

Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

DENETİM YÖNETİMİ
TÜRKİYE'DE YÖNETSEL DENETİMİN
YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Celal TEZEL

170551

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

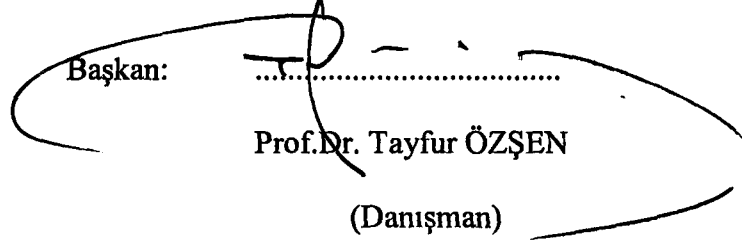
Danışman
Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN


T 110551

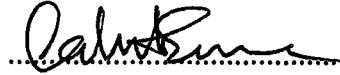
Mersin
Ekim ,2001

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: 
Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN
(Danışman)

Üye: 
Doç. Dr. Yeşim Edis ŞAHİN

Üye: 
Yrd. Doç. Dr. Cahit EMRE

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elamanlarına ait olduklarını onaylıyorum.

13 / 10 / 2001

Yrd. Doç. Dr. Mustafa AKSAN
Enstitü Müdürü


ÖNSÖZ

Denetim yönetimi adını taşıyan bu çalışmada, kamu yönetimi dizgesinin bir alt dizgesi olan denetim dizgesinin işleyişi, hukuksal konumu ve etkinliği incelenmeye çalışılmış, Türk Kamu Yönetiminin denetlenmesine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Türk toplumunda kamu yönetiminin iyi işlemediği, çağdaş ve nitelikli kamu hizmeti üretmediği konusunda genel bir oydaşma sağlandığı söylenebilir. Bu nedenle, kamu yönetiminin geneline ilişkin her konu ve gelişme yaygın biçimde eleştirilmekte ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması istemi gündemdeki yerini her zaman koruyabilmektedir. Yapılan bu eleştiriler ve yeniden yapılanma çalışmaları sırasında üzerinde en çok durulan konulardan birisi de denetim yönetimi olmaktadır. Yönetimsel denetim dizgesini etkisiz kılan süreç kısaca şu biçimde açıklanabilir.

Ülkemizde, özellikle çok partili döneme geçildikten sonra klasik bürokrat kimliği kaybolmaya ve yönetim anlayışı esnekleşmeye başlamıştır. 1980'den sonra egemen olan yeni liberalizm ve yeni sağ ideolojinin etkisiyle kamu yönetimindeki değerler belirsizleşmiş buna koşut olarak kamu, kamu hizmeti, kamu yararı, kamu çıkarı ve kamu sağlığı gibi kavramlar anlamını yitirmeye başlamıştır. Bu durum siyasetin kirlenmesi, kötü yönetim ve kamu kesiminin etkin çalışmaması gibi olumsuzluklar yaratmıştır. Bugün ülkemizde yaşanan yolsuzlukların temelinde siyasal kirlilik ve kötü yönetim yatmaktadır. Siyasal kirlilik ve kötü yönetim aynı zamanda denetim dizgesinin işlevlerini yitirmesine de neden olmuştur.

Toplum olarak yaşadığımız bu olumsuz deneyimler, devletin denetim düzeneklerinin zayıfladığı dönemlerde, rüşvet, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenemez ölçüde arttığını göstermektedir. Rüşvet ve yolsuzlukların artması toplumu moral açıdan çöküntüye uğratmakta ve başta ahlak bunalımı olmak üzere çeşitli sosyal sayrılıklar yaratmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak başta ekonomik, siyasal, hukuksal, toplumsal ve kültürel olmak üzere çok çeşitli dengesizliklerin ortaya çıktığı da gözlenmektedir.

Çalışmamızda açıklanan bu nedenlerin, denetim dizgesi üzerindeki olumsuz etkilerine ilişkin şu bulgulara ulaşılmıştır. Öncelikle, denetçilerin siyasal baskı altında tutuldukları gözlenmektedir. Denetim kurulları arasında eşgüdüm ve iletişim bulunmamaktadır. Bu durum denetim kurulları arasında yetki çatışmasına ve otorite boşluğuna neden olmaktadır. Kişisel çabalarla sürdürülen denetimler sonucunda ortaya çıkartılan olumsuzlukların sonuçları izlenmemektedir. Denetim, salt hukuka uygunluk denetimi biçiminde sürdürülmektedir. Hukuka uygunluk denetimi ile kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasının önüne geçilemediği gibi hukuka uygun biçimde yapılan yolsuzluklar da engellenememektedir.

Yapılan bu çalışma ile ortaya çıkartılan bulgular ışığında; denetim dizgesinin, kamu yönetimi dizgesinin bir alt dizgesi olduğu; bu nedenle kamu yönetiminin bütünü kapsayan bir düzeltim yapılmadan, yalnızca denetim dizgesinde yapılacak olan kimi iyileştirmeler ile dizgenin sorunlarının giderilemeyeceği düşünülmekte ve sorunun kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile çözümlenebileceği öngörülmektedir. Denetim dizgesinin siyasal baskılardan kurtarılması amacıyla toplumsal denetimi sağlayacak ombudsman benzeri bir organın kurulması, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM'ye bağlanarak tüm bakanlıkların dış denetimini yapan bir kurul haline getirilmesi ve hukuka uygunluk denetimi yanında etkinlik, verimlilik ve başarı denetimlerinin de yapılmasına olanak veren bir dizge ile iç denetim dizgelerinin geliştirilmesi önerilmektedir.

Çağdaş toplumlarda yönetsel denetimin kurumsallaştığı ve kamu yönetiminin olmazsa olmaz bir unsuru durumuna geldiği bilinmektedir.

Dileğimiz bu çalışmanın, ülkemizde de gelişmiş ülkelerde olduğu gibi dinamik, ekonomik, üretken, etkin ve caydırıcı bir denetim yönetimi kurulmasına katkı sağlayabilmesidir.

Bu çalışmayla ilgili yanlışlık ve noksanlıkların sorumluluğu bütünüyle şahsıma aittir. Çalışmanın ortaya çıkmasına büyük katkılar sağlayan başta hocam Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN olmak üzere sayelerinde bu günlere geldiğimiz tüm hocalarıma, Devlet Denetleme Kurulu üyesi Dr. Recep SANAL'a, Cumhurbaşkanlığı Baş Danışmanı Dr. Mehmet ATAY'a, Cumhurbaşkanlığı Personel Dairesi Başkanı Dr. Musa Hikmet YAVUZYİĞİT'e, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Sebatî BUYURAN'a, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Baş Denetçisi Turgay ERPUL'a, TBMM Milli Savunma Komisyonu Uzmanı Barlas ÖZTÜRK'e ve emeklerini hiçbir zaman unutamayacağım burada adlarını sayamadığım tüm arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.



İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
ÇİZELGELER.....	XII
EKLER.....	XIII
KISALTMALAR.....	XIV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

I.1. Yönetim ve Denetim Kavramı.....	9
I.1.1.Genel Olarak Yönetim ve Denetim İşlevi.....	9
I.1.2.Genel Olarak Denetim Kavramına İlişkin Kimi Tanımlamalar.....	10
I.1.3.Yönetimsel Denetim ve Kimi Benzer Kavramlar.....	11
a) Revizyon.....	11
b) Kontrol.....	12
c) Bu Kavramlar Arasındaki Belirgin Farklar.....	14
I.2.Kamu Yönetimi ve Denetim.....	16
I.2.1.Kamu Yönetiminde Yapılan Denetimin Sınıflandırılması.....	16
I.2.2.Kamu Yönetimi Nedir?.....	17
I.2.3.Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Neden Önemlidir?.....	18
I.3.Tarihsel Gelişim.....	19
I.3.1.Yönetimin Denetlenmesinin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi.....	19
I.3.2.Divan-ı Mezalim.....	24

I.3.3.Divan-ı Humayun.....	26
I.3.4.Türkiye’de Yönetimin Denetlenmesinin Tarihsel Gelişimi.....	28
a) Osmanlılar Döneminde Yönetimsel Denetim	
Birimleri ve Yönetimsel Denetimin İşleyişi.....	28
b) Cumhuriyet’ten Günümüze Değın Yapısal Değışim	30
1.4.Kamu Yönetiminin Denetim Türleri.....	36
1.4.1.Yasama Denetimi.....	36
A) Yazılı Soru Önergesi.....	41
B) Sözlü Soru Önergesi.....	44
C) Genel Görüşme.....	48
D) Meclis Araştırması.....	52
E) Meclis Soruşturması.....	57
F) Gensoru.....	60
G) Güvenoyu.....	63
H) Yasama Organınca Yapılan Mali Denetim	64
I) TBMM’ne Başvurma Yoluyla Yapılan Denetim.....	64
1.4.2. Yönetimin Yargısal Denetimi (İdari Yargı).....	65
A)Yargısal Denetim	65
B)Yargısal Denetimin Niteliğı.....	65
C)Yargısal Denetimin Önemi.....	67
D)Yargısal Denetimin Konusu	70
E)Yargısal Denetimin Kapsamı.....	72
F)Yargısal Denetim Türleri	72
G)Türkiye’de Yönetimsel Yargının Yapısı ve İşleyişi.....	73

H)Ülkemizde Yönetmelik Yargının Belirgin Özellikleri.....	77
I) Sayıştay ve Sayıştay'ın Anayasal Konumu.....	79
1.4.3. Kamuoyu Denetimi(Toplumsal Denetim)	87
A) Ombudsman.....	89
1) İsveç Ombudsmanı.....	91
2) Almanya Ombudsmanı.....	94
3) İngiltere Ombudsmanı	96
4) Fransız Mediatörü.....	103
5) Fransa'da Yönetmelik Belgelere Giriş Kurulu.....	108
6) Procuratura.....	115
7) Protetör.....	117
1.4.4. Dünyada Ombudsman.....	118
A) Ombudsman Uygulayan Diğer Ülkeler.....	118
B) Türkiye'de Ombudsman Kurulmasına Yönelik Çalışmalar.....	119

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL DENETİMİN ÖRGÜTLENMESİ

II.1. Yönetmelik Denetim ve Türleri.....	121
II.1.1. Yönetmelik Denetim.....	121
II.1.2. Yönetmelik Denetimin Amaçları.....	123
II.1.3. Yönetmelik Denetim Süreci.....	124
a) Ölçütlerin Saptanması.....	124
b) Gerçekleşen Başarımın Ölçülmesi.....	125
c) Gerçekleşen Başarım İle Ölçütlerin Karşılaştırılması.....	126

d) Gerçekleşen Başarım ile İstenen Başarım Arasındaki Aykırılığın	
Değerlendirilmesi ve Doğrulayıcı Eylemler.....	128
II.1.4. Yönetimsel Denetim Sürecinin Aşamaları.....	129
a) Ön Denetim.....	129
b) Anında Denetim.....	130
c) Sonradan Denetim	131
II.2. Yönetim Yaklaşımlarında Yönetimsel Denetim Anlayışı.....	131
II.2.1. Geleneksel Yönetim Yaklaşımı ve Yönetimsel Denetim.....	131
II.2.2. İnsan İlişkileri Okulu Yaklaşımı ve Yönetimsel Denetim.....	133
II.2.3. Çağdaş Yönetim Yaklaşımı ve Yönetimsel Denetim.....	133
II.3. Yönetimsel Denetim Aşamaları, Uygulamaları ve Çeşitleri.....	134
II.3.1. Yönetimsel Denetim Aşamaları.....	134
a) Planlama Aşaması.....	135
b) Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması.....	137
c) Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması.....	139
II.3.2. Denetim Uygulamaları.....	140
a) Personelin Değerlendirilmesi.....	140
b) Personelin Sınıflandırılması ve İş Planlarının Yapılması.....	141
c) Yönetimsel El Kitapları.....	142
d) Ast Üst Toplantıları.....	142
II.3.3. Yönetimsel Denetim Çeşitleri.....	143
A) İç Denetim (İdari Teftiş)	143
B) Dış Denetim (Dış Teftiş)	148
C) Vesayet Denetimi.....	148
II.3.4. Yönetimsel Denetim Yöntemleri.....	149

a) Ön Denetim.....	150
b) Sonradan Yapılan Denetim.....	150
c) Belge Üzerinde ya da Yerinde Yapılan Denetim.....	150
d) Tek Yönlü ve Yüz Yüze Denetim.....	151
e) Yerel ve Genel Denetim.....	151
f) Tek ya da Ekip Halinde Yapılan Denetim.....	151
II.3.5.Amaçlara Göre Yönetmel Denetim Türleri.....	152
a) Usule Uygunluk Denetimi.....	152
b) Elverişlilik Denetimi.....	152
c) Verimlilik Etkililik Denetimi.....	152
II.3.6.Yönetmel Denetiminin Etkisi ve Sonuçları.....	153
II.4. Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Genel Görünümü.....	154
II.4.1.Türkiye’de Yönetmel Denetim Örgütlenmesi.....	154
II.4.2.Denetim Elemanlarına Tahsis Edilmiş Toplam Kadro Sayıları.....	159
II.4.3.Türkiye’de Yönetmel Denetim Kapsamı.....	164
II.5. Türkiye’de Yönetmel Denetim Kurullarının Yapısı Ve İşleyişi	166
II.5.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	168
II.5.1.1. Devlet Denetleme Kurulunun İşlevleri	168
II.5.1.2. Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı.....	172
II.5.1.3. Devlet Denetleme Kurulunun Oluşumu ve İşleyişi	174
II.5.1.4. Kurul Başkanının Görevleri	175
II.5.1.5. Kurul Üyelerinin Görevleri.....	176
II.5.1.6.Sözleşmeli Uzman Personel İle Geçici Olarak Görevlendirilecek Müfettiş Araştırmacı ve Uzmanların	177

II.5.1.7. Devlet Denetleme Kurulunun Çalışma Düzeni	177
a) Kurulun Toplanması.....	177
b) Kurulun Harekete Geçmesi.....	178
c) Kurulun Toplantıları.....	179
d) Kurulun Çalışma Biçimi.....	179
e) Beyanat Verme Yasağı ve Bilgi Saklama Yükümlülüğü.....	181
f) Devlet Denetleme Kurulu Raporları.....	183
II.5.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.....	187
II.5.2.1. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Anayasal Kaynakları.....	187
II.5.2.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetimini Düzenleyen Yasalar.....	188
II.5.2.3. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Örgüt Yapısı.....	190
II.5.2.4. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetiminin Kapsamı....	195
II.5.2.5. Görev ve Yetkileri.....	196
II.5.2.6. Denetleme Konuları ve Yöntemleri.....	196
II.5.2.7. Raporlar.....	197
II.5.2.8. Raporlarla İlgili İşlemler ve Sonuçları.....	201
II.5.3. Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	203
II.5.3.1. Kuruluşu ve Gelişimi.....	203
II.5.3.2. Başbakanlığın Örgüt Yapısı ve Anayasal Görevleri Açısından Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	206
II.5.3.3. Denetim Dizgesinin Etkinliği Açısından Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	208

II.5.3.4. Dünyadaki Çağdaş Denetim Uygulamaları	
Açısından Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	209
II.5.3.5. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının	
Görev ve Yetkileri.....	210
II.5.6.6. Müfettişlerin Görev Yetki ve Sorumlulukları.....	211
II.5.3.7. Başbakanlık Müfettişlerinin Eşgüdüm Görevi.....	213
II.5.3.8. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun Yönetmel	
Denetim Sorunlarının Çözümü Görevi.....	213
II.5.3.9. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun Örgüt Yapısı.....	214
II.5.4. Bakanlık Denetim (Teftiş) Kurulları.....	214
II.5.4.1. Bakanlık Denetim (Teftiş) Kurullarının Oluşumu.....	214
II.5.4.2. Bakanlık Teftiş Kurullarının Görevleri.....	218
II.5.4.3. Bakanlık Teftiş Kurullarının Çalışma Düzeni.....	221
II.5.4.4. Müfettiş Raporları.....	223
a) Teftiş Denetleme ve İnceleme Raporları.....	223
b) Soruşturma Raporları.....	225
II.5.4.5. Bakanlık Teftiş Kurullarının Örgüt Yapıları Ve İşleyişleri.....	226
A) Mülkiye Teftiş Kurulu.....	227
1. Kurulun Yasal Kaynakları ve Görevleri.....	227
2. Mülkiye Teftiş Kurulunun Yapısı Bağlılığı	
ve Çalışma Merkezleri.....	229
3. Teftiş Kurulu Başkanının Görevleri.....	229
4. Müfettişlerin Seçilme ve Atanmaları.....	232
5. Mülkiye Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri.....	233
6. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetiminin Kapsamı.....	234

7. Mülkiye Teftiş Kurulunun Çalışma Yöntemi.....	236
8. Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporlar.....	238
9. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetiminin Sonuçları.....	241
B) Maliye Teftiş Kurulu.....	244
1.Kuruluşu ve Kısaca Tarihsel Gelişimi.....	244
2.Maliye Teftiş Kurulunun Yasal Kaynakları ve Görevleri.....	247
3.Maliye Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri.....	249
4.Maliye Teftiş Kurulunun Çalışma Yöntemi.....	250
5.Maliye Müfettişlerince Düzenlenen Raporlar ve Raporların Yasal Sonuçları.....	252
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	256
ÖZET.....	274
SUMMARY	276
KAYNAKÇA.....	278
EKLER	291

ÇİZELGELER

1.Geri Bildirim Halkası.....	127
2.Denetim İle Ölçülen ve Düzeltilen Sapma Açısı Şekli.....	139
3.Denetim Elemanlarına Tahsis Edilmiş Toplam Kadro Sayıları Tablosu.....	159



EKLER

EK-1 Sayıştay'ın Örgüt Şeması

EK-2 Devlet Denetleme Kurulu Örgüt Şeması

EK-3 Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Örgüt Şeması

EK-4 Başbakanlık Teftiş Kurulu Örgüt Şeması

EK-5 Mülkiye Teftiş Kurulu Örgüt Şeması

EK-6 Maliye Teftiş Kurulu Örgüt Şeması



KISALTMALAR

C	:Cilt
S	:Sayfa
S	:Sayı
a.g.e.	:Adı geçen eser
a.g.m	:Adı Geçen Makale
a.g.y.	:Adı geçen yayın
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AİD:	:Amme İdaresi Dergisi
APK	:Araştırma Planlama Koordinasyon
AŞ	:Anonim Şirket
AÜ	:Ankara Üniversitesi
AÜHFY	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını
BDDK	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
Bkz.	:Bakınız
BYYO	:Basın ve Yayın Yüksek Okulu
CADA	:Yönetmelik Belgelere Giriş Komisyonu
Çev.	:Çeviren
DDK	:Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	:Denetim Elemanları Derneği
GÜ	:Gazi Üniversitesi
HUZ	:Hesap Uzmanları
INTOSAI	:Uluslararası Sayıştaylar Birliği
İÜ	:İstanbul Üniversitesi

KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEB	:Milli Eğitim Bakanlığı
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MSB	:Milli Savunma Bakanlığı
ORÜS	:Orman Ürünler Sanayi
RTÜK	:Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.S.C.B.	:Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SBF	:Siyasal Bilgiler Fakültesi
SPK	:Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	:Sosyal Sigortalar Kurumu
T.B.M.M.	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	:Türkiye Cumhuriyeti
T.K.	:Teftiş Kurulu
TODAİE	:Türkiye ve Ortadoğu Anme İdaresi Enstitüsü
TRT	:Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTK	:Türk Tarih Kurumu
VET	:Verimlilik Etkinlik ve Tutumluluk
YDK	:Yüksek Denetleme Kurulu
YÖK	:Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

Çağımızın en belirgin özelliklerinden birisi de; uygulamabilm (teknoloji), iletişim ve bilişim alanlarında yaşanan hızlı değişim ve gelişimdir. Bu gelişimin doğal bir sonucu olarak, toplumlar arasında ekonomik ve sosyal ilişki kurmak kolaylaşmış, etkileşim artmıştır. Bilim adamları, yaşanan bu hızlı etkileşim süreci sonucunda dünyanın küçük bir köy durumuna geldiğini, uzaklık yakınlık kavramının ortadan kalktığını, dünyanın en uzak yerinde ortaya çıkan bir gelişimin büyük bir hızla öteki ülkeleri de çeşitli biçimlerde etkilediğini belirtmektedirler.

Başta ekonomik olmak üzere, toplumsal, siyasal ve kültürel tüm yapıları değiştiren bu gelişim dünya ekonomisinin küreselleşme eğilimine girmesi sonucunu doğurmuştur. Küreselleşen dünya ekonomisine ayak uydurmak sorunuyla karşı karşıya kalan ülkelerin tümü kendi ekonomik yapılarında yapısal değişiklikler yapmak zorunda kalmışlardır. Ekonomik yapıdaki yapısal değişiklikler, siyasal, sosyal ve yönetsel yapıların da değişmesine neden olmuştur.

Ülkemizde de, küreselleşen dünya ekonomisine uyum sağlamak amacıyla alınan ekonomik kararlar sonucunda ekonomik yapıda önemli yapısal değişiklikler meydana gelmiş, yeni-liberal ekonomik politikalar uygulanmaya başlamış, ekonomik ilişkiler karmaşıklaşmış ve boyutları artmıştır.

Yasal ve yönetsel alt yapıda hiçbir düzenleme yapılmadan yeni-liberal ekonomik politikaların uygulanması, toplumumuzda yolsuzluk, yağmacılık, fırsatçılık, köşe dönücülük hatta soygunculuk olarak adlandırılan toplumsal sayrılıkların, kamu yönetiminde ise rüşvet, zimmet, ihtilas, irtikap, nüfuz ticareti gibi suçların çoğalmasına, bu yöndeki söylentilerin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Kimi zaman ulaştığı boyutlar nedeniyle kamuoyunu sarsan bu olumsuzluklar ortaya çıktıktan sonra her defasında ülkemizdeki denetim dizgesinin yapısı ve işleyişi, sorgulanır olmuş, türlü noksanlıkları üzerinde durularak eleştiri konusu yapılmaya

başlanmıştır. Esasen ülkemizde kamu yönetiminin geliştirilmesine duyulan gereksinim çok eskiden beri dile getirilmekte, genel olarak Türk Kamu Yönetiminin yapısı ve işleyişi çeşitli açılardan eleştiri konusu yapılmaktadır. .

Yönetsel denetim birimleri açısından bu eleştiriler daha çok, Türk kamu yönetiminde yer alan denetim birimlerinin yeterli yasal güvencelere ve özerkliğe sahip olmadığı, yaptırım gücünün bulunmadığı, ağır işlediği, arkasında yeterince siyasal istenç bulunmadığı ve bu nedenlerle işlevsizleştiği biçiminde dile getirilmektedir.

Bu ve benzeri nedenler, ülkemizdeki yönetsel denetim dizgesinin, çağdaş anlamda etkin, verimli, üretken, ekonomik ve caydırıcı bir kamusal denetim sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılmasını, bu amaca yönelik olarak da yeni örgütsel düzenlemelere gidilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yapılacak olan değişiklikler sonucunda yönetsel ve toplumsal beklentileri tam anlamıyla karşılayabilen ve iyi işleyen bir yönetsel denetim dizgesinin kurulabilmesi, örgütsel düzenlemeler sırasında kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alınmasını ve yönetsel birimler ile denetim birimleri arasındaki uyum ve dengenin de göz önünde tutulmasını gerektirmektedir.

Bu genel yaklaşımın dışında, salt yönetsel denetim dizgesinde yer alan birimlere yönelik bir düzenleme yapılması söz konusu olduğunda; bu özel örgütlenme olgusunun çerçevesi, kamu kuruluşlarının ve kamu görevlilerinin yasalarla belirlenmiş olan kamusal görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin, hizmetleri örgütsel amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve yöntemler yönünden etkinlikle yürütüp yürütmediklerinin, yönetsel, tüzel ve akçalı sorumluluklarının bulunup bulunmadığının saptanmasını belirleyecek biçimde çizilmelidir.

Bu çalışmanın temel amacı, kamu yönetiminin hukuka uygun, düzenli ve verimli biçimde yürütülmesi, yönetimin geliştirilmesi ve adına denetim yapılan makama kurmay

hizmeti sunulması amacıyla özel yasayla oluşturulmuş olan denetim birimlerinin, özel yasayla kurulmuş olan “Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu” ile 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Yetkilerine İlişkin Yasa uyarınca kurulmuş olan “Mülkiye Teftiş Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu” gibi merkezi denetim birimlerinin hukuksal durumlarını, örgütlenme biçimlerini, yapı ve işleyişlerini, görevlerini yerine getirmedeki etkinliklerini saptamak, yönetsel denetimle erişilmek istenen kamusal amaçların gerçekleşmesindeki yerlerinin ne olduğunu değerlendirmektir.

Yapılan bu çalışmada ayrıca, yönetsel denetim dizgesinin genel görünümünün belirlenmesi, dizgenin mevcut sorunlarının saptanması, noksanlıklarının giderilmesi amacıyla akılcı ve gerçekçi çözümler önerilmesi, böylelikle, dinamik, ekonomik, üretken, etkin, caydırıcı ve çağdaş bir denetim yönetimi oluşturulmasına katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Araştırma sırasında göz önünde tutulan temel varsayım ülkemizdeki yönetsel denetim birimlerinin çağdaş anlamda etkin, verimli, üretken, ekonomik ve caydırıcı bir denetim sağlayamadığı, ülkenin gelişmişlik düzeyine uygun denetim tür ve tekniklerini uygulayacak yasal ve fiziksel donanımına sahip olmadığı, yeterli yasal güvence, özerklik ve yaptırım gücünün bulunmadığı, adına denetim yapılan makama aşırı derecede bağımlı olması, ağır işleme ve denetimin siyasallaşması gibi nedenlerle işlevlerini yitirdiğidir.

Bu temel varsayıma dayalı olarak yanıtlanmasına çalışılan öteki varsayımları ise şu biçimde sıralamak olanaklıdır.

1. Günümüzde kamu yönetimine egemen olan mevzuatçı, özeyselci ve gelenekçi yönetim anlayışı denetim dizgemize de aynen yansımıştır. Bu dizge, mevzuata uygunluğu temel alan, her konuyu özeysel yönetime danışan ve ileten, toplumsal gelişmeye koşut olarak yenilikleri benimsemek yerine katı bürokratik gelenekleri korumayı tercih eden bir anlayışla sürdürülmektedir.

Bu anlayış nedeniyledir ki; denetim dizgemiz kamu hizmetlerinin görülmesinde etkililik, verimlilik, uygunluk ve etkinlik gibi öğelerin saptanmasına ve ölçümüne yönelmemiştir. Büyük ölçüde belge üzerinde yürütülen ve kurallara uyulup uyulmadığını saptamayı amaç edinen denetim dizgesi, ülkemizin kalkınmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde kendisinden beklenen işlevleri yerine getirememektedir. Ürettikleri ile üst düzey politikacıların politika saptamasına veri hazırlaması, emek, zaman ve kaynak savurganlığını önlemesi gereken denetim dizgesi, bugünkü işleyişi ile kendisi zaman, emek ve kaynak savurganlığına neden olmaktadır

2. Çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu birden çok denetim birimi ile karşı karşıya gelmekte, aynı konuda birden çok denetim elemanına hesap vermek durumunda kalmaktadır. Buna ek olarak aynı kurum ve kuruluş üzerinde denetim yetkisine sahip birimler arasında eşgüdüm de bulunmamaktadır. Aynı kurum ve kuruluş üzerinde denetim yetkisine sahip denetim birimleri birbirinden habersiz olarak art arda ya da eş zamanlı denetim yapabilmektedir. Mevcut denetim dizgesinde TBMM adına denetim yapan Sayıştay, tüm genel ve katma bütçeli kurumlarda ve yerel yönetimlerde mali açıdan ve belge düzeyinde denetim yapmaktadır. Aynı denetim Maliye Bakanlığı'nın çeşitli denetim birimlerince de yapılmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimleri Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca yapılmakta ancak, aynı denetim Kamu İktisadi Teşebbüslerinin teftiş kurullarınca da yapılmaktadır. Bazen aynı bakanlık birimleri gerek kendi yapısından gerekse dışarıdaki bir denetim organı tarafından denetlenebilmektedir. Örneğin, Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı birimler, hem kendi teftiş kurulları, hem Başbakanlık Teftiş Kurulu, hem Yüksek Denetleme

Kurulu hem de Bakanlık Teftiş Kurulu'nca denetlenmektedir. Aynı biçimde belediyelerin hesap işleri, hem İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri, hem İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri hem de Sayıştay Denetçilerince denetlenmektedir. Bu durum, emek ve zaman savurganlığına yol açtığı gibi, denetlenen birimlerin verimli ve etkili bir biçimde çalışmalarını engellemekte, devletin mali yükünü de arttırmaktadır.

3. Kamu yönetimine ilişkin mevzuat eskimiş, karmaşıklaşmış ve yalınlığını kaybetmiştir. Bu durum kamu hizmetlerinin yazışmalara boğulmasına, ağır yürütmesine, uygulama değişikliğine, kimi hizmetlerin birden çok kurumca yerine getirmesine ya da kimi hizmetlerin sahipsiz kalmasına neden olmaktadır. Belirtilen karmaşa, denetim görevinin yerine getirmesini de olumsuz yönde etkilemektedir. Mevzuatın eskiliği dolayısıyla etkililik kaybolmakta, birimler arasında yaşanan karmaşa nedeniyle; denetim sonuçlarının değerlendirilmesinde verim ve netlik sağlanamamaktadır.
4. Ülkemizde yönetsel denetim birimleri, yeterli yasal güvenceden yoksundur. Siyasal iktidarların baskılarıyla karşılaşabilmekte, siyasal amaç ve çıkarlara araç edilmek istenebilmektedir. Bu durumda denetim, daha başlangıçta amacından uzaklaşmakta, dizge, kamu yönetiminin dinamik ve etkili çalışmasında beklenen işlevleri gerçekleştirmek yerine siyasal amaçlara ulaşmada bir araç olarak kullanılmaktadır. Yönetsel denetim dizgesinin etkililiğini olumsuz yönde etkileyen bir başka uygulama da, denetim elemanlarınca düzenlenen inceleme, araştırma ve soruşturma raporlarının ilgili ve uygulayıcı birimlerce yeteri ölçüde değerlendirilmemesi ve sonuçlarının izlenmemesidir. Yapılan eleştiriler çoğu kez dikkate alınmamakta, klasik ve kalıplaşmış yanıtlarla geçiştirilmektedir. Bu durum, yapılan yönetsel denetim

çalışmalarının amacına ulaşmasını engellemekte, denetim elemanlarını ise olumsuz yönde etkilemektedir.

5. Denetim birimleri, günün koşullarına uymayan klasik yöntemleri uygulamaktadırlar. Denetim yöntemleri, geleceğe yönelik, gelecekteki gelişmelere ışık tutacak, amaçtan sapma ve yanlışları önleyecek içerikten yoksundur. Bu uygulama, yalnızca mevzuatla sınırlı kalmakta, potansiyel gücü harekete geçiremeyen, sorumluluktan kaçınan yöneticileri ödüllendirirken, eldeki olanakları en üst düzeyde değerlendirmeye çalışan, mevzuatı amaca uygun bir yorumla uygulayan, atılımcı ve sorumluluk yüklenen yöneticileri sorguya çekerek cezalandırmaktadır.

Araştırmanın kapsamını TBMM adına denetim yapan “Sayıştay”, yönetsel denetim görevini Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak yürüten “Devlet Denetleme Kurulu”, doğrudan doğruya Başbakana ya da Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanına bağlı olarak İktisadi Devlet Teşebbüslerini ve özel yasalarla kurulmuş çeşitli kuruluşları denetleyen “Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu”, 3056 sayılı Başbakanlık Hakkında Yasayla Başbakana verilmiş olan etkin bir denetim dizgesinin oluşturulması, denetim kurulları arasında işbirliğinin sağlanması ve denetim ölçütlerinin saptanması görevlerini yerine getirmek üzere doğrudan doğruya Başbakana bağlı olarak onun adına denetim yapan “Başbakanlık Teftiş Kurulu” ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Yetkilerine İlişkin Yasa uyarınca tüm bakanlıklarda doğrudan doğruya bakana bağlı olarak kurulmuş olan Bakanlık Teftiş Kurullarına örnek olmak üzere “Mülkiye Teftiş Kurulu” ve “Maliye Teftiş Kurulu” oluşturmaktadır. Başka bir söyleyişle araştırmanın kapsamını özel yasası bulunan denetim kurulları oluşturmaktadır. Mülkiye Teftiş Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu dışındaki on beş adet bakanlık teftiş kurulu küçük ayrıntılar dışında benzer özellikler taşımaları nedeniyle araştırma kapsamına alınmamıştır.

Araştırma sırasında göz önünde tutulan bir diğer sınırlama bakanlık genel müdürlükleri adına denetim yapan kurullara ve katma bütçeli genel müdürlükler ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinde görev yapan Teftiş Kurullarına ve Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurullarına ilişkindir. Ayrıca Türk yönetsel denetim dizgesi içerisinde özel önemleri bulunan ve kimi karakteristik özellikler gösteren Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu, Çalışma Bakanlığı İş Teftiş Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, YÖK Denetleme Kurulu gibi kurullar da araştırma kapsamı içine alınmamıştır.

Araştırma sırasında başlıca üç yöntem kullanılmıştır. Bunlar, kamu yönetimi yazını üzerinde yapılan çalışma ile bilgi edinme, denetim kurullarının yöneticileriyle ve denetçilerle yapılan yüz yüze görüşmeler ve ilgili mevzuat ve belgelerden yararlanmadır. Araştırmanın bulguları daha çok, konuya ilişkin olarak düzenlenmiş olan resmi ve bilimsel raporların incelenmesi ve yüz yüze yapılmış olan görüşmeler sonucunda elde edilmiştir.

Araştırma evreni, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Mülkiye Teftiş Kurulu, Maliye Teftiş Kurulu ve Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) yönetici ve denetçileridir. Bununla yapı ve işleyişleri incelenen denetim birimlerine ilişkin bilgilerin; kaynağından elde edilmesi, uygulamanın içinde yer alan yetkin kişilerin gözlem, deneyim ve değerlendirmelerinin öğrenilmesi amaçlanmıştır.

Çalışma başlıca iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde önce, bir yönetim işlevi olarak “denetim” kavramı tanımlanmış, benzer kavramlar karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve kamu yönetiminin denetlenmesi gereği üzerinde durulmuştur. Kamu yönetiminin denetlenmesi olgusunun tarihselliğinin kavranması ve günümüzde ulaştığı boyutlarına nasıl gelindiğinin değerlendirilmesi açısından devlet denetiminin dünyadaki ve Türkiye’deki tarihsel gelişim süreci açıklanmaya çalışılmıştır. Daha sonra, kamu yönetiminin denetlenmesi biçimleri ele alınmış, kamu yönetimini denetleyen yönetsel denetim dışındaki

yasama denetimi, yargı denetimi ve toplumsal denetim (kamuoyu denetimi) biçimlerinin Türkiye'deki örgütlenmesi ve uygulamaları ele alınmış, bu denetim türlerinin temel özellikleri belirtilmiş ve Türk denetim yönetiminin genel görünümü ana hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde başlı başına yönetsel denetim olgusu tüm yönleriyle kuramsal olarak incelenmiş, yönetsel denetim türleri, uygulamaları, aşamaları, kamu yönetimi açısından yönetsel denetimin önemi, etkileri, sonuçları ve yönetim yaklaşımlarının yönetsel denetime bakış açıları açıklanmış, Türkiye'deki yönetsel denetim örgütlenmesi çeşitli açılardan ele alınmış ve genel bir durum değerlendirmesi yapılmıştır. Bu bölümde ayrıca, özel yasayla kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi kurulların yapı ve işleyişleri açıklanmış, bakanlık teftiş kurullarına ilişkin yasal çerçeve belirlenerek, çalışmaları hemen hemen birbirinin aynı olan bakanlık teftiş kurullarına örnek olmak üzere İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu anlatılmış, sözü edilen denetim birimlerinin kuruluş amaçları, hukuksal konumları ve görevlerini yerine getirmedeki etkinlik durumları değerlendirilmiştir.

