

KAMUDA DENETİM YÖNTEMLERİ (*) (Dün - Bugün -Yarın)

Kızıltan ULUKAVAK

Milli Eğitim Bakanlığımızın Saygıdeğer Müfettişleri;

Sizleri saygılarımla ve en içten duygularla selamlıyorum. Bugünkü seminer programının sabahki bölümünde birlikte olacağız. Önce kendimi tanıtmak isterim.

Safranbolu 1937 doğumluyum. Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi 1959, Hukuk Fakültesi 1967 yılı mezunuyum. 1963-70 yıllarında Tarım Bakanlığı'nda müfettiş yardımcısı ve müfettiş olarak görev yaptım. 1970-80 yılları arasında Safranbolu'da serbest avukatlık ve iki dönem bu ilçenin Belediye Başkanlığı görevinde bulundum.

12 Eylül 1980'den sonra Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na atanarak, bu Kurulda denetçi ve başdenetçi olarak görev aldım. 1989 yılından beri aynı Kurulun Hukuk Danışmanlığı görevini de deruhte ediyorum. Aynı zamanda T.C.Emekli Sandığı ve Milli Piyango İdaresi'nin denetiminde görevli başdenetçiyim.

Sayın Müfettişler, Saygıdeğer Meslektaşlarım,

1960'lı yılların Tarım Bakanlığı Müfettişi olarak Sizlere meslektaşlarım diye hitap etmemi yadırgamayacağınızı umuyorum. Ancak şunu da biliyorum ki, Sizlerin hemen tamamı öğretmenlik gibi çok kutsal bir mesleğin mensuplarınsınız; bu nedenle Sizlere Sayın Hocalarım diye de hitap etmenin kıvancı içersinde olmak istiyorum.

Çünkü, Büyük Atatürk'ün "Muallimler, yeni nesil sizin eseriniz olacaktır" sözlerindeki gerçeğe ve isabete gönülden inanmış bulunuyorum. Ayrıca, Sizlerle ilgili olarak, öğretmenlerle ilgili olarak "Öğretmen hakkı, ana baba hakkından önce gelir" özdeyişinde ifadesini bulan, toplumumuza özgü, öngörü ve değer yargılarına da yürekten katılıyorum

Bu inanç ve bilinç içersinde, bu semineriniz dolayısıyla Siz değerli meslektaşlarımla, Siz değerli Hocalarımla beraber olma olanağını tanıdıkları için Kurulunuzun Başkan Vekili Sayın Erdem'e, Başkan Yardımcısı Sayın YAŞAR'a, Seminer Yürütme Kurulunun Sayın Üyelerine ve katılmanız nedeniyle Siz değerli Bakanlık Müfettişlerine teşekkürlerimi sunuyorum.

Bu arada, Siz öğretmenlerle birlikte olmanın onurunu yaşarken, şunu da itiraf etmek istiyorum. Şu anda Sizlerin huzurunda bundan 45 yıl önceki lise öğrenciliğim sırasında, tahtaya kaldırılmış, sözlü sınav olacak bir öğrencinin kaçınılmaz heyecanını da taşıyorum.

Özelikle şu gerçeği vurgulamak isterim. Sizlere yapacağım sunuşlar, herhalde hiç bilmediğiniz konulara ilişkin olmayacaktır. Bilinenlerin, belki bir sistematik içersinde takdiminden ibaret bulunacaktır. Konuya ilişkin sunuşumu yaptıktan sonra, Sizlerle karşılıklı görüş alış verişinde bulunarak programımızı gerçekleştirmenin daha uygun olacağını düşünmekteyim.

(*) Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Denetim Hizmetleri Seminerinde yapılan konuşma - 10.02.1998

Konumuz bildiğiniz gibi, “Kamuda denetim yöntemleri ve bu yöntemlerin dünü, bugünü ve yarını”dır.

Hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, denetim hizmetleriyle görevli ve genellikle “Teftiş Kurulu” adını taşıyan birimler bulunmaktadır. Bununla beraber “Denetleme Kurulu”, “Murakabe Kurulu” ve “Kontrolörler Kurulu” gibi adlar verilen denetim organları da vardır. Bu arada, kamu yönetiminde olduğu kadar, günlük konuşmalarda da denetim, murakabe, kontrol ve teftiş gibi sözcükler çok sık kullanılır.

Türk dilinin Osmanlıca sözcük ve terimlerden arındırılması sonrasında murakabe ve murakıp yerine, denetleme ve denetçi sözcüklerinin kullanılmaya başlanmasına karşın, teftiş ve müfettiş için Türkçe karşılıklar bulunmaya çalışılmamış ve bu arada Fransızca kökenli kontrol sözcüğü de dilimize yerleşmiştir.

Bunların tanımını yapmaya çalışmadan önce, sözlük anlamlarını açıklamak daha yerinde olacaktır. Türk Dil Kurumu Sözlüğü; “arama, tarama, araştırma” anlamına gelen Arapça “Fetş” kökünden gelen “Teftiş” için de, “gözetleme” anlamında yine Arapça “Rakıb” kökünden türeme “Murakabe” için de ve Fransızca kökenli “Kontrol” için de, hep “Denetleme” sözcüğünü Türkçe karşılık olarak göstermektedir.

Bu durumda, aynı işlev ve etkinlikleri anlatmak için kullanılmalrı nedeniyle murakabe, teftiş ve kontrol etmek sözcükleri denetlemek sözcüğü ile, bu eylemleri yapan kişi anlamına gelen murakıp, müfettiş ve kontrolör sözcükleri de denetçi sözcüğü ile özdeştir. Dolayısıyla, bir kavram kargaşasına yol açmamak için teftiş, murakabe ve kontrol sözcüklerinin hepsini de ifade etmek üzere sadece “Denetleme” sözcüğünü kullanmak daha uygun olacaktır.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, denetleme sözcüğünü, “bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamanın ışığı altında, kamu denetimi için de, kamusal hizmetlerin doğruluğunu ve yöntemine uygunluğunu araştırmaya yönelik çalışmalar olduğu söylenebilir.

Ancak böyle kısa bir tanımlama yerine, öncelikle amaç ve kapsamına değinilerek kamu denetimi kavramı açıklığa kavuşturulmak suretiyle tanımlanmaya çalışılmalıdır

A- Dar ve geniş anlamda kamu denetimi :

Kamu kurum ve kuruluşları kendilerine verilen görevleri belirli ilke ve kurallara uyarak gerçekleştirmek durumundadırlar. Bu ilke ve kurallar ya bir yasa ile düzenlenmiştir; ya tüzük veya yönetmelik gibi, kısaca “mevzuat” adı verilen metinlerde yer almıştır; ya da yönerge, genelge, bildiri (tebliğ) gibi adlar altında yayınlanmış veya duyurulmuştur. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı’nın “Tebliğler Dergisi” bu amaca yöneliktir.

Bu arada, belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerin, bütçe olanakları çerçevesinde yürütülmesi, ya da önceden belirlenmiş bir plan ve programa dayalı olarak gerçekleştirilmesi öngörülmüş olabilir. Nitekim, okullarda eğitim ve öğretim hizmetlerinin bir “Müfredat Programı”na göre yürütülmesi zorunluğundan dolayıdır.

