

TEFTİŞ KURULU MODELİNDEKİ DENETİM BİRİMLERİNİN ŐEFFALIK UYGULAMALARININ DEğERLENDİRİLMESİ

Ömer YÜREKLİ*

ÖZ

Devletlerin ortaya çıktığı tarihlerden 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar kamu yönetiminde gizlilik esas olmuştur. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hesap verebilir, kaynaklarını etkili, tutumlu, verimli kullanan ve Şeffaf kamu yönetimi anlayışı yoğun bir Şekilde gündeme gelmiştir. Bu yaklaŐım öncelikle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıŐ ve buradan tüm dünyaya yayılmıŐtır. Artık Şeffaf kamu yönetimi altın standart olarak kabul edilmektedir. Türkiye’ de yönetsel denetim birimlerinin en önemlisi olan teftiş kurulları 2004 yılı sonrası önemli deęiŐikliklere uęramıŐtır. Teftiş kurullarının bir kısmının yeniden yapılandırılması neticesinde denetim hizmetleri başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri daire başkanlığı Şeklinde denetim birimi isimleri ortaya çıkmıştır. Makalemizde teftiş kurulları ve bir kısım teftiş kurullarının yeniden yapılandırılması sonucunda ortaya çıkan bu denetim birimleri “Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimleri” olarak adlandırılmıŐtır. Ülkemizde ŐeffaŐlaŐma süreci özellikle 2000’ li yıllardan itibaren ivme kazanmıŐtır. Bilhassa mevzuat anlamında çok önemli atılımlar gerçekleşmiştir. Bu atılımlar sonucunda kamu yönetiminin ŐeffaŐlaŐma sürecinde çok önemli gelişmeler olmuştur. Kamu yönetiminin ŐeffaŐlaŐma süreci doğal olarak kamu yönetiminin bir parçası olan yönetsel denetim birimlerini de etkilemektedir. Bu noktada makalemizde teftiş kurulu modelindeki yönetsel denetim birimlerinin ŐeffaŐlaŐma dzeyleri eŐitli kuruluşlar tarafından yapılan ampirik alıŐmalar da dikkate alınarak incelenip, değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Őeffalık, Őeffalıęın Sınırları, Denetim Birimleri, Denetimin ŐeffaŐlaŐması

* Sağlık Bakanlığı Sağlık BaŐ Denetisi, omer_yurekli@hotmail.com

EVALUATION OF TRANSPARENCY PRACTICES IN AUDIT UNITS IN THE INSPECTION BOARD MODEL

ABSTRACT

Dates from the emergence of states until the second half of the 20th century, privacy has been essential in public administration. From the second half of the 20th century, it can be accountable, its resources are effective, frugal, efficient and transparent public management approach has been intensified. This approach first emerged in developed countries and spread from there to the whole world. Transparent public administration is now accepted as the gold standard. Inspection boards, which are the most important of the administrative audit units in Turkey, have undergone significant changes since 2004. Due to the restructuring of the inspection boards, the name of the audit unit emerged in the form of Audit Services Presidency, Guidance and Inspection Presidency, Guidance and Audit Presidency, Audit Services Department. These audit units, which emerged as a result of the reorganization of the inspection boards and some of the inspection boards in our paper, are called ; "The Audit Units in The Inspection Board Model". The transparency process in our country has gained momentum especially since 2000's. Especially important legislative breakthroughs have been realized. These developments have resulted in significant developments in the public administration's transparency process. The transparency process of the public administration naturally affects the administrative audit units which are also part of the public administration. In this article, we examine and evaluate the transparency levels of the audit units in the inspection board model by taking into consideration the empirical studies made by various organizations.

Keywords: *Transparency, Limits of Transparency, Audit Units, Transparency of Audit*

GİRİŐ

Devletlerin ortaya çıktığı dönemlerden itibaren gizli ve kapalı bir yönetim tarzını icra ettiklerini söylemek mümkündür. Hem devlet işlerine ve hem de devlet yöneticilerine “hikmetinden sual olunmaz” gözüyle bakılmıŐtır. Gizlilik ve kapalılık esas, Őeffalık ve açıklık ise istisna olarak görülmüştür.

Şeffaf yönetim anlayışının “anayasacılık” hareketleri ile baŐladıęını söylemek mümkün olabilir. Anayasacılık hareketleri bireylerin ceberrut devlet karşısında haklarını aramaları ile birlikte ortaya çıkmıştır. Temelde kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını amaçlamakta ve bu noktada devletin ve yöneticilerin eylem ve işlemlerini sınırlamaktadır. Bunun sonucunda bir hesap verme olayı ortaya çıkabilmektedir. Hesap verme anlayışı devletin eylem ve iŐlemlerinin ortaya çıkmasına, görünebilir olmasına ve bilinebilmesine zemin hazırlamaktadır.

Bu sürecin sonucunda devlete bakıŐ açısı deęiŐmiŐtir. Hikmetinden sual olunmayan devlet yerine halkına hizmet eden devlet anlayışı gündeme gelmiştir. Bu deęiŐimin sonucu olarak devletin Şeffaf olması ve vergi topladığı vatandaŐlarına hesap vermesi modern yönetim anlayıŐına hakim olmuştur.

Şeffaf devletten veya yönetimden amaç, sadece hukuka aykırı ve çirkin işleri görmek değildir. Esas amaç bunların minumum düzeye inmesini, hatta yok olmasını sağlamaktır.

Kamu yönetiminin bir parçası olan yönetsel denetim sisteminin ŐeffaŐlaştırılması konusuna da bu açıdan bakmak gerekiyor. Diğer bir ifadeyle yönetsel denetim birimlerinin yönetiminin ve bunların ıktılarının ŐeffaŐlaştırılmasının, genel olarak kamu yönetiminin ŐeffaŐlaştırılmasının bir unsuru olduğunu ifade etmek gerekiyor.

