)”, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.
- TODAİE, (1991), “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Raporu (KAYA)”, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.
- TODAİE, (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırma Projesi”, http://www.todaie.edu.tr/yayinlar/kitap_goster.php?kodu=24, Erişim Tarihi: 10.03.2015.
- Yürekli, Ömer, (2011). “Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu”, *Denetim Dergisi*, Sayı:116 (Ekim-Aralık), s.28-35.

As a Management Function Examination of Audit in Turkish Public Administration Through Official Documents and Reform Proposals

Halil İbrahim MİL

Prime Ministry of Turkey
Republic
Ankara, Turkey
hibrahimmil@gmail.com

Ali GÜVERCİN

İstanbul Gelişim University
Faculty of Economics, Administrative and
Social Sciences, İstanbul, Turkey
aguvercin@gelisim.edu.tr

Extensive Summary

One of the functions of management is audit. Audit is complementary level in management process. Management and audit complement each other.

The process of examination, control, investigation and guidance over public administration and its external partners is called as public audit. Public audit systems consists of audit units, audit staff and regulatory infrastructures. Turkey has a unique and established a public audit system. However, there are problems of Turkish public audit system. To solve these problems there have been some legal amendment activities and similar efforts and also projects and reports have been arranged within the process. The aim of this study is to reveal the analysis and proposed solutions to the problems of the public audit system mentioned in these projects and reports.

Main projects and reports, prepared with the official appointments, are; The VIII. Five-Year Development Plan, The Central Government Organization Research Project Board Report, The Public Administration Research Project General Report, The Turkish Public Administration of Inspection and Internal Audit Research Project and The Neumark Report.

In this study the projects and reports are examined using literature scanning and content analysis method. At the result of this analysis it is emerged that public audit system in Turkey is processing ineffective and inefficient as well as irregular.

Looking at the documents generally, it is seen that there have been similar problems and solution proposals since the beginning.

In general, it has been revealed the problems in the documents such as the absence of independency in public audit, the absence of unity in the legislation, the absence of standard in the reports, the absence of a common system in the structure of audit units, the absence of coordination, cooperation and exchange of information between the audit units, and the absence of well-planned and programmed audits.

The proposals, in the documents, to solve the existing problems are as fallows; regularization of audit services to a single and open system, highlighting the guidance activities, increasing the technical level of auditing, carrying out effectiveness control in addition to the legality control, the use of the performance audit and system-based audit

techniques, creating of audit and report standards, monitoring of audit reports and processing according to the results, the cooperation and coordination between the audit units, fixation of audit independence principle, diminishing uncontrolled areas, controlling the central units too, and carrying out the controls in planned and scheduled basis, creating of audit services classes and giving importance to the academic studies.