

**T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ DENETİM SİSTEMİNİN  
ŞEFFAFLIK ve HESAPVERİLEBİLİRLİK AÇISINDAN  
İNCELENMESİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**

**Halil İbrahim KURDOĞLU  
054228001005**

**Danışman**

**Yrd. Doç. Dr. Gülise GÖKÇE**

**KONYA -2008**

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	v
ÖZET .....	vi
GİRİŞ.....	vii

### I. BÖLÜM

#### DENETİM KAVRAMI VE TÜRLERİ

1.1. Denetim Kavramı.....	1
1.1.1. Denetimin Tanımı .....	2
1.1.2. Denetimin Amaçları .....	3
1.1.3. Denetimin Aşamaları .....	4
1.2. Denetimin İlkeleri .....	5
1.2.1. Bağımsızlık İlkesi .....	5
1.2.2. Yasallık İlkesi .....	6
1.2.3. Nesnellik İlkesi .....	6
1.2.4. Dürüstlük İlkesi.....	7
1.3. Denetim Türleri.....	7
1.3.1. İç Denetim.....	7
1.3.2. Dış Denetim .....	8
1.3.3. Yüksek Denetim.....	9
1.3.4. Hukuka Uygunluk Denetimi .....	10

### II. BÖLÜM

#### DENETİM SİSTEMLERİ

2.1. Siyasal Denetim .....	1
2.1.1. Soru .....	12
2.1.2. Genel Görüşme .....	12
2.1.3. Meclis Araştırması .....	13

2.1.4. Meclis Soruşturması.....	13
2.1.5. Gensoru .....	14
2.1.6. Dilekçe Hakkı.....	15
2.2. Hukuki Denetim.....	15
2.2.1. İdari Yargı Örgütü.....	17
2.2.1.1. Danıştay.....	18
2.2.1.2 Askeri Yüksek İdare Mahkemesi .....	22
2.2.1.3. Bölge İdare Mahkemeleri.....	23
2.2.1.4. İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri .....	24
2.2.2. Sayıştay ve Yaptığı Denetim Faaliyeti .....	25
2.3. İdari Denetim .....	30
2.3.1. Hiyerarşik Denetim .....	30
2.3.2. İdari Vesayet .....	32
2.3.4. İdari Denetim Kurumları.....	35
2.3.4.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	35
2.3.4.2. Yüksek Denetleme Kurulu .....	36
2.3.4.3. Teftiş Kurulları Yoluyla Denetim .....	38
2.3.4.3.1. Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	39
2.3.4.4. Bağımsız İdari Otoriteler.....	39
2.4. Kamuoyu Denetimi .....	46

### **III. BÖLÜM**

## **ŞEFFALIK ve HESAP VERİLEBİLİRLİK ÇERÇEVESİNE KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM**

3.1. Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi.....	48
3.2. Yönetim Yaklaşımları ve Denetim İlişkisi .....	50
3.2.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Denetim.....	50

3.2.2. İnsan İlişkileri Okulu Anlayışı ve Denetim .....	51
3.2.3. Yeni Yönetim Anlayışı ve Denetim.....	51
3.3. Türk Kamu Yönetimindeki Reform Çalışmaları .....	52
3.3.1. Planlı Dönem Öncesi Yapılan Reformlar .....	52
3.3.2. Planlı Dönemde Yapılan Reformlar.....	53
3.3.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)....	53
3.3.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYAP).....	53
3.3.2.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	53
3.3.2.4. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	55
3.3.2.5. Yerel Yönetimlere Ait Reformlar.....	58
3.3.2.6. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve Kapsamı.....	59
3.4. Türkiye’de Etik Davranış.....	61
3.5. Şeffaflık .....	64
3.5.1. Kamu Yönetiminde Saydamlığı Yaygınlaştırmanın ve Derinleştirmenin Önündeki Güçlük ve Engeller.....	66
3.5.2. Saydamlık ve Bilgi Edinme Kanunu.....	66
3.6. Hesap Verilebilirlik.....	69
3.7. Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Arasındaki İlişki .....	72
3.8. İlgili Mevzuatlar Kapsamında Konuyla İlgili Düzenlemeler .....	74
3.8.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun .....	75
3.8.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış ilkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik .....	76
3.8.3. Devlet Memurları Kanunu .....	77
3.8.4. Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu .....	78

3.8.5. Türk Ceza Kanunu .....	79
3.8.6. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu .....	80
3.8.7. Kamu İhale Kanunu .....	83
<b>SONUÇ</b> .....	<b>85</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>87</b>

## **KISALTMALAR**

a.g.e. : Adı geçen eser

ASOSAI: Asya Sayıştayları Birliği

AYİM : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

BDDK :Bankacılık Denetleme ve Dñzenleme Kurumu

BİO : Bağımsız İdari Otorite

bkz. : Bakınız

BTK : Başbakanlık Teftiş Kurulu

DDK : Devlet Denetleme Kurulu

DPT : Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı

ECOSAI: Ekonomik İşbirliği Ûlkeleri Sayıştayları Birliği

EUROSAI: Avrupa Sayıştayları Birliği

INTOSAI : Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği

KHK : Kanun Hñkmñnde Kararname

KİK : Kamu İhale Kurumu

KİT : Kamu İktisadi Teřebbñsñ

RTÜK : Radyo ve Televizyon Üst Kurul

s. : Sayfa

SPK : Sermaye Piyasası Kurulu

TBMM : Tñrkiye Bñyñk Millet Meclisi

TODAİE : Tñrkiye ve Ortadoęu Amme İdaresi Enstitñsñ

TÜSİAD : Tñrk Sanayici ve İşadamları Derneği

YDK : Yüksek Denetleme Kurulu

## ÖZET

Yönetimin olduğu her durumda denetim mekanizmasının varlığı kaçınılmaz olmak zorundadır. Yönetim sürecinin en önemli aşaması olarak değerlendirilecek olan denetim, alınan kararların doğruluğunun ortaya konması ve kararlara güvenilirliğini sağlamanın bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetimin eksik olduğu bir yönetim, etkinlikten uzak olacak ve bu durum yönetimin hedeflerinin de gerçekleşme düzeyini oldukça düşürecektir. Etkin denetim yöntemleri ise yönetim birimlerinin işleyişinin şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeylerini arttıracak bu da kamuda etik anlayışının yerleşmesini sağlayacaktır.

Tez çalışması kapsamında, denetim kavramının Türk kamu yönetimindeki durumu incelenmiştir.

Çalışmanın Denetim Kavramı ve Türleri başlıklı I. Bölümünde, denetim kavramının tanım, ilke ve türleri üzerinde durulmuştur. Denetim sistemleri başlıklı II. Bölümde Türkiye’de var olan şekliyle Siyasal Denetim, Hukuki Denetim, İdari Denetim ve Kamuoyu Denetimi üzerinde durulmuştur. III. Bölümde ise şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları tanımlanmış ve ardından Türk kamu yönetiminde şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamaya yönelik olarak yapılan reform çalışmalarına değinilmiş ve bu kapsamdaki mevcut mevzuatlar kapsamında da açıklanmıştır.

## ABSTRACT

Auditing mechanism inevitably occurs where administration exists. Behind auditing, the most important step of administration, is an instrument that provides reliability of administrative decisions. Lack of audit mechanism results in ineffective administration and low level target realization. Effective auditing methods will raise the level of administrative units’ transparency and accountability, and this will lead up to settle ethic comprehension in public.

In this thesis, the aspect of audit concept in Turkish Public Administration is analysed.

The first part of the thesis contains definition, principles and kinds of auditing. In the second part of the paper, Political, Legal, Administrative and Public Opinion Audit in Turkey are emphasized. In the third part of the paper, transparency and accountability concepts are revealed. Behind reforms, to realize transparency and accountability in Turkish Public Administration, are mentioned and transparency and accountability concepts are described according to laws and regulations.

## Giriş

Yönetimin vazgeçilmez unsurlarından birisi olan denetim olgusu aynı zamanda çağdaş örgütlenme anlayışının önemli bir aracıdır. İdari yapının ve hizmet alanlarının genişleyip, görevlilerin sayısı arttıkça etkin bir denetime duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır. Diğer taraftan denetim aracı yeterince çalışmayan örgütlerde, çalışanlardan beklenen verimin tam olarak sağlanması zorlaşmakta hatta bazen imkansızlaşmaktadır. Bununla birlikte, ister devlet sektöründe ister özel sektörde olsun yönetimin görevi, kaynaklardan en iyi şekilde yararlanarak azami verim sağlamak suretiyle belirlenen amaçları gerçekleştirmektir. Bunu sağlamanın yolu da etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulmasıdır. Son yıllarda, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarının kamu yönetimi anlayışında etkili olması denetimin çerçevesini genişlettiği görülmektedir.

Kamu kurumlarının yasalara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlamanın en iyi yolu, denetim faaliyetinin mevcudiyetidir. Denetim, düzen ve disiplin içerisinde sürmesi gereken işlemlerin şeffaflığını ve hesap verme sorumluluğunu artırarak kurallara uygun hareket edilmesini sağlayacak olan önemli bir mekanizmadır. Bu nedenle ilgili kavramların denetim mekanizması içerisinde etkinliğinin artırılması büyük önem arz etmektedir.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının kamu yaşamında etik değerlerin yerleşmesinde önemli bir yeri vardır. Yönetim kademesinde bulunanların aldığı kararlar şeffaflık sayesinde kamuoyunun bilgisine sunulacak, hesap verebilirlik sayesinde de karar alıcıların kendi çıkarları doğrultusunda, menfaatlerini gözetecek yönetim anlayışı sergilemeleri önlenecektir. Böylece kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı sağlanabilecektir. Kamu yönetiminde şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamanın etkin bir denetim mekanizmasının varlığından geçtiği açıktır. Bağımsız, nesnel ve dürüst bir denetim faaliyeti sayesinde şeffaflık ve hesap verebilirlik bir etik değer olarak hem toplum yaşamında oluşturulacak hem de idari kademe de yerini bulacaktır.



Türkiye’de kamu hizmeti kavramının nitelik ve kapsamının değişmesine paralel olarak denetim olgusunun kapsamı da gün geçtikçe değişime uğrayarak yeni boyutlar kazanmakta, bu çerçevede Türk Kamu Yönetiminde denetim sisteminin yapısı ve işleyişle ilgili sorunlar giderek çeşitlenmekte ve artmaktadır. Bu sorunların giderilmesi amacıyla Cumhuriyet tarihi boyunca çeşitli reform çalışmaları yapılmıştır ve yapılmaktadır. Reform çalışmaları sayesinde dünyada da geçerliliği olan ve uygulanan çağdaş yönetim anlayışını Türk kamu yönetimine yerleştirme hedeflenmiştir. Bu çalışmada Türkiye’de denetim mekanizmasının mevcut yapısı, yapılan reformlar çerçevesinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarını ve Türk kamu yönetiminde denetim sisteminin etkinliğini ne yönde etkilediği ortaya konacaktır.

# I. BÖLÜM

## DENETİM

Gelişmişlik derecesi ne olursa olsun denetim, her dilde var olan, belirli deyim veya sözcüklerle ifade edilen bir kavramdır. Bu kavramın anlamı dilden dile bazı farklılıklar göstermekle ve bu konuda yapılan tanımlarda bazı farklılıklar bulunmakla birlikte, denetim kavramının içerdiği anlam genelde aynı kalmaktadır.

### 1.1. Denetim Kavramı

Batı dillerinde, özellikle Hint-Avrupa kökenli olanlarda, farklı yazılış biçimlerine karşın genellikle kullanılan ve denetim anlamına gelen sözcük Control sözcüğüdür.<sup>1</sup>

Kontrol sözcüğü ise, Latince'deki “contra” ve “rotulus” kelimelerinden ortaya çıkmaktadır.<sup>2</sup>

Dilimizde ise, denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı rabk ve rükub kökünden gelen murakebedir.<sup>3</sup> Murakabe etmek, denetlemek ve kontrol etmek kavramları sözlük anlamları itibariyle farklılık göstermez. Ancak teftiş kelimesiyle yukarıda saydığımız kelimeler arasında hem sözlük ve hem de teknik anlamları bakımından fark vardır.<sup>4</sup>

Bu iki kelime, yönetim bilimindeki teknik anlamları açısından ele alınacak olursa aralarındaki farklılığın daha belirgin olarak ortaya çıkacağı görünür. Çünkü, yönetim yapımızda “teftiş” adını alan, denetim türü genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas alır.

Halbuki denetim, yönetime önderlik ederek ve onun gelişmesine yardımcı olarak etkenliğini arttırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşır.<sup>5</sup>

Denetleme ve teftiş arasındaki farklılıklardan bir tanesi de, denetimin daha ziyade devamlılık arz eden ve halen yapılmakta olan faaliyet ve örgüt çalışmaları üzerinde

---

<sup>1</sup> Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.17.

<sup>2</sup> Aktuğlu, M. Ali, **Denetleme ve Revizyon**, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1973, s.3.

<sup>3</sup> Atay, **a.g.e.**, s.18.

<sup>4</sup> Tortop, Nuri, İsbir, G. Eyüp ve Burhan, Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 2005, s.128.

<sup>5</sup> Köksal, Erhan; Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:1,Mart, 1974, s.52-53.

yapılacağı; teftişin ise yapılıp bitirilmiş faaliyet ve işlerle ilgili olarak başvurulacak bir işlem olduğu hususudur.<sup>6</sup>

### 1.1.1. Denetimin Tanımı

Türkiye’de ‘denetim’ uluslararası dokümanlarda yer alan tanımlamalardan farklı ele alınmakta, denetime son derece geniş anlamlar verilmektedir.<sup>7</sup>

Denetim, klasik anlamda geçmişe yönelik olarak neler olduğunu, nasıl olduğunu ya da günümüz risk ve sistem bazlı modern proaktif denetim yaklaşımı doğrultusunda geleceğe yönelik olarak neler olabileceğini anlamak ve öngörmek için çok çeşitli ve çok boyutlu olabilecek belirli hususları gözaltında bulundurmak, kontrol etmek, murakebe etmektir.<sup>8</sup>

Denetim, bir kişi, bir kurum veya iktidarın değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlar olarak da tanımlanabilmektedir.<sup>9</sup>

Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygun derecesinin araştırma, gözlemeleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.<sup>10</sup>

Bu süreç 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda “Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek

---

<sup>6</sup> Tortop ve diğer. ,**a.g.e.** ,s.129.

<sup>7</sup> Öztürk, N. Kemal; Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:442, Mart, 2004, s.17.

<sup>8</sup> Aksoy, Tamer, **Tüm Yönleriyle Denetim**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 46.

<sup>9</sup> Yüzgün, Arslan, **Genel Denetim Yaklaşımı**, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984,s.21.

<sup>10</sup> Köse, H. Ömer; Denetim ve Demokrasi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, Nisan-Haziran, 1999, s.63.

kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” şeklinde düzenlenmiştir.<sup>11</sup>

Bunların dışında farklı kaynaklardan değişik yönlerini yansıtan tanımlar vermek de mümkündür. Fakat tanımlar ne olursa olsun, bütün tanımlarda denetimin bir süreç olduğu görülmektedir. Bu yolla denetimin dinamik bir faaliyet olduğu ortaya konmaktadır. Bu süreç denetim faaliyeti için gerekli olan kanıt ve bilgilerin sağlanması, bunların işlenmesi ve değerlendirilmesi, değerlendirme sonuçlarına göre bir denetim görüşüne ulaşılması ve bu görüşün denetim raporu ile ilgili yerlere iletilmesi evrelerini içerir.<sup>12</sup>

### 1.1.2. Denetimin Amaçları

Gerek bireysel, gerekse toplumsal faaliyetlerin belirli bir amaca yönelik gerçekleştirildiği kabul edilirse, amaçlanan sonucun elde edilip edilmediği ve bu amaca ulaşmak için izlenen yöntemlerin önceden bilinen norm ve standartları uygun olup olmadığının saptanmasına yönelik yapılan araştırma ve muhakeme denetimle olur.<sup>13</sup>

Gerçekten denetleme aracılığı ile ne yapıldığı, nerede bulunduğu, nasıl yapıldığı, gelinen yere kadar nasıl ulaşıldığı ve bu gidişe göre nereye varılacağı tespit edilir.<sup>14</sup>

Hukuksal açıdan düşünüldüğünde denetim, örgütün eylem ve işlemlerini hukuk düzeniyle uyumlu kılma amacına hizmet eder. Kişilerin karşı karşıya kaldıkları bir işlem ya da eylemin doğru yapıp yapılmadığını, haklı olup olmadığını ancak denetim yoluyla anlamak olanaklıdır.<sup>15</sup>

Genel anlamda düşünüldüğü ise denetimin her açıdan önleme ve sınırlama, düzeltme, reform, eşgüdüm, verimlilik ve etkinlik kavramlarının sağlanması onun temel amaçlarını oluşturur.<sup>16</sup>

Denetimin ilke olarak genel amacı, denetim sonucu denetçinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde ilgili kişilere gerekli olan sağlıklı bilgi ve belgeleri sunmaktır. Denetimin genel amacı olarak ortaya çıkan diğer bir koşul da hesap verme sorumluluğu ilişkisinin gereklerinin yerine getirilmesidir. Yasalar çerçevesinde hesap

<sup>11</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> , Erişim Tarihi: 21.08.2008

<sup>12</sup> Güredin, Ersin, **Denetim**, İ.T.Ü Kütüphanesi Yayınevi, İstanbul, 1984, s.6.

<sup>13</sup> Aksoy, a.g.e. ,s.46.

<sup>14</sup> Aktuğlu, a.g.e. ,s.8.

<sup>15</sup> Akıncı, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, Ankara, 1999, s.48.

<sup>16</sup> Atay, a.g.e. ,s.33-35.

verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğinin belirlenmeye çalışılmasıdır. Örnek vererek açıklamak gerekirse; hukuksal denetimin amacı yasalara uyumun sağlanmasıdır. Eğer hesap verme sorumluluğu yerine getirilmişse denetimin özel amacı sağlanmış demektir; aksi durumda cezai sorumluluklar ortaya çıkabilecektir.

Yönetim ve denetim birbirini besleyen bir süreci ifade edebilmektedir. İyi kurgulanmış sağlıklı bir yönetim sisteminin olduğu bir ortamda denetiminde kendinden beklenen fonksiyonları ifa etmesi kolaylaşmaktadır.<sup>17</sup>

Saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun hakim olduğu toplumda işlevsel bir denetim iktisadi anlamda sınırlı olan kamu kaynaklarından azami verimin alınmasını da temin edebilmektedir.<sup>18</sup>

### **1.1.3. Denetimin Aşamaları**

Her süreç gibi denetim de bir takım aşamalardan oluşmaktadır ve bu aşamalar kuramsal yönden bütünden ayrı düşünülebileceğine göre, denetim sürecinin aşamalarını birbirinden ayırmak denetim kavramının ve mekanizmasının anlaşılmasında yardımcı olacaktır.

Tortop'a göre denetim, ancak belirli bir planın yapılması, çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi, elde edilen sonuçlarla arzulanan sonuçların karşılaştırılması ve gerekli düzeltici faaliyetlerde bulunulması aşamalarının varlığı halinde söz konusu olur.<sup>19</sup>

Atay'a göre ise bir denetim faaliyetinde 4 aşama bulunmaktadır. Bunlar; olanı saptamak, olması gerekenle karşılaştırmak, ikisi arasındaki sapmaları veya kusurları belirlemek ve bir yargıya ya da sonuca ulaşmaktır.<sup>20</sup>

Bu sürecin etkin bir şekilde işlemesi için öncelikle standartların belirlenmesi gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus belirlenen standartların gerçekçi ölçeklerde olmasıdır. Bunlar, kalite standartları, bütçeler, kotalar ve hedefler olabilir. Standartların belirlenmesini takiben, ortaya çıkan çıktının performansının ölçülmesi süreci başlar.

---

<sup>17</sup> Tortop, Nuri; Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 31/2, Haziran, 1998,s.15.

<sup>18</sup> Tüsiad, **Kamu Reformu Araştırması**, Tüsiad, Aralık, 2002, s.199.

<sup>19</sup> Tortop ve diğer., **a.g.e.**, s.131.

<sup>20</sup> Atay, **a.g.e.** ,s.55.

Sürecin normal seyri gerçekleşen ile standartların karşılaştırılması şeklinde vuku bulur. Böylece hedef ve gerçekleşme sapmaları ortaya çıkar ve akabinde değerlendirme faaliyeti kolaylıkla gerçekleştirilebilir. Yapılan değerlendirme ise ortaya bir yargı çıkaracaktır. Bu yargı, tavsiye, emir, iptal, düzeltme şeklinde ortaya çıkabilmektedir.

Denetim standartları ile yönetimin performansının karşılaştırılması, gerekli olduğunda düzeltme önlemlerinin alınması ile denetim faaliyeti sona ermez. Denetimin başarısı için alınan düzeltici önlemlerin uygulanması gerekir. Bu düzeltme önlemleri yönetim elemanlarının davranışları üzerinde etkili olmamışsa beklenen amaca ulaşamaz.

