

ABD VE TÜRKİYE'DE DENETİM SİSTEMİNDEKİ SON EĞİLİMLER: GENEL MÜFETTİŞLİK VE PERFORMANS DENETİMİ

Ahmet APAN*

ÖZET

Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemi (vatandaş) keyfilığe karşı koruyan en temel araçlardandır. Dünyada genel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson olmak üzere iki denetim sistemi bulunmaktadır. Türkiye, Anglo-Sakson denetim sistemine yaklaşmaya gayret ederken, Anglo-Sakson sisteminin önder ülkesi olarak Amerika Birleşik Devletleri de Kıta Avrupasının bazı tekniklerinden esinlenmektedir. Bu çalışma içerisinde Kıta Avrupası denetim sistemine yakın bir örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri'ndeki genel müfettişlik ofisleri ve Türk kamu yönetiminin Anglo-Sakson denetim sisteminden esinlendiği performans denetimi incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Genel müfettiş, denetim sistemi, performans denetimi

ABSTRACT

The Recent Trends In Inspection System In The USA And Turkey: Inspector General And Performance Auditing

Inspection is one of the key instruments to protect citizens from arbitrary acts and treatments by the civil servants and the public entities. There are miscellaneous samples of inspection systems in the world: Continental and Anglo-Saxon. While Turkey strives to approach to the Anglo-Saxon inspection system, the United States of America, leading country of Anglo-Saxon system, tries to adopt some technics inspired by Continental system. Within this study, we shall examine the general inspector offices in the United States of America as a model from Continental system and the performance auditing system as the latest trend from Anglo-Saxon system in Turkish public administration.

Key Words: *Inspector general, inspection system, performans auditing*

* Mülkiye Başmüfettişi

1. GİRİŞ

Bir kurumun amaçlarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin, aksamların hangi noktalarda olduğunun ve nasıl giderileceğinin raporlanıp kurumla ilgili karar mercilerine bildirilerek gereken önlemlerin alınmasını sağlayan "denetim", yönetim sürecinin en kritik aşamalarından birisidir (Karatepe, 2009; 187).

Avrupa Birliği Sayıştay'ına göre (kamu kesiminde) denetim, bir kurumun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir. Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemi (vatandaşı) keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardandır (Uluğ, 2004; 98). Denetim, yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak kabul görmüştür. Özellikle Henri Fayol'un izinden giden ve yönetimde örgütün önemine dikkat çeken Yönetim Teorisinin önemli isimlerinden Gulick ve Urwick tarafından geliştirilen ve POSDCORB¹ olarak bilinen kısaltmadaki C(ontrol) denetime karşılık gelmektedir.²

Denetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili dünyada farklı örnekler vardır. Yönetim sürecinin son aşaması olarak denetim de temel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerinin etkisi altındadır. Fransa'da Napolyon zamanında geliştirilen kanunlar Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneği olarak zaman içinde biçimlenmiş ve Anglo-Sakson sistemi ile birlikte (Alman yönetim sistemi sayılmazsa) tüm dünyayı etkisi altına alan 2 temel yönetim sistemi olarak kabul edilmiştir.³ Ülkemiz Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonlarından başlayan reform hareketlerinden son reform dalgasına kadar esasen Kıta Avrupası yönetim sisteminin etkisinde olduğundan denetim sistemimizin örgütlenmesi de aynı doğrultuda olmuştur. Bu denetim sisteminin temel özelliği "bağımsız" oluşudur. Çeşitli düzenlemeler denetimin ve denetim elemanlarının bağımsızlı-

1 POSDCORB İlkeleri: Planlama (Planning), Örgütlenme (Organizing), Personel Yönetimi (Staffing), Yönetme (Directing), Eşgüdüm (Coordinating), İletişim (Communicating), Belgeleme (Recording) ve Mali Yönetim (Budgeting)

2 Bu konuda geniş bilgi için bkz: Kenan Sürgit, "Yönetimde Kontrol", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 1969, s. 45-57.

3 Napolyon yönetim geleneğini benimsemiş ülkeler arasında Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan sayılabilir. Bu ülkelerde kamu yönetimi reformlarının izlediği yollar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Edoardo Ongaro, Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts 2009, p. 247-280. Yazar kitabında yönetim geleneği tanımlamasının doğru yapılması gerektiğini; bu tanımlamanın tümevarım ya da tümünden gelim yollarıyla yapılabileceğini belirtirken karşılaştırmanın önemini ve reformlarla reform kapasitesini anlamının önemini vurgulamaktadır.

ğını güvence altına almıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 2003 yılında kabulü ve sonrasında gecikmeli de olsa yürürlüğe girmesiyle Türk denetim sisteminde, diğer bir rol modeli olan, Anglo-Sakson denetim anlayışı resmen hayata geçmiştir. Anglo-Sakson denetim anlayışı AB tarafından yeni üye devletlerle üyelik müzakerelerini sürdürmekte olanlarca benimsenmesi istenen bir anlayıştır. Bu anlayışın temelinde üst yöneticiye geniş hareket sahası tanınması (Managerialism) amacıyla denetimin de üst yöneticilere bağımlı hale getirilmesiyle kurgulanan bir “iç denetim” ve “dış denetim” olmak üzere 2 tür denetim biçimi bulunmaktadır. Dünya örneklerinde dış denetim hizmet satın alma yoluyla “bağımsız” denetim kuruluşlarına da yaptırılabilir. Nitekim yürürlüğe girme şansı bulamayan 5227 sayılı **Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 40. maddesi** “Merkezî idareye dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır..” derken bu yola açık kapı bırakmıştı. 5018 sayılı kanunun 68. maddesi ise dış denetimin Sayıştay tarafından yapılmasını hükme bağlamıştır.

Gerek AB’nin yeni üyelerinde gerekse Türkiye gibi üyelik müzakere sürecini yaşamakta olan ülkelerde istenen Anglo-Sakson temelli denetim anlayışına karşın Anglo-Sakson denetim anlayışına sahip ülkelerde kendi denetimlerinin yetersizliği gerekçesi ile Kıta Avrupası denetim anlayışına yakın bir uygulamaya yönelme eğilimi mevcuttur.

Türkiye, Anglo-Sakson denetim sistemine yaklaşmaya gayret ederken, Anglo-Sakson sisteminin önder ülkesi olarak Amerika Birleşik Devletleri de Kıta Avrupasının bazı tekniklerinden esinlenmektedir. Bu kapsamda Kıta Avrupası denetim sistemine yakın bir örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde genel müfettişlik ofislerini örnek verebiliriz. Öte yandan Türk kamu yönetimi de Anglo-Sakson denetim sisteminden esinlenerek performans denetimini uygulamaya sokmaya çalışmaktadır.

Bu çalışmada ülkemize AB aracılığıyla girmesine rağmen esasen Anglo-Sakson kökenlere sahip denetim anlayışının temelini inilecek ve Anglo-Sakson denetim sisteminin Kıta Avrupası sistemine yaklaştığı Genel Müfettişlik Kurumu incelenecektir. Bu şekilde her 2 anlayışın birbirinden nasıl etkilendiğine dair ipuçları aranacak ve ülkemizdeki denetim sistemi ile ilgili bazı çıkarımlar yapılmaya çalışılacaktır. ABD’deki genel müfettişlik kurumunun yasal temellerini incelemek bu konuda bir fikir verecektir. Ayrıca, ABD’de ortaya çıkıp AB kana-

lıyla Türk mevzuatına da giren performans denetimi ve kamu kurumlarında uygulanabilirliği incelenecektir.

