

MERKEZİ İDARE VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ STRATEJİLERİ

Arş. Gör. Mücahit BEKTAŞ*

GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde Türkiye büyük bir dönüşümün somut adımını atmış ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişin anayasal zeminini oluşturmuştur. Hükümet sistemindeki bu keskin dönüşüm kabaca başbakanlık kurumunu ve bakanlar kurulunu ortadan kaldırmış, bunlara ait yetkileri Cumhurbaşkanına devretmiştir. Kısaca parlamenter sistemden başkanlık sistemine bir geçiş gerçekleşmiştir.

Türkiye'nin şahit olduğu bu dönüşüm makro düzeyde olduğu gibi daha alt düzeyde de değişimlere neden olmuştur. “Denetim” alanı da değişim gösteren alt düzey içerisinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de bunu açıkça göstermektedir. Mevcut hali ile denetim konusunda gerçekleşen dönüşümlerin merkezi nitelik taşıdığı söylenebilir. Yerel düzeyde gerçekleşen denetimin bir dönüşüme uğradığını söylemek için ise şuan çok erken olacaktır.

Kaleme alınan bu çalışma ayrı ayrı merkezi ve yerel denetimi ele almanın yanında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denetim ilişkisini de ele almaktadır. Böylece halkın ihtiyaçlarına ve Cumhurbaşkanlığı sistemine uygun denetim mekanizmasının nasıl tesis edilmesi gerektiğine dair tavsiyeler sunulmuş olacaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışma, yönetsel alanda denetime genel bir bakış ile başlamakta, kamu yönetimi ve denetim ilişkisini genel hatlarıyla vermektedir. Ardından Türk kamu yönetiminde denetim, merkezi ve yerel olmak üzere iki başlık üzerinden ele alınmış, mevcut denetim düzeni ve sistemi (sorun ve çözüm önerilerinin net olarak anlaşılabilmesi için) okuyucuya aktarılmıştır.

* Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mucahitbektas1@gmail.com – mucahit.bektas@erdogan.edu.tr

Daha sonra Çalıştayda²⁴ merkezi yönetim-yerel yönetim denetim ilişkisi üzerine gerçekleştirilen değerlendirmeler ele alınmış, ortaya atılan sorunlar aktarılmıştır. Devam eden başlıkta ise katılımcıların²⁵ ortaya çıkan sorunlara yönelik ifade ettikleri çözüm önerileri verilmiştir. Sonuç bölümünde ise elde edilen verilerle literatürden elde edilen bilgiler birlikte ele alınarak yeni hükümet sistemine uygun bir değerlendirme yapılmıştır.

1. DENETİME GENEL BİR BAKIŞ

Tarihsel süreç içerisinde denetimin özellikle bürokratik yönetimlerle eş zamanlı olarak var oldukları söylenebilir (Akçakaya, 2016: 278). Ancak modern ya da “bilimsel” anlamda denetimin ortaya çıkışı on altıncı-on yedinci yüzyıllarda Prusya’da merkantilizm anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayış daha sonra kameral bilimlerin gelişmesine ve buna bağlı denetimin bilinçli ve sistematik olarak ele alınmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2015: 34; Saklı, 2013).

En genel hali ile denetimi, siyasi ve idari birimlerin belirlediği hedeflerin nedenli gerçekleşip gerçekleşmediğinin ve bunun da nedenli belirlenen usuller etrafında olduğunun kontrol edilmesi ve gerek duyulan tedbirlerin alınması şeklinde tanımlamak mümkündür (Parlak, 2011: 156). Yönetimi bilimsel olarak inceleyen ve klasik yönetim teorisyenleri olarak adlandırılan Taylor, Fayol ve Weber de denetimi yönetimin bir unsuru ve hedeflerin gerçekleştirilmesinin teminatı olarak görmektedir (Fayol, 2013; Shafritz & Hyde, 2016: 41-45; Taylor, 2014; Weber, 2014; Yıldırım, 2014: 145-146). Dolayısıyla denetimin geçmişten günümüze yönetimin ayrılmaz bir parçası olduğu söylenebilir.

Türk-İslam geleneğinde de denetimin yönetimin asli unsurlarından olduğu bilinmektedir. Divan şeklinde örgütlenen denetim birimleri günümüz manasında dış denetim unsurunu oluşturmakta ve mali-idari alanları kapsamaktaydı (Mil, 2016: 55-56). Tanzimat reformlarıyla başlayan süreçte ise bakanlıkların kurulmasıyla denetim faaliyetlerinin çeşitlendiği ve teftiş anlayışının yaygınlaştığı görülmüştür. Elbette sözü edilen denetim adli denetimi kapsamamaktadır. Adli denetim, “adalet mülkün temelidir” sözünden de anlaşılacağı üzere devlet ile birlikte var olmuştur (Mil, 2016: 58; Sanal, 2002: 81-82; Yürekli, 2011: 28-29).

²⁴ “Yeni Sistemde Yerel Yönetimler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Projeksiyonu” adlı çalıştay 27-29 Nisan 2018 tarihinde Sakarya’da ve 11-13 Mayıs 2018 tarihinde Afyonkarahisar’da gerçekleşmiştir.

