

YÖNETİMİN DENETLENMESİNDE ETKENLİK ARAYIŞLARI VE SON GELİŞMELER

M.Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.

*Kamu Yönetimi Bölümü
Araştırma Görevlisi*

GİRİŞ

Bugün denetim sorunu, Türk Kamu Yönetiminin önemli aksaklıkları arasında görülmektedir. Dolayısıyla sorunun çözümü kamu yönetiminin işleyişine büyük katkılar sağlayacaktır. Ancak geçmiş yıllarda olduğu gibi bugün de sorunun çözümüne yönelik çabalar her defasında başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

İnsanları huzursuz eden yolsuzluk, rüşvet, iltimas gibi kamu düzenini sarsacak suçların temelinde denetim sistemindeki yanlışlıklar yatmaktadır. Dolayısıyla insanların desteğini kazanmak isteyen, toplumun refahını, mutluluğunu maksimum seviyeye çıkarmayı amaçlayan iktidarlar, sorunun çözümüne mutlak öncelik vermek durumundadırlar. Ancak ülkemizdeki duruma baktığımızda yıllardır bu sorunun çözümünün devamlı olarak aksatıldığını görüyoruz. Bu alanda başarı sağlanabilmesi için, konuyla ilgili akademik çalışmaların sayıca artırılması ve ilgili makamların dikkatlerinin çekilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminde bu denli öneme sahip denetim fonksiyonu, iş ve işlemlerin yasal ve bilimsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemeler şeklinde tanımlanmaktadır. Yetkili makam adına yapılan bu hizmet, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de devlet teşkilat yapısına paralel olarak örgütlenmiştir. Ait oldukları erkin görev ve yetkilerini yansıtabak şekilde oluşturulmuştur. Yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmenin iç denetimi bahsettiğimiz bu sistemin asli unsurlarını oluşturmaktadır.⁽¹⁾

Hazırlamış olduğumuz bu makalede, Türk Kamu Yönetiminde uygulanan denetim türlerini incelemeye geçmeden önce genel olarak denetim konusunu inceleyeceğiz. Ardından da kurumsal baza inmeden yönetimin denetim türlerini ele alacağız.

(1) DDK, Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, Cumhurbaşkanlığı DDK Yayını, Ankara 1996, S.129.

DENETLEME VE YÖNETİM

Yönetim, bir insan grubunun gövde gücüyle beyin gücünün belirli bir amacı gerçekleştirecek biçimde eyleme geçirilmesi demektir. Bu amaçla bir araya gelen insanların harekete geçirilmesi bir çırpıda olup bitmez. Yönetim sürecini oluşturan çeşitli aşamalar söz konusudur.⁽²⁾ Planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim, Yönetimin bünyesinde bulundurmamak zorunda olduğu fonksiyonlardır. Yönetim süreci de bu unsurlardan oluşur. Bu unsurlar yardımıyla tüm kaynaklar yönetilen kuruluşun amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılır.⁽³⁾ Konumuzun esasını oluşturan denetim fonksiyonu, yönetim sürecinde önemli ve vazgeçilmez bir işleve sahiptir.

A- DENETİMİN ANLAMI, KAPSAMI VE SEBEPLERİ

Yönetim bilimciler genellikle denetimi, planlanan amaçlara erişilip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü şeklinde tanımlamaktadırlar.⁽⁴⁾ Bu tanıımı göz önünde bulundurursak denetim için üç temel şart tespit edebiliriz:

a) Denetimin yapılabilmesi için ilk şart, kabul edilmiş planların, verilmiş emirlerin veya belirli şekilde konulmuş ilkelerin bulunması gereğidir. Örgüt içinde yönetici bunlardan astları haberdar edebilmek için genelge, sirküler gibi emir veya uyarıcı nitelikte yazılar gönderebilir.⁽⁵⁾

b) Denetimin ikinci şartı, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunmasıdır. Yönetimin faaliyetinin etkenliği hakkında ayrıntılı açıklamayı etkenlik ve verimlilik denetimini incelerken yapacağız.

c) Denetimin üçüncü şartı ise, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimse veya organın varlığıdır. Denetim müfettiş, amir, vb. tarafından bireysel yapılabildiği gibi yasama ve yargı denetiminde olduğu gibi birden çok kişi tarafından grup halinde de yapılabilir.⁽⁶⁾

Sayıdığımız bu şartları içeren denetim fonksiyonunun iki amacı vardır. Bunlardan birincisi örgütün dengesini korumaktır. Bundan dolayı yönetici örgütün belirlenmiş sınırlar içerisinde çalışması için çaba sarf eder.⁽⁷⁾ Denetimin ikinci amacı da düzeltme amacıyla kusurları göstermek, bunların

(2) C. Mıhçıoğlu, Yönetim Bilimine Giriş, A.Ü. SBF, Tıpkı Basım, Ankara, 1990, S.1.

(3) H. Örnek, "Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri", Denetim, Yıl 6, Sayı 1, Kasım 1991, S.15.

(4) M. Yazıcı, Örgütlenme İlkeleri, 2. Baskı, İstanbul 1978, S. 89

(5) N. Tortop, B. Aykaç, E.İşbir, Yönetim Bilimi, Ankara 1993, S.161.

(6) N. Tortop, a.g.e., S. 162.

(7) T.Üçok, Yönetim İlkeleri, Ankara 1988, S. 195.

tekrarına engel olmak ve böylelikle hedefe doğru ilerlemeyi sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde insan ve malzemeden aynı derecede yararlanılması gerekir. İyi bir yönetici her ikisine de aynı derecede önem vermesini bilen ve her ikisini de denetleyebilen yöneticidir.⁽⁸⁾

Denetimin hangi konularda yapılacağı, kimlerin nasıl denetleneceği geniş anlamda denetimin kapsamı ile ilgilidir.⁽⁹⁾ Daha çok yöneticinin inisiyatifinde olan denetimin sınırlarını belirleme işlevi, örgütün bünyesine de bağlı olarak zamanın değerlendirilmesinden, örgüt içerisinde israfa uyulup uyulmadığına kadar birçok unsuru kapsayacak şekilde kullanılabilir.

Denetimin sebeplerini tespit etmek istediğimizde, karşımıza örgüt bazında denetim ve idari denetim şeklinde bir ayrım çıkmaktadır. İdari denetim daha çok kamu görevlilerinin keyfi hareket etmelerini engellemek, makamlarını kişisel çıkarları için kullanmamalarını sağlamak, idari işlem yaparken kamuoyunun eleştirilerini de dikkate almalarını sağlamak gibi sayısını çoğaltabileceğimiz nedenlerden dolayı yapılmaktadır.⁽¹⁰⁾ Örgüt bazında yapılan denetimde temel amaç ise, daha önce de belirttiğimiz gibi, belirlenen hedeflere en etken ve verimli şekilde ulaşabilmek için gerekenlerin yapılmasıdır.

B- DENETİMİN AŞAMALARI VE ARAÇLARI

a) Planlama Aşaması: Planlama teşkilatla ilgili amaç ve hedefleri belirleyerek, bunlara ulaşacak hareket şekillerini önceden tespit etmektir. Denetim için gerekli planlama, kamu kuruluşlarının amaç ve hedefleri doğrultusunda yapılır. Bu amaç ve hedefler yönünden denetim; raporlar, bütçe, iş planları, maliyet analizleri, teşkilât şemaları ve özlük işlerinden alınan bilgilerle sağlanır. Saydığımız bu bilgi kaynakları denetim noktalarındaki standartları göstermektedir. Denetim işlemi, çalışmalar sonucu elde edilen sonuçlarla, belirttiğimiz stratejik denetim noktalarındaki standartların karşılaştırılması ile başlar.⁽¹¹⁾ Ancak denetim noktası, amaç ve hedefte meydana gelecek sapmaları, denetimin gerekli olduğu anda ortaya çıkarabilmelidir. İzleme ve rapor verme açısından ekonomik olmaları ve sonuçlarının ölçülmesi kolay olmalıdır. Ayrıca denetim noktası belirlenirken ölçülmesi kolay olan somut sonuçlar yanında, yönetici yeteneklerini geliştirici çalışmalar gibi soyut olanlar üzerinde de durulmalıdır.⁽¹²⁾

(8) R. Podol, Sevk ve İdarenin Esasları, TODAİE 1962, S. 9-10.