Araştırmada ulaşılan sonuçlar ve Türk yönetsel denetim dizgesinin daha etkin bir duruma getirilmesi için alınmasında yarar görülen önlemlere ilişkin düşünceler değerlendirme ve sonuç bölümünde özetlenmiştir.

I. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

I.1. Yönetim ve Denetim Kavramı

I.1.1. Genel Olarak Yönetim ve Denetim İşlevi

En yalın biçimiyle yönetim; iki ya da daha çok kişinin bir amacı gerçekleştirmek için iş birliği etmesi süreci olarak tanımlanmaktadır¹.

Kamu yönetimi sözlüğünde ise bu kavram; “Uygun bir ortamda, bir guruba bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesi” biçiminde tanımlanmış, yönetim sürecinin insanları belli bir amaca yönelten, planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim işlevlerinden oluştuğu belirtilmiştir².

Prof. Dr. Kurthan Fişek’e göre ise yönetim kavramı, yerine göre, hem devletin örgütleyici eylemlerini, hem de bu eylemleri yürüten makineyi (araçları) adlandırmak için kullanılan bir kavramdır. Hemen hemen tüm yönetim yazınında yer alan yönetim işlevlerini Fişek, PÖPAYED biçiminde formüle etmiştir. Fişek’e göre yönetim, P. Planlama, Ö. Örgütleme, PA. Personel Alma, Y. Yönlendirme, E. Eşgüdüm ve D. Denetleme işlevlerinden oluşmaktadır³.

Prof. Dr. Tayfur Özşen ise yönetimi iki sözcüğe indirgeyerek açıklamamız gerekirse bunu "Planlama" ve "Denetleme" kavramlarıyla ifade edebiliriz diyerek bu iki işlevin yönetim sürecindeki önemini vurgulamaktadır⁴. Yönetim işlevleri, çeşitli yönetim bilimciler tarafından çok değişik biçimlerde sınıflandırılmıştır. Nasıl ve kim tarafından yapıldığına bakılmaksızın planlama ve denetim işlevlerinin yapılan her sınıflandırmada yönetim işlevleri içerisinde yer aldığı görülmektedir. Bu da açıkça göstermektedir ki; denetim

⁽¹⁾ Cemal Mihçioğlu, Kamu Yönetimi (Ders Notları), AÜ SBF Yayını, Ankara, 1977, s.1.

⁽²⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.265-266.

⁽³⁾ Kurthan Fişek, Yönetim, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1979, s.1.

⁽⁴⁾ Tayfur Özşen, Yönetim Kuramları Dersi, 1999-2000 Dönemi Yüksek Lisans Ders Notları.

işlevi yönetim sürecinin ayrılmaz bir ögesi, olmazsa olmaz unsurudur. Bu içiçelik genellikle “denetimsiz yönetim olmaz⁵” söylemiyle dile getirilmektedir.

1.1.2. Genel Olarak Denetim Kavramına İlişkin Kimi Tanımlamalar

Bir yönetim işlevi olarak denetim kısaca, örgütçe benimsenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımli biçimde izlenmesi olarak tanımlanmıştır⁶.

Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne göre denetim; örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması, yapılan işlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğunun araştırılmasıdır.

Denetime ilişkin bir başka tanım da Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde (KAYA) yapılmıştır. Buna göre denetim, "...örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir. Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır.

Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip eksik yönlerinin belirlenerek örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılır. Bu anlamda denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak düşünülebilir. Buna göre, etkili bir denetimin ön koşulları; amaçlarda açıklık, amaçlara uygun bir örgütlenme ve eylem planları ile işleyiş düzenidir....."⁷

Yönetsel denetleme, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemesini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetleme, yönetimin

⁽⁵⁾ Hüseyin Bölükbaşı Ünan, Denetimsiz Bir Yönetim Olamaz, Denetim Dergisi, Yıl:13, Sayı:101, Denetimde Yayını, Ankara, Ağustos 1988, s.3.

⁽⁶⁾ Kurthan Fişek, a.g.e., s.235.

⁽⁷⁾ Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.40.

elinde bulunan hukuksal, teknik araçlara ve insan gücüne uygun biçimde görevlerini yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar.

I.1.3. Yönetmel Denetim ve Kimi Benzer Kavramlar

Yönetmel denetim kavramı uygulamada; yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe kavramlarını da kapsayacak biçimde ve çoğu kez bunlarla eş anlamlı kullanılmaktadır. Bu kavramların eş anlamda kullanılması; yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe işlemlerini yürüten kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde de kimi sorunların ortaya çıkması sonucunu doğurmaktadır.

Genel anlamda denetim, işlemlerin yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde ya da sonrasında yapılan incelemelerdir. Yönetmel denetimden söz edilebilmesi için ortada bir yönetmel işlem ve bu işlemin kurallara uygun olup olmadığına yönelik bir incelemenin bulunması gerekir. Bu incelemeler, işlemler tamamlandıktan sonra yapılabileceği gibi uygulama sırasında hatta uygulamadan önce de yapılabilir. İşte denetim kavramı ile benzerlik gösteren kavramlar arasındaki ince ayrıntı işlemin bu aşamalarında ortaya çıkmaktadır.

Denetim kavramıyla benzerlik gösteren bazı kavramları kısaca açıklamakta yarar bulunmaktadır.

a) Revizyon:

Fransızca kökenli “révision” sözcüğünden gelmektedir. Tekrar görmek, bir daha incelemek anlamlarını taşımaktadır. Geniş anlamda kullanıldığında revizyon kavramı, bir işletme ya da birimin kendi iç yapısında dönemsel faaliyeti içerisinde yürütülen işlemlerin incelenmesi, gözden geçirilmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Bu nedenle revizyon, inceleme ile sıkı sıkıya bağlı bir kavramdır. Bir denetim elamanının görev sınırlandırmaları içerisinde yürüttüğü inceleme işlemlerinden beklenen sonucu alabilmesi başlangıçta incelenen

birimlerce yürütülmüş olan yönetsel iş ve işlemlerin iyi bir revizyona tabi tutulmuş olmasına bağlıdır⁸.

b) Kontrol:

Latince kökenli “contrarotula” sözcüğünden gelmektedir ve karşılaştırma cetveli anlamını taşımaktadır. Kontrol, işletmede ortaya çıkan hataların bulunmasını müteakip bunları düzeltmek için alınan önlemler ile yapılan faaliyetleri anlatan bir kavramdır. Bu nedenle işletme faaliyetlerinin bütün aşamalarına yayılabilir ve işletmedeki hareketleri sürekli bir biçimde inceler.

Yönetsel bir kavram olarak kontrol genellikle üç anlamda kullanılmaktadır.

Bunlar;

1. Her personelin yaptığı işin istenen ölçü ve nitelikte olup olmadığını ve istenen zamanda bitirilip bitirilmediğini anlamak,
2. Maliyete giren çeşitli giderlerin düşünülen ve istenilen ölçülerde bulunup bulunmadığını saptamak.
3. Gerekli üretim araçlarının dikkatli biçimde sağlanıp sağlanmadığını incelemek suretiyle araçları verimli biçimde kullanmaktır⁹.

Ufak tefek hataların organizasyonlar üzerinde olumsuz sonuçları olmayabilir.

Fakat zamanla küçük hatalar birbiri üstüne gelir ve ciddi boyutlara ulaşır. Kontrol ile hatalar üst üste gelmeden yakalanabilir.

Örgütler genişledikçe yönetsel yapıları ve iş akışları karmaşıklaşmaktadır.

Organizasyonlarda büyük ve çok değişik işler yapılıyorsa iyi bir kontrol sistemi olmadan işleri izlemek mümkün olmaz¹⁰.

⁽⁸⁾ Cihat Çetinkaya, Denetim Kavramları ve İç – Dış Denetim Tanımı , Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği , Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını, Ankara, 1990, s.19.

⁽⁹⁾ Zeyyat Hatipoğlu, Temel Yönetim ve Organizasyon, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ Yayını, İstanbul, 1996, s.229.

⁽¹⁰⁾ Zeyyat Hatipoğlu, a.g.e., s.230.

Örgütsel kontrol, erişilmesi arzulanan amaçlarla, başarı ölçütleri ile ve planlarla belirlenmiş hususların, uygulamaya ilişkin örgütsel faaliyetlerle uyumlaştırılmasını sağlayan süreçler toplamıdır. Kontrol, her yöneticinin bir organizasyon içinde yaptığı faaliyetlerine ilişkin olarak karşılaşılabileceği bir sonuçtur. Çünkü, organizasyon hiyerarşik basamaklardan oluşur ve her alt kademe bir üst kademe tarafından planlanır, organize edilir ve denetlenir. Şu halde her örgüt kademesi, faaliyetlerinden olayı bir üst hiyerarşik amir tarafından denetlenmektedir. Organizasyonun en üst yönetim organı olan yönetim kurulu da genel kurul tarafından denetlenmektedir. Bu denetim işini genel kurulun seçtiği denetim kurulu düzenli olarak yapar. Ancak, hem yönetim ve hem de denetim kurulları faaliyet dönemi sonunda genel kurula hesap verir. Onun tarafından faaliyet sonuçları son bir defa daha denetlenir. O halde, örgütsel kontrol yönetim faaliyetlerinin vazgeçilmez, olmaz ise olmaz çok önemli bir işlevini oluşturmaktadır.

Yöneticiler bu işlevi ya kendileri doğrudan ya da güvendikleri, yetki devrettikleri bir kişi ya da organ aracılığı ile yerine getirmek zorundadırlar¹¹.

Başka bir tanıma göre kontrol, mevcut iş başarısının ölçülmesi ve bu başarının belirlenen hedefleri gerçekleştirme olasılığının saptanmasıdır. Kontrolün temeli, mevcut faaliyetlerden elde edilen sonuçların planlama sürecinde belirlenen amaçlara karşı denetlenmesinde yatar. Bu bakımdan planlama ile kontrol birbirinden ayrılmaz iki kardeş gibidir. Örgütsel başarı, etkili bir kontrol sisteminin geliştirilmesiyle sağlanabilir

Kontrol, bir faaliyeti daha önceden belirlenen amaçlara yöneltmede rehberlik eden süreç olarak tanımlanabilir. Kavramın temeli, yapılan bir faaliyetin istenen sonuçları verip vermediğini anlamakta yatmaktadır. Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi kontrolün olabilmesi için, istenen sonuçların bilinmesi gerekir. Bir başka deyişle planlama olmadan kontrol olmayacaktır¹².

⁽¹¹⁾ Erol Eren, Yönetim ve Organizasyon, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ Yayını, İstanbul, 1996, s.229.

⁽¹²⁾ Halil Can, Organizasyon ve Yönetim, Adım Yayıncılık Yayını, Ankara, 1992, s.212.

Bu tanımlardan açıkça anlaşılacağı gibi, kontrol kavramının revizyon kavramıyla sıkı bir ilişkisi vardır. Çoğu zaman kontrol ve revizyon kavramları eş anlamda kullanılmaktadır. Ancak, gerçek anlamda kontrolde, revizyonda olduğu gibi belli olayların düşünsel olarak bir kez daha tekrarlanması söz konusu değildir.¹³ Revizyondan farklı olarak kontrolde, örgütün aldığı sürekli ve düzenli önlemler öncelikli eylem olarak belirginleşmektedir. Başka bir söyleyişle kontrol, yönetsel işlemin öncesinde ya da sonrasında değil işlemin yapılması sırasında yerine getirilmesi gereken bir yönetim işlevi olarak diğer kavramlardan ayrılmaktadır.

c) Bu Kavramlar Arasındaki Belirgin Farklar

Latince "Inspicere" sözcüğünden gelen ve gözden geçirme, yoklama, süzme anlamını taşıyan Teftiş ile kontrol ve revizyon kavramları birbirleri ile karşılaştırıldığında aralarındaki değişiklikler şu biçimde ortaya çıkmaktadır.

1. Revizyon ve kontrol genel olarak kurum ve kuruluş faaliyetlerinin her aşamasında ve kademeli olarak ast-üst ilişkisi içerisinde yapılmaktadır. Ancak teftiş bir makam adına, o makam tarafından teftiş işiyle görevlendirilen elemanlarca yürütülmektedir.
2. Revizyon ve kontrol, kamu kurum ve kuruluşlarındaki faaliyetleri ve yönetsel işlemleri sürekli biçimde incelemeye yöneliktir. Teftiş ise gerek görüldükçe ve belirsiz zamanlarda yapılır. teftiş sırasında yönetime karışılmaz. ancak, teftişin yürütülmesini engellemesi durumunda görevli memura işten el çektirilebilir.
3. Revizyon ve kontrolde inceleme görevi zaman, inceleme konusu ve incelenen belgeler açısından sınırlıdır. Ancak teftişte, bu sınırlamalar soyut bir nitelik gösterir. Müfettiş, gerek duyulan durumlarda gizlilik dereceli tüm belgeleri de re'sen inceleme yetkisi ile donatılmıştır.

⁽¹³⁾ Cihat Çetinkaya, a.g.m.,s.20.

4. Revizyon ve kontrolde, bir daha görme, inceleme ve karşılaştırma yöntemleri kullanılır.

Teftiş sırasında bunlara ek olarak

- Teftiş edilen birimin tüm özellikleri araştırılır.
- Çalışma alanı belirlenir.
- Çalışma koşulları değerlendirilir.
- Teftiş edilenlerin bilgi ve etik düzeylerini belirlemek için çaba harcanır.
- Kurumun daha üstün bir düzeye ulaşması amacıyla ilgililere yol gösterilir ve olanaklar ölçüsünde eğitilmelerine çalışılır.

5. Teftiş sonucunda, revizyon ve kontrolde olduğu gibi hatalı uygulamalar belirlenir. Ancak, açık ihmal ve suç oluşturan eylemlerin saptanması durumunda, diğerlerinden farklı olarak müfettiş; saptadığı ihmal ve suçları denetim yaptığı makama ya da kurumda ceza uygulama yetkisi olanlara bildirir. Ayrıca, açık ihmali ve suçu bulunanlar müfettiş tarafından re'sen görevden alınabilir. Bu özelliği, teftişin psikolojik etkisi nedeniyle caydırıcı bir rol oynadığını gösterir.

6. Müfettişler, kanun, tüzük, yönetmelik, genelge gibi mevzuat hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları bir raporla ilgili makamlara bildirirler. Revizyon ve kontrol ile görevli olanların bu gibi çok yönlü araştırma ve inceleme gerektiren işlevleri yürütmeleri olanaklı değildir ¹⁴.

⁽¹⁴⁾ Cihat Çetinkaya, a.g.m., s.20-21.

I.2. Kamu Yönetimi ve Denetim

1.2.1. Kamu Yönetiminde Yapılan Denetimin Sınıflandırılması

Genel olarak denetim ya da denetleme; örgütün planlanan ve saptanan amaçlara ulaşp ulaşmadığının, ne ölçüde ulaşabildiğinin, aksayan yönlerinin, noksanlık ve yanlışlıkların bulunup bulunmadığının belirlenmesi amacıyla zaman zaman personel ve malzeme dahil örgütün tüm eylem ve işlemlerinin araştırılması, incelenmesi ve değerlendirilmesi¹⁵ ya da yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak yapılıp yapılmadığını belirten araç olarak tanımlanmaktadır.¹⁶

Kamu yönetimi söz konusu olduğunda denetim; devletin, merkezi ve yerel yönetimler de dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının anayasa, yasa, tüzük ve yönetmenlikler doğrultusunda çalışıp çalışmadığının kontrol edilmesi biçiminde tanımlanabilir. Yönetimin denetlenmesi her şeyden önce hukuk devleti ilkesinin de bir koşuludur. Devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması hukuk devleti ilkesinin en belirgin niteliklerinden birisidir. Nitekim bu ilkeyi 1961 Anayasası'nda gördüğümüz gibi, 1982 Anayasası'nın 125'nci maddesinde yer alan "...idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..." biçimindeki Anayasa hükmünde de görüyoruz.¹⁷

Genel olarak kamu kurum ve kuruluşları, yürüttükleri iş ve işlemler ile gördükleri hizmetler esas alınarak çeşitli biçimlerde ve çeşitli organ ve kurumlarca denetlenmektedir. Bu nedenle yönetimin denetlenmesi değişik biçimlerde sınıflandırılarak incelenebilmektedir. Denetim işlevini kapsamına göre (genel denetim, özel denetim) içeriğine göre (uygunluk denetimi, performans denetimi), yapılış nedenine göre (isteğe bağlı denetim, zorunlu denetim) denetim organının konumuna göre (yasama denetimi, kamuoyu denetimi, yargı denetimi,

⁽¹⁵⁾ Ali Öztekin, Yönetim Bilimine Giriş, Turan Kitapevi Yayını, Ankara, 1997, s.59.

⁽¹⁶⁾ Nuri Tortop, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, AİD, C.VII, s.1,1974,s.27.

⁽¹⁷⁾ Ali Kaya, Devlet Denetleme Kurulu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, YÖK Dokümantasyon Merkezi, İstanbul, 1992, s.2.

yönetim) kategorilerine ayırıp incelemek olanaklıdır¹⁸. Farklı ölçütleri esas alarak yapılan bu ayrımlar içerisinde, çoğunlukla denetim yapan organ esas alınarak denetim türü incelemesi yapılmaktadır. Genel kabul görmüş olan bu sınıflandırmaya göre kamu yönetiminin denetlenmesi

- 1) Yasama Denetimi (Siyasi Denetim)
- 2) Yargı Denetimi
- 3) Kamuoyu Denetimi (Toplumsal Denetim)
- 4) Yönetim Denetimi (İdari Denetim)

Türlerine ayrılarak, dört başlık altında incelenmektedir. Bu çalışmamızda yönetimin denetlenmesi konusu, yukarıdaki sınıflandırmaya uyularak incelenmeye çalışılmıştır.

1.2.2. Kamu Yönetimi Nedir?

Kamu yönetimi genel olarak, amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü, araç ve gereç ile bunların yönetimi, kamusal siyasaların oluşturulmasında siyasal karar organlarına uygulamalı destek sağlayan ve bu siyasaları uygulayan örgütler bütünü¹⁹ biçiminde tanımlanmaktadır.

Bir başka tanıma göre kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında tüm devlet kuruluşlarını içine alır. Bunlar çeşitli biçimlerde örgütlenmişlerdir. Kamu yönetimi, gerek kuruluş, gerek işleyiş yönünden hukuka bağlıdır. Kamu yönetimi kamunun gereksinimlerini gidermek için topluma ya da toplumu oluşturan kümelere hizmet götürür.

“Bireyler, kamu yönetime çeşitli alanlarda ve çeşitli düzeylerde hem katılırlar hem de katkıda bulunurlar. Bireyin kamu hizmetlerinden yararlanması ile katkısı arasında kural olarak bir oran yoktur. Kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken bireyleri değil bireyin içinde

⁽¹⁸⁾ Cengiz Akın, Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, Türk İdare Dergisi, Sayı 427, Haziran 2000, s.91.

⁽¹⁹⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.133.

yer aldığı toplumu ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla bireysel çıkar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çikardan yanadır. Kamu yönetimi, toplumu oluşturan bireylerin insanca yaşayabilmesi amacını güder. Görevlerini bu amacın ışığı altında yürütür.

Kamu yönetimi bireye göre güçlüdür. Kamu yönetimine, kamu yararı için tanınmış olan yetkiler kamu yararı ile bağdaşmayacak biçimde kullanılabilir. Yetkinin kötüye kullanılmaması için, kamu yönetiminin hukuk sınırları içinde kalması, nesnelige önem vermesi gerekir. Bireyin, kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunmasında, kamu yönetiminin yargısal denetimi etkili bir araçtır.”²⁰

Kamu yönetimi bir başka biçimde, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olarak tanımlanabilir.

“Kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareket edince de kamu yönetiminin hem bir entelektüel çalışma alanı, bir disiplin olduğunu, hem de bir etkinlik, bir yönetme olayı olduğunu kabul etmek gerekmektedir.”²¹

1.2.3. Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Neden önemlidir?

Devlet çatısı altında yaşamak, uygar toplumların çağdaşlık düzeyinin göstergesidir. Devlet bir insanlık ve hukuk kurumudur. Günümüzde bu kurumun, kurallarla belirlenmiş yükümlülüklerinden çok halkına sundukları önem kazanmıştır.

Halkın hak ve özgürlüklerini güçlendirip korumak için bu özgürlüklerin ne tür güvencelere bağlandığı, çoğulcu katılımcı kurallar ve kurumlar düzeni olan demokrasiyi ne ölçüde geçerli ve gerçek kıldığı, toplumsal yaşamın uygarlık olanakları yönünden nasıl donatıldığı değer taşımaktadır.

⁽²⁰⁾ A.Şeref Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Sevinç Matbaası Yayını, Ankara, 1978, s.5-6.

⁽²¹⁾ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildiriler (Cilt:1), TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.8.

Devlet, yararına çalışmak zorunda bulunduğu kamu için yapacağı harcamaları karşılamak amacıyla vergi toplamakta ve gelir sağlamaktadır. Ayrıca, görevlerini yerine getirirken kimi yönetsel iş ve işlevler yürütmektedir. Yürütülen bu eylemlerin belirli hukuk kurallarına uygunluğu vazgeçilemez bir koşuldur. Bu uygunluk büyük ölçüde kamu yönetiminin denetlenmesi ile sağlanabilir.

Çağdaş devlet yaşamı ve demokrasinin güçlenmesi, güçler (erkler) ayrılığı ilkesinin yaşama geçirilmesi ile mümkün olabilmektedir. Devlet işlerinin toplumsal gereksinimleri yeterli düzeyde karşılayacak biçimde ve düzen içinde sürdürülebilmesi; yasama, yürütme ve yargı organlarının egemenlik yetkisini uyum içinde kullanmaları ile sağlanabilmektedir. İşte, kamu düzeni denilen bu toplumsal uyum ve dengenin sağlanabilmesi her organın kendi içinde ve özellikle dışa dönük denetim işlevi ile işlerlik kazanabilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin denetlenmesi, devletin varlığı, kamu yararı, kamu sağlığı ve kamu güvenliği açısından yaşamsal önem taşımaktadır.

Kamu yönetiminin denetlenmesi; yalnızca hukuka aykırılık, yanlış ve yanlışlıkların ortadan kaldırılması açısından değil aynı zamanda toplumsal kötülük ve yozlaşmaların ortadan kaldırılması açısından da önemlidir.

Kamu yönetiminin denetim düzeneklerinin zayıfladığı dönemler, yolsuzluk, rüşvet, yiyicilik, adam kayırma, nüfuz ticareti ve usulsüzlüklerin en fazla arttığı dönemler olmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluğun toplumda yarattığı bozulma ve moral çöküntüsü doğal olarak, siyasal ve ekonomik dengelerin bozulmasını da beraberinde getirmektedir.

I.3. Tarihsel Gelişim

I.3.1. Yönetimin Denetlenmesinin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi

Çok eski zamanlarda, bir yönetim işlevi olarak yönetsel denetim; kamusal hesapların düzenliliğinin incelenmesi ve harcamaların yasallığının denetlenmesi olarak düşünülmüş, bu temelde ele alınmıştır. Yönetsel denetim birimleri aracılığıyla devlet

izlencelerinin sonuçlarının değerlendirilmesi düşüncesine çok sonraları geçilmiştir²².

Tarihsel sürece bakıldığında, hemen hemen tüm kaynaklar, kamu yönetimlerinde yer alan yönetsel denetim kuruluşlarının yasama organlarının bütçe yetkilerinin yürütülmesine yardımcı olmak ereğiyle geliştikleri noktasında birleşmektedirler²³.

Bu durumda, denetim çabalarının ilk kez, ekonomik çabaların denetlenmesiyle başladığı söylenebilir. Bunu da, tarımsal üretimin meta olarak kentlere yönelmesiyle tarih sahnesine çıkan ve bilgiyi de tekellerinde bulundukları için yönetim erkine katılan ilk tüccarlar uygulamışlardır.

Bundan sonra, ticari çabaların yoğunlaştığı yerlerde kurulan site devletlerinde de ekonomik ve yönetsel işlemlerin denetlendiği bilinmektedir.

Devletin, ekonomik olaylara duyduğu bu yakın ilgi, ilk devlet biçimlerinden bugüne dek gelişerek sürmüştür. Bu ilgiye bağlı olarak devletin, yönetsel denetim çabaları da yoğunlaşmaya başlamıştır.

Çeşitli kaynaklar, milattan önce 7. yy.'da Ninova (Ninive ya da Ninuva)* ve Babil'de kimi önemli ekonomik olay ve çabaların levhalar üzerinde izlendiğini, Eski Mısır Firavunları'nın halktan alınacak vergilerin toplanması amacıyla tarımsal üretimi denetim altında tuttuklarını, milattan önce 7.yy.'da Atina site devletinde²⁴, maliye örgütüne bağlı bir denetim birimince yönetsel denetim çalışmalarının yürütüldüğünü²⁵, yine milattan önce 5.yüzyılda Roma İmparatorluğu'nda, kamu maliyesinin halktan vergi toplayan görevliler²⁶, mali müdürler ve hazine müdürlerince denetlendiğini belirtmektedirler.²⁷

⁽²²⁾ Geist Benjamin (Çev: Doç. Dr. Endin Ataç), Devlet Denetimi, T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1988, s.12.

⁽²³⁾ Denetim İlke ve Esasları, Maliye Bakanlığı HUZ Derneği Yayını, İstanbul, 1996, s.8.

^(*) Bu konuda bkz. Ana Britannica Ansiklopedisi (Cilt:16), Ana Yayıncılık AŞ. Yayını, İstanbul, 1992,s.540. Ayrıca Grolier International Americana Encyclopedia (Cilt:10),Medya Holding AŞ.Yayını,1993,s.225.

⁽²⁴⁾ Afşar Timuçin, Düşünce Tarihi,BDS Yayınları,İstanbul,1992,s.84.

⁽²⁵⁾ Türk Ansiklopedisi(Cilt:IV), Maarif Vekaleti Yayını,Ankara,1946, s.142-143.

⁽²⁶⁾ Denetim İlke ve Esasları (Cilt :1), s.11.

⁽²⁷⁾ R.H. Barrow (Çev. Ender Gürol), Romalılar, Varlık Yayınları, İstanbul,1965,s.85.

Başlangıçta,ekonomik çabalar üzerinde yoğunlaşan denetim, demokratik mekanizmaların (Düzeneklerin) çalışması ve işlerlik kazanmasına koşut olarak gelişmiştir. Aynı zamanda denetleme mekanizmasının işlemesi demokrasinin yerleşip gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda halkın temsilcileri aracılığıyla devletin gelir ve harcamalarının saptanması ve uygulanmanın denetim altına alınması gereksinmesi denetim olgusunu ortaya çıkartmıştır. 15 Haziran 1215 tarihinde imzalanan Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı) ile kralın vergi salma ve toplama yetkilerine sınır getirilmesi ve harcamaların denetlenmesi söz konusu olmuştur.²⁸ Yani bundan böyle Kralın mali denetimi halk tarafından gerçekleştirilecektir.

“Devletlerin kurumsal tarihinde “mali uzlaşma” çok kere sürekli “siyasal uzlaşma “ yolu açarken, mali hukuk da asgari bir sosyal uzlaşmanın ifadesi olarak liberal anayasal örgütlenmeden önce gelmiş ve kaynağında kuvvetler ayrılığı kuramına bağlı kalmıştır. Başlangıcında ilk mali uzlaşma belgesi “Magna Carta” nın yer aldığı Britanya Parlamenter rejimi bu çizginin bilinen tipik örneklerinden sadece biridir²⁹.”

1215'teki Magna Carta'dan yaklaşık yüz yıl sonra 1314'te İngiltere'de sayıştay kurulmuştur. Bu kamusal örgüt, mali denetim yapmasına rağmen yeryüzündeki ilk yönetsel denetim örgütüdür. Sayıştayın kurulması, demokrasinin gelişmesinde yönetsel denetimin yaşamsal bir katkısı olduğunu göstermiştir. Bu nedenle yönetsel denetim; demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından birisidir.

İbni Haldun'un ünlü eseri Mukaddime'de Kuzey Afrika'da hükümet eden Ebu Hafsoğuları Devleti'nde (Hafsi'ler MS.1228-1574) hesap ve maliye işlerinin başlı başına bir memuriyet olduğu, **Sahibi Eşgal** adı verilen müdürlerin gelir ve gider işlerine baktığı,kamunun alacağını aksatan kişileri sorguya çektiği,bunlardan hesap sorduğu,devletin

⁽²⁸⁾ Gencay Şaylan, Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.24

⁽²⁹⁾ Bakır Çağlar, Parlamentolar ve Denetim, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, T.C. Sayıştay Yayınları, Ankara, 1988,s.37.

hak ve hukukunu koruduğu, kamu görevlilerince saklanmış para ve malları ortaya çıkardığı, kusurlu bulduğu kişileri cezaya çarptırdığı anlatılmaktadır³⁰.

Yine İbni Haldun'un Mukaddime adlı eserinden öğrendiğimize göre;Mısır Türk Devleti'nde (Memluklar MS.1250-1517)³¹ vezir, haraç ve cizye (Kafa vergisi)** ve pazarlarda alış veriş sırasında alınan vergiler gibi devletin tüm gelirlerini toplatmak ve toplattıktan sonra da bu paraları devletin ve sultanın gereksinimlerine ve aylıklara harcamakla görevlidir. Veziri, hesap ve maliye işlerini idare eden Kıbtilerden*** tayin etmek bu Türklerin adetidir.³²

Osmanlı Devletinde de İbni Haldun'un anlattıklarına benzer biçimde "Ricali Mülkiye'den" sayılmak koşuluyla Osmanlı Devleti'nin mali işlerine bakmak üzere defterdarlıklar kuruluncaya kadar gelirlerin toplanması, harcanması ve bu sürecin denetlenmesi işlerine sadrazamların baktığı bilinmektedir.

"Coğrafi keşiflerden ve Afrika'dan dolaşarak Hindistan'a giden deniz yolunun bulunmasından sonra bu yolculuğu gerçekleştirmek için bazen devletin de katıldığı ortaklıklar kurulmaya başlamıştır. Bu ortaklıklara tefeciler ve diğer parasal güç sahipleri de katılmışlardır. Bu biçimde yapılan ticaretin denetlenmesine duyulan gereksinim artmıştır. Ortaçağ Avrupası sömürge ticaretini yürüten ve olağan üstü büyüklükte kâr elde edilmesi olanağını sağlayan bu ortaklıkların; toplumun ekonomik düzenini etkileyecek güce sahip olması, ortaklık ilişkilerinin kimi ülkelerde örneğin, Fransa'da 1720'de iflaslarla ya da İskoçyalı Law rezaleti gibi rezaletlerle sonuçlanması bu tür faaliyetlerin hükümet izni ve denetimi altında sürdürülmesi düşüncesini gündeme getirmiştir. Yaygınlık kazanan yanıltıcı

⁽³⁰⁾ İbni Haldun (Çev. Turan Dursun),Mukaddime (Cilt:II),Onur Yayınları,Ankara,1989,s.131.

⁽³¹⁾ Nevin Ergezer, Tarih Ders Kitabı (1), Ocak Yayınları, Ankara, 1999,s.138.

** Cizye (Kafa yada baş vergisi): Kafi gelmek, karşılığını vermek,ödemek anlamını taşımaktadır. İslam yazınında Müslüman olmayan halktan alınan vergiyi tanımlamak için kullanılmaktadır.

*** Kıbti: Mısır'ın eski yerli halkından, Kıbt soyundan gelen kimse.Bu konuda bkz. Ferit Develioğlu, Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitapevi Yayını, Ankara,1993,s.514.

⁽³²⁾ İbni Haldun, a.g.e.,s.134.

işlemler ve hileli iflasları önlemek ve bu işletmeleri denetlemek düşüncesiyle Fransa'da 1673 tarihli Fransız Emirnamesi ve Prusya'da 1884 tarihli yasa çıkartılmıştır.”³³

Sanayi Devriminden sonra büyük endüstri şirketlerinin tekelleşme eğilimi içine girdiği, ekonomik ilişkilerin ise giderek karmaşıklaştığı, halka açık şirketlerin ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı bilinmektedir. Bu gelişmeler, yeni bir toplumsal farklılaşmaya neden olmuş, sermayedar ve yönetici ayrışmasına yol açmıştır. Yaşanan bu gelişmeler sonucunda; başta devlet ve resmi kurumlar olmak üzere, işletme sahip ve ortakları, yöneticiler, işletmelere borç verenler, kamu ve özel kesim kuruluşları ile ilişkide bulunanlar ve tüketiciler olmak üzere toplumun hemen hemen tamamına yakın bir kesimi "denetime" gereksinim duyar hale gelmiştir.

“Muhasebe teknik ve uygulamaları yeterince gelişip iyileşinceye kadar; kamu hesaplarının genel tetkiki ,en geniş anlamıyla kamu fonlarının planlanması, muhasebesi ve bankalara yatırılması ve aynı zamanda kayıtlardaki çelişkilerin araştırılması gibi yönetsel görevleri yerine getirmek üzere yönetim içerisinde yönetime sorumlu birimler oluşturulmuştur. Devlet denetim fonksiyonunun yerleştirilmesi bu gelişmeler sonucunda mümkün olabilmıştır. Tarihsel süreç içinde devlet denetimi, kamu maliyesinin zedelenmesini ve kamu muhasebesindeki karmaşıklığı önleyen bir araç olmaktan çıkarak açık , düzenli ve etkin devlet düzeni sağlayan bir araç olarak gelişmiştir³⁴.”

Yukarıda kısaca değinildiği gibi; başlangıçta, ekonomik ve mali ilişkilerin denetlenmesi gereksinimini karşılamak düşüncesiyle gelişen denetim işlevinin geçmişi, insanlık tarihi kadar eskidir.

Çünkü insan, zeka ve emeği ile üretilip ortaya çıkartılan her türlü iş ve işlemde eninde sonunda herhangi bir aşamada şu ya da bu neden ve amaçla kesinlikle bir

⁽³³⁾ Denetim İlke ve Esasları (Cilt:1). ,s.8-9.

⁽³⁴⁾ Gerold E. Caiden (Çev: Doç. Dr. Fethi Heper), Devlet Denetiminin Yeni Yönleri, Devlet Denetimi, T.C. Sayıştay Yayını, Ankara, 1988, s.121.

değerlendirme ve bunun için de bir araştırma, inceleme ve denetleme gereği duyulmaktadır. Bu anlamda yönetsel denetim; çok geniş ve genel nitelikte bir değerlendirme işlevi olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁵

Türk yönetim tarihinde ayrı ve bağımsız bir değerlendirme yöntemi ve bir kamu hizmeti olarak yönetsel denetimin ne zaman ortaya çıktığı kesin olarak saptanamamaktadır. Bu konu bazı söylentilere dayanmaktadır. Kökenleri genellikle milattan önce VI.yy.'da İran Hükümdarı Nuşirevan tarafından kurulmuş olan divanlara dayandırılmaktadır.³⁶

Konuyu inceleyen tarihçiler, genellikle Türk yönetim geleneğindeki yönetsel denetimin kökenlerini Divan-ı Mezalim'e dayandırmaktadırlar. Aşağıda, bu bilgiler ışığında Divan'ı Mezalim'in yapı ve işleyişi kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

I.3.2. Divan-ı Mezalim

“ Divan-ı Mezalim'in ilk örnekleri, Abbasi Devletinde görülmüştür. Geniş bir coğrafik alana yayılmış olan Abbasi Devleti (ms. 750 – 1258) Araplar tarafından kurulmuş olmakla birlikte hemen hemen o zamanki tüm Müslüman toplulukları da yönetmekte idi. Din ve devlet yetkesinin (otoritesinin) tekelleştiği Abbasi Devlet yapısının üst düzey yönetsel organlarını Vezirlik, Emir-ül ümeralık* ve Divanlar oluşturmaktaydı. Halifeler, devlet işlerini divanda görüşürler, halkın dilek ve yakınmalarını da Divan denilen yerlerde dinlerlerdi. Divanlar ayrıca, bir tür yargı ve karar organıydılar. Sayıca çok çeşitli olan divanlar içinde, bir yargı organı ve yönetsel denetim birimi gibi çalışan Divan-ı Mezalimler önemli bir yer tutmaktaydılar”³⁷

⁽³⁵⁾ Osman Erdem, Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış, I. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayınları, 1988, s.14.