²⁵ Prof. Dr. Bilal Eryılmaz (İstanbul Medeniyet Üniversitesi), Mahmut Hulusi Altunel (Mülkiye Başmüfettişi), Süleyman Büyükaşahin (Kocaeli Büyükşehir Belediyesi), Zekeriya Tüysüz (Sayıştay Daire Başkanı), Ümit Şahin (Kamu Denetçiliği Kurumu), Ali Fatih Uysal (İBB İç Denetim Birimi), Yaşar Okur (İller Bankası Teftiş Kurulu Başkanı), Rıdvan Özüm (Adapazarı Belediye Başkan Yardımcısı), Adnan Gürsoy (Mülkiye Başmüfettişi).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde ise kalkınmacı anlayışın benimsenmesine paralel olarak devralınan denetim geleneğinde Sayıştay denetimi başta olmak üzere mali denetimin ağırlıkta olduğu gözlemlenmektedir (Özen & Öztornacı, 2015: 9; Sanal, 2002: 82). Ayrıca bu dönemde Tanzimat ile beraber merkezileşmenin bir ürünü olan bakanlıklara bağlı iç denetim unsuru teftiş kurulları da denetim faaliyetleri içerisinde yer almıştır (Akbulut, Mimaroglu-Özgen, Fındık, Seymenoğlu, & Almış, 2012: 28-52; Mil, 2016: 58-59; Sanal, 2002: 82-88). Özetle Türk yönetim geleneğinde geçmişten günümüze intikal eden iki temel denetim mekanizmasından söz edilebilir; dış denetim olarak Sayıştay ve iç denetim²⁶ diyebileceğimiz Teftiş Kurulları. Bu durum denetim sisteminin etkinliği ve yaşanan sorunlarla ilgili ciddi doneler sağlamaktadır.

5018 sayılı Kanunla beraber iç kontrol ve denetimin Türk denetim sisteminde yerini almasına kadar teftiş kurullarıyla gerçekleşen yönetsel denetimde bir bütünlüğün olduğundan söz etmek oldukça zordur. Her kamu kurumunun ve KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri)'lerin kendilerine ait bir teftiş yönetmeliği bulunmakta ve buna göre teftişleri gerçekleştirmektedir. Teftiş denetiminin bir diğer özelliği ise 5018 sayılı Kanunda geçen iç denetimin aksine süreç içerisinde değil süreç sonlandıktan sonra gerçekleşmesidir. Ayrıca 5018 sayılı Kanunda teftiş kurullarının düzenlenmemesi ayrı bir sorun ortaya çıkarmaktadır (Gök & Akar, 2014: 47-49). Bunun yanında İç denetim sisteminin Teftiş kurullarını işlevsizleştirmeye doğru evirildiği ve bu durumunda da denetim eksikliği oluştu-racağı da ifade edilmektedir (Karatepe, 2011: 6). İlerleyen başlıkta konu edildiğinden bu noktada denetim konusunda çok ayrıntıya girilmemiştir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Denetim konusu, siyasal olsun ya da olmasın her organizasyon için önemli bir konudur. Türkiye gibi güçlü devlet geleneği ve örgütlenmesi olan üniter bir ülke için ise ayrıca önemlidir. Denetim, “kim kime hesap vermeli/veriyor?” soru etrafında çeşitlenmektedir. Bu soruya şu şekilde cevap verildiği görülmektedir (Eryılmaz, 2015: 372-374):

- *Siyasi makamlara*
- *Yönetsel makamlara*

²⁶ 5018 sayılı Kanun çerçevesinde belirtilen iç kontrol mekanizması olan iç denetim kastedilmemektedir. Burada kastedilen denetimin kurum içerisinde gerçekleştiriliyor olmasıdır. İlerleyen bölümlerde de bahsedildiği üzere temel sorun da iç denetim ve teftiş denetimi arasındaki görev-yetki-sorumluluk dağılımındaki belirsizliktir.

- *Yargı organlarına*
- *Profesyonel kuruluşlara*
- *Topluma*
- *Ombudsmana*

Yukarıda verilenler aynı zamanda Türk kamu yönetimindeki denetim türlerini de meydana getirmektedir (Türkyılmaz, 2014: 17). Tek tek incelendiğinde; siyasi denetimin yasama organı ve siyasi yöneticiler, idari denetimin kamu kurumları, Ombudsman denetiminin aynı isimli kurum, yargı denetiminin mahkemeler, toplumsal denetimin halk ve sivil toplum kuruluşları ve profesyonel denetimin ise denetim üzerine ihtisaslaşmış özel firmalar tarafından gerçekleştirildiği özet olarak söylenebilir (Eryılmaz, 2015: 378-398; İnaç & Ünal, 2007: 41-45; Kesgin, 2014: 387-394; Türkyılmaz, 2014: 17-19).

Merkez-yerel arasındaki denetim ilişkisi söz konusu olduğunda “idari denetimin” ayrı bir yeri vardır. İdare hem kendi hiyerarşisi içindeki birimleri hem de arasında vesayet ilişkisi bulunan kurumları denetleyebilmektedir. Hiyerarşik denetim ast-üst ilişkisi etrafında; vesayet denetimi ise yasal kriterlere göre belirlenen araçların yardımıyla (teftiş kurulları gibi) farklı kamu tüzel kişilikleri arasında gerçekleşmektedir. Örneğin bakanlıklar kendi merkez ve taşra teşkilatlarını hiyerarşik denetime tabi tutarken, valilikler de belediyeleri vesayet denetimi tabi tutmaktadır. Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi bizzat 1982 Anayasasının 127. maddesinde yer almaktadır (Eryılmaz, 2015: 385-386; Kesgin, 2014: 390-391).