İşte tüm bu ilke, kural, plan ve program olarak belirlenmiş normlara ve standartlar uyarınca görevlilerin uygulamada bulunup bulunmadığının, ya da bu norm ve standartlardan sapmalar olup olmadığının araştırılması denetim olarak tanımlanabilir.

Ancak, bu denetimin dar anlamda bir tanımıdır. Çoğu kez bu dar anlamıyla algılanmak ve anlaşılacak istense de, denetim, çok daha geniş boyutlardaki işlevleri ve etkinlikleri içermektedir.

Mevzuatta ya da plan ve programlarda yer alan, uygulanması gereken kural, ilke, norm ve standartlar, gelişen ve değişen koşullar nedeniyle ortaya çıkan yeni gereksinimleri, zaman içinde karşılayamaz duruma düşmüş olabilir; bunların değiştirilmesinin önerilmesi de denetim hizmetlerindedir ve denetçinin görevlerindedir.

Ayrıca, denetlenen birimlerde öğretici ve yol gösterici olmak ve bu arada çeşitli yerlerdeki aynı hizmetleri yürütmekle görevli birimler arasında uygulama birliği sağlamak ve farklı uygulamaları sona erdirmek; bir başka anlatımla, "denetim yoluyla eğitim" de, bir denetim hizmetidir. Milli Eğitim Bakanlığı denetim organlarının, ilköğretim kurumlarından başlayarak bu işlevi büyük bir yetkinlikle yıllardır sürdürdükleri bilinmektedir.

Öte yandan, incelemeler sırasında veya yapılan ihbar ve şikayetler sonucunda, görevi ile ilgili olarak ve görevi sırasında bir takım yasa dışı yollara başvurarak, yasaların Ceza Hukuku açısından veya Disiplin Hukuku yönünden suç olarak kabul ettiği eylemlerde bulunanların varlığı saptandığında, idari soruşturma yaparak, yolsuzluk ve usulsüzlük olarak adlandırılan bu eylemlerin sorumluları hakkında, ilgili mercilerce yasal işlemlerin gerçekleştirilmesi için önerilerde bulunmak da denetim kapsamındadır.

Ayrıca, görevinde başarılı olanlar hakkında olumlu sicil vererek, bunların hem işe bağlılıklarını arttırmak ve hem de daha üst ve etkin görevlere getirilmelerini sağlamak amacıyla ilgili mercilere gerekli önerilerde bulunmak da denetim hizmetlerindedir.

Böylece geniş anlamda denetim, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen hizmetlerin mevzuattaki ya da plan ve programlardaki ilke ve kurallara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin belirlenmesinin yanında, bu ilke ve kuralların gerektiğinde değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması, denetlenenlere rehberlik ederek eğitici olunması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin daha etkin ve yararlı görevlerde değerlendirilmeleri için üst mercilerin bilgilendirilmesi ve suç oluşturan tutum ve davranışları olanlar hakkında soruşturmalarda bulunulması olarak tanımlanabilir.

Bu tanımlamada yer alan amaçların gerçekleştirilmesi için çok değişik yöntemler uygulanır. Bu yöntemler, denetimde başarı sağlamanın araçlarıdır. Denetimde başarı, sonuçları açısından, yönetimin de başarısını sağlayacaktır.

Yönetim ve denetimin işlevleri birbirinden farklı olsa da, bu işlevler birbirini tamamladığında, kamu kurum ve kuruluşlarının daha etkin, daha başarılı ve daha güvenilir bir yapıya kavuşacakları bir gerçektir.

B- Denetim yöntemleri :

Denetim yöntemleri; denetim konuları, denetlenenler ile denetleyenler arasındaki ilişkiler, denetlenen ve denetleyen birimlerin örgüt içersindeki konuları, denetimin yapılma zamanı, denetimin tüm işlemleri veya bazılarını içermesi, denetimden elde olunan sonuçların değerlendirilmesi ve denetim organlarının hukuki statüleri gibi farklı ölçütler esas alınarak çok çeşitli biçimlerde sınıflandırılabilir.

1- Konularına göre denetim;

- İdari denetim,
- Mali denetim,
- Teknik denetim (Mesleki denetim)

olarak üç gruba ayrılabilir. Hatta bu gruplandırmayı, hukuki denetim ile ekonomik denetimi de içerecek şekilde genişletmek de mümkündür.

Ancak, hukuksal denetimi, idari denetimin bir bölümü olarak görmek; hizmetlerin karlılık ve verimlilik ilkelerine uygunluğunun saptanmasına yönelik ekonomik denetimi de, işletmecilikle yakın ilişkisi nedeniyle mali ve teknik denetim içersine almak daha uygun olabilir. Ayrıca mali denetimin de, halen Sayıştay'ın kimi ödemeler için uyguladığı harcama öncesi "tescil ve vize" işlemlerini de içerdiğini belirtmek gerekir.

Bununla birlikte şu gerçek de özellikle vurgulanmalıdır; geçmişte olduğu gibi, günümüzde de teftiş veya denetim denilince akla hemen mali denetim gelmekte; denetimin sadece para ve para hükmündeki belgeler ve değerlerle ilişkili bir suç işlenip işlenmediğini saptamaya yönelik bir işlev olduğu sanılmaktadır.

Aslında bu anlamda bir denetim, ancak soruşturmalar için söz konusu olabilir; her denetimin salt mali bir araştırmaya kapsamı gibi bir koşul düşünülemez. Üstelik, en az mali denetim kadar önemli ve ağırlıklı olması gereken, öncelikle teknik denetim, bir başka deyimle mesleki denetim olmalıdır.

Örneğin, ilköğretim müfettişleri dahil, Milli Eğitim Bakanlığı müfettişlerince çok etkin ve yararlı boyutlarda gerçekleştirildiği bilinen ve herkesin hemen tüm öğrencilik döneminde gözlemiş bulunduğu mesleki denetimin, bir yatılı okulun döner sermaye işletmesinin hesaplarını incelemekten ibaret mali denetime göre, çok daha büyük ölçeklerde değer ve önem taşıdığına özellikle işaret olunmalıdır.

Çünkü, eğitim ve öğretim hizmetlerinin, örneğin pedagoji biliminin gerekleri bilinmeden, ya da göz ardı edilerek yürütülmesinden kaynaklanan zarar, mali denetimdeki gibi, kağıt üstünde rakamsal olarak, somut biçimde görünmese de, gelecek zamanlara ve gelecek kuşaklara kadar uzanacak ve para ile ölçülemeyecek boyutlarda olabilir. Bu nedenlerle teknik ya da özel mesleki hizmetlerle yükümlü kamu kurumları için, teknik denetim olarak da adlandırılan mesleki denetimin önemi yadsınamaz.

2- Denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkiye göre denetim;

- Hiyerarşik denetim,
- Denetim görevlilerinin denetimi

olarak ikiye ayrılabilir. Hiyerarşik denetimde astların, hiyerarşik üstleri tarafından denetimi söz konusudur. Örneğin, bir okul müdürünün, aynı okulda görevli bir öğretmeni denetimi hiyerarşik denetimdir. Denetim görevlilerince yapılan denetim ise, denetim birimlerindeki müfettiş, denetçi, denetmen, kontrolör ünvanını taşıyanlarca gerçekleştirilir.