⁽³⁶⁾ Türk Ansiklopedisi (Cilt : XIII), Milli Eğitim Bakanlığı Yayını, Ankara, 1966,s.352.

* Emir-ül Ümera: Emirlerin emiri, İslam Dinini esas alarak örgütlenmiş devletlerde yönetsel yetkilere de sahip bulunan kumandanlara verilen bir unvan. Bu konuda bkz. İslam Ansiklopedisi (Cilt:11), Türkiye Diyanet Vakfı Yayını, İstanbul,1995,s.158. Ayrıca, Ferit Develioğlu, Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitapevi Yayını, Ankara,1993,s.514.

⁽³⁷⁾ Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986,s.42.

Divan-ı Mezalim halkın yakınmalarını dinler, halk ile nüfuzlu kişiler, tahsildarlar ve alt düzey kamu görevlileri arasında meydana gelen çekişmeleri sonuçlandırır.

Büyük Selçuklular'da Divan-ı Mezalim, dinsel içeriği olmayan davaların görüldüğü bir yargı organı biçimine dönüşmüştür. Divan-ı Mezalim başkanına Emir-i Dad, Emir-i Bar ya da Barbey denilmekteydi.³⁸

Anadolu Selçukluları'nda Divan-ı Mezalim, Divan-ı Saltanat tarafından kendisine gönderilen ve dinsel içeriği olmayan davalara bakan divan biçimine dönüşmüştür. Bu devletlerde, halife adına görev yapan ve Emir-i Dad denen görevlinin başkanlığında toplanan Divan-ı Mezalim'de halk ile yöneticiler arasındaki çekişmeler görüşülür ve karara bağlanırdı.

Moğol ve İlhanlı devletlerine baktığımızda yönetsel denetimin, İsrافی Memalik adıyla anılan bir memur tarafından yapıldığını görmekteyiz. Müşfikî Memalik adıyla da anılan İsrافی Memalik, ülke genelinde, divana ait olan işlerin teftiş ve murakabesini yapan genel müfettiş olarak görev yapmaktaydı. Denetim yetkisi çok geniş olan İsrافی Memalik'ten, hiçbir şey saklanamazdı. Gereksinim duyulan zamanlarda İsrافی Memalik emrinde İsrاف adıyla anılan memurlar görevlendirildi. İsrاف denilen memurlar, vilayetleri teftiş eder ve halkın şikayetlerini dinlerlerdi.

Osmanlı öncesi Türk Devletlerinde bir çeşit yönetsel denetim görevini de yürüten Divan-ı Mezalim adlı divana Osmanlı yönetim yapısında yer verilmemiştir.

Osmanlı devletinde bunun yerine; kendinden önceki Türk toplumlarının "kurultay" geleneği ile İslamîlikta bulunan "meşveret" (danışıp-görüşme) yöntemlerinin birleştirilmesi suretiyle "Divan" denilen organ meydana getirilmiştir.³⁹

Bir yönetsel birim olarak divan, Orhan Bey'in son zamanlarında ve I. Murat'ın (1362-1389) Padişah olmasıyla 1362 – 1363 yıllarında bağımsız bir kurul haline gelmiştir.⁴⁰

⁽³⁸⁾ İsmail Hakkı Uzun Çarşılı, Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, T.T.K. Yayını, Ankara, 1970, s.11.

⁽³⁹⁾ Ahmet Mumcu, Divan-ı Humayun, A.Ü. H.F. Yayını, Ankara, 1976, s.32.

⁽⁴⁰⁾ Mustafa Akdağ, Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi (Cilt:1),Barış Kitapevi Yayını, Ankara,1999,s.309.

Divanlar, Padişah tarafından görevlendirilen kişilerin belli zamanlarda toplanmasıyla oluşan kurullardır. Bu divanların en önemlilerden birisi de Divan-ı Hümayun'dur. Aşağıda, Divan-ı Hümayun'un yapısı ve işleyişi kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

I.3.3. Divan-ı Hümayun

Divan-ı Hümayun bir kurul – organ olarak Osmanlılar' dan önceki ve Osmanlılar çağdaşı İslam devletlerindeki benzeri kurumlardan farklıdır. Divan-ı Hümayun'da; siyasal, yargısal, yönetsel tüm işler görülür, yöneticilerin uygunsuz davranışları izlenir ve yapılan soruşturma sonucunda yöneticinin kusuru anlaşılırsa, gerekli yönetsel önlem alınır, görevi savsaklayanların işlerine son verilir⁴¹.

Devletin siyasal, yönetsel, akçalı ve askeri işleri Divan-ı Hümayun'da konuşulur, incelenir ve karara bağlanırdı. Divan-ı Hümayun, doğrudan doğruya devleti ilgilendiren yönetsel işlere ilişkin genel ve nesnel karar verme yetkisine sahip en yüksek makamdı. Ancak, Divan-ı Hümayun'da alınan kararlar hükümdarın onayı ile yürürlüğe girebilirdi. Hükümdarlar, Divan-ı Hümayun kararlarına uyup uymamakta tamamen serbest oldukları gibi, bu kararlar da herhangi bir yaptırıma bağlanmıyordu.

Divan-ı Hümayun ayrıca, kişisel başvuru ve yakınmaların incelendiği ve anlaşmazlıkların çözümlendiği kurul olarak da görev yapmaktaydı.

Fatih Sultan Mehmet'in (1432-1481) kanunnamesinden anlaşıldığına göre; gerek devlet işlerinin görülmesinde, gerek her çeşit yakınma ve başvurunun incelenmesinde ve gerekse de yasal anlaşmazlıkların çözümünde, en yüksek makam niteliğini taşıyan Divan-ı Hümayun Sadrazam, Vezirler, Rumeli ve Anadolu Kazaskerleri, Defterdarlar ya da Nişancılar'dan ibaret olmak üzere aralarında sıradüzen bulunan ve her biri belirli görevlerin yapılmasına yardım eden çeşitli kişilerden oluşmaktadır. Bunlardan başka, Çavuşbaşı ve

⁽⁴¹⁾ Ali Kaya, a.g.e., s.31

Kapıcılar Kethüdası gibi görevlilerin divanın ayak işlerini gördükleri, divanın başkatipliğini ise Emin-i Ahkam ya da Reis-ül Küttap'ın yaptığı bilinmektedir.⁴²

Osmanlı yönetim dizgesinde yer alan divanlar; Sultan ve yüksek yöneticilerin halkla ilişki kurmalarına ve kimi yönetsel işlerin kamu görevlileri arasında tartışılmasına olanak vermiştir. Divan-ı Hümayun ayrıca yönetsel denetim işlevini de yerine getirmiştir. Yönetsel denetim görevi yerine getirilirken Divan-ı Hümayun'da sert tartışmaların yapıldığı, kusuru görülen devlet adamlarının sorguya çekildiği ve gereken işlemin hemen yapıldığı anlaşılmaktadır.⁴³

Divan-ı Hümayun, II. Mehmet'in saltanatının ilk dönemlerine kadar her gün sabah namazından öğle vaktine kadar sürmek üzere düzenli olarak toplanmıştır. II.Mehmet'ten itibaren padişahların divana katılmaları geleneğinin ortadan kalktığı, yerine Sadrazamların başkanlık ettikleri görülmektedir. Hükümdarlar, Divan-ı Hümayun çalışmalarını kafes arkasından "Kasr-ı Adl*" ya da "Kasr-ı Sultani" denilen yerden izlemekle yetinmişlerdir. Divan-ı Hümayun çalışmalarının öğle vaktine doğru bittiğini Çavuşbaşı belli kurallara göre bildirdikten sonra, üyeler topluca padişahın huzuruna giderlerdi. Bu duruma "arza çıkmak" denilirdi.⁴⁴

Divan-ı Hümayun'dan çıkan kararlar özelliğine göre, Name, Berat ya da Hüküm biçiminde yazılırdı. Ancak, bu kararlar, hangi biçimde yazılmış olurlarsa olsunlar padişah

⁽⁴²⁾ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Devlet Teşkilatı, T.T.K. Yayını, C.1-2 , VII Dizi, Ankara, 1984, s.12

⁽⁴³⁾ Ali Kaya, a.g.e., s.35 .

* Kasr-ı Adl: Kasr, Osmanlıca'da köşk,kaşane, saray anlamına gelmektedir. Kasr-ı Adl, Adalet Kasr-ı anlamını taşımaktadır. Topkapı Sarayında Divan yerinde Vezir-i Azamla Vezirlerin oturdukları yerin üstündeki demir parmaklıklı ve siyah perdeli penceresi olan köşk.

⁽⁴⁴⁾ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, TTK Yayını, Ankara, 1986, s.12.

tarafından verilmiş bir karar sayıldığından bunlara " padişah buyruğu " anlamına gelen "Ferman" adı verilirdi.

XVII. yy. ortalarından itibaren Divan-ı Hümayun, Osmanlı devletinin genel gerileme süreci içinde diğer kurumlar gibi yozlaşarak işlevlerini yapamayacak duruma düşmüştür. Düzeltim hareketleriyle birlikte Divan-ı Hümayun'u canlandırma denemeleri yapılmış ancak, devletin yapısı değiştiği için bu çabalar etkisiz kalmıştır.

1826'da Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra II. Mahmut 'un özek örgütünü yeniden düzenlenmesi, bu arada bugünkü bakanlar kuruluna benzer kabine yönetimini kabul etmesi, Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Hümayun'u işlevsiz bırakmıştır. Ancak bu biçimde bir gösteriş ve teşrifat aracı olan, hiçbir yasal ve siyasal işlevi bulunmayan Divan-ı Hümayun, devletin sonuna dek bir süs gibi korunmuştur.

I.3.4. Türkiye’de Yönetimin Denetlenmesinin Tarihsel Gelişimi

a) Osmanlılar Döneminde Yönetimsel Denetim Birimleri ve Yönetimsel Denetimin İşleyişi

Prof. Dr. Mustafa Akdağ'ın Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi adlı yapıtından öğrendiğimize göre; yolsuzluklar yapıldığında, görevlilerin üzerlerine para geçirdiklerinin duyulmasında ya da işledikleri başka yolsuzluklarda, yalnızca bu gibi belli başlı işlerin soruşturulması ve incelenmesi için kadılarından birisinin yanına çavuş ve öteki bir kaç kişilik maiyet verilerek "müfettiş" adıyla yönetimsel denetim göreviyle gönderilmektedir.⁴⁵

Yine Osmanlılar döneminde "emanet" ile yürütülen mukataalarda tutulan tahsilat defterlerinin zaman zaman müfettişlerce denetlendiği; bir kamu hizmeti olarak yönetimsel denetimin bu biçimde sürdürüldüğü bilinmektedir.

Osmanlı devlet yönetiminde yönetimsel denetim kuruluşları büyük ölçüde Selçuklu modeline göre biçimlendirilmiştir.

⁽⁴⁵⁾ Mustafa Akdağ, a.g.e. s.236.

Kadı ve naiplerin çalışmalarını denetlemek için her vilayette adına “müfettiş-i hükkam” denen büyük bir şer’i memurun bulundurulduğu ve yine vakıf yönetimleri içerisinde belli konulardaki anlaşmazlıkların çözümü için görevlendirilmiş olan vakıf mahkemesine (mahkeme-i evkaf) daha sonraları “mahkeme-i teftiş” adının verildiği bilinmektedir. Bunlardan başka, kazaların yönetimiyle görevli kadıların esnaf ve vakıfları denetleme yetkilerinin bulunduğu, esnafın denetlenmesi işinin daha sonraları bir tür belediye zabıtası demek olan “ İhtisap İdaresi’ne “ aktarıldığına ilişkin bilgiler kayıtlarda yer almaktadır. Osmanlı döneminde bilinen ilk yönetsel denetim sistemi 1795’de Kaptan-ı Derya Tayazade Damat Küçük Hüseyin Paşa tarafından Bahriyedeki tayin ve terfileri düzenlemek ve yolsuzlukları önlemek amacıyla kurulmuştur.⁴⁶

Osmanlı merkezi hükümet örgütünün yapısında özellikle II. Mahmut döneminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde, kendinden önceki dönemlerde yalnızca en yüksek merkezi danışma organı işlevi bulunan divanı hümayun’un yerine Avrupa’daki örneklerine uygun olarak bakanlıklar (nezaretler) kurulmaya başlanmıştır. Kurulan bu ilk bakanlıkların (umur-u hariciye, umur-u dahiliye gibi) örgüt yapıları içerisinde "yazışma şubesi" , "özlük şubesi" ve "teftiş şubesi" gibi yönetsel birimler yer almıştır. Böylece, bu dönemden itibaren Türk yönetim dizgesinde yönetsel denetim hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmeye başlandığı görülmüştür. Bir merkezi kuruluşun merkez örgütüne bağlı olan bu yönetsel birimlerde yönetsel iş ve işlemlerin denetlenmesi ile görevlendirilenlere de müfettiş denmeye başlanmıştır. Yine bu dönemde örgütlenmeye çalışılan yerel yönetimlerin kimilerinde, özellikle de büyük belediyelerde, merkezi yönetimdeki örneklerine uygun biçimde “teftiş şubeleri” oluşturulduğu bilinmektedir⁴⁷.

⁽⁴⁶⁾ Sina Akşin, Türkiye Tarihi 3 Osmanlı Devleti 1600 – 1908, Cem Yayınevi, İstanbul, 1987, s.81.

⁽⁴⁷⁾ Osman Erdem, a.g.m. s.15.

b) Cumhuriyet ‘ten Günümüze Değın Yapısal Değışim

Ulusal bağımsızlık savaşını sürdüren birinci TBMM’nce kabul edilen 1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 22 ve 23. maddeleri ile o günün olağanüstü koşullarında kamu yönetiminin daha sağlıklı yürütüleceğı düşüncesiyle “mıntakaların umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, Mıntaka vilayetlerinin müşterek işlerinde ahengin tanzimi...” gibi işlevleri yerini getirmekle yükümlü ve büyük yetkilerle donatılmış "Bölge Müfettişlikleri" kurulmuştur.⁴⁸ Ulusal Bağımsızlık Savaşının kazanılması ve olağanüstü koşulların ortadan kalkması gibi nedenlerle Cumhuriyet’in ilanından sonra 10 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen 1924 Anayasası’nda Bölge Müfettişliklerine yer verilmemiştir. 1924 Anayasası ile en önemli merkezi yönetim kuruluşları olarak bakanlıklar yönetim yapımızda yer almıştır. 1924’ten sonra bakanlıklar ile diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının merkez örgütlerinde genellikle ve yalnızca “teftiş ve tahkik” işleriyle görevli bulunmak üzere “teftiş heyeti” adı verilen denetim birimleri yer almıştır. Daha sonraki yıllarda “Teftiş Kurulu Başkanlığı” adı verilen bu denetim birimleri yönetsel yapımız içerisindeki yerlerini çeşitli değışmeler göstererek bugüne değın sürdürmüşlerdir.⁴⁹

Atatürk Devrimleriyle gerçekleştirilmeye çalışılan çağdaş yapı ile bir anlamda klasik bürokratik yapı oluşturulmuştur. Bu dönemin belirgin özelliğı, özekselleşen yönetimin güçlenmesidir. Bunun doğal bir sonucu olarak, güçlü denetim olmadan güçlü yönetim olmaz anlayışı kamu yönetimine yerleşmiş yönetsel denetim kurulları güçlendirilmiştir. Bu anlayış 1950’lere kadar sürmüştür.

1950 yılında örtülü bir karşı devrim devinimi yaşanmış Demokrat Parti Türk kentsoylularının temsilcisi olarak iktidara gelmiştir.

⁽⁴⁸⁾ Suna Kili – A.Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1985, s.93.

⁽⁴⁹⁾ Osman Erdem, a.g.m. s.15.

“1950 yılından sonraki gelişmeler içinde bürokrasinin durumunda ise gerek maddi olanaklar yönünden gerek toplumsal statü bakımından bir düşüş görülmektedir. Bürokrasi yönünden en önemli değişim hiç kuşkusuz, ona Türk toplumuna özgü ayrıcalıklı durumu sağlayan siyasi iktidar monopolünün elden çıkmış olmasıdır.(...) Siyasal gücünün giderek hızla azalması, Türk toplumunda geleneksel bürokratik prestijin hızla düşmesine neden olmuştur.”⁵⁰

Bu dönemde, Atatürk Devrimleriyle oluşturulmuş olan klasik bürokratik yapı bozulmuş ve klasik bürokrat kimliği kaybolmaya başlamıştır. Yönetim anlayışındaki bu köklü değişime koşut olarak yönetsel denetim örgütlenmesi de esneklemeye ve etkinliğini yitirmeye başlamıştır.

1960’lı yıllar bir anlamda bu olumsuzlukların giderilmeye çalışıldığı bir dönem olarak yorumlanabilir.

Türkiye’de 1961-1965 döneminde üç koalisyon ve bir azınlık hükümeti, 1973-1979 döneminde ise beş hükümet kurulmuştur. Bu süre içerisinde, çekilen ya da düşen hükümetler yerine yenisi kurulmadan geçirilen toplam gün sayısı dört yüz otuz dördttür. Yani bir yılı aşan bir süre hükümeteşiz geçirilmiştir.

Türk siyasal dizgesinde koalisyonlar genellikle; düşük uyumluluk gösteren istikrarsız hükümetlerin iktidarı ile sonuçlanmış, partiler arası ilişkilerin çatışmacı niteliği ve koalisyon dönemlerinde parti disiplininin azalması hükümetlerin güçsüzlüğüne ve devinimsizliğine neden olmuştur.

Parlamentonun devinimsizliği ve hükümetlerin zayıflığı; yönetsel denetim dizgesinin de devingenliğini yitirmesi ve etkisizleşmesi sonucunu doğurmuştur.

Yönetsel denetim kurullarının yaşanan bu süreçte, Cumhuriyet döneminde oluşturdukları kendi geleneklerini koruma çabası içerisinde oldukları görülmektedir.

⁽⁵⁰⁾ Gencay Şaylan, Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİE Yayını, Ankara, 1974, s.84-85.

1961 Anayasası ile getirilen dizgeye ve özgürlüklere karşı bir tepki Anayasası olarak oluşturulan 1982 Anayasası “güçlü devlet” ve “etkili yürütme” felsefesine dayanmaktadır. 1982 Anayasası ile yeni bir devlet düşüncesi oluşturulmuştur. Bu anlayışla düzenlenen Anayasada iki tür iktidara yer verilmiştir. Bunların ilki Devlet Başkanının kişiliğinde, Devlet organlarına dayanan bir “Devlet İktidarı” ikincisi ise Parlamento aracılığı ile kurulan “Partiler İktidarı”dır.

Devlet iktidarı açık anlatımını 11 Kasım 1983 tarihli “Milli Güvenlik Kurulu” yasasında bulurken, yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile çok geniş bir alanda her türlü araştırma, inceleme ve denetleme yapmakla görevli, Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan ve üyeleri cumhurbaşkanınca atanan Devlet Denetleme Kurulu da bu iktidarın kurulmasında getirilen organlardan biridir.⁵¹

Devlet Denetleme Kurulunun çok geniş tutulan denetim alanı ve yetkilerine karşın hiçbir yaptırım gücünün olmaması 1980'lere egemen olan küreselleşmenin yönetim anlayışını oluşturan “Agency Kuramının” tipik bir örneği olarak gösterilebilir.

Agency kuramı, kamu yönetiminin meclis denetiminden çıkması, buna karşın tümüyle çoğunluk partisinin denetimine girerek aşırı derecede siyasallaşması ve yeni-liberal politikalardan yana tavır alan bir yapı haline gelmesi⁵² biçiminde tanımlanmaktadır.

1980'lerin belirgin özelliği Türk ekonomisinin küreselleşen dünya ekonomisiyle uyumlu hale getirilmesi çabalarının yoğunlaşmasıdır.

Tüm dünyada küreselleşme berberinde yerelleşmeyi getirmiş, ulus devletler yerleşerek küreselleşmişlerdir. Devletin yeniden yapılanması ise, yeni-liberal ve yeni-tutucu tezler çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. 1970'lerdeki bunalımın yarattığı tartışma ve düşünce

⁽⁵¹⁾ Bakır Çağlar, a.g.e. s.42.

⁽⁵²⁾ Yeşim Edis Şahin, Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi Yayınlanmamış Özgün Çalışma, Mersin,1999, s.60.

çatışmalarından doğan yeni-liberal tezler, ekonomik bunalımın ekonomiye aşırı devlet müdahalesinden kaynaklandığını ileri sürüyorlardı. Büyük bir esneklik ve hareketlilik kazanan sermayenin önünde ekonomi bürokrasisi, karma ekonomi, planlı ekonomi, emek sermaye uzlaşması gibi engeller bulunmamalı, bürokrasi de gelişmelere uyum sağlayarak esnekleşmeliydi.⁵³

“Sermeyenin yeniden yapılanmasını simgeleyen küreselleşme süreci, “devlet” anlayışının değişmesini, dolayısıyla kamu yönetimin yeniden yapılanmasını ve kavramsallaştırılmasını beraberinde getirmiştir. Fordist dönemin “sosyal devlet anlayışı erozyona uğramış, emek örgütlenmeleri parçalanmış buna bağlı olarak devlet, örgütlü emek ve sermaye arasında bir çıkar dengesi sağlama rolünden vazgeçerek toplumu oluşturan tüm aktörlerin serbest piyasa ekonomisi içerisinde bir dengeye ulaşacağını varsayarak toplumsal yaşamdan geri çekilmiştir. Devletin ekonomik yaşamdan çekilmesi, ekonomik boyutunun küçültülmesi olarak tanımlanan bu süreçte, gerçekte devlet ekonomik yaşamdan tam olarak geri çekilmemiş, toplumsal fayda sağlayan kamu yatırımlarından ve kamu hizmetlerinden geri çekilmiş, buna karşın sermayeye çeşitli teşvikler sunmaya devam etmiştir. Yaşanan süreç bir bütün olarak ele alındığında sosyal devlet dönemindeki görece emek ve sermaye dengesi emek aleyhine bir dengesizliğe dönüşmüştür.

Günümüzde sosyal devlete ilişkin, sosyal güvenlik gibi bazı kurumsal yapıların hala varolduğu ya da Anayasalarda sosyal devlet ilkesinin bulunduğu söylenerek, devletin sosyal devlet olduğu ileri sürülebilir. Ancak, burada söz konusu olan “devlet anlayışının” değişmesidir. Bu değişime koşut olarak gerçekleştirilen “yeniden yapılandırma” izlenceleriyle bu kurumların işlevsizleştirilmesi ya da kamusal özlerinin yitirilmesidir.”⁵⁴

⁽⁵³⁾ Yeşim Edis Şahin, a.g.e. s.18.

⁽⁵⁴⁾ Yeşim Edis Şahin, a.g.e. s.54.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması doğrultusundaki girişimler Thatcher (1979) ve Reagan (1980) döneminin politikaları ile somutlaşmış ve bu uygulamalar “küresel eğilimler” olarak yeryüzündeki tüm ülkelere sunulmuştur. Küresel eğilim olarak sunulan yeniden yapılanma ya da “değişim” programı bir bütün olarak ele alındığında, “kamu yönetimi” anlayışından “public management” anlayışına geçişi göstermektedir. Public management anlayışına geçiş, kamu çalışanlarının ve kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme ve hükümet hizmetlerinin ve işlevlerinin yerelleştirilmesi yollarıyla devleti küçültme çabalarını içermektedir. public management anlayışına geçiş aynı zamanda sosyal devletin doğasındaki değişikliği de göstermektedir. Bu değişim, devlet ve kamu yönetiminin rekabetçi serbest piyasa ortamında bir işletme gibi kar amaçlı çalışması, etkinliklerinde kar etmeyi kamu yararının üzerinde tutması anlamına gelmektedir. Devletin üstlendiği yeni rol, temel olarak küresel rekabet koşullarında ulusal rekabet edebilirlik ve ekonominin sürdürülebilirliğidir. Kamu yönetiminin işletmeleştirilmesi, daha sonra kamu yönetiminde toplam kalite yönetiminin uygulanmasını savunan new public management anlayışının benimsenmesi ile desteklenmiş ve devlet yurttaşlarını, sunduğu hizmetin parasını ödeyen bir müşteri olarak algılamaya başlamıştır.

Müşteri memnuniyetine yönelik, verimli ve etkin çalışan bir kamu yönetimi oluşturabilmek için, kamu yönetiminin hızla değişen koşullara uyum sağlayabilir biçimde esnek bir örgütsel yapıya sahip olması, fordist dönemin katı bürokratik yapısının kırılması gerekmektedir. Bu nedenle, yeniden yapılanmada ilk adımlardan biri esnek bir örgütsel yapının oluşturulmasıdır. İşletmelerde uygulanan postfordik esneklik ilkesinin kamu yönetimine uygulanması, farklı yöntemler ve kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmiş olsa da, özünde özelleştirme, sözleşmeler aracılığıyla kamu hizmetlerinin özel sektöre devri (contracting system), bağımsız kamu yönetsel kuruluşlarının (public agency) oluşturulması ve yerleşme noktalarında özetlenebilir. Kamu yönetiminin kurumsal bütünselliğinin

parçalandığı, kamu hizmetlerinin farklı statüdeki örgütler tarafından sunulduğu bu süreç, bir anlamda kamu yönetiminin parçacılaşmasını yansıtmaktadır.

Özelleştirme yalnız, devletin sırtındaki bir yük olarak tanımlanan kamunun ekonomik yatırımlarının özelleştirilmesi biçiminde gerçekleşmemiş, aynı zamanda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi kamusal nitelikli hizmetlerin özelleştirilmesi ya da bu hizmetlerin sözleşmeler yoluyla özel kesime devri biçiminde de gerçekleşmiştir.⁵⁵

1980'li yıllarda ortaya çıkan yeni dünya ekonomik düzeni, küreselleşme ve özelleştirme akımlarından yana olanlar geliştirmekte olan ülkelerde özelleştirmenin karşısında en büyük engel olarak kamu bürokrasisini görmüşlerdir.

Bu özellikler, devlet içerisinde son derece güçlü bir konumu olan Türk bürokrasisi için de geçerlidir. Bu nedenle, küreselleşme karşısında, kamu yöneticilerinin devleti sahiplenme direncinin kırılması için en başta denetim düzeneklerinin yozlaştırılması amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır.

12 Eylül 1980 askeri rejimini izleyen ilk genel seçimler öncesinde, ülke yönetimine talip olan bir siyasal parti denetim kurullarını, iş bilir bürokratları engelleyen, bürokrasiyi tıkayan birimler olarak gördüğünü seçim propagandası yapmak için bastırıldığı kitapta açıkça yazmış ve bunu siyasal propaganda malzemesi olarak kullanmıştır. Bu siyasal parti iktidara geldikten sonra, başta Maliye Teftiş Kurulu olmak üzere kimi denetim kurullarının kaldırılması için büyük çaba göstermiştir. Bunda başarılı olamayınca denetim kurullarının nitelik düzeyinin ve kamu bürokrasisi içerisindeki saygınlıklarının azaltılması için çaba göstermiş bunda da belirli ölçülerde başarılı olmuştur. Bu süreç günümüzde de aynı biçimde devam etmektedir.

Denetim dizgesinin siyasal etkilerden uzaklaştırılması ve kamu yararını gözeten bir yapıya kavuşturulması; kamu yönetiminin bütününde yapılacak bir düzeltimle mümkün

⁽⁵⁵⁾ Yeşim Edis Şahin, a.g.e. s.56-57.

olabilir. Bu düzeltimler sırasında, yönetsel denetim dizgesi özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı ve toplumsal denetim sağlayacak ombudsman benzeri birimlere dizge içerisinde yer verilmelidir. Bunlar yapılmadığı takdirde yukarıda belirtilen yozlaşma ve olumsuzlukların aynı biçimde devam edeceği düşünülmektedir.

I.4.Kamu Yönetiminin Denetim Türleri

I.4.1. Yasama Denetimi

(Siyasal Denetim, Meclis Denetimi, Parlamenter Denetim)

Yasama denetimi kısaca, yasama organının yürütme organını denetleme yetkisi ve bu yetkiyi kullanma yolları ve yasama organının, kendi çıkardığı yasalarla belirlenen çerçeveye, hükümetin ve kamu yönetiminin ne ölçüde uygun çalıştığını, verilen görevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını denetlemesi⁵⁶ biçiminde tanımlanmaktadır.

Yasama denetimi genellikle yasama organları tarafından yapılan denetimdir. Yasama organları, yasaları tartışırken ödenekleri ayırırken ve diğer zamanlarda çeşitli araçlarla yönetimin kurallara uygun hareket edip etmediğini denetlerler. Çalışmaları ve uygulamaları beğenmezlerse yasalarda değişiklik yapabilirler⁵⁷.

Yasama denetiminin dayandığı temel, yürütme organının yasama organına karşı sorumluluğu ilkesidir. Bu nedenle, çeşitli yollardan gerçekleştirilen yasama denetimi, parlamenter dizgenin bir ögesi ve gereğidir. Ne var ki, parlamenter dizgelerde hükümet çoğunluğa sahip bir ya da daha çok siyasal partinin isteğiyle kurulduğu için, parlamenter denetim genellikle muhalefetin başvurduğu bir denetim yolu niteliğindedir. Söz konusu denetim yollarının bir kısmı yalnızca bilgi edinme amacına yönelik olup, doğrudan bir siyasal sonuç doğurmazlar. Sözlü ya da yazılı soru, genel görüşme ve Meclis araştırması yolları bu niteliktedir⁵⁸.

⁽⁵⁶⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.222.

⁽⁵⁷⁾ Herbert A. Simon-Donald W. Smithburg-Victor A. Thompson, Kamu Yönetimi, (Çev: Cemal Mihçioğlu), AÜ SBF Yayını Ankara, 1985, s.492.

⁽⁵⁸⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.223

Yürütme organının parlamento tarafından denetlenmesi gereği seçmenler tarafından işaret edilen politika ve izlencelere uymayı sağlamak ve uygulamakla yükümlü olan bir organın bunlara uyup uymadığının kontrol edilmesi gereksiniminden kaynaklanmaktadır⁵⁹.

Parlamentonun asıl görevi yasa yapmaktır. Ama bunun dışında yürütme organını denetlemek ve sorumlu tutmak yetkisi de vardır⁶⁰.

Parlamentar Denetim işlevinin kaynağında hukuk devleti ilkesine dayalı demokratik düşünceler bulunmaktadır. Halk tarafından belirli bir süre için iş başına getirilen hükümet keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmek durumundadır. Bunun değerlendirilmesi, esas olarak seçim dönemlerinde seçmenler tarafından kullanılan oylar aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerinin en büyük bölümü siyasi niteliği de bulunan en büyük yönetsel organ konumundaki hükümetler tarafından üstlenilip yürütülmektedir. Hatta, öteki kamusal yönetim birimleri ve yerel yönetimlerin hizmet ve çalışmalarından da bir ölçüde hükümetler sorumlu olmakta ya da sorumlu tutulabilmektedir. İşte, en büyük yürütme organı olan hükümetlerin belirtilen yetki ve görevlerini gereği gibi kullanıp, yerine getirmede kusurlu davranıp davranmadığını veya aksayan yönlerin mevcut olup olmadığı hususlarında yasama organları tarafından denetlenmektedirler⁶¹.

Bu denetim yalnızca bilgi edinme ve eleştirilerden ibaret değildir. Gensoru mekanizması ile hükümetin ya da ilgili bakanın düşürülmesi, meclis soruşturması aracılığıyla da, ilgili bakanının Yüce Divan'a sevk edilmesi mümkündür. Milletvekillerinin, hükümeti herhangi bir sorun hakkında meclise bilgi vermeye davet edebilecekleri parlamento teamülünde genellikle kabul edilmektedir.

⁽⁵⁹⁾ Şeref İba, Parlamento Denetim, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997, s.14.

⁽⁶⁰⁾ Selçuk Özçelik, Anayasa Hukuku I, (Umumi Esaslar), Beta Basım Yayın, 1984, s.258.

⁽⁶¹⁾ Osman Erdem, a.g.m. s.16.

Parlamentar rejimlerde, yasama organının hükümeti denetleme araçlarından başlıcaları soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur. Parlamento bu genel denetim yollarının dışında dilekçe hakkı, bütçe ve bütçe dışı mali araçları da kullanarak yürütme organını denetleyebilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim işlevi ile ilgili hususlar hem 1982 Anayasası hem de 1973 tarihli Millet Meclisi İç Tüzüğü ile düzenlenmiştir. Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Görev ve Yetkileri kenar başlıklı 87. maddesinde; Bakanlar Kurulunu ve Bakanları denetlemek Türk Parlamentosu' nun görev ve yetkileri arasında ikinci sırada sayılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim işlevine ilişkin düzenlemeler hem 1982 Anayasası hem de 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. 16.5.1996 tarihinde yapılan içtüzük değişikliğine kadar Meclis soruşturması ve Yüce Divan'a sevkle ilgili konularda Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik toplantısı İçtüzüğünün üçüncü kısmı yürürlükte bulunmaktaydı. Ancak, Anayasa'nın Geçici 6. maddesi gereğince Millet Meclisi İçtüzüğünün, T.B.M.M.'nin 15.1.1985 tarihli ve 15 Sayılı kararı gereğince de Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğünün, Anayasa ile çelişen hükümleri uygulanmaktaydı.⁶²

Söz konusu değişiklik sonrası ise, Anayasanın 100. maddesine koşut olarak Birleşik Toplantı İçtüzüğünün Meclis Soruşturmasıyla ilgili 3. kısmında yer alan hükümler yeni içtüzük metnine aktarılmış ve yedi madde halinde düzenlenmiştir.

1982 tarihli T.C. Anayasasınının 98. maddesi "...T.B.M.M.'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları..." Başlığı altında, T.B.M.M.'nin denetleme yetkisini; Soru, Meclis Araştırması, Genel Görüşme, Gensoru ve Meclis Soruşturması yollarıyla kullanacağını hükme bağlamıştır.⁶³ Bununla birlikte, parlamentonun hükümetlerin hayat damarlarını

⁽⁶²⁾ Şeref İba, a.g.e. s.15.

⁽⁶³⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C. Anayasası, s.94.

oluşturan harcama kanalları üzerindeki mali denetimi de parlamenter denetimin diğer önemli bir alanını oluşturmaktadır. Ancak, T.B.M.M.'nin hükümet üzerindeki parlamenter denetim yetkilerini kullanırken yararlandığı başka araçlar da bulunmaktadır. Bunların başında, T.B.M.M. üyelerinin herhangi bir soruna ilişkin hükümeti genel kurula bilgi vermeye davet edebilecekleri yönündeki parlamento teamülü gelmektedir. Ayrıca kalkınma planının onaylanması, olağanüstü hal ilanı kararlarının onaylanması, yasa tasarılarının ve yasa gücünde kararnamelerin reddi, T.B.M.M. Dilekçe Komisyonunca yapılan denetimler bu kapsamda ele alınabilir.⁶⁴

Parlamenter demokratik rejimlerde yasama organlarının en önemli işlevlerinden birisi, yürütme organı (hükümet) ve yönetimi denetlemektir.