İdari denetim merkez-yerel arasındaki denetim ilişkisi açısından önemli olmakla birlikte Danıştay, Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurumu gibi kurumların hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimleri denetlediğini unutmamak gerekir. Dolayısıyla bahsi geçen denetim kurumları her iki düzeyi de ilgilendirmektedir. Bunların yanında kurumların kendi içlerindeki iç denetim birimleri de önemli bir yere sahiptir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasal ve fiili olarak hayata geçmesiyle de Devlet Denetleme Kurumu yetkileri oldukça genişlemiştir²⁷.

²⁷ İlgili düzenleme Recep Tayyip Erdoğan’ın imzaladığı 5 numaralı “Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde” gerçekleşmiştir. Kararnamenin yayımlandığı Resmi Gazete:“Tertip: 5 Resmi Gazete Tarihi: 15.07.2018 Sayısı: 30479 Kabul Tarihi: 15.07.2018”

2.1. Merkezi Yönetimde Denetim

Türk kamu yönetiminde denetimin oldukça çeşitli ve karmaşık bir yapıda olduğunu söylemek mümkündür. Yukarıdaki başlıklarda değinildiği üzere kurumlar birden fazla açıdan denetime tabi tutulmaktadır. Ancak merkezi yönetimin denetimini kurum içi ve kurum dışı olmak üzere iki ana gruba ayırmak doğru ve pratik açıdan yararlı olacaktır.

Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri kurum içi denetimde yer alırken; Sayıştay, meclis, kamuoyu, siyasiler, maliye bakanlığı ve benzeri kurumların kurum dışı denetimde yer aldığı söylenebilir (Değirmencioğlu, 2011: 40; Karatepe, 2011: 11). Genel itibari ile değerlendirildiğinde ise merkezi kurumlardaki denetimin hiyerarşik özellik taşıdığı açıkça görülmektedir. “Amirin, memur üzerindeki denetimi” şeklinde tanımlanabilecek hiyerarşik denetim, zincir şeklinde tepeden tabana kadar eylemlerin denetim ve gözetimini mümkün kılmaktadır. Sayıştay denetimi net ve anayasal zeminde düzenlense de merkezi kamu kurumlarının denetimi, ağırlıklı ve somut olarak kurum içi hiyerarşik denetimle gerçekleştirilmektedir. “Sayıştay denetimi”, harcamalar üzerinden bir muhasebe denetimi şeklinde olmasına karşın “hiyerarşik denetimin” kapsamı oldukça geniştir (Batmaz, 2015: 16; Çilesiz, 2011: 24-25).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi başbakanlığa bağlı birden çok denetim organı bulunmaktaydı (Yaman, 2008). Bu ve benzeri pek çok denetim organları 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisine alınmıştır²⁸. Denetim üzerine yazılan yazılarda ve yapılan değerlendirmelerde “Denetim sisteminin dağınıklığı” sıkça bahsi geçen bir durumdur. 1 ve 5 numaralı kararnameler ışığında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bu dağınıklığın belli ve belirgin oranda sonlandırıldığı yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır.

Siyasilerin ve halkın denetiminin yanında kurumsal anlamda merkezi yönetim kapsamında denetimin ağırlıklı olarak Sayıştay (dış denetim) ve Teftiş Kurulları (iç denetim) tarafından yapıldığı özetle söylenebilir (Gök & Akar, 2014: 49). Daha önceden de bahsedildiği üzere kurumsal yapı dışında kamu yönetiminin hiyerarşik yapısından kaynaklı olarak amirlerin memurların iş ve işlemleri üzerinde süreklilik arz eden bir denetimi daha mevcuttur.

²⁸ 5 numaralı ve 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Yayımlandığı Resmi Gazete:Tertip: 5Resmi Gazete Tarihi: 10.07.2018Sayısı: 30474 Kabul Tarihi: 10.07.2018

Vatandaşların kamu yönetimini denetlemesi ise ya dolaylı olarak seçimler aracılığıyla ya da doğrudan baskı grupları, Ombudsman (Eryılmaz, 2015: 395-398; Kesgin, 2014: 394-395) ve CİMER (T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi)²⁹ gibi kanallar yoluyla gerçekleşmektedir. Bunların içerisinde kurumsal anlamda en yeni ve yetersiz olmasına karşın belki de etkili olanı kuşkusuz CİMER'dir. Yapılan başvurular ve sonuçlandırılan şikâyetler göz önüne alındığında kamu yönetiminin denetlenmesi açısından oldukça verimli bir araç olduğu anlaşılacaktır. Aslında CİMER'i tek başına ele almak doğru olmaz (Çelikiz, 2017; Zor & Karkın, 2017). Erdoğan'ın Başbakan olduğu dönemlerde BİMER'in, Cumhurbaşkanı olduğu dönemlerde ise CİMER'in daha etkin kullanıldığını söylemek daha doğru olacaktır.

2.2. Yerel Yönetimlerde Denetim

Yerel yönetimlerde gerçekleşen denetim merkezi yönetimdekine benzetilmektedir. Merkezi denetimde olduğu gibi siyasi denetim, idari denetim (dış denetim, iç kontrol, hiyerarşik denetim teftiş), yargısal denetim, kamuoyu denetimi ve Ombudsman gibi denetim kolları yerel düzeyde de (belediyelerde) mevcuttur (Erkul & Kara, 2014: 225; Sanal, 2008: 107). Bu denetim türleri arasında elbette Türkiye'nin üniter yapısının bir gereği olarak vesayet denetimi ve İçişleri Bakanlığının teftiş denetimi oldukça ağırlıklı yer tutmaktadır (Özer, 2006: 9-10).