Bu makalede kamu yönetsel denetim birimleri içerisinde teftiş kurulu modelindeki, yani teftiş kurulu başkanlığı, teftiş kurullarının bir kısmının yeniden yapılandırılması neticesinde ortaya çıkan denetim hizmetleri başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı adı altında örgütlenen denetim birimlerinin Őeffalık uygulamaları ele alınmıştır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK

Tarihsel süreç içerisinde kamu yönetimine bakıldığında, şeffaflığın karşıtı olan gizliliğin asli nitelik haline geldiği ve kurumsallaştığı anlaşılmaktadır. Gizliliği doğuran başat gerekçeler devlet güvenliği, yönetenlerin korunması ve bireylerin özel hayatlarının korunması olarak gösterilebilir.

Bu başat gerekçeleri daha da detaylandırmak mümkündür. Ayrıntılı olarak ifade etmek gerekirse gizliliğin sebeplerini; siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği, özel yaşamın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinliği ve tarafsızlığı sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları ve memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri olarak sınıflandırıp incelemek mümkündür (Eken, 1994: 28-33; Kaya, 2006: 8-13).

Kamu yönetimi kendisini korumak, rakiplerine karşı iktidarını ve pozisyonunu güçlendirmek için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanma eğiliminde olup, kamu gücünü kullanma ve kamu yararını yorumlama ayrıcalığı nedeniyle kendisini toplumun üzerinde görür, ondan uzak ve kapalı bir politika izleme eğilimi içine girer. Bu şekilde kamu bürokratları kendilerini halkın ve siyasetçilerin tenkitlerinden korumaya çalışırlar (Eryılmaz, 2013: 401).

Devletlerin siyasal sistemleri veya siyasi rejimleri gizliliğin boyutunu veya şeffaflığın düzeyini belirlemede son derece etkilidir. Bir uçta despotik-faşizan-otoriter devlet yapılanmaları, diğer uçta liberal demokratik rejimler durmaktadır. Gizliliğin veya şeffaflığın dozunu, devletin bu iki uç arasında nerede olduğu belirlemektedir. Örneğin despotik rejimlerde gizliliğin maksimum, şeffaflığın minimum düzeyde olduğu; yerleşik liberal demokratik rejimlerde ise gizliliğin minimum, şeffaflığın maksimum düzeylerde olduğu söylenebilir. Şeffaf yönetim olgusunun yerleşik liberal demokrasilerde ortaya çıkması da bunun bir kanıtı olarak ileri sürülebilir.

Bu noktada 20'nci yüzyılın ikinci yarısına kadar devletlerin yapısına, daha özelde kamu yönetimine gizliliğin ve kapalılığın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu döneme kadar gizlilik ve kapalılık esas, şeffaflık istisna olarak görülmüştür.

Tarihsel süreç içerisinde devletlerin ilgi alanların sürekli genişlediği, bu

genişlemeye bağlı olarak da kamu yönetiminin büyüdüğü ve yönetilenlerin ilgisinin arttığı görülmektedir.

Devletin elindeki imkanların ve araçların artması, vatandaşların bürokrasi karşısında korunmasını ve yönetimin hukuka uygun, ihtiyaçları karşılayacak şekilde davranmasını gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminin genişlemesi, yapı ve işleyiş itibarıyla karmaşık bir nitelik göstermesi, günlük yaşama artan oranda müdahalesi etkin bir kamuoyu denetimini gerektirmiştir. Etkin bir kamuoyu denetimi yönetimin kendisini dışa açmasını, halkın yönetimin eylem ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olmasını, kararların kimler tarafından ve nasıl alındığının bilinmesini gerektirmektedir (Eken, 1994: 25). Bu durum ise kamu yönetiminde açıklığı ve şeffaflığı gündeme getirmiştir.

Özellikle 1960' lı yıllardan itibaren kamusal bilgi ve belgelerin halkın bilgisine ve denetimine sunulmasının, dolayısıyla şeffaf yönetim anlayışının gündeme geldiğini söyleyebiliriz. (Bozkurt, 2008: 18; Kaya, 2006: 87; Koçak, 2010: 118).

Yaşamlarının hemen her alanında idari eylem ve işlemlerle karşılaşan bireyler, kendilerini bu müdahaleler karşısında savunabilmek için bu işlemlerin ne şekilde ve nasıl yapıldığını bilme ihtiyacı duymuşlar ve buna yönelik talepleri artmıştır. Bu taleplerin artmasında devletin insan yaşamına müdahalesinin artmasının yanında, eğitim ve kültür düzeyindeki gelişmeler, teknolojik değişimler ve yaşam anlayışındaki değişimlerin etkili olduğu söylenebilir (Bozkurt, 2008: 18). Özellikle bilgi ve iletişim teknolojisindeki olağanüstü gelişmeler ve insan hakları alanındaki ilerlemeler, insanları ve kamuyu etkileyen işlem ve eylemlerin denetlenebilir olmasına yönelik talepleri artırmıştır.

Bu bağlamda şeffaf yönetimi gerekli kılan etmenleri; küreselleşme sürecinin ulaştığı seviye, demokrasinin ve insan haklarının gelişmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki olağanüstü ilerlemeler, hukukun üstünlüğü anlayışının gelişmesi ve yaygınlaşması, eğitim seviyesinin yükselmesi olarak sıralayıp özetleyebiliriz (Selimoğlu, 2010: 33-37; Kuzey, 2016: 1-2; Yürekli, 2016: 48)

Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlüğünde şeffaf kavramı saydam anlamına gelmekte, saydam da içinden ışığın geçmesine ve arkasındaki şeylerin görülmesine engel olmayan (cisim), transparan; şeffaflık ise saydamlık anlamında

kullanılmaktadır (TDK, 2016).

Şeffaflık kavramının kamu yönetiminde kullanılan terminolojik anlamının da buna yakın olduğunu söylemek mümkündür. Her şeyden önce şeffaflık kamu yönetiminde kamusal bilgi ve belgelerin kamuya açık olmasını, erişilebilir, ulaşılabilir olmasını, aleni olmasını ifade etmektedir.