(9) N. Tortop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", AİD, C.7, S.1, Mart 1974, S. 28.

(10) E. İsbir, Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi, Ankara 1973, S.3.

(11) N. Tortop, a.g.e., S. 163.

(12) K. Sürgit, "Yönetimde Kontrol", AİD, C. 2, Sayı.1, Mart 1969, S.48-50.

b) Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması: Denetimin bu aşamasında, astların bir önceki aşamada belirttiğimiz standartlara ne derece uydukları tespit edilmeye çalışılır. Bunun için yöneticiler kendilerine göre farklı yöntemler uygulayabilirler. Sadece istisnai durumların veya belirli hususların kendilerine bildirilmesini isteyebilirler. Astlarla kişisel ilişkiye girerek, sözlü bilgiler almak suretiyle denetimde bulunabilirler.

c) Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması: Karşılaştırma tamamlanmış olan eylem ve işlemin, daha önceden belirlenen standartlara ve yapılan planlara uygunluğunun tespit edilmesidir. Örgüt içerisindeki bilinmeyen olaylar, ihmaller, belirsizlikler ve insandan kaynaklanan hatalar nedeniyle, biraz önce belirttiğimiz iki aşama sonrasında belirlenmiş amaçlara ulaşılmamış olabilir. Bundan dolayı etken bir denetim için üçüncü aşamada düzeltici eyleme başvurulmalıdır.⁽¹³⁾ Yapılan hatalar belirlenmeli ve tekrarlanmamları için gereken tedbirler alınmalıdır.

Belirttiğimiz bu üç aşamada görüldüğü gibi, örgüt içi denetimde başarıya ulaşılması büyük ölçüde yöneticiye bağlıdır. Yönetici denetimin her aşamasında, kullanılan her yöntemde (bu yöntemleri; işlem başlamadan önce yapılan ön kontroller, bir işlem sırasında ortaya çıkabilecek sapmalarda istenen sonuçlara götürecek düzeltmeleri yapmayı sağlayan düzeltici kontroller, işlemin belirlenmiş standartlara uyup uymadığını ölçen evet-hayır kontrolleri ve elde edilen sonuçların daha önce yapılmış olan planlara ve saptanan standartlara uygun olup olmadığını ölçen işlem sonrası kontroller şeklinde özetleyebiliriz.⁽¹⁴⁾ etkenliğini hissettirmelidir.

Örgüt içinde denetim bu aşamalardan geçerken çeşitli araçlardan yararlanılır. İş akımının incelenmesine olanak sağlayan iş dağıtım belgeleri, işin akışının denetiminde önemli olan iş durum diyagramları, dairelerin yerleşme biçimini gösteren çizelgeler, örgüt yapılarını gösteren örgüt şemaları, yapılacak işin yapılış biçiminin sayı ve niteliklerinin belirlenmesinde kullanılan iş gerekçeleri, istatistik, üretim, verimlilik, personel devam kartları ve imza kartonları,⁽¹⁵⁾ denetim yapılırken yararlanılan araçlardan bazılarıdır.

C- DENETİMDE ZAMAN VE SÜREÇ

Denetimde zaman denilince, denetlemenin hangi zamanlarda yapılacağı akla gelir. Prensip olarak denetleme uygun aralıklarla yapılmaz. Ne fazla sık ne de seyrek olmalıdır. Bunun gerçek derecesini saptamak, kuruluşun yapısına göre, o kuruluşun başında bulunan yöneticiye düşen bir görev-

(13) N. Tortop, a.g.e., S. 163.

(14) T.Üçöz, a.g.e., S.200.

(15) N. Tortop, a.g.e., S. 29.

dir. Aşırı derecede sık yapılan denetlemeler personelde rahatsızlık uyandırır, her işi yönetici için yapıyormuş duygusuna kapılmalarına neden olur.⁽¹⁶⁾

Denetim zamanından hareketle denetim sürecini incelediğimizde, karşımıza üç kategorinin çıktığını görüyoruz. Bunlardan ön denetimde, denetim söz konusu eylem ya da işlem gerçekleştirilmeden önce yapılır. Bu şekilde kararlar uygulamaya konulmadan ortaya çıkabilecek istenmeyen sapmalar önlenabilir, sınırlanabilir. Eylem veya projenin uygulanması sırasında yapılan denetime ise anında denetim denilmektedir. Anında denetimde sürecin çok belirgin olduğunu söyleyebiliriz. Bu süreçte ortaya çıkan sonuçların ölçülüp, standartlarla karşılaştırılması yapılabilir, doğrulayıcı eyleme başvurulabilir. Denetim zamanını incelerken karşımıza çıkan üçüncü kategori de sonradan denetimdir. Bu denetim türünde, yöneticiye aksaklıkları ortaya çıkarıp, gelecekte tekrarlanmamaları için tedbir alma olanağı tanınmaktadır. Ancak bu denetim türünün olumsuz yönü, başvurulacak doğrulayıcı eylemin geçmişte yapılan yanlışlıkları telafi etmede etkisiz kalabileceği ihtimalinin her an bulunmasıdır.⁽¹⁷⁾ Böyle bir durumla karşılaşıldığında, meydana gelmiş hataların olumsuzluklarının giderilmesinde bir defa daha yöneticinin yetenekleri devreye girecektir.

Ç- DENETİMİN TEKNİKLERİ

Örgüt içinde denetim yapılırken uygulanan yöntemleri denetim teknikleri başlığı altında ele alacağız. Genel olarak uygulanan denetim türlerine göre kullanılan yöntemler değişebilir. Çeşitli yazarlarca denetim türleri farklı şekillerde ele alınmıştır. Örneğin Gournay, teknik-idari, karardan önce-karardan sonra, evrak üzerinde-mahallinde, tek taraflı-çekişmeli (denetime tabi kimseye zorunlu olarak denetimi yapanın raporunun bir örneği ulaştırılır ve isterse savunmasını gönderebileceği bildirilir), ferdi-kolektif denetimler şeklinde sınıflandırma yapmış.⁽¹⁸⁾ Biz burada farklı denetim türlerini göz ardı ederek, genel olarak denetimde uygulanacak teknikleri açıklayacağız.

a) Personelin değerlendirilmesi: Bu konuda iki temel görüş bulunmaktadır. Klasik görüş, çalışanların sadakati, çalışma hırsı, görünüşü, çevresiyle olan ilişkileri gibi subjektif niteliklerinin değerlendirilmesini savunur. Modern görüş ise subjektif niteliklerden çok, değerlendirmenin çalışmaların sonuçlarına göre yapılmasını savunur. Sonuçlar ile daha önce belirlenen hedeflerin uygunluğu ölçülür.

(16) Aynı Kaynak, S. 29.

(17) T. Ergun- A.Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, 1992, S. 337-338.

(18) B. Gournay, Yönetim Bilimine Giriş, (Çev.İhsan Kuntbay) TODAİE, 1971, S.93-98.

b) Personelin sınıflandırılması ve iş planlarının hazırlanması: Örgüt içinde herhangi bir karmaşanın yaşanmaması için çalışanların görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflandırılmaları gerekmektedir. Ayrıca faaliyetlerin istenen düzende sürmesi için personelin yapması gereken işleri gösteren iş planları da hazırlanmalıdır.

c) İdari el kitapları: Örgüt içinde çalışanların çalıştıkları birim içerisindeki yerlerini ve konumlarının önemini bilmelerini kolaylaştırmak için kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, bülten gibi yazılı metinleri kapsayan idari el kitapları hazırlanır. Söz konusu kitaplar örgütle ilgili olarak ne kadar çok öz bilgi içerirse, çalışanlar tarafından o kadar çok ilgi görür, denetimde bulunacak kimselere o derecede büyük kolaylık sağlanır. Bir el kitabında genellikle görevler, teşkilatın izlediği kamu hizmeti politikası, hizmetin yürütülmesi ile ilgili usuller ve memuriyet kademeleri ile ilgili bilgiler yer alır.