Hiyerarşik denetim, sürekli bir denetim biçimidir; hiyerarşik üst, astlarının tüm eylem ve işlemlerini sürekli gözetlemek ve denetlemek durumundadır. Hiyerarşik üst aynı zamanda, astlarının hem disiplin ve hem de sicil amiridir. Eski adıyla tezkiye varakası denilen "sicil raporları"nın, hiyerarşik denetimle ulaşılan verilere göre düzenlenmesi gerekir.

Denetimin sadece hiyerarşik üstler tarafından yapılması, ayrıca Teftiş Kurulu ya da Denetleme Kurulu gibi organlara; müfettiş, denetçi gibi görevlilere gerek bulunmadığına ilişkin görüşler ileri sürülmektedir. Ancak, sürekli bir arada bulunmaktan kaynaklanan yakınlıkların veya çekişmelerin, hiyerarşik üstlerin, astlarına karşı her zaman için objektif değil, zaman zaman da olsa subjektif tutum ve davranışlar gösterebilme olasılığının varlığı, tek başına hiyerarşik denetimle yetinmenin, denetimden beklenen

amaçların sağlıklı olarak gerçekleşmesine engel olacağını kabul zorunluğunu ortaya çıkarmaktadır.

3- Denetlenen ve denetleyen birimlerin örgüt içersindeki konumlarına göre denetim;

- İç denetim,
- Dış denetim

olmak üzere iki farklı yöntemle gerçekleştirilir. İç denetim aynı kuruluşun örgütsel yapısı içersinde, bir başka anlatımla aynı tüzel kişilik bünyesinde yer alan denetim birimince; dış denetim ise denetlenen kuruluş dışından bir denetim organınca gerçekleştirilir.

İç denetimde, denetlenen kuruluş ile denetim birimi aynı üst yöneticiye bağlıdır, dış denetimde ise böyle bir bağlılık değil, aksine denetim organının denetlenen kuruluştan bağımsızlığı ana ilkedir.

Döner sermayeli bir okul saymanlığının Milli Eğitim Bakanlığı müfettişleri tarafından denetimi halinde iç denetim, Sayıştay`ca denetlenmesi halinde ise dış denetim söz konusu olur. Çünkü, Sayıştay`ın, o okulun bağlı olduğu, Bakanlıkla yönetsel ve hiyerarşik bir bağlantısı yoktur.

4- Belirli bir zamanda veya gerektiğinde yapılmasına göre denetim;

- Olağan denetim,
- Olağandışı denetim

olarak adlandırılabilir. Olağan denetim, kuruluşların iş ve işlemlerinin periyodik aralıklarla, örneğin her yıl, ya da 2-3 yılda bir denetlenmesidir. "Normal teftiş" olarak da adlandırılan olağan denetim yönteminde, yönetimin tüm işlemlerinin denetim süzgecinden geçirilmesi suretiyle, varsa norm ve kural dışı işlemlerin açığa çıkartılması, ilke ve kuralların ya da plan ve programların günün gereksinimlerine olan uyumunun belirlenmesi, denetlenenlerin sicil raporlarının düzenlenmesi ve denetlenen birimle ilgili olarak üst mercilere öneriler sunulması amaçlanır.

Olağandışı denetim, belirli ve özel bir konunun incelenmesi veya bir ihbar ve şikayetin doğruluğunun araştırılması ve gerekiyorsa sorumlular hakkında yasal işlem yapılması amacına yöneliktir. Tüm soruşturmalar, olağandışı bir denetim yoludur.

Olağan dışı denetim, yani soruşturmalar da, ceza hukuku açısından veya disiplin hukuku yönünden yürütülen soruşturmalar olmak üzere iki ayrı yönetime göre gerçekleştirilir.

Ceza hukukuna göre yapılan soruşturmalarda, ilgililerin T.Ceza Kanunu ya da ceza hükümleri içeren başka bir kanuna göre, örneğin 237 sayılı Taşit Kanununa göre suç oluşturan bir işleminin veya eyleminin varlığı söz konusudur. Disiplin hukuku yönünden yapılan soruşturmalarda ise, personel kanun ve yönetmeliklerinde yapılması öngörülmesine karşın yapılmayan, ya da yasaklanmış bulunan ve bu nedenle idari nitelikte suç olarak tanımlanabilecek tutum ve davranışlar kovuşturulur ve ilgililer hakkında disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından, eyleme uyan disiplin cezaları verilir.

Ceza hukuku açısından suç oluşturan işlem veya eylem, görev sırasında ya da görevle ilgili olarak gerçekleşmişse, bu takdirde Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükümleri uyarınca soruşturma yürütülür; ilgilinin görev yerine, atanma usulüne ve hukuki statüsüne göre ilçe ve il idare kurulları, ya da Danıştay tarafından yargılanmasının gerektiğine veya gerekmediğine ilişkin karar verilir; aksi takdirde, yani görev

sırasında işlenmiş veya görevle ilgisi bulunan bir suç söz konusu değilse , genel hükümler uygulanır.

Ancak, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında bir suç işlendiğinde, örneğin zimmet, irtikap, rüşvet, ihaleye fesat karıştırma gibi suçlar söz konusu olduğunda da, Memurin Muhakemat Kanununda öngörülen yöntemlere göre değil, genel hükümlere göre soruşturmalar yürütülür.

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunda öngörülen soruşturma yöntemleri, sadece genel ve katma bütçeli idareler ile özel idare ve belediyelerde görevli olan memurlar hakkında yapılacak soruşturmalarda uygulanır. Kısaca KİT olarak adlandırılan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde görevli bulunanların suç oluşturan eylemleri nedeniyle soruşturmalar genel hükümlere göre yürütülür. Ancak, bu kuruluşların Genel Müdürleri ile yönetim kurulu üyelerinin işledikleri suçlara ilişkin soruşturma başlatılabilmesi için, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca ilgili Bakanın onayı da gerekmektedir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşları için, asıl olan olağan denetimdir; olağandışı denetim istisnadır .Bir başka anlatımla, olağan denetim yararlı ve etkili bir biçimde yapıldığı ölçüde olağandışı denetime, yani soruşturmalara gerek kalmayacaktır. Çünkü, suç oluşturan işlem ve eylemlerin saptanması halinde, sorumlular hakkında yasal yollara başvurulacağına bilinmekte olması, olağan denetime kötü niyetliler açısından “caydırıcı” bir işlev kazandırmaktadır.

Bu nedenle, yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin, genellikle olağan denetimin hiç yapılmamasından ya da yaptırılmamasından veya üstünkörü yapılmasından kaynaklandığı söylenebilir.

5- Denetim, yapılan işlemlerin tamamını veya bir kısmını kapsamamasına göre;

- Puantaj suretiyle denetim,
- Sondaj suretiyle denetim

olarak gruplandırılabilir. Puantaj suretiyle denetimde, atlanmaksızın tüm işlemler incelenir. Sondaj suretiyle yapılan denetimde ise, rastgele seçilen bir kısım işlemin denetimi ve denetim sonucunda ulaşılan verilere göre, gerektiğinde denetimin kapsamının genişletilmesi kuralı uygulanır.