Anayasal zemine sahip bu denetimlerin (vesayet) her zaman sıkı bir şekilde uygulandığı, yerel yönetimleri iş yapamaz hale getirdiği söylenemez. Vesayet denetiminin zamana ve coğrafyaya göre yoğunluğu değişmektedir. Ayrıca Avrupa Birliğine üye ülkeler kadar olmasa da üyelik sürecinde demokratikleşme için merkeziyetçiliğin azaltılması yönünde birtakım ilerlemeler de kat edilmiştir (Koçak & Ekşi, 2014: 305; Parlak, 2014: 30).

Yerel yönetimlerdeki denetimin merkezi yönetimle benzer yönlerinin yanında farklılaştığı noktalar da mevcuttur. Belediye meclisinin denetimi, belediye başkanının denetimi, Mülkiye Teftiş Kurulu, Mahalli İdareler Kontrolörleri vb. kurum/birimler belediyelere mahsus denetim kanalları arasında sayılabilir (Sanal, 2008 113; Türkylmaz, 2014: 20; Yıldız, 2012: 227-228). Bunların yanında merkezi yönetimin valiler aracılığıyla gerçekleştirdiği vesayet denetimi de unutulmamalıdır. Ancak belediyelerin, valinin İl Genel Meclisi başkanlığını yürüttüğü zamanlarda olduğu gibi valinin hiyerarşik denetimine tabii olmaması vurgulanması gereken bir noktadır (Koçak & Ekşi, 2014; Sanal, 2008).

²⁹ CİMER ile birlikte 24 Haziran 2018 seçimleri öncesine kadar BİMER aracılığı ile de şikâyetler iletilmekteydi. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte ilgili kurumun faaliyetleri sona ermiştir.

3. ÇALIŞTAY ÇIKTILARI

3.1. Denetim Üzerinde Gerçekleşen Genel Değerlendirmeler

Türkiye Cumhuriyeti üniter bir yapıda olduğundan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü” kapsamında bir vesayeti bulunmaktadır. Daha açık ifadesiyle anayasal düzlemde mahalli idarelere belli başlı alanlarda faaliyet göstermelerine imkân tanınırken ülkenin bütünlüğü çerçevesinde yapılan iş ve işlemler merkezi yönetim tarafından gözetim ve denetim içerisinde yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilirken mevcut sistemde yaşananlardan ders alınması ve eski aksaklıkları barındırmayan yeni bir denetim mekanizmasının tasarlanması vatandaşların memnuniyeti için (özellikle bu geçiş döneminde dönüşümün nispeten daha kolay olduğu düşünülünce) oldukça önemlidir. Denetimin, merkez ve yerel perspektifinde düşünüldüğünde ilk sorun alanının belediyelerin siyasi kadrolarının faaliyetleri ve bunların sonuçları olduğu söylenebilir. Belediye başkanı ve meclis üyelerinin iş ve işlemlerinin siyasi denetimi elbette seçimler aracılığı ile gerçekleşmektedir. Burada incelenen denetim yönü ise idari ve adli boyuttur.

Belediyenin siyasi kadrolarının Devlet Memurları Kanunu’nda kamu görevlileri olarak tanımlanmamaları idari denetimde birtakım aksamaların yaşanmasına neden olmaktadır. Bunun önüne geçilmesi ve idari denetimin sorunsuz gerçekleşebilmesi adına belediye başkan ve meclis üyelerinin Türk Ceza Kanunu’nda olduğu gibi kamu görevlisi tanımlaması içerisinde kabul edilmesi ve diğer mevzuatların da buna uygun düzenlenmesi yerinde bir çözüm olabilir.

Ancak belediye başkan ve meclis üyelerinin idari soruşturmaya tabi tutulup disiplin cezasına çarptırılmasında “bürokrasi-demokrasi çatışması” gibi yeni bir sorun olanı daha ortaya çıkmaktadır. Buna alternatif denetim mekanizması olarak İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu gösterilmektedir. Fakat merkezi yönetim tarafından gerçekleşen bu denetimin de zamanla yerleşmeyi olumsuz etkileyeceği ve yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti artıracığı ifade edilmektedir.

Belediye başkanı ve meclis üyeleri, kamu adına ve yararına çalışmaktadır. Eylemlerinin hem idari hem siyasi hem de adli bir karşılığının olması pek tabii gerekmektedir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus yetki ve sorumluluk alanlarının birbirine karışmaması ve yalnızca ilgili eylemin türüne uygun denetimin gerçekleşmesidir. Örneğin idari cezayı gerektirecek bir durumda adli denetimin devreye sokulması, demokratik yollarla “seçilmiş” yönetime darbe indirilmesi anlamına gelmektedir.