Yaşamakta olduğumuz globalleşme sürecinde kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışa kapalı uygulamalara alması olarak yönetilenlerin daha fazla katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin bilinebildiği şeffaf bir yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır (Sezer ve Kargın, 2002: 209). Gerçekte şeffaf kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminde bir dönüşümü, bir zihniyet devrimini ifade etmektedir.

Şeffaflık, yapılan ve yapılmakta olan kamusal faaliyetlerden kamuoyunun bilgi sahibi olması, faaliyetlere ilişkin bilgi ve belgelerin halka açıklanması anlamına gelmektedir (Bozkurt, 2008: 18).

Hükümetlerin, kamu kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin sosyo-ekonomik hususlarla ilgili konularda aldıkları kararlarla işletmelerin mali durumlarına ilişkin zamanında verilen nitelikli, anlaşılır ve güvenilir bilgilere kişiler tarafından ulaşılmasına şeffaflık denilmektedir (Çankaya, 2014: 143).

Ömürgönülşen' e göre şeffaflık, en basit anlamıyla siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin halktan aldığı kaynaklarla ne yaptıkları hakkındaki gerçeği halka doğru bir biçimde anlatmasıdır. Devletin izlediği politikalar, programlar, stratejiler ve onların siyasal, mali ve yönetsel sonuçları hakkında kamuoyunu açık, anlaşılır ve düzenli olarak bilgilendirmesi, kısaca, devletin otoriter/kapalı tutumundan vazgeçerek, üzerindeki gizlilik örtüsünü aralaması ve halkın etkilerine daha açık olmasıdır (Ömürgönülşen, 2016).

Bu noktada şeffaflığın sınırlarından da bahsetmekte fayda görülmektedir. Kamu yönetiminde prensip olarak kamuyu ilgilendiren veri ve bilgilerin açıklanmasında hukuksal olarak bir sakınca olmadığı düşünülebilir. Ancak kamu yönetiminde kamusal bilgilerin dışında, örneğin kişisel veri ve bilgileri içeren bilgiler/belgeler de bulunmaktadır.

Genellikle milli savunma, dış politika, güvenlik önlemleri ve kişilerin özel

yaşamlarına ilişkin bilgi ve belgeler gizlilik kapsamında değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2013: 402). Bunlara ticari sırları da ilave etmemiz mümkün bulunmaktadır.

2. TEFTİŞ KURULU MODELİNDEKİ DENETİM BİRİMLERİNİN YAPISI

2.1. Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimleri

Türkiye’ de 2004 yılına kadar kamu kurumlarında denetim birimleri alanında teftiş kurulları hakim olmuştur. 2004 yılından sonra bu modelin değişmeye başladığını görmekteyiz. Her ne kadar dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) iade edilmiş olsa da 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun teftiş kurulları politikasını etkilemiştir. TBMM’ne iade edilen bu kanundan sonra yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurullarının isimleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. Örneğin yeniden yapılandırılan Vakıflar Genel Müdürlüğünde ve Sosyal Güvenlik Kurumunda Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ismi tercih edilmiştir (Yürekli, 2014: 60-61).

Burada 2004 yılı sonrasında yapılan en köklü değişikliğin 2011 yılında yapılan değişiklik olduğunu söylemek olanaklıdır. 2011 yılında ıkarılan Kanun Hükmünde Kararnemelerle yeniden yapılandırılan bakanlıkların bazılarında teftiş kurulları Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı isimlerini almışlardır (Halıcı, 2012: 12-13).Yeniden yapılandırılmayan bakanlıklarda ve kamu kurumlarında teftiş kurulu başkanlığı isminin devam ettiğini ifade etmemiz gerekiyor.

Mevcut durum itibariyle teftiş ve denetim yapan denetim birimleri teftiş kurulu başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, denetim hizmetleri başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri daire başkanlığı isimlerini taşımaktadırlar. Giriş bölümünde de ifade edildiği üzere zikredilen denetim birimleri makalemizde teftiş kurulu modelindeki denetim birimleri olarak adlandırılmıştır.

2.2. Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimlerinin Yapısı

Teftiş kurulu, içinde yer aldıkları bakanlığın veya kuruluşun en yetkili amiri olan bakan veya genel müdür tarafından atanan, doğrudan en st hiyerarşik

amire bağlı başkan tarafından yönetilen, belirli usullere göre en üst hiyerarşik amir tarafından atanan başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarında, kısaca başkan ve çeşitli teftiş elemanlarından oluşan bir denetim birimidir. Burada kurul sözcüğü örgüt, takım veya grup, teftiş kurulu da müfettişler grubu veya müfettişler teşkilatı anlamında kullanılmaktadır (Atay, 1999: 134).

Kurul kavramı, eşit veya farklı ağırlıkta oy kullanma hakkına sahip üyelerden meydana gelen ve oy çokluğu ile karar alan kişiler topluluğu veya örgüt modeli olarak tanımlanabilir. Ülkemizdeki teftiş birimlerinin halen bir çoğunun isimlerinde kurul kelimesi bulunsa da bu birimlerde karar alma sürecinin oylamayla veya gerçek anlamıyla kurul şeklinde çalışmayla alınmadığı herkesçe bilinen bir realitedir (Apaydın, 2011: 83).

Genel olarak teftiş kurulları bir başkan ile yeteri kadar başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısından; kurulun yazı, hesap, arşiv, kütüphane vb. işlerini yürütmek üzere Başkanlığa bağlı büro personelinden oluşmaktadır (Yürekli, 2014: 120). 2011 yılında yeniden yapılandırma sonrasında denetim birimlerinde denetçi ve uzman (denetime yetkili) unvanlarının da kullanıldığı görülmektedir.

Teftiş kurulu başkanına yardımcı olmak üzere yeteri kadar Başkan Yardımcısı görevlendirilmektedir. Başkan yardımcılarının müfettiş hak ve yetkileri bulunmaktadır. Başkanın görevlendirmesi çerçevesinde işleri yürütmektedirler. Kimi kurumlarda Başkan Yardımcılarının yaptığı görevleri refakat müfettişleri yapmaktadır. Örneğin Başbakanlık Teftiş Kurulunda Başkana yardımcı olmak üzere refakat müfettişi görevlendirilmektedir. Refakat müfettişlerinin görev alanları Teftiş Kurulu Başkanı tarafından belirlenmektedir. Kimi teftiş kurullarında kurulun yazı, hesap, arşiv, kütüphane vb. işlerini yürütmek üzere şube müdürlüğü oluşturulurken, kimi kurullarda bu hizmetler büro veya birim şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Bu şekilde yapılanmanın kurulların büyüklüğüne göre olduğu söylenebilir (Yürekli, 2014: 120-121).