Son zamanlarda en etkili denetimin yönetilenler eliyle yapılabileceği yaygın bir görüş haline gelmiş, yönetimde açıklık, yönetime katılma, bürokrasinin temsil niteliğinin geliştirilmesi, resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi yöntem ve uygulamalar denetimin çağdaş araçları olarak görülmüştür.<sup>21</sup>

## **1.2. Denetimin İlkeleri**

Denetim işlevinin, kendisinden beklenen olumlu sonuçları meydana getirebilmesi için bir takım ilkelere bağlı olarak icra edilmesi gerekmektedir. Denetime ilişkin evrensel nitelikte olan ve her zaman uyulması gereken bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür.

### **1.2.1. Bağımsızlık**

Denetim bulgularını, denetimde ulaşılan sonuçların ve geliştirilen önerilerin tarafsız, yeterli ve güvenilir olması büyük ölçüde denetçinin ve kurumun bağımsızlık düzeyine bağlıdır. Bağımsızlık hem denetlenenden bağımsız olmayı hem de her türlü dış etki ve müdahalelerden uzak olmayı içermektedir.<sup>22</sup>

Denetimin tarzına ve sonucuna karışıldığında, denetleyenin inisiyatifi ve denetimin etkinliği tamamen ortadan kalkar. Dolayısıyla denetim biçimsel bir işleve dönüşerek yönetimle özdeşleşir.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Eryılmaz, Bilal; Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No:26, Sayı:4,Aralık, 1993, s.100.

<sup>22</sup> Köse, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, 145. Yıl Yayınları, Ankara, 2007, s.55.

<sup>23</sup> Atay, **a.g.e.** ,s.46.

Bağımsızlığın yasal düzenlemelerle güçlendirilip güvence altına alınması gerektiği gibi asıl önemli olan uygulamada işlerlik ve işlevsellik kazandırılmasıdır.<sup>24</sup>

### **1.2.2. Yasallık**

Yasallık iki yönden ele alınabilir. Bunlardan birincisi yasallığın denetlenmesi, ikincisi ise denetimin hukuka uygun olmasıdır.

Yasallığın denetlenmesi, denetimin konusu veya denetleme normları kapsamında ele alınabilir.<sup>25</sup>

Yasallık denetlemesi yapan kişi ve kurumlarının, yetki ve sorumlulukları, işlem ve eylemleri de yasal çerçeveler içerisinde kalmak zorundadır.

Denetimin hukuka uygun olması, yargısal yollarla, hiyerarşik üstler tarafından ya da parlamento, basın, kamuoyu gibi dolaylı ve biçimsel olmayan yollarla gerçekleştirilir.<sup>26</sup>

### **1.2.3. Nesnellik**

Denetim faaliyetlerinde uyulması gereken ilkelere bir diğeri de nesnelliktir. Nesnellik, denetçinin, denetleme yaparken sadece olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varmasıdır.

Bu görevi sırasında yan tutmaması, hiçbir dış etki altında kalmadan ve duygularına kapılmadan karar vermesi demektir.<sup>27</sup>

Her değerlendirmede, belirli bir oranda takdir, dolayısıyla öznellik payı var ise de, önceden belirlenmiş denetim kriterleri ya da ölçütleri aracılığı ile bu öznellik payı azaltılabilir ve denetimin nesnelliği artırılabilir.<sup>28</sup>

Denetçinin bir önyargıya dayanmadan bağımsız bir kişi olarak , yapılmış bildirimleri özenle incelenmesi ve sonuçlarını titizlikle değerlendirmesi de bu ilke kapsamında değerlendirilir.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Köse, **a.g.e.** ,s.55.

<sup>25</sup> Atay, **a.g.e.** ,s.46.

<sup>26</sup> Köse, **a.g.e.** ,s.56.

<sup>27</sup> Atay, **a.g.e.** ,s.47.

<sup>28</sup> Köse, **a.g.e.** ,s.56.

<sup>29</sup> Güredin, **a.g.e.** ,s.7.

#### **1.2.4. Dürüstlük**

Dürüstlük ilkesi denetimin nesnelliliği ile doğrudan ilişkisi olan bir denetim ilkesidir. Denetlenenlerin görevlerini olması gerektiği gibi yapıp yapmadıklarını, bir yerde mesleki dürüstlüğü ölçülemeye çalışan denetim elemanlarının kendilerinin de bu dürüstlüğe sahip bulunmaları, bir takım kişisel duyguların, çıkarların, beklentilerin ve düşmanlık hislerinin etkisi altında kalmaksızın hareket etmeleri büyük önem taşır.<sup>30</sup>

Denetleyenin üstün konumu, bir çok kusur ve yolsuzluğa tanık olma konumunda bulunması, sağlam karakterli, dürüst, güvenilir, ve hakkaniyetli bir tutum ve davranış içinde olmasını gerektirmektedir.<sup>31</sup>

Bu sayılan niteliklere ek olarak, denetçinin gerekli yeterliliğe sahip olması da, denetim görevinin niteliği, güclüğü, ve kapsamı ile orantılı eğitim ve deneyime sahip kişilerce yürütülmesi ve sonuçlarının etkili bir şekilde değerlendirilmesi büyük önem taşır.

#### **1.3. Denetim Türleri**

Denetimin kurumsal yapısı açısından, iç denetim, dış denetim, yüksek denetim ve hukuka uygunluk denetimi türlerinden söz edilebilir.

##### **1.3.1. İç denetim**

İç denetim, bir kurumun iç yapısı içinde yer alan, ancak belirli bir bağımsızlık düzeyine sahip kişi ya da birimlerce gerçekleştirilen denetimdir.<sup>32</sup>

Yönetimin kendi eylem ve işlemlerini, yasalara, amaca, önceden belirlenmiş olan ölçütlere uygunluğunu denetlenmesi ve gerekli düzeltmeleri yapması, yönetsel başarının elde edilmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir.<sup>33</sup>

İç denetim, denetim alanı itibariyle çok geniş bir kapsama alanını içerse de özü, yapısı, fonksiyonları ve denetim sonuçları yönlerinden örgütün üst yönetimiyle sınırlıdır. Çünkü iç denetçiler örgütün bizzat kendi personelidir, bu nedenle iç denetçiler üst yönetimin belirlediği çerçeve içerisinde denetim fonksiyonu yerine getirmek durumundadırlar. Yapısı gereği iç denetim, örgüt üst yönetiminin kararlarına,

---

<sup>30</sup> Köse, a.g.e. ,s.56.

<sup>31</sup> Atay, a.g.e. ,s.49.

<sup>32</sup> Köse, a.g.e. ,s.15.

<sup>33</sup> Akıncı, a.g.e. ,s.77.



planlarına, programlarına, hedef ve stratejileri ile iç ve dış mevzuata vb. uygunluk dışında bir denetim fonksiyonu üstlenemez.

Bakanlar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst yönetici olan bakan ya da genel müdürün hiyerarşik denetim yetkisi tüm örgütü kapsar. Bu durumdaki üst yöneticilerin, tüm örgütü kapsayan denetim yetkilerinin doğrudan kendilerince kullanılması mümkün değildir. Bu yüzden denetlenecek kişi ve olayları kendileri izleyemezler. Bu nedenle en üst yöneticiye bağlı, onun emriyle harekete geçen ve onun adına kuruluşun faaliyetlerinin bir bilânçosunu çıkarmakla görevli bir denetim organı oluşturulur.<sup>34</sup>

Aslen iç denetimin iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi hiyerarşi , ikincisi ise teftiştir.

Hiyerarşik denetim yetkisi idari işlem ve kararlar üzerinde olabileceği gibi, idari eylem ve işlem üzerinde de gerçekleştirilebilir. Bunların dışında idarenin takdir alanına bırakılan konularda hiyerarşik denetime tabidir. Hiyerarşik denetim sonucunda, hukuk kurallarına ve bunların uygulanışına aykırı düşen işlemlerin değiştirilmesi, kaldırılması veya durdurulması gerçekleştirilir.<sup>35</sup>

Teftiş ise; iç denetimin yönetsel yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş, ve bu işle görevlendirilmiş kişiler tarafından yapılması tekniğidir. Yönetsel örgütlenmeyi düzenleyen mevzuat göz önüne alındığında teftiş, hiyerarşi denetimi dışında bakanlıkların kendi bünyesi içinde bu işle görevlendirilmiş kurulları tarafından denetlenmesi faaliyeti olarak anlaşılmaktadır.<sup>36</sup>

### **1.3.2. Dış Denetim**

Dış denetim, örgütsel yapının kendisinin dışında yer alan ve kendisinden bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetimini ifade eder.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'a göre dış denetim; kamu kurum ve kuruluşların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef, plan ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.

---

<sup>34</sup> Coşkun, Bayram; Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Çıkan Sorunlar, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:437, Aralık,2002,s.86.

<sup>35</sup> Onar, S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi , İstanbul, 1952, s.453.

<sup>36</sup> Akıncı, **a.g.e.** ,s.79.

Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere denetim yapan kişi ve kurumlarca gerçekleştirilen finansal tablolar, uygunluk ve performans denetimlerini ifade eden kamusal bir fonksiyondur.<sup>37</sup>

Kamu denetim kuruluşları, çeşitli devlet kurumları içinde örgütlenmiş olup; kuruluşların faaliyetlerinin yasal mevzuata, devletin ekonomi politikasına, kamu yararına uygunluk düzeyini araştırır ve denetler. Yine kamu denetim kuruluşları bağlı oldukları kamu birimlerine denetledikleri kuruluşlar ve olaylarla ilgili olarak rapor verirler.<sup>38</sup>

Farklı tüzel kişiliklere sahip olan ve bir kamu kurumuna bağlı veya ilgili olarak nitelendirilebilecek kurum ve kuruluşlar üzerinde yapılan vesayet denetimi de dış denetimin içerisinde örnek olarak gösterilebilir.

Bu çerçevede bağımsız ve etkin bir dış denetimin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin geçerli kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, ilkeli ve kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışının oluşturulmasında önemli katkısı yadsınamaz.<sup>39</sup>

### **1.3.3.Yüksek Denetim**

Klasik anlamda yüksek denetim, dış denetim kapsamında değerlendirilirken, dış denetimin yüksek denetim kurumlarının (yüksek denetleme kurulları, sayıştaylar) kamu kuruluşları üzerindeki parlamentolar adına yaptıkları denetimi tam olarak kapsamaması nedeniyle, günümüzde uluslararası literatürde ayrı bir denetim statüsü olarak kabul edilmektedir.<sup>40</sup>

Yüksek denetim kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır.

---

<sup>37</sup> Kenger, Erdal, **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Şubat, 2001,s. 8.

<sup>38</sup> Kenger, **a.g.e.** ,s. 9.

<sup>39</sup> Köse, H. Ömer; Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay'ın Konumu, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:65,Haziran, 2007,s.132.

<sup>40</sup> Kenger, **a.g.e.** ,s. 9.

Bu nitelikleriyle dış denetimden farklılaşmakta ve farklı tanımlanması zorunluluk taşımaktadır.<sup>41</sup>

ECOSAI'nin (Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu) 1997 yılında Türkiye'de düzenlediği Seminere sunulan "Bağımsızlığa Özel Bir Vurgu Yapılmak Suretiyle Yüksek Denetimin Temel Özellikleri" (Essential Features of Supreme Audit With Special Reference to Independence)" başlıklı tebliğde; yüksek denetimin özellikleri arasında anayasasal statüye, sui generis faaliyete, dışsal karakterde olmaya, objektifliğe ve tarafsızlığa, uzmanlığa ve bağımsızlığa vurgu yapılmıştır.<sup>42</sup>

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yüksek denetim yetkisine sahip olan , Devlet Denetleme Kurumu, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulları ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

#### **1.3.4. Hukuka Uygunluk Denetimi**

Yasal hükümler gereği yapılan ve yapılması kanunen zorunlu kılınan denetim çalışmalarına yasal denetim denir. Bu denetim türünde denetim çalışmalarının nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı, kanun, yönetmelik ve genelgelerle belirlenmektedir.<sup>43</sup>

Kararların önceden saptanmış hukuk normlarına aykırı olmaması bu denetimin alt sınırını belirler. Yine bu kararlar hukuka uygun olmalıdır, bu uygunluk ise hukuksal denetimin ise üst sınırını belirlemektedir. Birinci halde takdir yetkisi, ikinci halde bağlı yetki söz konusudur. Bu denetim hiyerarşik ve vesayet denetimi biçimlerinde yapılabileceği gibi yargısal denetim biçiminde yargı organları tarafından da yapılabilir.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Köse, **a.g.e.** ,s.17.

<sup>42</sup> <http://www.bmdcr.org.tr/makale12.htm> , Erişim Tarihi: 17.08.2008

<sup>43</sup> Aksoy, **a.g.e.** ,s.67.

<sup>44</sup> Atay, **a.g.e.** ,s.43.

## II. BÖLÜM

### DENETİM SİSTEMLERİ

Tabiatın ve toplumsal yaşamın her alanında var olan denetim olgusu, toplumsal yaşamın en gelişkin örgütlenme birimi olan devlet yapısı içerisinde farklı bir anlam ve işlev kazanmaktadır.<sup>45</sup>Bu bağlamda ülkemizde uygulanmakta olan denetim faaliyetlerinin de farklı yönleriyle değerlendirilmesi gerekmektedir.

#### 2.1.Siyasal Denetim

Klasik parlamenter hükümet sisteminde yasama organının en önemli görevlerinden bir kümeyi, Hükümet ve yönetimin denetlenmesi oluşturur.<sup>46</sup>

Demokratik sistemlerde yönetsel kurum ve kişiler halk adına hareket ederlerken, siyasal organlar tarafından kendilerine verilen yetkileri kullanırlar. Gerçek yetkinin sahibi olan siyasal organlar, bu yetkinin nasıl kullanılacağını denetlemek ve yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkına sahiptirler.<sup>47</sup>

Bu dolaylı ve doğrudan olmak üzere iki biçimdedir. Dolaylı denetim parlamenter rejimlerde yürütmenin her iki kanadının ayrı ayrı seçimle belirlenmesi ile gerçekleşiyor. Doğrudan denetim, yürütmenin siyasi sorumluluğuna gidilmesi ile oluyor.<sup>48</sup>

Çağdaş demokratik devlet sisteminde erkler ayrılığı ilkesi, devletin omurgasını oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bir denge, karşılıklı bir denetim ilişkisi kurmayı amaçlamaktadır. Yürütmenin denetlenmesi, bu yetkiyi devreden merci olarak parlamentonun en doğal hakkı ve aynı zamanda yetkinin gerçek sahibi olan halka karşı bir sorumluluğudur.<sup>49</sup>

Meclisin hükümeti nasıl denetleyeceği Anayasada belirtilmiştir. Bunlar, soru, genel görüşme, Meclis araştırması, gensoru ve Meclis soruşturmasıdır.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Köse, **a.g.e.**, s.1.

<sup>46</sup> Gözübüyük, A. Şeref, **Anayasa Hukuku** ,Turhan Kitapevi, Ankara, 1995,s.194.

<sup>47</sup> Köse, **a.g.e.** ,s.9.

<sup>48</sup> Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta, İstanbul, 2005,s.390.

<sup>49</sup> Köse, **a.g.e.** , Sayı: 65,s.111.

<sup>50</sup> Gözübüyük, **a.g.e.** ,s.194.

Anayasada düzenlenen dilekçe hakkı ile de bireylere kamu ile ilgili hususlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvurma imkanı sağlanmıştır. Bu yolla T.B.M.M yurttaşların başvurusu üzerine harekete geçmekte ve ilgili konuya müdahil olmaktadır.<sup>51</sup>

### 2.1.1. Soru

Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanabilir. Soru önergesi yazılıdır. Ancak sözlü veya yazılı olarak cevaplanabilir.<sup>52</sup>

Aynı konuda ikiden fazla bakandan sorulan soru, Başbakandan sorulmuş sayılır.<sup>53</sup>

T.B.M.M İç Tüzüğü'nün 97. maddesinde sorulamayacak konular sayılmıştır. Buna göre soru önergesi; başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular, konusu, evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan konuları içeremez.<sup>54</sup>

Sorudan sonra, Meclisin herhangi bir oylamada bulunması söz konusu değildir.<sup>55</sup>

### 2.1.2.Genel Görüşme

Anayasanın 98. maddesine göre, göre genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.<sup>56</sup>

Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu karar verir. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede Hükümet, siyasî parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel Kurul genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Kuluçlu, Erdal; Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:63,Haziran-Aralık, 2006, s.6.

<sup>52</sup> Odyakmaz, Zehra, **Anayasa Hukuku/İdare Hukuku**, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul, 2006, s.151.

<sup>53</sup> Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1989,s.276.

<sup>54</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

<sup>55</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** ,s.151.

<sup>56</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

<sup>57</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

Genel görüşme sorudan farklı olarak, Meclis görüşmelerini ikili durumdan çıkararak çok yanlı bir duruma getirme amacı güder. Görüşmeler sonunda hükümet hakkında herhangi bir güven oylaması söz konusu olmaz. Genel görüşme de soru gibi, bir bilgi edinme, belli bir konuyu açıklığa kavuşturma aracıdır.<sup>58</sup>

### **2.1.3.Meclis Araştırması**

Anayasanın 98. maddesine göre, Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.<sup>59</sup>

Meclis araştırması, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir.<sup>60</sup>

Meclis araştırmasına karar verildiği takdirde, araştırmayı özel bir komisyon yürütür. Komisyon araştırmasını üç ay içinde bitirmek zorundadır. Devlet sırları ile ticari sırlar, meclis araştırmasının kapsamı dışındadır.<sup>61</sup>

Meclis araştırma komisyonu, inceleme faaliyetlerini bitirdiğinde meclise bir rapor sunar. Bu rapor hakkında genel kurulda genel görüşme açılır. Ancak görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve hükümetin sorumlu bulunması mümkün değildir. Araştırma, hükümet siyasetinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa, bu bulgulara dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir. Yoksa meclis araştırması, doğrudan doğruya hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir.<sup>62</sup>

Bu yolla Meclis, yürütmenin sorumluluk alanına giren ya da girmeyen konularda yapacağı inceleme sonunda aydınlanma olanağı bulur.<sup>63</sup>

### **2.1.4. Meclis Soruşturması**

Meclis soruşturması, Başbakan veya bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Gözübüyük, **a.g.e.** ,s.194-195.

<sup>59</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

<sup>60</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

<sup>61</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.151-152.

<sup>62</sup> Özbudun, **a.g.e.** ,s.279.

<sup>63</sup> Gözübüyük,**a.g.e.** ,s.195.

<sup>64</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.152.

Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Başbakan ve bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile istenebilir. Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında Genel Kurulca "gizli oyla" karar verilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, soruşturmanın yürütülmesi görevi, Anayasanın 100. maddesi hükümlerine göre, Başbakanlıkça Genel Kurulda yapılacak ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyona verilir. Soruşturma komisyonu, raporunu Anayasanın 100. maddesine göre kuruluşundan itibaren iki ay içinde verir. Soruşturmanın bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Komisyonun bu konudaki istem yazısı Genel Kurulun bilgisine sunulur. Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur.<sup>65</sup>

Meclis raporu öncelikle görüşür ve gerek gördüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınır. T.B.M.M kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır.<sup>66</sup>

### **2.1.5. Gensoru**

Gensoru, Bakanlar Kurulunun genel politikası ya da bir bakanın, kendi bakanlığında izlediği politika ve etkinlikler hakkında Meclisçe yapılan etkili bir denetim yoludur.<sup>67</sup>

Denetim araçları içinde sadece gensoru, hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açabilir. Siyasal sorumluluğun kolektif ve bireysel olmak üzere ikiye ayrılmasına paralel olarak gensoru, Bakanlar Kurulu veya sadece bir bakan veya aynı anda birden fazla bakan hakkında verilebilir. Gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.<sup>68</sup>

Anayasanın 99. maddesine göre Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

<sup>66</sup> Özbudun, **a.g.e.** ,s.280.

<sup>67</sup> Gözübüyük, **a.g.e.** ,s.195.

<sup>68</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** ,s.153.

<sup>69</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

Meclis soruşturmasından farklı olarak, gensoru oylaması sonunda, başbakan veya bakan Yüce Divana sevk edilmiş olmaz. Çünkü gensoru, sadece siyasal sorumluluk aracıdır.<sup>70</sup>

### **2.1.6. Dilekçe Hakkı**

Dünyada demokrasiyle yönetilen toplumların en büyük özelliği düşünce ve söz hürriyetine sahip olunması ve bu hürriyetleri kullanma yollarının teminat altına alınmış olmasıdır. Bu hak kişiye kendi menfaatini koruma fırsatı verdiği gibi ona kamuya ilişkin hakları da koruma fırsatı ve hakkı vermektedir.<sup>71</sup>

Anayasanın 74. maddesi Dilekçe Hakkını şu şekilde düzenler: Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Dilekçe hakkı anayasal teminatın yanı sıra 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’da da düzenlenmiştir.