Belediye başkan ve meclis üyelerinin eylemleri üzerinden gerçekleşen değerlendirmenin ardından denetim birimleri üzerinden de bir değerlendirme yerinde olacaktır. Bu bağlamda dış denetim birimleri olan Sayıştay ve Kamu Denetçiliği ile kurum içi denetim birimleri olan Teftiş Kurulları ile İç Denetim incelenmiş, öne çıkan sorunlar ve bunlara yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

Sayıştay, TBMM adına kamu kurumlarının yapmış oldukları harcamaların usulüne uygun olup olmadığını ve bunlara ait kayıtların, belirlenen standartlara uygun tutulup tutulmadığını denetleyen dış denetim birimidir (Gök & Akar, 2014). Sayıştay'ın merkezi başkent Ankara'da bulunmakta ve denetimini ya birkaç yılda bir çıktığı turnelerde "yerinde" gerçekleştirmekte ya da dosya üzerinden yapmaktadır. Dolayısıyla Sayıştay denetiminin -bu yönünden kaynaklı olarak- prosedürel ve tali bir inceleme olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu durum özetle pek çok sorunu da beraberinde getirmekte, harcamaların ve faaliyetlerin gerçekliği ve geçerliliği konusunda ortaya çıkan şüpheleri giderememektedir.

Sayıştay denetimlerinin evrak üzerinden gerçekleşmesinin yalnızca harcama konusunda değil belediye meclis kararları üzerinde de bir takım denetim sorunlarına neden olduğu ifade edilmektedir. Bu alanların başında "imar" karar ve uygulamaları gelmektedir. Yerel yönetimlerde, son dönemlerde kentleşme oranındaki artışa paralel olarak imar konusu oldukça önemli bir sorun olmaya başlamıştır. Çünkü imar düzenlemeleriyle belli bölgelerdeki belli arsaların değerleri ciddi oranda artmakta, bu da çıkar çatışması olgusunu gündeme getirmektedir.

Yukarıdaki ve bunlara benzer sorunlar, Sayıştay'ın icra ettiği denetimin kapsam ve derinliği etrafında toplanmaktadır. Daha açık ifadesi ile "Sayıştay hangi alanlardaki faaliyetleri incelemeli, incelediği bu alanlarda denetimi hangi düzeyde gerçekleştirmeli, prosedür ile yetinmeli mi yoksa "yerindeliğine" girmeli mi?" gibi sorulara cevap aranmaktadır. Kısacası Sayıştay denetimi "harcamanın" ötesine geçip nitelik ve nicelik olarak alanını genişletmeli midir?

Bu sorulara verilecek cevap aynı zamanda en başta değinilen bürokrasi-demokrasi ikilemini de gündeme getirmektedir. Zira Sayıştay'ın harcamanın gerçekleştiği iş ve işlemin ne denli gerekli ve yerinde olduğuna karar vermesi gerektiğini söylemek aynı zamanda Sayıştay'ın siyasi kararlar vermesi veya verilen kararların iptal edilmesine karar vermesini istemek anlamına gelmektedir. Ancak demokrasinin bir gereği olarak yerel yönetimlerde kararları, seçmenlerin oyu ile gelen belediye başkan ve meclisi vermektedir.

Bahsi geçen ikilemden ve aynı zamanda da yerel yönetimleri usulsüz/kamu zararına olan iş ve işlemlerden kurtulabilmek oldukça zor bir dengenin kurulmasını gerektirmektedir. Çünkü Sayıştay denetimleri belirli alanlara odaklanırken imarda olduğu gibi beledi faaliyetlerin yoğunlaştığı esas alanlar ihmal edilmektedir. Hassas dengenin kurulması durumunda şeklen bir denetim değil özü itibari ile bir denetim gerçekleştirilmiş olacaktır. Toplumda yerel yönetimlere yönelik eleştirilerin de imar, gelir, ruhsat ve benzeri konularda yoğunlaşması bir fikir oluşturması açısından faydalıdır.

İçerik ve kapsam yönünden zaten eleştirilen Sayıştay'ın yerel yönetimler denetim raporları, ilan edilme yöntemiyle de eleştiri konusu olmaktadır. Denetim raporlarında yerel yönetimlerin imajlarını zedeleyecek sonuçların adli makamlarca kesinleşmeden verilmesini, seçmenler tarafından kesin bir sonuçmuş gibi algılanacağından, sakıncalı bulunmaktadır.

Sayıştay denetiminin diğer çıkmazı da bürokrasinin demokratik mekanizmaları engelleyeceği korkusuyla Sayıştay'ın, yetki ve sorumluluğunda olan faaliyetleri de gerçekleştirememesidir. Örneğin performans denetimi yapması gerekirken bahsi geçen endişeden dolayı denetim işlevi değerlendirmeye işlevine dönüşmüştür. Bu da yerel birimlerin performanslarının denetim dışında kalmasına sebep olmakta, Sayıştay denetiminin içini boşaltmaktadır.

İlgili mevzuatın yerel/özgün ihtiyaçlar çerçevesinde olmaması, kurum yapısının bazı noktalarda yetersiz bazı noktalarda ise gereksiz düzeyde karmaşık ve büyük olması gibi pek çok başka sebep de Sayıştay konusunda dile getirilen sorunlar arasında yer almaktadır. Sayıştay denetimiyle ilgili sorunları bütüncül bir değerlendirmeye sokmak gerekirse bazı sorunların mevzuata, bazı sorunların yapısal unsurlara, bazı sorunların ise genel Türk denetim sistemine has olduğu söylenebilir.