Teftiş kurullarının görev merkezleri genellikle Ankara'dır. Bu merkez, aynı zamanda müfettişlerin de görev merkezidir. Teftiş Kurulu Başkanlığının bağlı olduğu makamın onayı ile devamlı teftişi sağlamak amacıyla büyük illerde görev merkezleri tesis edilmekte ve aynı yolla kaldırılabilir. Görev merkezlerinde; müfettişlerin sağlıklı, verimli ve güvenli bir şekilde denetim hizmetlerine ilişkin

çalışmalarını yürütebilmeleri için gerekli çalışma ortamı sağlanmaktadır. Bu maksatla, görev veya çalışma merkezindeki müfettiş sayısı da dikkate alınarak, gerekli nitelik ve nicelikte personel görevlendirmesi yapılmaktadır (Yürekli, 2014: 121).

Denetim birimlerinde her idari birimde olan yönetsel iş ve işlemler bulunmaktadır. Bunun yanı sıra teftiş-denetim, inceleme-soruşturma ve rehberlik faaliyetlerine ilişkin işlemler yapılmaktadır. Bu işlemler denetim birimlerinin asli işlemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere denetim birimlerinin kendilerine özgü işlemlerini temelde teftiş-denetim, inceleme-soruşturma ve rehberlik şeklinde gruplandırmak mümkündür.

3. TEFTİŞ KURULU MODELİNDEKİ DENETİM BİRİMLERİNİN ŞEFFAFLIK DÜZEYİ

3.1. Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflığın Gelişimi

Türkiye’ de Kamu Yönetimine gizlilik egemen olmuştur. Bürokratlarda genel olarak, toplum adına devleti kendilerinin yönettiği, toplumun yönetim işlerine kafa yormasına gerek olmadığı, vatandaşların vergi vermesinin, devlete sahip çıkmasının yeterli olduğu anlayışı yaygın olmuştur (Kaya, 2006: 85-86).

Türk kamu yönetimi otoriter, gizli ve dışa kapalı bir sistem görünümünden, Avrupa Birliğine uyum sürecinin de etkisiyle şeffaf bir yönetime doğru evrilmektedir. Kamu yönetiminde gizlilik geleneği 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kabul edilmesiyle birlikte değişime uğramaya başlamıştır (Eryılmaz, 2013: 404).

Dünyadaki şeffaf kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşmasına bağlı olarak Türkiye’ de de gündeme geldiğini görmekteyiz. Bu noktada Türk kamu **yönetiminde şeffaflık** anlayışının gelişimini şu şekilde özetleyebiliriz (Yürekli, 2016: 50-51):

a) 1961 Anayasasının hazırlık çalışmalarında bilgi edinme hakkı ve şeffaflık konusu gündeme gelmiştir. Ancak Anayasada yer almamıştır.

b) 1982 Anayasasının 74. maddesinde Dilekçe Hakkı Düzenlenmiştir. Şeffaflık alanında atılmış önemli bir adımdır.

c) Anayasalarımızda yer alan temel hak ve özgürlükleri, hukuk devleti anlayışını vb. düzenlemeleri de bu kapsamda değerlendirmek olanaklıdır.

ç) 1996-1999 yılları arasında yürütülen İdari Usul Kanunu çalışmalarında gündeme gelmiştir.

d) Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda şeffaf kamu yönetimine ve bilgi edinme hakkında ilişkin düzenlemeler yer almıştır (Özellikle 41. maddesi).

e) Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık, açıklık, bağımsızlık, anlaşılabilirlik, kamuoyunu aydınlatma ve kamuya hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzere 09/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun Türk kamu yönetiminin mantalitesinde temel bir değişikliğe neden olmuştur.

f) Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi gündeme alınmıştır. Bu kapsamda 2010-2014 dönemini kapsayan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem planı uygulanmış, 2016-2019 dönemini kapsayan eylem planı ise halen yürürlükte bulunmaktadır.

g) 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu şeffaflık alanında yapılan çok önemli ve temel bir yasal düzenlemedir. Bu kanuna dayanılarak 2007 yılında çıkartılan Kamu Kontrol Standartları Tebliği de şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında temel standartları belirlemiştir. Kamu ihalelerinde açıklığın ve rekabetin sağlanmasını ve şikâyetlerin incelenmesini teminen çıkartılan Kamu İhale Kurumu kurulmasını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Vakıflar ve Derneklerle İlgili Yapılan Düzenlemeler de bu alanda önemli hükümler içermektedir. Diğer önemli bir düzenleme de 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur.

ğ) Ülkenin her yerinden vatandaşların şikâyet ve taleplerine ilişkin başvuruları alan ve izleyen Başbakanlık İletişim Merkezinin (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezinin (CİMER) kurulmasını da şeffaflık alanında

önemli gelişmeler olarak kaydetmemiz gerekiyor.

Görüldüğü üzere özellikle 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabulü ile başlayan süreçte şeffaflık alanında kamu yönetiminde çok önemli düzenlemeler olduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenlemelerin genel olarak denetim sistemini de etkileyeceği aşikardır.

3.2. Türk Kamu Yönetiminde Genel Olarak Şeffaflığın Düzeyi

Bir fikir edinmek bakımından aşağıda Uluslararası Şeffaflık Derneğinin ve Dünya Adalet Projesinin çalışmalarından bahsedilmiştir.