2. ABD'DE GENEL MÜFETTİŞLİĞİN YASAL TEMELLERİ

Anglo-Sakson yönetim geleneğinden kamu yönetimine sahip bir ülke olarak ABD'nde uzun yıllar denetim konuları ülkemizde yeni hayata geçen bir birim olan "İç Denetim" birimleri üzerinden yürütülmüştür. Ancak 1970'lerdeki ekonomik kriz ve patlayan yolsuzluk skandalları iç denetim birimlerinin yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığını fark ettirmiştir. Özellikle Watergate vb. skandallar üzerine 1978 yılında çıkarılan (Newcomer ve Grob, 2004; 235) bir genel müfettişlik kanunu (Inspector General Act of 1978) ile Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye'de mevcut bulunan ve kaldırılıp kaldırılmaması konusunda tartışmaların devam ettiği "bağımsız denetim birimleri" oluşturulması hedeflenmiştir. 2008 yılında söz konusu kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının bağımsızlığına yapılan vurgu güçlendirilmiştir.

2.1. 1978 Tarihli Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Act of 1978)

1978 tarihli bu düzenleme öncesinde kamusal denetim sistemimizin gözden geçirilmesi sürecinde zaman zaman dile getirilen "Teftiş kurumlarının yalnızca soruşturma birimleri haline getirilmesi" modelinin olumsuz sonuçları, ABD Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi'nin 1974 yılında kaldırılması örneğinde açıkça görülmüştür. ABD'nin ilk bakanlık teftiş kurulu olan Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi 1974 yılında kapatılarak, denetimle ilgili görevler "audit" (mali denetim) ve "investigation" (soruşturma) birimleri olarak yönetime bağlı iki ayrı birime bırakılmıştır. Bu ayrıştırma sonrasında Bakanlık programlarında ortaya çıkan önemli yolsuzluk ve usulsüzlükler ABD Kongresi tarafından ayrıntılı olarak soruşturulmuş, ardından "Genel Müfettişlik Ofislerinin idari işlemlerle değil yasal düzenlemelerle kurulması gerektiği" sonucuna ulaşılarak, 1978 tarihli Genel Müfettişlik Kanunu'nun önünü açacak olan 1976 Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi Kanunu çıkarılmıştır. (mtk, 2010) Bu kanundaki genel müfettiş kavramı, Teftiş Kurulu olarak algılanmalıdır.

1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişlik Kanunu ile ilk etapta 12 genel müfettişlik kurumu oluşturulmuştur. Sonradan, mevzuat gereğince genel müfettişleri bulunan kurum sayısını arttırmak ve küçük ve bağımsız kurumlarda genel müfettişler oluşturmak amacıyla Genel Müfettişler Kanunu, 1998 yılında değiştirilerek 14 bakanlık ve 43 federal kuruluş olmak üzere toplam 57 kurum-

da teftiş kurulları oluşturulmuştur. 2002 yılı itibarıyla, 57 birimde görev yapan genel müfettiş sayısı 11.476'dır (Okur, 2010; 578). Yine 2002 yılı rakamlarına göre bu 57 kuruldan önemli olan 29 adet teftiş kurulunun başkanı (general inspector), Başkan tarafından Senatonun (her 2 kanadının) izniyle atanmaktadır. Söz konusu 29 teftiş kurulunda çalışan müfettiş sayısı 10.429 ve bütçeleri toplamı yaklaşık 1,5 milyar dolardır. Bu sayılar daha sonrasında tedricen artmış olup, 2009 yılı itibarıyla aşağıda da değineceğimiz Genel Müfettişler Kurulu'na üye olan genel müfettiş sayısı 69'u, genel müfettişlere bağlı denetim elemanı sayısı 12.600'ü bulmuştur (ignet, 2011: 2).

Genel Müfettişlik Kanunu'nun 2. maddesine göre genel müfettişlik bürolarının kurulmasının amacı bağımsız ve objektif birimler yaratarak;

- 12. maddede listelenen kuruluşların program ve faaliyetleri ile ilgili hesap denetimleri ve soruşturmaları yürütmek ve gözetlemek;
- a)Yönetimde verimlilik, etkinlik ve etkililiği sağlamak, b) Program ve faaliyetlerde yolsuzluk ve suiistimali önlemek ve ortaya çıkarmak için tasarlanan etkinliklerle ilgili liderlik ve koordinasyon sağlamak ve politika tavsiyesinde bulunmak;
- Program ve faaliyetlerin yönetimiyle ilgili sorunlar ve eksikliklerle doğru eylemlerin gidışı ve gerekliliği hakkında kurul başkanları ile Kongre'nin tam ve anında bilgilendirilmesi için imkân sağlamaktır.

Kanun uyarınca, genel müfettişler, hiç bir şekilde mali denetim ya da soruşturma yapmaktan, bir rapor hazırlamaktan ya da mahkemeye sevk etmekten alkonamaz. Bu bağlamda, genel müfettişlere her türlü kayıt ve belgeye sınırsız olarak ulaşma imkânı verilmek zorundadır (Şen, 2011; 22).

Kanun ve eklerine göre genel müfettişlerin görevleri:

- Bağımsız ve tarafsız biçimde denetimler (audits), soruşturmalar (investigations), teftişler (inspections) ve değerlendirmeler (evaluations) yapmak,
- İsrافی (waste), sahteciliği (fraud) ve suistimalleri (abuse) önlemek ve ortaya çıkarmak,
- Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu özendirmek,
- Yürürlükteki ve yürürlüğe girecek yasaları ve yönetmelikleri incelemek,
- Kurum yöneticilerini ve Kongreyi eksiksiz şekilde ve güncel (currently) olarak bilgilendirmektir (Yörüker, 2004; 31).

2.2. 2008 Tarihli Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Reform Act of 2008-IGRA)

Bu kanun genel müfettişlerin bağımsızlığını sağlamlaştırmak amacıyla, önceden 12805 sayılı Başkanlık Kararnamesi'yle Başkan'a bağlı çalışan kurulun yerine, bağımsız bir Genel Müfettişler Kurulu (GMK) getirmiştir (ignet, 2011). Hâlihazırda bu kurulun 69 üyesi bulunmaktadır. GMK'nun, Başkana 2009 mali yılı için sunduğu rapordaki bilgilere göre ABD genelinde genel müfettişlikler tarafından tasarruf ve etkinlik amacıyla hazırlanan programların geliştirilmesinde önemli başarılar elde edilerek 2009 yılında yaklaşık 44 milyar Amerikan Doları (USD)'lık potansiyel bir başarı sağlanmıştır (ignet, 2011: ii). Bu meblağın yaklaşık 34,9 milyar USD'ı mali denetimlerdeki tavsiyelerle, 8,9 milyar USD'ı ise soruşturmalar sonucunda gerçekleşmiştir.

GMK'na bağlı genel müfettişlikler tarafından 2009 yılında gerçekleştirilen iş ve işlemlerin dökümü ise şu şekildedir:

7,270 mali denetim, teftiş ve değerlendirme raporu hazırlanmış;

28,256 soruşturma tamamlanmış;

417,349 online şikayetin gereği yapılmış;

6,201 mahkemeye verme ve tevdi gerçekleşmiş;

5,964 dava açılması sağlanmış;

4,485 görevden uzaklaştırma veya ihraç yapılmıştır.