ç) Ast üst toplantıları: Yöneticiler ile alt tabakada çalışanlar arasında zaman zaman yapılan toplantılar, örgüt içinde mevcut sorunların ortaya çıkarak çözölmelerini sağlar. Bir işbirliği ortamı doğurur. Yönetici bu olaktan yararlanarak denetim fonksiyonunun yerine getirilmesinde daha etkili olur. Ancak toplantılarda tek taraflı davranılmamalı, astların görüşlerine, düşüncelerine önem verilmelidir.⁽¹⁹⁾ Bu şekilde karşılıklı iletişim sağlandığı takdirde, her iki taraf için de örgüt amaçlarına ulaşma oranı artacaktır.

D- YÖNETİM KURAMLARININ DENETİM SÜRECİNE BAKIŞ AÇILARI

Genel olarak denetim sürecini ele aldığımız çalışmamızın bu bölümünde, yönetim kuramlarının denetim sorununa bakış açılarını incelememizin nedeni, örgütlerde uygulanacak denetimin nedeni, o örgütte egemen olan yönetim anlayışına göre değişiyor olmasıdır.

Mcgregor'un teori X diye adlandırdığı geleneksel teoriye göre, örgütü oluşturan üyelerin çoğu doğaları gereği tembel, az çalışmak isteyen, sorumluluktan kaçınan, kendi çıkarlarını yücelten bencil kişilerdir.⁽²⁰⁾ Dolayısıyla örgütün hedeflerine ulaşmasının en verimli yolu, çalışanları hiyerarşik bir düzen içinde uzmanlaştırmak ve çalışmalarını tek elden planlayıp kontrol etmek suretiyle örgüt üyelerini kişisel çabalarını yönlendirmek, güdülendirmek, davranış biçimlerini örgütsel amaçlara uyacak şekilde değiştirmektir.⁽²¹⁾

(19) N. Tortop, a.g.e., S. 170

(20) T. Ergun, A. Polatoğlu, a.g.e., S. 339

(21) C. Kozlu, Kurumsal Kültür, İstanbul, 1984, S. 19.

Neoklasik yönetim kuramı, geleneksel yönetim kuramı ile aynı doğrultuda, üstlerin rolünün yöneltme, planlama ve denetleme, astların rolünün ise kendilerine verilen emirleri yerine getirme olduğunu belirtir. Ancak üst ast ilişkisinde otokratik ve kişiselikten uzak davranışlar, astların ait olma, tanınma, destek görme gibi temel gereksinimlerinin doyumunu engellemekle ve bu ihtiyaçlar örgüt dışında giderilmeye çalışılmakta, sonunda astların verimi düşmektedir. (22) Bunun bariz örneği olarak, bütçe ve benzeri denetim gereçlerinin, çalışanların kendilerini yönetime bağlı, pasif ve itaatkar, hissetmelerine neden olabildiği söylenmektedir. Bütçe uygulaması sonucunda kişilerin baskı gördüğünü, daireler arası anlaşmazlıkların çıktığını, psikolojik rahatsızlıklar ve çalışma çevresinde denetim eksikliklerinin görüldüğü gözlenmiştir. (23)

Modern yönetim teorisi ise, diğerlerinden farklı olarak denetimi, ast ve üst'ün ortaklaşa düzenleyip gerçekleştirdiği bir süreç olarak görür. Denetime temel oluşturacak hedef ve standartlar, astların ve üstlerin katılacağı ortak bir planlama ile düzenlenmeli, hedef ve standartlar kesin olarak saptanmalı, bunlardan sapmaların olabileceği ise önceden kabul edilmelidir. Bu süreçte alınacak kararlar çalışanlara açık olmalı, astlara kendi birimleri etkileyecek kararlar verebilme imkanı tanınmalıdır. (24) McGregor'un teori Y'de belirttiği gibi burada ana ilke bütünlüştür. Gereken koşullar yaratıldığı takdirde örgüt mensuplarını kişisel amaçları ile örgütün amaçları özdeşleştirebilir. Kişi örgütün amaç doğrultusunda azami gayret göstermek suretiyle temel kişisel ihtiyaçlarını da tatmin edebilir. (25)

Genel olarak denetimi bu şekilde inceledikten sonra, bir değerlendirme yapacak olursak, örgüt içinde denetimin ne derece önemli olduğunu sık sık vurgulanması gerektiğini söyleyebiliriz. Bu derece önemli olan denetimin, H. Fayol'un da belirttiği gibi her şeye, maddelere, kişi ve eylemlere uygulanması gerekmektedir. (26) Söz konusu uygulamayı yaparken yöneticiye büyük görev düşmektedir. Yönetici örgüt içinde bu süreçte başarılı olabilmek için kendine göre bir denetim sistemi geliştirmelidir. Bunu yaparken, denetim fonksiyonunun örgütün hangi bölümünde en iyi şekilde uygulanabileceği, denetimde hız ve sadeliğin sağlanması, denetim yapısının kişilerin güdülenmesi üzerinde etkisi gibi hususlar üzerinde durulmalıdır. (27) Yöne-

(22) T. Ergun, A. Polatoğlu, a.g.e., S. 340

(23) E. Leornad., A. Sproat, Örgüt Kuramı ve Politikası (Çev.Gencay Şaylan), TODAİE; 1972, S. 79

(24) T. Ergun, A. Polatoğlu, a.g.e., S. 340

(25) C. Kozlu, a.g.e., S. 20-26.

(26) Y. Ertekin, Örgüt İklimi, TODAİE, 1978, S. 147.

(27) W, Newman, Sevk ve İdare, (Çev.Kenan Sürgit) TODAİE; 1979, S. 535 vd.

ticinin denetimin örgüt içinde ne derece önemli olduğuna kendisini inandırması da, başarının sağlanması için gerekli olan diğer unsurlardandır. Ülkemizde özellikle kamu yönetimimizde denetim sürecinde hedeflere ulaşılma oranının düşük olmasına rağmen, yapılan bir araştırmada⁽²⁸⁾ özellikle üst düzey yöneticilerin denetim işlevine büyük önem verdikleri belirlenmiştir. Buna rağmen başarı sağlanamıyorsa, bunun nedenini yukarıda belirttiğimiz denetim sürecine gerektiği gibi uyulamadığı ve gerekli altyapının (örgütsel ve sosyal) sağlanamadığı sonucunda bulabiliriz.

E. YÖNETİMİN DENETLENME BİÇİMLERİ

Parlamente demokrasilerde kamu yararının en iyi biçimde gerçekleşmesini sağlayabilmek, kamu çıkarını savunabilmek ve kamu kudreti karşısında kişi hak ve özgürlüklerini koruyabilmek amaçlarıyla, siyasal iktidarlar yoğun bir denetime tabi tutulmuşlardır. Bu kadar önemli işlevleri olan denetim elbette ki birçok açıdan sınıflandırılmaktadır.

Denetimi yapan organ açısından en genel sınıflandırma; yasama organının ve yargı organının yaptığı denetim ile yürütme organının kendi kendine yaptığı denetim ayrımıdır.⁽²⁹⁾

Denetimin konuları açısından; örgüt yapısı ve başarısı, yönetimin araçları ve yönetimin personeli üzerinde sürdürülen denetim, idari denetim, personel denetimi, mali denetim biçiminde bir sınıflandırma yapılabilir.⁽³⁰⁾ Denetimin nitelikleri açısından da, hukuka uygunluk veya biçimsel denetim ve etkinlik denetimi biçiminde bir ayrıma gidilebilir.⁽³¹⁾

Denetimin amaçları göz önünde bulundurulduğunda, sorumluları aramaya yönelik klasik denetim, sorunları gidermeye yönelik reformcu çağdaş denetim⁽³²⁾ şeklinde bir sınıflandırma bulunmaktadır.