Parlamenter denetim, yasama organı tarafından yürütme gücünü elinde bulunduran hükümet üzerinde kullanıldığı için zaman zaman “ yasama denetimi “ olarak da adlandırılmaktadır. Yasama denetimi devlet organları arasındaki üst düzey ilişkiyi düzenleyen bir konu olması nedeniyle genellikle Anayasa ve içtüzük gibi temel hukuk metinlerinde yer almaktadır. Parlamentoların asli görevleri arasında sayılan parlamenter denetim düzeneği hukuk devleti kavramına bağlı olarak gelişmiştir. Parlamenter denetim işlevinin kaynağında hukuk devleti ilkesine dayalı demokratik düşünceler bulunmaktadır. Halk tarafından belirli bir süre için işbaşına getirilen hükümet, keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmek durumundadır. Bunun değerlendirilmesi, esas olarak seçim dönemlerinde seçmenler tarafından kullanılan oylar aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak, hükümetler icraatlarını gerçekleştirdikleri sırada da yasama organının denetimi ile karşı karşıyadırlar. Bu denetim yalnızca bilgi edinme ve eleştirmeden ibaret değildir. Gensoru düzeneği yoluyla hükümetin ya da ilgili bakanın düşürülmesi, Meclis soruşturması aracılığıyla da ilgili bakanın Yüce Divan'a sevk edilmesi olanaklıdır. Milletvekillerinin,

⁽⁶⁴⁾ Ergun Özbudun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, A.Ü.H.F. Yayınları, No:171,Ankara,1962,s.16.

hükümeti herhangi bir soruna ilişkin Meclise bilgi vermeye davet edebilecekleri parlamento teamülünde genellikle kabul edilmektedir. Bunların başında, Türk parlamentosunda da yaygın olarak kullanılmakta olan gündem dışı söz alma usulü gelmektedir. Bilgi isteme önermeleri soru, gensoru ya da genel görüşme mahiyetini taşımamaları nedeniyle, yaptırımını bulunmamakta ve bilgi verip vermemek, hukuken hükümetin takdirine bırakılmaktadır. Bununla birlikte milletvekillerinin bilgi edinme istemi, hükümeti dikkatli olmaya sevk edebileceğinden, bu usulü son derece zayıf ve etkisiz de olsa, bir denetim aracı olarak değerlendirmek olanaklıdır.⁶⁵

Bunun uygulamaları ülkemizde de görülmüş ve zaman zaman bakanlar, milletvekillerinin istemi üzerine, iç ya da dış sorunlara ilişkin genel kurula bilgi vermişlerdir. Ancak, önerge sahiplerine söz verilmemiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 59. maddesine göre Meclis Genel Kurulu'na duyurulmasında zorunluluk görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere, başkanın takdiriyle en fazla üç milletvekiline gündem dışı söz verilebilir. Hükümetin bu konuşmaları yanıtlaması zorunlu değildir.

Türkiye'de 1961 Anayasası'nın kurmuş ve benimsemiş olduğu parlamenter dizgenin önemli unsur ve gereklerinden biri olan yasama ve yürütme arasında; yumuşak bir güçler ayrılığı ve birbiriyle dengeli biçimde yekdiğerinin faaliyet alanına müdahalede bulunma hususunun varlığı bilinmektedir. Bunlardan birinin de yasama organının, yani T.B.M.M.'nin icra organının yani hükümetin faaliyet alanına, onu denetlemek suretiyle müdahalede bulunması olduğunu belirtmek gerekir.⁶⁶

1982 Anayasası'nda da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları 1961 Anayasası'ndaki gibi düzenlenmiş; Anayasanın 98. maddesinde:

⁽⁶⁵⁾ Ergun Özbudun, a.g.m. s.16.

⁽⁶⁶⁾ Selçuk Özçelik, Anayasa Hukuku Dersleri, C.II, Türkiye'nin Siyasi Rejimi ve Meseleleri, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1983, s.251.

Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru, ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır⁶⁷ biçiminde yer alan hüküm ile parlamenter denetim yolları gösterilmiştir.

Bu denetim yolları aşağıda açıklanmaktadır.

A) Yazılı Soru Önergesi

Soru, bir parlamento üyesinin belli bir konuda hükümetten bilgi istemesinden ibarettir. Soru önergesi yoluyla parlamento üyesi, kamuoyunun dikkatini belli bir nokta üzerinde toplayarak bu noktada hükümeti ya da bir üyesini kamuoyunun ve parlamentonun gündemine getirmeyi amaçlar.⁶⁸ Bu nedenle, soru önergeleri, dolaylı yoldan sonuç doğurabilen bir denetim yoludur.

Anayasanın "...Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları..." kenar başlığını taşıyan 98. maddesi, soruyu denetim yolları arasında saydıktan sonra, ikinci fıkrada şu tanımlı yapmaktadır: "...Soru, Bakanlar kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir..."⁶⁹ Aynı maddenin son fıkrasında ise, soru önergesi ile ilgili diğer ayrıntıların İçtüzük ile belirleneceği hükmü yer almaktadır. Bu doğrultuda Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün altıncı kısmı denetim yollarına ayrılmıştır. Bu kısmın 96. maddeden 100. maddeye kadar olan beş maddelik bölümü ise soru önergesi ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. 96. maddede "...soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir..." hükmü yer almaktadır. Bu hüküm Anayasanın 98. maddesinde yer alan soru tanımına açıklık getirmekte ve bazı sınırlamalar öngörmektedir. Maddeden soru önergelerinin kısa,

⁽⁶⁷⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C. 1982 Anayasası,s.94.

⁽⁶⁸⁾ Acar Örnek, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım Yayını, İstanbul, 1992,s.251.

⁽⁶⁹⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C. 1982 Anayasası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998,s.94.

gerekçesiz, kişisel görüş ve kişilik ve özel yaşama ilişkin konular içermeyen açık ve belli konulara ilişkin olarak verilebileceği anlaşılmaktadır. Ancak bu sınırlamaların yeterince nesnel olmadığı açıktır.⁷⁰

Soru önergelerinin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyeceği sınırlamasını geniş yorumlamak denetimin etkinliğini azaltabilir. Bir yönüyle özel yaşama girse bile bir başka yönüyle hükümetin sorumluluğu içinde kalan bir alanı etkileyen konuları bu koruma sınırları içinde değerlendirmemek gerekir.⁷¹

T.B.M.M. İçtüzüğü'nün 96. maddesinin ikinci fıkrasında ise, soru önergelerinin yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanabileceği hükme bağlanmaktadır.

İçtüzüğü'nün 97. maddesi ise "...sorulmayacak Konular..." madde başlığını taşımakta ve soru önergesine konu bakımından kimi kısıtlamalar getirmektedir. Bu madde ile;

- Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular;
- Tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular;
- Konusu önceden başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan soruların; başkanlıkça kabul edilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Anılan maddede yer alan ilk iki sınırlamayla ilgili olarak soru önergelerini değerlendirmek T.B.M.M. Başkanlığı'nın görevidir .Bu madde ile getirilen sınırlamalar yeterince açık değildir. Çünkü, hangi konunun , "Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan bir konu olduğu " ya da neyin " Tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konu" olduğu kişiye göre değişebilmektedir.

Anayasa ve İçtüzükte yer alan bu hükümler çerçevesinde önergeleri incelemek ve soru niteliği taşıyıp taşımadığına karar vermek başkanlığın görev alanı içerisinde. Soru

⁽⁷⁰⁾ Şeref İba, a.g.e. s.39.

⁽⁷¹⁾ Erdal Onar, " 1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hükümeti Denetleme İşlevi " 6. Milli Egemenlik Sempozyumu, T.B.M.M. ve Milli Egemenlik, T.B.M.M. Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:47, Ankara, 1990, s.31.

niteliği bulunmayan önergeler, başkanlıkça sahiplerine iade edilir. Noksanlık Taşımayan önergeler ise İÇTÜZÜK hükümleri çerçevesinde işleme konulur.

Soru önergelerinin tanımı Anayasa ve İÇTÜZÜK'te yeterince açık bir biçimde yapılmamıştır. Tanımlamanın soyut kalması, uygulamada çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu yüzden yaşanan tartışmalar sırasında sık sık madde gerekçelerine ve İÇTÜZÜK görüşme tutanaklarına başvurma gereksinmesi ortaya çıkmaktadır.

Anayasa ve İÇTÜZÜK'te soru önergesi tanımının yeterince açık olmaması meclis görüşmelerinde sürekli olarak tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. İÇTÜZÜK'ün yetersizliği, parlamentonun hükümeti denetleme işlevini etkin biçimde yapamadığı kanısını yaygınlaştırmıştır. Bu eleştirileri gidermek amacıyla 16.5.1996 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi İÇTÜZÜK'ünde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Soru önergesi tanımına sınırlayıcı kimi unsurlar eklenerek "...soru önergelerinin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyeceği..." hükmüne bağlanmıştır. Aynı tanımda yer alan "...veya bakanlardan..." sözcükleri "...bir bakandan..." biçiminde değiştirilerek aynı önergenin, hükümetin bütünlüğü ilkesine aykırı bir biçimde birden fazla bakana yöneltilmesi olanağı ortadan kaldırılmıştır. Buna koşut olarak 1973 tarihli İÇTÜZÜK'te yer alan "...aynı konuda ikiden fazla bakandan sorulan soru başbakanından sorulmuş sayılır..." biçimindeki hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Soru önergelerinin kimi zaman gazete kupürleri ve başka bazı belgeler de eklenerek çok uzun metinler halinde verilmesini önlemek amacıyla; soru önergelerine belge eklenemeyeceği ve sözlü soru önergelerinin yüz sözcüğü geçemeyeceği biçiminde iki yeni biçimsel sınırlama getirilmiştir. İÇTÜZÜK'ün 96. maddesinde yer alan "...Başkan, İÇTÜZÜK şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kağıtlar listesinde yayımlar ve başbakanlığa veya ilgili olduğu bakanlığa gönderir, gerektiğinde önergeleri sahibine iade eder..." hükmü ile Meclis Başkanlığına İÇTÜZÜK koşullarına uymayan ve sahibi tarafından düzeltilmemekte ısrar edilen önergeleri iade etme yetkisi tanınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri tarafından başkanlığa verilen soru önergelerinde, önerenin yazılı mı sözlü mü olduğunun ve yönetildiği bakanlığın belirtilmesi gerekir. TBMM'nin 96. maddesinin 1. fıkrasının son tümcesine göre, soru önergelerine belge eklenemez, aynı maddenin 2. fıkrasına göre ise, soru önergeleri ancak bir milletvekili tarafından imzalanabilir. Verilen soru önergelerinin soru niteliği taşıyıp taşımadığının saptanması yetkisi ise başkanlığa aittir.

Başbakana yöneltilen yazılı ve sözlü soru önergelerine çoğunlukla ilgili devlet bakanları tarafından yanıt verilmektedir. Başbakana doğrudan doğruya şahsıyla ilgili sorulara dahi başbakan tarafından yanıt verilmemesi; soru kurumuna önem verilmediği yönünde kimi eleştirilerin yapılmasına neden olmaktadır.

Meclis Başkanlığına verilen soru önergeleri ilgili İçtüzük hükümleri çerçevesinde içerik yönünden incelenir. Maddi hata bulunmayan önergeler İçtüzüğe uygun biçimde işleme konulur.

B) Sözlü Soru Önergesi

Sözlü soru, bir milletvekilinin belli bir konu hakkında ilgili bakan ya da başbakandan sözlü olarak bilgi istemesidir⁷². Sözlü soru önergeleri de verilmiş yöntemi ve biçim koşulları bakımından yazılı soru önergesi ile aynı özellikleri taşımaktadır. Ancak, yanıtlanışı açısından yazılı sorudan farklıdır. Sözlü soru önergesi ilgili bakan ya da başbakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yanıtlanmaktadır. Bu yanıtlama kimi zaman, önerge sahibi ile muhatap bakan arasında açık bir ikili görüşmeye dönüşebilmektedir. Ancak görüşmeyle ilgili olarak herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Sözlü soru önergesi bu yönüyle, genel görüşme ve gensorudan ayrılmaktadır.

⁽⁷²⁾ Cevdet Atay, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Basım Yayım ve Dağıtım Ltd. Şti. Yayını, İstanbul, 1999, s.73.

1973 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "...Sözlü Soruların Gündeme Alınması ve Cevaplandırılması..." başlığını taşıyan 98. maddesi, sözlü soruların muhatap bakanlığa sevk tarihinden itibaren on beş gün sonra gündeme alınacağı hükmünü getirmektedir. Yine aynı maddenin 2. fıkrasında; Anayasa, yasa ve İçtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak üzere Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılacağı hükme bağlanmıştır. Böylece sözlü soru zamanı olarak bir haftada en az iki saat ayrılması zorunlu hale gelmiştir.

98. maddenin 3. fıkrası ile, hükümet adına verilecek yanıtın süresi on dakikadan beş dakikaya indirilmiştir. Önerge sahibine yalnızca yanıt üzerine yerinden ek bir açıklama yapabilme olanağı tanınmıştır. Ancak, hükümete ikinci kez beş dakikalık isteğe bağlı yanıt hakkı verilmiştir. Böylece sözlü soru önergelerinin yanıt süresi on beş dakikadan on dakikaya indirilmiş ve önerge sahibinin kürsüden konuşma hakkı kaldırılmıştır.

1973 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 97. maddesine göre, sözlü soru önergesinin yanıtlanabilmesi için önerge sahibi milletvekilinin mutlaka Genel Kurulda hazır bulunması gerekiyordu. Üstelik bu konuda bir yaptırım da öngörülmüş, özürsüz olarak iki yanıt gününde hazır bulunmayan milletvekilinin sorusunun düşmesi kabul edilmişti. 98. maddenin 4. fıkrası ile getirilen yeni düzenleme ile sorunun yanıtlanabilmesi için önerge sahibinin Genel Kurulda hazır bulunması koşulu ve yine eski metinde yer alan muhatap bakanın kamu yararı nedeniyle gizli oturumda yanıt verebilme olanağı da kaldırılmıştır. Sözlü soruların yanıtlanma hızını arttıracak olumlu bir düzenleme ile yanıt veren bakanın önceden birleşimi yöneten başkana bildirmek kaydıyla gündemde bulunan soruların birden fazlasını sıra gözetmeden yanıtlayabilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca, aynı konudaki sorular birleştirilerek yanıtlanabilmektedir.

98. maddenin 6. fıkrasında üç birleşim içinde yanıtlanmayan sözlü soruların düşeceği ve kendiliğinden yazılı soruya çevrileceği ve istemi halinde önerge sahibi üyeye beş dakikayı geçmemek üzere söz verileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm sözlü soruların uzun süre gündemde beklemesini önleme bakımından yerinde olmakla birlikte, sözlü soru düzeneğinin hukuksal yaptırım dengesini milletvekili aleyhine bozabilmektedir. Çünkü, yanıtı nedeniyle daha fazla kamuoyu baskısı ile karşı karşıya kalmak istemeyen bir bakan, sözlü yanıt vermektan kaçınarak yazılı yanıt vermeyi bilerek tercih edebilmektedir.

Sözlü soru önergeleri de yazılı soruda olduğu gibi yazılı bir metin halinde tek bir milletvekilinin imzasıyla verilmektedir. Ancak, yanıtlanışı yazılı sorudan farklıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 96. maddesine göre, sözlü soru önergelerinin yüz sözcükten fazla olması olanaklı değildir. Sözlü soruların yanıtı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda verilmektedir. Sözlü sorunun görüşülmesi sırasında, önerge sahibi eğer isterse verilen yanıt üzerine yeniden söz alıp konuşabilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na verilen sözlü soru önergeleri, İçtüzük hükümleri çerçevesinde incelendikten sonra işleme konulmaktadır.

Sözlü soru önergesi, Genel Evrak kaydından geçtikten sonra Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne intikal eder ve kayıt numarası alır. Önerge öncelikle Anayasa ve İçtüzük yönünden incelenir. Anayasa ve İçtüzüğe uygun olmayan ya da herhangi bir noksanlığı bulunan önergeler ya sahibi ile görüşülerek düzeltilir ya da Başkanlıkça bir tezkere ile iade edilir.

Bu aşamadan sonra, önergenin bir özeti çıkarılır ve önerge daha sonraki yazışmalarda bu özetle anılır. Önergeye bir esas numarası verilerek gelen kağıtlara alınır. Gelen kağıtlara alınmış olan önergelerin tezkereleri dağıtımli olarak yazılarak ilgili bakanlığa ya da başbakanlığa gönderilir. Önerge, ilgili bakanlığa sevk tarihinden itibaren beş gün sonra gündeme alınır.

Gündeme alınan sözlü soru, ilgili bakan görüşme için hazır ise yanıtlanır ve gündemden çıkarılır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 98. maddesine göre, sözlü soru görüşmelerinde hükümet adına verilecek yanıtın süresi beş dakikayı geçemez. Önergeyi veren milletvekili ise, sözlü sorusu üzerine aldığı yanıtın kendi bilgisine uygun olup olmadığına ilişkin yerinden ek bir açıklama yapabilir. Açıklamalardan anlaşılacağı üzere, bir tek sözlü sorunun görüşülmesi için ayrılan süre en fazla on beş dakika ile sınırlandırılmıştır.

İçtüzüğü'nün 98. maddesi uyarınca, ilgili bakan hazır olduğu halde soru sahibinin bulunmaması sorunun yanıtlanmasına engel değildir. Sözlü soru görüşmelerinin yapıldığı birleşimlerde görüşme sırası geldiği halde üç birleşim içinde yanıtlanmayan sözlü sorular, yazılı soruya çevrilir. Eğer isterse, aynı birleşimde önerge sahibine beş dakikayı geçmemek üzere söz hakkı verilebilir.

Gündemde, sırası geldiği halde bir birleşim yanıtlanmayan önergelerin yanına "1", iki birleşim yanıtlanmayan önergelerin yanına da " 2 " konularak kaç birleşim yanıtlanmadıkları belli edilir.

Yanıtlanan ya da üç birleşim içinde yanıtlanmadığı için yazılı soruya dönüşen önergeler, gündemden çıkarılarak işlemde kaldırılır. Yazılı soruya dönüşen önergeler, birer tezkere ile önerge sahibine ve ilgili bakanlığa bildirilir.

Sözlü soru önergeleri sahipleri tarafından her aşamada geri alınabilir. Ancak, önerge gündeme alındıktan sonra geri alınırsa, geri alma isteminin genel kurulda okunması gerekmektedir. Gündeme alınmamakla birlikte, gelen kağıtlar listesinde yayımlandıktan sonra geri alınan önergeler ise; "...Geri Alınan Sözlü Soru Önergesi..." başlığı altında gelen kağıtlar listesinde yayımlanır. Geri alınan önergelere " F " simgesi verilir ve durum ilgili bakanlığa bildirilir.

Yasama dönemi sonunda işlemde ve gündemde bulunan tüm sözlü sorular kadük (hükümsüz) olmaktadır. Yanıtlanan, yazılı soruya dönüşen, geri alınan, iade edilen, işleme konulmayan ve kadük olan tüm soru önermeleri ayrı ayrı listeler halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi arşivine teslim edilmektedir.

Sözlü soru önermeleri daha çok hükümetten bilgi almaya yönelik bir denetim aracıdır. İlgili bakanın ya da başbakanın siyasi ya da cezai sorumluluğuna yol açması söz konusu değildir. Ancak, yerel sorunlar ya da yürüyen devlet işleri hakkında en yetkili ağızdan öteki milletvekillerinin de tanık olduğu bir ortamda bilgi almak oldukça önemli olmaktadır.

C) Genel Görüşme

Genel görüşme yoluyla, belli bir konuda Mecliste görüşme yapılır. Bu görüşmelere, önerge sahipleri dışındaki üyeler katılır⁷³. Genel görüşme üzerinde herhangi bir oylama yapılmaz. Ancak hükümetin icraatı konusunda eleştiri ve önerilerde bulunmak isteyen muhalif milletvekilleri için genel görüşme, Türk parlamento hukukuna ilk kez Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile girmiştir.

Genel görüşme, Anayasanın 98 ve İçtüzüğü'nün 101. maddesinde aynı ifadelerle "...toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir..."⁷⁴ biçiminde tanımlanmıştır.

İçtüzüğü'nün 102. maddesi, genel görüşme açılmasının hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından istenebileceğini, genel görüşmenin açılıp açılmamasına ilişkin kararın Genel Kurul tarafından verileceğini hükme bağlamıştır. "...Genel Görüşme İçin Özel Gündem..." kenar başlığını taşıyan 103. madde ise, genel görüşmenin açılmasına karar verilmesi durumunda genel görüşme gününün bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edileceği, genel görüşmenin başlayacağı günün, görüşme

⁽⁷³⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.74.

⁽⁷⁴⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C. 1982 Anayasası,s.94.

açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra bırakılmayacağını hüküm altına almıştır.

Genel görüşme, milletvekillerinin ve siyasi partilerin kamuoyuna seslenme aracı olarak kullanılma eğilimindedir⁷⁵. Genel görüşmeler sırasında genellikle parti liderlerinin konuşması ve bu görüşmelere medya araçlarında daha çok yer verilmesi, zaman zaman da TRT tarafından canlı olarak yayınlanması bu eğilimi doğrular niteliktedir.

Genel görüşme İçtüzükte üç madde olarak düzenlenmiştir. Genel görüşme önergeleri de Anayasa ve İçtüzük yönünden incelendikten sonra işleme konulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 102. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre genel görüşme önergelerinin metni beş yüz sözcükten fazla olmamak üzere bir özet vermek zorundadır. Genel Kurulda bu özet okunur.

Genel görüşme önergesi, genel evrakta kayda girdikten sonra Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğüne intikal ederek kayıt numarası alır. Anayasa ve İçtüzük yönünden incelenen önergenin özeti çıkarılarak bir esas numarası verilir. Esas numarası verilen önerge gelen kağıtlarda yayımlanır. Bu arada, önergenin birer örneği Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi parti gruplarına ve Tutanak Müdürlüğüne gönderilir. Önerge, gündemin "...Sunuşlar..." kısmına alınarak Genel Kurulda okunur. Genel Kurulda okunan önergenin tasdikli bir örneği bir tezkereye eklenerek Başbakanlığa gönderilir. Önerge, okunuşundan sonraki gündemin "...Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair Öngörüşmeler..." kısmına alınır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 102. maddesine göre genel görüşme açılıp açılmamasına ilişkin görüşmeler sırasında; hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir

(75) Acar Örnek, a.g.e. s.252.

diğer imza sahibi konuşabilir. Bu konuşmaların süresi İçtüzüğün 61. maddesi uyarınca, hükümet ve siyasi parti grupları için yirmişer, üye için on dakika ile sınırlıdır.⁷⁶

Genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verilmesi zorunludur. Öngörüşme sonunda genel görüşme açılması kabul edilirse; genel görüşme gününü belirlemek ve önermek üzere danışma kurulu toplantıya çağrılır. Genel görüşme açılmasına karar verilmesini izleyen kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olmamak üzere saptanacak görüşme gününe ilişkin danışma kurulu önerisi, Genel Kurulun onayına sunulur. Önerge, görüşme günü saptandıktan sonra gündemin “...Özel Gündemde Yer Alacak İşler...” kısmına alınır. Saptanan görüşme günü ise; bir tezkere ile Başbakanlığa bildirilir. Genel görüşmede ilk söz hakkı, genel görüşme önergesi sahibi siyasi parti grubu veya gruplarına ya da genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline aittir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 103. maddesi bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümlerin uygulanacağını öngörmektedir. “...Görüşmelerin Tamamlanması...” başlıklı 73. maddeye göre ise, “...Tüzükte başkaca bir hüküm yoksa, her konuda, her siyasi parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer kez konuşma hakları bulunmaktadır. Bu konuşmalar yapıldıktan sonra görüşmelerin sürmesine ilişkin önerge verilmemiş ise, başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre ise, görüşmelerin sürmesi için önerge verilmiş ve bu önerge de Genel Kurulun işaret oyuyla kabul edilmiş ise 1. fıkra gereğince siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci kez konuşma hakkı doğmaktadır.⁷⁷

Böylece, genel görüşmede önerge sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi ve şahısları adına iki üyenin onar, siyasi parti grupları ve hükümetin yirmişer dakika konuşma hakları bulunmaktadır.

⁽⁷⁶⁾ Şeref İba, a.g.e. s.76.

⁽⁷⁷⁾ Şeref İba, a.g.e. s.77.

Aynı konuları içermesi nedeniyle birleştirilerek görüşülen önerelerde ilk imza sahibi veya onların göstereceği diğer imza sahiplerinin ayrı ayrı konuşma hakları vardır. Görüşmelerin sürdürülmesine ilişkin karar alınması üzerine yapılacak ikinci görüşmelerde ise, hükümet ve siyasi parti grupları onar, üyeler ise beşer dakika konuşabilmektedirler. Ancak uygulamada, görüşmelerin sürdürülmesine ilişkin önerge verme yoluna hiç gidilmediği gözlenmektedir. Böyle olmakla birlikte, konuşma sürelerinin Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun kararıyla uzatılması yoluna sıkça başvurulmaktadır.

Önerge üzerindeki genel görüşme, belirlenen günde yapıldıktan sonra gündemden çıkarılmakta ve durum bir tezkere ile Başbakanlığa bildirilmektedir.

Sahipleri, genel görüşme önergelerini istedikleri zaman geri alabilmektedirler. Ancak, geri alma istemi önerge gündeme alındıktan sonra yapılırsa, bu istemin Genel Kurulda okunması gerekmektedir. Genel görüşme önergesini geri çekme istemenin geçerli olabilmesi için önerge yeter sayısının altına düşecek kadar imzanın önergeden çekilmesi gerekmektedir.

Yasama dönemi sonunda işlemde ya da gündemde bulunan genel görüşme önergeleri hükümsüz kalmaktadır.

Görüşülerek kabul ya da reddedilen, geri alınan, işlemde kaldırılan ve hükümsüz kalan önergelerin tümü ayrı ayrı listeler halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi arşivine teslim edilmektedir.

Genel görüşme, belirli bir konu ile ilgili olarak Genel kurulda müzakere açılmasından ibarettir⁷⁸. Görüşmelerde herhangi bir oylama yapılmaz. Ancak uygulamada, özellikle dış politika alanında ve güncel kimi konularda mecliste bulunan siyasi partilerin tümünün görüş birliğine vardığı kimi metinlerin ortak bildiri olarak yayınlandığı görülmektedir.

⁽⁷⁸⁾ Turan Genç, Kamu Yönetimi, Başkent Klşe Matbaacılık Yayını, Ankara, 1998, s.247.

Genel görüşme önergesi, sözlü soru ile gensoru arasında bir denetim aracıdır.

Genel görüşme müzakerelerine, önerge sahibi milletvekilleri de katılabilmektedir. Genel görüşme bu yönüyle sözlü soru önergesinden ayrılır. Ancak, yapılan görüşmeler sonunda herhangi bir oylamaya başvurulmaması nedeniyle de sözlü soruya benzer. Genel görüşme önergesi, Genel Kurulda yapılan görüşmeler bakımından gensoruya benzemekle birlikte, oylamaya başvurulmaması açısından gensorudan farklıdır⁷⁹.

Genel görüşme önergeleri daha çok, dış politika, ekonomik sorunlar ve güncel olaylara ilişkin olarak verilmektedir.

D) Meclis Araştırması

Parlamentar denetim yollarından birisi olan Meclis araştırması; 1982 Anayasası'nın 98. maddesinde "...belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir..." biçiminde tanımlanmıştır.⁸⁰

Meclis araştırması, 1924 Anayasasında "Meclis Tahkikatı" adı ile yer almıştır. 1956 tarihli "...Dahili Nizamname..." de de "...Meclis Tahkikatı..." başlığı altında düzenlenmiştir. 1961 Anayasası, bakanların cezai sorumluluklarına ilişkin yargısal nitelikteki araştırmayı "Meclis Soruşturması" olarak ayırmıştır.⁸¹ 1973 tarihli İçtüzükte Meclis Araştırması'nın kapsamı daraltılmış; "...belirli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir..." biçiminde tanımlanmıştır. Meclis Araştırması, 16.5.1996 tarihinde değiştirilen Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 105. maddesinde yer almıştır.

Meclis Başkanlığı'na en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilen Meclis Araştırması Önergesi, Genel Evrak ve Kanunlar ve Kararlar Müdürlüklerinden kayıt numarası aldıktan sonra işleme konulmadan önce Anayasa ve İçtüzük yönünden incelenir.

⁽⁷⁹⁾ Acar Örnek, a.g.e. s.252.

⁽⁸⁰⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C.1982 Anayasası, s.94.

⁽⁸¹⁾ Şeref İba, a.g.e. s.55

Anayasa ve İçtüzük yönünden, herhangi bir aykırılığı bulunmayan önerenin bir

özeti alınarak esas numarası verilir. Önerenin özeti ve esas numarası, başkanlığa geliş tarihi ile birlikte gelen kağıtlarda yayımlanır. Önergeden, Başbakanlığa, Tutanak Müdürlüğüne ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi parti gruplarına birer örnek gönderilir. Araştırma önergesinin uzunluğu beş yüz sözcükle sınırlandırılmıştır. Buna göre, beş yüz sözcükten fazla olan önergeler sahipleri tarafından beş yüz sözcüğü geçmeyecek biçimde özetlenir. Meclis Araştırması Önergesi gündemin "...sunuşlar..." bölümüne alınır. Genel Kurulda özetlenmiş metin okunur. Okunuşundan sonraki gündemin, "...Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair Öngörüşmeler..." bölümüne başkanlığa geliş sırasına göre alınır.

Gündeme alınmış olan önerge, sırası geldiğinde; hükümetin hazır bulunması koşuluyla görüşülür. Meclisteki görüşmeler sırasında hükümet hazır bulunmazsa görüşmeler bir defaya mahsus olmak üzere ertelenir. İkinci görüşmeler, hükümetin hazır bulunup bulunmamasına bakılmaksızın yapılır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 102. maddesi gereğince, meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanmaktadır. Buna göre, öngörüşmede hükümet ve siyasi parti gruplarının yirmişer, ilk imza sahibi ya da onun göstereceği bir başka imza sahibi milletvekilinin on dakika konuşma hakkı vardır.

Meclis araştırmasının açılmasının kabul edilmesi halinde, bu konudaki Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı Resmi Gazetede yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayıları saptanarak gruplardan aday istenir. Gruplarca belirlenen adaylar bildirildikten sonra Genel Kurulda Komisyon üyelikleri için seçim yapılır. Seçimler tamamlandıktan sonra, kendi aralarında görev bölümü yapmaları için komisyon üyelerine başkanlıkça davetiye gönderilir.

Başkanlıkça kendisine tanınan süre içerisinde çalışmalarını tamamlayamayan araştırma komisyonuna istemi halinde Genel Kurul tarafından bir aylık ek süre verilir. Ek süreye ilişkin Genel Kurul kararı da Resmi Gazetede yayımlanır. Araştırma Komisyonunun bu süre içerisinde de çalışmalarını tamamlayamaması durumunda; süre bitiminden itibaren on beş gün içerisinde Genel Kurulda; araştırmanın tamamlanamama nedenleri ve o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde görüşme açılır. Genel Kurul, bu görüşmeler ile yetinebileceği gibi; araştırmaların sürdürülmesi amacıyla yeni bir komisyon kurulmasına da karar verebilir.

Çalışmalarını tamamlayan Araştırma Komisyonu, düzenlediği raporu Meclis Başkanlığına sunar⁸². Bu rapor, bastırılarak milletvekillerine dağıtılır ve gelen kağıtlarda yayımlanır. Görüşme günü saptanan rapor, Türkiye Büyük Millet Meclisi gündeminin “...Özel Gündemde Yer Alacak İşler...” bölümüne alınır. Rapor üzerinde yapılan görüşmeler tamamlandıktan sonra konu, Meclis gündeminden çıkartılır.

Meclis araştırması açılmasının reddedilmesi durumunda önerge gündemden ve işlemde çıkartılır. Konuya ilişkin Başbakanlığa bilgi verilir.⁸³

Meclis araştırması önergeleri, sahiplerinin istediği her zaman geri alınabilir. Geri alma istemi, önerge gelen kağıtlara alındıktan sonra ancak gündeme girmeden önce yapılırsa; durum, gelen kağıtlarda “...Geri Alınan Meclis Araştırması Önergesi...” başlığı altında yayımlanarak üyelere duyurulur. Geri alma istemi, önerge gündeme alındıktan sonra yapılırsa, bu istem genel kurulda okunur. Geri alma istemenin, Genel Kurulda sözlü olarak dile getirilmesi de olanaklıdır. Geri alınan önergeler Meclis gündeminden çıkarılır ve bu durum bir tezkere ile Başbakanlığa bildirilir.

Yasama dönemi sonunda, işlemde, gündemde ve komisyon aşamasında bulunan Meclis araştırması önergeleri İhtizük gereğince hükümsüz kalmaktadır.⁸⁴

⁽⁸²⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.74.

⁽⁸³⁾ Şeref İba, a.g.e. s.81

⁽⁸⁴⁾ Şeref İba, a.g.e. s.82

Meclis Araştırma Komisyonunun çalışma biçimi ve yetkileri, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 105. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, komisyonun üye sayısı, çalışma süresi, Ankara dışında da çalışabilmesi gibi hususlar, Meclis Başkanının önerisi üzerine Genel Kurulca saptanmaktadır. Yine aynı madde gereğince; Genel Kurulca saptanacak ilk çalışma süresi, üç ayı geçmemektedir. Meclis Araştırma Komisyonlarının kurulmasına, üyelerinin seçimine, çalışma biçimine ve görev süresinin uzatılmasına yalnızca Meclis karar verebilmektedir. Bu ayrıntıların da yer aldığı Genel Kurul kararları Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. 105. maddenin son fıkrası ile, devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırmasının kapsamı dışında tutulmuştur. Bu nedenle komisyonun, devlet sırrı ve ticari sır sayılan konularda araştırma yapması olanaklı değildir.

Uygulamada, çalışmalarının çoğunu Meclis içerisinde sürdüren Araştırma komisyonu, belirli bir konuyu araştırmakla görevli olduğundan geçici niteliktedir. Araştırmaları sonucunda düzenlemiş olduğu raporu Genel Kurula sunduğu zaman görevi kendiliğinden sona ermiş olmaktadır.

Komisyonların görev süresini saptamak onu görevlendiren Genel kurulun yetkisi içindedir. Genel Kurulun bu yetkisi ise İçtüzükle sınırlandırılmıştır. Uygulamada, meclis araştırma komisyonlarının kendilerine verilen görevleri süresi içerisinde tamamlayamadıkları görülmektedir. Bu durumda meclis araştırma komisyonlarının görev süreleri üçer aylık dönemler halinde uzatılabilmektedir.

Meclis Araştırma Komisyonu üyeleri, yurtiçinde olduğu gibi yurt dışında da inceleme yapabilirler. Ancak, yurt dışında inceleme yapacak olan komisyon üyelerinin sayısı ve inceleme süresi Meclis Başkanı tarafından saptanmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 105. maddesi, Meclis Araştırma Komisyonlarına kamu kurum ve kuruluşlarından ilgilileri çağırıp bilgi alabilme ve gerektiğinde uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabilme yetkisini vermiştir.

Meclis araştırması komisyonları, kurulmasına dayanak oluşturan önerelerde çizilen çerçevenin dışına çıkamazlar. Araştırdığı konularla ilgili olarak öneri ve değerlendirmelerini ortaya koyar, ancak kendisi doğrudan önlem alıp çözüm üretme yoluna gidemezler. Çünkü, çözüm üretme organı yürütmedir.

Meclis araştırması komisyonu, Genel Kurul tarafından araştırmakla görevlendirildiği konu üzerindeki incelemelerini tamamladıktan sonra, yaptığı çalışmaların sonuçlarını bir rapor halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunar. Sunulan bu rapor üzerinde genel görüşme yapılır. Genel görüşmenin yapılacağı gün; Danışma Kurulunun önerisi ve Genel kurul kararıyla saptanır.