6- Elde olunan sonuçların değerlendirilmesi yönünden denetim;

- Klasik denetim,
- Etkinlik denetimi

olarak iki ayrı grupta toplanabilir. Klasik denetimde, denetlenen kuruluşun tüm hizmetlerinin yürürlükteki norm ve kurallara uygunluğunun araştırılması amaçlanır. Yapılan işlem ve eylemler, önceden belirlenmiş kurallara, ya da üst mercilerin direktiflerine uygun ise denetlenenlere bir eleştiri yöneltmez.

Etkinlik denetiminde ise, ekonomik amaçlar güdülür; kamu kaynaklarının en verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı veya önceden saptanan program hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı araştırılır. “Performans denetimi”, “verimlilik-tutumluluk denetimi” ve “maliyete göre etkinlik denetimi” olarak da adlandırılan bu denetim modelinde, kamu hizmetlerinin hem niceliği ve hem niteliği değerlendirme ve tartışma konusu yapılır.

7- Denetim organlarının hukuksal statülerine göre de denetim;

- Yasama denetimi,
- Yargı denetimi,
- Yürütmeye bağlı denetim birimlerinin denetimi

olarak üç ayrı gruba ayrılabilir. Bu üç denetim modelinde de yürütme organına, yani idareye bağlı kuruluşlar denetlenir. Yasama ve yargı organları ise, kendi kendilerini denetleyecek bir hukuki yapılanma içersindedirler..

Yasamanın, yürütmeyi denetimi, ya doğrudan doğruya TBMM tarafından yapılır veya TBMM adına özel denetim organlarınca gerçekleştirilir. Anayasada Hükümete yönelik olarak sözlü ve yazılı soru, gensoru, Meclis soruşturması adı altında öngörülen denetim biçimleri, yasama organınca doğrudan doğruya gerçekleştirilen denetim yollarıdır. TBMM'ne sunulan yeni mali yıla ait bütçenin reddedilmesi, teamüle göre Hükümetin istifasına yol açacağı için, TBMM'ndeki bütçe görüşmeleri de bir başka denetim yoludur.

TBMM adına yapılan denetim ise, Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilir. Sayıştay genel ve katma bütçeli idareler ile, yasalarında Sayıştay denetimine tabi oldukları belirtilen kuruluşların gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemleri hakkında, beraat ve tazmin kararı vererek, kesin hükme bağlamak yetkisine sahiptir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da, kamu iktisadi teşebbüsleri ile sosyal güvenlik kuruluşlarını ve yasalarında Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi buldukları yazılı kurumları ile kimi fonları, 72 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Anayasanın 165. maddesi uyarınca yürürlüğe konulan 3346 sayılı Kanun uyarınca denetlemekte; denetim sonuçlarına ilişkin olarak düzenlediği raporlar, TBMM KİT Komisyonu müzakerelerinde, denetim kapsamındaki kuruluşların yöneticilerinin aklanmasına veya aklanmamasına esas olacak bilgileri ve verileri içermektedir.

Yürütmenin, yargı yoluyla denetimine gelince, bağımsız ve tarafsız mahkemelerce gerçekleştirilen bu denetimin, Anayasa yargısı ve idari yargı olmak üzere iki yolu vardır.

Anayasa Mahkemesinin görev alanına giren anayasa yargısı, kanunlar ile kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas yönünden uygunluğunun denetimine ilişkindir. Anayasa Mahkemesi aynı zamanda "Yüce Divan" sıfat ve yetkisiyle. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile yüksek dereceli yargı organlarının başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yargılamak yetkisiyle de donatılmıştır.

İdari yargı ise; idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve bunların verdiği kararların temyiz mercii olan Danıştay tarafından gerçekleştirilir. Anayasanın 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olup, idari yargı denetimi ilke olarak, idari eylem ve işlemin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır; eylem ve işlemin yerindeliğini kapsamamaktadır.

"İdari denetim" olarak da adlandırılan, yürütmeye bağlı denetim birimlerince yürütülen denetime gelince, Cumhurbaşkanlığına, Başbakanlığa, Bakanlıklara ve tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeli kurum ve kuruluşlara bağlı olarak, bu kuruluşların örgüt yapısı içersinde yer alan Teftiş veya Denetleme Kurullarınca gerçekleştirilen bu denetim, çok yaygın ve sürekli bir uygulama alanına sahiptir. Ayrıca kimi bakanlıklarda Teftiş Kurulu dışında, farklı görev ve yetkilerle donatılmış, başka adlar taşıyan denetim birimleri de bulunmaktadır.

C- Denetim yöntemlerinin dün, bugün ve yarını :

Denetim yöntemlerinin dün, bugün ve yarını konusunda kronolojik olarak şöyle bir dönemsel ayrıma gidilebilir. 1961 Anayasasının yürürlüğünden önceki döneme dün; 1961 ve 1982 Anayasalarının yürürlükte bulunduğu döneme bugün ve gelecek günlere egemen olması beklenen denetim anlayışına da denetimin yarını denebilir.

1961 Anayasasının yürürlük tarihinin bir dönemeç olarak kabul edilerek dünün bitiş, bugünün başlangıç noktası olarak düşünülmesi, ilk kez 1961`de "Hukukun üstünlüğü" ve "Hukuk Devleti" ilkelerinin ve idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu kuralının Anayasada yer almasındandır. 1982 Anayasasında da yinelenen bu ilke ve kurallar sonrasında yargı denetimi, Türk kamu yönetiminde büyük bir önem ve ağırlık kazanmıştır.

1- Yargı denetimindeki genişlik ve etkinlik

Yargı denetimi, bugün dünden farklı olarak, sadece idari yargı mercii kararlarıyla değil, Anayasa Mahkemesince gerçekleştirilen Anayasa yargısı yoluyla yasama organı tasarruflarını da kapsayan yeni bir boyut ve genişlik kazanmıştır.

1961 Anayasasından önce de, idari yargı organı olarak Danıştay görevli olmasına ve Danıştay`ın Şurayı Devlet adıyla kuruluşu, Tanzimat sonrası 1868 yıllarına kadar gerilere uzanmasına rağmen, Osmanlı dönemi bir tarafa, 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu Cumhuriyet döneminde de bazı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması ve bu arada idari mercilere "görülen lüzum üzerine" işlemde bulunma yetkisinin tanınması, bugünden farklı olarak geçmişte yargı denetiminin etkinliğinden bahsetmeye olanak vermemekteydi. Buna karşılık, idari makamlar 1961 Anayasasının yürürlük tarihinden itibaren bugün, yargı denetimi sonrasında verilen kararlara mutlaka uymak zorundadırlar. Bu zorunluluk, aynı zamanda öngörülen yaptırımlarla güvence altına da alınmış bulunmaktadır.

2- İdari denetim kuralları

Yargı denetiminin kazanmış bulunduğu bugünkü etkinlikten, ne yazıkki idari denetim yoksun bulunmaktadır. Dün de bugün de, yürütme organına bağlı denetim birimlerince yapılan idari denetimin sonuçlarına göre işlem ve eylemlerde bulunup bulunmamak konusunda, idari makamların takdir hakkına sahip oldukları kabullenilmiştir.