ABD, genel müfettişlik sistemini daha sağlam temellere oturtup, genel müfettişleri ve çalışanlarının bağımsızlığını teminat altına almaya çalışırken Türk denetim sistemi denetimi rehberlik ve danışma işleriyle sınırlandırmayı tercih eder gözükmektedir. Bu nedenle ABD genel müfettişlik sisteminin bu genel incelemesinden sonra Türk denetim sisteminin bir türlü giderilemeyen sorunlarına ve son dönemde sisteme uyarlanan performans denetimi yaklaşımlarına yakından bakalım.

3. TÜRK DENETİM SİSTEMİ: SORUNLAR VE YENİ DENETİM YÖNTEMLERİ

Ülkemizde bütün denetim birimlerinin üye olduğu benzer bir yapı bulunmadığı için teftiş kurulları, kontrolörler kurulları, hesap uzmanları, denetçi vb. unvanlar altında görev yapan denetim birimlerinin başkan ve mensuplarının üyesi bulunduğu benzer bir örgütlenme bulunmamaktadır. Bu nedenle 5227 sayılı kanunun gerekçesinde açıkça yetersizliklerinden söz edilen denetim bi-

rimlerinin yukarıda ABD örneğinde verilen rakamlara benzer istatistikleri bulunmamaktadır. Bu eksiklik, denetim birimlerinin yetersizliğinden söz etmek için elimizde yeterli istatistik bulunmaması anlamına gelmektedir. Burada hem ülkemizdeki yolsuzlukların fazlalığı ve ülkenin yolsuzluk sıralamasındaki yeri gelebilir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 178 ülke baz alınarak açıkladığı, dünya yolsuzluk karnesine göre 2009 yılında dünyada 61. sırada yer alan Türkiye, 2010'da 56. sıraya yükselmiştir (transparency, 2011: 2). Bu yükselme bile Türkiye için yeterli olmadığı gibi Ürdün, Bahreyn gibi bugünlerde iç sorunlar yaşayan ülkelerin sıralamada Türkiye'nin önünde yer alması konunun vahametini artırmaktadır. Bu durumda 5227 sayılı kanunun gerekçesinde ileri sürülen hususlara hak vermemek mümkün değildir. Buna karşın Türk denetim sisteminin eksik ve kusurlarını tespit etmek ve düzeltmek için sistemin de iyi anlaşılması gereklidir.

Weberyen bürokrasi ancak iyi denetlenmek şartıyla demokrasi için gerekli ve yararlı görülmektedir (Eryılmaz, 1993; 104). Bu anlayış doğrultusunda Türk bürokrasisinde 2003 yılı Haziran ayı itibarıyla, 50'den fazla denetim kurulunda/biriminde 23.104 denetim elemanı görev yapmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003; 104). Türk denetim sisteminde denetim elemanları bağlı oldukları amirden (bakan, müsteşar, genel müdür vb.) onay alarak veya görevlendirme ile iş yapmaktadır. Denetim elemanları tarafından periyodik olarak yapılan denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmakta; yönetimin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil, hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır. Bu sistemde evrakların mevzuata ve usullere uygunluğu açısından denetim yapılmaktadır (Köksal, 1998; 56). Mevzuata aykırı işlemler cezalandırılırken hem yanlış yapma hem de yapılan yanlışı düzeltmek maddi ve manevi zarara neden olmaktadır. Bu sistemin belki de tek faydası kamu personelinin yaptıkları iş ve işlemlerin denetimden geçeceğini bildikleri için dikkatli davranmaya çalışmasıdır.

Bu noktada örnek olarak İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri'nin çalışma sistemini inceleyelim. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. maddesi uyarınca görev yapan mülkiye müfettişleri, bakanlık merkez ve taşra teşkilatını oluşturan valilik ve kaymakamlıklarla bünyelerindeki emniyet, jandarma, nüfus gibi birimlerin yanında anayasanın 127. maddesi uyarınca yerel yönetim birimleri olan belediye ve il özel idareleri üzerinde kullanılan vesayet yetkisinin somut biçime bürünmesini sağlayan denetimi de yürütmektedir. 5018 sayılı kanundan sonra mülkiye müfettişleri, birlikler dışında, yerel yönetimlerin hesap denetimini yapmayı bırakmış olup, sadece genel iş ve yürütümü denetimini yürütmektedir. Merkez dışındaki birimlerin sistematik

denetimi periyodik olarak 3 yılda bir gerçekleşmekte olup, kış ve yaz denetimi olmak üzere 2 bölüm halinde icra edilmektedir. Bu kapsamda yaz teftişi 13'er ilden oluşan 2 grup halinde, her yıl 26 ili kapsayacak şekilde yapılırken 3 yıllık periyotta 78 il denetlenmiş olmaktadır. Kış teftişi ise teftiş grubunun bulunduğu 3 büyük il olan Ankara, İstanbul ve İzmir'deki birimlerde icra edilmektedir. Böylelikle her 3 senede bir 81 ildeki İçişleri Bakanlığı birimleri ile yerel yönetimler denetime tabi tutulmaktadır.

Mülkiye müfettişlerinin yaptıkları diğer bir önemli görev söz konusu birimlerle yerel yönetimlerdeki 4483 sayılı kanun kapsamındaki ön incelemeler ile disiplin soruşturmalarının yürütülmesidir. Kavramsal olarak bu noktadan sonra ön inceleme ayrımı yerine de soruşturma kelimesi kullanılacaktır. Bu durumda, denetim kavramı yanında önemli bir kavram olan soruşturmaya ve soruşturmanın nasıl yapıldığına bir bakmak gerekir. Çünkü şunu ifade etmek gerekir ki denetim kurullarının en önemli ödevlerinden sayılan yolsuzlukları ortaya çıkarmak daha çok soruşturmalar sonucunda mümkün olmaktadır. Bunun temel nedenleri rutin teftişlerde teftiş edilen kurumun yaptığı işin tümüne odaklanma zorunluluğundan dolayı gereksiz ayrıntılara takılma olasılığı ve soruşturmalarda genelde bir şikâyetçi veya muhbirin bulunması nedeniyle özel olarak bir işe odaklanılması ve özellikle bir muhbirin bulunması halinde kurum içinden şikâyet konusu işle ilgili özel bilgilere ulaşılmasıdır. Bir diğer husus, Weberyen yönetim sistemimizin tamamıyla yazılı belgelere dayanması ve periyodik teftişlerin de bu belgeler üzerinde yapılmasıdır. Bu nedenle, benzetme yapmak gerekirse, minareyi çalan kılıfını da uydurduğu müddetçe kâğıt üzerinde yapılan teftişlerde yolsuzlukların bulunması her zaman mümkün olmamaktadır.