Bu görüşmelerde, ilk söz hakkı önerge sahibi milletvekiline aittir. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 72. maddesine göre, siyasi parti grupları ile, şahısları adına iki milletvekili ve istemeleri halinde komisyon ve hükümet konuşabilmektedirler. Konuşma süreleri, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurul kararıyla aksi kararlaştırılmadığı takdirde; hükümet ve siyasi parti grupları için yirmişer, önergedeki ilk imza sahibi ya da onun göstereceği bir diğer imza sahibi ve şahıslar için on dakikadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "...Görüşmelerin Tamamlanması..." başlığını taşıyan 72. maddesi uyarınca görüşmelerin sürdürülmesine ilişkin karar alınmadıkça oturumu yöneten başkan görüşmelerin tamamlandığını ifade eder. Uygulamada bugüne değin, 72. madde uyarınca görüşmelerin sürdürülmesine ilişkin karar alındığına rastlanılmamıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne göre, Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına ilişkin ön görüşmede ve rapor üzerindeki genel görüşmede genel görüşmeye ilişkin esaslar uygulanmaktadır.

Rapor üzerinde yapılan genel görüşme sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri söz alabileceği gibi komisyon da görüşünü bildirebilir.

Meclis araştırması komisyonunun hazırladığı rapor üzerinde herhangi bir oylama yapılmamaktadır.

Meclis araştırması raporu, başkanlığa verildikten sonra bastırılarak üyelere dağıtmakta, gelen kağıtlara ve gündeme alındıktan sonra saptanan günde görüşülmektedir. Böylece araştırma komisyonu, incelediği konu ile ilgili olarak genel kurulu aydınlatmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, araştırma komisyonunun raporunu değerlendirerek yasa önerisi verebilecekleri gibi gensoru ya da Meclis Soruşturması gibi öteki denetim yollarını harekete geçirebilmektedirler⁸⁵.

E) Meclis Soruşturması

Anayasanın 100. maddesine göre, Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma istenebilir⁸⁶.

Meclis soruşturması, başbakan veya bakanların cezai sorumluluğuna yol açan bir denetim yoludur⁸⁷. Bu yola Yüce Divana gönderme olanağı sağlandığından, Başbakan ya da bakanların görevleriyle ilgili suçlar nedeniyle Anayasa Mahkemesince yargılanmaları sonucu doğmaktadır.⁸⁸

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Meclis Soruşturması ve Yüce Divana Sevk başlığını taşıyan beşinci bölümünün 107. maddesinde, Meclis soruşturması önergelerinin niteliği ve biçimiyle ilgili Anayasanın 100. maddesine koşut tamamlayıcı hükümler yer almaktadır.⁸⁹

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na verilen soruşturma önergesi Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne gelmekte ve kayıt numarası almaktadır. Soruşturma

⁽⁸⁵⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.75.

⁽⁸⁶⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.72-73.

⁽⁸⁷⁾ Turan Genç, a.g.e. s.243.

⁽⁸⁸⁾ Gürsel Özkan, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Saydam Matbaacılık Yayını, Ankara, 1995, s.45.

⁽⁸⁹⁾ Şeref İba, a.g.e. s.57.

Önergesi ilk aşamada, Anayasa ve İçtüzüğe uygunluk yönünden incelenmektedir. Anayasa ve İçtüzüğün aradığı nitelikleri taşımayan önergeler, ya sahipleri ile görüşülerek düzeltilmekte ya da başkanlık tarafından sahiplerine iade edilmektedir. Anayasa ve İçtüzüğe uygun olarak verilen önergelerin özeti çıkartılmakta ve bunlara esas numarası verilerek gelen kağıtlara alınmaktadır. Gelen kağıtlarda yer alan önerge, bastırılarak üyelere dağıtıldıktan sonra gündemin "...Sunuşlar..." bölümüne alınarak Genel Kurulda okunur. Bu arada, önergenin bir örneği, okunduğu tarih ve birleşimi belirten bir tezkere ile ilgili bakana ya da başbakana bildirilir.⁹⁰

Anayasanın 100. ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 108. maddeleri uyarınca, soruşturma önergesinin en geç bir ay içinde görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Görüşme günü, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca belirlenir.

Belirlenen günde yapılan görüşmeler sonunda; soruşturma açılmasının kabul edilmesi durumunda on beş kişilik bir komisyon kurulur. Soruşturma açılmasının kabul edilmesine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı Resmi Gazetede yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilir. Bu aşamada, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partilerden aday istenir. Siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak bildirdikleri adaylar arasından, her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle komisyon üyeleri seçilir. Seçilen komisyon üyelerine, kendi aralarında görev bölümü yapmaları için başkanlıkça davet yapılır.⁹¹

Soruşturma Komisyonunun çalışma süresi iki aydır. Çalışmalarını bu süre içerisinde tamamlayamayan komisyona istemde bulunması durumunda iki aylık yeni ve kesin bir süre daha verilir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu kararı da Resmi Gazetede yayımlanır.

⁽⁹⁰⁾ Şeref İba, a.g.e. s.96

⁽⁹¹⁾ Şeref İba, a.g.e. s.97.

Yapılan çalışmalar sonucunda komisyon tarafından bir rapor düzenlenir. İlgili bakan ya da başbakana gönderilen bu rapor, bastırılarak Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtılır. Gelen kağıtlarda yayımlanan komisyon raporu, üyelere dağıtıldıktan yedi gün sonra gündemin "...Meclis Soruşturması Raporları..." bölümüne alınır.

Anayasanın 100. maddesi, soruşturma raporunun öncelikle görüşüleceğini hükme bağlamıştır. Ancak, komisyonun Genel Kurulda hazır bulunmaması durumunda rapor üzerindeki görüşmeler sürekli olarak ertelenebilmektedir.

Görüşmeler sonunda; ilgili bakanın ya da başbakanın Yüce Divana sevk edilmesine karar verilirse, buna ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı Resmi Gazetede yayımlanır ve dosya Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilir.

İlgili bakanın Yüce Divana sevk edilmesine gerek olmadığına karar verilmesi durumunda dosya işleminden kaldırılmaktadır.

Yapılan görüşmeler sonunda Meclis soruşturması açılmasının reddedilmesi durumunda; soruşturma önergesi gündemden çıkarılarak işleminden kaldırılmakta ve durum ilgili bakana bir tezkere ile bildirilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "...Meclis Soruşturma Komisyonunun Yetkileri..." Başlığını taşıyan 111. maddesine göre, Meclis soruşturması komisyonuna bir yargı merciini andıran geniş yargısal yetkiler verilmiştir. Bu maddeye göre komisyon, hükümetten gerekli bilgileri isteyebilir, hükümetin bütün araçlarından yararlanabilir, istediği evraka ve bilgilere el koyabilir ve ilgili Başbakan ya da Bakanlar Kurulu üyesini dinleyebilir.

Anayasanın 100. maddesinde Meclis soruşturması raporunun öncelikle görüşüleceği belirtilmiştir. Soruşturma komisyonu, yaptığı incelemeler sonucunda düzenlediği raporda; ilgilinin Yüce Divana gönderilmesinin gerekip gerekmediğine ilişkin kendi görüşünü bildirir. Yüce Divana sevk konusundaki son karar Meclis Genel Kurulu tarafından verilir. Anayasanın 100. maddesinde Yüce Divana Sevk kararının ancak üye tam

sayısının salt çoğunluğu ile alınabileceği öngörülmüştür.⁹² Yüce Divana sevk kararı alınması durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 112. maddesi gereğince; dosyanın en geç yedi gün içinde Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesi gerekmektedir.

Genel Kurulda, soruşturma açılıp açılmamasına ilişkin yapılan görüşmeler sırasında; önergeyi verenlerden ilk imza sahibi ya da onun göstereceği diğer bir imza sahibine, şahısları adına üç milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun ya da bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan ya da bakana söz verilmektedir. Anayasanın 100. maddesi, siyasi parti gruplarında Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamayacağını ve karar alınamayacağını hükme bağlamıştır. Bu nedenle; Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında gruplar adına söz verilmemektedir. Genel Kuruldaki son söz, hakkında soruşturma açılması istenen kişiye verilir ve konuşma süresi sınırlandırılmaz. Meclis soruşturmasının açılması kabul edilirse, ilgili Genel Kurul kararı Resmi gazetede yayımlanır.

Meclis soruşturması, öteki bilgi edinme ve denetim yollarından önemli bir farklılık göstermektedir. Yasama döneminin bitmesi ya da değişmesi durumunda öteki denetim biçimleri hükümsüz kalmaktadır. Buna karşın, Anayasanın 100. maddesi gereğince Meclis soruşturması hükümsüz kalmamaktadır.

Meclis soruşturması, sonuç olarak ilgililerin yargıya intikal ettirilmesini amaçlamaktadır. Öteki denetim yollarından bu yönüyle de ayrılan meclis soruşturması en etkili parlamenter denetim araçlarından birisi olup hukuki sonuç doğurabilmektedir. Türk parlamento tarihinde toplam olarak on bir adet Meclis soruşturması sonucu yüce divana sevk kararı verilmiştir.

F) Gensoru

Cezai ya da mali sorumluluğa yol açan meclis soruşturmasına karşılık, gensoru yoluyla yapılan denetim siyasal sorumluluğa neden olmaktadır. Türkiye Büyük Millet

⁽⁹²⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C.1982 Anayasası, s.97.

Meclisi, gensoru yoluyla bakanlar kurulunu ya da bir bakanı düşürebilmektedir. Meclisin gensoru yoluyla doğrudan doğruya hükümetin denetimini yapması dolayısıyla, yönetim de denetlenmiş olmaktadır.⁹³

En etkili parlamenter denetim yöntemi olan gensoru, ilk olarak Fransa'da ortaya çıkmıştır. Ülkemizde ilk olarak 1876 Kanun-u Esasisi ile kabul edilen gensoru, o günden beri Anayasalarımızda yer almaktadır.

Gensoruya ilişkin düzenlemelere 1982 Anayasasının 99. maddesinde ayrıntılı bir biçimde yer verilmiştir⁹⁴. Maddede, gensoru ile ilgili öteki düzenlemelerin Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi amacına ve Anayasada ortaya konulan ilkelere uygun olmak koşuluyla Meclis İçtüzüğü ile belirleneceği öngörülmüştür.⁹⁵ Anayasa gereğince gensoru, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "...Gensoruda Usul..." başlığını taşıyan 106. maddesiyle düzenlenmiştir.

Genel evrak birimine verilip Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğüne iletilen gensoru önergesi burada kayıt numarası aldıktan sonra Anayasa ve İçtüzük yönünden incelenmektedir.

Anayasa ve İçtüzüğe uygun bulunmayan gensoru önergeleri ya sahipleriyle görüşülerek düzeltilmekte ya da başkanlıkça bir tezkere ile iade edilmektedir. Anayasa ve İçtüzüğe uygun olan önergelerin özeti alınarak esas numarası verilmekte ve gelen kağıtlar listesinde yayımlanmaktadır. Gensoru önergelerine konu açısından herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Bu nedenle, hükümetlerin genel siyasetinden en basit yönetsel ya da siyasal eylemlere kadar her konuda gensoru önergesi vermek olanaklıdır. İçtüzüğü'nün 106. maddesi ile önergelerin uzunluğu, genel görüşme ve Meclis araştırmasında olduğu gibi beş yüz sözcükle sınırlandırılmıştır. Bu sınır yalnızca gensorunun mecliste okunmasıyla ilgilidir. Aslında

⁽⁹³⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.46.

⁽⁹⁴⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.71.

⁽⁹⁵⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C.1982 Anayasası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1988, s.95.

Gensoru önergesi istenen uzunlukta olabilir. Ancak Genel Kurulda bu önergenin beş yüz sözcükten oluşan bir özeti okunabilir.⁹⁶

Anayasanın 99.maddesi gereğince; gensoru önergesi verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır. Genel Kurulda okunan önergenin bir örneği ilgili bakan ya da başbakana gönderilir. Bu aşamada, önergenin görüşme gününün saptanması gereklidir. Önergenin gündeme alınıp alınmayacağı konusundaki görüşme günü, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından kararlaştırılır ve gündemin “...Özel Gündemde Yer Alacak İşler...” bölümüne alınır. Görüşme günü, bir tezkere ile hakkında gensoru önergesi verilen Başbakan ya da bakana bildirilir.

Yapılan görüşmeler sonunda; önergenin gündeme alınmasının kabul edilmesi durumunda, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki günden önce ve yedi günden sonra olmamak üzere Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından görüşme günü saptanır. Bu biçimde görüşme günü saptanan gensoru önergesi, gündemin “...Özel Gündemde Yer Alacak İşler...” bölümüne alınır. Görüşme günü, ilgili bakan ya da Başbakana bildirilir.

Gensoru üzerindeki görüşmeler, belirlenen günde yapılır. Bu görüşmeler sırasında; üyelerin ya da grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergesi ya da Bakanlar Kurulunun güven isteği, görüşmelerden bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Anayasa ve İçtüzükte, güvensizlik önergesi yada güven istemi olmaması durumunda ne yapılacağı konusu açıklığa kavuşturulmamıştır.

Anayasanın 99. maddesi gereğince, Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülebilmesi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olmakta⁹⁷, oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılmaktadır. Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülmesine karar verilirse; bu konudaki Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

⁽⁹⁶⁾ Şeref İba, a.g.e. s.109

⁽⁹⁷⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.72.

Gündeme alınması kabul edilmeyen gensoru önermeleri, işlemde kaldırılır. Bu durum, kendisine ilişkin gensoru önermesi verilmiş olan bakan ya da Başbakanı bildirilir. Önerge sahipleri, gensoru önermesini istedikleri her zaman geri çekebilirler. Ancak, Geri çekme istemi önerge gündeme girdikten sonra yapılırsa bu istemin Genel Kurulda okunması zorunludur.⁹⁸

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 77. maddesi gereğince dönem sonunda işlemde ve gündemde bulunan gensoru önermelerinin tümü hükümsüz kalmaktadır.

Gensoru önermesiyle hükümet, genel politikasına ya da belirli bir konuya ilişkin olarak Meclise açıklama yapmaya davet edilmektedir. Gensoru önermeleri, çoğunlukla başbakan hakkında verilmektedir. Fransız Parlamentosu İçtüzüğü bu özelliği açıkça belirtmiştir. Ülkemizde ise bakanlara ilişkin olarak da gensoru önermesi verilebilmektedir. Gensoru önermeleri, siyasal sorumluluğa yol açan bir denetim aracıdır. Başbakanın, bir bakanın ya da bütünüyle hükümetin düşürülmesi gibi sonuçlar verebilmektedir. Bu nedenle, hükümetler üzerinde doğrudan etkili ciddi bir denetim aracıdır.⁹⁹

G) Güvenoyu

Parlamentonun yeni kurulan hükümeti oluşturan üyelere ya da izlenmek istenen politikalara güvenmeyerek, daha göreve başlar başlamaz hükümeti düşürebilmesi de bir tür denetimdir.¹⁰⁰

Anayasanın 110. maddesine göre, göreve yeni başlayan hükümetin izlencesinin okunmasından iki tam gün geçtikten sonra görüşmeler ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra ise, oylaması yapılır.¹⁰¹ Anayasanın 111. maddesi, hükümetin başı olarak Başbakanı görevi sırasında dilediği zaman güvenoyu isteyebilme yetkisi vermiştir¹⁰². Güven

⁽⁹⁸⁾ Şeref İba, a.g.e. s.113.

⁽⁹⁹⁾ Şeref İba, a.g.e. s.61

⁽¹⁰⁰⁾ Erdal Onar, a.g.m. s.38.

⁽¹⁰¹⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C.1982 Anayasası, s.105.

⁽¹⁰²⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.71.

istemi yalnızca, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilmektedir. Güven isteminin görüşülmesiyle ilgili ayrıntılar, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 123, 124, ve 125. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa ve İçtüzük hükümleri, hükümetin düşürülmesini zorlaştırmış, kurulmasını ise kolaylaştırmıştır.

H) Yasama Organınca Yapılan Mali Denetim

Mali yetkiler, tarihsel süreçte yasama organlarının ilk işlevlerinden birisi olarak karşımıza çıkmıştır. Mali içerikli tüm yasa öneri ve tasarılarının görüşülmesi sırasında bir anlamda yasama denetimi yapılmaktadır. Ayrıca, 1982 Anayasası gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi, onaylanması, uygulanması ve sonrasında bütçeyi denetlemektedir. Parlamantonun, fonlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bilanço ve sonuç hesaplarının uygunluğu ve yönetim kurullarının aklanması biçiminde yaptığı denetim de yasama denetimi kapsamındadır¹⁰³.

I) Türkiye Büyük Millet Meclisine Başvurma Yoluyla Yapılan Denetim

Yasama denetimi kendiliğinden; yani, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından ya da üyelerinin girişimleri ile yapılabileceği gibi, vatandaşların Anayasanın 74. maddesinde öngörülen dilekçe hakkına dayanarak yaptıkları başvuru üzerine harekete geçmesi ile de sağlanabilir.¹⁰⁴ Türk vatandaşlarının, kendileriyle ya da kamuyla ilgili dilek ve yakınmalarına ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkı nedeniyle verilen kararlar hükümeti ve yönetimi hukuksal açıdan bağlamamaktadır.¹⁰⁵ Ancak, uygulamada genellikle, dilekçe komisyonunca verilen kararlara uyulduğu görülmektedir.

⁽¹⁰³⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.64-65.

⁽¹⁰⁴⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.75.

⁽¹⁰⁵⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.46.

1.4.2. Yönetimin Yargısal Denetimi (İdari Yargı)

A) Yargısal Denetim

Yönetsel yargı ya da yönetimin yargısal denetimi, hukuk devleti ilkesinin temel ölçütlerinden birisidir.¹⁰⁶ Hukuk devleti, polis devletinden farklı olarak kendisini hukuk kurallarına bağlı sayan, tüm eylem, işlem ve kararlarında hukuk kuralları dışına çıkmayan, bunu kanıtlamak için de her türlü eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutan, yargı bağımsızlığına özen gösteren ve yargı kararlarını da anında uygulayan devlettir.¹⁰⁷

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Demokratik bir toplumda, yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında kendini bir yaptırım karşısında bulması “...hukuk devleti...” ilkesinin zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucudur.¹⁰⁸

Yönetimin, yönetilenlerle olan uyumsuzluklarının çözümünde bu uyumsuzlukları nesnel ölçütlerle inceleyip karara bağlayan tarafsız bir organa gereksinim duyulduğu açıktır. Hukuka bağlı bir devlette, kişisel hak ve özgürlüklerin kişiler arasında birbirine karşı korunmasının yanında, yönetimin yasalara aykırı ve keyfi hareketlerine karşı da korunması gerekmekte, bu nedenle, yönetsel çalışmalarını da yargı denetimine tabi tutmak zorunlu olmaktadır.

B) Yargısal Denetimin Niteliği

Çağdaş devlette, tüm yönetsel işlem ve çalışmaların hukuka uygun olması demek olan yönetimin yasallığı ilkesinin sonucu olarak, yönetime karşı dava açabilme hakkının varlığı, yönetimin yaptırımla hukuka uymasını sağlamaktadır. Yönetimin yargısal denetiminin söz konusu olabilmesi için, yurttaşlara yönetime karşı dava açabilme olanağının sağlanmış olması gerekmektedir.

⁽¹⁰⁶⁾ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık Yayını, İstanbul, 1999,s.316.

⁽¹⁰⁷⁾ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara,1988, s.94

⁽¹⁰⁸⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.29

Anayasanın 125. maddesinde yer alan "...idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..." hükmü yargısal denetimin kaynağını oluşturmaktadır. Kimi kamu hukukçularına göre bu hüküm, yönetimin işleyişini ve kamu hizmetinin gereği gibi süratle yürütülmesini güçleştirmektedir. Bunun yanında, yargısal denetim yolu, öteki denetim yollarına göre yavaş işlemekte ve sonucu geç alınmaktadır.

Bu sakıncalara karşın yönetimin yargısal denetimi ile, yönetimin keyfi davranışları için önleyici önlemler almak ve yönetilenlerin haklarını güvence altına almak amaçlanmıştır. Ayrıca, yönetsel işlemlerin bağımsız bir organ tarafından denetlenmesinin, yurttaşların yönetime olan güvenlerini arttıracacağı, yargısal denetim ile genel hukuk ilkelerinin gelişmesinin sağlanacağı ve bu ilkelerin uygulanmasının kolaylaşacağı da düşünülmüştür.

Bilindiği gibi, kişiler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesinde en etkili ve nesnel yol, bu çekişmelerin bağımsız yargı yerlerinde çözümlenmesidir. Yönetim ile yönetilenler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümünde de en etkili ve nesnel yol, yargı yerlerinin işe karışmaları ve yönetsel eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi tutulmasıdır.

Yönetsel denetim, yönetimin bizzat kendi kendisini denetlemesi nedeniyle yansız ve nesnel olamamakta, yasama denetimi ise, parlamentonun yapısı ve adalet düşüncesinden uzak bulunması nedeniyle yetersiz kalmaktadır. Kamuoyu denetimi de, önyargılarla dolu olduğundan, aynı ölçüde yetersiz kalmaktadır.¹⁰⁹

Bu durumda yönetimin keyfi uygulamalarına karşı en iyi güvence yansız ve nesnel kararlar verebilecek bağımsız bir yargı organının bulunmasıdır. Yargılama işlevini yerine getiren yargıcın karar verirken izlediği yöntem, duruşmaların açıklığı, gerekçe gösterme ve karar verme zorunluluğu güven verici ve öteki denetim yollarına oranla üstün nitelikte etkenlerdir. Üstelik yargıcın anlayışı, uygulamacı yöneticinin ve politikacının

⁽¹⁰⁹⁾ Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, AÜ.SBF Yayınları, Ankara, 1970, s.221.

anlayışından farklıdır. Yargıç, mesleki eğitimi, işlevi ve konumu gereğince, yönetimin kullandığı araçların yasal olup olmadığını irdeler. Buna karşın yönetici ya da politikacı, ulaşmak istediği amacın peşindedir.

Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de yönetsel yargı ile adli yargı birbirinden ayrılmıştır. Bu ayrılığın en önemli nedeni, yönetimin adli otorite karşısında bağımsız olmasıdır. Bu bağımsızlık, siyasal ve işlevsel zorunluluğun sonucudur. Ayrıca, kamu yönetiminin ve yönetim hukukunun özellikleri de ayrı bir yönetsel yargının doğmasını gerekli kılmıştır.¹¹⁰

Böylece, siyasal kaygı ve gerekçelerle kurulmuş ve işlemeye başlamış olan yönetsel yargı, devletin görevlerinin çoğalması nedeniyle giderek karmaşıklaşan yönetim hukukunda kamu yararının örgütlenmesi, hizmetlerin işleyişi psikolojisi konularında uzmanlaşmış yargıç gereksinmesini de gidermiş, çekişmelerin çokluğu nedeniyle iş yükünün artması gibi bütünüyle teknik bir gerekçeyle varlığını bugüne değin sürdürmüştür.

İdari dava ile bir hukuk davası arasında göze çarpan ilk ayrılık, yönetimin yönetilenler karşısında yaptığının, bir hakkın savunması değil, bir görevin yerine getirilmesi olduğudur.¹¹¹ Bu nedenle, kamu yararının egemen olduğu bu görevin yönetsel yargı yerlerince denetlenmesi, aynı zamanda yönetimin kendi kendini yargılaması, denetlemesidir.

C) Yargısal Denetimin Önemi

Yönetimin yargısal denetimi, kişi açısından, öteki denetim yollarına göre daha fazla güvence sağlamaktadır. Her şeyden önce, yönetsel başvurular bizzat ilgili yönetim tarafından incelenerek sonuca bağlandığı halde, yargısal başvurular üzerine uyumsuzluğu inceleyerek karara bağlayacak olan tarafsız yargı organları söz konusudur. Ayrıca, bu başvuru üzerine yapılacak incelemelerde taraflar eşit durumda bulunmaktadır.¹¹²

⁽¹¹⁰⁾ Tahsin Bekir Balta, a.g.e. s.228-229.

⁽¹¹¹⁾ Tahsin Bekir Balta, a.g.e. s.229

⁽¹¹²⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.51

Yönetilenlerin, yönetim ile olan anlaşmazlıklarını tarafsız bir yargı organına götürebilmeleri, onların yönetsel işlemler karşısında huzur ve güven duygularını arttıracığından tek başına bu yarar bile yönetimin yargısal denetiminin önemini ortaya koymaktadır.

Yönetsel yetkinin korunması ile vatandaşların hukukunun korunması, bunlar arasında uzlaşmanın sağlanması, yönetsel yargının görevi olmaktadır. Bu da karmaşa, keyfi yönetim ve zulmün toplum yaşamına egemen olmasını önlemektedir.

Günümüzde artık, yönetsel eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi tutulması gereği, üzerinde tartışılmayacak kadar açıktır. Ayrıca, yönetimin yargısal denetimi, yasa koyucunun istencine uyulmasını sağlamakta ve parlamento üstünlüğünün ayrılmaz bir tamamlayıcısı olmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemlerinin yargısal denetiminde yapılan, yönetime yetki veren yasaların yorumlanmasıdır. Bu yargı yetkisinin "...Millet Adına..." kullanılması, yönetsel yargının önemini arttırmaktadır. Yönetsel yargı giderek, Anayasa ve onun kabul ettiği ulusal egemenlik kavramının gerekli bir sonucu haline dönüşmüş, ulusal egemenliğin kullanılış biçimlerinden biri olmuştur.

Yönetsel yargıda iptale varan yorumun adli yargıda olduğu gibi yalnızca kuralın olaya uygulanması değil, bir yandan bu kuralı kaldırmak ve yerine yeni bir kural koyma yükümlülüğünü getirmek, öte yandan da gerekçesi ile hukuk kaynakları arasına girerek yinelenen ilkeleşen yeni bir nesnel durum yaratmak söz konusudur.

Yönetsel yargı, kendiliğinden harekete geçememesi nedeniyle edilgen sayılabilir. Ancak, harekete geçtikten sonra sahip olduğu dinamizm bakımından durdurulamayan bir etkenliği içerdiği söylenebilir. Yönetsel yargıdaki bu etkenlik, kamu hukuku alanında istençlerin eşit olmamasından kaynaklanan ve bu alanda adli yargı alanının yetkili ve görevli olmaması sonucunu doğuran bir olgu, hem de yönetsel yargının amacının bir yansıması olmaktadır.

İdari yargı yerlerinin çok boyutlu işlev ve görevleri ile orantılı öneminin, adli yargı yerlerinininkinden daha nazik olduğunda kuşku yoktur. Bu nedenle, yönetilenler için en büyük güvence; kişisel çıkar ve hakların korunmasını sağlayan, hukukun gereklerine uygunluğun denetiminde aracı olan yönetsel yargının, toplumsal barışı sağlayabilmesi için yansızlığının sağlanması ve korunması bir zorunluluktur. Ayrıca, yönetsel yargının ana amacının, yönetimin hukuk alanı ve yasa çerçevesi içinde kalmasının sağlanması olduğundan, yargı denetiminin istenen sonucu sağlamanın, yönetimin her yönüyle bir bütün olarak algılanabilmesi ile olanaklı olabileceğini de vurgulamak gerekir.

Ancak, özellikle ülkemiz bakımından yönetsel yargının en önemli işlevi, çağdaş toplum ve demokratik düzene ilişkin olanıdır. Her demokratik düzende, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve gerçekleşmesi, devletin tüm organlarının hukuka bağlı olmaları koşulu ile doğru orantılı ve sıkı sıkıya bağlıdır. İşte bundan dolayıdır ki; güçlü olanlar ve yasama ve yürütme gibi çalışmaların denetimi çok daha zor koşullarla gerçekleştirilen alanları denetleyen yargı yerleri (anayasa yargısı ve yönetsel yargı), çağdaş toplumda demokrasinin varlığını koruyabilmek ve geliştirebilmek için bir denge unsuru olmak durumundadır.¹¹³

Çoğulcu demokratik hukuk devletinin en önemli gerçekleşme aracı olan yönetsel yargının, bir yandan genel düzenleme alanında aktif olabilen, öte yandan hukuka aykırılıkları yargılayıp yaptırımlarını belirleyebilen ve aykırılıkları da giderme yetkisi olduğundan, korunması, geliştirilmesi ve denetim yetkisi sınırlarının antidemokratik hükümlerden arındırılması gerekmektedir.¹¹⁴

⁽¹¹³⁾ İl Han Özay, Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, İdari yargıda Son gelişmeler Sempozyumu, Ankara, 1982, s.12.

⁽¹¹⁴⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.54.

D) Yargısal Denetimin Konusu

Yönetimin yargısal denetiminde, denetimin konusu, yönetsel eylem ve işlemlerin hukuk kurallarına uygun olup olmadığının saptanmasıdır. Ancak, yönetimin tutum ve davranışlarının hukuka uygun olup olmadığının saptanması dışında, bu tutum ve davranışların ya da eylem ve işlemlerin gereksinime uygun olup olmadıklarının, yani yerinde olup olmadığının denetimi yargı denetiminin dışında kalmaktadır. Yönetsel yargı yerinin, yerindelik denetiminde bulunması, yargının faal yönetime karışması, onun yerine geçmesi, politikasını saptaması sonucunu doğuracağından, denetim yetkisi sınırlandırılmıştır. Bu nedenle, yönetsel yargı yerleri hukuka uygunluk denetiminin yanında, yerindelik denetiminde bulunamazlar. Ancak, bu sınırlamanın başka bir söyleyişle hukuka uygunluk ile yerindelik denetiminin birbirinden kolayca ayırt edilebilmesinin çok da kolay olmadığı söylenebilir.

Bilindiği üzere, yönetsel işlem, yönetsel makam ve mercilerin yönetim işlevleri ile ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte bir hukuki tasarruftur.

Yönetsel eylem ise, yönetimin işlevi sırasındaki bir hareketi, bir olayı, bir tutumu anlatır. Yönetsel karar ve işlemle bir ilgisi olmayan yönetsel eylemde, bir yönetsel çalışma söz konusudur.

Yönetsel işlemler, “...genel-nesnel...” ve “...birel-özel...” olarak başlıca ikiye ayrılabilirse de, bazen içeriğinde hem genel hem de birel niteliklere ilişkin etkiler barındıran, bu bakımdan da “...karma...” olarak nitelenebilecek işlemler olduğu gibi birel işlemlerin de kendi içinde “...genel...” ve “...özel...” olmak üzere ayrılmaları söz konusudur. Ancak, yönetsel işlemler genellikle kural işlemler (kaide tasarruflar), koşul işlemler (şart tasarruflar) ve özel işlemler (subjektif işlemler) ayrımına tabi tutulmaktadır.¹¹⁵

⁽¹¹⁵⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.55

1) Kural İşlemler

Genel nitelikli, soyut, belirli kişilere yönelik olmayan, yönetimin tek yanlı istenciyle oluşan mutlak hukuk kurallarıdır. Nesnel hukuk alanında yeni bir durum düzenler, mevcut durumu değiştirir ya da kaldırır. Tüzükler, yönetmelikler ve kararnameler bu düzenlemeler arasındadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının bir hizmeti kurmak ya da işletmek için hazırladığı genel nitelikteki şartnameler de kural işlemlerdendir.

2) Koşul İşlemler

Belli kişiler için ancak belirli nesnel kurallar içinde bir hukuksal durum yaratan ya da onlara yasal bir yetki ve olanak sağlayan işlemlerdir. İşlemden, belli kişi, somut bir iş ya da çalışma söz konusu olduğundan, ilgililerin statülerinde değişiklik ve yenilik sağlanır. İşlemin konusunu, içeriğini üst düzenleme olan yasalar ya da öteki nesnel kurallar saptadığından taraflar isteklerine göre değiştiremezler.

3) Özne İşlemler

Yönetim hukuku alanında vergi ve ceza tarhi gibi belirli kişilere yönelik, somut nitelikli, hukuk alanına yenilik getiren tek taraflı yönetsel tasarruflardır.

Bir yönetsel işlemden aranan özellik, kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte olmasıdır. Ancak, hukuka uygunluk bakımından yargısal denetime tabi tutulması için, işlemin kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte olması yetmemektedir. Yönetsel işlem, kişilerin hukuksal durumuna etkili olmasının yanı sıra, bir düzenleme ile de denetim dışı bırakılmış olmamalıdır. Bu niteliği olmayan, yönetimin iç yapısı ve iç düzeniyle ilgili, görüş belirten, hazırlayıcı nitelikte olan, uygulama ile ilgili olan, yasada belirtilen yönetsel başvuru yolları tüketilmemiş ve Anayasa ve yasalarla denetim dışı bırakılmış işlemler yargı yerlerince denetlenememektedirler.

Yönetimin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetiminin konusunu oluşturur. Bu bağlamda yönetsel sözleşmeler de yargısal denetime tabi tutulmaktadır.

E) Yargısal Denetimin Kapsamı

Anayasamızın, devletin temel niteliklerini belirleyen 2. maddesine göre, Türkiye

Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Yönetimin gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi tutulması ise, hukuk devletinin önemli gereklerinden birisi hatta başta gelenidir. Nitekim, Anayasanın 125. maddesinde, yönetimin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak, Anayasa aynı maddenin 1. fıkrasında koyduğu bu temel ilkeye karşılık 2. fıkrasında ve öteki maddelerinde yönetsel yargı denetiminin kapsamını daraltmıştır.¹¹⁶

F) Yargısal Denetim Türleri

Yönetim hukukunun bir hukuk olarak gelişmesinde, yönetime ilişkin sorunların dava konusu yapılması önemli rol oynamıştır. Yönetimce gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin hukuk içerisinde kalmasını sağlamak, dolayısıyla huzur ve adaleti gerçekleştirmek, hukukun gelişiminde en etken ögeyi oluşturmuştur. Çünkü, yargısal müdahaleyi gerektiren uyuşmazlığın konusu, aslında hukuksal nitelikte olup, hukukun oluşumunun hazırlanması ve yürütülmesi sırasında ortaya çıkan olaylar zincirinden doğmaktadır. Bu nedenle, hukuksal sorun olan uyuşmazlığın hukuk içindeki durumunun saptanması, dava konusu yapılarak yargının önüne getirilmesi durumunda olanaklı olabilmektedir. Yargı tarafından yapılacak olan ise, bu saptamadan sonra, tartışma ve dava konusu olan olumlu ya da olumsuz işlem ya da faaliyete son verilip verilmeyeceğini belirlemektir.

Yönetim ile yönetilenler arasında beliren bu uyuşmazlığın, yargı tarafından denetime tabi tutulabilmesi bir takım koşulların varlığını gerektirmektedir.

Yönetim ve yönetilenler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargı yerlerinde görülmesi ve çözümü, mevcut hukuk düzeninin korunmasını sağlayan yönetsel işlemlerin,

⁽¹¹⁶⁾ Gürsel Özkan, a.g.e. s.57

çıkarları zedelene ilgililerce hukuka aykırı oldukları iddiası ile dava konusu edilmeleri sonucu, tesis edildikleri tarihten geçerli olmak üzere hukuksal varlıklarına son verilmesinin yönetsel yargı mercilerinden istenmesi olanağını sağlayan **iptal davaları** ve yönetimin hukuksal sorumluluğunu gerektiren ilgilinin öznel (subjektif) hakkının yönetsel bir eylem, işlem ya da sözleşme nedeniyle ihlali durumunda, bunun giderilmesine olanak sağlayan **tam yargı davaları** yolu ile olmaktadır. Herhangi bir çekişme ya da uyuşmazlık, ancak bu iki dava yolu ile yönetsel yargı önüne getirilebilmektedir. Yönetimin bir bütün olarak hukuka uygun davranmasını sağlayan çoğulcu demokratik yapının korunması ve gelişmesi ile güçlü olan yönetim karşısında zayıf olan vatandaşın hukukunun güvencesi olan yönetsel yargı, bu derece önemli görevini, yargısal denetimini iki biçimde yerine getirmektedir.