Kamu Denetçiliği'nin (Ombudsman) tarihsel olarak kökenleri Osmanlı Devleti'ne dayansa da Türkiye Cumhuriyeti için oldukça yeni bir olgudur (Karcı, 2010). Kurumsallaşması, toplum ve yöneticiler nezdinde yer edinmesi için belli bir sürenin daha geçmesi gerekmektedir. Yeni ve oturmamış bir kurum olmasının dezavantajları olduğu gibi avantajları da mevcuttur.

Kamu Denetçiliği Kurumu aynen Kamu Görevlileri Etik Kurulu, İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) gibi idari ve hukuki açıdan yaptırım gücü tartışmalı olan kurumların durumunda yer almakta ve görev alanları konusunda belirsizlikler bulunmaktadır. Bahsedilen tüm kurumların vatandaşların memnuniyetini ve kamu kaynaklarını vatandaş lehine, etkin kullanımını sağlamak amacıyla kuruldukları bilinmektedir.

Kurumlar genel itibariyle gelen talepler üzerine denetim ve incelemelerini yapmaktadırlar. Vatandaşların denetim sürecine dâhil edilmesi demokratik geleceğin ilerlemesi açısından bir kazanım olsa da Kamu Denetçiliği başta olmak üzere ilgili kurumların “yaptırımının” olmaması ciddi bir eksikliklerdir. Yaptırımının olmamasının yanında hem örgütsel hem de insan kaynakları açısından yetersiz kalması, kurumu işlevsizleştiren bir durum sorundur.

Kamu Denetçiliğinin yanında diğer kurumların da var olması yetkiyi parçalamakta ve koordinasyonu bozmaktadır. Çünkü inceledikleri tüzel kişilikler farklı olsa da temelde amaçlanan vatandaşların sorunlarına çözüm üretmek ve idarenin kusurlarını gidermektir. Vatandaşın idareyi denetleme aygıtları olan Kamu Denetçiliği ve benzeri kurumların temel sorunları; oturmamış yapısal ve işlevsel alanlarının olması, benzer işlevde birden fazla kurumun olması ve yaptırım yetkilerinin olmamasıdır.

İç Denetim ve Teftiş Kurullarını birlikte değerlendirmek doğru olacaktır. Zira her iki denetim mekanizması birim bazında aynı sorumluluk alanına sahiptir. Ancak tarihsel olarak çok eskiye dayanan teftiş kurullarının (Yürekli, 2011) aksine Türkiye için oldukça yeni olan iç denetim, aynı biriminde faaliyet göstermesine karşın daha kapsamlı bir denetim anlayışına sahiptir (Aslan, 2010). Dolayısıyla değerlendirme iç denetim ekseninde gerçekleşecektir.

İç denetim konusunda iki temel sorunun sıklıkla tekrar edildiği söylenebilir. Bunlar iç denetimin ne olduğu ve teftiş kurulundan hangi noktalarda ayrıldığıdır. İç denetim; sistem denetiminden bilgi teknolojileri denetimine kadar oldukça çeşitli alanlarda denetim faaliyeti yürütmektedir. İç denetimin amacı yönetime rehberlik etmek, olası hataları öncesinde tespit ederek önlemektir. Bundan dolayı iç denetim klasik denetim anlayışından farklılaşmaktadır (Gerekan, 2010). Harcama veya uygulama sonrası dar kapsamlı denetim gerçekleştiren teftiş kurulları ise iç denetimin gerisinde kalmaktadır.

İç denetim ve teftiş kurullarındaki sorunsal da yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı gibi her iki mekanizmanın birbirinin alanına girmesi ve tekrarların olması yani ikiliğin yaşanmasıdır. Teftiş kurullarının klasik denetim anlayışını temsil ettiği ve işlevini yitirdiği, iç denetimin ise çağın şartlarına uygun işlevsel bir mekanizma olduğu sıklıkla söylenmektedir. Bilgi teknolojilerinin idarede yaygınlaşması ve etkinliğinin artırması nedeniyle bu sistemlerin denetimini de ön gören iç denetimin teftiş kurullarının önünde yer aldığı söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak her iki denetimden birini tercih edebilmenin de mümkün olmadığını belirtmek gerekir (Karatepe, 2011). O halde sorunu teftiş kurullarının iç denetimde olduğu gibi kapsamlı ve çağın şartlarına uygun yeniden örgütlenmemesi olarak tanımlamak daha doğru olacaktır.

3.2. Ortaya Çıkan Sorunlara Üretilen Çözüm Önerileri

Genel bir değerlendirme yapmadan önce yukarıda ele alınan denetim alanlarının tek tek incelenmesi yerinde olacaktır. Bu bağlamda öncelikle Sayıştay, Kamu Denetçiliği ve İç Denetim-Teftiş Kurulları hakkında üretilen çözüm önerileri sırasıyla ele alınmıştır.