### **2.2. Hukuki Denetim**

Yönetimin yargısal denetimi, yönetim mekanizmalarının işleyişinden doğan uyuşmazlıkları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi amacını güder.<sup>72</sup>

Hukuk devleti anlayışı bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine yalnız bireylerin değil yönetimin de uyması gereken bir ilkedir. Hukuk devleti ilkesinin bir anlam kazanabilmesi için ülkede egemen olan hukukun yönetilenlere, devlete karşı da hukuk güvenliği sağlanması gerekir. Bunun içinde yasama ve yürütme güçlerine bazı sınırlamalar getirilmesi hukukun her hangi bir sınıf egemenliğinin aracı olmaması, demokratik toplumun gereklerine cevap vermesi gerekir.<sup>73</sup>

İdarenin tarafından alınan kararlar, aksi ispat edilmedikçe hukuka uygun sayılırlar. Bu kararlar, kanunlarla öngörülen sınırlar içerisinde alındıkları ve doğru oldukları karinesine sahiptir. Herhangi bir özel veya tüzel kişi, bir idari işlemin hukuka ve

---

<sup>70</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** ,s.154.

<sup>71</sup> Tamer, Mustafa; Dilekçe Hakkı, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 386, Mart, 1986, s.201- 210.

<sup>72</sup> Tortop ve diğer., **a.g.e.** , s.177.

<sup>73</sup> Gözübüyük, **a.g.e.** ,s.145.



mevzuata aykırı olduğu gerekçesiyle yürütülmesini engellemek istemesi gibi hakka sahip değildir. İdarenin kararlarına öncelikle uymak zorunluluğu vardır. Eğer bir uyumsuzluk ya da aykırılık görülürse o zaman gerekli olan mercilere itiraz edilebilir ve dava açılabilir.<sup>74</sup>

Hukuk devleti ilkesinin temel koşullarından birisi idarenin işlemlerinin yargı organları tarafından denetlenmesidir. Kendisini hukuk kurallarıyla bağlı gören hukuk devletinde sadece idarenin işlemlerinin denetlenmesi ve hukuka aykırı bulunanların iptal edilmesi yeterli değildir. Aynı zamanda idarenin işlem ve eylemleri ile yönetilenlere maddi veya manevi zararlar vermesi durumunda vermiş olduğu zararları tazmin etmesi, başka bir deyişle idarenin mali olarak sorumlu tutulması da hukuk devletinde bir diğer zorunlu koşul olarak kabul görmektedir.<sup>75</sup>

Yargısal denetimin diğer denetim yollarından ayrılan en temel özelliği hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmasıdır. Gerçekten de diğer denetim yollarında yerindelik denetiminin de belirli oranda uygulama alanı bulacağından şüphe edilmemelidir.<sup>76</sup>

Anayasa'nın 125. maddesi 4. fıkrasında, "Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez" hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin yargısal denetimi sonucunda verilen yargı kararlarının uygulayıcısı idaredir. Başka bir deyişle yargısal denetimin amacına ulaşması, bu yolla hukuka uygunluğun sağlanabilmesi, idarenin yargı kararlarını uygulaması, bu doğrultuda faaliyette bulunması halinde mümkündür.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Oytan, Muammer; Türkiye'de İdari Denetimin Sınırları, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 366, Mart, 1985, s.18.

<sup>75</sup> Odyakmaz, Zehra, **İdari Yargı**, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul, 2006, s.1.

<sup>76</sup> Ünlüçay, Mehmet; İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü, **Danıştay Dergisi**, Sayı:107, 2003, s.1.

<sup>77</sup> Ünlüçay, **a.g.e.**, s.1.

Sonuçları bakımından ele alınırsa yargı denetimi bir bakıma en etkili yoldur. Bir bakıma tartışmayı keser. Düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir.<sup>78</sup>

Yönetimin hukuk kuralları içinde tutulması ve halkın yönetim karşısında haksızlığa uğramasının önlenmesi açısından yargısal denetim en etkin denetim yöntemidir.<sup>79</sup>

### 2.2.1. İdari Yargı Örgütü

Hemen bütün ülkeler idare üzerinde çeşitli denetim sistemleri kurma yoluna gitmişlerdir. Fransa ve Türkiye gibi kara Avrupa'sı ülkelerinde idarenin denetlenmesi konusunda ayrı bir yargı düzenine yer verilmiştir. Fransa'da doğan ve idari yargı sistemi olarak adlandırılan bu sistemde idarenin denetlenmesi konusunda genel mahkemelerden ayrı ve bu konuda uzmanlaşmış mahkemelere yer verilmiştir.<sup>80</sup>

İdari yargı sisteminde, yönetimin faaliyet ve işlemlerinden zarar gören kişiler yalnızca idari yargı organlarına başvurabilirler. İdari yargı sistemine göre, idarenin eylem ve işlemlerinden menfaati olan ya da hakkı ihlal edilen kimse, yetkili idari yargı yerine, idari işlemin iptali ya da haksızlığın giderilmesi için başvurmak durumundadır.<sup>81</sup>

Yönetsel yargının ülkemizdeki tarihsel gelişimine bakıldığında, yönetimin yargısal denetiminin önceleri yönetsel kuruluşlar eliyle yapıldığı ancak giderek bu kuruluşlara özerklik tanındığı ve yönetimden ayrılarak "tam" yargısal kuruluş durumuna getirildikleri görülmektedir.<sup>82</sup>

Ülkemizde idari yargı mercileri Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleridir.

---

<sup>78</sup> Akıllıoğlu, Tekin; Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 23, Sayı:1, Mart, 1990, s.4.

<sup>79</sup> Köse, **a.g.e.**, s.12.

<sup>80</sup> Odyakmaz, **a.g.e.**, s.2.

<sup>81</sup> Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.4.

<sup>82</sup> Akıllıoğlu, **a.g.e.**, s.3.-11.

### 2.2.1.1. Danıştay

Ülkemizde idari yargı alanındaki ilk gelişme 1868 yılında Şura-i Devlet yani Danıştay'ın kurulmasıdır.<sup>83</sup>

Danıştay, Anayasanın 155. maddesine göre; idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Danıştay; davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.<sup>84</sup>

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda ise, Danıştay T.C. Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.<sup>85</sup>

Yönetimle bireyler arasında yönetsel eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıklar yönetsel yargı tarafından çözümlenir. Yönetsel yargıda yüksek mahkeme görevi Danıştay tarafından yerine getirilir. Danıştay yalnız bir yüksek mahkeme değildir. Danıştay aynı zamanda devletin en yüksek bir danışma organıdır. Danıştay'da yargı görevini yürüten daireler ile danışma görevini yürüten daireler birbirinden ayrılmıştır.<sup>86</sup>

### Danıştay'ın İdari Görevleri

Danıştay'ın, Anayasanın 155. maddesinde ifadesini bulan idari görevleri, ayrıntılı olarak 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinde Danıştay'ın idari görevleri başlığı altında düzenlenmiştir. Danıştay'ın bu görevleri İdari Daire ve İdari İşler Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Buna göre Danıştay:

- Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirir.

---

<sup>83</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.2.

<sup>84</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 21.08.2008

<sup>85</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2575> , Erişim Tarihi: 21.08.2008

<sup>86</sup> Gözübüyük, **a.g.e.** , s.250.

- Tüzük tasarılarını inceler; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir.
- Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirir.
- İdari makamlar arasında görev ve yetkiden doğan ve Başbakanlıktan gönderilen uyuşmazlıkları,
- Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri,
- Danıştay'ca istişare mahiyette incelenmek ve düşüncesini bildirmek için Devlet Başkanlığı veya Başbakanlıktan gönderilecek işleri,
- 6830 sayılı İstimlak Kanununun otuzuncu maddesinin uygulanmasından çıkan uyuşmazlıkları,
- İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri,
- Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri,
- Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri,
- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri,

inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

Danıştay'ın kamu tüzel kişisinin taşınmazının bir başka kamu tüzel kişisine devrine ilişkin kararı da idaridir.<sup>87</sup>

Danıştay bu idari görevlerini yerine getirebilmek için nitelik ve etkileri birbirinden farklı üç tür karar alır. Bunlar danışma kararları, inceleme kararları ve idari kararlardır.

Danışma kararları, belli idari ve hukuki sorunların açıklığa kavuşturulmasına yönelik görüşleri içeren kararlardır. Merkezi idare, kanunlarda öngörülün ya da öngörülmesin, karşılaştığı idari ve hukuki sorunları çözümlmek amacı ile Danıştay'a

---

<sup>87</sup> Odyakmaz, a.g.e. , s.560.

başvurarak onun görüşünü alabilir. Danışma kararları, görüş isteyen idari makamı bağlamaz.<sup>88</sup>

İnceleme Kararları, Anayasamızın 115. ve 155. maddeleri ile Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinde belirtildiği üzere Danıştay, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak tüzüklere ilişkin inceleme Danıştay tarafından yerine getirilmektedir. İncelenmeyen tüzük tasarıları yok hükmündedir. Danışma kararlarından farklı olarak inceleme kararları kapsamlıdır ve yerindelik yönünden yapılır.<sup>89</sup>

İdari kararları ise Danıştay'ın tıpkı bir idare organı imiş gibi almış olduğu kararlardır. Bu tür kararlar daha ziyade merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini sınırlamak amacıyla öngörülmüştür.<sup>90</sup>

## **Danıştay'ın Örgütü**

### **1.Daireler**

Danıştay; on ikisi dava, biri idari daire(Birinci Daire) olmak üzere on üç daireden oluşmaktadır. Her dairenin görevi farklıdır. Daireler arasında yapılan işbölümü ile birlikte niteliği farklı olan uyuşmazlıkların ilgili daire tarafından çözümlenmesi ve karara bağlanması gerekmektedir. Her daire bir başkan ve en az dört üyeden kurulur, görüşme sayısı beştir, kararlar çoğunlukla verilir.

İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar:

- a) Bakanlar Kurulu kararlarına,
- b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,
- c) Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

---

<sup>88</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara,1999, s.281.

<sup>89</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.560.

<sup>90</sup> Günday, **a.g.e.** , s.282.

d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,

e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,

f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

Ayrıca Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.

Danıştay'da birinci daire, idari daire olarak kurulmuştur. İdari nitelikteki uyuşmazlıklar ve görevler bu dairede görülür.

## **2. İdari İşler Kurulu**

İdari İşler Kurulu, idari daire başkan ve üyeleri ile her takvim yılı başında Genel Kurulca her dava dairesinden seçilecek bir başkan veya üyeden oluşur. Bu Kurula Danıştay Başkanı veya başkanvekillerinden biri başkanlık eder. Kararlar oyçokluğu ile verilir. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. İdari İşler Kurulu, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini kanunlarda Danıştay İdari İşler Kurulunda görüşüleceği yazılı olan işleri, Danıştay idari daire ve kurulları arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını, yukarıda yazılı olanlardan başka idari dairelerden çıkan işlerden Danıştay Başkanının havale edeceği işleri, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatı hükümlerine göre ilgili dairece birinci derecede verilen men'i muhakeme kararlarını kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararlarını ise itiraz üzerine, inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir.

## **3. İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulu**

İdari Dava Daireleri Kurulu, idari dava daireleri başkanları ile her idari dava dairesinin kendi üyeleri arasından her üyenin Kurulda görev yapacağı şekilde iki yıl için seçilecek üçer üyeden; Vergi Dava Daireleri Kurulu, vergi dava daireleri başkanları ile

her vergi dava dairesinin kendi üyeleri arasından her üyenin Kurulda görev yapacağı şekilde iki yıl için seçilecek üçer üyeden oluşur. Dava daireleri kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri; bunların yokluğunda daire başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder.

Dava Daireleri Kurulu; idare ve vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararları ile idari ve vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararları, temyizen inceler.

Danıştay'da inceleme, görüş bildirme, öneri ve tavsiyede bulunma gibi görevleri yerine getiren bu birimlerinin yanı sıra, Danıştay'ın iç işlerini yürütülmesi için kurulan birimler de vardır. Bunların belli başlıları Danıştay Genel Kurulu, Başkanlık Kurulu, Disiplin Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu ve Genel Sekreterliktir. Bunlardan, İçtihatları Birleştirme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden kurulur. İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir. İçtihadı Birleştirme kararları herkes için bağlayıcılığı olan kararlardır. Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler hakkında, disiplin kovuşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına karar verir. Disiplin Kurulu ise Danıştay görev yapan memurlar hakkında Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkati hükümlerine göre birinci derecede karar verir. Yine, Danıştay memurları hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 226. maddesinin (B) bendinde yazılı görüşme ve danışma kurulu görevini yapar.

#### **2.2.1.2. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi**

İdari yargı sistemimizde kurulmuş olan ikinci yüksek mahkeme AYİM'dir. Anayasanın 145. ve 157. maddelerinde bu durum hüküm altına alınmıştır. 157. madde, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz, şeklinde düzenlenmiştir.

### 2.2.1.3. Bölge İdare Mahkemeleri

Bölge İdare Mahkemeleri 2576 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulmuştur. Buna göre Bölge İdare Mahkemelerinin kuruluş ve yargı çevrelerinin tespitinde İçişleri, Maliye Bakanlıkları ve Gümrük ve Tekel Bakanlığının görüşleri alınarak Adalet bakanlığı tarafından kurulmaktadır.

Bölge idare mahkemeleri, bölge idare mahkemesi başkanı ile iki üyeden oluşur.

Bölge idare mahkemeleri;

a) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinde tek hâkim tarafından 7. madde hükümleri uyarınca verilen kararları itiraz üzerine inceler ve kesin olarak hükme bağlar.

b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlar.

Ayrıca 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinde idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen ve aşağıda yazılı olan beş maddenin herhangi birisinden kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

İdare ve vergi mahkemelerinin;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,

b) Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

c) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

d) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma



ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan, dolayı kurul halinde vermiş olduğu kararlara karşı bölge idare mahkemelerine itiraz başvurusu yapılır.

Bölge idare mahkemesinin kararları kesindir; temyiz yoluna başvurulamaz.

#### **2.2.1.4. İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri**

İdare ve Vergi mahkemeleri, 6.8.1982 Tarih ve 2576 sayılı “Bölge İdare Mahkemeleri, idare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kurulması ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulmuştur. İdare ve vergi mahkemeleri yönetsel yargı alanında yer alan ilk derece mahkemesi olarak idari yargı sistemimizde yer almaktadır. Bu mahkemeler hukuk sistemimize girdikten sonra da ilk derece yargı yeri olarak görev yapan, il ve ilçe Yönetim Kurulları, Vergiler Temyiz Komisyonu ve Gümrük Hakem Heyetleri'nin yargı görevi sona ermiştir.<sup>91</sup>

Ülkemizde idari yargı alanında genel görev ilkesi uygulanmaktadır. İdari yargıda hem idari işlemlerin ortadan kaldırılmasını amaçlayan iptal davası hem de idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararların giderilmesine yönelik olan tam yargı davası açılabilir. Hukukumuzda ilk derece idare mahkemeleri genel görevli olarak nitelendirilmiştir.<sup>92</sup>

#### **İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Görevleri**

İlk derece yargı yeri olarak Danıştay'ın görev alanına giren konular dışındaki iptal davalarını, tam yargı davalarını çözümlenmektedir. İdare mahkemeleri ayrıca genel hizmetlerin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri de çözümlenmektedir.

Aynı kanun 6. maddesine göre vergi mahkemeleri; genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ait vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlülükleriyle bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalara 6183 sayılı “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun”un uygulanmasına ilişkin davalara ve diğer kanunlarla verilen işlere bakmakla yükümlüdür.

---

<sup>91</sup> Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004,s.324-325.

<sup>92</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.4.

### 2.2.2. Sayıştay ve Yaptığı Denetim Faaliyeti

Parlamentolar bütçe aracılığıyla yürütme organına verdikleri yetkilerin kendi koydukları ilke ve sınırlar içinde uygulanıp uygulanmadığını bütün ayrıntılarıyla denetlemek ihtiyacı duyarlar. Bu ihtiyacın bir sonucu olarak parlamento adına görev yapan uzman ve tarafsız kurumların kurulması düşüncesi doğmuştur. Sayıştay'lar işte bu ihtiyacın bir ürünüdür.<sup>93</sup>

Sayıştay Anayasa'nın 160. maddesine göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Yine aynı maddenin 3. fıkrası gereğince, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştay, Anayasamızda yargı bölümünde düzenlenmiştir, ancak yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır. Anayasada yüksek mahkemeler arasında sayılmasa bile Sayıştay sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayarak yargısal bir görev de yürütmektedir.<sup>94</sup>

Kıta Avrupa'sı ve özellikle Fransa modelinden esinlenilerek kurulan Sayıştay kurumsal şekilde organize edilmiş ve yargı yetkisi ile donatılmış Sayıştay örneklerinden biridir. Sayıştay'ın "hesap mahkemesi" olarak vasıflandırılması bu kurumsal yapılanmaya ve yargı yetkisine işaret etmektedir.

Bağımsızlık Sayıştay'ların olmazsa olmaz özelliklerinden biridir. Sayıştay bu açıdan çağdaşlarından hiç de geri kalmamıştır. Şu noktalar dikkat çekicidir:

- Sayıştay'ın görev çerçevesi Anayasada düzenlenmiştir.
- Denetimin planlanması, uygulanması ve sonuca bağlanması faaliyetleri mevzuat çerçevesinde, herhangi bir organın müdahalesi olmaksızın doğrudan Sayıştay'ca yürütülmektedir.

<sup>93</sup> <http://www.sayistay.gov.tr/tc/brosurhtm.asp#s4> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

<sup>94</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

- Sayıştay, ayrıntılı denetim usul ve esaslarını örgüt yasası çerçevesinde doğrudan kendisi belirlemektedir.<sup>95</sup>

Sayıştay'ın görevlerini düzenleyen Sayıştay Kanunu'nun 28. maddesine göre Sayıştay;

1- Genel ve katma bütçeli dairelerin ve bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin ve kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (Emanet niteliğinde olanlar dahil) alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetler. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar.

2- Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım suretiyle elde edilen nakdi veya ayni kıymetleri, Hazine bonolarını, bütün kefalet, kredi ve Hazine avanslarını kaydedip denetler.

3-Genel ve katma bütçelere ilişkin genel uygunluk bildirimlerini, Anayasada belirtilen süre içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

4- Gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair TBMM'ye rapor verir.

5- Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair TBMM'ne rapor verir.

6-Sayıştay, kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir.<sup>96</sup>

Bunlardan farklı olarak Sayıştay, özellikle mali konularda çıkarılacak yönetmeliklerde ilgili görüş bildirmek ve bunları incelemek şeklindeki görevleri de yerine getirmektedir.

Sayıştay, yasalarla kendisine verilen görevlerin yerine getirirken, bakanlıklar, kurul ve kurumlarla, idare amirlikleriyle, sayman ve diğer sorumlularla doğrudan yazışmaya; gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları vasıtasıyla

<sup>95</sup> <http://www.sayistay.gov.tr/tc/brosurhtm.asp#s4> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

<sup>96</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4741.html> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

görmeye veya dilediği yere getirtmeye ve sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağdırmaya, bakanlık, daire ve kurumlardan temsilci istemeye yetkilidir. Ayrıca Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, Devlet, özel idare, belediye ve sair bütün resmi kurum ve kurullarla diğere gerçek ve tüzel kişilerden (Bankalar dahil) isteyebilir. Ayrıca bunların yanında Sayıştay, denetimine giren daire ve kurumların işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler vasıtasıyla “yerinde” ve “işlem ve olayın her safhasında” inceleme yetkisine de sahiptir.<sup>97</sup>

10/12/2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde Sayıştay'ın denetim faaliyetiyle ilgili şu düzenlemeye yer verilmiştir. ”Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğere hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4741.html> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

<sup>98</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5018> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

## **Sayıştay'ın İdari Görevleri**

Hükümet tarafından hazırlanan bütçe yasama organı tarafından kabul edilir. Bir başka deyişle bütçe yasama organının yürütme organına ve idareye idari faaliyetlerin yürütülmesi amacıyla yapılacak harcamalar için verdiği bir izinden ibarettir. Bu nedenle yürütme ve idarenin bu izne uygun davranıp davranmadığının nihai olarak denetlenmesi de yasama organına ait bir yetkidir. Yasama organı, yürütme ve idarenin bütçeye uygun davranıp davranmadığını nihai olarak denetlerken iki nokta üzerinde duracaktır.Yapılan harcamaların yerindeliği ve hukukiliği. Bu noktalardan birincisi siyasal denetime, ikincisi ise hukuki ve daha teknik bir denetime yol açar. İşte yasama organı bu ikinci ve teknik nitelikteki denetimi Sayıştay aracılığı ile yapmaktadır.<sup>99</sup>

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. 42. ve 43. maddeleri Sayıştay denetim kapsamını daha da genişletilerek düzenlemiştir. Bu kanunla birlikte Sayıştay'a kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi yetkileri verilmiştir.<sup>100</sup>

## **Faaliyet Raporlarının Değerlendirilmesi**

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır.<sup>101</sup>

Harcama yetkilisi, birim faaliyet raporunu üst yöneticiye verir. Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar. İdare faaliyet raporu, Sayıştay'a verilir ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığına, mahallî idareler ise İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı, mahallî idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştay'a gönderir ve kamuoyuna açıklar.

<sup>99</sup> Günday, **a.g.e.** ,s.287-288.

<sup>100</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** ,s.563.

<sup>101</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5018> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

Merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı'na hazırlanacak Genel Faaliyet Raporunda gösterilir.<sup>102</sup>

### **Kesin hesap kanunu**

Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.