Yönetsel yargı, yönetim tarafından gerçekleştirilen yönetsel işlemleri önce, hukuken geçerli biçimde ve usullerle gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesine göre ön koşullar yönünden denetime tabi tutmakta, sonra işlemi esastan inceleyerek yönetime verilen takdir yetkisinin öngörülen amaç için kullanılıp kullanılmadığını saptamaktadır.

G) Türkiye’de Yönetsel Yargının Yapısı Ve İşleyişi

Ülkemizde yönetsel yargının yapısı ve işleyişi 1980’den sonra büyük değişikliklere uğramıştır. Türkiye’de en yüksek yönetsel yargı organı Danıştay’dır. Daha sonra Yüksek Askeri İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare ve Vergi Mahkemeleri gelir.¹¹⁷ Bu yargı organlarının yapı ve işleyişleri özetle aşağıda açıklandığı gibidir.

1) Danıştay

Danıştay, Anayasanın 155. maddesi ile kurulmuş yüksek idare mahkemesi ve devletin inceleme ve danışma organıdır¹¹⁸.

⁽¹¹⁷⁾ Ali Öztekin, a.g.e. s.68

⁽¹¹⁸⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.247.

Danıştay'ın örgütlenmesi Danıştay Yasasında, yargılama usulü ise, İdari

Yargılama Usulü Yasasında düzenlenmiştir. Danıştay, bir başkan ve dört üyeden oluşan, on ikisi dava dairesi olmak üzere on dört daire ve çeşitli kurullar halinde görev yapmaktadır.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü idari yargı hakimleri arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca, dörtte biri ise, Cumhurbaşkanı'nca yüksek kademe yöneticiler arasından seçilirler.

Danıştay'da yargı ile görevli daire ve kurulların yanında, onlardan ayrı ve bağımsız bir başsavcılık birimi bulunmaktadır. Danıştay savcıları, inceledikleri dava ve temyiz dosyaları hakkında, karar mercii daire ve kurulları hukuksal yönden aydınlatıcı nitelikteki düşüncelerini bildirirler. Danıştay'ın yönetim örgütü, üyeler arasından görevlendirilen genel sekreterin yönetimindedir.

Danıştay'ın, yargı, inceleme, danışma ve memurların yargılanması olmak üzere dört tür görevi vardır. Bu çerçevede Danıştay, kendi kuruluş yasasında yazılı davaları, ilk derece mahkemesi olarak karara bağlar ve idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen kararlarla ilk derece mahkemesi olarak Danıştay dairelerince bakılan davalar sonucu verilen kararlara karşı yapılan temyiz istemlerini temyiz mercii olarak sonuçlandırır.

Danıştay, kendisine gönderilen yasa tasarıları ve önerilerini, tüzük tasarılarını, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceler. Tüzük tasarıları ile imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin Danıştay'ca incelenmesi Anayasal bir zorunluluk iken, yasa öneri ve tasarılarının Danıştay'ca incelenmesi konusunda Anayasal ve yasal bir zorunluluk yoktur.

Danıştay'ın danışmanlık görevi, çeşitli yasalarda değişik hukuksal yapıda düzenlenmiştir. Bir kısım konularda yönetim, yönetsel işlem yapabilmek ya da karar alabilmek için Danıştay'ın görüşünü almak zorundadır. Bunların dışında herhangi bir konuda yönetim, Başbakanlık aracılığı ile Danıştay'ın görüşünü isteyebilir.¹¹⁹

⁽¹¹⁹⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.60-61.

Danıştay, 1980 öncesinde ilk derece yargı yeri olarak çok sayıda davaya bakma

durumunda iken, 1980 sonrası yapılan düzenlemelerle Danıştay'ın ilk derece idare mahkemesi olarak bakmakla sorumlu olduğu davalar azaltılarak, bu davalar için ilk derece idare mahkemeleri olarak bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur.¹²⁰

2) Bölge İdare Mahkemeleri

Ülkemizde bölge idare mahkemeleri, bölgelerin coğrafi yapılarına ve iş durumlarına göre İçişleri ile Maliye Bakanlıklarının görüşleri alınarak Adalet Bakanlığınca kurulur.¹²¹ Bölge idare mahkemeleri, 1982 yılında yapılan idari yargı reformu ile Türkiye'nin yirmi iki yerinde bölge esasına göre kurulmuştur. Bölge idare mahkemelerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile yargılama usulleri, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Bir başkan ve iki üyeden oluşan bu mahkemeler istinaf mahkemesi* olmayıp, kararları kesindir. Ancak, bu kararlar hakkında kararın düzeltilmesi ve yargılamanın iadesi yoluna başvurulabilir.¹²² Bu mahkemelerin iki tür görevi vardır. Birincisi, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdikleri kararlara karşı itirazları inceleyip karara bağlamak (temyiz görevi), ikincisi de bölgedeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin olarak karara bağlamaktır.¹²³

⁽¹²⁰⁾ Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1996, s.34.

⁽¹²¹⁾ Ali Öztekin, a.g.e. s.70.

* İstinaf Mahkemesi: Davayı İstinaf yoluyla gören mahkemedir. Toplu hakimle kurulur. Çoğunluğun oyuyla karar verir. Bizde evvelce bir reis dört azadan ibaret olmak üzere kurulmuş olan bu mahkemeler daha sonra kaldırılmıştır. (Türk Hukuk Lügatı, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995, s.172.) Ayrıca, istinaf mahkemeleri, ilk derece mahkemeleriyle üst derece mahkemeleri arasındaki derecede bulunan mahkemelerdir. İlk derece mahkemelerin kararları istinaf mahkemesinde bir vakıa mahkemesi olarak incelenir ve istinaf mahkemesinin verdiği kararlar en üst derece mahkemesi (temyiz) tarafından incelenir. Ejder Yılmaz, Hukuk Sözlüğü, Akademi Matbaası Yayını, Ankara, 1985, s.355.

⁽¹²²⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.40-41

⁽¹²³⁾ Ali Öztekin, a.g.e. s.70

3) İdare Ve Vergi Mahkemeleri

Ülkemizde yönetimin yargısal denetimini yapan bir başka yargı yeri de, tıpkı bölge idare mahkemeleri gibi 1980'den sonra kurulan idare ve vergi mahkemeleridir. 1982 yılına kadar idare ve vergi mahkemelerinin görevlerini il ve ilçe yönetim kurulları ile vergiler temyiz komisyonları, itiraz komisyonları ve gümrük hakem heyetleri gibi kuruluşlar yapıyorlardı. Bu kuruluşların çoğu, il ve ilçelerin üst düzey kamu görevlilerinden olduğundan bunların yargı organı gibi çalışmaları pek beklenemezdi.¹²⁴

Bu alanda yaşanan olumsuzlukları gidermek amacıyla çıkartılan 6.1.1982. Tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile yönetsel alanda genel görevli ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur.¹²⁵

İdare ve vergi mahkemelerinde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Bölge idare mahkemelerinin yargı çevresi içinde yeteri kadar idare ve vergi mahkemesi kurulur. İdare ve vergi mahkemeleri, yönetsel yargı alanının genel görevli ilk derece mahkemeleridir. Yasalarla başka yargı yerlerinin görev alanına girmesi öngörülmemiş olan idari ve vergi uyuşmazlıklarına karşı açılan davalara bu mahkemelerde bakılır. İlgili yasa uyarınca vergi mahkemeleri, genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ilişkin vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunlara ilişkin zam ve cezalar ile tarife uyuşmazlıklarına ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanununun uygulaması ile ilgili idari davalara bakar. İdare ve vergi mahkemelerinin olağan çalışma yöntemi kurul olarak toplanıp oy çokluğu ile karar vermesidir. Ancak, 2576 sayılı yasa bazı uyuşmazlıkların tek yargıyla çözümlenebileceğini de hükme bağlamıştır. İdare mahkemeleri belirli miktardaki parayı geçmeyen (bu miktar belirli sürelerde arttırılır) tam yargı davalarına, vergi mahkemeleri de kazançları götürü usulde belirlenen yükümlülerin sınıf ve derecelerinin

⁽¹²⁴⁾ Ali Öztekin, a.g.e. s.70

⁽¹²⁵⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.255.

saptanmasına ilişkin işlemlere ve belirli miktardaki parayı (bu miktar belirli sürelerde arttırılır) geçmeyen vergi uyuşmazlıklarını tek yargıçla çözümleyebilir. İşte idare ve vergi mahkemelerinin tek yargıçla verdikleri bu kararlara karşı bölge idare mahkemelerine itiraz edilebilir.¹²⁶

Yönetsel yargı yerlerine iptal ya da tam yargı davaları açılabilir. Bir başka anlatımla, yönetimin kamu hizmeti yapmak amacı ile yaptığı işlemler (aldığı kararlar) iptal davasına, yönetsel işlemler, yönetsel eylemler (uygulamalar) ve yönetsel sözleşmeler de tam yargı davasına konu edilebilir.¹²⁷

H) Ülkemizde Yönetsel Yargının Belirgin Özellikleri

Ülkemizde yönetsel yargının belirgin özelliklerini aşağıdaki biçimde irdelemek olanaklıdır.

- a) Ülkemizde yönetsel yargı dayanağını Anayasadan almaktadır.
- b) Yönetsel yargı Danıştay biçiminde örgütlenmiştir.
- c) Yönetsel yargı dizgemizde “...genel görev ilkesi...” uygulanmaktadır. Yönetimin, yönetim hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı yönetsel yargıda dava açılır. Bunun için ayrıca açık bir yasa hükmüne gerek yoktur.
- d) Yönetsel yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Yönetsel yargıda; hem yönetsel işlemlerin iptali hem yönetimin eylem ve işlemlerinden haksızlıkların giderilmesi, yani zararın tazmini söz konusu olabilir.
- e) Yönetsel yargı alanında ilk derece yönetsel yargı yerleri mahkeme niteliğinde olan “...İdare Mahkemeleri...” ile “...Vergi Mahkemeleri...” genel görevli mahkemelerdir.

⁽¹²⁶⁾ Şeref Gözübüyük, İdari Yargı, s.41.

⁽¹²⁷⁾ Ali Öztekin, a.g.e. s.71.

f) Yönetmel yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Biri Danıştay öteki ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi özel görevli bir yüksek mahkemedir.

Genel olarak yönetmel yargıda kullanılan dava türlerine “...yönetmel dava ...” adı verilmektedir. Bunlar yönetimin, yönetim hukukuna göre yaptığı işlem ve eylemlerden doğan davalardır.¹²⁸

Yönetimin yargı yoluyla denetimine genel olarak, aşağıdaki eleştiriler yöneltilmektedir.

- a) Yargı denetimi, öteki denetim yollarına göre yavaş işlemekte, bu nedenle uyumsuzlıkların çözümü yıllarca sürmekte,böylece yargı yerlerinden beklenen koruma sağlanamamaktadır.
- b) Yargısal denetim, yönetimin yargı yoluyla denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmektedir.
- c) Yönetimin yargısal denetime tabi tutulması sırasında yargı mercii, yönetimin içinde bulunduğu koşulları gözden kaçırabilmekte ve bu nedenle yönetimin işleyişi ve yetkilerini kullanımında hizmeti aksatıcı ve engelleyici durumlar ortaya çıkabilmektedir.
- d) Yönetime karşı sık ve çok sayıda dava açılması ya da yönetimin benzeri davaları açmak zorunda kalışı ve sonuçta yönetimin sürekli yargı organları önüne gelişi, yönetimin görevlerini gereği gibi yerine getirmediği, haksızlık ve usulsüzlük yaptığı, yasalara ve hukuk ilkelerine uymadığı

(128) Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s.210.

biçiminde bir izlenim yaratmakta, kişilerin bu nedenle yönetime karşı güvenleri sarsılmaktadır.¹²⁹

Ayrıca yönetim, kendine yabancı, örgütü dışında bir organ tarafından yargılanmasını kuşkuyla karşılamakta ve bundan tedirgin olmaktadır. Bu gerekçeyle, yargısal kararları yerine getirmeme çareleri aramaktadır.¹³⁰

Ayrıca, merkezi yönetimi geliştirmek amacıyla düzenlenen MEHTAP Raporunda konuya ilişkin olarak şu tümcelere yer verilmiştir:

“...Devletin büyük, küçük bir sürü ihtilafla yargılama mercilerinin önüne gitmesi doğru veya hiç değilse hoş değildir...”¹³¹

Yapılan tüm bu eleştirilere karşın, yönetimin yargısal denetimi; hukuk devleti anlayışının zorunlu bir gereği olarak yurttaşlara en çok güven ve yarar sağlayan, demokratik bir toplumda vazgeçilmez nesnel bir denetim yöntemidir.¹³²

I) Sayıştay ve Sayıştay'ın Anayasal Konumu

Doğrudan doğruya TBMM'ne bağlı ve onun adına denetim yapan Sayıştay'a Anayasanın yargı bölümünde yer verilmiştir. Sayıştay'a ilişkin hükümleri düzenleyen Anayasasının 160. maddesi şöyledir. “...Sayıştay, genel ve katma Bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler.

Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulmaz.

⁽¹²⁹⁾ Arif T. Payaslıoğlu, Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, A.İ.D.C.2 , S.3, Ankara, 1969, s.5.

⁽¹³⁰⁾ Tahsin Bekir Balta, İdare Hukuku Ders Notları II, Ankara, 1970, s.137.

⁽¹³¹⁾ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), TODAİE Yayını, Ankara, 1963, s.226

⁽¹³²⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.9.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay Kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ile diğer özlük işleri, Başkan ve Üyelerinin teminatı Kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak Kanunla düzenlenir..."¹³³

Anayasa ile Sayıştay'a verilen inceleme, denetleme ve karara bağlama görevlerinin ayrıntıları, başta 832 Sayılı Sayıştay yasası ve 1050 Sayılı Genel Muhasebe Yasası olmak üzere öteki ilgili yasalarda belirtilmiştir

Bu yasalar çerçevesinde yapılan genel bir tanımlamayla Sayıştay; Anayasanın 160 ve 164. maddeleri ile 21.2.1967 tarih ve 832 sayılı örgüt yasası çerçevesinde devletin gelir ve giderleri ile mallarını T.B.M.M. adına denetleyen, saptamalarını Sayıştay raporları ve Uygunluk Bildirimleri yoluyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunan, mali işlemlerden sorumlu kamu görevlilerinin hesap ve işlemlerini yargı yoluyla kesin hükme bağlayan yüksek yargı yetkisiyle donatılmış bir Yüksek Denetim Organıdır.¹³⁴

1) Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri

a) Sayıştay'ın Görevleri:

21.2.1967 Tarih ve 832 Sayılı Sayıştay Yasası ve ilgili öteki yasalarla Sayıştay'a;

- 1) Sayıştay denetimine bağlı daire ve kurumların tüm gelir, gider ve malları ile nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklama ve kullanılmasını denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlamak;

⁽¹³³⁾ Şeref Gözübüyük, TC. 1982 Anayasası, s.152

⁽¹³⁴⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.217.

- 2) Genel ve Katma Bütçelerle ilişkin genel uygunluk bildirimlerini T.B.M.M 'ye sunmak;
- 3) Sayıştay Yasasında öngörülen hususlarda Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlar sunmak;
- 4) Devlete ait her türlü ödünç alma,verme ve taahhüt işlemleriyle, Devlete yapılan bağış ve yardımları kaydetmek ve denetlemek,
- 5) Sayıştay denetimine bağlı daire ve kurumların harcamaya ilişkin olarak yaptıkları sözleşme ve bağlantıların belirli bir miktarın üzerinde olanlarını mevzuata uygunluk açısından inceleyerek tescil etmek, bu miktarın altında olanlarını ise kaydetmek;
- 6) Genel ve Katma Bütçeli dairelerin kadro dağıtım işlemlerini önceden inceleyerek vize etmek ;
- 7) Genel ve Katma bütçeli dairelerin ödenek dağılım işlemlerini önceden inceleyerek vize etmek:
- 8) Bakanlıkların ve denetimine giren diğer idare ve kurumların, mali konularda düzenledikleri yönetmelikler hakkında, yürürlüğe konulmadan önce görüş bildirmek;
- 9) Belediyelerin ve il özel idarelerinin sayman hesapları ile kesin hesaplarını denetlemek ve idarenin mali denetimi sonucunda bu yönetimlerle genel idare arasında çıkan uyumsuzlukları kesin hükme bağlamak.¹³⁵ Görevleri verilmiştir.

b) Sayıştay'ın Yetkileri

Belirtilen yasalar gereğince Sayıştay;

- 1) Bakanlık, kurum ve kuruluşlarla,ita amiri, sayman, tahakkuk memuru ve diğer sorumlularla doğrudan doğruya yazışmak,

⁽¹³⁵⁾ Sayıştay, Sayıştay Yasası, 2001 <http://www.sayistay.gov.tr>.

- 2) Gereken belge, defter ve kayıtları, göndereceği elemanları aracılığıyla görmek ya da dilediği yere getirtmek,
- 3) Sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan memurları çağırarak,
- 4) Bakanlık, daire ve kurumlardan temsilci istemek,
- 5) Denetimine giren daire ve kurumların hesap ve işlemleri ile ilgili kayıt, belge, eşya ve malları, işleri ve hizmetleri görevlendireceği denetçiler ya da bilirkişiler aracılığıyla yerinde incelemek,

Yetkilerine sahiptir.

2) Sayıştay'ın Örgüt Yapısı

Sayıştay'ın dayanağını Anayasadan ve yasalardan alan yargılama ve denetleme görevi bulunmaktadır.

Bu iki aşamalı görev; meslek mensupları, yönetim mensupları, savcı ve savcı yardımcılarını olarak üçe ayrılan Sayıştay personelince yürütülür. Daireler, Daireler Kurulu, Temyiz Kurulu, Genel Kurul adını alan kurullarda karara bağlanır. Sayıştay'ın örgüt şeması Ek-1'de gösterilmiştir.

a. Sayıştay Meslek Mensupları

Meslek mensupları, Birinci Başkan, Daire Başkanları, Üyeler ile Denetçi ve Raportörlerdir.

Birinci Başkan Sayıştay'ın en büyük amiridir. Sayıştay'ın genel işleyişinden sorumlu olup, Genel kurulun da başkanıdır. Birinci başkan gerekli gördüğü durumlarda Temyiz ve Daireler Kuruluna da başkanlık edebilir.

Sayıştay Birinci Başkanı, T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunca, yasada belirtilen nitelikleri taşıyan adaylar arasından gizli oyla seçilen iki aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilir.

Daire Başkanları, dairelere gönderilen hesapları yargılamak, bunlara ilişkin tutanak ve kararları düzenlenmek ve sonuçlandırmakla görevlidirler. Görevli buldukları kurulların toplantılarına katılırlar. Daire Başkanları, Sayıştay Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından dört yıl için gizli oyla seçilirler.

Üyeler, daire ve kurulları oluşturan meslek mensuplarıdır. Denetçi raporlarını incelerler, düşüncelerini yazılı olarak belirtirler. Üyeler, Sayıştay Yasasında belirtilen nitelikleri taşıyan istekliler içinden, Sayıştay Genel Kurulunca belirlenen boş üye sayısından dört kat fazla aday ve T.B.M.M. Plan ve bütçe Komisyonunca seçilen iki kat adayın toplamı arasından T.B.M.M. tarafından seçilirler.

b) Denetçi ve Raportörler,

Denetçiler, birinci başkanlıkça kendilerine verilen idare hesapları ile kesin hesapları ve işlemleri inceleyerek sonucu birer raporla Birinci Başkanlığa bildirirler. Denetçiler ayrıca Sayıştay yasası ile verilen öteki işleri de yapmakla görevlidir.

Denetçiler, denetçi yardımcılığından yetişirler. Sayıştay yasasında yazılı nitelikleri taşıyanlar arasından açılacak yarışma sınavını kazananlar; Birinci Başkan tarafından Denetçi Yardımcısı adayı olarak atanırlar. Denetçi yardımcılığında geçen iki yıllık eğitim dönemi sonunda yapılan yeterlilik sınavında başarılı olanlar Denetçiliğe atanırlar.

c)Savcı ve Yardımcıları

Sayıştay'da bir baş savcı, iki başsavcı yardımcısı ve yeteri kadar savcı yardımcısı kadrosu bulunmaktadır.

Hazine temsilcisi sıfatıyla, savcı ve yardımcılarının görevleri, sayman hesaplarının izlenmesi, incelenmesi ve yargılanması aşamalarında düşüncelerini bildirmek ve uygunluk bildirimleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulacak raporlara ilişkin görüşlerini açıklamaktır.

Savcı ve yardımcıları, Sayıştay Birinci Başkanının görüşü alındıktan sonra Maliye

Bakanlığınca yapılacak öneri üzerine ortak kararname ile atanırlar.

d) Sayıştay Meslek Mensuplarının Güvencesi

Anayasa ve 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Sayıştay'a, kurumsal bağımsızlık, meslek mensuplarına da kişisel güvence sağlamaktadır.

Sayıştay Başkan ve Üyeleri görevlerinden uzaklaştırılmazlar, kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekli edilemezler. Denetçilerin görevlerine ise, Sayıştay yasasında yazılı koşullar ile devlet memurluğundan çıkarılmayı gerektiren durumlar dışında son verilemez. Aylık ve hakları ellerinden alınamaz. Meslek mensupları, kendileri için saptanmış sınıflardan başka bir sınıftaki görevlerde çalıştırılmazlar.

3) Sayıştay'ın Yargı ve Karar Organları

Sayıştay'ın yargı ve karar organları şunlardır.

a) Daireler ve Yargılama

Sayıştay'da halen her biri bir başkan ve altı üyeden oluşan sekiz daire bulunmaktadır.

İncelemek üzere denetçilere gönderilen saymanlık hesaplarının tüm belgeleri yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge ve genelgelerdeki usul ve esaslar çerçevesinde düzenlilik ve mevzuata uygunluk açısından incelenir. İnceleme sonucunda denetçiler, uygun bulmadıkları işlemleri sorgu konusu yaparak sayman, tahakkuk memurları ve diğer sorumluların yazılı savunmalarını alırlar. Daha sonra, denetçi tarafından sorgu konusu yapılan işlemler ile sorumluların savunmalarını ve denetçilerin konuya ilişkin görüş ve istemlerini içeren bir rapor düzenlenerek, yargılanması için ilgili Sayıştay dairesine iletilmek üzere Birinci Başkanlığa sunulur.

Denetçilerce düzenlenen, inceleme sonucunu gösterir rapor, buna ilişkin savcılık görüşü ile birlikte bir Sayıştay Üyesi tarafından incelenir. Üyenin yazılı görüşü de alındıktan sonra hesabın yargılanmasına, bir hesap mahkemesi olan Sayıştay dairesinde başlanır.

Bu yargılama sonucunda daireler beraat ya da tazmin hükmü verirler.

Daireler, Daire Başkanı ve dört üye ile toplanır. Hüküm ve kararlar oy çokluğu ile verilir. Verilen hüküm ve kararların özeti, Daire Başkanı tarafından rapora yazılıp imza edilir.

Sayıştay ilamlarının birer örneği sorumlulara, birer örneği sorumluların bağlı olduğu bakanlıklara ya da daireye, iki örneği de; bir örneği ilgili saymanlığa gönderilmek üzere, Maliye Bakanlığına ve bir örneği de Savcılığa usulüne göre tebliğ olunur.

Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 45.madde gereğince yerine getirilir. İlamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği Dairelerin en büyük amiri sorumludur.

b)Daireler Kurulu

Daireler Kurulu, Bakanlıklar ve Sayıştay Denetimine giren idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenen yönetmeliklere ilişkin Sayıştay görüşünü saptar. (832 S.K.M 105) Sayıştay yasası ile kendisine verilmiş görevleri yerine getirir. Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen konularla işlemleri görüşerek karara bağlamak da bu kurulun görevidir. Daireler Kurulu Temyiz Kuruluna seçilen Daire Başkanı ve Üyelerin Dışında kalan Başkan ve Üyelerden kurulur.

c)Temyiz Kurulu

Temyiz Kurulu, Sayıştay Dairelerince verilen kararlara karşı son itiraz organıdır. Bu kurul dört yıl için Sayıştay Genel Kurulunca, daire başkanları arasından seçilecek dört Daire Başkanı ile her daireden seçilecek ikişer üyeden oluşur. Kurula en kıdemli Daire Başkanı başkanlık eder.

Temyiz Kurulu, üye tam sayısının üçte ikisiyle toplanır. Mevcudun çoğunluğu ile karar verilir. Bu kurulca verilen kararlar kesindir.

Temyiz süresi, ilamın ilgiliye tebliğinden itibaren doksan gündür.

Temyiz Kurulu, temyiz olunan hükmü olduğu gibi ya da düzelterek onaylar, kaldırır ya da bozar. Bozma durumunda belge yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren daireye gönderilir. Daire, ilk kararında direktir ve bu direktme üzerine temyiz olunarak tekrar Temyiz Kurulunca bozma kararı verilirse daire bu karara uymak zorundadır.

d) Genel Kurul

Sayıştay Genel Kurulu, Birinci Başkanın Başkanlığı altında Daire başkanları ile Üyelerden oluşur. Bu Kurul, Sayıştay Yasası ile verilmiş görevleri yerine getirir; Birinci Başkanca incelenmesi istenilen konu ve işlemleri karara bağlar. Genel Kurul Üye tam sayısının üçte ikisiyle toplanır; Mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir.

Sayıştay'ın gerek Anayasa, gerekse Sayıştay Yasasından kaynaklanan bazı bilgi verme ve danışma görevleri de Sayıştay Genel Kurul Kararları aracılığıyla gerçekleşir.

Sayıştay'a ilişkin olarak yapılan yasa tasarı ve önerilerine ilişkin görüşler saptamak, vize ve denetleme işleri için yönetmelikler yapmak Genel Kurulun görevleri arasındadır.

Dairelerce ya da Temyiz kurulunca aynı konuya ilişkin birbirine aykırı iki ayrı karar verilirse, Birinci Başkan bu kararı içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula verir. İchtihadın Birleştirilmesi ile ilgili Genel Kurul Kararları Resmi Gazetede yayınlanır.

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireleri her yıl Temmuz ayının yirmisinden Eylül ayının beşine kadar çalışmaya ara verir. Bu müddet içinde Sayıştay'a

gelecek ivedi işlere bakmak ve gereken kararları vermek üzere sırayla bir daire çalışmaya devam eder.¹³⁶

I.4.3. Kamuoyu Denetimi (Toplumsal Denetim)

Geniş anlamda kamuoyu, halkı ilgilendiren belli bir mesele hakkında, belirli bir zamandaki "genel yargı" yahut ortak kanaat¹³⁷ biçiminde tanımlanmaktadır. Gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun her toplumda bir kamu değerlendirmesi ve kamuoyu baskısı olduğu bilinmektedir. Bu baskı ve değerlendirme gelişmiş toplumlarda daha etkili ve belirgin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Birey davranışları ile bireyin içerisinde yaşadığı toplumun değerlendirmeleri arasında büyük ölçüde bir ilişki vardır. Kamu kurum ve kuruluşları da üstlendikleri hizmet ve görevlerin hiç yürütülmemesinden, geç ya da kusurlu yürütülmesinden ötürü çeşitli biçimlerde eleştirilirler. Yapılan bu eleştiriler doğal olarak kamu kurum ve kuruluşlarının davranışlarının değişmesi sonucunu doğurur. Kamusal örgütler, eleştiriye uğramamak düşüncesiyle ya da herhangi bir biçimde eleştirildikten sonra tutum ve davranışlarını gözden geçirmek gereksinmesi duyarlar. Kamuoyunca, kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin yapılan değerlendirmeler, hizmet ve görevin yürütülmesinde belli bir ölçüde düzenleyici, iyileştirici ve hızlandırıcı bir rol oynar. Kamuoyunun kamusal örgütleri düzenleyici bu etkisi bir tür denetim olarak kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminin kamuoyu tarafından denetlenmesi kimi ülkelerde öteki denetim biçimleri kadar etkili olabilmektedir. Kamuoyu denetimi ancak, kamusal özgürlüklerin geliştiği demokratik toplumlarda etkili ve verimli olabilmektedir. Demokratik olmayan toplumlarda kamuoyu denetimi ya hiç söz konusu değildir ya da çok cılız ve etkisizdir. Demokratik ülkelerde siyasal iktidarlar halkın oyu ile belirlendiği için bu

⁽¹³⁶⁾ Sayıştay,2001 <http://www.Sayistay.gov.tr>.

⁽¹³⁷⁾ Bülent Daver, Siyaset Bilimine Giriş, Kalite Matbaası Yayını, Ankara, 1976, s.251.

ülkelerdeki yöneticiler kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem vermekte ve karar oluştururken kamuoyunun etkisi altında kalmaktadırlar.

Etkili bir kamuoyu denetiminin oluşması için ayrıca; o ülkede duyarlı, bilinçli ve uyanık bir toplumun bulunması, halkın ülke yönetimi ve sorunlarıyla ilgilenmesi, yönetsel bozukluklara karşı güçlü, sağduyulu ve hukuka uygun tepki verebilmesi gerekir. Kamuoyu hemen hemen her ülkede, gazete, dergi, radyo, televizyon gibi kitle iletişim araçlarıyla ve dernek, sendika, vakıf, birlik, siyasi parti gibi sivil toplum örgütleri tarafından oluşturulmaktadır. Bu nedenle; kamuoyu denetiminin iyi işleyebilmesi; kamuoyunu oluşturan kişi, kurum ve kuruluşların bütünüyle özgür ve demokratik bir ortamda çalışma olanağı bulmalarına bağlıdır.

Son yıllarda kısaca halkı etkileme ve ondan etkilenme bilimi, sanatı ve yöntemi olarak tanımlanan Halkla İlişkiler disiplini bazı ülkelerde kamuoyu denetimi aracı olarak büyük önem kazanmıştır. Gerekli iletişim araçları kullanılarak kamuoyunun aydınlatılması görevi kamu kuruluşlarının öncelikli hizmetleri arasında sayılmaktadır.¹³⁸ Kamu kurum ve kuruluşları belli konularda halkın duygu ve düşüncelerini öğrenmek ve bu bilgileri ilgili olduğu yöneticilere ve çevrelere iletmek gereksinmesi duymaktadırlar. Bu amaçla görevlendirilen halkla ilişkiler uzmanları kamuoyu ile ilgili kuruluşlar arasında bir köprü görevi yapmaktadırlar. Çeşitli çıkar ve baskı kümelerinin istek ve düşüncelerini yönetime iletmekte, yönetimin yaptığı hizmetleri ve izlemekte olduğu politikaları da çeşitli iletişim tekniklerini kullanarak kamuoyuna ulaştırmaktadırlar.

“... Kamuoyu yönetimin işleyişi ile ilgilenir, yolsuzluklara karşı tepki gösterir ve meslek kümeleri biçiminde örgütlenme olanağı bulursa, yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici doğrultuda bir denetim sağlayabilir. Demokrasinin ileri derecede geliştiği ülkelerde, kamuoyu denetimi çok etkili bir denetim biçimidir.

⁽¹³⁸⁾Metin Kazancı, Halkla İlişkiler, AÜ İletişim Fakültesi Yayını, Ankara, 1996,s.73.

Gerçekten uyanık bir kamuoyu, yönetimi denetlemede en etkili araçtır. Kamuoyunun uyanık olması, bir yandan da diğer denetleme yollarına başvurulması gereksinmesini azaltır. Kamuoyunun gücünün ve etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, yasalara aykırı davranışları kısıtlar, böylece diğer denetleme yollarına duyulan gereksinme azalır."¹³⁹

Kamuoyu denetiminin başta İsveç ve Fransa olmak üzere Batılı ülkelerin pek çoğunda yıllardan beri etkili biçimde uygulandığı bilinmektedir. Bu konu özellikle son yıllarda bilim adamları, yöneticiler ve siyasetçiler tarafından sık sık gündeme getirilmektedir. Kamu yönetiminin kamuoyu aracılığıyla denetiminden söz edildiğinde akla gelen ilk örnek çoğunlukla "Ombudsman " (kamu denetçisi) olmaktadır.¹⁴⁰

Kimi ülkeler, kamu yönetimlerinin ombudsman gibi özel bir organ tarafından denetlenmesi yöntemini benimsemişler ve bu denetimi gerçekleştirmek amacıyla çeşitli örgütler kurmuşlardır. Uygulandığı ülkelerde yapı ve işleyiş açısından kimi farklılıklar gösteren bu denetim biçimine değişik adlar verildiği de gözlenmektedir. Bu kuruluşlara İskandinav Ülkelerinde OMBUDSMAN, Fransa'da MEDIATEUR, Sosyalist ve Sosyalist sonrası Doğu Avrupa da oluşan ülkelerde PROKURATURA¹⁴¹, İspanya'da DEFENSOR DEL PUEBLO¹⁴² adı verilmektedir. Yine Fransa'da kurulmuş olan (CADA) Yönetmel Dokümanlara Giriş Komisyonu'nu¹⁴³ da kamuoyu denetimi yapan kuruluşlar arasında saymak olanaklıdır. Aşağıda, belirtilen bu kuruluşların yapı ve işleyişleri kısaca açıklanmaktadır.

A) Ombudsman (Kamu Denetçisi)

İsveççe bir sözcük olan Ombudsman, ombud (vekil) ile man (kişi, adam) sözcüklerinden oluşmuştur. Türkçe'de ombudsman'a karşılık olarak kamu denetçisi terimi

(139) Nuri Tortop-Eyüp G.İspir-Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.189.

(140) Yücel Ertekin, Halkla İlişkiler, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.95.

(141) Nuri Tortop, Eyüp G.İspir, Burhan AYKAÇ, a.g.e. s.179.

(142) İbrahim O. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, AFA Yayınları, İstanbul, 1993, s.110.

(143) Ramazan Şengül, Fransa'da Yönetmel Açıklık Prensiplerinin Uygulanması Kapsamında 17 Temmuz 1978 Tarihli Yasa, Türk İdare Dergisi, S:427, Haziran 2000, s.179

Gerçekten uyanık bir kamuoyu, yönetimi denetlemede en etkili araçtır. Kamuoyunun uyanık olması, bir yandan da diğer denetleme yollarına başvurulması gereksinmesini azaltır. Kamuoyunun gücünün ve etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, yasalara aykırı davranışları kısıtlar, böylece diğer denetleme yollarına duyulan gereksinme azalır."¹³⁹

Kamuoyu denetiminin başta İsveç ve Fransa olmak üzere Batılı ülkelerin pek çoğunda yıllardan beri etkili biçimde uygulandığı bilinmektedir. Bu konu özellikle son yıllarda bilim adamları, yöneticiler ve siyasetçiler tarafından sık sık gündeme getirilmektedir. Kamu yönetiminin kamuoyu aracılığıyla denetiminden söz edildiğinde akla gelen ilk örnek çoğunlukla "Ombudsman " (kamu denetçisi) olmaktadır.¹⁴⁰

Kimi ülkeler, kamu yönetimlerinin ombudsman gibi özel bir organ tarafından denetlenmesi yöntemini benimsemişler ve bu denetimi gerçekleştirmek amacıyla çeşitli örgütler kurmuşlardır. Uygulandığı ülkelerde yapı ve işleyiş açısından kimi farklılıklar gösteren bu denetim biçimine değişik adlar verildiği de gözlenmektedir. Bu kuruluşlara İskandinav Ülkelerinde OMBUDSMAN, Fransa'da MEDIATEUR, Sosyalist ve Sosyalist sonrası Doğu Avrupa da oluşan ülkelerde PROKURATURA¹⁴¹, İspanya'da DEFENSOR DEL PUEBLO¹⁴² adı verilmektedir. Yine Fransa'da kurulmuş olan (CADA) Yönetmel Dokümanlara Giriş Komisyonu'nu¹⁴³ da kamuoyu denetimi yapan kuruluşlar arasında saymak olanaklıdır. Aşağıda, belirtilen bu kuruluşların yapı ve işleyişleri kısaca açıklanmaktadır.