İdari denetim organlarınca, bir başka anlatımla müfettiş, denetçi veya kontrolör ünvanlı denetim görevlilerince yapılan denetimin etkinliği, dün de bugün de, adına denetim yapılan üst yöneticinin kişisel denetim anlayışından kaynaklanan, denetime olan ilgi ve saygısıyla sınırlıdır.

Oysaki, denetim görevlisi, üst yöneticinin gözüdür, kulağıdır. İnsanın duyu organları aracılığıyla algıladıkları nasıl görüş ve davranışlarına yön vermekte ise, denetim görevlilerinin ilettikleri görüş ve öneriler de, aynı şekilde üst yöneticinin görüş ve kararlarının oluşmasında aynı düzeyde etken olmalıdır. Akıllı yönetici, denetim sonuçlarından yararlanmasını bilir. Denetim sonuçlarına önem ve değer vermek, yöneticiyi başarıya götürür.

Hukuka saygılı yönetici, deneticiden yapacağı işleme dayanak olacak, gerekçe oluşturacak bir rapor istemez, beklemez. Denetçi de, ısmarlama rapor düzenlemeyecek kadar kişilik sahibi olmak durumundadır; üst yöneticinin gözü kulağı olmak dışında, maşası olmak gibi bir işlevi üstlenmemelidir.

Bu gerçekler, denetim yöntemlerinin dün için de, bugün için de geçerli olan ve yarın da geçerli olmaya devam edecek, olmazsa olmaz ilke ve koşullarındandır. Ancak bu ilke ve kuralların işlerliği, denetçilerin görevlerinde güvence sahibi bulunmalarıyla yakından ilgilidir.

İdari denetimle ilgili bir başka değişmez kural da şudur: Denetim sonucunda denetçinin ulaştığı görüş ve kanaati, önce denetim organının başkanı, sonra üst yönetici değerlendirmek durumundadır. Başkanın ya da üst yöneticinin farklı görüşte olduğu veya eksik ya da hatalı bulunduğu hususlarda, başkanının veya üst yöneticinin görüşleri doğrultusunda, denetçi görüş ve önerilerini değiştirmeye zorlanamaz. Bu takdirde yapılacak işlem, gerek görülüyorsa, daha kıdemli olmak koşuluyla, bir başka denetçiye aynı konunun incelttirilmesidir.

İdari denetime egemen olması gereken anlayışta olduğu kadar, bu denetimin etkinliğinde de dünden bugüne büyük bir fark olmamakla beraber, dünden farklı olarak bugün, dış denetim organları olarak tanımlanabilecek statüde, yeni yeni idari denetim birimleri oluşturulmuş bulunmaktadır. 1982 Anayasasında yer alan Devlet Denetleme Kurulu ile 3056 Sayılı Kanunla, 1984 yılında kurulan Başbakanlık Teftiş Kurulu söz konusu yeni denetim organlarındandır.

- Devlet Denetleme Kurulu

Başbakanlık veya yarı başkanlık sisteminin değil, parlamenter demokratik sistemin uygulandığı ve Anayasasında, Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olmakla beraber, sorumsuzluğu ilkesinin benimsendiği ve Hükümetlerin sadece parlamentoya karşı sorumluluklarının söz konusu olduğu bir ülkede, Cumhurbaşkanına bağlı bir denetim biriminin varlığı ve gerekliliği tartışma konusudur. Tartışmalar, Cumhurbaşkanlığına Kurulun hazırladığı raporların Başbakanlığa gönderilmesinden ve raporlarda yer alan görüş ve önerilere uyulmasının, Hükümetlerin karar ve anlayışları ile bağımlı kalmasından kaynaklanmaktadır.

- Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlık Teftiş Kurulu ise, Başbakan adına tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, iş ve işveren kuruluşlarında denetim yetkisiyle donatılmış ve aynı zamanda tüm bu kuruluşlardaki denetim birimlerinin yetkilerine de sahip kılınmıştır. Bakanlıklar dışında, Başbakanlıkta da bir denetim organının oluşturulması, son 10-15 yıl içinde kurulan Hükümetlerde Devlet Bakanlıkları sayısının artmasına paralel olarak, eskiden çeşitli bakanlıklara bağlı KİT'ler dahil, bir kısım kurum ve kuruluşların Başbakanlığa bağlanarak, bunların Devlet Bakanlıklarıyla ilgilendirilmeleriyle yakından ilişkilidir.

Ancak, Başbakanlığa bağlı kuruluşlar dışında, Başbakanlık Teftiş Kurulunun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetimiyle de yetkili kılınması, Bakanlara ait sorumluluk alanlarına ve yetkilere Başbakanın bir anlamda müdahale etmesi gibi bir tartışmaya yol açabilmektedir.

Bununla beraber, 1982 Anayasası uyarınca her bakanın, Başbakana karşı sorumlu olmasının ve Başbakanın, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetlemekle yükümlü bulunmasının, söz konusu müdahaleyi haklı ve gerekli kılabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu arada, Başbakanın bir süre önceki Susurluk kazasından sonra ülke gündemini sürekli işgal eden olayların, kendine bağlı bir denetim organınca incelenmesi zorunluğunu duyması da, anılan denetim birimine olan gereksinimin bir başka kanıtı olmaktadır.

3- Denetimde denetleyen-denetlenen ilişkileri

Dünden farklı olarak bugün, denetleyen-denetlenen ilişkilerinde olumlu yönde gelişmeler olduğunu da, bu arada belirtmek gerekir. Eskinin korkulan, korkutan, somurtkan ve bir kahve ikramını dahi kabul etmeyen denetçilerine, günümüzde sadece tiyatro sahnelerinde karikatürize edilen müfettiş tiplmelerinde rastlanmaktadır. Denetime ve hatta soruşturmaya geldiği yerde, örf adet gereği ikram edilen bir fincan kahve karşılığında denetçinin satın alınabileceği olasılığından bahsetmek, günümüzde artık gülünç olmaktadır.

Denetimde dün de, bugün de geçerli ve yarın için de asla göz ardı edilmemesi gereken ana ilke, denetleyenlerin, denetlenenler hakkında peşin bir görüş sahibi olmamaları, ön yargılı yaklaşımlarda bulunmamalarıdır. Eleştirmek için denetim yapılmamalıdır; denetimin amacı takdir değildir; gerektiğinde takdir etmekte hasis davranılmamalıdır. Denetçi, suç ve suçlu yaratmamalıdır; suç ve suçlu varsa bunu belgelendirerek, kanıtlayarak görevini yapmalıdır; çok bilinen deyimle “dana altında buzağı aramaya” kalkışılmamalıdır.

Çağdaş anlayış, denetimin denetlenen-denetleyen arasında oluşturulacak uygar ilişkiler içersinde yürütülmesidir. Günümüz denetçisi, herhangi bir işlemle ilgili denetlenene bir eleştiri yöneltmeden önce, kendini denetlenen yerine koyarak, aynı koşullarda nasıl davranacağı sorusuna yanıt aramak ve verdiği yanıtı göre bir yargıya ulaşmak durumundadır. Yürürlükteki kuralların takdir hakkı tanıdığı konularda ise, bu hakkın kamusal ve kurumsal amaç ve çıkarlara uygunluğu saptanmalıdır.