Sayıştay Denetimi:

- Yerinde denetleme yapması ve evrak üzerinden denetleme yapmaması daha etkili olacaktır.
- Yerel yönetimlerin periyodik olarak ziyaret edilmesi gerekir.
- Yerel yönetimler üzerindeki denetimin performansı esas alan ve periyodik ziyaretlerden elde edilecek çıktılar üzerine inşa edilmesi gerekmektedir.
- Denetim Raporlarında kesinleşmiş mahkeme kararının beklenmesi ve sürecin sonunda karşılıklı mutabakat sonucunda kamuoyu ile paylaşılması.
- Denetimlerin mevzuatı esas alan yerindelik denetimine odaklanması, açık bulma ve yaptırım uygulama amacına yönelmemesi.
- Denetimin merkezi ve yerel olarak ayrılması gerekmektedir. Alt birimlerde denetim ne kadar iyi yapılırsa üst birimlerde de o kadar iyi olur.
- Ancak merkezi birimin şişirilmemesi yerele ağırlık verilmesi doğru olacaktır. Ayrıca gereksiz birimler tasfiye edilip var olan birimler gözlemlenebilir hale getirilmelidir.
- Kanunların Türkiye'nin özgün durumuna uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Zaten farklı olan kültürel ve yönetsel özelliklerin yanında tamamen Türkiye'ye has olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yerel özgün kanunları zorunlu kılmaktadır.
- Sayıştay'ın içerisinde İç kontrol müdürlüğü olmaması gerekir.
- Kurumun daha şeffaflaştırılması yönünde adımlar atılmalıdır.
- Yıllık Sayıştay raporlarının görüşüldüğü özel komisyonun kurulması, kamuoyunun bilgilenmesi açısından gereklidir.
- Bilinçli ve etkin denetimin sağlanması için riskli ve stratejik alanlar belirlenmelidir.

- Bürokrasi-demokrasi dengesine dikkat edilerek performans denetiminin hakkıyla yerine getirilmesi, bir değerlendirmeye dönüştürülmemesine özen gösterilmelidir.
- Belediyelerde imar ve diğer çıkar çatışması kaynakları tam anlamıyla denetim içerisine alınmalıdır.

Kamu Denetçiliği (Ombudsman)

- İdari ve adli açıdan yaptırım gücü olmalı, personel sayısı ve özlük hakları artırılmalıdır.
- Kamu Başdenetçisi belirlenebileceği gibi, eğitim ve sağlık gibi vatandaşların yoğun olarak hizmet aldığı alanlar için de “Eğitim Başdenetçisi” ve “Sağlık Başdenetçisi” görevlendirilebilir.
- Alternatif bir seçenek olarak ise yerel yönetimler, eğitim, sağlık vb. alanlar için ilgili kurumlarda Kamu Denetçiliği Kurumu ile koordinasyonu sağlamak üzere denetçiler görevlendirilebilir.
- Görev ve yetkileri büyük oranda iç içe geçen CİMER, Arabuluculuk Kurumu, İnsan Hakları Kurumu gibi kurum ve yapıların tek bir çatı altında toplanarak daha işlevsel bir yapıya dönüştürülmesi mümkündür.
- Üst düzey ve politika temelli işlemlerde kurum devreye girmeli, etkin denetimin sağlanması adına diğer bireysel sorunlar farklı kanallara yönlendirilmelidir.
- Kuruma, uzlaştırma kararı alamadığı durumlarda sevk etme yetkisi verilmelidir.

İç Denetim ve Teftiş Kurulu

- Belediyelerde iç denetim sistemin çalışmamasında, sistemi bilmeyen idareciler neden olarak gösterilmektedir. Bu soruna çözüm olarak, izleme sürecinin öne çıkması gerektiği, izleme ve yol gösterme süreci başarıyla tamamlanırsa tespit edilen hataların büyük oranda azaldığına vurgu yapılmaktadır.
- İç denetim ve teftiş kurullarının tek bir yapıda toplanması, idari soruşturma ve iç denetim ve rehberlik işinin bir grup kontrolünde yapılmasını öngören tekli bir yapının oluşturulması önerilmektedir.
- Bütün denetçiler 3046 gibi bir çerçeve yasayla korunmalı, denetim raporları standartlaştırılmalı, süreç denetimi ile şikâyetlerin önüne geçilmeli ve kamu kaynakların verimli kullanılması sağlanmalıdır.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde tek siyasi sorumlu olan Cumhurbaşkanının bürokrasiden doğru ve güvenilir bilgiyi hızlı bir şekilde almasını sağlayacak denetim koordinasyon kurulu ile Cumhurbaşkanının pro-aktif yaklaşım sergilemesinin mümkün olacağı ifade edilmektedir.
- Mevcut sistemde liderlik yapabilen, güçlü yönetim tecrübesi olan insanlar seçilmesine öncelik verilmelidir.
- Denetim konusunda teftiş kurulu ve iç denetçilerin bir yapıda toplanmasıyla etkin bir yapının kurulabileceği düşünülmektedir.
- Özellikle performans ve bilgi teknolojilerinin güvenliğine yönelik denetim uzmanlık gerektiren konular olduğundan konusunda uzman iç deneticiler istihdam edilmelidir.
- Yerel yönetimlerde imar denetimi konusu en önemli konulardandır. Özellikle bu konu üzerinde yoğunlaşılmalı ve uzman personel istihdam edilmelidir.
- Raporların kesinleşmiş mahkeme kararı olmadan internet sitesinde yayınlanması, sorun olarak görülmektedir. Bu sorunu gidermek için, raporların süreç sonrasında yayınlanması önerilmektedir.
- Belediye meclis üyelerinin soruşturulması konusunda boşluk olmamalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Genel bir değerlendirme yapılması gerekirse belediye başkanı ve meclis üyelerinin yaptıkları iş ve işlemlerle ilgili adli ve siyasi denetimin dışında idari denetime tabi olmaması gerekir. Bunun yanında iç kontrol mekanizmalarının etkin çalışması ve şeffaflık da çözümler içerisinde sayılabilir. Aksi halde demokrasinin bürokrasiye kurban edilmesi sorunu ortaya çıkacaktır.