(28) C.Cem, Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri, TODAİE, 1976, S.86-94.

(29) Ayr.İçin Bkz. S. Köksal, TBMM Adına Denetim ve Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri, TODAİE, 1971, S. 52 vd.

(30) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, (MEHTAH), Ankara, 1966, S. 104.

(31) Ayr. İçin Bkz. S. Köksal, Sayıştayın Görev Alanı, Ankara, 1973, S. 200 vd.

(32) Ayr. İçin Bkz. N. Gündüz, "İdari Reform ve Sayıştay", Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, S. 166, Ankara, 1973.

Denetimin zamanlaması açısından ise karardan önce ve karardan sonra denetim şeklinde bir ayırım yapılırken,⁽³³⁾ denetimin sonuçları açısından ise idarî, yargısal ve siyasal kararlar almaya yönelik denetim biçiminde bir sınıflandırma da⁽³⁴⁾ yapılabilmektedir.

Yönetimin denetlenme türlerini inceleyeceğimiz bu bölümde, genel kabul gördüğünü düşündüğümüz bir sınıflandırmayı ele alıp inceleyeceğiz.

1. POLİTİK DENETİM

Yönetim üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri, siyasi organlara yapılanlardır. Demokratik sistemlerde siyasi kurum ve kişiler halkı temsil ederlerken kendilerine siyasi organlarca verilen yetkileri kullanırlar. Gerçek yetkinin kalbi siyasi organlar olduğu için, söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetleyerek yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı da bu organlardadır.⁽³⁵⁾

Politik denetim genellikle yasama organları tarafından yapılır. Yasa önerileri tartışılırken, ödenekler ayrılırken veya diğer zamanlarda yöneticilere sorular sorularak kurallara uygun hareket etmeleri sağlanır. Bu süreçte ilgililer dinlenir, çalışmaları beğenilmezse yasalarda değişiklik yapılabilir.⁽³⁶⁾

Yasama organı denetimini yaparken kendi içinde oluşturduğu ihtisas ve araştırma komisyonlarından yararlanır. Meclis genel kurulunun üye sayılarının çokluğundan dolayı konuları derinlemesine inceleyememesi ve uzmanlık ihtiyacı bu tür komisyonların kullanımının gün geçtikçe artmasına sebep olmuştur.

Bürokrasinin denetlenmesinde yasama organının etkinliğini sağlayan diğer bir unsur da milletvekillerinin yaptığı seçmen hizmetleridir. Her milletvekili, kendisini Meclis'e taşıyan seçmenlerin sorunlarının çözümlemesiyle uğraşırken kamu yönetimindeki sorunlarla da yüz yüze gelirler. Sorunların olumsuz sonuçlarıyla karşı karşıya kalmaları çözümler için daha aktif olmalarını sağlamaktadır. Vatandaşlar, milletvekillerinin yanında TBMM'de kurulan Dilekçe Komisyonuna başvurarak da siyasi denetimi başlatabilir. Söz konusu durum 1982 Anayasası 74. maddesinde düzenlenmiştir. Dilekçeler konusunda Meclis'in vermiş olduğu kararlar hükümeti bağlayıcı değil-

(33) B. Gournay, a.g.e., S. 95

(34) A. İnan, "Sayıştay İle İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkiler", AİD, C. 15- Sayı.1, Mart 1982, S.74.

(35) B. Eryılmaz, "Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", TİD, Y:66, Sayı.402, Mart 1994.

(36) N. Tortop, a.g.e., S. 175

dir. Ancak uygulamada hükümetler Meclis'in dilekçelerle ilgili olarak aldığı kararlara uyarlar. Çünkü aksi takdirde Meclis diğer denetim yollarını harekete geçirebilir.⁽³⁷⁾ Diğer denetim yollarının yaptırımlarının daha ağır olacağı aşîkardır.

Ancak günümüzde, yasama organının elindeki bürokrasiyi denetleme araçlarını iyi kullanamadığı kabul edilmektedir. Son yıllarda devlet faaliyetlerinin sayı ve nitelik bakımından artması, Parlamentoların iş hacimlerini genişletmiş ve dolayısıyla verimlerini düşürmüştür. Bu fırsattan yararlanmak isteyen hükümetler de kanun hükmünde kararnameleri kullanarak etkinliklerini artırmaya çalışmışlardır. Uluslararası ilişkilerde hızlı karar vermenin gerekliliğı ve az sayıda muhatabın bulunma zorunluluğı, yasama organlarının yürütme organları karşısında üstünlüklerini kaybetmelerine sebep olmuştur. Yasama organının rolü, bürokrasi ve hükümetin yasalara ters düşen eylem ve işlemlerine karşı tetikte hazır bekleyen bir makam niteliğindedir.⁽³⁸⁾ Yasama organının denetiminde diğer bir güçlük de, genelde denetime tabi olanların bilgi ve demec vermelerinin çeşitli şartlara bağılı olmasıdır.

Politik denetimi yalnızca merkezde yasama organının yaptığı denetim ile sınırlamak da doğru olmaz. Ülke genelinde il genel meclisleri, belediye meclisleri, belediye başkanlıkları, belediye encümenleri, köy muhtarları ve köy ihtiyar kurulları da politik denetim organlarıdır.⁽³⁹⁾ Bu organlar ilgili oldukları kurum ve kuruluşların çalışmalarını çeşitli şekillerde denetlerler.

2. YÖNETSEL DENETİM

Yönetimin kendi kendine yaptığı denetime, yönetsel denetim adı verilmektedir. Bu denetim türü hiyerarşik denetim ve idari teftiş şeklinde gerçekleşmektedir.⁽⁴⁰⁾ Ayrıca söz konusu iç denetimin yanında, yönetim dışı başka bir kamu kuruluşu tarafından yapılan dış denetim de yönetsel denetim kapsamına girmektedir. Burada iç denetim yollarından hiyerarşik denetim ve idari teftiş türlerini inceleyeceğiz.

Hiyerarşik denetim, örgütlerde kademeleşmeden kaynaklanan üstün ast üzerindeki denetim yetkilerini kapsayan bir yönetsel denetim türüdür. Üstün astlarını denetlemesi, Üstün yönetme görevi içerisindedir.

Hiyerarşik denetimde üst, emri altında olanların yaptıkları işlemleri her zaman denetleyebilir. Asta emir ve yön verebilir. Yönetmeliklerle, ge-

(37) Ş. Karatepe, İdare Hukuku, İzmir, 1993, S. 232.

(38) B. Eryılmaz, a.g.m., S. 74

(39) N. Tortop, a.g.e., S. 176

(40) N. Tortop, a.g.m., S. 32

nelgelerle işlem yapılmadan önce de denetimde bulunabilir. Üstün yaptığı denetim elverişli ve hukuka uygunluk açısından olabilir. İşlem yapıldıktan sonra da denetim uygulanabilir. Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın işlemlerini uygun bulabilir, geciktirebilir veya iptal edebilir.⁽⁴¹⁾ Ancak üst astın yerine geçerek onun yaptığı bir işlemi iptal ederek başka bir işlem yapamaz. Üst ayrıca denetim yaparken kademe atlayamaz.⁽⁴²⁾ Örgüt içi hiyerarşik yapıya mutlaka uymalıdır. Aksi takdirde örgüt içinde komuta birliği ilkesi de zedelenir.