3.1. Yolsuzlukla Mücadelede En Büyük Araç: Soruşturma

Soruşturma bir araç olarak sadece yolsuzlukların ortaya çıkarılması için değil genel olarak hukuka aykırı tüm eylemlerin tespit ve önlenmesinde kullanılmaktadır. Ancak önemi dolayısıyla konuyu yolsuzlukları ortaya çıkarma ve yolsuzlukla mücadele noktasında ele alarak müfettiş soruşturmalarının nasıl yapıldığına ve sonrası sürece bir bakalım:

a- Birinci aşama, gelen bir şikâyet ya da ihbar sonucunda yetkili makamın (bakan, müsteşar, kurum başkanı, genel müdür vb.) müfettiş gönderme onayı vermesidir. Buradaki en önemli husus yetkili makamın imzaladığı onayda hangi konuların soruşturulacağıının belirlenmesidir. Müfettişler, soruşturmalarda görev emrinde yazılı olanlar dışında hiçbir konuya bakamazlar. Yeni bir hususun tespiti ya da ortaya çıkması halinde yeni bir onay alınması gerekir.

b- Özellikle, 4483 sayılı kanun çerçevesinde verilen onaylarda ön inceleme için 30 gün içinde yapılması ve raporun soruşturma izni verme/vermeme kararı için karar merciiine sunulması gerekir. Bu süre gerek duyulur veya talep edilirse 15 gün daha uzatılabilir. Yani, soruşturmanın tamamlanması için maksimum 45 günlük bir süre söz konusudur. Bu da süre kısıntısı ve müfettiş üzerinde süre baskısı yaratılması demektir. Bu noktada, kamuoyuna yanlış aktarılmasından dolayı çok suçlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun öncesinde yürürlükte olan Memurin-i Muhakemat Kanunu'nu hatırlamak gerekir. Yürürlükten kaldırılan bu kanun memurlara geniş koruma sağladığı ve yolsuzlukları örtbas etmekte kullanıldığı eleştirilerine maruz kalmıştır. Oysa 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu 1990 yılında yürürlüğe sokulmuştur. Bu kanunun 17. maddesine göre de, "irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında" Memurin-i Muhakemat Kanunu'nun uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yani, yolsuzlukla ilgili fillerin tümü zaten doğrudan Cumhuriyet savcılarının soruşturma yapmasını gerektirmektedir. Sonuçta, eski kanunda günün koşullarına uygun düzenleme yapmak yerine kanun haksız suçlamalarla yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanunun doğurduğu bir takım sorunlar aradan geçen 10 yıldan fazla süreye rağmen halen giderilememiştir.

c- Sonraki aşama, müfettişin soruşturmayı tamamlayıp raporunu yetkili makama sunması ile başlar. İster 4483 sayılı kanun uyarınca ön inceleme raporu, ister 657 sayılı kanun gereğince disiplin soruşturması yapılmış olsun karar verme yetkisini elinde bulunduranlar istedikleri kararı verebilirler. Müfettiş raporlarına uyma gibi bir zorunluluk söz konusu değildir. Müfettişin soruşturma izni verilsin dediğine izin vermemek, disiplin cezası alsın dediğine hiç ceza vermemek yetkili makamların bileceği iştir.

d- Müfettiş raporuna yetkili makamca aynen uyulur da diyelim kişi hakkında soruşturma izni verilir ya da disiplin cezası uygulanırsa bir sonraki süreç genelde kararlara itirazdır. Bu itiraz 4483 sayılı kanun uygulamaları için bölge idare mahkemelerine, disiplin cezaları için ise, uyarma ve kınama cezaları hariç, idare mahkemelerine yapılmaktadır. Sonuçta, itiraz bu mahkemeler tarafından haklı görülüp, müfettişin teklifi üzerine verilen karar işleminden kaldırılabilir.

e- İdare mahkemelerinin bu rapor ve içeriğindeki teklife göre verilen kararı uygun bulup, itirazı ret ettiği durumlarda konu 4483 sayılı kanun uygulama-

ları için Cumhuriyet savcılarının önüne gelir. Disiplin soruşturmaları söz konusu ise ceza sonuçlanmış ve kesinleşmiş olur ve süreç sona erer. 4483 sayılı kanun uyarınca Cumhuriyet savcılarının önüne gelen soruşturma dosyaları, savcılar tarafından incelenir ve dava açılması gerektiği kanısına varılırsa savcılar iddianame hazırlayarak davayı açarlar. Ancak, Cumhuriyet savcıları dava açılmasını gerektirecek bir durum olmadığı kanısına vardığında takipsizlik kararı verilerek dosya işlemiden kaldırılır. Bu noktada dikkati çeken bir husus, 4483 sayılı kanun öncesinde ilçe idare kurulları tarafından verilen "lüzumu muhakeme" kararlarının iddianameye dönüştürülmek zorunda olmasıdır. 4483 sayılı kanun bu zorunluluğu ortadan kaldırmıştır. Yani, Cumhuriyet savcıları müfettiş raporları ve sonrasında takip eden süreçte önüne gelen soruşturma izni verilmesi kararında belirtilen eylemin dava açmayı gerektirmediği kanısıyla dosyayı işlemiden kaldırabilmektedirler.

f- Cumhuriyet savcılarının, müfettiş raporunu iddianame konusu yapımları halinde, dava açılarak konu mahkeme önüne gelir. Karmaşık ve geniş kapsamlı davalar söz konusu olduğunda mahkemeler davaya bir bilirkişi atayabilirler. Söz konusu bilirkişiler müfettişlerin kendi uzmanlıkları, hazırladıkları raporlarda bilirkişi kullanmaları vb. ayrıntıları dikkate almadan kendi kanaatini mahkemeye bildirebilir ve bu kanaat mahkeme tarafından yeterli görülebilir. Sonuçta, müfettiş raporunun gereği yine yerine getirilmemiş olacaktır.

g- Mahkemenin müfettişin raporunda belirttiği kanaate göre verilen kararı dikkate alarak cezaya yönelik karar vermesi halinde bir sonraki süreç temyiz aşamasıdır. İlgisine göre, Yargıtay veya Danıştay tarafından bu temyiz veya itiraz başvuruları değerlendirip karar kesinleştirilir.

Yukarıda açıklanan bu süreç sadece var olan durumu anlatmak için kullanılmıştır. Yoksa bu sürecin içinde yer alan hiçbir makam veya kuruma yönelik bir yanlış anlamaya meydan verilmemelidir. Bu durum, belki de ülkemizde çalışanların haksız suçlamalara karşı korunmasının güzel bir örneğidir. Doğal olarak, aynı hassasiyetin kamu görevlisi olmayan yurttaşlara karşı gösterilip gösterilmediği sorgulanabilir. Bu durumda da, yurttaşların yargı yollarına başvurma hakkı devreye girmektedir. Genel de, müfettiş raporları sonucunda bir şekilde zarar gördüğünü düşünen, ister kamu görevlisi olsun ister olmasın, vatandaşlar müfettişler aleyhine yargı yerlerinde maddi-manevi tazminat davaları açabilmektedir.

3.2. Denetim Sistemindeki Aksaklıklar

Türk denetim sisteminin sorunları hep gündemde olmasına karşın bir türlü çözüm getirilememiştir. Nitekim MEHTAP Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme

Hizmeti" başlık bölümünde bu sorunlara değinilmiştir (MEHTAP, 1966; 102). Daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu 1965-1966 dönemi kış seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıkırtıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözümlenmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir.