### **Genel uygunluk bildirimini**

Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.

Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez.

Sayıştay'ın denetimi ise her yıl T.B.M.M adına T.B.M.M Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.<sup>103</sup>

Sayıştay Uluslararası Sayıştaylar Birliği INTOSAI'nin ve INTOSAI'nin Asya Bölge teşkilatı olan ASOSAI'nin Avrupa Bölde teşkilatı olan EUROSAI'nin üyesidir. Bu kurumların çalışmalarında aktif rol üstlenen Sayıştay ASOSAI'nin yönetim kurulunda yer almaktadır. Sayıştay'ın kuruluşunda öncülük yaptığı Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Sayıştayları Birliği, (ECOSAI) özellikle kardeş Türk Cumhuriyetleri'nin Sayıştay'ları ile yürütülen temaslarda önemli bir işleve sahiptir.<sup>104</sup>

INTOSAI'nin amacı; yüksek denetleme kurumları arasındaki ilişkileri geliştirerek güçlendirmek, özellikle kamu mali denetimi alanında bilgi ve görüş alış verişi ile

<sup>102</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018> , Erişim Tarihi: 30.08.2008

<sup>103</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.563.

<sup>104</sup> Köse, **a.g.e.** , s.249.

deneyimlerin paylaşılmasını sağlamak, gereksinim duyulan alanlarda üyelerine destek vermektir.

### **2.3. İdari Denetim**

İdari teşkilatla ilgili eylem, hukuki işlem ve kararların yönetim içi usullerle denetlenmesinin başında idari denetim gelir. İdari teşkilatın idari denetim yoluyla denetlenmesi hiyerarşik denetim ve idari teftiş şeklinde kendini gösterir.<sup>105</sup>

Anayasanın 123. maddesi; idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür, demektir. İdarenin görevleri ile bütün olması idare teşkilatındaki tüm birimlerin idare işlevine giren faaliyetlerin bir parçası olması ve tüm idari teşkilatın aynı amaca yani kamu yararını gerçekleştirmek amacına yönelik faaliyette bulunması anlamına gelmektedir.<sup>106</sup>

İdarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek için iki temel hukuki denetim sistemi vardır. Bunlar, hiyerarşi ve idari vesayettir.

İdarenin gerek kuruluş ve de gerek görevleri yönünden bütünlüğü hiyerarşi ve idari vesayet olarak adlandırılan belli başlı iki hukuki araç ile gerçekleştirilmektedir.

Bunlardan hiyerarşi merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi aynı tüzel kişi için de yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında bütünlüğü sağlamaktadır.

İdari vesayet ise merkezi idare kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araçtır.<sup>107</sup>

#### **2.3.1. Hiyerarşik Denetim**

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, ast-üst ilişkisi ve bir sıra düzen vardır. Bir kuruluşta kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde örgütlenmesine ise hiyerarşi denilmektedir.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Tortop, **a.g.e.** , s.128.

<sup>106</sup> Yıldırım, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997, s.6.

<sup>107</sup> Günay, **a.g.e.** , s.53.

<sup>108</sup> Sanal, Recep, **Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara, 2002, s.6.

Hiyerarşik denetimde, bu denetimin uygulanabilmesi için ayrıca yasal bir dayanağın olması gerekmez, çünkü hiyerarşik denetim kendiliğinden vuku bulan bir denetim türüdür. Ayrıca bu denetim sayesinde astların özlük durumları, eylem ve işlemleri incelenebilir. Hiyerarşik denetim ile hem hukukilik hem de yerindelik denetimi sağlanabilir.<sup>109</sup>

Hiyerarşinin en önemli hükmü üste astın muamelelerini oluşumundan önce incelemek emir ve direktif vermek o, oluşumundan sonra değiştirmek veya düzeltmek ve nihayet iptal etmek yetkisini vermesidir. Bu yetkiye hiyerarşi kudreti denir.<sup>110</sup>

Üst bu yetkisini hukuka aykırılık gerekçesiyle kullanabileceği gibi sadece yerinde bulmadığı için de kullanabilir. Ast üstün bu yetkisi karşısında yasalarda gösterilen şikayet ve dava yollarına başvurabilme imkanına sahiptir. Ama kanunsuz emir dışında üstün emir ve talimatlarına uymak zorundadır.<sup>111</sup>

Hiyerarşi Anayasanın 137. maddesine göre, kanunsuz emir, kenar başlığı altında da anlam bulmaktadır. Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.<sup>112</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da hiyerarşi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.

Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır. Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara aykırı emir veremez ve maiyetindeki memurdan

---

<sup>109</sup> Günday, a.g.e. , s.54.

<sup>110</sup> Giritli, İsmet, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979,s.19.

<sup>111</sup> Yıldırım, a.g.e. , s.7.

<sup>112</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 03.09.2008



hususî bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.

Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.<sup>113</sup>

Hiyerarşik denetim merkeze bağlı idare memurları üzerinde cereyan eder. Bu itibarla merkez teşkilatı dışında kalan belediye ve üniversiteler gibi tüzel kişiliği ve idari özerkliğe sahip kamu kurumları ve bu mahiyette olan diğer kamu tüzel kişileri üzerinde hiyerarşik denetim ve hiyerarşi kudreti cereyan etmez.<sup>114</sup>

Anayasa'nın 138. maddesine göre hakimler üzerinde hiyerarşik denetim olamaz. Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.<sup>115</sup>

### 2.3.2. İdari Vesayet

Yerinden yönetimin ortaya çıkması muhtemel sakıncaları önlemek ve birlik ve bütünlüğü sağlamak üzere devletin yerinde yönetim idareleri üzerinde denetimini sürdürmesi devletin genel çıkarları ile bağdaşmayacak veya bölgesel çıkarlara ve hizmetin gereklerine uygun olmayacak kararlarına engel olması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.<sup>116</sup>

İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır. Yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu zorunlu olarak ortaya çıkan bu kamu tüzel kişileri işlem ve eylemleri ile devletin bütünlüğünü

---

<sup>113</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657> , Erişim Tarihi: 03.09.2008

<sup>114</sup> Giritli, **a.g.e.** , s.20.

<sup>115</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 03.09.2008

<sup>116</sup> Yıldırım, **a.g.e.** , s.8.

tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilirler.<sup>117</sup>

İdari vesayet, Anayasanın 127. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.<sup>118</sup>

Sıddık Sami Onar, yönetsel vesayeti “merkezin adem-i merkeziyet yönetimlerinin icra-i kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir.” şeklinde tanımlamaktadır.<sup>119</sup>

İdari vesayet yetkisi aslında merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özel iradeye sahip olan yani merkezi idareden ya da merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinden kullanılır. Bu nedenle idari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir.<sup>120</sup>

Anayasada bahsedilmemiş olsa da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idarenin bütünlüğü ilkesine de dayanarak vesayet yetkisi kurmak mümkündür.

İdari vesayet idari bir denetimdir. İdari vesayetin bu karakteri Türkiye'nin de kabul ettiği idari rejimin bir sonucudur. Bu rejimde idari makamların adli makamlardan ayrılığı prensibi adli makamlara idare işlerine karışmak yetkisi vermediği için bu makamlar yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve faaliyetlerine müdahale edemezler.<sup>121</sup>

### **Hiyerarşi ve İdari Vesayet Arasındaki Farklar**

- Hiyerarşi ilişkisi aynı kamu tüzel kişisi içinde, idari vesayet ise iki ayrı kamu tüzel kişi arasında yer alır.

---

<sup>117</sup> Taşkın, Ahmet, **Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s.53.

<sup>118</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 03.09.2008

<sup>119</sup> Onar, **a.g.e.** , s.622.

<sup>120</sup> Günay, **a.g.e.** , s.57.

<sup>121</sup> Giritli, **a.g.e.** , s.28.

- Hiyerarşi genel, idare vesayet ise istisnai bir yetkidir.<sup>122</sup>

- İdari vesayet için yasal bir düzenleme zorunlu iken, hiyerarşi için böyle bir zorunluluk yoktur.<sup>123</sup>

- İdari vesayet emir ve talimat verme yetkisini içermezken, hiyerarşi böyle bir yetkiyi içerir.

- Kanunda açıklık olmasa dahi astın üste bağlılığı, onun denetimi altında olması üstün astın işlemlerini değiştirebilmesi düzeltmesi veya iptali mümkündür.<sup>124</sup>

- Hiyerarşide üstün muamelelerine karşın astın baş vurabileceği idari ve yargısal yollar mevcut olmadığı halde, idare vesayetle yerinden yönetim idaresi işlemlerine karşı idari ve yargısal mercilerde itiraz edilebilir.<sup>125</sup>

- İdari vesayet dar yoruma, hiyerarşi ise geniş yoruma tabidir.<sup>126</sup>

İdari denetim kapsamında değerlendirilmesi gereken bir başka nokta da idari teftiştir.

Yönetim içi denetim türlerinden, idari denetimin, diğer bir uygulama şekli de idari teftiştir. İdari teftiş, her kademedeki memurların, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesidir.<sup>127</sup>

Şöyleki, idari teftiş ile hiyerarşik denetim arasında bir benzerlik olduğu düşünülse bile esas olarak, bu iki denetim türü arasında farklılıklar vardır. İdari teftiş, müfettişler tarafından yapılır ve bunların yürütme yetkileri yoktur. Halbuki hiyerarşik denetimi yapan amirlerin, yürütme yetkileri vardır. Esasen idari teftiş, müfettişler tarafından ve yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmeti niteliğindedir.<sup>128</sup>

---

<sup>122</sup> Günday, **a.g.e.** , s.74.

<sup>123</sup> Taşkın, **a.g.e.** , s.57.

<sup>124</sup> Yıldırım, **a.g.e.** , s.11.

<sup>125</sup> Onar, **a.g.e.** , s.514.

<sup>126</sup> Taşkın, **a.g.e.** , s.57.

<sup>127</sup> **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu**, TODAİE, Ankara, 1966, s.208.

<sup>128</sup> Tortop ve diğer., **a.g.e.** , s.140.

### 2.3.4. İdari Denetim Kurumları

İdarenin almış olduğu kararların ve faaliyetlerinin yine idari düzen içindeki denetim mekanizmaları tarafından denetime tabi tutulması suretiyle ortaya çıkmaktadır.

#### 2.3.4.1. Devlet Denetleme Kurulu

Anayasanın 108. maddesine göre:

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Kurul, silahlı kuvvetler ve yargı dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yapma yetkisine sahiptir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim yetkisinin bulunmadığı alanlar içine, yasama organının faaliyet alanı da girmektedir.<sup>129</sup>

D.D.K'nın görevleri ve çalışma sistemi, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve ayrıca Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelikle de ayrıca belirtilmiştir. Buna göre kurul dokuz üyeden ve sekreterlikten oluşmaktadır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atandığı gibi, kurul başkanını da Cumhurbaşkanı atar. İki yılda bir de kurul üyelerinin üçte biri yenilenmektedir.

İlgili kanunun 3. maddesinde, kurula seçilecek üyelerin sahip olması gereken nitelikler belirtilmiştir. Kurula üye seçilebilmek için, yüksek öğrenim görmüş olmak ve devlet hizmetinde en az yirmi yıl çalışmış olmak biçiminde düzenlenmiştir.<sup>130</sup>

Devlete Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almakta, cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçmekte ve raporlarını sadece cumhurbaşkanına iletmektedir. Dolayısıyla DDK, yürütme işleviyle ilintili olmakla beraber, bir idare makamını işgal etmemekte ve idare teşkilatı içinde yer almamaktadır.

<sup>129</sup> Atay, **a.g.e.** , s.118.

<sup>130</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2443> , Erişim Tarihi: 03.09.2008

Bu yüzden herhangi bir makamın hiyerarşisine tabi değildir. Bu özelliklerinden ötürü Devlet Denetleme Kurulunun, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmada yardımcı olan bir devlet örgütü olduğunu kabul edebiliriz.<sup>131</sup>

D.D.K yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeler sırasında gerek göreceği müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli, Kurul Başkanlığı aracılığıyla Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğine bildirir. Genel Sekreterliğin istemi üzerine kamu kurumları, Kurulun ihtiyacı için gerekli personeli Kurul Başkanlığı emrinde geçici olarak göndermek ve faaliyetlerine gerekli yardımı yapmakla yükümlüdür.

Devlet Denetleme Kurulunun temel işlevi, ‘inceleme, araştırma ve denetleme’ olup, bu Kurul bir ‘soruşturma’ kurulu değildir.<sup>132</sup>

DDK’nın düzenlediği raporların bağlayıcılığı ise 2443 sayılı Kanun’un 6. maddesinde 406 sayılı KHK ile yapılan değişiklik ile, düzenlenen raporların önceki yasanın durumuna göre bağlayıcılık gücü artmıştır. Zira yasanın önceki halinde bağlayıcılık noktasında tam bir netlik söz konusu değildi, düzenlenen raporlar öteki idari denetim yollarını harekete geçirmek için yapılan bir uyarıdan ibaretti. Yapılan değişikle kurul raporlarının Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderileceği, raporlarda incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirildikten sonra sonuçtan Cumhurbaşkanına bilgi verileceği kanunda açıkça belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına da gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirme yetkisi tanınmıştır.<sup>133</sup>

#### **2.3.4.2. Yüksek Denetleme Kurulu**

Yürürlükteki 1982 Anayasasının 165. maddesinde; sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce denetlenme esaslarının kanunla düzenleneceği kuralı getirilmiştir. Anayasanın 165. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere,

---

<sup>131</sup> Soybay, Selçuk; Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (I), **İdare Hukuku ve Bilimleri Dergisi**, Yıl:5, Aralık, 1994, s.109.

<sup>132</sup> Gözübüyük, Şeref, Akıllıoğlu Tekin, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1996, s.65.

<sup>133</sup> Günday, **a.g.e.** , s.278.

TBMM'nin bu denetimini Yüksek Denetleme Kurulu aracılığı ile yapması öngörülmüştür.<sup>134</sup>

Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetime tabi kuruluşlarla ilgili olarak düzenlenen denetim ve inceleme raporları aşağıdaki gibidir.<sup>135</sup>

- Yıllık denetim raporu
- Genel rapor
- İvedi durum raporu
- Özel inceleme raporu

İvedi durum raporu ve özel inceleme raporu; uygunluk denetimi yanında, inceleme konusuna göre performans denetimini de kapsamakta olup, denetim grubunca öncelikle sorunun açık ve geçerli belgelerle kanıtlanması ve çözüm yollarının ortaya konularak; kuruluşun performansını artırmaya yönelik etkin, verimli ve tutumlu olarak çalışmasına ilişkin veya yapılması ya da yapılmaması halinde kuruluşu kaynak kaybına uğratabilecek hususların önlenmesi veya kaynak kaybının tespiti halinde gerekli işlemlerin yapılması amacıyla hazırlanır.

Yüksek Denetleme Kurulu; kurumsal, bireysel ve mali bağımsızlık bakımından niteliği uluslararası genel kabul görmüş denetim standartları ile uyum göstermektedir. Yüksek Denetleme Kurulunun denetim programlarının hazırlanması, denetim konuları, denetlenecek kuruluşların belirlenmesi, denetimin yapılması ve raporlanması, denetim raporlarının işleme konulması konularında hiç bir makamdan önceden ve veya sonradan izin ya da onay almamaktadır. Yüksek Denetleme Kurulunun yaptığı denetim sürecine idari ya da siyasi bakımdan hiçbir irade müdahale edememektedir. Yüksek Denetleme Kurulu kurumsal açıdan (batılı ülkelerde de örnekleri olduğu gibi) Başbakanlığa bağlı olmakla beraber, bağımlı bir kuruluş değildir. YDK'nın Başbakanlığa bağlılığı, sadece, Türk idari yapısının bir gereği olarak, hiyerarşik düzendeki yerinin belli edilmesi amacıyla yöneliktir.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 03.09.2008

<sup>135</sup> <http://www.ydk.gov.tr/72.htm> , Erişim Tarihi: 03.09.2008

<sup>136</sup> Kenger, **a.g.e.** , s.85.

### 2.3.4.3. Teftiş Kurulları Yoluyla Denetim

3046 sayılı Kanun<sup>137</sup>, bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı örgütleriyle, ‘bağlı’ ve ‘ilgili’ kuruluşlarını esas ve kurallara bağlayan çerçeve bir yasadır. Bu kanuna göre, bakanlıklar bünyesinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlıklarının temel görevleri şunlardır (md. 23):

- Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işleri yürütmek,

- Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak, şeklinde düzenlenmiştir.

Her bakanlığın veya müsteşarlığın teşkilatı ve görevleriyle ilgili olarak düzenlenen yasal mevzuatlarında; bakanlık teftiş kurulları; bakanın veya müsteşarın emri veya onayı üzerine bakan veya müsteşar adına, bakanlık veya müsteşarlık teşkilatı ile bakanlığa veya müsteşarlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmiştir.

5227 Sayılı Kanun’un 40. maddesi gerekçesinde, teftiş kurullarının etkin ve tarafsız olarak çalışmadıkları belirtilmiş ve gelişmiş ülkelerdeki yeni anlayışların benimsenmesinin gerekliliği savunularak, Teftiş Kurullarının kaldırılarak “iç denetçilik” müessesesinin getirilmesi önerilmiştir. Bu Kanun’un en çok eleştiri alan yanlarından biri teftiş kurullarının tasfiyesi konusunda olmuştur. Aksaklıklar yaşayan yönetim sistemi reform anlayışı içinde olumsuzluklardan arındırılmak istenmiştir. Denetimin uzmanlaşmış kurumsal yapılar olan teftiş kurulları aracılığıyla yapılması ise gereklilikten öte bir zorunluluk olarak görülmüştür.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3046> , Erişim Tarihi: 04.09.2008

<sup>138</sup> Maliye Müfettişleri Derneği; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı Gerekçesinin “Denetim” Bakımından Değerlendirilmesi, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl: 4, Sayı:16, Ekim-Aralık, 2003, s.48.

#### **2.3.4.3.1. Başbakanlık Teftiş Kurulu:**

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı 203 sayılı KHK ve 3056 sayılı Kanun<sup>139</sup> ile yasalaşmış ve bu yasanın 20. maddesi ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı düzenlenmiştir.

3056 sayılı yasada öngörüldüğü biçimiyle, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı; kamu kesiminin bütününe dönük denetim etkililiğini sağlayıcı genel ilkeleri saptama ve kamu çalışanlarının verimliliğini sağlayıcı yönde denetim sistemini geliştirme görevi yanında; kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarında, meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflarda, işçi ve işveren kuruluşlarında ve özel işletmelerde inceleme ve denetimde bulunma gibi son derece geniş bir alanda görevlidir.<sup>140</sup>

#### **2.3.4.4. Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)**

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması ve gelişimi geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikalarının yerini piyasa ekonomisinin almasıyla gerçekleşmiştir. Üst kurulların oluşturulmasında ekonomik güç odakları karşısında temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların baskı ve etkileri olmadan sağlama ve güvence altına alma amacı yatmaktadır.<sup>141</sup>

Bağımsız Düzenleyici Kurullar, demokratik toplumlarda doğası gereği var olan güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip, şeffaflık, uzmanlık ve istikrar gibi iyi yönetişimin gereklerini yerine getirmek ve geliştirmek için oluşturulmaktadır. Geleneksel bürokrasinin yalnızca tüketici refahı adına hareket etmeye odaklanan muğlak görev tanımlarıyla karşılaştırıldığında, bu önemli bir gelişmedir. BDK'lar tarafından düzenlenen ve denetlenen finansal piyasalar, elektrik, telekomünikasyon gibi sektörler gerek nitelik ve nicelik olarak önemleri, gerekse ekonomideki çarpan etkileri bakımından ağırlıkları olan sektörlerdir.<sup>142</sup>

<sup>139</sup><http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.3056> , Erişim Tarihi: 04.09.2008

<sup>140</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu**, No: 238, TODAİE, Ankara, 1991, s.40.

<sup>141</sup> Odyakmaz, **a.g.e.** , s.668.

<sup>142</sup> Tüsiad, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD, Aralık, 2002, s.61.



Oysa, mali piyasalar, elektrik, telekomünikasyon gibi önemli batık maliyetler içeren ve ekonomideki çarpan etkileri büyük olan sektörlerde iktisadi faaliyetlerden beklenen etkinliğin en üst düzeyde gerçekleşebilmesi için belirsizliklerin en az düzeyde olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bu sektörlerin kurula dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, saydam ve hesap verebilir bir ortamda çalışan uzman kurumlar tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi ve yeni düzenleyici iktisat yazınındaki son dönemdeki gelişmeler çerçevesinde ise, piyasa tökezlemelerinin hüküm sürdüğü alanlarda ekonomik düzenlemeleri yapmak ve uygulamak konusunda öne çıkan kamu yönetimi organları ise bağımsız düzenleyici kurumlardır.<sup>143</sup>

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlık statüleri gerek yapısal gerekse hukuksal açıdan oldukça önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bağımsızlık yapısal açıdan idari teşkilat içerisinde hiyerarşik ve vesayet denetimine konu olmamak gibi bir ayrıcalık sağlarken, hukuksal açıdan da araştırma inceleme ve soruşturmalarını kamusal yetkilere dayalı olarak yapmalarına geleneksel yapıların ulaşamadığı derinliğe ulaşmalarına olanak vermektedir.<sup>144</sup>

Bağımsız idari otoritelerin, faaliyetleri yargısal denetime tabi olmakla beraber, hiyerarşi veya vesayet türü bir idari denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir. Dolayısıyla, bu tür kuruluşlarla merkezi idare arasında “vesayet” veya “hiyerarşi” ilişkisi olmaması gerekirse de, başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmek yoluna gidilmektedir.<sup>145</sup>

Bağımsız İdari otoritelerin yetkilerine ise şöyledir. Düzenleme yetkileri, BİO’lar kamu tüzel kişisi olmaları nedeniyle bu yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilmektedir. Denetim ve gözetim yetkileri, BİO’lar faaliyet gösterdikleri alandaki piyasa katılımcılarının düzenleme kurallarına uyarlılığını izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak durumundadır. Yaptırımlar, genellikle idari para cezaları ve verilen iznin veya lisansın iptali şeklindedir. Danışmanlık, BİO’lar faaliyet gösterdikleri alanlarda piyasaların gelişmesi için önemli bir işlevi yerine getirmek durumundadır.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.145.