Diğer bir yönetsel denetim türü de idari teftiştir. Her kademedeki memurların, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesine idari teftiş diyoruz. Biraz önce belirttiğimiz hiyerarşik denetim ile, idari teftiş arasında ilk bakışta benzerlik olduğu düşünülebilir. Ancak aralarında önemli farklılıklar vardır. En başta, idari teftiş yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılır. Bundan dolayı, hiyerarşik denetime göre idari teftiş, yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmet niteliğindedir.⁽⁴³⁾ Yönetim bilimiyle ilgili temel eserlerde bu konudaki kavram karmaşasını gidermek için, idari teftiş ile ilgili bazı kavramların anlamlarını netleştirildiğini görüyoruz. Denetimle birlikte kullanılan murakabe, bakma göz altında bulundurma anlamına gelirken, denetleme ise bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek demektir. Bu iki kavrama benzeyen teftiş de, gereği gibi sorup araştırma, bir şeyin doğruluğunu bulmak için her tarafı arayıp tarama, muayene ve kontrol şeklinde tanımlanmıştır. Denetim ve teftiş kelimelerine, yönetim bilimindeki teknik anlamları ile bakacak olursak, aralarındaki fark daha net görülür. Yönetim yapımızda, soruşturma açarak, faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesine teftiş denilirken devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan mekanizmaya denetim denilmektedir.⁽⁴⁴⁾ Dolayısıyla denetimin genel, teftişin ise biraz daha özel anlam içerdiği buradan açık olarak görülmektedir.

3. YARGI DENETİMİ

Bürokrasi üzerinde bir başka kurumsal denetim aracı da yargıdır. Yargı denetiminde temel amaç, yönetilenleri idare karşısında korumaktır. Yönetimin yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine

(41) Ş. Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, 1992, S.291.

(42) N. Tortop, a.g.e., S. 173

(43) Aynı Kaynak, S.174

(44) N.Tortop, a.g.e., S.159.

kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır.⁽⁴⁵⁾ Bu denetim çeşidinde, yönetilenlerin idarenin hukuk kurallarına uymasını sağlamak için yargı organlarına başvurma hakkı vardır. Denetim sonucunda, yönetimin yanlış uygulamaları belirlenirse çeşitli yaptırımlar uygulanır. Bundan dolayı, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde olduğu gibi fertlerle devlet organları arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde de en etkili çözüm yargı denetimidir.⁽⁴⁶⁾

Yargı denetiminin sakıncalı yanı, denetimi yapan organların yönetilenlerin çıkarını yönetimin çıkarından üstün tutarak, yönetime yabancı kalmalarıdır. Ayrıca idarenin takdir yetkisi gibi teknik ve karmaşık bir alanda değerlendirme yapacak olan yargıç, hukuka uygunluk denetimini yerindelik denetimine kaydırabilme endişesiyle çekingen davranabilmektedir.⁽⁴⁷⁾

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, yönetim teşkilatının birçok incelik ve özelliği olduğu ve ancak bu incelik ve özelliklerinin bu alanda uzmanlaşmış idari yargı organlarıncı değerlendirilebileceği görüşüne dayanan ve özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde görülen idari yargı sistemidir. İdari Yargı adını verdiğimiz bu uzmanlaşmış denetim türünde, bir uyuşmazlık çıktığında bir yandan idarenin etkinliği, idari hizmet ve faaliyetlerinin düzenli işlemesi gereği gözetilirken, bir yandan da bu işleyişin hukuk kuralları dışına çıkmamış, kamu yararından yapmamış olması aranır.⁽⁴⁸⁾

Yargı denetiminde ikinci sistem de, özellikle İngiltere ve Amerika'da görüldüğü için Anglo-Amerikan sistemi de denilen, yönetimin vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olmasını, uyuşmazlıkların normal mahkemelerde çözülmesini öngören denetim türüdür. Bu denetimin uygulandığı ülkelerde sivil yargıdan ayrı idari mahkemeler yoktur.⁽⁴⁹⁾ Yargı denetiminin etkililik derecesinin yüksek olmasına rağmen, işlemlerin karmaşıklığı, hukuk bilgisi gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargının, bürokrasinin denetlenmesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.⁽⁵⁰⁾ Ayrıca yargı denetiminin sınırlılıkları da etkililik derecesini etkilemektedir. Söz konusu denetimin yalnız yöneticilerin aldığı kararlar için işlemesi, onların eylemde bulunmadıkları halleriyle ilgili olmaması, mahkemelerin çok sayıda olan yönetsel kararı ayrıntılı incelemeye al-

(45) A. Örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul, 1991, S.270-280.

(46) Ş. Karatepe, a.g.e., S. 238

(47) T.Tan Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE, 1984, S.212,

(48) Y. Yayla, İdare Hukuku, İstanbul, 1985, S. 35

(49) N. Tortop, a.g.e., S. 179.

(50) B. Eryılmaz, a.g.m., S. 85.

masının yönetim sürecini yavaşlatabilmesi hatta durdurabilmesi, kanun yollarının yetersizliği⁽⁵¹⁾ gibi sınırlılıklar, yargı denetiminin etkisini azaltmaktadır.

4. BASKI GRUPLARI VE KAMUOYUNUN DENETİMİ

Bürokrasinin denetlenmesine yardımcı olan araçlardan birisi de baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler ve kamuoyudur. Günümüzde yasama organının kamu yönetimine önemli ölçüde düzenleme ve siyasa yapma gücü vermesi, baskı gruplarının kamu yönetimi üzerinde etkili olmaya çalışmalarına sebep olmuştur.⁽⁵²⁾ Ancak bürokrasi dışı bu güç merkezleri örgütlenme eksikliği gibi çeşitli nedenlerden dolayı taleplerini siyasa yapımı sürecinde biçimsel siyasal karar mercilerine etkili bir biçimde iletememektedirler. Dolayısıyla bu taleplerini siyasa uygulama sürecinde, karar uygulayıcılarını yani bürokratları etkilemeye çalışarak yerine getirmek yoluna gitmektedirler.⁽⁵³⁾

Baskı grupları amaçlarını gerçekleştirmek için, değişik yöntemlerle çeşitli faaliyetlerde bulunurlar. Bürokrasi ile ilgili sorunlarını en başta bakan, milletvekili gibi üst düzey yöneticilere iletirler. Mevcut kararları etkilemek veya alınması muhtemel temel kararlar için bilgi almak isterler. Haklılıklarına yönetimi inandırmak için yetkili otoritelere raporlar hazırlattırırlar, yönetimi psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışırlar. Ayrıca idari komisyonlara katılmak suretiyle idarenin içinde yer alırlar. Böylece İdarenin projeleri ortaya konmadan önce bunlardan haberdar olmaktadır ve bunlarla ilgili bilgi toplayabilmektedirler.⁽⁵⁴⁾ Ayrıca baskı grupları yönetim üzerinde etkinlik sağlayabilmek amacıyla özel sektörden kamu kurumuna geçmiş olan yöneticileri de kullanabilmektedirler.

Baskı grupları bu şekilde yönetim üzerinde etkili olurken çeşitli güçlüklerle karşılaşabilmektedirler. Memurlara bağımsızlık teminatı sağlayan statüleri baskı grupları karşısında kolay politize olmalarını engellemektedir.⁽⁵⁵⁾ Özellikle idari kararlar alınırken komisyonların kullanılması ve birden fazla daire veya bakanlığın onayına ihtiyaç duyulması, baskı gruplarının etkenliğini sınırlamaktadır.

(51) H. Simon, D. Smithbug, V. Thompson, Kamu Yönetimi, (Çev. Cemal Mıhçıoğlu), 3. Kitap, TODAİE, 1968, S. 384-386.

(52) B. Eryılmaz, a.g.m., S.87.

(53) Ü.Berkman, Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, 1983, S.61

(54) B. Eryılmaz, a.g.m., S.86.

(55) B. Gournay, a.g.e., S. 280.

Baskı grupları doğrudan yönetimi etkilemeye çalıştıkları gibi, özellikle kamuoyunu hedef alarak dolaylı etkide bulunmak için de çalışırlar.⁽⁵⁶⁾ Bu amaçla kamuoyu ile ilgili olarak kuruluşlar arasında bir köprü görevi gören halkla ilişkiler uzmanlarından yararlanırlar. Söz konusu kişiler çeşitli çıkar gruplarının isteklerinin yönetime ulaştırmakta ve yönetimin yaptığı hizmetleri çeşitli enformasyon araçları ile kamuoyuna duyurmaktadırlar. Kamuoyu, yönetimin işleyişi ile ilgilenir, yolsuzluklara karşı tepki gösterir ve meslek grupları halinde örgütlenme olanağı bulursa, yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici doğrultuda bir denetim sağlayabilir. Kamuoyunun gücünün ve öneminin etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi yasalara aykırı davranışları kısıtlar, böylece diğer denetleme yollarına duyulan gereksinme azalır.⁽⁵⁷⁾ Ayrıca bu şekilde Yönetimin kamuoyu bazında alacağı yoğun destek de başarılı olunmasında önemli bir rol oynar.