Mutlaka bir kusur bulma anlayışının anlamsızlığının anlaşılmasının etkisiyle de olsa gerek, dünden farklı olarak günümüzde puantaj suretiyle denetim yöntemi yerine, sondaj suretiyle denetim yönteminin ağırlık ve yaygınlık kazandığı da gözlenmektedir. Ancak yasama organı adına genel ve katma bütçeli idarelerin hesaplarını inceleyen Sayıştay, halen sarf evrakının tamamını denetleme yöntemini devam ettirmektedir.

Puantaj suretiyle denetim, herkesin potansiyel bir suçlu olabileceği ve mutlaka suç oluşturan bir eyleminin, ya da hiç değilse bir usulsüzlüğünün bulunabileceği ve bunları saptayarak, sorumluları hakkında yasal işlemin yapılmasının gerekeceği anlayışının ürünü olarak kabul edilebilir. Bu nedenle puantaj suretiyle denetimin, zaman kaybının yanı sıra bir bakıma denetçiyi, özel olarak suç ve suçlu arayan bir konuma düşürdüğü de bir vakıadır.

Oysaki denetçi ne bir dedektif ve ne de bir hafiyedir; asıl olan her kamu görevlisinin iyi niyetli oluşu ve dürüstlüğüdür. Ancak, ard niyet, ya da kötü amaç izlenimi veren en küçük bir bilgi ve bulguya ulaşıldığında veya böyle bir duyum alındığında inceleme ve araştırmaları yoğunlaştırmak; denetim sondaj suretiyle yapılıyorsa, puantaj suretiyle denetime dönmektir.

Ayrıca önemli olan, suçu ve suçluluğu saptananlara ait dosyaların, süratle yargı mercilerine, yahut disiplin amir veya mercilerine intikali sağlanarak, gerekli yaptırımların uygulanmasının sağlanmasıdır. Denetimin etkinliği ve denetimden beklenen “caydırıcılık” işlevi, ancak böyle gerçekleştirilebilir. Yapanın, yaptığı yanına kar bırakılmamalıdır.

Öte yandan, hemen hemen tüm denetim organlarında geçmişte ve yakın tarihlere gelinceye kadar günümüzde, bir “teftiş programı” veya “turne programı” adı altında her yıl hazırlanan programlar uyarınca periyodik olarak olağan denetimler, bir başka deyimle “normal teftiş”ler yürütülmekteyken, son yıllarda kimi denetim organlarında söz konusu uygulamanın terkedildiği görülmektedir.

Bu uygulamaya, çok sayıda soruşturma ile meşgul olunulması nedeniyle normal denetimlere zaman kalmaması veya yolluk ödeneğinin çok yetersiz olması gerekçe gösterilmektedir. Ancak, denetim organlarını, soruşturma birimi haline dönüştüren bu uygulamayla, denetimden beklenen amaçlara ulaşmaktan vazgeçildiği ve kamu kurumlarının denetim işlevinin yararlarından yoksun bırakıldığı da bir gerçektir.

Hele, yolluk ödeneğinin yetersizliği neden gösterilerek, denetçinin öğretici ve yol gösterici olmak, ülke düzeyinde uygulama birliği sağlamak, önceden belirlenen ilke ve kurallarda, günün değişen koşullarına uyumsuzluk varsa, üst mercilere önerilerde bulunmak gibi işlevlerini gerçekleştirememesinden kaynaklanacak olumsuzlukların, denetçilere ödenecek yolluklardan çok daha yüksek boyutlarda zararlara yol açacağı da göz ardı edilmektedir. Bu nedenlerle, denetçinin müfettiş olarak bilinen niteliği korunmalı, O'nu eski deyimle sadece "muhakkik" kimliği ile görme ve görevlendirme anlayışı terk edilmelidir.

4- Gelecekte uygulanması beklenen denetim yöntemleri

Dünün ve bugünün denetim anlayışı ve yöntemleri ile ilgili değerlendirmelerden sonra, yarının denetim yöntemleri nasıl olacaktır sorusuna da yanıt aranmalıdır. Gelecekte, denetimde bilgisayar olanaklarından çok geniş bir biçimde yararlanılacağı, kamuoyu denetiminin çok daha etkin olacağı, verimlilik-etkinlik denetiminin ön plana çıkacağı ve Ombudsman denetim yönteminin de uygulanacağı söz konusu edilmektedir.

- Bilgisayarlı denetim

Her şeyden önce dünden ve bugünden farklı olarak, çok yakın bir gelecekte, denetimin ve özellikle mali denetimin, bilgisayar aracılığıyla gerçekleştirileceğine özellikle değinmek gerekmektedir. Bilindiği üzere, bilgisayar teknolojisinden, insan yaşamının tüm alanlarında yararlanma dönemine girilmiştir. Günümüzde sadece özel sektör kuruluşları değil, kamu kurum ve kuruluşları da, hiç değilse personel hareketleri ile muhasebe işlemlerini bilgisayar ortamında yürütmektedir.

Bu işlemlerin denetiminin de, işlemlerin yapıldığı yerlere gidilmeden, bir merkezle bağlantıları sağlanarak denetlenebileceği ve bunu mümkün kılacak teknolojik olanaklara kolaylıkla ulaşılacağı söylenilmektedir. Zaman ve emekten büyük ölçüde tasarruf sağlayacak böyle bir uygulamanın, aynı zamanda denetime kolaylık kadar, etkinlik kazandıracağı da kuşkusuzdur.

- Kamuoyu denetimi

Geleceğe dönük olarak, şu gerçeğin altı özellikle çizilmelidir. Dünden farklı olarak günümüzde çok etkili bir kamuoyu denetimi vardır ve bu denetimin gelecekte çok daha yaygın ve etkin boyutlar kazanacağını söylemek bir kehanet sayılmamalıdır.

Kamuoyu denetiminin etkinliğinde, kitle haberleşme araçları olan yazılı ve görsel yayın organları ile oda, dernek, sendika gibi meslek kuruluşlarının, toplumu ilgilendiren olaylara karşı gösterdikleri tepkinin yanı sıra, toplumun eğitim düzeyi de büyük önem taşır.

Toplumlarda ve özellikle demokratik rejimle yönetilen ülkelerde yürütme ve yasama organları, düşünce ve basın-yayın özgürlüklerinden yararlanılarak, kamuoyunun hem yönlendirici etkisi ve hem de denetimi altındadır. Kamuoyu denetimi ve bunun sonucu belirlenen kamuoyu eğilimleri, çoğu kez yasama, yargı ve yürütmeye bağlı denetim mekanizmalarının da, bir an önce harekete geçmesini sağlamaktadır.

3 Kasım 1996'daki trafik kazasından sonra, bir buçuk yıldır Türkiye'de Susurluk'un konuşulması ve Susurluk dosyasının gündemden düşmemesi, kamuoyu denetiminin etkinliği ile yakından ilişkilidir.

. Yine son günlerde, yasama dokunulmazlığının sürekli gündeme tutulması ve sınırlarının daraltılması için Anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesine çalışılması, yolsuzluk ve usulsüzlüklere duyarlı kamuoyu denetiminin sonucudur. Aynı duyarlılığın kamu görevlileri için de bir tür dokunulmazlık sağlayan Memurin Muhakematı Kanunu açısından da söz konusu olduğunu ve yakın gelecekte bu kanuna dayalı soruşturma yöntemlerinden de vazgeçileceğini söylemek mümkündür.