<sup>144</sup> Akıncı , **a.g.e.** , s.103.

<sup>145</sup> [www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_devlet/bagimsiz\\_idari\\_otoriteler.mcw](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_devlet/bagimsiz_idari_otoriteler.mcw) , Erişim Tarihi: 06.09.2008

<sup>146</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.179-182.

Üst kurulların en temel özelliği kamu tüzel kişiliğine haiz ve özerk yapıda olmalarıdır. Bunun yanı sıra “bağımsızlık”, “tarafsızlık”, “regülasyon”, “izleme ve denetim” ile “yaptırım uygulama” gibi özelliklerine de değinmek gerekir.

**a. Bağımsızlık:**

Bağımsız idari otoritelerin en temel özelliklerinden biri bağımsızlıktır. Bağımsızlık, bir yandan bağımsız idari otoritelerin hükümete, düzenlenen ve denetlenen sektöre, medyaya, diğer kamu idarelerine ve diğer gerçek ve tüzelkişilere karşı özerkliği, diğer yandan kurul üyelerinin düşünce ve kanaatlerini serbestçe dile getirip oylarını özgürce kullanabilmeleri anlamına gelir.

**b. Tarafsızlık:**

Bu özellik bağımsızlığın kaçınılmaz sonucudur. Bu kurumların stratejik öneme sahip piyasalara ilişkin kullandıkları yetkiler, siyasal iktidarların her zaman yakın ilgi alanı olabilir ve bu stratejik yetkiler, siyasal iktidar tarafından kendi menfaatleri doğrultusunda kullanılabilir. Bu nedenle kurumların özerkliliğinin korunmasının büyük önemi vardır.

**c. Regülasyon:**

Regülasyon “klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Esas olarak, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak ‘oyunun kurallarının’ belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) içerir”.

Regülasyon kavramı, devlet işlevindeki bir dönüşümü ifade etmektedir. Devletin idare aracılığıyla gerçekleştirdiği “topluma kamu hizmetleri sunma biçimindeki faaliyeti” yaygın özelleştirmelerle birlikte yerini “özelleştirilen alanlarda piyasa mekanizmasının kurallarının tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamaya yönelik bir tür hakemliğe” terk etmektedir.

**d. İzleme ve Denetleme:**

Bağımsız idari otoriteler, yetkili oldukları alanlara ilişkin faaliyetleri inceleme, sektördeki gelişmeleri takip etme ve bu amaçla gerek duyulan bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptirler.

### **e. Yaptırım Uygulama:**

Bağımsız idari otoriteler, görev alanlarına giren faaliyetlerin, koydukları kurallara uygun bir biçimde yürütülmesi sağlayabilmek için yaptırım uygulama yetkisine sahiptirler. Bu yaptırımlar, faaliyetin ilgili olduğu alana göre, faaliyetin geçici veya sürekli durdurulması, idari para cezalarının uygulanması şeklinde ortaya çıkabilir.

Bu kurumlara yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin nedeni, pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemlerin, birey özgürlükleri üzerindeki çetrefilli ve yoğun baskılarını gidermektir.<sup>147</sup>

### **1-Sermaye Piyasası Kurulu**

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre kurulan Sermaye Piyasası Kurulunun, bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda, kanunun hükümleri çerçevesinde denetleme, düzenleme, tedbirler alma, vb. görev ve yetkileri bulunmaktadır. Ancak SPK'nın asli görevi pür bir denetimden ziyade sermaye piyasasını düzenleme, kuralları koyma ve uygulama fonksiyonudur.

Bu bağlamda, halkın tasarruflarını menkul kıymetlere yatırarak ekonomik kalkınmaya yaygın ve etkin bir biçimde katılmasını sağlamak amacıyla sermaye piyasasını, güveni, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını , tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının bir disiplin içinde işlemlerini sağlamak amacıyla , düzenleme yapmak , izin verme , izleme, denetleme , durdurma , yasaklama gibi geniş yetkilerle donatılmıştır.<sup>148</sup>

Kurul 7 üyeden oluşmaktadır ve üyeleri bakanlar kurulu tarafından atanır.

### **2-Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu**

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 1999 yılında kurulan BDDK; tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve

---

<sup>147</sup> www.danistay.gov.tr/makale\_mehmet\_altundis113.htm-250k , Erişim Tarihi: 06.09.2008

<sup>148</sup> Odyakmaz, a.g.e. , s.675.

denetlenmelerine ilişkin Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde, düzenlemeler yapmak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmakla görevlendirilmiştir. Ancak BDDK'nın asli görevi pür bir denetimden ziyade mali piyasaları düzenleme, kuralları koyma ve uygulama fonksiyonudur.

Kurul, Kurumun karar organıdır. Kurul; biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur.<sup>149</sup>

### **3-Enerji Piyasası Denetleme Kurulu**

4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır. Bu Kanunların amacı; elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.<sup>150</sup>

Kurumun ilişkili olduğu bankalık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurul başkan, biri ikinci başkan olmak üzere 7 üyeden oluşur.

### **4-Rekabet Kurumu**

Anayasamızın 167. maddesi devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma ve piyasalarda fiili anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görev ve sorumluluğunu vermiştir. Bu bahsedilen işlevlerin Anayasa'nın söz konusu hükmü doğrultusunda yerine getirilmesini sağlamak amacıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması

---

<sup>149</sup> [http://www.bddk.org.tr/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/BDDK\\_Hakkinda.aspx](http://www.bddk.org.tr/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/BDDK_Hakkinda.aspx) , Erişim Tarihi: 03.06.2008

<sup>150</sup> <http://www.epdk.gov.tr> , Erişim Tarihi: 03.06.2008

Hakkında Kanun 13 Aralık 1994 tarihinde yürürlüğe konmuş, Kanun'da öngörülen Rekabet Kurumu da 1997 yılında oluşturularak faaliyete başlamıştır.

Kanununun 20. maddesine göre; mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır.

Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 7 üyeden teşekkül eder.<sup>151</sup>

### **5-Radyo ve Televizyon Üst Kurulu**

RTÜK ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kamu ya da özel yayın kuruluşlarınca gerçekleştirilen radyo ve televizyon etkinliklerini düzenlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir.

Anayasanın 133. maddesinde düzenlenen RTÜK 9 üyeden oluşur, üyeler siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek, üye sayısının 2'şer katı olacak gösterilecekleri adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle TBMM Genel Kurulunca seçilir.<sup>152</sup>

### **6-Telekomünikasyon Kurumu**

4502 sayılı Kanunla, Telekomünikasyon Kurumu kurulmuş; politika ve strateji belirleme ile düzenleme ve işletme fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır. Politika ve strateji belirleme görevi doğal olarak Ulaştırma Bakanlığında bırakılırken, düzenleyici fonksiyonlar Telekomünikasyon Kurumuna verilmiştir. Katma değerli hizmetler için tam rekabetin sağlanması ve şeffaf bir lisanslama rejiminin oluşturulmasının yanında, Kanun; Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin tekel süresini de belirlemekte ve fiyatlandırma ve ara bağlantı gibi ana konularda açık hükümler içererek Türk Telekom'un ticari bağımsızlığını sağlamaktadır. Telekomünikasyon Kurumu'nun temel amacı sektörde tam serbestleşmenin sağlanmasıdır. Kurum serbestleştirme sürecinde

<sup>151</sup> <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=110> , Erişim Tarihi: 03.06.2008

<sup>152</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> , Erişim Tarihi: 03.06.2008

düzenleme ağırlıklı bir işlev görürken; serbestleşme sonucunda düzenleme işlevini asgariye indirecek, ancak sektörde sürdürülebilir rekabet ortamının tesis edilmesi amacıyla etkin bir şekilde denetleme ve hakemlik görevlerini devam ettirecektir.

Kurumun karar organı 16.06.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle ise bir kurul başkanı ve dört üyeden oluşan Telekomünikasyon Kurulu, 1 kurul başkanı ve 6 üyeden oluşturulmuştur. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığıdır.

Telsiz Kanunu ile Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek.<sup>153</sup>

### **7-Kamu İhale Kurumu**

K.İ.K 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kendisine verilen görevleri yapmaktadır. Bu görevler arasında;

- İhalelerin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde, idari işlemlerin mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuca bağlar,

- İlgili mevzuat kapsamında standart ihale dokümanlarını hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek ,

- İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, şeklinde sayılabilir.

KİK biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere 10 üyeden oluşur. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığıdır.<sup>154</sup>

### **8-Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu**

Tütün mamulleri ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili

---

<sup>153</sup> <http://www.tk.gov.tr> , Erişim Tarihi: 03.06.2008

<sup>154</sup> <http://www.kik.gov.tr/mevzuat23062004/> , Erişim Tarihi: 03.06.2008

kararları almak, kesilecek olan idari para cezalarının tahsil edilmesine ilişkin işlemleri yürütme görevleri vardır.

Kurul biri başkan ve biri başkan vekili olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur.<sup>155</sup>

#### **2.4. Kamuoyu Denetimi**

Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya gruplarının taşıdıkları kanaatlerin anlatımıdır. Başka bir deyişle kamuoyu bir sorun karşısında halkın düşüncüsü halkın taşıdığı kanıdır.<sup>156</sup>

Kamuoyu, yönetimin işleyişiyle ilgilenir, yolsuzluklara karşı tepki gösterir ve meslek grupları halinde teşkilatlanma imkanı bulursa yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici doğrultuda bir denetim sağlayabilir. Kamuoyu denetiminin etkin olabilmesi kuşkusuz halkın uyanık ve bilinçli olmasına kamu işleri ile ilgilenmesine ve kamuoyunun oluşmasına imkan sağlayacak bir demokratik ortamın varlığına bağlıdır. Bağımsız basın ve öteki kitle iletişim araçlarının varlığı kamuoyunun oluşmasında önemli rol oynarlar.<sup>157</sup>

1982 Anayasası'na baktığımızda kamuoyunun oluşumuyla ilgili sayısız madde gözümüze çarpmaktadır. 1982 Anayasası'nın çeşitli maddelerinde yer alan; haberleşme hürriyeti (Md.22), düşünce ve kanaat hürriyeti (Md.25), düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (Md.26), basın hürriyeti (Md.28) ve basın araçlarının korunması (Md.30) vb. düzenlemeler nihayeti itibariyle kamuoyu oluşturma ve bu oluşumu yönlendirmeye matuf hareketlerin Anayasal çerçevesini belirlemektedir. Yine anayasanın 'Kamu Tüzelkişilerinin Elindeki Basın Dışı Kitle Haberleşme Araçlarından, Yararlanma hakkı' başlıklı 31. maddesinde "Kişiler ve siyasî partiler, kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkına sahiptir. Bu yararlanmanın şartları ve usulleri kanunla düzenlenir. (Değişik: 03/10/2001 – 4709/11 md.) Kanun, millî güvenlik, kamu düzeni genel ahlâk ve sağlığın korunması sebepleri dışında halkın bu araçlarla haber almasını düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar koyamaz" hükmü yer almaktadır.

<sup>155</sup><http://www.tapdk.gov.tr/> , Erişim Tarihi: 03.06.2008

<sup>156</sup> Ergun Turgay, Polatoğlu Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, Ankara, 1984, s.329.

<sup>157</sup> Gökçe Orhan, Göküş Mehmet ve Önder Kutlu, **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2002, s.182.

Devleti yönetenler, demokratik bir düzende, kamuoyunun etkisi altında kalırlar ve daima kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Kamuoyu belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna ve gruplarına hakim olan kanaattir.<sup>158</sup>

Toplumsal amaçlara ulaşmak için girişilen eylemlere halkın tepkisi olumlu olduğunda yönetim bundan güç alıp eylemini sürdürecektir, olumsuzluğunda ise eylemlerinde bazı değişiklikler yapma gereğini duyacaktır.<sup>159</sup>

Halk kamu işleri ile ilgilendiği, yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki gösterdiği ölçüde yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir.<sup>160</sup>

Yönetimin kamuoyu tarafından denetlenmesi de aslında diğer denetleme unsurları kadar etkili bir denetleme yoludur. Yalnız bu denetlemeden beklenen yararların sağlanması için zorunlu olan demokratik ortamın yaratılması gerekir. Kamuoyu denetimi bu nedenle kişi hak ve hürriyetlerinin üst seviyede olduğu bir düzen içinde çok etkilidir.<sup>161</sup>

Kamuoyu dernekler, sendikalar, siyasi parti üyeleri ve basın gibi araçlarla belirir. Bunların yönetsel tedbirler, usuller, formaliteler ve çeşitli yükümlülükler karşısındaki tepkileri dikkate alındığı ölçüde vatandaşlarla devlet yönetimi arasındaki işbirliği ahenge kavuşmaktadır. Baskı gruplarının ise, genelde kullandığı yollar; kulışçılık, siyasal partilerle ilişkiler, propaganda, özel ayrıcalık ve halk talepleri , gösteriler, boykotlar, grevler, itaatsizlik politikaları üzerine oturtulmuştur.<sup>162</sup>

---

<sup>158</sup> Kapani, Münci , **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi ,Ankara, 2005, s.115.

<sup>159</sup> Ergun, Polatoğlu ,**a.g.e.** , s.330.

<sup>160</sup> Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku Ders Notları**, A.İ.T.İ.A, 1965, s.12.

<sup>161</sup> Tortop ve diğer, **a.g.e.** , s.153.

<sup>162</sup> Karafiloğlu, A. Yasin, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, 2000, s.18.



### III. BÖLÜM

#### ŞEFFAFLIK ve HESAP VERİLEBİLİRLİK ÇERÇEVESİNE KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Çalışmanın önceki bölümlerinde denetim ve denetim sistemlerinden bahsedilmişti. Kamu yönetiminde denetimin şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından incelenmesi ise bu bölümün konusunu oluşturacaktır. Bunun için öncelikle, kamu yönetimi ve yönetim kavramlarına kısaca değinilecek, yönetim ve denetim ilişkisi kurulacak, müteakiben kamu yönetimi yaklaşımında yaşanan değişimler kapsamında, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramları ele alınacaktır.

##### 3.1.Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi

Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümleşmesidir.<sup>163</sup> Bu açıdan bakıldığında yönetimin yalnızca özel örgütler ya da kamu örgütleri içinde değil belli amaçlara varmak için küme çabası gösterilen her yerde var olduğu söylenebilir. Bu anlamda yönetim evrenseldir.<sup>164</sup>

Yönetim tanımlamalarına bakıldığında “sevk ve idare”, “idari sistem”, “örgüt” olarak üç kavram altında toplandığı görülmektedir. Geniş anlamıyla başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti olan yönetim kavramı yönetim sistemlerini, bir örgütü veya kuruluşu anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır.<sup>165</sup>

Yönetim biliminin konusu yönetsel olayların incelenmesidir ve çeşitli unsurlardan oluşmaktadır. Bu unsurlar; amaçlar, görevler, örgüt, personel ve işleyiştir.<sup>166</sup>

Yönetim bilimi amaçları açısından incelendiğinde, eldeki kaynakların en verimli biçimde kullanımı sağlamak olarak ifade edilmektedir. Burada kaynaktan kasıt insan gücü, para, zaman, malzeme ve yerdir. İyi bir yönetimin amacı az insan, az para, az malzeme, az zaman ve az yer kullanarak daha çok verim elde etmektir. Bir başka

<sup>163</sup> Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.** , s.4.

<sup>164</sup> Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.** , s.4.

<sup>165</sup> Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999, s.3.

<sup>166</sup> Kaymak, Ümit, **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınları, Ankara, 2004, s.4.

deyişle kaynak israfına yer vermeden eldeki olanakları en iyi biçimde kullanarak işlerin basit, daha az maliyetli ve daha iyi yapılmasını sağlanmaktadır.<sup>167</sup>

Yönetimin özellikleri ise aşağıdaki şekilde sıralanabilir.<sup>168</sup>

- 1) Yönetim, birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde gerçekleşir.
- 2) Yönetim, planlama, örgütlenme, sevk ve idare, koordinasyon ve denetim süreçlerinden oluşur.
- 3) Biçimsel örgütlerde hiyerarşik düzen içinde oluşan yönetim statü ve rollere göre işleyen bir sistemdir.
- 4) Yönetim, uyumlu ve sistemli faaliyetlerden oluşan bir olgudur.
- 5) Yönetim, belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelmiş çeşitli faaliyetler bütünüdür.

Kamu yönetimi kavramı ise insanların bir araya gelip kendilerini yönetecek birimler kurmaya başlamalarına kadar geçmişe uzanır. Kamu yönetimin siyasetten ayrılarak bir ilgi alanı olarak incelenmesi gerektiğini savunan ilk kişi Woodrow Wilson olup Yönetimin İncelenmesi eserinde bunu belirtmiştir.

Yönetim kavramında olduğu gibi kamu yönetimi kavramının da üzerinde uzlaşmış tek bir tanımını görmek mümkün değildir. Bu nedenle kamu yönetimine ilişkin birçok tanımla karşılaşmak mümkündür. Kamu yönetimini genel anlamıyla şöyle tanımlamak mümkündür: Devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olmaktadır.<sup>169</sup>

Kamu Yönetimi, bir kamusal düzenleme çerçevesinde işbirliği içerisinde olan grup çabasıdır ve yasama, yürütme ile yargının aralarındaki ilişkileri kapsar.<sup>170</sup>

Kamu yönetimi işlevsel ve yapısal yönü olan bir olgudur. İşlevsel olarak kamu yönetimi kavramı, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel görünümünü anlatan bir kavramdır.<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> Tortop ve diğer., **a.g.e.** , s.6.

<sup>168</sup> Gökçe, Göküş, Kutlu, **a.g.e.** , s.7.-9.

<sup>169</sup> Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.** , s.5.

<sup>170</sup> Gökçe, Göküş, Kutlu, **a.g.e.** , s.10.

<sup>171</sup> Ergun, Turgay, Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi , **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.607.-620.

### 3.2. Yönetim Yaklaşımları ve Denetim İlişkisi

Kamu yönetimi açısından denetimin çeşitli sebepleri vardır.

- Devlet idarelerinin yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak.
- Kamu personeline kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak.
- Kamu personelinin hukuki metinlerin keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek.
- Kamu personelinin buldukları makamı kişisel çıkarları için kullanmalarını önlemek.
- Bürokratların devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi olmalarını ve otoriter bir yönetim sergilemelerini önlemek.

Görüldüğü gibi yönetim bilimi açısından denetleme, daha ziyade bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak için önem taşır.<sup>172</sup>

Uygulanan yönetim anlayışına bağlı olarak örgüt üzerinde yapılacak denetimin de değişiklik göstereceği muhakkaktır.

#### 3.2.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Denetim

Geleneksel yönetim anlayışında temel varsayım örgütü oluşturan üyelerin çoğunun doğası gereği tembel, az çalışmak isteyen, sorumluluktan kaçınan, girişimciliği olmayan, kendi çıkarlarını örgüt çıkarlarının üstünde görme eğiliminde olan kişiler olduğudur.<sup>173</sup> Bu bağlamda geleneksel yönetim anlayışına göre örgüt üyeleri, örgütsel amaçlara ulaşmak için denetlenmeli ve zorlanmalıdır.

Bu denetim ve zorlama sayesinde iş yapılırken oluşabilecek boş ve faydasız hareketler yok edilmiş olacak ve kuruluşun verimin artırılması sağlanacaktır.

---

<sup>172</sup> Tortop ve diğer., a.g.e., s.127.

<sup>173</sup> Ergun, Polatoğlu, a.g.e. , s.339.

### 3.2.2. İnsan İlişkileri Okulu Anlayışı ve Denetim

İnsan ilişkileri okulu varsayımı geleneksel yönetim anlayışının tüm ilkelerini kabul etmekle beraber, üstlerin rollerini otokratik ve kişisellikten uzak bir biçimde gerçekleştirmelerinin olumsuz sonuçlar doğurduğunu kabul eder.<sup>174</sup> Bu anlayışın temelinde geleneksel yönetim anlayışının eksik bıraktığı insan unsuru yer almaktadır.