Bu program süresince yapılan tartışmalar sonucunda programa katılan 8 ayrı kuruluşa bağlı 20 müfettiş tarafından kabul edilen, teftiş hizmetinin daha yapıcı, etkili ve verimli kılınması için uyulması gerekli ilkeler kısaca şöyle belirlenmiştir:

- Teftişin amacı, kuruluşun var oluş amaçlarına uygun çalışıp çalışmadığını araştırmak; önceden belirtilmiş hedefler ve standartlara göre öngörülen gelişimden sapmalar varsa bunları ortaya çıkarmak ve bunların düzeltilmesi için isabetli, yapıcı tavsiyelerde bulunarak verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine çalışmak olmalıdır.
- Teftiş ve kontrol, kuruluşun başındaki en yetkili yöneticinin sorumluluğunda yapıldığından her kademede görevli tarafından gerekli önem ve öncelik verilmelidir.
- Yapıcı, verimli ve nesnel bir teftiş için kuruluştaki hizmet standartlarının kıyaslama yapılabilecek bir açıklıkta tespit edilmiş olması gereklidir.
- Yapıcı bir teftiş için bilimsel araştırma yöntemleri kullanılmalıdır.
- Teftiş geçmişte yapılmış kusurları bulmaya değil, gelecekte hata yapılmasını önlemeye yönelik olmalıdır.
- Teftişteki tenkit ve tavsiyeler yasaların şekline değil ruhuna uygun olmalı, durum ve mevzuat birlikte eleştirilerek bu durumda ne yapılacağı ve nelerin yapılabilir olduğu düşünülmeli ve yapılabileceklerin en iyisi tavsiye edilmelidir.
- Reformlar için teftiş tecrübelerinden yararlanılmalıdır. Mevcudun aksaklığını yerinde gören, çeşitli seçenekleri geliştirebilen müfettiş yapacak reformun şekli, kapasitesi ve politikası konularında ister istemez kendisini rutine kaptırmış yöneticilerden daha yeterli olabilmektedir.

- Teftiş eğitici olmalıdır.

Teftiş dikey ve yatay haberleşme görevi yaparak merkez örgütü birimleri arasında ve taşraya doğru dikey olarak hizmetlerin uyumlaştırılmasına yardımcı olmalıdır.

Teftiş, kişilerin değil, kurumların eylem be işlemlerinin ne derece verimli, etkili ve kaliteli olduğunu araştırmaya yönelmelidir.

Taşrada uygulanan hizmet ve standartları merkez birimleri tarafından tespit edilmekte olduğundan merkez birimleri de teftiş edilmelidir (Çoker, 1982; 62).

Görüldüğü üzere, 40 yıldan fazla bir süre önce kabul edilmiş bu ilkelerin neredeyse tamamını bugünkü koşullara uyarlamak mümkündür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda; denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve performans denetiminin sağlanması, kamu kesiminin ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran denetim standartlarının belirlenmesi, kurumsal anlamda yeniden yapılandırmaya yönelik kamu harcamalarının etkinlik ve performans açısından değerlendirilmesini ve denetlenmesini yürütecek denetim mekanizmasının oluşturulması, yapılan uygunluk denetimlerinin performans denetimiyle desteklenmesi, "Denetim Şurası"nın oluşturulması gibi hedefler öngörülmüştür (ekutup, 2011: 52). Bu hedeflerin hemen hiç birisine hâlihazırda ulaşmak mümkün olmamıştır.

1990'ların sonu ve 2000'li yılların başından itibaren ülkemizde, AB ile yakınlaşmanın etkisiyle, denetim sisteminde yeni bir uygulama olarak performans denetimi tartışılmaya başlanmıştır. Yasal ilk düzenleme olarak 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 1996 yılında 4194 sayılı kanunla eklenen Ek 10. madde ile Sayıştay'a, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanıp kullanmadıklarını denetleme ve denetim sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlama görev ve yetkisi verilmiştir. Daha sonra sağlık kuruluşlarında ve mahalli idarelerde performans ölçümüne yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır.

4. PERFORMANS DENETİMİ

Dünyada performans denetimi amacıyla performans ölçümü yapılması konusu Yeni Kamu İşletimi yaklaşımının 3 temel kaygısı olan verimlilik, etkinlik ve tasarruf gereke ve amaçları doğrultusunda gündeme gelmiştir. Yeni Kamu İşletimi yaklaşımının ABD menşeli olması nedeniyle orada başlayan kamu kurumlarında performans ölçümü yapılması hedefi sonra da AB'ye ve AB'ye uyum

çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerden olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ülkemiz mevzuatına sirayet etmiştir. Aslında 5018 sayılı kanun öncesinde de ülkemizde bazı kamu kurum ve kuruluşlarında performans ölçümü yapma heves ve gayretleri ile yapılan bazı denemeler olsa da bunla münferit ve kulaktan dolma bilgilere dayalı çalışmalar olduğu için katkı sağlamamıştır.

Örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı (performans) ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenilen sonuç (çıktı) arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizisi, performans ölçen denetim olarak tanımlanmaktadır (icisleri, 2007). Performans denetimi, performans yönetiminin bir alt ögesi olup temel amacı performansın ölçülmesi, değerlendirmelerin ve yeni düzenlemelerin yapılabilmesini sağlamaktır. Bu denetim, örgütün etkili bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini tespit etmek üzere bir örgütün amaçlarının belirlenmesi ve kaynak kullanımının analiz edilmesi ve performans göstergeleri ile ilgilidir (Karahana, 2008; 1). Performans yönetim sistemi çıktı/sonuç odaklı bir yönetim sistemi olduğundan bu sistemin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle performans denetimiyle ölçüm sonuçları ve bütçe arasında ilişki kurulması gerekmektedir (Yenice, 2006: 2).

Performans denetimi, örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı (performans) ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenilen sonuç (çıktı) arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizine performans ölçen denetim olarak ta tanımlanmaktadır (icisleri.gov.tr, 2007).

Performans denetimleri geçmişe yönelik olmasına karşın, bu denetimlere girişilmesinin en başta gelen amacı denetlenenin gelecekteki faaliyetlerinin etkinliğine katkıda bulunacak iyileştirmelerin beklenmesinde yatmaktadır.

Bir performans denetiminde üç aşama vardır:

- Uygun konuların belirlenmesi için araştırma,
- Düşük performansın kanıtının belirlenmesi,
- Düşük performansın nedenlerinin belirlenmesi.

Performans denetimi sadece belirli mali faaliyetleri değil, fakat aynı zamanda örgütsel ve idari sistemler de dâhil olmak üzere kamusal (devlet) faaliyetlerin tam bir aılımını kucaklar.

4.1. ABD’de Performans Denetimi

ABD’de performans yönetimi kapsamında performans denetimi ve denetlemede kullanılacak kriterlerle ilgili olarak, öncesinde bazı denemeleri bulunsa da günümüzdeki performans yönetimi anlayışına en yakın mevzuat düzenlemesi eski başkanlardan Clinton döneminde, 1993 yılında geçirilen ve federal performans denetimi ilkelerini belirleyen Devlet Performans Sonuçları Kanunu (GPRA)’dur. Bu kanun dünya genelinde bir performans modası yaratmıştır. Bu kanunun ardından başkan Bush döneminde çıkarılan Program Değerlendirme Ölçüm Aracı (PART) gelmektedir. ABD’nin federal yönetim yapısı gereği bu yasal düzenlemeler eyalet seviyesinde farklı biçimlerde ve ancak federal bütçeden pay aldıkları projeler bazında uygulanmıştır. Bunların dışında eyalet yönetimlerinden performans yönetimine ilgi gösterenler olduğu gibi ilgisiz olanları da mevcuttur.

4.1.1. Devlet Performans Sonuçları Kanunu (GPRA)

1993’te Demokrat ve Cumhuriyetçi Partilerin geniş desteğiyle kabul edilen kanun 1997’de yürürlüğe girmiştir. Kanun, federal kurum ve kuruluşların stratejik planlar, yıllık performans planları ve performans raporları hazırlamalarını zorunlu tutmuştur. Bu kanun 1950’den beri süregelen kendinden önceki birkaç benzer girişimle bağlantılıdır. Bu girişimler arasında Hoover Komisyonu, 1965’te başkan Lyndon Johnson tarafından geliştirilen Planlama, Programlama ve Bütçe Sistemi, 1973’te başkan Richard Nixon tarafından başlatılan Amaçlara Göre Yönetim ve 1977’de başkan Jimmy Carter tarafından başlatılan Sıfır Tabanlı Bütçeleme çalışmaları sayılabilir. Dikkati çeken husus tüm bunların başkanlık inisiyatifleri olması ama GPRA’nın Kongre tarafından kabul edilen ve kanunlaşan tek metin olmasıdır.