5. OMBUDSMAN DENETİMİ

Genelde adli ve idari yargı ayrımının yapılmadığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanmasında, diğer denetim yollarının yanında dilimizde kamu denetçisi anlamına gelen Ombudsman isimli bir kuruma da yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo-Sakson ülkelerinde yaygınlaşan bu kurum ile yönetimin eylem ve işlemleri denetlenmektedir.⁽⁵⁸⁾

Ombudsmanın evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Ancak genel uygulamaya baktığımızda, duyguları incinmiş olan kişilerin hükümet kuruluşlarını, memurlara ve iş görenlere karşı adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak şikayetlerini alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir büro şeklinde tanımı yapılabilir. Ombudsmanın araştırma, eleştirme, düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur.⁽⁵⁹⁾

Tarihte ilk olarak Ombudsman kurumu 1713'te İsveç'te oluşturulmuştur. İsveç Kralı 12. Charles askeri ve diplomatik işlerinin fazlalığından dolayı merkezde güvendiği bir kişiyi, vergi toplayanların, yargıçların ve diğer memurların çalışmalarının denetlenmesi ile görevli kılmıştır. 1809 Anayasası ile Kraliyet Temsilcisi Adalet Şansalyösi yanında Parlamentonun bir

(56) B. Eryılmaz, a.g.m., S. 87

(57) N. Tortop, a.g.m., S.40.

(58) Ş. Gözübüyük, a.g.e., S.296.

(59) H.S. Hansen, "Ombudsman Kavramı", (Çev. Turgay Ergun), AİD, C. 29, Sayı.3, Eylül 1996, S. 195

temsilcisi Yönetimin yasalara uygunluğunu denetlemekle görevli bir ombudsman olarak kabul edildi. 1915 yılında da askeri işler için ayrı bir ombudsman kurumu oluşturuldu. (60) Bazı kaynaklarda İsveç Kralının bu kurumu oluştururken Osmanlı İmparatorluğundaki uygulamalardan etkilendiği belirtilmektedir. Rus yenilgisinden sonra Osmanlı topraklarında kalan İsveç Kralı buradaki uygulamaları görmüş, ülkesinin buradan idare edebilmek için bir ombudsman atama yoluna gitmiştir. (61) Kral böyle bir uygulamaya giderken özellikle Osmanlı, Abbasi, Selçuklu gibi islam devletlerinde bulunan "Dar-ül Adl" (Adalet Evi), "Divan-ı Mezalim" (Haksızlıklar Divanı) gibi haftada en az iki kez toplanan ve halkla yöneticiler arasındaki davalara bakan kurumlardan etkilenmiştir. (62)

Kaynağını Osmanlı İmparatorluğundaki uygulamalardan alan bu kurumun birçok ülkede farklı özellikler taşımasına rağmen, başarılı bir ombudsmanda bulunması gereken özelliklerde ortaklık vardır. En başta böyle bir kurumun mutlaka kanunla kurulmalıdır. Fonksiyonel anlamda görevlerini yerine getirirken mali, hukuki, idari yönden özerk olmalıdır. Merkezi idarenin dışında yer almalı, tarafsızlığını korumalı, halk tarafından kolay ulaşılabilecek ve başvurulabilecek bir makam olmalı, bu makama getirilecek kişilerin uzmanlığından ve tecrübesinden kimse kuşku duymamalıdır. (63) Aksi takdirde bu kurumun tarafsızlığından ödün verebileceğinin düşünülmesi, temel işlevlerinin yerine getirirken büyük sorunlar doğuracaktır.

6. ULUSLARARASI DENETİM

Yönetimin insan hakları açısından uluslararası denetimi diğer denetim türleri arasında ikincil nitelikte olmasına rağmen günümüzde büyük önem kazanmıştır. Özellikle 1982 Anayasasının sözleşmelerin iç hukuktaki etkilerine yönelik getirdiği hükümler, bu denetim türünün yönetim üzerindeki etkilerinin güçlü olmasını sağlamıştır. Bu noktada ülkemizdeki duruma baktığımızda, anlaşmaların iç hukukumuzun bir parçası olduğunu, iç hukukta kendiliğinden uygulanabileceğini, ayrı bir düzenleme yapılmasına gerek olmadığını, anlaşmaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini, Anayasaya aykırı olsalar bile uygulanacaklarını, iç hukuka ve uluslararası hukuka göre yasa ile değiştirilemeyeceğini ve sağladığı hakların ortadan kaldırılamayacağını görürüz.

(60) N. Tortop, a.g.m., S.40.

(61) V. Picki, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun), AİD, C.19, Sayı.1, Mart 1986, S. 37-40.

(62) B. Eryılmaz, a.g.m., S. 79.

(63) S. Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", AİD, C.19, Sayı.1, Mart 1986, S.161.

Sözleşmelerin iç hukukta bu kadar önemli görülmesinin etkilerini, 1950'de imzalanan ve 1954'te onayladığımız Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin özelliklerine baktığımızda çok daha iyi anlıyoruz. Buna göre, sözleşme bireyi uluslararası hukukta hak sahibi yapmaktadır. Bireysel başvuru hakkı sözleşmenin temel dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Üye devletlere, sözleşmeciler diğer devletlerin sözleşmeye saygılı olup olmadıklarını denetleme görevi verilmektedir. Ancak bu sözleşmenin sağladığı güvence ikincildir. Bireyin öngörülen güvencelerden yararlanabilmesi için iç hukuk yollarını tüketmesi gerekecektir. Bu süreçte yönetimin uluslararası denetimine temel veriler oluşturacaktır.

Sözleşmeye göre insan haklarının korunması "İnsan Hakları Komisyonu", "İnsan Hakları Divanı", ve "Bakanlar Komitesi" tarafından sağlanmaktadır.

Komisyon ile Divan, insan haklarını korumak amacı ile sözleşmeyle kurulmuştur. Bakanlar Komitesi ise Avrupa konseyinin genel karar organıdır. İnsan Haklarının korunmasında ilk başvuru yeri olan, soruşturma ve inceleme organı İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan raporun, şikayet edilen devlet için uyması zorunlu karar durumuna gelebilmesi için, siyasal bir organ olan Bakanlar komitesince uygun bulunması veya yargısal bir organ olan Divana götürülüp, konunun Divanca karara bağlanması gerekir. Bakanlar Komitesi, Komisyon raporu üzerine aldığı kararları veya Divanca alınan kararların ilgili devletlerce yerine getirilmesini sağlar.⁽⁶⁴⁾

Yönetimin bu şekilde uluslararası organlarca denetimi önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmeciler devletin, ilgili organların nihai kararlarına uymamaları karşısında ağır yaptırımlara maruz kalabilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun ötesinde ülkenin dış itibarı da zedelenmektedir. Bundan dolayı uluslararası denetim mekanizmalarının işletilmesine yönelik kişisel girişimlerin artması ve bu bilincin toplum içinde yerleşmesi, yönetimin işle-yişinde hukuka uygunluk ve kişisel haklara saygı açısından büyük gelişmelere yol açacaktır.

7. ETKENLİK VE VERİMLİLİK DENETİMİ

Yönetimde etkenlik ve verimlilik denetimi denildiği zaman yönetimin rasyonellik ölçüsü gündeme gelmektedir. Bu ölçülerden birincisi olan etkenlik; her yönetimin belirli bir zaman dilimi içinde bir takım hedeflere ulaşmak için karar verme, plan yapma, harekete geçme ve faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını araştırma çabaları olarak tanımlanabilir. Yönetimin ikinci rasyonellik ölçüsü verimlilik ise yönetimin elindeki kaynakları, imkanları ve zamanı en ekonomik şekilde ve en fazla faydayı sağlayacak şekilde kullanması şeklinde tanımlanabilir.⁽⁶⁵⁾

(64) Ş. Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Ankara, Eylül 1991, S. 264-291.