- Verimlilik-etkinlik denetimi

Bu arada, gelecek günlerde kamuoyu, sadece yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı duyarlı olmakla kalmayacak, bu duyarlılığını hiç kuşku yok korumakla beraber, kamu kurum ve kuruluşlarının verimlilik ve etkinliklerini de, sürekli olarak denetim alanı içersinde bulunduracaktır.

Nitekim son zamanda "etkinlik-verimlilik-tutumluluk denetimi", ya da sadece "performans denetimi" olarak da adlandırılan "etkinlik denetimi"nin, çok eski tarihlerden beri klasik denetim yöntemlerini uygulayan denetim organlarınca da benimsendiği gözlenmektedir.

Gerçekten,1862 yılında Sultan Abdülaziz'in bir Hattı Hümayunu ile Divan-ı Ali-i Muhasebe adıyla kurulan, daha sonra Divan-ı Muhasebat olarak da adlandırılan ve Cumhuriyet döneminde genel ve katma bütçeli idarelerin hesaplarını ve mallarını, TBMM adına puantaj yöntemiyle denetlemekle yükümlü Sayıştay, 832 sayılı kuruluş kanununa 26.6.1996 tarih ve 4149 sayılı kanunla eklediği Ek 10. madde ile, performans denetimini de görev alanı içersine almıştır.

"Verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi" başlıklı sözkonusu Ek Madde 10`da aynen;

"Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur."

hükmü yer almaktadır.

Böylece kurulduğundan bu yana klasik denetim modelini uygulamak, yani harcamaların yürürlükteki hukuk kuralları ile olan uyumunu denetlemekle ve belirli bir kısım ödemelere de harcama öncesinde vize vermekle yetinen Sayıştay, denetiminde bulunan bir kuruluşa sağlanan kaynakların verimli, etken, tutumlu ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını araştırmayı da denetim alanına almış bulunmaktadır.

Sayıştay`ın, kanunda yer alan deyimle, verimlilik-etkinlik değerlendirmesi adı verilen bu yeni denetim yöntemi, bilinilebildiği kadarıyla somut örnekleriyle henüz uygulamaya intikal etmemiş olmakla beraber, bu denetim yöntemini, diğer denetim organlarının da gelecekte benimsemeleri ve uygulamaya başlamaları beklenir.

Ancak, şu gerçeği de bu arada özellikle vurgulamak gerekir ki, 1961 Anayasası ile beş yıllık kalkınma planı uygulamasına geçilmesini takiben, kimi kuruluşlardaki denetim birimleri, denetledikleri kuruluş faaliyetlerinin plan ve program hedeflerine ulaşmadaki başarısını veya bu hedeflerden sapma oranlarını araştırmayı, denetim programlarına almışlardır. Hiç değilse teknik denetimlerini, plan ve program uygulamaları üzerinde yoğunlaştırma yoluna gitmişlerdir.

Bununla beraber etkinlik denetimi dahil, hangi denetim yöntemi uygulanırsa uygulansın, denetim sonucunda elde olunan verilerin sağlıklı bir biçimde değerlendirilmesi yapılmadıkça ve idari merciler bu verilerin ışığında gerekli işlemleri gerçekleştirip, gerekli önlemleri almadıkça denetimden beklenen amaca ulaşamayacağı da bir gerçektir.

Örneğin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, “ekonomik denetim” adını verdiği ve performans denetimi de denilen etkinlik denetimini, uzun yıllardır uygulamakta; ancak denetim sonuçları ilgili mercilerce gerektiği gibi değerlendirilmediğinden, çoğu kez denetimden amaçlanan hedeflere ulaşamamaktadır.

Ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemekle görevli Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun, TBMM KİT Komisyonu'na sunduğu, denetlenen kuruluş yöneticilerinin aklanmasına veya aklanmamasına esas olacak raporlar, hem “auditing” de denilen mali denetim sonuçlarını, yani bilanço ve sonuç hesapları ile mali analizleri ve hem de kuruluşun alım, üretim, satış, pazarlama ve stoklama gibi tüm ekonomik faaliyetlerinin, karlılık ve verimlilik ilkeleri açısından ne ölçüde başarılı olduğuna ilişkin verileri içermektedir.

Ancak, raporlarda yer alan bu veriler ile işletmeciliğe ilişkin çeşitli öneri ve tavsiyeler, değerlendirilmek üzere sunulduğu yasama organındaki ilgili komisyonun kararıyla kesinleşmekte ve dolayısıyla Yüksek Denetleme Kurulu'nun etkinliği, siyasal kimliği ağır basan bir komisyonun görüş ve anlayışıyla sınırlı kalmaktadır.

Yürütme organı içersinde yer alan, diğer tüm denetim birimlerinin etkinliklerinin de, benzer nedenlerle ve üst yöneticinin görüş ve takdirleriyle sınırlı olduğu bilinmektedir. Teftiş Kurullarının tüzük ve yönetmeliklerine, müfettişlere mesleki güvence sağlamaya yönelik olarak son yıllarda, çok zorunlu ve isabetli yeni hükümler konulmuştur. Ancak bunlarla yetinilmemeli; söz konusu denetim birimlerinin de, yargı mercileri gibi olmasa da, denetimden beklenen sonuçlara güvenle ulaşılması amacıyla, Sayıştay'a yakın bir statüde bağımsızlığa, özerkliğe ve dolayısıyla etkinliğe kavuşturulmalarını sağlayıcı yeni düzenlemeler bir an önce gerçekleştirilmelidir.

Nitekim, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun özerk bir yapıya kavuşturulması ve Başbakanlık'tan ayrılarak TBMM Başkanlığı'na bağlanması amacıyla son günlerde hazırlanarak TBMM'ne sunulmuş bulunan yasa tasarısı da böyle bir gereksinimin sonucudur.

- Ombudsman denetimi

Yarın için, gelecek için bir başka denetim yönteminin de, son yıllarda çok sözü edilen “OMBUDSMAN” denetimi olacağı söylenmektedir. Batı ülkelerinde uygulama alanı bulan Ombudsman kurumunda denetim, “kamu hakemi veya denetçisi” niteliğinde kimlik ve işlev sahibi, güvenilir bir kişi tarafından gerçekleştirilmektedir .

Ombudsman denetimiyle ilgili olarak Devlet Denetleme Kurulu'nda çalışmalar yapıldığı duyulmakta; Başbakanlık'ta da, insan haklarından sorumlu Devlet Bakanlığı'nca bu konuda bir yasa tasarısı hazırlanmakta olduğu, basına yansıyan haberlerden öğrenilmektedir.

İlk kez İsveç'te uygulanan bu denetim modelinde, İsveçcede “delege”, “temsilci” anlamına gelen Ombudsman denilen kişi tarafından yönetimin denetlenmesi söz konusu olup, bu kurumun tarihsel gelişimi şöyledir: Tarihimizde “Demirbaş Şarı” olarak bilinen, İsveç Kralı XII.Charles, 1709'daki Poltova savaşında Ruslara yenilmiş ve Osmanlı İmparatorluğu'na sığınarak 5 yıl Edirne'de konuk edilmiştir. Bu süre içersinde ülkesindeki

yöneticileri, kendi yerine Ombudsman adı verilen bir kişi aracılığıyla denetletmiş ve bu kişinin kendisinin gözü ve kulağı gibi bir işlev sahibi olmasını düşünmüştür.