GPRA’nın amaçları arasında sonuçlara odaklanma, hizmette kalite ve halkın tatmini, programların iç yönetimini geliştirmek, yasal amaçlarını yerine getirmede gerekli bilgilerin tedarikinde iyileşme ve kurumları hesap verebilir hale getirerek hükümete karşı güven tesisi sayılabilir. Bu kanun performans göstergelerine odaklanmak suretiyle kamu-özel sektör arasındaki ayrımı iyice belirsiz hale getirmiştir yönünde eleştirilere maruz kalmıştır (Felts ve Jos, 2000; 520). GPRA tarafından hazırlanması şart koşulan stratejik planda kapsamlı bir misyon tanımlaması ve genel amaçların tarifi bulunmak zorundadır. Ayrıca program değerlendirmeleri ve ileride yapılacak değerlendirmeye ilişkin takvimin de planda yer alması gereklidir. GPRA ayrıca performans planları ve performans raporunu da zorunluluk haline getirmiştir (Schultz , 2004; 200). YKİ ve Managerialism anlayışına uygun olarak üst yöneticilere dayanan ve onlara esneklik

imkânı veren bir düzenleme olarak göze çarpmaktadır. GPRA, bir bakıma Türk mevzuatındaki 5018 sayılı kanunun prototipi olarak da değerlendirilebilir. Ancak burada kastettiğimiz 5018 sayılı kanunun ilk halidir. Yürürlüğe girinceye kadar adı geçen kanun oldukça önemli değişiklikler geçirmiş ve adeta Türk mevzuatına uyum sağlaması için ağır bir makyaj yapılmıştır.

4.1.2. Program Değerlendirme Ölçüm Aracı (PART)

Başkan Bush döneminde Ağustos 2001'de Başkanın Yönetim Gündemi'nin bir parçası olarak Program Değerlendirme Ölçüm Aracı (PART) yayınlanmıştır. Bu düzenleme Başkanın yönetim reformu vizyonunu tasvir etmektedir. PART'ta 3 ana ilke göze batmaktadır:

- Devlet bürokrasi odaklı değil, vatandaş odaklı olmalıdır,
- Sonuç odaklı olmalıdır,
- Pazar odaklı ve etkin biçimde rekabet içinde yenilikçiliği teşvik etmelidir.

Ayrıca Bush yönetimi performans ve bütçenin bütünleşmesini PART'ın 5 önceliğinden birisi haline getirmiştir. Bunun dışında PART aynı zamanda her hükümet programının gerçekleştirmeye çalıştığı sonuçları tanımlamasını, açık, ölçülebilir uzun dönemli ve yıllık performans ölçütleri belirlemesini ve görevini yerine getirebilip getiremediğine dair verileri toplamasını amaçlamaktadır.

PART bütün federal programların performansını ölçmek için standart bir yöntem olmak üzere tasarlanmıştır. Dört konuda ölçüm yapmaktadır: amaç ve tasarım, stratejik planlama, yönetim ve sonuçlar, hesap verebilirlik. Bu amaçla standart bir yöntem geliştirmiş olup, söz konusu dört konuya yönelik sorular içermektedir. Bu sorulara verilen cevaplar 0-100 arası puan değerine sahip olup en yüksek puan 100 olarak belirlenmiştir. En yüksek puan "etkin" olarak değerlendirilirken, sonraki aşamalar orta etkin, yeterli ve yetersiz olarak adlandırılmıştır. ⁴ PART, özellikle kurum ve kuruluşların amaçlarına ulaşış ulaşmadıklarına, misyonlarını yerine getirip getirmediklerine odaklanmasıyla dikkat çekmektedir.

4.2. Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümünde Karşılaşılan Güçlükler

4 GPRA ve PART hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz: V. Gueorgieva, J. Accius, C. Apaza, L. Bennett., C. Brownley, S. Cronin, P. Preechyanud, "The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections"; The American Review of Public Administration; Vol. 39, No. 225, 2009, p. 225-254.

Kamu-özel sektör kuruluşları arasında performans yönetimi uygulanmasına yönelik farklılıklar şöyle özetlenebilir:

- Kamu kuruluşlarının amaçları çok geniş ve belirsizdir.
- Kamu sektörünün temel ilgi odağı (diğer çıkar grupları ile birlikte) halktır.
- Kamu kuruluşlarının sorumluluk kapsamı, paydaşları (hizmet kullanıcıları, çalışanlar, vergi mükellefleri, seçmenler, hükümet) farklıdır ve bunlar farklı etkilere sahiptir. Yani kamu kuruluşları çok sayıda farklı grubun farklı beklentilerine karşılık vermek zorundadır.
- Kamu kuruluşlarının hissedarları yoktur.
- Kamu kuruluşları, hizmetlerini önceden planlanmış stratejilere göre sunar ve bu hizmetlerin toplumsal olma özelliği vardır.
- Kamu kuruluşları, merkezi olarak vergilendirmelerle finanse edilmekte ve global olmaktan çok, bölgesel ve ulusal faaliyetlere odaklanmaktadır.
- Özel sektör mali ölçülere odaklanırken, kamu kuruluşları örgütsel misyonlarını gerçekleştirmek için mali sorumluluk ile paydaşlara/müşterilere hizmet sunumu arasında denge sağlamaya odaklanırlar. Buna göre, mali amaç, kamu kuruluşlarının sorumluluk alanlarından sadece biridir, ana amaç değildir. Kârdan daha çok bütçeye odaklanırlar. Kamu kuruluşlarının bütçesinin sınırlı olması nedeniyle de bu kuruluşlarda geliştirilen standartları vatandaşlara sunulan hizmetin etkililiğini tam olarak tanımlayamayan mali perspektif yerine, müşteri perspektiflerine odaklanmaktadır.
- Özel sektörde çalışanları, stratejik amaçlara ve ölçülere yönlendirmek için performans dayalı ücret sistemi kullanılır. Kamu kuruluşlarında böyle bir sistem henüz getirilememiştir.

Öte yandan pek çok OECD ülkesinde kamu görevlileri sistemi kamu sektöründe performansın etkisi altında kalmaktadır. Öncelikle, kamu personel sistemleri gittikçe özel sektör personel sistemleri ile benzeşmektedirler. Bu, kamu görevlilerinin bazı ayrıcalıklarının kaldırılması ile de yakından ilişkilidir. Öte yandan, kamu görevlilerinin maaşları, hala özel sektördeki kadar değildir (oecd, 2007: 3). Bu farklılık söz konusu benzeşmenin önündeki en büyük engeldir.

Performans denetimi, genellikle politik konularla bağlantılıdır. "Yerel yö-

netimlere kaynak aktarımı", "Yaşam kalitesi" gibi kavramlar söz konusu olduğunda bazı değerlendirme güçlükleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin belediyelere aktarılan kaynakların nasıl kullanıldığı konusunda yapılacak bir performans denetimi muhtemelen belediye başkanlarını yerelde güç duruma düşüreceğinden siyasal tartışmaları da beraberinde getirecektir.