A) Ombudsman (Kamu Denetçisi)

İsveççe bir sözcük olan Ombudsman, ombud (vekil) ile man (kişi, adam) sözcüklerinden oluşmuştur. Türkçe'de ombudsman'a karşılık olarak kamu denetçisi terimi

⁽¹³⁹⁾ Nuri Tortop-Eyüp G.İspir-Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.189.

⁽¹⁴⁰⁾ Yücel Ertekin, Halkla İlişkiler, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.95.

⁽¹⁴¹⁾ Nuri Tortop, Eyüp G:İspir, Burhan AYKAÇ, a.g.e. s.179.

⁽¹⁴²⁾ İbrahim O. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, AFA Yayınları, İstanbul, 1993, s.110.

⁽¹⁴³⁾ Ramazan Şengül, Fransa'da Yönetmel Açıklık Prensibinin Uygulanması Kapsamında 17 Temmuz 1978 Tarihli Yasa, Türk İdare Dergisi, S:427, Haziran 2000, s.179

kullanılmaktadır. Ombudsman kısaca, "yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları araştırarak sonuca bağlayan kişi ya da kurum"¹⁴⁴ biçiminde tanımlanmaktadır.

İsveç kökenli bu kurum son yıllarda bir çok ülkede aynı ya da değişik adlarla benimsenmiştir. Ombudsman, her düzeyde kamu görevlisinin yönetsel işlem ve eylemlerinin yasalara ve ödevlerine uygunluğunu denetlemek amacıyla gözetlemektedir. Araştırma ve inceleme, tavsiye ve buyurma yetkileri suçlama noktasına varabilmektedir. Genel yetkili olup yansız ve bağımsız bir statüden yararlanan Ombudsman, çoğu zaman hak ve özgürlükleri ihlal edici yönetsel eylem ve işlemler karşısında, ilgililerin doğrudan başvurusu üzerine, gerekli ön bilgileri topladıktan sonra, gözlemlerini ilgili makama iletmek ve ondan tutumundan vazgeçmesini istemek yetkisine sahiptir.

Genellikle yasama organınca atanan, ancak atayan organdan bağımsız çalışan ombudsman, bir yandan halkı, yönetimin hukuk dışı eylem ve işlemlerinden korurken; öte yandan da yönetimin bu tür işlemlerini ortaya çıkaracak ikili bir işlev görmektedir. Ombudsman kurumlarının denetim alanları ülkeden ülkeye değişmektedir. Ulusal, bölgesel ve il düzeyinde örgütlenen ya da yalnızca belli özel alanlardan sorumlu ombudsman kurumları bulunmaktadır. Örneğin İsveç'te tüketici haklarını korumakla görevli tüketici Ombudsmanı, çalışma yaşamındaki cinsel ayrımcılıkla ilgili sorunları çözmekle görevli eşit fırsatlar ombudsmanı, çocukların haklarını ve çıkarlarını korumakla görevli çocuk ombudsmanı, basında çıkan haberlerle ilgili yakınmaları inceleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulanabilen basın ombudsmanı bulunmaktadır.¹⁴⁵

Avrupa Parlamentosu'nun atadığı Avrupa Ombudsmanı'nın amacı ise "Avrupa yurttaşlarının haklarını Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü yönetimine karşı korumak

⁽¹⁴⁴⁾ Kamu Yönetim Sözlüğü, s.185.

⁽¹⁴⁵⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.185.

ve kurumlar ile Avrupa yurttaşları arasındaki ilişkileri geliştirmek" biçiminde belirlenmiştir¹⁴⁶.

1) İsveç Ombudsmanı

İsveç Ombudsmanı'nın tarihsel kökenleri 18. yüzyıla kadar dayanmaktadır. bu tarihten önce "Justitiekansler" adıyla anılan bir memurun kraliyet adına yönetsel suçları soruşturmakla görevlendirildiği bilinmektedir. İsveç Kralı Onikinci Charles (Demirbaş Şar) 1709'daki Rus yenilgisinin ardından Türkiye'ye sığınmıştır. Yenilgi dolayısıyla İsveç'e düzensizlik ve karmaşa egemen olmuştur. Bu durum kralı; ülkesinden uzakta olmasına karşın kamu işlerinin yasalara uygun gerçekleşmesini sağlayacak bir büro oluşturmaya yöneltmiştir¹⁴⁷. Böylece İsveç Kralı Onikinci Charles 1713 tarihli bir emirname ile merkezde "Högste Ombudsmannen" dairesini oluşturmuştur¹⁴⁸. Güvendiği bir kişiyi temsilci, yani ombudsman olarak atamış, askeri ve diplomatik yetkilerinin bir kısmını devretmiş, Ombudsmanı vergi toplayanların, yargıçların ve diğer memurların çalışmalarının denetlenmesi ile görevli kılmıştır.¹⁴⁹ 1809 Anayasası da "Justitiekansler" kurumunu tanımış ve bu kuruma yönetsel yapı içinde belirli bir bağımsızlık vermiştir. Anayasa ayrıca, kamu görevlilerini denetlemek, yolsuzlukları önlemek ve özellikle yürütmenin yargı üzerindeki yersiz baskılarına engel olmak için "Justitie ombudsman" oluşturmuş, buraya yapılacak atamayı da parlamentonun yapmasını öngörmüştür. Bugünkü İsveç sisteminde yetki alanları birbirine son derece benzeyen iki kurum yani "Justitiekanslar" ve "Justitie Ombudsman" vardır. Ancak, birincisi bir kraliyet memurluğu olarak kalırken, ikincisinin etkinliği giderek artmıştır. 1915 yılında da askeri işlerle uzmanlaşmış bir ombudsman kabul edilmiştir.¹⁵⁰

⁽¹⁴⁶⁾ İbrahim Ö. Kaboğlu, a.g.e. s.110.

⁽¹⁴⁷⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, s.185.

⁽¹⁴⁸⁾ Yücel Ertekin, a.g.e. s.96.

⁽¹⁴⁹⁾ Nuri Tortop – Eyüp G. İspir- Burhan Aykaç, a.g.e. s.180.

⁽¹⁵⁰⁾ Nuri tortop- Eyüp G. İspir, a.g.e. s.188.

Ülkede demokrasinin yerleşmesiyle birlikte Ombudsman'ın Yasama Organı adına Yürütme Organı ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında tutacağı kuralı benimsenmiş ve daha sonra yapılan tüm Anayasa değişikliklerinde Ombudsman daha da geliştirilerek İsveç'in temel kurumlarından birisi durumuna getirilmiştir.

Başlangıçta Ombudsman İsveç sınırları dışında pek yankı uyandırmamıştır. Hiç kuşkusuz bunda, ülkelerin içinde buldukları sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların büyük etkisi vardır.¹⁵¹

b) Atanması ve Statüsü

Ombudsman, İsveç parlamentosu tarafından atanmasına rağmen görevini bağımsız olarak yerine getirebilecek yasal güvencelere sahiptir. Her genel seçimden sonraki on beş gün içinde meclislerin çoğunlukla seçtiği kırk sekiz kişilik bir kurul tarafından parlamento adına seçilir. Seçimi oybirliği ile yapılır. Bu seçimde yardımcısı da Ombudsman ile birlikte seçilir.¹⁵² Yardımcısı, gerektiğinde Ombudsman'ın yerini doldurur. Ombudsman dört yıllık bir süre için seçilir. Yeniden seçilmesi olanaklıdır. Bir tür hukuk danışmanı olarak görev yapan Ombudsman'ın ücreti, Yüksek Mahkeme yargıçlarının ücretinden daha yüksektir. Öteki memurlarını kendisi atayan Ombudsman'ın büyük bir saygınlığı vardır. Görevini tam anlamıyla bağımsız bir biçimde sürdürür.

c) Görev ve Yetkileri

Ombudsman, yargıçlar, yüksek memurlar ve tüm kamu görevlilerinin yasaları uygulama biçimini denetler. Yasa dışı işlem yapan ve görevini savsaklayanları izler. Yalnızca Bakanlar ve Yüksek Mahkeme Yargıçları Ombudsman'ın denetim yetkisi dışındadır.

Ombudsman görevini yaparken gizli olanlar da dahil olmak üzere tüm belgeleri inceleyebilir. Yargıç ve yöneticilerin karar verdikleri tüm oturum ve toplantılara katılabilir.

⁽¹⁵¹⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.37

⁽¹⁵²⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.274.

Memurlardan gereken belge ve dosyaları alabilir. Soruşturma sırasında memurlardan kolaylık isteyebilir.

Yönetmelik ve yargısal kararları değiştirmek Ombudsman'ın görevi değildir. O yalnızca, kamu görevlilerinin çalışmalarını izler, yasaların uygulama biçimlerini gözlemler, yasa dışı işlemleri saptamak suretiyle vatandaşın korunmasını sağlar.

Ombudsman genellikle vatandaşın yasa dışı bir işlem nedeniyle yaptığı yakınma başvurusu üzerine harekete geçer. Yakınma başvuruları sözlü ya da yazılı olabilir. Ombudsman, kitle iletişim araçlarından öğrendiği haberler ve denetim sırasında edindiği bilgiler üzerine de kendiliğinden soruşturma başlatabilir.

Ombudsman'a başvuru, herhangi bir biçimsel koşula bağlı değildir. Yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören herkes Ombudsman'a başvurabilir. Başvuru üzerine Ombudsman ilgili konuya ilişkin ön inceleme yapar. Yakınma konusu ciddi ve tehlikeli bulunursa soruşturma başlatılır. Aksi durumlarda istem reddolunur.

Ombudsman bir kusur ya da yönetsel bir noksanlık belirlerse, suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve tutacağı yolu gösteren bir yazı gönderir. Memurun yaptığı işlem hatalı olmasına karşın yasal bir yaptırım gerektirmiyorsa Ombudsman ona doğru yolu gösterir ve buna göre işlem yapmasını ister. Gerektiğinde yapılan yönetsel işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın dileği yönünde işlem yapılmasını isteyebilir. Fakat Ombudsman yönetimin yerine geçerek onun adına karar alamaz. Bunun yanında Ombudsman, memurun ciddi bir kusurunu belirlerse, genel mahkemelerde soruşturma açabilir ve şikayetçinin zararının giderilmesi için gerekli yardımın yapılmasını sağlayabilir.¹⁵³

d) Yıllık Rapor ve Bu Raporlara İtiraz

Ombudsman yıl içerisinde yaptığı çalışmalarını kapsayan bir "yıllık rapor" hazırlar ve bu raporu parlamentoya sunar. Parlamento Yasama Komisyonu, Ombudsmanca

⁽¹⁵³⁾ Ali Kaya,Devlet Denetleme Kurulu, s.28

düzenlenmiş olan bu raporu; dilerse Ombudsman'ın da hazır bulunabildiği oturumlarda tartışır. Parlamento Yasama Komisyonu, yıllık raporu görüştüğü toplantılarında Ombudsman'ı eleştirebilir ve çeşitli önerilerde bulunabilir. Parlamento Yasama Komisyonu yıllık rapor üzerindeki çalışmalarını tamamladıktan sonra Ombudsman'ın çalışmalarına ilişkin kendi raporunu düzenler ve düzenlediği bu raporu parlamentoya sunar.¹⁵⁴

Ombudsmanca kendisine ilişkin soruşturma açılması istenen herhangi bir kamu görevlisi; soruşturma açılması isteğine karşı yargı organları nezdinde dava açabilir. Böylelikle mahkeme, kamu görevlisine yüklenen kusurun gerçek olup olmadığını araştırır, soruşturmanın haklılığına ya da haksızlığına karar verebilir.

Kamu görevlileri ayrıca, Ombudsman'ın kendilerine ilişkin soruşturma açılması istemine karşı ilgili parlamento uzmanlık komisyonuna itiraz başvurusu yapma hakkına da sahiptirler.

İsveç Ombudsman'ının yalnızca kendisini seçen parlamentoya karşı sorumlu olduğu söylenmekle birlikte, aslında kendisini seçen parlamentoya karşı da bağımsız olduğu görülmektedir. Ombudsman'ın üstün yetkilere sahip bir kamu görevlisi olduğu söylenemez. Ombudsman tüm gücünü, kurumun saygınlığından, yönetim ve kişiler üzerindeki güvenilirliğinden almaktadır. En büyük silahı da yaptığı inceleme, araştırma ve soruşturmaların sonuçlarını parlamentoya ve asıl önemlisi, korkutucu olanı da kamuoyuna bildirmesi, açıklamasıdır.¹⁵⁵

2) Almanya Ombudsmanı

Alman Anayasası'nda 1956 yılında yapılan bir değişiklikle, İsveç Ombudsman modeline benzer bir Askeri İşler Parlamento Komiserliği kabul edilmiştir.

Parlamento Komiserliği Parlamenter denetimin yürütülmesinde BUNDESTAG'ın yardımcısı olarak bir çeşit parlamento organı sayılmıştır.

⁽¹⁵⁴⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.279.

⁽¹⁵⁵⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.40.

Öte yandan parlamento komiseri, temel hakların savunucusu niteliğiyle yürütme, yasama ve yargı güçlerinin ayrılığı kuralına bir istisna olarak bağımsız anayasal bir organdır.

Parlamento Komiseri tam bağımsız bir anayasal organdır. Askeri işler söz konusu olduğunda ise BUNDESTAG'ın bir ajanı konumundadır. Bu nedenle yetkisi, parlamentonun yetkisine koşuttur. Başka bir söyleyişle, parlamentonun sahip olduğu yetkilerden daha çok yetkiye sahip değildir.

Parlamento komiseri, parlamento grupları ve milli savunma komisyonunun önerisi üzerine BUNDESTAG Başkanı tarafından atanır. Parlamento komiseri memur değildir, Bakan statüsündedir. Görev süresi, yasama döneminden daha uzun sürer, Dilerse görevinden ayrılabilir. BUNDESTAG Başkanı ile sıradüzensel (hiyerarşik) bir ilişkisi yoktur. Ama görevlerini BUNDESTAG Başkanının gözetiminde sürdürür. Sorumluluk alanı kamu hukukunu kapsayan parlamento komiserinin üç temel görevi vardır.

1. Askerlerin ve Ordu Bakanlığı memurlarının temel haklarının korunmasını üzerine almak,
2. Ordu güçlerinin parlamenter denetimlerinin yapılması sırasında BUNDESTAG'da hazır bulunmak,
3. İnsanların sevk ve yönetiminde, subaylar tarafından tutarlı ve iyi niyetli ilkelerin uygulanmasını sağlamak.¹⁵⁶

Alman Parlamento Komiserinin görevleri biçim yönünden İskandinav ülkelerindeki Ombudsmanların görevlerine benzemektedir. Asker ve memurlar, sıradüzene bağlı kalmaksızın, doğrudan doğruya Parlamento Komiserine başvurabilirler. Parlamento Komiseri ordu içerisindeki cezalandırma dizgesinin işleyişini, ordu güçlerinin üyelerine uygulanan disiplin yöntemlerini rapor ve eleştirilerle de olsa, denetlemeye yetkilidir. Parlamento komiseri, kendisine yapılan başvuruları, bunların neden ve sonuçlarını, yerinde

⁽¹⁵⁶⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, s.170-171.

yaptığı denetimleri ve yıl içerisinde yaptığı çalışmaların tümünü kapsayan bir “yıllık rapor” düzenler ve düzenlediği bu yıllık raporu parlamentoya sunar. Parlamento komiserinin görüş, düşünce eleştirileri, subay ve amirlerin davranışlarını düzeltmeye, parlamentoyu da gerekli yasal önlemleri almaya özendirir.

Alman halkının büyük güvenini kazanmış olan Parlamento Komiseri yüksek bir saygınlığa sahiptir.¹⁵⁷

3) İngiltere Ombudsmanı

Öteki Avrupa ülkelerinden farklı olarak İngiltere’de tam bağımsız bir yönetim hukuku gelişmemiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak yönetsel yargı denetimi de yetersiz kalmıştır. Ülkede, kamuoyu denetimine duyulan gereksinimi gidermek amacıyla, dünya hukuk yazınında ombudsman adıyla anılan kurum İngiltere’de “Parlamento Komiseri” (Parliamentary Commissioner for Administration) adıyla kurulmuştur.

İngiltere’de 1961 yılında düzenlenen Whyatt Komitesi raporunda parlamentoya karşı sorumlu bir Parlamento Komiserliğinin kurulması önerilmiştir¹⁵⁸. Bu öneriye uyularak 22 Mart 1967 tarihinde çıkartılan Parlamento Komiserliği Yasası (Parliamentary Commissioner Act) ile anılan kurum yasallık kazanmış ve çalışmalarına başlamıştır.

İngiltere’de Parlamento Komiserliği kurumu aracılığıyla yöneticilerle yönetilenler arasındaki ilişkileri iyileştirmek ve yönetimi halka yaklaştırmak amacı güdülmektedir. Mevcut Anayasal kuruluşların yetkilerine özel bir saygı duyulması nedeniyle, Parlamento komiserliği İskandinav modelinden değişik, kendine özgü özellikleri olan özgün bir kuruluştur.¹⁵⁹

⁽¹⁵⁷⁾ Nuri Tortop-Eyüp G. İspir- Burhan Aykaç, a.g.e. s.183-184.

⁽¹⁵⁸⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.42.

⁽¹⁵⁹⁾ Nuri Tortop-Eyüp G. İspir- Burhan Aykaç, a.g.e. s.185.

a) Atanması ve Statüsü

İngiliz Parlamento Komiseri, parlamento tarafından atanmaz. Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektupla görevlendirilir. Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olanlar Parlamento Komiseri olarak atanamazlar.

Parlamento Komiserliği Yasasında komiserin görev süresi sınırlanmamıştır. Görevini iyi yaptığı sürece altmış beş olan emeklilik yaşına ulaşınca kadar görevi başında kalabilir. Altmış beş yaşını dolduğu anda görevi kendiliğinden sona erer. Bunun dışında parlamento komiserinin görevden alınması her zaman olanaklıdır. Görevden alınma işlemi için, Yüksek Mahkeme hakimleri (Judge of The Suprema Court), Baş Kontrolör ve müfettişe uygulanan yöntem uygulanır. Buna göre Parlamento Komiseri, parlamentonun her iki kamarasının kabulü sonucu Kraliçe tarafından görevden alınabilir. Parlamento Komiseri, kendi isteğiyle görevden ayrılmak isterse doğrudan doğruya Kraliçe'ye başvuruda bulunur. Bu gibi durumlarda Kraliçe tarafından görevden alınması her zaman için olanaklıdır.¹⁶⁰

Parlamento Komiserine bağlı olarak çalışacak olan personelin hizmet koşulları ve sayıları Hazine Bakanlığınca onaylanır. Komiser, kendisine yardımcısı olacak personeli ancak bu onaydan sonra atayabilir. Parlamento komiseri, yetkilerinin bir bölümünü yardımcılarında herhangi birisine devredebilir¹⁶¹.

b) Görev ve Yetkileri

Parlamento Komiserinin görevi, merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlarca ya da onun adına hareket eden makamlarca yürütülen yönetsel işlemler sonucunda haksızlığa ve zarara uğradığını iddia eden birey ya da özel hukuk tüzel kişilerinin yakınmalarını incelemektir.

⁽¹⁶⁰⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, s.172.

⁽¹⁶¹⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.43.

Kuruluş yasasıyla Parlamento Komiserine, inceleme yapmaktan başka bir yetki verilmemiştir. Bu nedenle, yetkilerinin oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Parlamento Komiseri yönetsel karar alamaz, yönetsel kararları değiştiremez hatta kişisel takdir yetkisini bile kullanamaz. Onun asıl görevi; yönetimin kötü işleyişiyle ilgili yakınmaları incelemek ve yakınma konusuna ilişkin bir rapor düzenlemektir. Parlamento komiseri, yönetim üzerindeki etkisini parlamentoya sunduğu bu raporlarla sağlamaktadır.

İngiliz Parlamento Komiseri, Kurumsal ve İşlevsel yönden parlamento ve hükümete bağımlı değildir. Görevini yerine getirirken herhangi bir makam ya da kişiden buyruk ya da direktif almaz. Parlamento Komiserinin yakınmalar konusunda kendiliğinde harekete geçme yetkisi yoktur. Bireyler, Parlamento Komiserliği Yasası'na ekli listede yer alan kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden kaynaklanan yakınmalarını doğrudan Parlamento Komiserine iletemezler. Herhangi bir yakınma ancak bir parlamenter aracılığıyla komisere ulaştırılabilir.¹⁶²

Parlamenter aracılığıyla kendisine ulaşan yakınma üzerine harekete geçen komiser, öncelikle yakınmanın yetki alanına girip girmediğini inceler. Şikayetin yetki alanına girdiğini saptadığı takdirde, konuyla ilgili her çeşit bilgiyi toplamak için her türlü belge üzerinde araştırma ve inceleme yapabilir, ilgili herkesi sorguya çekebilir.

Gerekli inceleme ve araştırma sonucunda düzenlediği raporu, kendisine yakınmayı ileten parlamentere, yakınma konusu olan kamu kurumuna, kamu görevlisine ve parlamentoya iletir. Ortada kötü yönetimden kaynaklanan bir durum olup olmadığını bu raporunda belirtir.

a) Parlamento Komiserinin Çalışma Biçimi

Parlamento komiserinin asıl görevi, yönetimin kötü işleyişinden kaynaklanan yakınmaları incelemektir. Saptadığı olumsuzluklar üzerine doğrudan doğruya harekete

⁽¹⁶²⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, s.172.

geçemeyen, ancak kendisine yapılan her hangi bir başvuru üzerine çalışmaya başlayabilen parlamento komiseri, öncelikle yakınmaya ilişkin hususları dikkatlice incelemek zorundadır. Çünkü, görev alanına girmeyen konularda inceleme yapma yetkisine sahip değildir.

Parlamento Komiserliği Yasasının 6. maddesinde kimlerin şikayette bulunabileceği belirtilmiştir. Bu konuda ortaya çıkabilecek olası karışıklıkları gidermek amacıyla yasada ayrıca kimlerin şikayette bulunamayacakları da sayılmıştır. Buna göre:

- Kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş yönetim, yerel yönetim ya da öteki makamlar,
- Kamu mülkiyetindeki herhangi bir işletme ya da girişimi yürütmek amacıyla kurulmuş organ ya da makamlar,
- Üyeleri Kraliçe tarafından atanmış herhangi bir yönetim ya da makam,
- Herhangi bir bakan,
- Merkezden yönetim kuruluşları,
- Gelirleri bütünüyle ya da önemli ölçüde parlamento tarafından sağlanan yönetim ve makamlar,

Şikayette bulunma hakkına sahip değildir.

Yasada adı sayılan kişi ve kurumlar dışında kalan özel ve tüzel kişiler yönetimin haksız işlem ve eylemlerine karşı her zaman şikayette bulunma hakkına sahiptirler.¹⁶³

Yasanın şikayetçilerde aradığı diğer koşullar şunlardır:

- Şikayetçi İngiltere’de ikamet etmelidir,
- Şikayetin yapıldığı sırada şikayete ilgili yönetsel bir işlem yapılmış olmalıdır,
- Şikayet konusu yönetsel işlem 1964 tarihli Kıta Sahaneliği Yasasında belirtilen ya da tanımlanan bölgelerdeki bir kuruluşta yapılmış olmalıdır,

⁽¹⁶³⁾ Süleyman Aslan, İngiliz Ombudsman Müessesesi, AİD, C.19,S.1, Sevinç Matbaası,Ankara,1986,s.161.

- Şikayet konusu olay, şikayetçinin İngiltere'ye kayıtlı bir gemide ya da uçakta bulunduğu sırada meydana gelmiş olmalıdır. Şikayetçi doğrudan doğruya bu olayın muhatabı bulunmalıdır,
- Şikayet, vatandaşlara yasalarca tanınmış bir hak ya da yönetsel kuruluşlara verilmiş yasal bir görevin ihlali ile ilgili olmalıdır.

Parlamento Komiseri, vatandaşların doğrudan doğruya kendisine yapmış olduğu şikayet başvurularını kabul edemez. Kendiliğinden ve re'sen soruşturma başlatamaz. Şikayet başvurusu yalnızca, Avam Kamarası üyelerine yapılabilir. Şikayetin, kişinin yerleşik bulunduğu seçim bölgesinden seçilmiş bir parlamentere yapılması zorunluluğu yoktur. Şikayet, istenilen herhangi bir avam kamarası üyesine yapılabilir. Yasa, Lordlar Kamarası üyelerinin şikayet kabul etmelerini engellemiştir. Bu nedenle, Lordlar Kamarası üyelerine şikayette bulunmak olanaklı değildir.

Şikayetin doğrudan doğruya Parlamento komiserine değil de avam kamarası üyelerinin herhangi birisine yapılması, bu dizge içerisinde üyenin bir süzgeç görevi yapmasını sağlamaktadır. Parlamento şikayeti incelemekte, ciddi ve önemli bulursa Parlamento Komiserine iletmektedir. Böylelikle Parlamento Komiserinin iş yükünün anlamsız biçimde artması önlenmiş olmaktadır. İngiliz ombudsman dizgesinin kendine özgü yapısı buradan kaynaklanmaktadır¹⁶⁴.

İngiltere'de Parlamento kurumuna gösterilen aşırı titizlik nedeniyle şikayet başvurularının doğrudan doğruya Parlamento Komiserine yapılması parlamenter haklarına el koymak biçimde yorumlanmıştır. Bu nedenle parlamenter, şikayeti öncelikle kendisi kabul eder ve araştırır. Olayı, ciddi, önemli ve araştırılmaya değer görürse parlamento komiserine iletir. Durumun incelenmesini ve sonucun kendisine bildirilmesini ister.

⁽¹⁶⁴⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.47

Avam Kamarası üyesine yapılan şikayetin yazılı olması ve bu yazılı bildirimde şikayetin parlamento komiserine gönderilmesinin açık olarak istenmesi koşulu vardır. Yazılı şikayet başvurusunu alan parlamenter olayı inceler. Şikayeti haklı görür ve istemi kabul ederse Parlamento Komiserine iletip iletmemekte bütünüyle özgürdür. Avam Kamarası üyeleri, kendilerine yazılı bir şikayet başvurusu olmaksızın kendiliklerinden şikayette bulunmak yetkisine sahip değildir.

Haksız bir yönetsel işlem nedeniyle herhangi bir Avam Kamarası üyesine başvurulması süresi, söz konusu olayın öğrenildiği tarihten itibaren on iki aydır. Bu süre geçirildikten sonra başvuru yapılamaz.

Yapılacak başvuru, yönetimin kötü işleyişi sonucunda karşı karşıya kalınan haksızlıkları kapsamalıdır. Uygulamaya bakıldığında bu haksızlık kavramının; yönetsel kusurların çokluğu, hizmet kusuru, görev ihmali, bozulma durumu, yandaşlık, haksız olarak ayırım yapma, ters davranış, kişiler hakkını kullanırken yanlış yol gösterme, kişilere haklarını bildirirken ihmalkar davranma, yetkilerini haksız amaçlar için kullanma, ilgili belgeleri dikkate almama, yanıt vermeme ya da savsaklama gibi konuları kapsadığı görülmektedir.

Yasa, Parlamento Komiserinin inceleme yetkisini konu bakımından sınırlamıştır. Kimi kurum ve kuruluşlar ise onun inceleme alanı dışında tutulmuştur. Örneğin yargı organları, yerel yönetimler, ulusal işletmeler ve polis örgütü parlamento komiserinin inceleme alanı dışındadır.

Yasanın sonuna eklenen üç sayılı listede belirtilen biçimiyle Parlamento Komiseri:

- Dış ilişkiler
- Elçilik ve Konsolosluk işleri
- Kraliyet Dominyonlarıyla ilgili işlemler
- Suçluların iadesi ve kaçak suçlular ile ilgili işlemler

- Suçun araştırılması ve devlet güvenliğinin korunması ile ilgili işlemler
- Yargısal işlemler
- Hastane hizmetleri
- Yönetmelik sözleşmeler ve ticari işlemler
- Onur payesi, Mükafat ya da Ayrıcalık verilmesi
- Yargı yoluna başvurma ya da yargısal işlemler yoluyla hak arama

Konularında inceleme yapamaz¹⁶⁵.

Parlamento Komiseri, yetkili olduğu konulardaki incelemelerini gizli olarak yürütür. Araştırmalarına bilgi ve kanıtları toplayarak başlar. Gerekliğinde tanık dinleyebilir. Sonuçta kendi kararını da içeren bir rapor düzenler. Raporunda kararın nedenlerini belirtmek zorundadır. Düzenlenen bu raporu şikayetin incelenmesini kendisine gönderen Milletvekiline iletir.

Görevi yalnızca inceleme yapmak olan Parlamento Komiserinin uygulamaya yönelik yetkileri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak Komiser haksızlık yapıldığını saptayan inceleme raporuna rağmen, gerekli düzeltimlerin yapılmadığını görürse, bu durumu düzenlediği özel raporlarla Parlamentonun her iki kamarasına bildirebilir. Görüldüğü gibi Parlamento Komiseri, yalnızca yasal çözüm önerebilir. Yaptırım gücüne, ilgili kurumu zorlamaya ve vatandaşın zararını gidermeye yetkili değildir.

Parlamento Komiseri, şikayet üzerine düzenlediği özel raporlardan ayrı olarak yıl içerisinde yasal görevlerini nasıl yerine getirdiğini ve yıllık çalışmalarını açıklayan yıllık raporlar (annual reports) düzenler. Yıllık raporlar, Parlamentonun her iki kamarasına birden sunulur.¹⁶⁶ Komiser raporları, Avam Kamarasında oluşturulan bir Kurul tarafından incelenir.

⁽¹⁶⁵⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.49

⁽¹⁶⁶⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, s.173.

Bu Kurul, raporlar konusunda Avam Kamarasına bilgi verir. Son olarak bu raporlar yıllık çalışmaları içerecek biçimde yayınlanır.

4) Fransız Mediatörü

Konunun kamuoyu önünde tartışmaya açıldığı yıllarda Ombudsmanlık kurumunun Fransa'da işlemeyeceğini öne sürenler olmuştur. Bu düşünceleri savunanlar, Fransa'da güçler ayrılığı ilkesinin kökleştiğini, yargı ve yönetim ayrılığının yerleştiğini, Parلمانtonun atama yetkisini kullanmadığını yönetsel yargının iyi işlediğini ve halkın beğenisini kazandığını, yönetsel yargıya yöneltilen eleştirilerin toplumdan değil yönetimden geldiğini belirtmişler, Ombudsmanlık kurumunun kabul edilmesi halinde kamu yönetimi dizgesinin bundan olumsuz etkileneceğini, Ombudsman'ın yalnızca saygı duyulan bir otorite olarak kalmayacağını öteki bürokratların şefi durumunda bir büyük büro şefi olacağını ileri sürmüşlerdir¹⁶⁷.

O dönemde öne sürülen bu savlara karşı bilim adamları; Ombudsmanlık kurumunun Parلمانter demokratik dizge ile çelişmediğini, yargı denetimi yetkisinin tartışılabilirliğini kaldı ki; Ombudsman'ın yönetsel yargının yerine geçmediğini, hatta buna ek olarak yargısal başvuruların tamamlayıcısı bir kurum olduğunu, yurttaşları keyfi yönetimden koruduğunu yönetimi yıkmak yerine onun saygınlığını güçlendirdiğini dile getirerek, kamuoyunun Ombudsmanlık kurumunu benimsemesini sağlamışlardır.

Fransa'da Ombudsmanlık kurumuna ilişkin yapılan tartışmalar 1972 yılında MEDİATÖR dizgesinin kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır.

Fransa Parلمانtosu'nun 1972 yılı Ekim ayında yaptığı oturumlardan birisinde söz olan o zaman ki Başbakan Pierre Messmer, hükümetin yönetim ile halk arasında arabuluculuk yapacak bir görevlinin (Mediatör) atanmasını kabul ettiğini açıklamıştır.

⁽¹⁶⁷⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, s.173.

Aynı konuşmasında Başbakan Messmer; normal olarak yurttaşların bağımsız yargı kuruluşlarına başvurma haklarının bulunduğunu, bununla birlikte halkın bazı yakınmalarını şahsen ve doğrudan doğruya iletebileceği bir makamın bulunmasının yararlı olacağını söylemiştir. Messmer, Mediatörü'ün görevini şu tümcelerle özetlemiştir.¹⁶⁸ Kamu denetçisi, hüküm verme, zarar giderme ve buyruk verme yetkisi olmaksızın gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, çözüm yolu bulunamayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır.¹⁶⁹

İngiliz Parlamento Komiserliği gibi Fransız Mediatör (arabulucu) kurumunun da İskandinav Ombudsman deneyiminden esinlenerek kurulduğu bilinmektedir. Böyle olmakla birlikte Mediatör dizgesini, İsveç ve İngiliz dizgelerinden ayıran önemli noktalar vardır. Kamu denetçisi İsveç'de Parlamento tarafından seçilir, İngiltere'de Kraliçe tarafından atanırken, Fransız Mediatör'ü hükümet tarafından atanmaktadır. Bu yöntem, Ombudsman kurumunun esprisi ile uyuşmamaktadır. Çünkü, bu atama biçimi kamu denetçisini yürütme organına bağımlı hale getirmektedir¹⁷⁰.

a) Atanması ve Statüsü

Fransa'da Mediatör (arabulucu) özgün ve bağımsız bir kurum olarak 3 Ocak 1973 tarihinde çıkartılan "Mediatör" yasası ile kurulmuştur. Bu yasa 24 Ocak 1976 tarihinde değiştirilmiş, Mediatör'ün görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu yasaya göre Mediatör, yönetsel deneyimi, hukuk alanındaki yetkinliği takdir edilen, yansızlığı üzerinde oydaşma bulunan kişilerden birisi üzerinde Cumhurbaşkanı ile Başbakanca anlaşmaya varılması sonucunda Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

Görev süresi altı yıldır. Görevi sırasında yürüttüğü işlemler, yazılı ve sözlü açıklamalar nedeniyle kovuşturulamaz. Aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkum

⁽¹⁶⁸⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.187.

⁽¹⁶⁹⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, s.174.

⁽¹⁷⁰⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e, s.187.

edilemez. Bu denli geniş bir dokunulmazlığa sahip bulunan Mediatör (arabulucu), görevini hiçbir endişe ve korkuya kapılmadan tam bir bağımsızlık içerisinde sürdürebilmektedir.

b) Görev ve Yetkileri

Mediatör'ün görevi, merkezi ve yerel yönetimlerle bunlara bağlı kamu kuruluşları tarafından alınan kararlardan ve yürütülen yönetsel iş ve işlemlerden hoşnut olmayan bireyler ile söz konusu yönetimler arasında oluşan çekişmelere kabul edilebilir, doyurucu ve dostane çözümler üretmektir.

Merkezi ve yerel yönetim kurumları, bunlara bağlı tüm kamu kuruluşları ve kendisine kamu hizmeti yürütmek görevi verilmiş tüm kurum ve kuruluşlar Mediatör'ün denetim alanı içerisindedir. İsveç Ombudsmanı' nın aksine yargı kurumları arabulucunun görev alanı dışında tutulmuştur.

Arabulucuya yapılacak başvurularda izlenecek olan yöntem 3 Ocak 1973 tarihli "Mediatör" kuruluş yasasının 9. maddesinde açıklanmıştır. Maddeye göre, kişilerin doğrudan doğruya Mediatör'e başvurmaları olanaklı değildir. Mediatör'e ancak, bir Parlamenter aracılığıyla başvurulabilir. Bunun için de; tüm yönetsel başvuru yolları tüketilmiş ve doyurucu bir yanıt alınmamış olması gerekir. Bundan sonra sorun, herhangi bir Parlamente iletilir ve Parlamenter aracılığıyla arabulucu önüne gelebilir. Mediatör, bu durumuyla klasik, özgün Ombudsman örneğinden ayrılmaktadır.