Yönetilenlerin bir gruba aidiyet hissine sahip olma, bundan duyduğu tatmin düzeyinin, yöneticinin , yönetilenlerin toplumsal ve psikolojik güdülerini dikkate alarak değerlendirmesi sonucunda örgütün performansı, verimliliği ve çıktı düzeyi arttırabilir. Bu anlayışta denetim, yöneticilerin, denetim standart ve ölçütlerinin tek yanlı olarak saptaması değil yönetilenlere benimseterek, onlara denetimin gerekleri konusunda açıklama yaparak, onları inandırarak yapılan bir faaliyettir.<sup>175</sup>

### 3.2.3. Yeni Yönetim Anlayışı ve Denetim

Tohumları 1980'lerden itibaren batılı kamu yönetimi sistemlerinde atılmaya başlanan ve son yıllarda ülkemizdeki birçok reformun tetikleyici unsuru olan “yeni kamu yönetimi” anlayışı, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği sağlamayı amaçlamaktadır. Kendisini geleneksel kamu yönetimi anlayışının zaafı üzerine inşa etmiş olan bu yeni anlayışın ayırt edici niteliklerinden birisi de, demokratik ve saydam bir perspektifte, hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışının egemen kılmaya çalıştığı hesap verebilme sorumluluğunun temel amacı, kamu sektörünün toplum nazarında kaybetmiş olduğu güveni yeniden kazandırmaktır.<sup>176</sup>

Denetim açısından, yeni yönetim anlayışıyla bağlantılı olarak şu şekilde bir değerlendirme yapılabilmektedir. Bu sistem sayesinde yönetim tarafından alınan kararların, gerek yönetimin kendi içerisindeki denetim organlarıncaya gerekse de kamuoyu karşısında, şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini sağlama yönelik hukuki, siyasi ve idari düzenlemelerin yapılmasıyla kamu kaynakları etkin kullanılacak hem de kamunun yönetim güveni sağlanacaktır.

---

<sup>174</sup> Ergun, Polatoğlu, a.g.e., s.340.

<sup>175</sup> Ergun, Polatoğlu, a.g.e., s.340.

<sup>176</sup> Biricikoğlu, Hale, Güleler, Serdar ;Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi, **Türk İdare Dergisi** ,Sayı:459, 2008, s.204.-205.

### **3.3. Türk Kamu Yönetimindeki Reform Çalışmaları**

İdarede reform idari mekanizmanın iyileştirilmesidir. Ulusal amaçların gerçekleşmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli, ve iyi nitelikte görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını sağlayacak çabaların tümüdür.<sup>177</sup>

Bu kapsamda Türkiye’ de kamu yönetimini geliştirmek için yapılan reformist hareketler iki ayrı dönemde incelenebilir.

#### **3.3.1. Planlı Dönem Öncesi Reformlar**

1933 yılında Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki adıyla Amerikalı uzmanlarca hazırlanan ve idari sorunlara yer verilen rapor hükümete sunulmuştur.

1949 yılında ise Neumark tarafından hazırlanan ve “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında” başlığını taşıyan raporda idareyi yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, alınacak tedbirler, ilkeler ve öneriler açıklanmıştır.

1951 yılında hazırlanan Barker Raporunda ise merkeziyetçi sistem eleştirilmiş, devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzenlenmesi üzerinde durulmuş personel dairesi kurulması yönünde tavsiyeler verilmiştir.<sup>178</sup>

1951 yılında Maliye Bakanlığının kuruluş ve görevleri ile ilgili inceleme ve önerileri içeren Martin ve Cush adlı yabancı uzmanlar tarafından da bir rapor hazırlanmıştır.

Görüldüğü gibi planlı dönem öncesi yapılan reform çalışmaları ve buna bağlı olarak hazırlanan raporlar dış kaynaklı hazırlanmış olup, teşkilatın sorunlarını belirleme ve bu sorunlara çözüm getirmeye yönelik tavsiyelerde bulunmuştur.

#### **3.3.2. Planlı Dönemde Yapılan Reformlar**

##### **3.3.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

1962 yılında TODAİE tarafından hazırlanmış ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulmuştur.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE, Ankara, 1972,s.10.

<sup>178</sup> Tortop, **a.g.e.** , s.187.

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.<sup>180</sup>

### **3.3.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi**

1988 yılında DPT, TODAİE'den kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bu güne kadar yapılmış olan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak üzere bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir. Merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kurumları kapsayan araştırma TODAİE tarafından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olarak ele alınmış ve yapılan çalışmalar raporlaştırılarak kamuoyuna sunulmuştur.<sup>181</sup>

### **3.3.2.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı<sup>182</sup>, 27.06.2000 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. Bu kalkınma planı, kamu yönetimiyle ilgili temel hedef olarak kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasının, bilgiye erişimin kolaylaştırılarak bilgi kullanımının yaygınlaştırılması için gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının ve devletin özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilerek asli işlevine ağırlık verilmesinin üzerinde durmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, kamu yönetimine ilişkin temel ilke ve politikalar ise Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması adlı bölüm başlığının Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması alt başlığı altında şöyle sıralanmıştır:

---

<sup>179</sup> <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.PDF>, Erişim Tarihi: 09.09.2008

<sup>180</sup> Akın, Cengiz; Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 427, Haziran, 2000,s.82.

<sup>181</sup> Ergun, Turgay; Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık, 1991,s.11.

<sup>182</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, Erişim Tarihi: 09.09.2008

- Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak, kamu yönetiminin etkinliğini ve halk nezdindeki güvenilirliğini geliştirmek esas olacaktır.

-Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında hesap verme kavramına ismen ilk kez yer veren kalkınma planı olmuştur. Bu planda değinilen demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri ise hesap verebilirliğin olmazsa olmaz koşullarıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının çalışanlarının performansını etkin şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyetinin esas alınması, sonuçlara odaklanması, kamu yönetiminin etkinliğinin ve halk nezdindeki güvenilirliğinin geliştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, yöneticilerin ve çalışanların politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesini öngören düzenlemeler, etkin bir hesap verebilirliğin araçları olmaktadır. Ayrıca Araştırma-Planlama-Koordinasyon birimlerinin görev alanlarıyla ilgili yönetimi geliştirme, plan ve program hazırlıklarında dikkate alınacak dönemsel faaliyet raporları hazırlamaları hedefi bizzat hesap verebilirlikle ilgili bir diğer düzenlemedir.

#### **3.3.2.4. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda<sup>183</sup>, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastladığı

---

<sup>183</sup> **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Resmi Gazete: 01.07.2006, Sayı: 26215, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf>, Erişim Tarihi: 09.09.2008

belirtilmiştir. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, plan, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dökümanı olarak nitelendirilmiştir. Dünyada ve ülkemizde değişen ekonomik ve sosyal koşullar çerçevesinde kalkınma planları geçmişte olduğundan çok daha önemli bir araç haline gelmiş ve yine bu koşulların bir gereği olarak planların yeniden tasarlanması da kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile her alanda detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir. Bu yeni anlayış çerçevesinde, öngörülen stratejik amaç ve önceliklerin gerçekleştirilmesi sürecinde, uygulamada etkinlik ve şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirliğe zemin oluşturulması amacıyla, Planda etkili bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına yer verilmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda benimsenen temel ilkeler aşağıdaki gibidir:

-Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecektir.

-Kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti esastır.

-Uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır.

Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması genel başlığı altında değinilen hedefler ise şunlardır:

1. Kurumlararası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi,
2. Politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması,
3. Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi,
4. E-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi,
5. Adalet sisteminin iyileştirilmesi,
6. Güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi.

Bu şekilde, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevleri gözden geçirilerek bu alandaki



tekrarların giderilmesi, kurum ve kuruluşların politika oluşturma, maliyetlendirme ve uygulama kapasitelerinin artırılması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin şekilde faydalanılması, adalet ve güvenlik hizmetlerinin etkili bir biçimde sunulması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Planda, yukarıda sıralanan hedeflere ulaşılması için atılacak adımlar şöyle belirlenmiştir:

-Kamu yönetim sistemi iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılacaktır. Merkezi yönetim bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları görev ve yetki çatışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenlenecektir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının asli görevlerini yerine getirebilmeleri için görev ve yetkileri ile teşkilat yapıları arasında uyum sağlanacaktır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinde uyacakları usul ve esasları içeren yasal düzenleme gerçekleştirilecektir.

- Kamu idarelerinde yönetim kalitesinin geliştirilmesi için yönetim kararlarının orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçeleme geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini temin etmek üzere plan döneminde tüm kamu idareleri stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koyacaklardır.

- Kamu hizmetleri; iş süreçleri, vatandaş ve iş dünyasının ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanarak ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst düzeyde faydalanılarak, etkin, şeffaf, sürekli, güvenilir, tek kapıdan ve farklı platformlardan bütünleşik şekilde sunulacaktır.

Ayrıca Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda mali disiplinin sürdürülebilmesinde önemli katkı sağlayacak harcama reformuna ilişkin düzenlemelere devam edileceği, kamu harcamalarında etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan 5018 sayılı Kanun'un tüm unsurlarıyla hayata geçirileceği ifade edilmiştir. Planda, bu amaçla:

- Plan dönemi sonuna gelindiğinde kamuda kaynak tahsisinin, stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine dayandırılmış olması,

- İdarelerin yönetim sorumluluğunun güçlendirilmesi için gerekli olan iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin, bu sistemlerin rehberlik ve gözetiminden sorumlu Merkezi Uyumlaştırma Birimleriyle birlikte uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olarak uluslararası geçerlilikte kaliteye sahip olabilecek şekilde tüm unsurlarıyla birlikte uygulamaya konulması,

- Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde (KİT) hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği sağlamaya ve KİT'ler üzerinde müdahale yetkisi olan kurum sayısını azaltmaya yönelik yeni bir kurumsal yönetim sisteminin oluşturulması, KİT'lerde piyasa şartlarına uygun fiyatlandırma politikasının uygulanmasına devam edilmesi yine bu Planda yer bulan hedefler arasındadır.

Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması başlığı altında Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda şu ifadelere yer verilmiştir:

-Bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek, kalkınmaya ilişkin kilit paydaşlar arasında ortaklık kültürü oluşturularak uygulamaya yönelik sinerjinin, sahiplenmenin ve farkındalığın artırılması sağlanacaktır. Öncelikle az gelişmiş bölgelerden başlamak üzere sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınma çabalarına katkı sağlamaları özendirilecektir. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinden, toplumsal diyalog ve katılımcılığın güçlendirilerek toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması, insan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışının esas alınması, vatandaş memnuniyetinin sağlanması, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplumun gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görmesi, uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması anlayışının benimsenmesi ilkeleri hesap verebilirliğin etkinlik araçlarıdır. Buradaki sivil toplumun ve katılımcılığın güçlendirilmesi, uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılmasının sağlanması ilkeleri hem hesap verebilirliği hem de şeffaflığı ilgilendiren, onların başarısını pekiştiren ilkelere. Bu noktada, söz konusu ilkeler, vatandaşların bir yandan kamusal eylem ve işlemlerden haberdar olarak yönetsel faaliyetlere karşı ilgi duymalarına diğer yandan beklentileri doğrultusunda kurumlar üzerinde etkide bulunabilmelerine yönelik bir kapasiteye imkân sağlaması nedeniyle hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından büyük bir önem taşımaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda öngörülen hedeflerden, kurumlararası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama

kapasitesinin artırılması hedefi hesap verebilirlikle; e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi hedefi ise şeffaflığı sağlamaya yönelik araçlardandır.

### **3.3.2.5. Yerel Yönetimlere Ait Reformlar**

Yerel yönetimlerin geçmişten beri süregelen yapısal sorunlarının varlığı, ülkemizde kamu yönetiminin son dönemde geçirmekte olduğu değişim bağlamında yeni ve çağdaş yapıya kavuşturulmasının gerekliliğinin bir sonucu olarak mahalli idarelere ilgili yasalarda köklü değişiklikler yapılması gereği duyulmuştur. Bu sayede halkın şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim beklentisinin yerel idareler düzeyinde de sağlanması hedeflenmiştir. Mahalli idarelerle ilgili bu kapsamda yapılan düzenlemeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur.

**İl Özel İdaresi:** 5302 sayılı Kanunla il özel idarelerinde stratejik planların, performans programlarının yapılması, ihtisas komisyonlarının ve denetim komisyonunun varlığıyla da alınacak kararların kamuoyuna duyurulması vasıtasıyla mahalli idare konularında halk nezdinde şeffaflık sağlanmış olmaktadır. Hesap verebilirlik ise sağlanan bu şeffaf ortamla kendiliğinden gelecektir. Kamuoyu nezdinde sağlanan şeffaflığın yanında mahalli idarenin faaliyetlerinde, merkezi idare ve yetki genişliğine sahip olan vali de alınan kararlara ve karar alan organlara karşı hukuki ya da idari yetkilerini kullanarak yerel yönetim üzerinde bir denetim faaliyeti yürüterek bu kararların kamu yararını sağlayacak şekilde olmasını hedefler.

**Belediyeler:** 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar belediye örgütlerinin işleyişini düzenleyici reformist yasal düzenlemeler olarak ortaya çıkmıştır. İlgili kanunlar kapsamında belediyelerin stratejik plan, performans programlarının hazırlanması, ihtisas komisyonlarının ve denetim komisyonunun kurulması yerel yönetim biriminin kararları üzerinde denetimin etkin varlığını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca bu kanunlar ile belediyelerde alınan kararların yerel halkın karar alma süreçleri hakkında bilgi sahibi olması ve bu süreçlere katılabilmesi sağlanmıştır. Kanunda kent konseyleri, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, hemşehri hukuku gibi yasal düzenlemelerin oluşturulması sayesinde şeffaf ve hesap verebilir bir yerel yönetim ortaya çıkacaktır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin kendi içinde organları vasıtasıyla; soru, genel görüşme, gensoru, faaliyet raporunun değerlendirilmesi gibi denetim araçları da bulunmaktadır. Yine

mahalli idare organlarının faaliyetleri üzerinde hukuki ve idari yetkiler merkezi idare, vali ve belediye başkanı tarafından da kullanılarak hesap verebilir bir yerel idare ortaya çıkarılmıştır.

### **3.3.2.6. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Kapsamı**

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı<sup>184</sup> ile kamu yönetiminde çağdaş reform çalışmaları yapılması hedeflenmiştir. Bu hedeflerin nihai amacı etkin bir kamu yönetimi anlayışını yöntemde yerleştirmek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kanunun 5. maddesinde, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerin düzenlenmiştir. Buna göre;

- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır. Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.

- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırimcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.

- Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.

- Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.

- Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.

- Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.

---

<sup>184</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> , Erişim Tarihi: 21.08.2008

- Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü, bilgi birikimi ve maddî kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.

- Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.

- Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.

Kanun tasarısında düzenlenen bu temel ilkelerden çıkarılacak nihai sonuç, kamu yönetiminde geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşarak yeni bir kamu yönetimi anlayışı yerleştirilmeye çalışılmasıdır. Bu ilkelere bakıldığında görülecektir ki etkin bir kamu yönetiminin oluşması, tüm idari teşkilatın ve vatandaşların buna uyum göstermesi halinde mümkün olacaktır. Bu ilkelerin özünde barındırdığı kavramlar, sorumluluk sahibi ve bu sorumluluğun farkında olan idarecilerin, iş ve işlemlerini yaparken kamu yararını gözetmesini sağlayacak temel uygulanma tekniklerini vermektedir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'unun 41. maddesine göre de, gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla

kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahallî idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.

### **3.4. Türkiye’de Etik Davranış**

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerdir. Etik altyapıdaki eksiklikler, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, etik konusunda kararlı bir yaklaşım olmaması, Türkiye’yi etik standartlar konusunda gerilere götürmektedir. Kamu yönetiminde etik, devlete ve kurumlarına güven oluşturmanın ve bunu korumanın hayati bir unsurdur. Ayrıca, uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir.<sup>185</sup>

Ülkemizde etikle ilgili sağlam bir yasal altyapı, kamu yönetiminin bütün birimlerinde istisnasız sağlanacak saydamlık, ayrıcalıkların olmadığı etkili hesap verebilirlik mekanizmaları, etik sisteminin ödün verilmeden uygulanmasını sağlayacak sağlam bir siyasi irade ve en önemlisi, kamu yönetiminde etiğin hayati öneminin tüm toplum tarafından kavranması, devletin yeniden yapılandırılması ve kamu reformu için atılmış en önemli adımlardan biri olacaktır.<sup>186</sup>

Ülkemiz, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin senelerdir yaygın olması ve uluslararası kuruluşların eleştirilerine rağmen kamu yönetiminde etik konusunun önemini ancak son yıllarda kavramaya başlamıştır.<sup>187</sup>

Toplumda etik bilincin yerleştirilmesi, ancak devleti meydana getiren bütün erklerin (yasama, yürütme, yargı) ortak çabasıyla mümkün olabilir. Devleti meydana getiren bütün erklerde etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, saydamlık ve hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip faaliyete geçirilmelidir.<sup>188</sup>

Türkiye’de etik dışı davranış aşağıdaki alt başlıklar halinde incelenebilir.

#### **•Kamuda Hukuk Devleti ilkesinin Yerleşmemiş Olması**

Türkiye’de yönetimin bazı eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmayacağı ve etik dışı faaliyetlerin cezasız kalacağı bilinci, kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi önünde çok büyük bir engel teşkil etmektedir.

<sup>185</sup> Tüsiad , **Devlette Etikten Etik Devlete**, Kasım, 2005, s.39.

<sup>186</sup> Tüsiad , **a.g.e.** , s.35.

<sup>187</sup> Tüsiad , **a.g.e.** , s.44.

<sup>188</sup> Tüsiad , **a.g.e.** , s.45.

### •Kamuda Etik Kültürünün Yerleşmemiş Olması

Günümüzde Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, bireysel boyutları aşır kurumsallaşmaya yönelmiştir. Artık vatandaşlarda işlerinin kolaylaştırılması için etik dışı faaliyetlerde bulunmayı tercih eder hale gelmiştir. Etik dışı faaliyetlerin, devletin hemen her kurumunda kökleşmesi, bu faaliyetlerin “normal” karşılanmasına yol açmıştır. Bu durum, Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesini iyice zora sokmuştur. Öncelikle yapılması gereken iş, kamu görevlileri ve toplumun bütününde, kamu hizmetinin kamu yararı için yapıldığını ve bunun sağlanması için de kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenip uygulanması gerektiği bilincinin yerleştirilmesidir.<sup>189</sup>

### •Bürokrasinin Merkezîyetçi ve Statükocu Yapısı

Kamu yönetimimizde merkezîyetçi anlayış, bir taraftan kamu hizmetlerinin rasyonel ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini önleyici olmuş, diğer taraftan demokratikleşme açısından ciddi bir engel oluşturmuştur. Kısaca bu olgu, demokratikleşmenin en temel öncüllerinden biri olan, hesap verebilirliğin işlerliğinin en alt düzeye indirgenmesine yol açmaktadır. Çağdaş demokrasilerde yurttaşların oy verme davranışı önemli ölçüde kendilerine sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi tarafından belirlenmektedir.

### •Siyasilerin Bürokratik Yapı Üzerindeki Etkisi

Türk kamu sektöründe siyasilerin bürokrasi üzerinde oldukça büyük etkisi bulunmaktadır. İktidara gelen her parti, yönetici kadrolarını değiştirmekte ve bu yüzden de kamu sektörü ilkelerinden olan liyakat sistemine bağlı kalınmamaktadır. Kamu hizmetinin eşitliği, tarafsızlığı, dürüstlüğü ve bütünlüğü zarar görmektedir.

### •Takdir Yetkisi Kullanımında Keyfilik

İdari etkinliklerin tümünün mevzuat tarafından eksiksiz düzenlenmesi düşünülemez. Bu nedenle hukuk kuralları idareye serbest bir alan bırakır. Bu serbest alana “idarenin takdir yetkisi” adı verilir.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Tüsiad, **a.g.e.**, s.90.

<sup>190</sup> Akgüner, Tayfun, Giritli, İsmet ve Bilgen Pertev, , **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2006 s. 69.

Takdir yetkisi idarenin işlevlerini en süratli şekilde yerine getirebilmesi için kamu görevlilerine tanınmış bir yetkidir. Takdir yetkisi kullanımında kamu yönetiminde temel etik değerlerin göz ardı edilmesi ve saydamlığın sağlanamaması kişisel çıkarların elde edilmesi uğruna kamuyu zarara sokabilmektedir.