4.3. Kamu Sektöründe Performans Denetimi ve Ölçümünde Yapılan Hatalar

Kamu sektöründe performans konusu henüz yeni olduğu için sıklıkla görülen birçok hata bulunmaktadır. Kısaca bu hataları aşağıdaki gibi belirtebiliriz:

- Üst yöneticiler arasında stratejik zorunlulukların ne olduğu konusunda bir uzlaşma sağlanmadan ölçütlerin belirlenmesi,
- Performans denetiminde kullanılacak ölçütler belirlenirken personelin görüşlerinin alınmaması,
- Üst yöneticilerin konuya yeterince ilgi göstermemesi,
- Stratejik plan sürecinin sürekli olduğunun kavranamaması,
- Stratejik olmayan kriterlerin stratejik gibi muamele görmesi,
- Ölçüm sonuçlarının ilgilerine duyurulmaması,
- Ölçüm yapılırken gerektiği kadar hızlı hareket edilememesi.

Bu hataların da etkisiyle kamu kurum ve kuruluşlarında performans denetimiyle ilgili yaşanan sorunları şöyle özetleyebiliriz:

- Performans ölçümü ve bu amaçlı kriter belirleme çalışmaları zaman alıcı ve masraflıdır.
- Belirlenecek kriterlerin bugünü değil ilerisini de ölçecek biçimde belirlenmesi gerekir.
- Ölçüm yapılması sorunu çözmez, ölçüm sonuçlarının dikkatli biçimde kurumun performansını artırmaya yönelik tedbirlere uygulanması gereklidir.
- Performans denetiminin olumsuz sonuçlarından kaçınılması için kriterlerin objektif biçimde belirlenmesi gereklidir. Yoksa ölçümlerde başarılı görünen personele karşı diğer personelde haksızlığa uğramışlık duygusu belirebilir ve "o kadar başarılıysa tüm işleri o yapsın" şeklinde gizli bir tepki ortaya çıkabilir.

- Performans ölçümü kurumun gelecek hedef, plan ve bütçesine ışık tutacak biçimde yapılmalıdır.

4.4. Türkiye ile ABD'nin Performans Denetimi Anlayışının Karşılaştırması

Görüldüğü gibi ABD 1950'li yıllardan beri kamu sektöründe performans denetimi yaparak performans yönetimi uygulamanın yollarını aramaktadır. Daha çok başkanların yakın ilgisi ile yürüyen bu çalışmalar eski başkanlardan Clinton döneminde zirveye ulaşmış ve ilk defa bu konuda federal bir kanun çıkarılmıştır. Ancak, ABD'nin federal yapısı bu kanunun daha çok federal bütçeden pay alınarak gerçekleştirilen hizmetlerde etkili olmasına neden olduğundan sınırlı bir etki yaratmıştır. Başkan Bush döneminde yine başkanlık inisiyatifi ile benzer bir girişimde bulunulmuşsa da aynı şekilde eyaletler bazında kurumsal bir yapılaşma görülmemektedir. Buna karşın ABD'nin kamu yönetimi biliminin merkezi olması itibarıyla performans konusunun incelenmeye devam edileceği kesindir. Bazı eyaletler bütçe sıkıntısı vb nedenlerle konuya yakın ilgi duyarken bazı eyaletler de kamu kesiminin performansının ölçülmesi konusu çok yüzeysel kalmıştır.

Türkiye'de, AB'ye uyum çerçevesinde başlayan stratejik planlama kapsamında performans yönetimi ve performans denetimi konusu ABD'ye göre oldukça yenidir. ABD kaynaklı bu yaklaşım AB üzerinde bize aktarılrken haliyle bir takım değişikliklere de uğramıştır. AB'ye uyum adına çıkarılan birçok mevzuatta görülen sıkıntılar performansla ilgili konularda da görülmüştür. Konunun yeni olması nedeniyle zaman içinde bu sorunların aşılacağı düşünülmektedir.

ABD ile Türkiye arasında performans denetimi konusunda temel fark anlayış farkıdır. ABD'de somut projeler bazında performans ölçümü yapılmış ve bu ölçüm sonuçları daha sonra halka yayınlanmıştır. Türkiye'de konuya daha soyut yaklaşılmakta ve kurum performansı, personel performansı ayrımı gözetilmediğinden kavram kargaşası ortaya çıkmıştır. Performansı denetlemek tek başına yeterli değildir. Denetim sonuçları yeterli şekilde değerlendirilmezse gereksiz bir çabadan öteye gidilmemiş olacaktır. Denetim otomatik olarak gelişmeye katkı sağlamayacağına göre yönetici konumundakilerin elde edilen denetim sonuçlarını yorumlama ve gereğini yapma kapasitesine sahip olması gerekecektir.

Kurumlarının performansını geliştirmek için denetim yöntemini kullanan yöneticiler iki temel sorun ile yüz yüzedir: Birincisi, planların, prosedürlerin ve personelin değişerek gelişmeye yönlendirilmesi için nasıl öğrenileceğini ortaya

koymak durumundadırlar. Bunun ardından ikinci olarak, belirlenen değişimin fiilen uygulamaya nasıl aktarılacağına karar vermeleri gerekir. Ülkemizde konu ile ilgili iki temel yaklaşımdan "Yukarıdan Aşağıya (Top to Down)" modelinin benimsendiği görülmektedir. Maliye Bakanlığı'nın inisiyatifiyle bütçe disiplini amacıyla çıkarılan 5018 sayılı kanun bununla yetinmemiş, Türk yönetim sistemini bütünüyle etkilemiştir. Daha önceden parça parça ve daha çok çeviri ya da taklit olarak kurumlarca yapılmaya çalışılan performans ölçümü ve denetimi bu kanunla derli toplu ve resmi hale gelmiştir.

İçişleri Bakanlığı'nın TODAİE ile ortaklaşa hazırladığı ve 2007 yılında kamuoyuna açıklanan MİAPER (Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması) bu kanundan bağımsız ama performans denetiminde kullanılabilecek ölçütleri saptamaya yönelik bir çalışma olmuştur. Ancak, çalışma içerisinde de değindiğimiz üzere performans, yönetim biliminde kavram olarak kurumsal ve personel performansı olarak ayrı ayrı ele alınmalıdır. Kurumsal performans 5018 sayılı kanun gereği ancak Sayıştay tarafından ölçülebilecektir.⁵ Mülki idare amirlerinin performansının ölçülmesi söz konusu olduğunda MİAPER örneğindeki benzer ölçütler kullanılmak suretiyle Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından bir ölçüm yapılması yoluna gidilebilir. Bakanlık makamı tarafından takdir edilen durumlarda valiler ve kaymakamların performansının ölçülmesi düşünülebilir. Hatırdta tutulması gereken performans yönetimi ve denetimi kapsamında performans ölçümü yaklaşımının Yeni Kamu İşletimi anlayışının bir parçası olduğudur. Bu anlayış bir bütündür ve içinde yüksek performansın ödüllendirilmesi kadar yetersiz performansa yaptırımlar uygulamayı da barındırmaktadır. ABD ve Anglo-Sakson kökenli ülkelerde kamu personeli daha çok sözleşmeli olarak çalıştığından dolayı performans ölçümünde yetersizlikleri tespit edilen ve kurumsal amaçlara ulaşmada sıkıntıya düştüğü düşünülen çalışanların sözleşmelerine son verilebilmektedir. Ülkemizde ise kamu personeli "liyakat" ve "kariyer" ilkelerine göre istihdam edilmektedir. Bu sistemde liyakate göre işe alınan kamu personeli, kariyer esasına göre yükselmektedir. Bu sistemin nasıl işlediğini anlamak için hemen her kurum ve kuruluşça çıkarılmış olan atama ve görevde yükselme ile ilgili yönetmelik, yönerge vb. düzenlemelere bakmak yeterli olacaktır. Bu nedenle kamu sektöründe işe başlayan bir kişinin yükselmesi zamana yayılırken Kıta Avrupası sisteminin bir parçası olarak 'memur güvencesi'ne sahiptir. Bu güvencenin anlamı personelin görevine son

5 5018 sayılı kanunun Dış Denetim başlıklı 68. maddesi b fıkrasına göre dış denetim "...Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi..." suretiyle gerçekleştirilecektir.

verilmesinin oldukça kısıtlı koşullar altında mümkün olabileceğidir.