Uluslararası Şeffaflık Derneğinin Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi başlıklı Nisan 2016 tarihli araştırmasında; Türkiye'deki 15 kurumun tek tek değerlendirildiği çalışmanın değerlendirme metodolojisine göre 60 puan ve üstü alanlar "güçlü" olarak nitelendirilmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye' de hiçbir kurumun bu sınırı geçmediği belirtilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 14) Çalışma sonucuna göre Sayıştay 58, Kamu Denetçiliği Kurumu 53,5, Teftiş Kurulları 47, Yasama erki 42, sivil toplum kuruluşları 42, Savcılık 40, siyasi partiler 40, yargı erki 39,5, kamu sektörü 38, iş dünyası 38, yüksek seçim kurulu 37,5, emniyet 37, kamu iktisadi teşebbüsleri 35, yürütme erki 33, medya 26 puan almışlardır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 16). Yasal düzenleme anlamında Türkiye' de durumunun daha iyi olmasına karşın, uygulamalarla yasaların çeliştiği, incelenen kurumlarda yasalarla uygulamalar arasında ciddi farklılıklar olduğu belirtilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 14).

Dünya Adalet Projesinin 2016 yılı Açık Devlet Endeksine (Open Government Index) göre Türkiye 1 tam puan üzerinden 0,42 puan olarak devletler sıralamasında 96. olmuştur (World Justice Project, 2016: 28). 2017 yılı Açık Devlet Endeksine göre aynı puanla 113 devlet arasında 93. olmuştur (World Justice Project, 2018: 34).

3.3. Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimlerinin Şeffaflaştırılması

3.3.1. Yasal Durum

Yukarıda “Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflığın Gelişimi” başlığı altında şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili hükümler içeren çok sayıda düzenleme anlatılmıştır. Burada ise kamu yönetiminin şeffaflaşmasını doğrudan etkileyen ve konumuz açısından temel düzenlemeler olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinden daha ayrıntılı olarak bahsedilmiştir.

3.3.1.1. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

09/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı 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 düzenlemektedir. Mezkur kanun, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanabilmektedir. Buna göre devletin yönetsel birimlerinin bu kanun hükümlerine göre tabi olduğu yükümlülüklerle denetim birimleri de sahip bulunmaktadır.

4982 sayılı Kanuna göre herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, kanun hükümlerinden yararlanabilmektedirler. Kurum ve kuruluşlar, kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler. Temel düzenleme bu olmakla birlikte 4982 sayılı Kanununun 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 ve 27’nci maddelerinde bilgi edinme hakkının sınırları da belirlenmiştir. Buna göre yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşme gizliliği, ticari sır, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri gibi alanlar bilgi edinme hakkının

sınırlarını oluşturmaktadır. Bunlardan konumuz açısından göreceli olarak daha önemli olan adli ve idari soruşturmaların erişime ilişkin getirilen sınırlamadır. Burada adli ve idari soruşturmaların erişimine ilişkin sınırlamalardan ayrıntılı bahsetmekte fayda görülmüştür. Kanununun 19 ve 20. maddelerine göre, kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgeler ile açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde suç işlenmesine yol açacak, suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek, yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek, hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek nitelikteki bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulmuştur.

3.3.1.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kalkınma planları ve programlarında 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 kontrolünü düzenleyen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1,7, 8, 13, 57 ve 61. maddelerinde belirlenmiş olan mali şeffaflık ve hesap verebilirlik denetim süreçlerini de kapsamaktadır.

5018 sayılı Kanunun “faaliyet raporları” başlığını taşıyan 41. maddesine göre; üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlanması, üst yöneticinin, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklaması gerekmektedir. Bu kapsamda denetim birimlerinin de birim faaliyet raporlarını hazırlayarak üst yöneticiye sunmaları ve üst yöneticinin de bu raporlara dayanarak kurum faaliyet raporlarının hazırlaması

ve kamu oyuna açıklaması icap etmektedir.

3.3.1.3. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

5018 sayılı Kanununun 55' inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Görev ve yetkileri çerçevesinde mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından Kamu İç Denetim Standartları, Maliye Bakanlığı tarafından da uluslararası standartlar da dikkate alınarak Kamu İç Kontrol Standartları belirlenmiştir. Mezkur standartları kapsayan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Kamu idareleri, malî ve malî olmayan her türlü işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunmaktadır. Bununla birlikte, ilgili mevzuata ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak şartıyla görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirleme yetkileri de bulunmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate alınmaları gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını hedeflemektedir. Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte düzenlenmiş bulunmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2007).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde 5 bileşen içinde 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Bu bileşenler, kontrol ortamı standartları, risk değerlendirme standartları, kontrol faaliyetleri standartları, bilgi ve iletişim standartları ve izleme standartlarından oluşmaktadır. Bu bileşenlerin altında belirlenen standartların, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında temel standartlar olduğunu ifade edebiliriz.

3.3.2. Őeffalık Uygulamaları

Bu başlık altında yönetsel denetim birimlerinin Őeffalık uygulamaları alanında yapılan çalışmalardan bahsedilmiştir.

3.3.2.1. Gök ve Akar' ın Araştırması

Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde yer alan genel bütçeli kuruluşların denetim faaliyetlerindeki saydamlık uygulamalarını internet sitelerini Eylül 2013-Mayıs 2014 dönemimi taramak suretiyle yapılan bir araştırmada, idarelerin vizyon ve misyonlarında Őeffalıęın bulunup bulunmadığı, denetim biriminin web sitesinin bulunup bulunmadığı, denetim raporlarının internet aracılığıyla paylaşılıp paylaşılmadığı, idare faaliyet raporu ile denetim biriminin faaliyet raporunun internet sitesinde yayınlanıp yayınlanmadığı incelenmiştir (Gök ve Akar, 2014: 58). 27' si teftiş kurulu başkanlığı olan 47 denetim biriminin incelendiği çalışmadan; vizyon ve misyon tanımlarında saydamlık kavramı geçen 11 idare olduğu, teftiş kurullarından 17' sinin bağlı olduğu idareden ayrı internet sitesinin mevcut olduğu, İdare Faaliyet Raporlarını internet sitesinde yayınlayan idare sayısının 44, denetim faaliyetleri ile ilgili icmal bilgileri genel faaliyet raporu içinde paylaşan idare sayısının 21 olduğu, denetim birimlerinin yaklaşık yarısının birim faaliyet raporlarını hiçbir Şekilde kamuoyu ile paylaşmadığı, denetim birimlerinin faaliyet raporlarını 11 idarenin paylaştığı, denetim raporlarını toplamda 6 idarenin paylaştığı; denetim raporlarını Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Adalet Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı, İç İşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunun paylaştığı anlaşılmaktadır (Gök ve Akar, 2014: 60).