Takdir yetkisi ve keyfiyet aynı anlamı taşımamaktadır. Takdir yetkisi, yasal bir çerçeve içerisinde, karar vericiye bir raddeye kadar seçim hakkı tanınmasıdır. İhtiyari yetki kanunsuzluk anlamına gelmemektedir. İhtiyari kararlar, kanunların gelecekte ortaya çıkabilecek her durumu öngörememeleri nedeniyle gereklidirler. Takdir yetkisi kullanılırken, kamu yönetiminin iyi niyetli olması, makul şekilde kamu yararını gözetmesi, adil usuller kullanması, herkese eşit muamele etmesi ve nisbilik ilkesine uyması gerekmektedir.<sup>191</sup>

İdarenin bir konuda takdir yetkisinin olup olmadığı, özellikle idari işlemlerin ve eylemlerin yargısal denetimi söz konusu olduğunda önem arz etmektedir. Çünkü idarenin takdir yetkisi olduğu alanlarda, idari yargı mercileri, yerindelik denetimi yapamazlar. Türk kamu yönetiminin karmaşık yapısı, bürokratik hantallıklar, mevzuatların karmaşıklığı ve dağınıklığı kamu görevlilerinin takdir yetkisi kullandığı durumlarda keyfi davranış sergilemelerine yol açmaktadır.<sup>192</sup>

### 3.5. Şeffaflık (Saydamlık)

Geleneksel kamu yönetiminde “gizlilik” sorunu, en önemli problemlerden biridir. Klasik anlayışta gizlilik esas, açıklık ise istisnadır. Yeni anlayışta ise durum bunun tam tersidir. Gizlilik, idari anlamda bilgi, belge ve diğer verilerle açıklanmaması anlamındadır. Gizliliği tamamlayıcı nitelikte olan kapalılık kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, karar ve uygulamalarının gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eden bir kavramdır. Gizliliği temel bir politika olarak amaçlayan bir yönetim, pratik olarak zaten kendisini dışa kapayacak veya dışa kapanan bir yönetimde gizlilik alanlarını daha da arttırma ve genişletme imkânını elde edecektir.<sup>193</sup>

Saydamlık ise, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi

---

<sup>191</sup> Kuzey, Pelin; Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, SIGMA Raporları, No:27 (Çeviri), **Maliye Dergisi**, 2004, Eylül-Aralık, s.64.

<sup>192</sup> Tüsiad, **a.g.e.**, s.96.

<sup>193</sup> Eken, Musa; Kamu Yönetiminde Kötu Yönetim Olgusu, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:419,1998, s.136.



düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımında iki önemli nokta vardır. Birincisi, saydamlıktan söz edebilmek için kamusal aktörlerin yalnızca ne yaptıklarının bilinmesi yeterli değildir; ne yapmaya niyetli olduklarını da önceden kamuoyuna sunmaları gerekmektedir. İkinci boyut ise, bilgi ve belgelerin vatandaşların erişebileceği ve etkin bir biçimde kullanabileceği şekilde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir.<sup>194</sup>

Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara ulaşması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetten bir şekilde kullanmasının önüne geçecektir. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır.

Saydamlık için;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması,
- Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde Bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması,
- Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması gerekmektedir.<sup>195</sup>

Saydamlık, sadece, idarenin elindeki bilgi ve belgelere vatandaşlar tarafından ulaşılabilmesi veya başka bir ifadeyle bilgiye erişim kolaylığı değildir. Saydamlık, aynı zamanda, halkın karar alma sürecine aktif katılımını, idarenin ne yaptığı veya ne yapmaya niyetli olduğunun vatandaşlar tarafından bilinmesini ve denetlenebilmesini de gerektirir.<sup>196</sup>

Saydamlığın iki işlevi dikkat çekmektedir:

- Saydamlık, kamunun, elindeki yetkileri kamu yararına aykırı ve kişisel çıkarını gözetten bir biçimde kullanmasını engeller.

---

<sup>194</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.230.

<sup>195</sup> Tesev, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**, İstanbul, 2004, s.12.

<sup>196</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.182.

• Saydamlık, vatandaşın, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar.<sup>197</sup>

Temsili demokratik sistemlerde devletin temel toplumsal amacı kamu yararına mal ve hizmetleri üretmek olarak belirlenebilir. Vatandaşlar devlet kuruluşlarına ve aktörlerine kamu yararına mal ve hizmet üretmeleri için yetki verirler. Fakat bu aktörler aldıkları yetkiyi kamu yararına değil kendi çıkarlarını gözetmek ve korumak amacıyla kullanabilirler. Bunu önlemek ve asgariye indirmek için bir çok denetim ve hesap verme mekanizması kurulmuştur. Bu mekanizmaların ne kadar başarılı olduğunu belirleyen en önemli etkenlerden biri, sistemdeki bilginin düzeyidir. Saydamlık bu denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından üretilmesi veya mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreç olarak tanımlanabilir.<sup>198</sup>

Bu çerçevede, şeffaflığın dört niteliğinden bahsedilebilir. İlk olarak bilgi şeffaflığı sağlanmalıdır. Böylece siyasi karar alma mekanizmasının aktörleri, alınan kararlar ve bunlarla ilgili her türlü bilgiye erişim sağlanacaktır. Şeffaflığın ikinci niteliği ise katılımcı şeffaflıktır. Katılımcılık, vatandaşların alınan siyasi kararlarda adil temsil ya da doğrudan katılım yoluyla yer almaları anlamına gelir. Üçüncü olarak sorumluluğa ilişkin şeffaflığın sağlanması gereklidir. Bu sayede, kamu görevlileri eylemlerinden ve kararlarından dolayı gerek yargı sistemi gerekse de kamuoyu karşısında sorumlu tutulabileceklerdir. Dördüncü ve son olarak ise yargı sisteminin şeffaflığı ve bağımsızlığı güvence altına alınmalıdır. Böylece mahkemeler tarafından verilen kararların, yargılama usullerinin doğruluğuna ilişkin bir şüphe duyulması ihtimali ortadan kaldırılacak ayrıca şüphe duyulduğu takdirde de yine yargıya başvurulması mümkün kılınacaktır.<sup>199</sup>

Kamu yönetiminde saydamlık giderek kamuoyu ve medyanın ilgi odağı olmaktadır. Vakaların ele alınışı, kararların adaleti ve kamu görevlilerinin muhakemeleri ve takdirleriyle ilgili kritik sorular sorulmaktadır. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinin artan saydamlığı, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirir.

---

<sup>197</sup> Tüsiad, **a.g.e.**, s.29.

<sup>198</sup> Toker, Murat, **Mali Saydamlık ve Türkiye**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2002, s.1.

<sup>199</sup> Kuzey, **a.g.e.**, s.8.

İhlallerin görünürde fazlaşmasının, gerçek vakalardaki artıştan çok, saydamlık ve denetimle bağlantılı olduğu ileri sürülmektedir.<sup>200</sup>

### **3.5.1. Kamu Yönetiminde Saydamlığı Yaygınlaştırmanın ve Derinleştirmenin Önündeki Güçlük ve Engeller**

Bu engelleri aşağı şekilde sıralayabiliriz.

- Yönetimdeki geleneksel yapı ve anlayışlar (örneğin, kamu yönetimi içinde gizlilik kültürünün yaygınlığı),
- Yasal ve yönetsel hükümlerin eksikliği,
- Yönetimin kullanabileceği teknoloji ve mali kaynakların yetersizliği,
- Yurttaşların eğitim ya da bilgilenme konusundaki eksiklikleri
- Bağımsız medyanın yokluğu ya da güçsüzlüğü.<sup>201</sup>

### **3.5.2. Saydamlık ve Bilgi Edinme Kanunu**

Ülkemizde saydamlıkla ilgili atılan en ciddi adımlardan birisi 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olmuştur. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzere hazırlanmıştır.

Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Bireylerin bilme hakkı hükümetin eylemlerine ilişkin kamuoyunun bilgi edinme hakkıdır. Bu nedenle kişilerin bilme hakkı günümüzde devletin şeffaflığı ile birlikte anılmaktadır. Şeffaflığın sağlanması oldukça zor ve karmaşık bir süreçten geçilmesini gerektirir. Şeffaf bir kamu yönetimi hesap verebilirlik ve demokratik katılıma önem verir.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Tüsiad, **a.g.e.**, s.186.

<sup>201</sup> Tüsiad, **a.g.e.**, s.182.

<sup>202</sup>Rodney A. Smolla, “**The People’s Right to Know: Transparency in Government Institutions,**” Democracy Papers, U.S. Department of State International Information Programs, s.1.(Kuzey, Pelin, Şeffaflık ve İyi Yönetişim, Uzmanlık Tezi, s.9, <http://www.maliye-abdid.gov.tr> , Erişim Tarihi: 21.08.2008 )

Bilgi Edinme Kanununun hayata geçirilmesiyle birlikte, devletin vatandaşına karşı daha da şeffaflaşması sağlanmaktadır. Yöneticilerin sahip oldukları yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için şeffaflık gerekmektedir. Yönetimdeki kapalılık, etik bozulmayı destekleyen en önemli nedenler arasında gösterilebilir. Şeffaf yönetimin desteklenmesi ve bunun hukuki yollarla güvence altına alınması kamudaki etik bozulmanın önüne geçecek ve idari faaliyetini halkın denetimine açacaktır. Demokratik hukuk devletinin temel ve vazgeçilmez ilkesi olan idarede şeffaflığın sağlanabilmesi için, halkın kendilerini ilgilendiren idari kararlardan haberdar olmaları önem arz etmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahallî idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.<sup>203</sup>

Kamu yönetimi reformlarının nihai amacı yolsuzlukların önüne geçecek mekanizmaların oluşturulması olmalıdır. Bu anlamda başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldıklarını izlemeye imkan verecek olan mali saydamlık olmak üzere, kamusal faaliyetlerin takibine imkan verecek olan bir anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında halen yasalaşmış bulunan vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu önemli bir adımdır.<sup>204</sup>

Türkiye’de saydamlık konusu ile ilgili yapılan bazı saptamalar şunlardır:

- İdarenin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında, konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden, ilgili kesimler ancak sonuçta ve her şey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler.

- İdarenin karar alma sürecine ilgili kesimlerin “meşru” yollardan katılabilecek olanakları bulunmadığı gibi, yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır.

---

<sup>203</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> , Erişim Tarihi: 21.08.2008

<sup>204</sup> Tesev, a.g.e.,s.12.

- Dolayısıyla, ülkemizde bireylerin hangi düzey ve aşamada olursa olsun, idarenin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanakları, oldukça az istisna dışında halen yoktur.

- Türk kamu yönetimi sisteminde kamu kurumlarının birbirleriyle ve yurttaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yaygın ve yoğun bir gizlilik kültürü ve uygulaması hakimdir.

- Diğer yandan, yurttaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi göstermeye başlamaları ise ancak son yıllarda olmuştur.<sup>205</sup>

Kamu görevlilerinin faaliyetlerinin artan saydamlığı, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirir. İhlallerin görünürde fazlaşmasının, gerçek vakalardaki artıştan çok, saydamlık ve denetimle bağlantılı olduğu ileri sürülmektedir. Eskiden bürokratik sır olarak gizlenen gerçekler, günümüzde çağdaş ve demokratik ülkelerde kamuoyu ve medya tarafından bilinmektedir. Karar verme usulleri ve nedenleri bilindiğinde kuralları çarpıtmak daha güç hale gelmiştir. Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin saydamlaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince kamu görevlilerinin üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır.<sup>206</sup>

Yasanın “Genel Gerekçesi”nde, “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir” denilmektedir.

Gerekçede ayrıca, “kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve saydamlık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir” ifadelerine yer verilmektedir. Kanun hem Avrupa Birliği’ne uyum hem de şeffaf ve katılımcı

---

<sup>205</sup> Tüsiad, a.g.e. , s.30.

<sup>206</sup> Tüsiad, a.g.e. , s.182.

demokratikleşme açısından çok önemlidir. Açıklık ve saydamlıktan kasıt, yurttaşların bilgi ve belgelere ulaşmasıdır. Yurttaşlar, sivil toplum örgütleri ve medya daha bilgili olduğu zaman, hesap sorma güçleri artacaktır. Olayları takip etme şansı, normalde açıklandığı kadar vardır. Basının bilgisi, basın açıklamaları veya birebir sorduğunuz soruların cevapları ile sınırlıdır. Bundan sonra artık açıklık ve saydamlık esas olacaktır. Bu kanun ile kamu kuruluşlarının bazı bilgi ve belgeleri otomatikman yurttaşlara vermesiyle genel bilgi akışı ortaya çıkacaktır. Kanun pratikte aslında kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak şahsen başvurulara dayanmaktadır. Etkin bir uygulama için her kamu kurum ve kuruluşunda bir bilgi edinme birimi kurulması gerekmektedir.

### **3.6.Hesap Verebilirlik**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8. maddesinde hesap verebilirlik; her çeşit kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve yasaya uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili mercilere hesap vermek zorundadır, şeklinde tanımlanmıştır.<sup>207</sup>

Hesap verebilirlik özellikle dışsal bir otoriteye karşı, yapılan faaliyetler konusunda açıklamalarda bulunmayı ifade etmektedir. Bu bağlamda hesap verebilirlik bir yandan hesap veren diğer yandan hesap soran taraflarla ilintili bir kavram olmaktadır. Bu durum, hesap verenlerle hesap soranlar arasındaki ilişkilerin, sürecin ve amacın önceden saptanmasını, bunlara aykırı davranışların ise hesap verenler tarafından sorumluluğunun üstlenilmesini, bu doğrultuda gerekli yasal mekanizmaların önceden kurulmasını zorunlu kılmaktadır.<sup>208</sup>

Hesap verme sorumluluğu kendisine başkası tarafından verilen sorumluluğa karşı cevap verme süreci olduğu için, hükümetin meclis ve ülkedeki vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğu demokratik sistemin temel unsurudur. Bir ülkede yaşayan vatandaşlar meclisteki vekiller aracılığıyla, hükümete yetki ve sorumlulukları bırakırlar. Hükümet, meclis üyeleri ve temsil ettikleri vatandaşlara karşı ellerindeki yetkilerle

---

<sup>207</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018> , Erişim Tarihi: 21.08.2008

<sup>208</sup>Yıldırım, Murat, Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık(1980 Sonrası Türkiye Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi,Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı , Sivas, 2006, s.4)

neleri yaptıkları konusunda sorumludurlar ve bu sorumluluk demokratik sistemin vazgeçilmez bir unsurdur.<sup>209</sup>

Hesap verme sorumluluğunun temel amacı, bürokrasilerin daha fazla vatandaşa hesap vermesinin sağlanarak geliştirilmesidir. Bunlara ilave olarak, kamusal yetkilerin doğru kullanımının sağlanması ve suistimalinin önlenmesi, kamusal kaynakların kamusal niteliklere ve yasalara uygun olarak kullanımının güvence altına alınması ve kurumlarda kaynak kullanımını doğru öğrenme amacının desteklenmesidir.<sup>210</sup>

Hesap verme sorumluluğunun 4 ana boyutu bulunmaktadır:

**-Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu:** Yürütmenin Parlamentoya karşı sorumluluğudur.<sup>211</sup> Siyasal hesap verebilirlik, bakanlara ve parlamentoya veya yerel yönetimler gibi diğer seçilmiş yapılara ve bu kuruluşlar aracılığıyla sonunda seçmenlere karşı açıklamalarda bulunularak sonuçların üstlenilmesini ifade etmektedir.<sup>212</sup>

**-Hukuki Hesap Verme:** Hukuki hesap verme sorumluluğu ile kamu kurum ve kuruluşları dış bir makama karşı performansa ulaşım ve hukuksal kurallara bağlılık konularında hesap vermektedir. Bu tür hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğünün sağlanmasının bir aracı olarak görülebilir.<sup>213</sup>

**-Yönetmelik Hesap Verme Sorumluluğu:** Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğudur.<sup>214</sup> Bürokratik veya hiyerarşik hesap verebilirlik olarak da adlandırılan yönetmelik hesap verebilirlik, hiyerarşik düzenlemelerden kaynaklanan, yönetmelik denetim ve örgütsel direktiflere ilişkin bir hesap verebilirlik çeşididir.<sup>215</sup>

<sup>209</sup>[http://www.ydk.gov.tr/performans\\_denetim/performans\\_denetim\\_prog.htm](http://www.ydk.gov.tr/performans_denetim/performans_denetim_prog.htm) , Erişim Tarihi: 09.09.2008

<sup>210</sup> Aktan, C. Can., **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s.170.

<sup>211</sup> Polat, Necip; Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49 (Nisan-Haziran), 2003, s.71.

<sup>212</sup> Colin Scott, “**Accountability in the Regulatory State**”, **Journal of Law and Society**, Vol.27, No.1, March 2000, s.42. (Yıldırım, Murat, Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık(1980 Sonrası Türkiye Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi,Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı , Sivas, 2006, s.15)

<sup>213</sup> Aktan, C.Can, **İyi Bir Kamu Mali Yönetimi İçin İki Temel İlke: Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık, Kurumsal Devlet Yönetimi**, SPK Yayınları, Ankara, 2006,s.171-172.

<sup>214</sup> Polat, a.g.e. , s.71.

<sup>215</sup>Roberts, Nancy C, “**Keeping Public Officials Accountable through Dialogue:Resolving the Accountability Paradox**”, **Public Administration Review**.Vol.62, No.6, November/December 2002, (Yıldırım, Murat, Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık(1980 Sonrası Türkiye Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi,Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı , Sivas, 2006, s.16)

**-Vatandaşa Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu:** Hem parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşa karşı sorumluluğudur.<sup>216</sup>

Kamu sektöründe hesap verebilirliğin amaçlarına bakılacak olursa bunların birkaç başlık altında özetlenmesi mümkündür. Birincisi, kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin kontrol altına alınmasıdır. İkincisi, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasıdır. Üçüncüsü ise, yönetim ve kamu işletmeciliği alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesidir. Bütün bu sayılanları tek bir başlık altında toplamak gerekirse, hesap verebilirliğin amacı, bürokrasilerin daha fazla vatandaşa hesap verebilir kılınmasıyla demokrasilerin geliştirilmesi sonucunun ortaya çıkarılmasıdır.<sup>217</sup>

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği, nelerin gitmediği sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere, sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkânı doğmaktadır.<sup>218</sup>

### **3.7. Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Arasındaki İlişki**

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır.<sup>219</sup>

Şeffaflık ve hukukun üstünlüğünün olmadığı bir kamu hayatında hesap verebilirliğinde olması beklenemez. Hesap verebilirlik, vatandaşın bilgi edinme özgürlüğünü ve hukukun üstünlüğünü ortaya çıkartmaktadır. Yargı organları, hükümetin faaliyetlerinin kanunlara uygunluğunun gözden geçirilmesi yoluyla başlıca

---

<sup>216</sup> Polat, **a.g.e.** , s.71.

<sup>217</sup>Bilgiç, K. Veysel, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı ve diğ.(der.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003,s.25-28.

<sup>218</sup> Polat, **a.g.e.** , s.71.

<sup>219</sup>Yaşamış, D. Firuz; Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:444, Eylül, 2004,s.31.



hesap verebilirlik mekanizması olmuştur. Kamuoyu da bu süreçte önemli bir role sahiptir. Hesap verebilirlik, şeffaflığın tamamlayıcı unsuru olarak nitelendirilmektedir.

Yönetimde saydamlık sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve saydam politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü saydamlık sağlamanın vazgeçilmez bir aracı, saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü layığı ile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz ön koşuludur.<sup>220</sup>

Unutulmamalıdır ki, yurttaşlarına karşı açıklığı sağlayamamış bir yönetim genellikle kendi içinde de saydam değildir. Saydamlık; bürokratik verimsizliğin yerleşik hale gelmesini, özellikle de sorumlulukların çok fazla dağıldığı ve hatta sulandırıldığı, somut hedeflerin olmadığı, izlemenin yetersiz ya da sonuçlar üzerinde odaklanmanın düşük olduğu durumlarda hesap verebilirlik süreçlerini tetikleyerek ve destekleyerek önleyebilir. Saydamlık konusu gündeme geldiğinde saydamlıkla doğrudan etkileşim içinde bulunan hesap verebilirlik kavramının da açıklanmasında fayda vardır. Hesap verebilirlik demokratik değerleri temsil ettiğinden hem kendi içinde bir son hem de daha etkin ve etkili kurumları geliştirmek açısından bir vasıtaadır. Siyasetçiler ve kamu görevlilerine kanunlar ve yasal düzenlemeler vasıtasıyla kontrol ettikleri kaynaklar ve yönettikleri kurumlar üzerinde geniş yetkiler tanınmıştır. Hesap verebilirlik bu gücün kamu yararı doğrultusunda kullanıldığını garantilemek için en temel yoldur.

Hesap verebilirlik kimin kime karşı ne için hesap verebilir kılındığı konusunda açıklığı gerekli kılar. Hesap verebilirlik resmi raporlama mekanizmaları ve dış denetim (bağımsız bir denetim dairesi, ombudsman vs.) ile güçlendirilir. Günümüzde birçok ülke hesap verebilirliği kararların düzenliliği ile sınırlandırmaktansa, performans için hesap verebilirlik üzerine yoğunlaşarak güçlendirme yolunu seçmektedir. Hesap verebilirlik, sorumluluklar konusunda cevap vermek, rapor etmek, açıklama yapmak, yükümlülükleri üstlenmek ve kamusal değerlendirme ve muhakemeye açık ve hazır olmaktır.<sup>221</sup>

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin etkin bir biçimde kurgulanıp, işletilebilmesi büyük ölçüde, kamusal işlem, eylem ve kararlara ilişkin kamusal bilgilendirme ve bilgilendirme süreçlerinin düzenli ve etkili bir biçimde işletilebilmesine

---

<sup>220</sup> Firuz, a.g.e. , s.31.