5. SONUÇ

Ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden, en iyi uygulama örneklerinden (best practices) yararlanması karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak varlık nedenidir. 1887'de Wilson'un The Study of Administration başlıklı makalesi ile açılan yolda ülkeler birbirlerinin yönetim sistemlerini inceleyerek, kendilerine yeni model arayışında olmuşlardır. Bu arayış içerisinde ABD kendi denetim sistemini Kıta Avrupası denetim sistemine doğru yaklaştırmaya çalışırken, Türkiye gibi Kıta Avrupası denetim sistemine sahip ülkeler Anglo-Sakson denetim sistemine doğru evrilmektedir. Bu çabalar şüphesiz daha iyiye ulaşma isteğinin bir sonucudur. Bu bağlamda Türk denetim sisteminde performans denetimi kavramı öne çıkmıştır. Bu kavramın iyi incelenmesi ve hangi konularda uygulanabileceğinin iyi anlaşılması gerekir.

Toplum yaşamında sürekli değişim, karmaşıklaşan çevre, gelişen teknoloji, yeni devlet müdahaleleri, iç pazarı dış rekabete açma zorunluluğu, değişen ekonomik koşullar ve bütün bunların etkisinde oluşan yeni birey davranışları yönetim anlayışında büyük değişikliklere yol açmıştır. Bu süreç içerisinde işletmelerde müşteriye yönelme olarak görülen eğilim kamu kuruluşlarında hizmetten yararlananların tatminine yönelme olarak ifade edilebilir.

Yenidünya düzenine uyum adına yapılan çağdaş düzenlemelerle yeniden yapılanan kamu yönetim anlayışı;

- Performans ölçme ve denetleme,
- Sorumluluk alma,
- Kaynakları etkin ve verimli kullanma,
- Hedef, strateji ve öncelikleri belirleme, kıstaslarını içermektedir.

Performans denetimi yoluyla düzenli ve belli aralıklarla kamu kuruluşlarınınca parlamentoya ve kamuoyuna mali ve performans raporları sunulurken, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve bütçe üzerinde siyasi kontrollerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması hedeflenmektedir. Bu yönetim anlayışı tamamıyla çıktı ve sonuç üzerine odaklanmıştır.

Özellikle hesap verebilirlik anlayışını getirmesi ve kamu yönetimlerindeki savurganlığı azaltmaya odaklanması performans yönetimi ve denetiminin öne çıkan özelliklerindedir. Yeni bir kavram olması şüphesiz beraberinde bazı yanlışlık ya da eksiklikleri de getirecektir. Önemli olan bu yanlışlık ya da eksiklik-

lerden arınarak ülkeye has bir denetim modeli geliştirebilmektir. Değişmeyen tek şeyin değişimin kendisi olduğu ilkesinden hareketle Türk kamu yönetiminin de gelişen ve değişen dünya koşullarına şu ya da bu şekilde ayak uydurmak zorunda olduğu açıktır.

Dünya örneklerinde yolsuzlukla mücadele amacıyla çeşitli kurumlar geliştirilmiştir. Bu kurumlar kurulurken en çok dikkat edilen husus bunların bağımsızlığı olmuştur.⁶ Ülkemizde 5018 sayılı kanunla getirilen iç denetim sistemi doğrudan üst yöneticiye (müsteşar, genel müdür, belediye başkanı, vali) bağlılığından dolayı bu noktada bağımsızlık endişesi taşımaktadır. Buna karşın mevcut sistemde denetim elemanlarının bakan, müsteşar ya da genel müdüre bağlılığı ile benzerlik kurulabilir ama mevcut teftiş kurulları hem geleneklerini oluşturmaları bakımından hem de hâkim güvencesine benzer biçimde müfettişlik güvencesine sahip oldukları için bağımsızlık konusunda daha ileri noktadadır.

KAYNAKÇA

Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries, [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=puma/hrm\(2002\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=puma/hrm(2002)9&doclanguage=en), (erişim tarihi, 10.01.2007).

Ballı, K. (2004). Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 51-74.

Çoker, Z. (1982). Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri. Amme İdaresi Dergisi, 5(1), 57-72.

Dinçer, Ö ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1, Başbakanlık Yayını: Ankara.

Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi. Amme İdaresi Dergisi, 26(4), 81-106.

Felts, A. A.ve Jos, P. H. (2000). Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management. Administrative Theory&Praxis, 22 (3), 519-33.

Gueorguieva, V., Accius, J., Apaza, C., Bennett, K., Brownley, C., Cronin, S. ve Preechyanud, P. (2009). The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections. The American Review of Public Administration, 39(225), 225-254.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, (erişim tarihi, 25.01.2011).

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/2006_TR_Valilik%20Genel%20%C4%B0%C5%9F.doc, (erişim tarihi, 20.12.2007).

6 Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Kamuran Ballı, "Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, s. 51-74.

<http://www.ignet.gov/randp/fy09apr.pdf>, (erişim tarihi, 15.02.2011).

<http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=182#1>, (erişim tarihi 24.11.2010).

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, (erişim tarihi, 12.02.2011).

Karahan, Firdevs, Bilişim Teknolojisine Yönelik Performans Denetimi Kurs Notları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/hiz08biltekperden.pdf>, (erişim tarihi, 10.12.2008).

Karatepe, K. (2009). Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme. Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, (Ed: Barış Övgün), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, 187-228.

Köksal, E. (1998). Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. Amme İdaresi Dergisi, 20(3), Ankara, 51-61.

MEHTAP Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (1966). TODAİE Yayınları: Ankara.

Newcomer, K., Grob, G. (2004). Federal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos?. American Review Of Public Administration, 34(3), 235-251.

Okur, Y. (2010). Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme. Maliye Dergisi, Sayı 158.

Ongaro, E. (2009). Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc: Massachusetts, 247-280.

Schultz, D. (2004). Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Facts On File, Inc.: New York.

Sürgit, K. (1969). Yönetimde Kontrol. Amme İdaresi Dergisi, 2(1), 45-57.

Şen, Mustafa Lütfi, Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TaLsJWJVrZ0J:www.kamu.sakarya.edu.tr/Duyurular/kamu%2520personelyonetimi/etik.doc+ABD%27DE+GENEL+M%EF%BF%BDFETT%EF%BF%BD%EF%BF%BDL%EF%BF%BDK&hl=tr&gl=tr>, (erişim tarihi, 23.02.2011).

Ulğ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 97-122.

Yenice, Ebru, Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der61m4.pdf>, (erişim tarihi, 01.12.2006).

Yörüker, S. (2004). Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı Sunuşu.