Çalışmayı ekleriyle birlikte incelediğimizde; 27 teftiş kurulundan 3 teftiş kurulunun denetim raporlarını yayınladığı; 17 teftiş kurulunun bağlı olduğu idareden ayrı internet sitesinin olduğu, 4' ünün birim faaliyet raporunu yayınladığı, hiçbirinin dış denetim raporlarını internet sitesi aracılığı ile paylaşmadığı görülmektedir (Gök ve Akar, 2014: 59-61). Öte yandan raporlarını internet sitesinde paylaşan 3 teftiş kurulunun paylaştığı raporların idari ve adli soruştırma raporları olmadığını da burada ifade etmemiz gerekiyor.

Bu tespitlere göre teftiş kurullarının birim faaliyet raporlarını, denetim raporlarını ve dış denetim raporlarını yayınlama bakımından değerlendirildiğinde

şeffaflık düzeylerinin son derece düşük olduğu söylenebilir.

3.3.2.2. Uluslararası Şeffaflık Derneğinin Araştırması

Uluslararası Şeffaflık Derneğinin Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi başlıklı Nisan 2016 tarihli araştırmasında ele alınan 15 kurumdan biri de teftiş kurullarıdır. Teftiş kurullarının, diğer kurumlarda olduğu gibi kaynaklar, bağımsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik, dürüstlük mekanizmaları, önleme, eğitim ve soruşturma göstergeleri/kriterlerine göre değerlendirildiği çalışmada şeffaflık açısından 100 tam puan üzerinden yasal düzenleme noktasında 50, uygulama noktasında 25 puan, hesap verebilirlik açısından yasal düzenleme noktasında 50, uygulama noktasında 25 puan aldığı görülmektedir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 171).

Teftiş kurullarının bilgi yönetimi ile ilgili faaliyetlerini, bulgularına ve tavsiyelerine ilişkin şeffaflık mekanizmalarını düzenleyen, keza faaliyetleri ve değerlendirmelere ilişkin raporları kamuoyu ile paylaşmalarına ilişkin yasal düzenleme yapılması gerektiği belirtilen çalışmada; 20 bakanlık arasından sadece sekizinin teftiş kurulunun kendi internet sitesine sahip olduğu, internet üzerinden yayınlanan kısıtlı bilgiler ve Başbakanlık teftiş kurulu tarafından hazırlanan yıllık raporlar incelendiğinde kamuoyu ile bilgi paylaşımı konusundaki performanslarının zayıf olduğu, bir çok durumda yıllık faaliyet raporlarının kendi internet sitelerinde veya ilgili bakanlıkların internet sitelerinde yer almadığı, dolayısıyla faaliyetlerine ilişkin bilgi edinmenin ve etkinliklerini izlemenin zor olduğu ifade edilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 174-175).

Öte yandan çalışmada ifade edilen bilgilerden, hesap verebilirlik noktasında teftiş kurullarında hesap verebilirliği sağlayan özel bir sivil izleme mekanizmasının bulunmadığı, teftiş faaliyetlerine ilişkin bilgilerin toplandığı ve kamuya paylaşıldığı bir veri tabanı olmadığı, dolayısıyla uygulamada teftiş kurullarının hesap verebilirliğini değerlendirmenin güç olduğu, sivil toplum kuruluşları ile teftiş kurulları arasında işbirliğinin oldukça kısıtlı olduğu, bunların teftiş kurullarının etkinliğine ilişkin güveni zayıflattığı anlaşılmaktadır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 176).

3.3.2.3. Devlet Denetim Elemanları Derneğinin (DENETDE) “Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi” Başlıklı Projesi Kapsamında Yapılan Tespitler

Meslek taassubuna kapılmayan, kendisini de eleştirmekten ve ölçmekten kaçınmayan bir kamu denetimi sisteminin ürettiği, denetim, inceleme, araştırma ve ölçme değerlendirme rapor ve faaliyetlerinin, belli bir sistem dahilinde (temel insan hakları ve devlet sınırları korunarak) kamuoyu ile şeffaf ve açık şekilde paylaşılacağı bir sistem önerisi geliştirme temel amacını taşıyan (DENETDE, 2015: 67-68) Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından gerçekleştirilen “Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Başlıklı Proje” kapsamında kamu denetim sisteminin şeffaflık açısından durumunu tespit etmek amacıyla anket ve mülakat çalışması yapıldığı, çalıştaylar düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu çalışmalarda elde edilen bulgular aşağıda değerlendirilmiştir.

3.3.2.3.1. Proje Kapsamında Yapılan Anket Çalışması

Proje çerçevesinde 548’ i erkek ve 503’ ü kadın olmak üzere 1051 vatandaşın katılımıyla 16.10.2015-15.02.2016 tarihlerinde Ankara’ da anket çalışması yapıldığı; ankete katılanlara yöneltilen “Türkiye’ de kamu denetiminin şeffaf olduğunu düşünüyor musunuz?” sorusuna yüzde 22’lik bir kesimin kararsızım şeklinde, yüzde 23,7’lik bir kesimin kesinlikle katılmıyorum, yüzde 27,4’ lük bir kesimin katılmıyorum, yüzde 10, 8’lik bir kesinlikle katılıyorum, yüzde 15,5’lik bir kesimin katılıyorum şeklinde cevap verdiği, buna göre yüzde 51,1’lik bir kesimin kamu denetiminin mevcut halinin şeffaf olmadığını düşündükleri gözlemlenmektedir (DENETDE, 2016: 57).