19. yüzyılın başlarından itibaren, önce tüm İskandinav ülkelerine yayılan Ombudsman denetimi, 1967`de İngiltere`de, 1973`te de Fransa`da uygulanmaya başlanmış ve bu iki ülke dışında, genellikle nüfusu 10 milyonun altındaki ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Ancak her ülkede Ombudsmana farklı yetkiler tanınmıştır. örneğin;

- 1809 tarihli İsveç Anayasasına göre Ombudsman parlamento adına denetim yapar; yasal bir zorunluluk olmamakla beraber, Ombudsman ülkenin en güvenilir ve saygın kişisi olduğu için, Hükümet onun görüşlerini uygulamakla kendini görevli kabul eder.

- Fransa ve İsveç dışında, Ombudsman`ı bulunan ülkelerde idari yargı yoktur.

- Fransa dışındaki diğer ülkelerde, Ombudsman parlamento tarafından atanır. Bu nedenle İngiltere`deki adı "Parlamento komiseri"dir.

- Fransa`da "arabulucu" anlamında "Mediateur" denilen Ombudsman, Hükümet tarafından atandığından, tarafsızlığı tartışma konusu olmaktadır. Ayrıca tüm idari mercilere başvurulduktan sonra, ancak bir parlamenter aracılığıyla Ombudsman`a ulaşılabilmesi de, bürokrasiyi arttıran ilginç bir uygulamadır.

Bu tesbitlerin ışığı altında, Anayasasında idari yargıya yer veren Türkiye gibi 62 milyonluk bir ülke için, Ombudsman denetim modelinin yararlı ve gerekli olduğu, tartışmasız kabul edilecek bir gerçek değildir. Kaldığı, Cumhurbaşkanlığı gibi tarafsızlığı ve yüceliği tartışılmaması gereken bir makama bağlı Devlet Denetleme Kurulu`na, beklenen amaçlara uygun yaptırım gücü ve dolayısıyla etkenlik kazandırıldığı takdirde, siyasal iktidarların yandaşlarını koruyucu, partizan ve keyfi tutum ve davranışları karşısında bile, anılan Kurul, Ombudsman`a gereksinim duyulmadan, benzer görev ve işlevi üstlenebilir.

Genel olarak karmaşık sosyal, siyasal, ekonomik ve bölgesel sorunları bulunmayan; demokrasi deneyimleri çok eskilere dayanan ve gelişmişlik düzeyleri yüksek ülkelerde uygulanan Ombudsman kurumunun Türkiye`de de uygulanması halinde, başka ülkelerdeki olumlu sonuçlara ulaşamayacağı; Anayasada ifadesini bulan "Hukuk Devleti" ve "Hukukun Üstünlüğü" ilkelerinin gerçek anlamda tüm kurum ve kurallarıyla işletilmesi halinde Ombudsmana gereksinim kalmayacağı tartışma götürmez bir gerçektir.

5- Denetim görevlilerinin seçim ve atanmaları

Denetim yöntemlerinin dünkü, bugünkü ve yarınki uygulamalarıyla yakından ilişkisi nedeniyle, son olarak denetim görevlilerinin seçiminin, atanmasının ve gerektiğinde yönetim kadrolarında görev alma olanaklarının dününe, bugününe ve yarınına değinmekte de yarar vardır.

Dün, genellikle kamu görevinde üstün nitelikleriyle tanınmış ve iyi sicil alarak emsalleri arasından sivrilmiş başarılı kişiler, atama yoluyla denetim kadrolarında görevlendirilirken; günümüzde genel kabul görmekte olan anlayış, denetim görevlilerinin, açılacak sınavlarda belirli bir düzeyin üzerinde başarılarını kanıtlayanlar arasından seçilmesidir.

Bu amaçla, önce yapılacak bir yarışma sınavını kazananların müfettiş yardımcısı, denetçi yardımcısı gibi ünvanlar taşıyan kadrolarda bir yetişme dönemi geçirdikten ve belirli bir süre sonra yapılacak yeterli sınavında da başarılı olduktan sonra denetim görevlerine atanmaları, günümüzde genellikle uygulanan bir yöntemdir.

Aslında, denetim hizmetlerinde görev alacaklar, atama yoluyla mı, sınav yoluyla mı belirlenmelidir ? Bu, her dönemde hep tartışma konusu olmuş; ancak sonuçta, her iki yöntemin de hem olumlu, hem olumsuz yönleri olmakla beraber, daha yararlı ve uygun yöntemin sınav olduğunda genellikle birleşmiştir.

Denetim görevlilerinden, kendilerine saygınlık kazandıracak bir takım seçkin nitelikler taşımaları beklendiğine ve denetçiliğin kariyer bir meslek olduğu da kabullenildiğine göre, yapılan yarışma ve yeterlik sınavlarını başaranların denetçi olarak görevlendirilmeleri, hiç kuşkusuz bugün olduğu gibi, yarın da tercih edilecek bir yöntem olacaktır.

Ancak, bununla beraber öğretmenlik, mühendislik, hekimlik, hakimlik gibi belirli özellikler taşıyan kamu hizmetlerinin denetiminde ve bu arada sadece teknik denetimin, yani mesleki denetimin söz konusu olduğu alanlarda bilgi, beceri ve yetenekleriyle temayüz etmiş bulunanların, bir yardımcılık dönemi geçirmeksizin, belki sadece çok kısa süre uygulanacak bir hizmet içi eğitimden sonra, denetim görevlerinde istihdamının çok daha yararlı olduğu da göz ardı edilemez.

Böyle bir uygulama bugün vardır; yarın da sürdürülmelidir. Çünkü sadece soyut bilgiye değil, deneyimle ve uygulamayla sağlanan birikime gösterilmesi gereken güven ve saygı da, bunu gerektirmektedir.

Özellik arzeden bu istisnai durumlar dışında ve hele idari ve mali denetim görevlerinde, yönetim kadrolarından naklen atanmış kişilerden, denetçi olarak yararlanılması düşünülmemelidir. Buna karşılık, boş yönetim kadroları için, belirli süre denetim görevinde bulunmuş denetçiler ilk akla gelen kişiler olmalıdır.

Bugün, örneğin Maliye Bakanlığı üst yönetimine, hep bu bakanlığın bünyesindeki çeşitli denetim birimlerinde müfettiş, hesap uzmanı veya kontrolör olarak görev yapmış olanlar arasından atamalar yapılmakta; aynı uygulama, hemen tüm bankalar tarafından da benimsenmiş bulunmaktadır.

Gelecekte benzer uygulamaların yaygınlaşması, her kurum ve kuruluşun, her düzeydeki yönetim kademeleri için, en seçkin ve yetkin kişilerin denetim organlarında bulunacağı gerçeğinin tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca da paylaşılıp, benimsenmesi arzu edilir.

Kızıltan ULUKAVAK

*Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu
Denetim Hizmetleri Semineri - 10.02.1998*