<sup>221</sup> Eken, Musa; Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:27, 1994, s.2.

bağlıdır. İşte bu unsurların hepsi kamu yönetiminde saydamlığın sağlanmasıyla ilgilidir.<sup>222</sup>

### **3.8. İlgili Mevzuatlar Kapsamında Konuyla İlgili Düzenlemeler**

Yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanabilmesi için sağlam bir hukuki alt yapının varlığı ve hukukun uygulanabilirliğinin önemi açıktır. “Hukuka Uygun Yönetim” kavramı ise çeşitli unsurlardan oluşmaktadır ve bu unsurların en önemlileri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Maddi düzenleyici kanunların nitelikli olmasının sağlanması: Düzenleyici kanunlar, verili bir politika alanındaki (şehir planlama ya da çevre vb.) karar verme mekanizmasına ilişkin yasal çerçeveyi sağlamaktadır. Bir başka deyişle, söz konusu kanunlar devlet memurları için bir araç ve kamuoyu için bilgi ve öngörü sağlamaktadır.
- İdari usul kanununun nitelikli olmasının sağlanması: İdari usul kanunu, idari karar alma mekanizmasının usule uygunluğunu, koordinasyonu ve güç dengesini, devlet memurlarının kamuoyu ile ilişki ve iletişimi ile ilgili tarafların dava ve temyiz gitmelerine olanak tanır.
- Mali ve idari hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının nitelikli olmasının sağlanması: Söz konusu mekanizmaların kurulması şeffaflığı sağlar, mali ve idari karar verme mekanizmasının kontrolüne izin verir ve düzeltme, adli kovuşturma ve tazmin için gerekli araçları temin eder.

Bu yasal ilkeler karar alma yöntemi ve davranışlar açısından rehber nitelikli olmalarından dolayı elzemdirler ve yasal idari çerçeve içerisinde ihtiyari karar alma yöntemlerinin kullanılmasına izin verdikleri için keyfi karar alınma olasılığını azaltırlar.<sup>223</sup>

Hukuki çerçeve, kamu görevlileri için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir. Hukuki çerçeve sağlam bir etik altyapının gelişebilmesi için en önemli

---

<sup>222</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.214.

<sup>223</sup>Kuzey, **a.g.e.** , s.85-86

unsurlardan bir tanesidir. Etik altyapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi taşır.<sup>224</sup>

Ülkemizde yürürlüğü bulunan, yasal alt yapıyı oluşturan ve bu çalışma kapsamında belirtilmesi gereken, yönetimin hukuki normlara bağlılığı sağlayabilecek düzenlemeler maddeler halinde aşağıdaki şekilde sıralanabilir. Bu düzenlemelerden bazılarına çalışmanın önceki kısımlarında değinildiği için burada ayrıca bir açıklama yapılmayacaktır.

- 1982 Anayasası
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında

Yönetmelik

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele

Kanunu

- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununu
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla ilgili Kanunlar

Kamu yönetiminde etik davranış, “toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, saydamlık, açıklık ve dürüstlük, davranışlarla bu ilkeleri yaşatmak” şeklinde tanımlanabilir.<sup>225</sup>

### **3.8.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun**

Türk kamu yönetiminde etik altyapıya ilişkin mevzuat, 5176 sayılı Kanun’a kadar dağınık halde bulunmaktaydı. 5176 sayılı Kanun’un uygulama yönetmeliği, yasalarda

---

<sup>224</sup> Tüsiad, a.g.e. , s.55.

<sup>225</sup> Tüsiad, a.g.e. , s.55.

dağınık halde bulunan etik davranış ilkelerini toparlamakta ve Kanun gereğince ihlallerini Resmi Gazete’de yayınlama yaptırımına tabi tutmaktadır.<sup>226</sup>

Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir”.<sup>227</sup>

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki ve görevleri ise kanunda; etik davranış ilkelerini belirlemek, hediye alma yasağının kapsamını belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlali halinde re’sen veya başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak/yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak şeklinde düzenlenmiştir.

Bu Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.<sup>228</sup>

### **3.8.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış ilkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**

Yönetmeliğin amacı 1. maddede, “kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmak” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri 5176 sayılı Kanun’un kapsamı içine aldığı tüm kamu görevlilerine uygulanmaktadır. Yönetmeliğin uygulanmasıyla görevli organ Kamu Görevlileri Etik Kurulu’dur. Yönetmelik, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik

<sup>226</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.56.

<sup>227</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5176> , Erişim Tarihi: 09.09.2008

<sup>228</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5176> , Erişim Tarihi: 09.09.2008

davranış ilkelerini, kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanımlamıştır.<sup>229</sup>

Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan ve yasa dışı, uygunsuz ve gayri ahlaki iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır.<sup>230</sup>

### **3.8.3. Devlet Memurları Kanunu**

Devlet Memurları Kanunu'nda<sup>231</sup> düzenlenmiş liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar kamu sektöründe adam kayırmacılıkla ortaya çıkmaktadır. Adam kayırmacılığın yaygın olduğu ülkemizde uzmanlaşmaya, profesyonellik ve liyakat gibi temel etik davranış ilkelerine yeteri kadar değer verilmediğinden kalitesiz ve etkisiz bir kamu hizmeti anlayışı süregelmektedir. Bu da kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesinin önünü tıkamaktadır. Dolayısıyla, 657 sayılı Kanun'da düzenlenen bu temel etik ilkeler kamu yönetiminde etik sisteminin önemli yapıtaşlarını oluşturmaktadır. 657 sayılı Kanun'un 6. maddesi sadakat ilkesini düzenlemektedir. Sadakat ilkesi bu maddede kamu görevlilerine, uluslararası örneklerine uygun olarak Anayasa ve kanunlara sadakate bağlı kalmak ve uygulamak yükümlülüğünü getirmektedir. 6. maddenin 1. fıkrasında ayrıca temel etik davranış ilkelerinin kamu görevlilerine aktarılmasıyla ilgili de bir düzenleme mevcuttur. Buna göre, kamu görevlileri "asli devlet memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle sadakat, tarafsızlık, eşitlik, hukukilik, kamu yararı amacına bağlılık gibi temel etik davranış ilkelerine bağlılıklarını belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak "Yemin Belgesi"ni imzalayarak göreve başlarlar.

DMK'nın 8. maddesinde kamu yönetiminde temel etik davranış ilkelerinden devlet mevzuatlarında en çok ele alınan ilke olan tarafsızlık ilkesi bu kanunda şu şekilde

<sup>229</sup><http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.8044> , Erişim Tarihi: 09.09.2008

<sup>230</sup> Tüsiad, **a.g.e.** , s.61.

<sup>231</sup><http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.657> , Erişim Tarihi: 09.09.2008

düzenlenmiştir: “Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.” Tarafsızlık ilkesiyle birlikte güven ilkesi kanununun 8’inci maddesinde düzenlenmiştir.

DMK’nın 14. maddesi memurlara mal bildirimde bulunma yükümlülüğü getirmektedir. Kamu yönetiminde etik sisteminin önemli unsurlarından olan beyan sisteminin bir parçası olan bu bildirim zorunluluğu, yalnız devlet memurlarına değil onların eşleri ve velayet altındaki çocukları için de öngörülmüştür. Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca mal bildirimini verirler.

Kanun’un 28. maddesi, kamu görevi dışında istihdam kısıtlaması getirmektedir. Bu hüküm, memurların Türk Ticaret Kanunu’na göre “tacir” veya “esnaf” sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunmalarını, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev almalarını, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olmalarını yasaklamaktadır. Kanun’un 29. maddesinde hediye alma ve menfaat sağlama yasağı düzenlenmiştir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ve çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkmasında en önemli unsurlardan biri olan hediye konusu şu şekilde düzenlenmektedir: Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.

Devlet Memurları Kanunu kamu yönetiminde etik dışı bazı faaliyetlerin ihlallerini yaptırıma tabi tutmaktadır. Yukarıda açıklanan etik davranış kurallarının ihlalleri disiplin suçu olarak nitelenmekte ve yaptırım olarak da disiplin cezaları verilmektedir. Bu sayede kamu görevlilerinin, kamuya karşı olan hesap verme sorumlulukları ve şeffaf davranışları hukuki düzen ve disiplin sayesinde sağlanabilecektir.

### **3.8.4. Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu**

Burada tanımlanan kanun 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ve özellikle çıkar çatışması hallerinin takibi için düzenlenmiştir. Kamu görevinden özel menfaat elde edildiği durumlarda etkili bir beyan mekanizması, bu etik dışı faaliyetleri ortaya çıkarmaktadır.

Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışarıdan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri (Muhtarlar ve İhtiyar heyeti üyeleri hariç), genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri, Kanun'un 2. maddesine göre bildirimde bulunmalıdır.<sup>232</sup>

3628 Sayılı Kanun uyarınca öngörülen mal beyanlarının ülkemizde sıkı takip edildiğini söylemek ve etik dışı faaliyetlerin ve çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkarılmasında etkili olduğunu belirtmek ise mümkün değildir.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili bir diğer yenilik, etik sözleşmesiyle getirilmektedir. Kamu görevine yeni atanan kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmaktadır. Böylece temel etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılması ve çalışanların bu ilkelere haberdar edilmeleri kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmiştir.<sup>233</sup>

### **3.8.5. Türk Ceza Kanunu**

Türk Ceza Kanunu'nun "Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler" başlığı altında başlıca kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler düzenlenmiştir. Bu faaliyetler cezai yaptırıma tabi tutulan çıkar çatışması halleridir.<sup>234</sup>

<sup>232</sup><http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.3628> , Erişim Tarihi: 12.08.2008

<sup>233</sup>Tüsiad, a.g.e., s.64

<sup>234</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html> , Erişim Tarihi: 12.08.2008

Bu faaliyetler şunlardır:

- Zimmet
- Denetim görevinin ihmali
- Devlet hesabına yapılan alım satım ve yapıma fesat karıştırma
- Kamu görevlisinin ticareti
- Kamu görevinin terki veya yapılmaması
- İrtikap
- Rüşvet
- Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama
- Görevi kötüye kullanma
- Göreve ilişkin sırrın açıklanması
- İhaleye fesat karıştırmak.

### **3.8.6. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun<sup>235</sup> amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi amaçlamıştır. Bu amaçla, kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamına almıştır

5018 sayılı Kanun ile, gerekçesinde belirtildiği üzere, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması amacıyla kamu mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulmak istenmiştir. Gerekçede, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin geliştirilmesi ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin kurulmasının gerekliliği vurgulanmıştır.<sup>236</sup>

<sup>235</sup><http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018> , Erişim Tarihi: 23.08.2008

<sup>236</sup>[http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5018\\_gerekce.pdf](http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5018_gerekce.pdf) , Erişim Tarihi: 21.08.2008



Kanunun, Mali Saydamlık başlığı altında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği ifade edilmiş ve bu amaçla;

- a) görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanmasının,
- b) hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasının,
- c) genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibariyle kamuoyuna açıklanmasının,
- d) kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğuna değinilmiştir.

Kanunun hesap verme sorumluluğu başlığını taşıyan 8. maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır sözlerine yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un hesap verebilirlik ve şeffaflık kapsamında getirdiği diğer düzenlemeler ise şu şekilde belirtilebilir;

Kanunun 9. maddesinde, kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları gerekli görülmüştür. Bu bağlamda kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmeleri için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerinin; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırılması zorunluluğu getirilmiştir.

Kanunun 10. maddesine göre; Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuşlardır. Ayrıca bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri gerektiği belirtilmiştir.

Kanunun 11. Maddesine göre, Üst yöneticiler; Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığı'nda üst yönetici bakandır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana, mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Kanunun 41. maddesine göre; Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklanır. Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir.

Kanunun 68. maddesinde idarenin tabi olacağı dış denetim düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin

malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Bu şekilde düzenlenen dış denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Denetimler sonucunda; (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi ise Kanunun 69. Maddesinde şöyle düzenlenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.

### **3.8.7.Kamu İhale Kanunu**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'yla<sup>237</sup> kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak yapacağı ihalelerin tabi olacağı yasal ilkeler düzenlenmiştir.

---

<sup>237</sup> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.4734>

Kanunun amacı 1. maddede; kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek şeklinde düzenlenmiştir.

Kanunun 5. maddesinde bu kanun kapsamında uyulması gereken temel ilkeler düzenlenmiştir. Buna göre; idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

## SONUÇ

Yönetim faaliyeti sürecinde, planlama, örgütlenme, yöneltme, koordinasyon ve denetim şüphesiz ki yönetim anlayışı ister geleneksel olsun ister çağdaş, yönetim kavramının var olduğu her sistemde bulunmak durumundadır. Yönetimin etkin bir şekilde yürütülmesi için örgüt ister küçük bir işletme, isterse de devlet olsun denetim mekanizmasının varlığı şarttır. Bu çalışmada yönetimle, içerisinde bulunan bu öğelerden denetim unsuru çeşitli yönleriyle ele alınmıştır. Bu öğelerden denetim, genel anlamda bir işin doğru ve usulüne uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığını incelemek ve kontrol etmektir. Denetim çeşitli aşamaları ve türleri olmasına rağmen, özünde bu aşamaların ve türlerin hizmet ettiği amaç tektir. Bu amaç da, kurum ve kuruluşların hedeflenen sonucun elde edilip edilmediği ve bunların önceden belirlenmiş norm ve standartlara uygun olup olmadığının saptanmasıdır. Kamu yönetiminde son yıllarda yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde tüm dünyada öne çıkan kavramlardan olan şeffaflık ve hesap verilebilirlik, etkili yönetim için yürütülen denetim mekanizmasında tartışılan ve uygulanan unsurlardır. Aldığı kararlar bakımından şeffaf, bu kararların sonuçları bakımında da hesap verilebilir bir yönetimin varlığı halinde denetim faaliyetleri etkinliği artacak, kamu kaynakları verimli kullanılacak, yönetime katılım artacak, kamuda etik davranış ilkelerine riayet sağlanabilecektir.

Türk kamu yönetimi denetim mekanizmasının işlerliği yönünden değerlendirildiğinde ise, çalışma içerisinde açıklanan denetim organlarına verilen yetki ve sorumlulukların etkin bir denetim faaliyeti yürütülmesi için gerekli ancak yeterli olmadığı söylenebilir. Fakat son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ile özellikle; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Önceki dönemlerle kıyaslandığında, kamuda yerleştirilmeye çalışılan modern bir yönetim anlayışına bağlı olarak özellikle açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuca odaklılık, katılımcılık, bilgi edinme, ayrımcılık yapmama, yolsuzlukla mücadele şeklinde sıralayabileceğimiz ve daha da genişletilebilecek kavramlar idarenin reform çalışmalarında yer bulmaktadır. Bu reformist düzenlemeler sayesinde denetim organlarının denetimin sonuçları yönünden etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Gerçekten idarenin aldığı kararlarda gizlilik esassa ve alınan karar sonrasında

sorumluluk sahibi olunmayacaksa denetimden beklenen fayda sağlanamayacaktır. Yapılması gereken şey yukarıda saydığımız kavramların yönetim sistemimize ve hatta sosyal yaşamımıza etik davranışı meydana getirecek şekilde yerleştirilmesidir. Ancak bu sayede olmazsa olmaz koşul olan denetim olgusunun işlevselliği sağlanabilir ve nitelikli hale getirilebilir.

## KAYNAKÇA

AKGÜNER Tayfun, Giritli İsmet ve Bilgen Pertev, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2006

AKILLIOĞLU, Tekin, Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 23, Sayı:1,Mart, 1990

AKIN, Cengiz, Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, Türk İdare Dergisi, Sayı:427, Haziran, 2000

AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, Ankara, 1999

AKSOY Tamer, Tüm Yönleriyle Denetim Cilt I., Yetkin Yayınları, Ankara, 2006

AKTAN, C.Can, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004

AKTAN, C.Can, İyi Bir Kamu Mali Yönetimi İçin İki Temel İlke: Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık, Kurumsal Devlet Yönetimi, SPK Yayınları, Ankara, 2006

AKTUĞLU, M. Ali, Denetleme ve Revizyon, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1973

ATAY, Cevdet, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999

BİLGİÇ, K. Veysel, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Asım Balcı ve diğ.(der.), Seçkin Yayıncılık, Ankara

BİRİCİKOĞLU Hale, Gülener Serdar, 2008, Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi, Türk İdare Dergisi, Sayı:459, 2003

COŞKUN, Bayram, Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Çıkan Sorunlar, Türk İdare Dergisi, Sayı:437,Aralık, 2002

EKEN, Musa, Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 27, 1994

EKEN, Musa, Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu, Türk İdare Dergisi, Sayı 419, 1998

ERGUN Turgay, Polatoğlu Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1984

ERGUN, Turgay, Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi ,Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003

ERGUN, Turgay, Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:4, Aralık, 1991

- EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku Ders Notları, A.İ.T.İ.A, 1965
- ERYILMAZ, Bilal Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 26, Sayı:4, Aralık, 1993
- ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999
- GİRİTLİ, İsmet, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979
- GÖKÇE Orhan, Göküş Mehmet ve Önder Kutlu, Kamu Yönetimi Ders Notu, Dizgi Ofset, Konya, 2002
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 1995
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetimsel Yargı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Akıllıoğlu Tekin, Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 1996
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999
- GÜREDİN, Ersin, Denetim, İ.T.Ü. Kütüphanesi Yayınevi, İstanbul, 1984
- KAPANİ, Münci, Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2005
- KARAFİLOĞLU, A. Yasin, Yerel Yönetimlerin Denetimi, Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, 2000
- KAYMAK, Ümit, Kamu Yönetimi, Savaş Yayınları, Ankara, 2004
- KENGER, Erdal, Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu, Şubat, 2001
- KÖKSAL, Erhan, Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:1, Mart, 1974
- KÖSE, H. Ömer, Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, 145. Yıl Yayınları, Ankara, 2007
- KÖSE, H. Ömer, Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay’ın Konumu, Sayıştay Dergisi, Sayı:65, Haziran, 2007
- KÖSE, H. Ömer, Denetim ve Demokrasi, Sayıştay Dergisi, Sayı:33, Nisan-Haziran, 1999
- KULUÇLU, Erdal, Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, Sayıştay Dergisi, Sayı:63, Haziran-Aralık, 2006



KUZEY, Pelin, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, SIGMA Raporları, No:27 (Çeviri), Maliye Dergisi, Eylül-Aralık, 2004

MALİYE MÜFETTİŞLERİ DERNEĞİ, 2003, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı Gerekçesinin “Denetim” Bakımından Değerlendirilmesi, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl: 4, Sayı:16, Ekim-Aralık

ODYAKMAZ, Zehra, Anayasa Hukuku/İdare Hukuku, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul, 2006

ODYAKMAZ, Zehra, İdari Yargı, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul, 2006

ONAR, S. Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952

OYTAN, Muammer, Türkiye’de İdari Denetimin Sınırları, Türk İdare Dergisi, Sayı: 366, Mart, 1985

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 1989

ÖZTÜRK, N. Kemal, Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye, Türk İdare Dergisi, Sayı:442, Mart, 2004

POLAT, Necip, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı:49, Nisan-Haziran, 2003

SANAL, Recep, Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Ankara, 2002

SOYBAY, Selçuk, Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (I), İdare Hukuku ve Bilimleri Dergisi, Yıl:5, Aralık, 1994

SÜRGİT, Kenan, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE, Ankara, 1972

TAMER, Mustafa, Dilekçe Hakkı, Türk İdare Dergisi, Sayı:386, Mart, 1986

TAŞKIN, Ahmet, Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta, İstanbul, 2005

TOKER, Murat, Mali Saydamlık ve Türkiye, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2002

TORTOP Nuri, İsbir Eyüp, Aykaç Burhan, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2005

TORTOP, Nuri, Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:31/2, Haziran, 1998

ÜNÜÇAY, Mehmet, İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü, Danıştay Dergisi, Sayı:107, 2003

YAŞAMIŞ, D. Firuz, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, Türk İdare Dergisi, Sayı:444, Eylül, 2004

YILDIRIM, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997

YILDIRIM, Murat, Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık(1980 Sonrası Türkiye Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi,Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı ,Sivas, 2006

YÜZGÜN, Arslan, Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984

### **İnternet Kaynakları**

[www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr)

[www.bddk.org.tr](http://www.bddk.org.tr)

[www.bmder.org.tr](http://www.bmder.org.tr)

[www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

[www.danistay.gov.tr](http://www.danistay.gov.tr)

[www.epdk.gov.tr](http://www.epdk.gov.tr)

[www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr)

[www.kik.gov.tr](http://www.kik.gov.tr)

[www.maliye-abdid.gov.tr](http://www.maliye-abdid.gov.tr)

[www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

[www.tapdk.gov.tr](http://www.tapdk.gov.tr)

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

[www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)

[www.tk.gov.tr](http://www.tk.gov.tr)

[www.tüsiad.org.tr](http://www.tüsiad.org.tr)

[www.todaie.gov.tr](http://www.todaie.gov.tr)

[www.ydk.gov.tr](http://www.ydk.gov.tr)

## **Raporlar**

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu,1991, No: 238,TODAİE, Ankara

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu, 1966, TODAİE, Ankara,

TESEV, 2004, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu, İstanbul

TÜSİAD, 2002, Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD, Aralık

TÜSİAD, 2002,Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, Aralık

TÜSİAD, 2005, Devlette Etikten Etik Devlete, TUSİAD Raporu, Kasım