Denetim “Merkezi ve Yerel” şeklinde ikiye ayrılmalı, yerel denetime ağırlık verilmeli daha fazla merkezi denetim kurulmamalıdır. Denetimde yerleşmenin yanında ihtisaslaşma da gerekmekte, vatandaşların şikâyetleri üzerine denetim gerçekleştiren kurumlar tek bir çatı altında toplanmalı ve bu kurumlara yaptırım gücü sağlanmalıdır.

Saydamlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik denetim kurumlarını da kapsayacak şekilde kamu kurum ve kuruluşlarında sağlanması gereken hayati şartlar arasındadır. Her ne yapılsa yapılsın her ne ceza verilirse verilsin şeffaflık, saydamlık ve hesap verebilirlik kültür olarak kurumlarda yerleşmedikçe yüzde yüz bir denetimin gerçekleşeceğini söylemek doğru olmaz.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde nasıl yürütme parçalanmadan tek bir çatıda toplandıysa denetim ile ilgili mevzuat da tek bir çatıda toplanabilir ve çakışan alanlarla denetimsiz alanlar tespit edilerek ortadan kaldırılabilir. İnsan kaynakları açısından da denetim birimlerinin başına gerekli koordinasyonu sağlayacak, sorunlara çözümler üretebilecek ve krizleri yönetebilecek liderlik yönü yüksek kişiler atanmalı, denetçilerin özlük hakları kurumlar arası farklılaşmayı ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmeli ve iyileştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Ö. Ö., Mimaroglu-Özgen, H., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö., & Almış, O. (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akçakaya, M. (2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 275–295.
- Aslan, B. (2010). Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim. *Sayıştay Dergisi*, (77), 63–86.
- Batmaz, Y. (2015). Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak. *Sayıştay Dergisi*, (98), 5–18.
- Çelikiz, E. (2017). BİMER ve CİMER denetim kurumuna dönüştürülmeli. *Açık Medeniyet*, (2), 27.
- Çilesiz, C. (2011). Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği. *Denetim*, 24(116), 22–27.
- Değirmencioglu, Y. (2011). Etkili, Ekonomik ve Verimli Tek Bir Denetim Birimi. *Denetişim*, (6), 35–40.
- Erkul, H., & Kara, H. (2014). Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 205–237.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar* (8th ed.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fayol, H. (2013). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. (M. A. Çolakoğlu, Trans.) (4th ed.). Ankara: Adres Yayınları.
- Gerekan, B. (2010). Kamu Kurumlarında İç Denetim Faaliyetlerinin Yerine Getirilmesine ve Önemine İlişkin Kamu İç Denetçilerine Yönelik Bir Durum Değerlendirme Çalışması. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, (1), 1–17.
- Gök, M., & Akar, S. (2014). Türkiye'de Kamu Denetim Birimlerinde Saydamlık Uygulamalarının Genel Bütçeli Kuruluşlar Açısından Değerlendirilmesi. *Business and Economics Research Journal*, 5(4), 43–69.
- İnaç, H., & Ünal, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (18), 39–61.
- Karatepe, K. (2011). Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması. *Denetim*, 24(116), 5–21.

- Karcı, Ş. M. (2010). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu*. Akdeniz Üniversitesi, Antalya.
- Kesgin, B. (2014). *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Koçak, S. Y., & Ekşi, A. (2014). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010(21), 295–307. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/sufesosbil/issue/11416/136367>
- Mil, H. İ. (2016). *Türk Kamu Denetim Sistemi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özen, A., & Öztornacı, E. (2015). Çeşitli Ülkelerde İç Denetim-Performans Denetimi İlişkisi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi. *Yönetim ve Ekonomi*, 22(1), 1–14.
- Özer, M. A. (2006). Yerel Yönetimlerin Denetiminde Etkinlik Arayışları ve Son Gelişmeler. *Verimlilik Dergisi*, 3(1). Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/verimlilik/issue/30689/331549>
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi*, 1(1), 7–40. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/tesamakademi/issue/12943/156410>
- Saklı, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü. *Ege Akademik Bakış*, 13(3), 285–294.
- Sanal, R. (2002). *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sanal, R. (2008). Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, (458), 101–128.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2016). Bilimsel Yönetim. In H. Akdoğan & S. Altuntop (Eds.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (6th ed.). Ankara: Global Strateji ve Politika Yayınları.
- Taylor, F. W. (2014). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. (H. B. Akın, Trans.) (7th ed.). Ankara: Adres Yayınları.
- Türkyılmaz, A. (2014). Belediyelerde Denetim. *Denetişim*, (15), 16–33.
- Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve Otorite*. (H. B. Akın, Trans.) (7th ed.). Ankara: Adres Yayınları.
- Yaman, A. (2008). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler. *Mali Hukuk Dergisi*, (133).
- Yıldırım, S. (2014). *Yönetim Teorileri*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Yıldız, H. (2012). Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma - Yerel Demokratik Model Sorunsalı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (103), 223–244.
- Yürekli, Ö. (2011). Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu. *Denetim*, 24(116), 28–35.
- Zor, A., & Karkın, N. (2017). Vatandaş - İdare Etkileşimi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı: BİMER Örneği ve İdarede İnovasyon. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 5(1), 25–44. <http://doi.org/10.14782/sbd.2017.47>