“Kamu denetim raporlarının halka sunulması” hususunda görüşleri sorulan vatandaşların yüzde 81’ nin raporların halka sunulması, yüzde 19’ unun raporların halka sunulmaması yönünde görüş belirttiği; “Kamu denetim raporlarının hangi usulle halka sunulmasını istersiniz?” sorusuna katılımcıların yüzde 71’ nin web sitesi, yüzde 24’ ünün kurum, yüzde 3’ ünün e-dilekçe ve yüzde 2’ sinin diğer seçenekleri işaretleyerek görüş belirttikleri görülmektedir (DENETDE, 2016: 57). Bu verilere göre katılımcıların yüzde 81’ lik kesiminin kamu denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması yolunda görüş belirttikleri, kamu denetimi raporlarının web sitesi yoluyla açıklanması yolunda görüş belirtenlerin oranının da yüzde 71

olduğu anlaşılmaktadır. Elde edilen iki bulguyu birleştirerek söylemek gerekirse, katılımcıların büyük çoğunluğunun kamu denetim raporlarının web sitesi aracılığıyla kamuoyuna açıklanması görüşünde olduğu söylenebilir.

3.3.2.3.2. Proje Kapsamında Yapılan Mülakatlar

Proje kapsamında 36 erkek (yüzde 90) ve 4 kadın (yüzde 10) denetim elemanının iştirakiyle yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. “Kamu denetim raporlarının halka açılmasının uygun buluyor musunuz?” sorusuna hayır ya da uygun bulmuyorum biçimince cevap veren az sayıda katılımcıya mukabil, yine benzer kısalıkta evet ya da “kesinlikle uygun buluyorum” şeklinde sınırlı sayıda cevap tespit edilmiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğu kamu denetim raporlarının halka açılmasını belli şartlarda ve bazı şerhlerle uygun gördüklerini ifade etmişlerdir. Bir çok denetim elemanı prensip olarak destekledikleri denetim raporlarının halka açılması uygulamasına konu ya da sektör bazında sınırlama getirilmesi gerektiğine vurgu yapmışlardır. Örneğin iş teftiş ve vergi denetim raporlarında işyeri mahremiyetine ilişkin kısıtlar gündeme getirilmiştir. Bazı denetim raporlarında ise kişisel ve kurumsal bilgilerin mahremiyeti, güvenlik ve benzeri konularda risk doğurabilecek unsurların deşifre olmaksızın halka açıklanması önerilmiştir (DENETDE, 2016: 58-59).

Kamu denetim raporlarının halka açıklanması yöntemi olarak katılımcılar arasında internet aracılığıyla duyurma yöntemi ağır basmaktadır. Bununla birlikte yazılı ve görsel medya aracılığıyla paylaşım, yıllık raporlar gibi geleneksel yöntemler, yeni teknolojilere/akıllı telefonlara uygun programlar gibi kamusal paylaşım önerilerine yer verildiği gözlemlenmektedir. Hatta bazı katılımcılar kamu denetim raporlarının ortak platformlar üzerinden paylaşılması önerisini getirmişlerdir (DENETDE, 2016: 59-60).

Mülakatlardan elde edilen verilere göre; katılımcıların büyük çoğunluğunun konu ya da sektör bazında sınırlamalara uyulmak kaydıyla raporların açıklanması yönünde görüş belirttikleri, keza katılımcıların çoğunluğunun raporların internet üzerinden açıklanmasını tercih ettikleri anlaşılmaktadır.

3.3.2.3.3. Proje Kapsamında Düzenlenen Çalıştaylar

Proje kapsamında 3 çalıştay yapılmış, 3. çalıştay “ Denetim Hizmetlerinin Şeffaflaştırılması” başlığını taşımaktadır. İlk iki çalıştayda ortaya çıkan yönetimin şeffaflığına ilişkin tespit ve tartışma zemini üzerinden ilerlemek suretiyle denetimin şeffaflaşmasına ilişkin sınırların ve sorunların masaya yatırıldığı etkinlikte denetim hizmetlerinin örgütlenme ve yönetim süreçlerindeki şeffaflığın yanında denetim sonuçlarının ve raporlarının kiminle ne ölçüde paylaşılması gerektiği konularında yoğunlaşmıştır (DENETDE, 2016: 60).

Çalıştaylarda kamu denetim sisteminin şeffaflığına yönelik şeffaflık ihtiyacı ve talebinin birim-içi, kurum-içi, kamu yönetimi dahilindeki ve nihayet kamuoyuna dönük boyutları itibariyle incelenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Denetim konularının, türlerinin, takviminin, sürelerinin vb. birlikte belirlenmesi, denetçiler arasında görev dağılımlarının ve iş yükünün açık ve dengeli olması, denetim programlarının hazırlanmasında katılım seviyesi, denetim faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi, performansa göre ayarlamalar yapılması, ödül ve yaptırım seçeneklerinin adil ve etkili kullanımı vs. hususlar birim-içi şeffaflık noktasında gündeme gelmiştir (DENETDE, 2016: 60).

3.3.2.3.4. Bulguların Genel Olarak Değerlendirilmesi

“Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Başlıklı Proje” kapsamında yapılan anket çalışmasında ankete katılanların çoğunluğunun kamu denetiminin mevcut halinin şeffaf olmadığını düşündükleri; mülakatlardan elde edilen veriler çerçevesinde katılımcıların büyük çoğunluğunun yasal sınırlara uyulmak suretiyle raporların açıklanması gerektiği görüşünde oldukları, öte yandan raporların internet ortamında açıklanmasının baskın öneri olarak ortaya çıktığı, çalıştaylarda denetim sonuçlarının açıklanmasının yanı sıra, birim içi şeffaflık uygulamalarının da tartışıldığı anlaşılmaktadır. Çalıştaylara katılan bir denetim elamanı olarak; denetim sonuçlarının ve raporların şeffaflaştırılmasının yanı sıra denetimin yönetim sürecinin de şeffaflık uygulamaları açısından hararetle tartışıldığını söylemek mümkündür. Bu noktada; denetim yerlerinin/denetim kriterlerinin tespiti, denetim programının hazırlanması, denetim elemanlarına işlerin dağıtılması, raporların okunup değerlendirilmesi süreçlerinin tartışıldığı ve bu noktalarda yeterli düzeyde şeffaflık olmadığının

pek çok katılımcı tarafından dile getirildiği gözlemlenmiştir. Buna göre anılan proje kapsamında yapılan çalışmalarda elde edilen bulgulara göre kamu denetim birimlerinin yeterince şeffaf olmadığı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

20'nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren daha çok gündeme gelen kamu yönetiminde şeffaflık yaklaşımı, söylem bazında da olsa ortaya çıktığı gelişmiş ülkelerden dünyaya yayılmış ve zaman içerisinde kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Günümüzde artık şeffaflık düzeyinin uluslararası kuruluşların değerlendirmesi açısından altın standart olduğunu söylemek mümkündür.