(65) E.Eren, Yönetim ve Organizasyon, İstanbul, 1993, S.4

Devletin görev ve sorumluluklarının artıp, sosyal devlet anlayışının gelişmesi sonucunda, başlangıçta sadece hukuka uygunluğu kapsayan denetimde amaç faktörü içerisine, kalkınma planlarına uygunluk ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması kavramları da girmiştir. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde devletten beklentilerin artması ancak buna rağmen kamu kaynaklarında yeni artışların sağlanamaması ve bu süreçte görülen savurganlık halkın bu sorunlara karşı duyarlılığını artırmıştır. Bu durumda program bütçe, etkinlik ve verimlilik denetimi tekniklerinin gelişimi ve yaşama geçirilişi hız kazanmıştır. (66) Bu sürece hız kazandıran diğer bir etmen de hukuka uygunluk denetiminin olumsuzlukları olmuştur. Hukuka uygunluk denetiminde daha az hizmet sunan daha az hataya düşeceğinden az hizmet sunan kamu görevlisi daha başarılı görülebilecektir.

Yalnızca yapılanı konu alan ve yapılmayanı göz ardı eden bu denetimin biçimi iş başarısını ölçmediğinden yapılmayan kamu hizmetleri için sorumluluk da getirmeyecektir. Bu şekil olumsuzluklara sahip olan denetim türü, düzenli ve verimli çalışması gereken bir kamu yönetiminde mutlaka yeni boyutlar kazanmalıdır. Denetimin bu boyutları, örgüte verilen amaç ve hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini, kaynakların verimli ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını, amaç ve hedeflerden sapmalar varsa bunların nedenlerini hatta önceden belirlenen hizmet ölçütlerinin amaca uygunluğunu araştırıp tartışmak ve her türlü düzeltme önlemlerini önermek olarak belirleyebileceğimiz işlevleri içermelidir. Bu işlevler ise denetimin etkinlik ve yerindelik boyutunu oluşturmaktadır. (67) Ancak buradaki amaçlar ile etkinlik kriteri karıştırılmamalıdır. Hedefler gayri meşru ya da gayri ahlaki olabilir. (68) Amaçların meşruluk veya ahlakilik boyutu örgüt bazında düşünülmelidir.

Konumuzun başında etkinlik ve verimlilik denetiminin gelişiminin program bütçe sisteminin gelişimi doğrultusunda gerçekleştiğini belirtmiştik. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası yaygınlaşan program bütçe sistemi, etkinlik ve verimlilik denetimi içinde yararlı olan bazı yöntemler ve teknikler geliştirmiştir. Hizmet planlaması, hizmet programlaması, hizmet bütçeleme ve sistem analizleri bu yöntemlerden bazılarıdır. Ayrıca sistem analizi tekniklerinden maliyet-fayda, maliyet-etkinlik, iş yükü ve işlem analizleri de etkinlik ve verimlilik denetimine temel oluşturacak verilerin elde edilmesinde kullanılmaktadır. (69)

(66) A.İnan, "Etkinlik Denetiminin Sayıştay'da Gerçekleştirilme Koşulları", AİD, C. 17, Sayı.4, Aralık 1984, S.94.

(67) R.M.Tapan, "Etkinlik Denetiminde Başvurulacak Standartlar Önceden Belirlenmeli", DENETİM, yıl.5, Sayı.53, Mayıs 1990, S.16.

(68) T. Dereli Organizasyonlarda Davranış, İstanbul, 1985, S. 13.

(69) A.İnan, a.g.m., S.95.

Günümüzde denetimin en etkili biçiminin yönetilenler eliyle yapılabileceği genellikle yaygın bir görüştür. Yukarıda belirttiğimiz program bütçe ve sistem analizi tekniklerinin yanında yönetimde açıklık, yönetime katılma, bürokrasinin temsil niteliğinin geliştirilmesi ve resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin diğer çağdaş araçlarındandır.⁽⁷⁰⁾

Etkenlik ve verimlilik denetiminden çok daha iyi sonuç alabilmek, belirttiğimiz tekniklerin kullanılmasının yanında, seçimle işbaşına gelinen makamların sayısının artırılması ve yönetime katılma olgusuna mümkün olduğunca daha çok fırsat tanınması ile sağlanabilecektir. Güçlerini halktan alan seçilmişler, yönetime katılanlar ile sağladıkları işbirliği oranında görevlerinde başarılı olacaklardır. Yönetimin işleyişinde en yüksek verimi alabilmek, maksimum etkenliği sağlayabilmek, onlar için birincil hedef olacaktır.

SONUÇ

Böylelikle genel olarak denetimi ve ülkemizde yönetimin denetlenmesi mekanizmasını incelemiş olduk. Sonuç olarak örgüt bazında ve kamu yönetimimizde çağdaş denetim tekniklerinin tam anlamıyla uygulanamadığını söyleyebiliriz. Bunun temel nedeni söz konusu denetim tekniklerinin hem teoride hem de pratikte kavranamamasıdır.

Çalışmamızın son bölümünde bizim için yapılması gereken, temel noktalarda denetim sisteminin aksaklıklarının giderilebilmesi için önerilerde bulunabilmektir. Bugün denetim sistemimizin iyi işlememesi, kendisini yolsuzluk ve rüşvet olaylarında açığa çıkarmaktadır. Dolayısıyla bu alanda görülen çözüm arayışları çoğunlukla yolsuzluklarla bağlantı kurularak yürütülmektedir.

Son zamanlarda Devlet Denetleme Kurulu tarafından bu alanda hazırlanan bir rapor bizim için aydınlatıcı ve yol gösterici olmuştur. Çalışmamızı bu raporda belirtilen önerilere atıfta bulunarak bitirmek, raporun kamuoyunca tanınması açısından da yararlı olacaktır.

Raporda belirtilen öneriler, çalışmamız boyunca dile getirmeğe çalıştığımız denetim sistemimizde görülen aksaklıkların çözümünü doğrultusunda çok isabetli olmuştur:

- a) Mevcut denetim elemanlarının etkenliğini artırmak, İdarede verimlilik, etkenlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere halen yapılmakta olan düzenlilik denetimleri yapılacak performans denetimleriyle desteklenmeli, gerek düzenlilik gerekse performans denetimlerinin yapılmasında toplu (sistem tabanlı) denetim teknikleri kullanılmalıdır.

(70) B. Eryılmaz, a.g.m., S. 92.

- b) Denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde adına hizmet yapılan makamdan emir almamak, denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesi, görevlerini meslek mensupları eliyle yerine getiren tüm denetim birimlerine tanınmalıdır.
- c) Belirttiğimiz bu fonsiyonları yerine getirmek için bağımsızlığı ve teminatı Anayasa ile güvence altına alınmış Sayıştay Başkanının idaresinde bir Milli Denetim Komitesi kurulmalıdır.
- d) Denetim görevlilerinin mali ve idari açıdan güçlendirilmeleri için Devlet Memurları Kanununa Teftiş ve Denetim Hizmetleri sınıfı ilave edilmelidir.
- e) En alt kademelerden başlayarak Hiyerarşik Denetime öncelik ve önem verilmelidir.
- f) Kamu örgütlerinde dilek ve şikayetler için yakınma büroları verilmelidir.
- g) Yolsuzluk riskine maruz kalan kamu işletmeleri, dernekler, vakıflar, kooperatifler ve teşviklerle ilgili her türlü özel sektör işlemlerinin denetiminde, raporlarını ilgili kamu merciine vermek üzere serbest dış denetçilerden yararlanılması ile birlikte, bu süreç oluşuncaya kadar dernek, kooperatif ve vakıfların kuruldukları kuruluşların denetim birimlerince de denetlenmeleri sağlanmalıdır.
- h) Ombudsman benzeri bir kurum oluşturulmalı, trafik, halk sağlığı ve çevre sorunlarında fahri halk denetçiliğinden yararlanılmalıdır.
- i) Uluslararası düzeyde kabul görmüş iç kontrol standartlarına uygun olarak belgelendirilmiş iç kontrol sisteminin kurulmasını teminen, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı veya DPT koordinatörlüğünde bütün araştırma, planlama ve koordinasyon kuruluşları başkanlıkları görevlendirilmeli, hiyerarşik yapıya uygun olarak bütün birimlerden anket ya da doğrudan sorma yöntemiyle görüş alınmalıdır. (71)