Türk Kamu Yönetiminde şeffaflık bilhassa 2000' li yıllardan itibaren yoğun bir şekilde gündeme gelmiş ve özellikle mevzuat anlamında çok önemli atılımlar gerçekleşmiştir.

Bu makalede incelenen teftiş kurulu modelindeki denetim birimlerinin şeffaflık uygulamalarının, genel olarak kamu yönetiminin şeffaflık düzeyinden etkilenmemesi mümkün değildir. Zira bu denetim birimleri içinde yer aldıkları kamu yönetimi sisteminin en önemli unsurları arasında yer almaktadırlar. Bu açıdan kamu yönetiminin şeffaflık düzeyi denetim birimlerini de doğrudan etkilemektedir.

Yukarıda belirtilen çalışmalardan da görüleceği üzere, denetim birimlerinin birim faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması ve denetim raporlarının kamu oyuna duyurulması noktasında çok önemli eksiklikler bulunmaktadır. Öte yandan DENETDE tarafından gerçekleştirilen "Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Başlıklı Proje" kapsamında yürütülen çalışmalardan elde edilen bulgulara göre, ilgili kamuoyunun beklentisinin denetim birimlerinin ürettiği raporların yasal sınırlara uyulmak suretiyle internet ortamında açıklanması olduğunu söylemek mümkündür. Anılan proje kapsamında gerçekleştirilen çalıştaylarda denetimin yönetimi sürecindeki şeffaflık uygulamasındaki yetersizliklerin de tartışıldığı anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda şeffaflık düzeyinin hesap verebilirlik düzeyini doğrudan etkilediği hususu göz önünde bulundurularak, denetim birimlerinin yönetiminin

őeffalık düzeyinin yükseltilmesi için Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde tespit edilmiő olan standartların titizlikle uygulanması, kamuoyunun en çok odaklandığı raporların açıklanması noktasında ise, yasal sınırlamalar dışında kalan raporların veya raporların bölümlerinin internet ortamında kamuoyu ile paylaşılması önerilmektedir. Denetim birimlerinin yönetiminde őeffalık esas, gizlilik istisna olarak kabul edilmelidir. Bu şekilde kurgulanan denetim birimlerinin daha etkili, verimli ve tutumlu faaliyet göstereceği, içinde bulunduğu kamu yönetimi sistemine daha çok katkı yapacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Apaydın, M. (2011). Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (Hazırlayan N.F. Uygun, anlatan Mustafa Apaydın). Denetim Dergisi, Yıl 24, Sayı 116.

Atay, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi. Alfa Yayınları, İstanbul.

Bozkurt, S. (2008). Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Yasası Uygulaması. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

Çankaya, Ş. (2014). Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik. Sayıştay Dergisi, Sayı 94.

DENETDE. (2016). Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Projesi Raporu. Denetim Dergisi, Yıl 29, Sayı 131.

DENETDE. (2015). Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi. Denetim Dergisi, Yıl 28, Sayı 129.

Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. Amme İdaresi Dergisi, Sayı 2.

Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetimi. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

GÖK, M. ve Akar, S. (2014). Türkiye’ de Kamu Denetim Birimlerinde Saydamlık Uygulamalarının Genel Bütçeli Kuruluşlar Açısından Değerlendirilmesi. Business and Economics Research Journal, V. 5, N. 4.

Halıcı, İ. (2012). Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatındaki İdari Yapısı. Denetim Dergisi, Yıl 25, Sayı 117.

Kaya, E. (2006). Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Koçak, S. Y. (2010). Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 23.

Kuzey, P. (2016). Şeffaflık ve İyi Yönetişim, <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C5%9Feffaf%l%C4%B1k.pdf> (erişim tarihi 19 Şubat 2016).

Maliye Bakanlığı. (2007). İç Kontrol Standartları Tebliği, <http://www.bumko.gov.tr/TR,2010/kamu-ic-kontrol-standartlari-tebliği.html> (erişim tarihi 28 Ağustos 2017).

mrgnlşen, U. (2016). Őeffalık ve Etik Kültürün Geliştirilmesi, http://www.seffalik.org/Y_Dosyalar/DOSYA/BB7_UgurOmurgonulsen.pdf (erişim tarihi 23 Şubat 2016).

Selimoğlu, Y. (2010). Kamu Yönetiminde Yönetişimin Bir Unsuru Olarak Őeffalık ve Bilgi Edinme Hakkı: Karaman Milli Eğitim Müdürlüğünde Bir Uygulama. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.

Sezer, Y. ve Kargın, N. (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Őeffaflařma Sorunu. Türk İdare Dergisi, Sayı 436.

TDK. (2017). Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr> (erişim tarihi 19 Şubat 2016).

Uluslararası Őeffalık Derneği. (2016). Türkiye Őeffalık Sistemi Analizi, <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf> (erişim tarihi 4 Eylül 2017).

World Justice Project (2018). Rule Of Law Index 2017-2018, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (erişim tarihi 17 Şubat 2018).

World Justice Project (2016). Rule Of Law Index 2016, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (erişim tarihi 15 Aralık 2016).

Yürekli, . (2016). Gizlilikten Őeffaflıęa Kamu Yönetimi. Denetim Dergisi, Sayı 131.

Yürekli, . (2014). Türkiye' de İdari Teftiş Sistemi. Bizim Akademi Yayınları, Ankara.