Bu tür öneriler denetim sisteminin incelenmesindeki boyutlara göre sayıca artırılabilir. Önerilerin tümüne de katılmamamız mümkün değil. Ancak yıllardır bu tür önerilerin sıklıkla yapıldığını fakat sonuçların alınmadığını görüyoruz. Dolayısıyla sorunun boyutları çok fazladır, çözüm yolları da bu oranda karmaşıktır. Son günlerde basından öğrendiğimiz kadarıyla trafikte fahri denetçilerden yararlanılmaya başlanması ve kamu yönetiminde uzlaştırma komisyonları (Ombudsman benzeri işlev görecekt) kurulması için hazırlıklara başlanması rapordaki öneriler doğrultusunda az da olsa gelişme sağlandığının görülmesi açısından bizleri sevindirmiştir.

(71) DDK, a.g.e, S. 208-211

Sonuç bölümünde belirtebileceğimiz denetim sistemimizle ilgili diğer bir unsur da, hukuki düzenlemelerde denetim işlevinin amaçları çok yönlü belirlenmiş olmasına rağmen uygulamada, gerekli olan yerindelik, etkenlik ve verimlilik denetiminden çok, mevzuata uygunluğun araştırılması ve denetimlerde şekli unsurun ön plana çıkarılıyor olmasıdır. Acil olarak tek yönlü ve şekle ağırlık veren klasik denetimden vazgeçip, yerleşik denetim anlayışında değişiklik yapmak gerekmektedir. Örgüt amaçlarını denetim amaçları ile birleştiren, örgütlerin plan ve programlarının gerçekleşme durumlarını ortaya koymaya ağırlık veren, hizmetlerin yerinde, verimli ve etken biçimde yürütülmesini sağlamaya yardımcı olan denetim anlayışını yerleştirmenin zamanı çoktan gelmiştir hatta geçmektedir.⁽⁷²⁾

Ülkemizde denetim mekanizmasının iyileştirilmesinde buraya kadar belirttiğimiz önerilerin ve benzerlerinin dışında radikal çözümler aramak, bütün olumsuzlukları gidermeğe çalışmak hayalciliktir. Düzeltim-yenileştirme çalışmalarında çağdaş örnekler mutlaka ülke şartlarına uyumlaştırılarak alınmalıdır. İshak Alaton'un da belirttiği gibi⁽⁷³⁾ ülkemizin içinde bulunduğu kaotik şartlarda Batı Demokrasilerine has denetim kurumlarını teklif etmek aşırı iyimserlik olarak görülebilir. Ancak er veya geç Türkiye'nin yönetim sisteminde köklü bir yeniden yapılanma sürecini başlatmak kaçınılmaz görünüyor. Bu süreci başlatabilmek de mevcut sorunların ve çözüm yollarının kamuoyunun dikkatini çekmesi ve kamuoyundan destek görmesi oranında hız kazanacaktır. Özellikle akademik alanda bu sorunlara yönelik çalışmaların artması da bu sürece ivme kazandıracaktır.

(72) Ulvi Saran, "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", TİD, Yıl.67, Sayı 400, Aralık 1995, S.69.

(73) İshak Alaton, "Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu", Radikal, 18 Mart 1997, S.7.

KAYNAKÇA

Alaton, İshak; "Bireyi Devlete Karşı Koruyan Ombudsman Kurumu", **RADİKAL**, 18 Mart 1997.

Arslan, Süleyman; "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **AİD**, C.19, Sayı.1, Mart 1986.

Berkman, Ümit; **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE, 1983.

Cem, Cemil; **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri**, TODAİE, 1976.

Dereli, Toker; **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul, 1985.

DDK; **Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, DDK Yayını, Ankara, 1996.

Eren, Erol; **Yönetim ve Organizasyon**, İstanbul, 1993.

Ergun, Turgay-A. Polatoğlu; **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, 1992.

Ertekin, Yücel; **Örgüt İklimi**, TODAİE, 1978.

Eryılmaz, Bilal; "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD**, Y.66, Sayı.402, Mart 1994.

Gournay, Bernard; **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev. İhsan Kuntbay) TODAİE, 1971.

Gözübüyük, Şeref; **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1991.

-----; **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1992.

Gündüz, Nihat; "İdari Reform ve Sayıştay", **Cumhuriyetin 50.Yılında Sayıştay**, Ankara 1973.

Hansen, H.S.; Ombudsman Kavramı, (Çev. Turgay Ergun) **AİD**, C.29, Sayı.3, Eylül 1996.

İnan, Atilla; "Etkenlik Denetiminin Sayıştay'da Gerçekleştirilebilme Koşulları", **AİD**, C.17, Sayı.4, Aralık 1984.

-----; "Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi", **AİD**, C.15, Sayı.1, Mart 1982.

İsbir, Eyüp; **Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara, 1978.

Karatepe, Şükrü; **İdare Hukuku**, İzmir, 1993.

Kozlu, Cem; **Kurumsal Kültür**, İstanbul, 1986.

Köksal Servet; **TBMM Adına Denetim ve Denetimin Teftiş Hizmetiyle İlişkileri**, TODAİE, 1971.

-----; **Sayıştay'ın Görev Alanı**, Ankara, 1973.

Leorned, E - A. Sproat; **Örgüt Kuramı ve Politikası**, (Çev. Gencay Şaylan) TODAİE, 1972.

MEHTAP; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi**, Ankara, 1966.

Mihçioğlu, Cemal; **Yönetim Bilimine Giriş**, Tıpkı Basım, Ankara, 1990.

Newman, W.; **Sevk ve İdare**, (Çev. Kenan Sürgit) TODAİE, 1979.

Örnek, Acar; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1992.

Örnek, Hüsamettin; "Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri", **DENETİM**, Y.6, Sayı.71-72, Kasım 1991.

Pickl, Victor; "Ombudsman ve Yönetimde Reform" (Çev. Turgay Ergun), **AİD**, C. 19, Sayı.4, Aralık, 1994.

Podol, Richard; **Sevk ve İdarenin Esasları**, TODAİE, 1962.

Saran, Ulvi; "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", **TİD**, Y.67, Sayı.409, Aralık 1995.

Simon, H.-D. Smithburg-V. Thompson; **Kamu Yönetimi** (Çev. Cemal Mihçioğlu) 3. Kitap, TODAİE, 1968.

Sürgit, Kenan; "Yönetimde Kontrol", **AİD**, C.2, Sayı.1, Mart 1969.

Tan, Turgut; **Ekonomik Kamu Hukuku**, TODAİE, 1984.

Tapan, M. Ruhi; "Etkenlik Denetiminde Başvurulacak Denetimler Önceden Belirlenmelidir", **DENETİM**, Y.5, Sayı.53, Mayıs 1990.

Tortop, Nuri-B.Aykaç-E.İsbir; **Yönetim Bilimi**, Ankara, 1993.

Tortop, Nuri; "Yönetimin Denetimi ve Denetlenme Biçimleri", **AİD**, C.7, Sayı.1, Mart 1974.

Üçok, Tengiz; **Yönetim İlkeleri**, Ankara, 1988.

Yayla, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, İstanbul, 1985.

Yazıcı, Mehmet; **Örgütlenme İlkeleri**, İstanbul, 1978.