Fransa'da Mediatör'lük kurumunun tüzel yapısı yukarıda anılan yasa ile düzenlenmiştir. Söz konusu yasa gereğince Mediatör'ün sahip olduğu yetkiler şunlardır:

- Enformasyon Yetkisi
- Talimat Yetkisi
- Tavsiye Yetkisi
- Emir (Tembih) Yetkisi

- Disiplin Yetkisi¹⁷¹

c) Başvuru ve Yakınmaların Mediatör'ce İncelenmesi

Kuruluş yasasına göre; Fransa'da yerli ya da yabancı herhangi bir kimse, yönetim ile arasında ortaya çıkan bir çekişmeden ötürü, kendisine yapılan bir haksızlık nedeniyle Mediatör'e başvurabilir. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi kişilerin doğrudan doğruya Mediatör'e başvurmaları olanaklı değildir. Kişiler, yakınma başvurularını önce, ilgili yönetsel birimlere yaparlar. Bu girişimlerini, başvuru yollarının tümü tükeninceye değin sürdürürler. Yönetsel başvuru yollarının tümü tüketilmesine karşın yakınmalara ilişkin doyurucu bir yanıt alamamışlarsa; sorunu herhangi bir Parlamenter ya da Senatör'e iletirler. Kendisine başvuru yapılan Milletvekili ya da Senatör, yakınma konusuna ilişkin dosyayı; Mediatör'ün yetkisinde olup olmadığı yönünde inceler. Parlamenterler, konunun Mediatör'ün yetkisinde olduğuna karar verirlerse dosyayı Mediatör'e ulaştırırlar. Bu kanıya varmazlarsa dosyayı ilgiliye iade ederler. Parlamenterler, kendilerine verilen dilekçelerin tümünü Mediatör'e aktarma zorunda olmadıkları gibi belirli bir süre ile de sınırlandırılmamışlardır. Hak sahipleri başvuruda bulunacakları Parlamenterleri bütünüyle kendi özgür istençleri ile seçerler. Kendi seçim bölgelerinin Milletvekillerine başvurma zorunlulukları yoktur.

Mediatör önüne gelen dosyayı önce koşullar yönünden inceler. Koşulların yerine getirildiğine karar verirse esas bakımından incelemeye geçer. Yasa gereğince, tüm bakanlar ve öteki kamu görevlileri Mediatör'e yardım etmekle yükümlüdürler.¹⁷²

Mediatör, yaptığı incelemeler sonucunda bir rapor düzenler. Bu rapor, gereği yapılmak üzere ilgili Bakan'a iletilir. Ayrıca dosyayı ulaştıran Parlamente ve şikayetçi kişiye bilgi verilir.¹⁷³

⁽¹⁷¹⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.53.

⁽¹⁷²⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.289.

⁽¹⁷³⁾ Ali Kaya, a.g.e., s.54.

Uygulamada, çoğunlukla Mediatör'ün yapılmasını istediği değişikliklerin yerine getirildiği görülmektedir.

Kimi zaman Mediatör'ün istediği değişiklikleri yapabilecek bir makam bulunmayabilir. Bu gibi durumlarla Mediatör, yetkili otorite adına, tüm memurların uyacağı bir disiplin yönetmeliği düzenler. Alınmasında gereklilik ve zorunluluk gördüğü yasal önlemleri ortaya koyar. Mediatör genelleştirdiği önerilerini, izlenmeyen buyruklarını ve yasaları uygulamamak suretiyle işlenen kusurları kamuoyuna duyurmak üzere resmi gazetede yayınlatabilir.

Mediatör'ce alınmış herhangi bir kararın uygulanmaması durumunda; kararın gereğinin yerine getirilmesi saptanan süre içerisinde ilgili kurumdan istenir. Bu uyarıdan da bir sonuç alınmazsa durumu irdeleyen özel bir rapor düzenlenir. Düzenlenen bu özel rapor, Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunulur. Ayrıca, resmi gazetede yayımlanarak kamuoyuna duyurulur.

Fransa'da yurttaşları yönetimin yetki tecavüzüne karşı koruyan Mediatör'ün iki önemli görevi vardır. Bunlar;

- Yönetim ile yönetilenler arasındaki çekişmelere hakkaniyet ölçülerine uygun dostane çözümler aramak,
- Yönetimi geliştirmek ve görevini daha iyi yapabilir duruma getirmek için düzeltim (reform) niteliğinde önerilerde bulunmaktır.¹⁷⁴

Yasa ile verilmiş olan bu yetkilerini kullanmak amacıyla Mediatör, yönetimin geliştirilmesiyle ilgili düzeltim önerileri hazırlamakta ve gerektiğinde bunları kamuoyuna duyurmaktadır.¹⁷⁵

⁽¹⁷⁴⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.54.

⁽¹⁷⁵⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.293.

5) Fransa'da Yönetmelere Giriş Kurulu (CADA)

Güçlü bir yönetmelik yargı ve kamuoyu denetimi geleneğine sahip olan Fransa'da, kamuoyu denetimini sağlayan bir başka kurul da CADA (Commission d'accès aux documents administratifs)' dir. Aslında bilgi edinme özgürlüğüne ilişkin olarak, yönetmelik saydamlığı, dolayısıyla “yönetmelik demokrasi” yi sağlamak amacıyla oluşturulmuştur¹⁷⁶. Fransa'da 17 Temmuz 1978 tarihli yasa (le droit d'accès aux documents administratifs) ile kurulmuş olan CADA'nın (Yönetmelere Giriş Komisyonu) çalışmaya başlamasıyla, yönetilenlere kamu yönetimi karşısında bir hak tanınmış, aynı zamanda yönetimin saydamlaşması yönünde önemli bir süreç başlatılmıştır. Böylece klasik kamu yönetimine yeni bir yön verilmiştir. CADA'nın çalışmaya başlamasıyla birlikte çevreye kapalı olan ve sürekli olarak gizlilik kavramı arkasına saklanan yönetim, yönetmelik çalışmalarını, iş ve işlemlerini kamuoyu denetimine açmak zorunda kalmıştır¹⁷⁷.

Kamusal çalışmalarda genel bir kural olarak uygulanan “gizlilik” ilkesi, uzun yıllar boyunca doğal karşılanmış ve yönetimlerin yönetilenlerle olan ilişkilerine yansımıştır. Ancak, yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler, özellikle batı demokrasilerinde kamu yönetimlerini yeni arayışlara itmiştir. Bunun doğal sonucu olarak yöneten-yönetilen ilişkisi “yönetmelik diyalog” ilkesi üzerine oturmaya başlamıştır. Artık bu ülkelerin kamu yönetimleri, arkasına gizlendikleri klasikleşmiş ve adeta bir yönetmelik gelenek durumuna gelmiş gizlilik ilkesini yeniden yorumlamak zorunda kalmışlar ve faaliyetlerini yönetilenlerin denetimine açmak gerektiğine inanmışlardır. Zira yönetmelik gizliliğinin, demokrasi ve katılım yönünde bir sınırlama olduğu konusundaki genel kabul gören görüşler bu değişimde etkili olmuştur¹⁷⁸.

(176) İbrahim Ö. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul, 1993, s. 111.

(177) Ramazan Şengül, a.g.m., s.186.

(178) Ramazan Şengül, a.g.m. s.186.s.179.

Fransa'da 1978 yılına kadar, bu yönde yapılmış bir genel düzenleme mevcut değildi. Yalnızca 26 Ağustos 1789 tarihli Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirgesi'nin 15. maddesinde, toplumun kamu görevlilerine, görevlerini ilgilendiren işlerden dolayı bilgi edinmek amacıyla başvuruda bulunmak hakkından söz edilmektedir¹⁷⁹.

Fransa'da, genel olarak kamu yönetimini ilgilendiren düzenlemeler, 1978 yılında çıkartılan yasalarla yapılmıştır. Bu yasalar; 6 Ocak 1978 tarihli Enformatik, 17 Temmuz 1978 tarihli Yönetmeliklere Giriş Hakkı ve 11 Temmuz 1978 tarihli Yönetmelik Kararlarının Gerekçelendirilmesi yasalarıdır.

11 Temmuz 1979 tarihli yasa, 17 Temmuz 1978 tarihli yasayı (le droit d'accès aux documents) tamamlayan bir yasadır. Belirtilen yasayla yurttaşlar; istediklerinde, yönetimin elinde bulunan yönetsel nitelikli belgeleri görebilme yetkisine sahip olmaktadır. Söz konusu yasanın iki temel özelliği vardır. Birincisi, "yönetmelik belgeleri görebilme hakkını" kamu özgürlükleri arasına almaktadır. Bu özelliğiyle yasa, yönetsel işlemlerin gizliliğini esas alan devlet anlayışını kökünden değiştirmektedir. İkincisi yasa koyucu, bu hakkın kullanılmasından doğacak sorunların çözümünde, yönetsel yargı dışında yönetsel bir birim daha meydana getirmiş olmaktadır. Bu yönetsel birim kısaca CADA adıyla anılmaktadır. Kuruluşundan sonra verdiği kararlarla CADA, kamu yönetiminin dikkate almak zorunda kaldığı içtihatlar oluşturmuştur.

Yasanın sağlamış olduğu yönetsel belgelere giriş hakkıyla, yönetimin saydamlaşması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

a) Atanması ve Statüsü

Fransa'da 17 Temmuz 1978 tarihli yasa ile yurttaşlar, yönetsel belgelere giriş özgürlüğünü kazanmışlardır. Bu kamu özgürlüğünün kullanılması sırasında ortaya çıkabilecek

⁽¹⁷⁹⁾ Nuri Tortop, Halkla İlişkiler, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.25

sorunların çözümünde,yönetmel yargının yanında böyle bir kurulun kurulması uygun görülmüştür. Yönetmel yapıda CADA'ya yer verilmesinin nedeni;kurulun anlaşmazlıkları çözümede yönetmel yargıya oranla daha hızlı hareket edebileceği,konusunda uzmanlaşmasıyla bu hakkın kullanılmasını daha işlevsel duruma getirebileceği ve yönetilenlerin böyle uzmanlaşmış bir kurulla iletişim kurmalarının daha kolay olabileceği düşüncesidir.

CADA'nın görevleri,17 Temmuz 1978 tarihli yasanın 5. maddesinde kısaca sayılmış,yapı ve işleyişine ilişkin kuralların kararname ile düzenleneceği belirtilmiştir. Anılan maddeye dayanılarak çıkartılan 6 Aralık 1978 tarihli kararname ile,bu konuya ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Kararnamede, özel olarak bilgi edinme hakkının kullanılmasından doğacak sorunları çözmek amacıyla kurulan bu kurulun, öteki ülkelerin yönetim yapılarında bu güne değin yer verilmemiş yeni bir yönetmel birim olduğu belirtilmiştir. Gerçektenden de; bilgi edinme hakkını tanıyan öteki ülkelere bakıldığında,bu hakkın kullanımından doğan anlaşmazlıkların ya yargı kurumları tarafından karara bağlandığı,ya da Ombudsman'ın görev alanına girdiği görülmektedir. Bu yönüyle CADA,yeni ve özgün bir kuruldur.

CADA,bir danışma ve anlaşmazlıkları çözüme kuruludur. Bununla birlikte,bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş bildirmekte ve önerilerde bulunmaktadır. Yönetmel Belgelere Giriş Kurulu,üç yıl için atanan on üyeden oluşmaktadır. Kurul çalışmalarını bir Danıştay (Conseil d'Etat) üyesinin başkanlığında sürdürmektedir. Üyelerin ikisi,sırasıyla Sayıştay (Cour des Comptes) ve Yargıtay (Cour de Cassation) üyeleri arasından ilgili yargı kuruluşlarının başkanlarının önerisi üzerine Başbakan tarafından atanmaktadır. İki üyesi parlamenter olup,Ulusal Meclis Başkanı ve Senato Başkanı tarafından belirlenmektedir. Bir üye de; il genel meclisleri ve belediye meclisleri temsilcisi olarak Senato ve Ulusal Meclis Başkanlarının ortak kararıyla atanmaktadır. Kurulun geri kalan üyelerinden birisi,bir

yükseköğrenim kurumunda görevli profesör, diğeri Fransız Arşivler Genel Müdürü, öteki de Fransız Dökümantasyon Müdürüdür¹⁸⁰.

CADA'nın statüsüne bakıldığında, kurul yapısının hukukçu, Parlamenter ve bürokratlardan oluştuğu görülmektedir. Yönetim ile yönetilenler arasındaki çekişmelerin çözümünde, farklı bakış açılarını olanaklı kıldığından dolayı böyle bir yapılanma olumlu sonuçlar vermiştir.

CADA özel bir bütçeye sahip değildir. Yaptığı harcamalar Başbakanlık bütçesinden karşılanmaktadır. Bu durum, CADA'nın özerkliğini tartışma konusu yapmaktadır. Yapısı ve akçalı konularda Başbakanlığa bağlı olması nedeniyle özerk olmadığı söylenen kurul, anlaşmazlıklar konusunda vermiş olduğu kararlar ve geliştirdiği içtihatlarla özerkliğini pekiştirmiştir. Bu nedenle CADA'nın çalışmaları sırasında oldukça geniş bir özerklikten yararlandığı kabul edilmektedir.

b) Görev ve Yetkileri

CADA'nın temel görevi, yönetsel belgelere giriş ve bilgi edinme hakkının kullanmasından doğan sorunları çözmektir. Bu çerçevede görüşlerini belirtip önerilerde bulunmaktır. Kurul bu çalışmaları sırasında yönetim ile yönetilenler arasında aracılık (Mediation) görevi yapmaktadır. Ayrıca yaptığı öneriler yeni hukuksal düzenlemelerin kaynağını oluşturmakta, öte yandan aldığı kararlar ise yeni bir içtihadın gelişmesini sağlamaktadır.

CADA'nın aracılık yapmak ve hukuksal düzenlemelere katkıda bulunmak gibi iki önemli görevi vardır. CADA, kendisine bir yönetsel belge üzerinde inceleme hakkı verilmeyen kişilerin istemi üzerine harekete geçmektedir. Bu istem üzerine, kişiler ile yönetim arasında ortaya çıkan sorunların giderilmesine çalışmakta ve “dostça” çözümler aramaktadır. CADA, yönetim üzerindeki yaptırım gücünü, kamuoyu denetimi yapma işlevinden

⁽¹⁸⁰⁾ Ramazan Şengül, a.g.m. s.184

almaktadır. Buna göre CADA, çözümsüzlük durumunda, eğer yönetimin tutumunun yasaya aykırı olduğu kanısına varmışsa; söz konusu yönetsel birimi kamuoyuna teşhir etmektedir. Fransa'da kamuoyu denetiminin etkili olması, kamuoyuna teşhir gibi bir yaptırım uygulayan CADA'yı güçlü kılmakta yönetimi, CADA'nın uyarılarını dikkate almak zorunda bırakmaktadır¹⁸¹.

Her şeyden önce bir çözüm yeri olarak düşünülmüş olan CADA, görev kapsamına giren alanlarda yönetsel ve yasal düzeltim önerilerinde bulunmaktadır. İlgili yasa gereğince iki yılda bir yaptığı çalışmalara ilişkin raporlar yayımlamaktadır. Yayımlanan bu raporlarda; en çok yönetimin olabildiğince saydamlaşması konusu üzerinde durulduğu bilinmektedir.

CADA, yönetsel belgelerin ilgililerin hizmetine sunulması sürecine de katkıda bulunmaktadır. Kurulun, bu konuda yapılması düşünülen yönetsel düzeltimlere ilişkin görüşü alınmaktadır. Konuya ilişkin Bakanlık genelgelerinin düzenlenmesi sırasında CADA'nın özellikle belgelerin gizlilik ve açıklık niteliğini belirleyen yorumları dikkate alınmaktadır. Başka bir deyişle, Bakanlıkların iç işleyişlerinde hangi belgelerin başvuruya açık olduğu, hangilerinin olmadığını belirleme çalışmalarında CADA'nın görüşleri belirleyici olmaktadır¹⁸².

c) Başvuru ve Şikayetlerin İncelenmesi

Temmuz 1978 tarihli yasanın birinci maddesi gereğince, bir yönetsel belgeyi görmek isteyen herkes yönetsel belgelere giriş ve bilgi edinme hakkından yararlanabilir. Bu hak gerçek kişilere olduğu gibi tüzel kişilere de tanınmıştır. İstemde bulunan herhangi bir kişinin ilgili belgeyle çıkar ilişkisi bulunup bulunmaması önemli değildir¹⁸³. Yasa, kişisel özellik taşıyan, özel yaşama ilişkin belgeler konusunda belirsizlikler taşımasına karşın;

(181) Ramazan Şengül, a.g.m. s.185.

(182) Ramazan Şengül, a.g.m. s.186.

(183) Nuri Tortop, a.g.e. s.31.

CADA, kişisel belgeleri ve özel yaşamın gizliliğini koruma konusunda oldukça ihtiyatlı davranmaktadır.

Belirtilen yasanın 2. maddesinde, hangi belgelerin yönetsel nitelik taşıdığı belirtilmiştir. Buna göre eğer bir belge:

- Genel Yönetim Birimleri,
- Yerel Yönetim Birimleri,
- Kamu Kuruluşları,
- Kamu Hizmetleri Yürüten Özel Kuruluşlar,

tarafından düzenlenmişse; bu belge yönetsel bir belgedir. Yasada geniş bir alanı kapsayacak biçimde sınırları çizilen yönetsel belge kavramı oldukça belirsiz kalmaktadır. Belgelerin belirsizliği noktası CADA'nın içtihatları ile açıklığa kavuşturulmaktadır.

Yasa, yönetsel belgelere giriş hakkını genel kural haline getirirken, gizliliği istisna olarak kabul etmiştir. Yasanın koyduğu genel ilke gereğince, tüm yönetsel belgeler başvurma hakkı kapsamındadır. Ancak yasa, yönetime kimi belgeleri bu hakkın kapsamı dışında tutma olanağı vermektedir. Buna göre; Danıştay'ın (Conseil d'Etat) ve yönetsel yargı organlarının görüşlerini içeren belgeler, taşıdığı önem dolayısıyla gizli kalması gereken belgeler ve yönetilenlerin başvurusuna hazır olamayan belgeler CADA'nın inceleme alanı dışında tutulmuştur.

Yönetsel belgelere giriş hakkının istisnaları yasanın 6. maddesinde belirtilmiştir.

Buna göre:

- Hükümetin ve onun faaliyetine katkıda bulunan kamu otoritelerinin gizlilik taşıyan faaliyetlerine ilişkin belgeler,
- Ulusal güvenlik ve dış politikanın gizliliğine ilişkin belgeler,
- Kamu kredileri, ulusal para, devlet egemenliği ve kamu güvenliğini ilgilendiren belgeler,

- İlgili otoritenin izin vermesi durumu hariç, yargı organları önünde cereyan eden yargılama sürecine ilişkin belgeler,

- Özel yaşamın gizliliğine, kişisel durum ve sağlığa ilişkin belgeler,
- Ticari ve endüstriyel faaliyetlerin gizliliğine ilişkin belgeler,
- Gümrük ve vergi suçlarına yönelik yapılan araştırmaların gizliliğine ilişkin belgeler,
- Genel anlamda yasayla korunan gizlilik alanlarına ilişkin belgeler,

Üzerinde araştırma, inceleme ve denetim yapılamaz ve bunları görmek istemiyle başvuruda bulunulamaz. Bu sınırlamalar dışında yönetim, belgeleri görme yönünde yönetilenlerden gelebilecek bir isteği ne reddedebilir ne de geciktirebilir. Yönetimin, yasanın yürürlüğe girmesinden önce öne sürdüğü “kamu çıkarı” gerekçesi artık dayanağını yitirmiştir. Bu yasayla birlikte “kamu çıkarı” ve “gizlilik” ölçütlerini belirleme yetkisi yönetimin elinden alınmış olmaktadır. Bu sınırlar artık söz konusu yasayla belirlenmektedir.

Yönetimsel belgelere giriş hakkının kullanılması bu yönde yapılan bir istemle başlar. Bir yönetimsel belgeyi görmek isteyen kişi bu istemiyle ilgili belgeyi elinde bulunduran yönetimsel birime dilekçe ile başvurur. Başvuru dilekçesinde hangi belgenin istendiği ve belgenin hangi serviste bulunduğu açıkça belirtilir.

İlgili yönetimsel birimin, kendisine ulaşan istemi yerine getirme süresi bir aydır. Bu sürede, ya ilgiliye doğrudan yönetimsel belgeyi görme izni verir ya da fotokopisini gönderir. Eğer, ilgili yönetimsel birim istenilen belgeyi başvuru hakkı kapsamında görmemişse, kararını gerekçeli olarak dilekçe sahibine bildirir. Bir aylık süre içerisinde dilekçe sahibine herhangi bir yanıt verilmezse istem reddedilmiş sayılır. Artık başvuru sahibi, isterse anlaşmazlığın çözümü için CADA’ ya başvurabilir.

Bu hak çerçevesinde istediği belge ile herhangi bir ilişkisi olan kimse, bu belgenin içeriğine ilişkin gözlemlerini ilgili birime bildirme hakkına sahiptir. Belgenin içeriğini değiştirme gücüne sahip değilse bile en azından kendi görüşlerini belirtip, belirsiz durumları netliğe kavuşturabilecek açıklamalar yapabilir. Varsa, yanlışlıkların düzeltilmesini isteyebilir. Açıklamalarına kanıt olabilecek belgeleri de ekleyebilir¹⁸⁴.

Bu yeni hakkın getirdiği yeni durum karşısında yönetimin hızla kendisini düzenleme yoluna gittiği gözlenmektedir. CADA'nın anlaşmazlıklar sonucu vermiş olduğu kararlara büyük oranda uyulmuş olması da bu gözlemi doğrulamaktadır. CADA'nın yayımlanmış olduğu raporlar, kamuoyunca olumlu karşılanmaktadır. Bu durum, yönetimin Yönetmeliklere Giriş Kurulu kararlarına uyması yönünde önemli bir etken olmaktadır.

6) Procuratura

Procuraturalık dizgesi 1922 yılında Sovyet Rusya'da kurulmuş ve uygulanmıştır. Sovyetler Birliği 26 aralık 1991 tarihli anlaşmayla eski yapılanmasından ayrılmış ve Bağımsız Devletler Topluluğu oluşturulmuştur. Bugünkü Rusya Federasyonu'nda halen eski anayasanın yürürlükte olması nedeniyle Procuratura kurumu özellikle Yasallık Denetimi Yüksek Organı olarak varlığını sürdürmektedir. Günümüzde Procuratura dizgesi, Çin'de ve Orta ve Doğu Avrupa'daki Sosyalist sonrası devletlerde, genellikle anayasal statüye sahip yönetsel denetim birimleri olarak benimsenmiş bulunmaktadır¹⁸⁵.

Procuratura kurumunun amacı ülke çapında yönetimin yasalara uygunluğunu ve yasaların uygulanmasında birliği sağlamaktır.

Günümüzde, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği dağılmış olduğundan ve varlığını sürdürmesine rağmen Procuratura'nın yasal statüsünde kimi belirsizlikler bulunduğu; bu dizgeye ilişkin kısa bir bilgi vermek düşüncesiyle aşağıda eski Sovyet Rusya Procuratura'sının yapısı ve işleyişi özetle açıklanmaya çalışılmıştır.

⁽¹⁸⁴⁾ Ramazan Şengül, a.g.m. s.183.

⁽¹⁸⁵⁾ İbrahim Ö. Kaboğlu, a.g.e. s.111.

Eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası, Yüksek Sovyet'in 7 Ekim 1977 tarihli dokuzuncu birleşim, yedinci özel oturumunda kabul edilmiştir. Bu Anayasa'nın 164-168. maddelerinde Procuratorluk organına yer verilmiş; kurumun yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri açıklanmıştır¹⁸⁶.

Belirtilen bu yasa ile, tüm bakanlıklar, devlet komiteleri, devlet kurum ve işletmeleri, kuruluşlar, örgütler, yerel halk temsilcilikleri, sovyetlerin yürütme ve yönetim organları, kollektif çiftlikler, kooperatifler, diğer kamu kuruluşları, devlet görevlileri ve vatandaşların yasalara kesin olarak uymalarını denetleme yetkisi ve görevi bir yüksek organ olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Genel Procuratoru'na ve ona bağlı olan Procuratorlara verilmiştir¹⁸⁷.

Söz konusu Anayasa'nın 164. maddesine göre; S.S.C.B. Genel Procuratoru, S.S.C.B. Yüksek Sovyet'i tarafından beş yıllık bir süre için atanmaktaydı ve ona karşı sorumluydu.¹⁸⁸

Birlik Cumhuriyetleri, özerk Cumhuriyetler, bölgeler, eyaletler ve özerk bölge Procuratorları S.S.C.B. Genel Procuratoru tarafından atanmaktaydı. Günümüzde, S.S.C.B.'nin dağılmış olması nedeniyle böyle bir atama ortadan kalkmış bulunmaktadır.

Özerk eyaletler, kent ve kasaba Procuratorları Birlik Cumhuriyetleri Procuratorları'nca atanmakta ve S.S.C.B. Genel Procuratoru tarafından onaylanmaktaydı. S.S.C.B. Genel Procuratoru'nda olduğu gibi diğer bütün Procurator'ların süresi de beş yıldır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlığına kavuşan Cumhuriyetler şu anda ayrı birer devlet olarak ifade edilmekte ve uluslararası kuruluşlara tek tek üye olmaktadır. Bu nedenle, Procuratorluk kurumunun her devletin kendi Anayasası ile yeniden düzenlenebilmesi olasılığı vardır.

⁽¹⁸⁶⁾ Yaşar Gürbüz, Anayasalar, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s.188.

⁽¹⁸⁷⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.59.

⁽¹⁸⁸⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.299.

Procuratorluk kurumları tüm yerel organlardan bağımsız olarak görev yapmaktaydılar ve yalnızca S.S.C.B. Genel Procuratoru'na bağlıydılar. Procuratorluk kurumlarının kuruluş ve işleyişleri S.S.C.B. Procuratorluğu' na ilişkin yasa ile düzenlenmişti.

Procuratorluğun başı Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin başsavcısıydı. Başsavcı, Sovyet Anayasası ile yasaların yürütülmesi görevlerini üstlenmişti. Başsavcılık bütün yönetsel kuruluşların kararlarının yasalara uygunluğunu denetlemekteydi. Başsavcı bu denetimini ya kendiliğinden ya da ilgilinin başvurusu üzerine yapmaktaydı¹⁸⁹

Yönetsel işlemin hukuka aykırı olması durumunda başsavcı önce işlemi yapan kuruluşun ya da bir üst kuruluşun dikkatini çeker; yönetim gerekli düzeltmeyi yapmadığı takdirde suçlu görülen kamu görevlisinin ya adli, ya da disiplin yönünden cezalandırılması için harekete geçer ve ilgili kişiye gerekli yaptırımın uygulanmasını sağlayarak şikayetçi kişinin hakkını böylelikle iade etmiş olurdu.

Ombudsman dizgesinde, yalnızca yönetimin dikkati çekilmekte ve işlemin yerine getirilmemesi sonucunda ise yasama organları harekete geçirilmektedir. Oysa, Procuratura dizgesinde yine yönetim uyarılmakta, bu uyarının olumlu sonuç vermemesi durumunda ise; ilgili kamu görevlisi hakkında dava açılmakta ve yargı organı harekete geçirilmektedir¹⁹⁰.

7) Protektör

Son yıllarda Kanada'nın Quebec Eyaletinde de, ombudsmana benzer ve Protecteur denilen bir kurum kabul edilmiştir. Fransızca kökenli bu sözcük, koruyucu anlamını taşımaktadır.

Quebec Kanada Federal Devletinin üyesi federe bir devlettir. 1965 yılında Milli Birlik Partisi, seçim izlencesinde ombudsmana benzer bir kuruluşun kabul edilmesini

⁽¹⁸⁹⁾ Yaşar Gürbüz, a.g.e. s.228.

⁽¹⁹⁰⁾ A. Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.14.

vadetmiştir. Yönetimin denetlenmesinin iyileştirilmesinden yana olan kamuoyu, bu öneriyi olumlu karşılamıştır. Bu nedenle, protektörlükle ilgili yasa önerisi kolaylıkla kabul edilmiştir.

Quebec protektörü, İsveç ve Yeni Zelanda ombudsman dizgelerinden esinlenerek hazırlanan karma bir dizgedir. Protectör, parlamento tarafından üçte iki çoğunlukla atanan ve görevden alınabilen bir kamu ajanıdır. Statüsü ve mali durumu kendisine büyük bir saygınlık, bağımsızlık ve denetleme yetkisi sağlamaktadır. Gerekli ödenekler doğrudan doğruya Ulusal Meclis tarafından kabul edilmektedir. Kendisi ve çalışma arkadaşlarının yargısal görev için öngörülen bağışıklık ve güvenceleri vardır.

Protectör'ün görevi, yurttaşları kamu görevlileri karşısında korumaktır. Gerçek ve tüzel kişilerin başvurma hakları vardır. Ancak, bunun için bazı kayıtlar konulmuştur. Her başvuru kabul edilmez. Başvuranın kişisel çıkarının bulunması koşuldur. Aksi halde istemi kabul edilmez. Eğer, başvurabileceği başka yasal yollar varsa, protectör'e başvuramaz. Örneğin, yönetsel yargıya ya da uzlaşma mahkemelerine başvurma olanağı bulunuyorsa, protektör'e başvurulamaz, Kamu görevlilerinin disiplin ile ilgili işleri de yetkisi dışındadır. Şikayetçinin mahkemeye başvurmuş olması ya da bir avukata vekalet vermesi de, protektör için red nedenidir. Protektör'e başvuru süresi bir yıldır. Bu süre içerisinde başvurma olanağının bulunamadığı saptanırsa kabul süresi uzatılabilmektedir.¹⁹¹

1.4.4. Dünyada Ombudsman

A)Ombudsman Uygulayan Diğer Ülkeler

Ombudsman 1809'dan başlayarak yüz yılı aşkın bir süre yalnızca İsveç'te varlığını sürdürmüş, 1919'da yönetsel bakımdan aynı görünümü sergileyen Finlandiya tarafından benimsenmiştir. Norveç'te ise 1952 yılından önce silahlı kuvvetlerde, 1962 yılında da sivil alanda Ombudsman kabul edilmiştir. 1954'de Danimarka Ombudsmanları göreve başlamıştır. Yeni Zelanda'da da uygulanan Ombudsman 1967 yılında parlamentonun

⁽¹⁹¹⁾ Nuri Tortop, Yönetim biliminin Temel ilkeleri, s.177-178

üstünlüğü ilkesinin geçerli olduğu ve yüksek nüfus yoğunluğunun bulunduğu bir ülkeye yani İngiltere'ye ulaşmıştır. İngiltere'de Parlamento Komiseri adıyla anılmaktadır. Ombudsman kurumu Fransa'da 1973 yılında "Mediatör" (arabulucu) adıyla kurulmuştur¹⁹². 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşmasıyla Avrupa Birliği Ombudsmanı oluşturulmuştur.

1950 yılına gelinceye dek Avrupa'da İsveç ve Finlandiya Ombudsmanları olmak üzere yalnızca iki Ombudsman bürosu çalışmalarını sürdürmekteydi. 1950' den sonra Ombudsman düşüncesi hızla yaygınlaştı. 1986 yılında otuzdan çok ülkede yüzden fazla Ombudsman bürosunun çalışmakta olduğu saptanmıştır.

Ombudsmanların birdenbire ve çok hızlı bir biçimde artmasının en önemli nedeni kamu denetçisinin, insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı yakınmaları gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel sayrılıklara çekmek gibi konularda büyük yararlar sağladığının somut biçimde görülmüş olmasıdır¹⁹³.

B) Türkiye' de Ombudsman Kurulmasına Yönelik Çalışmalar,

Türkiye'de kamuoyu denetiminin etkinliğini artırmak düşüncesiyle Ombudsman ya da benzeri bir örgütün kurulması gerektiğine ilişkin görüşler ilk kez 1970' li yıllarda kamu yönetimi ile ilgili bilimsel yapıtlarda yer almıştır.

Prof.Dr. Arif T. Payaslıoğlu, "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları" başlıklı makalesinde "kamu gözeticisi" adıyla Ombudsmanı incelemiş ve Ombudsmanı "memleketimizde mevcut olmayan ve az bilinen bir idareyi denetleme türü" olarak irdelenmiştir¹⁹⁴.

Bu yıllarda konuya değinen başka bir bilim adamı ise Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta olmuştur. T.B. Balta, 1970 yılında yayınlanan "İdare Hukuku'na Giriş" adlı kitabında

⁽¹⁹²⁾ Yücel Ertekin, a.g.e. s.96.

⁽¹⁹³⁾ Nuri Tortop-Eyüp G. İspir, Yönetim Bilimi, Bilim Yayınları, İstanbul, 1983, s.188.

⁽¹⁹⁴⁾ Arif T. Payaslıoğlu, Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, Amme İdaresi Dergisi, C.2, S.3, s.7.

Ombudsmanı şu biçimde açıklamaktadır. “... bu bir kamu denetçisinin unvanıdır. Sözcük İsveççedir. Genellikle parlamento tarafından seçilir ve ona rapor verir. Denetim alanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber denetim konusu yönetimdir. İngiltere’ de yalnızca parlamento üyelerinin, öteki ülkelerde ilgililerin başvurmasıyla harekete geçer. Teftiş yapar. Dosyaları inceler. Kendisi bağlayıcı karar veremez. Yalnızca önerilerde bulunur. İnceleme sonuçları hakkında parlamentoya rapor verir. Böyle dar yetkili bir denetçinin başarı göstermesi ilgili ülke kamu yönetiminin anlayışlı davranmasına ve parlamentonun etki derecesine bağlıdır...”¹⁹⁵

Türkiye’de Ombudsman kurumu üzerinde çalışmalar yapmış olan bilim adamlarından bir diğeri de Prof.Dr. Cemal Mihçioğlu’ dur. Ombudsman’ın Türkçe karşılığı olarak bugün genel kabul görmüş olan “kamu denetçisi” terimini önermiştir. Ombudsmanı, yurttaşların yönetimle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yakınmalarını ilettikleri, soruşturma açabilen, yasama organı tarafından seçilen bağımsız ve yüksek düzeyli bir görevli biçiminde tanımlamıştır¹⁹⁶.

Bu yıllardan sonra Ombudsman daha çok yönetimin denetimi ile ilgili bir kavram olarak ele alınmış ve “Yönetim Hukuku” ve “Kamu Yönetimi” ile ilgili bilimsel çevrelerde üzerinde çokça durulan ve incelenen bir konu olmuştur.

Türkiye’de bugün, Ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır. Ancak, bu kuruma duyulan gereksinim çeşitli düzlemlerde tartışılmaktadır. Adalet Bakanlığı’ nca hazırlanmış olan bir Ombudsman yasa tasarısı mevcuttur. Bu tasarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden geçirilmesine çalışılmaktadır. Türkiye Ombudsmanının yakın bir gelecekte kurulması beklenmektedir.

⁽¹⁹⁵⁾ Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1970, s.53.

⁽¹⁹⁶⁾ Cemal Mihçioğlu, Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri, Ankara Üniversitesi Kuruluşunun Kırkıncı Yılına Armağan, A.Ü.S.B.F.B.Y.Y.O. Yayını, Ankara, 1987, s.169.

II. BÖLÜM: YÖNETSEL DENETİMİN ÖRGÜTLENMESİ

II.1.Yönetmel Denetim ve Türleri

II. 1. 1. Yönetmel Denetim

Bir yönetim işlevi olarak denetim kısaca; örgütün planlanan ve saptanan amaçlara ulaşip ulaşmadığının, ne ölçüde ulaşabildiğinin, aksayan yönlerinin, noksanlıkların ve hataların bulunup bulunmadığının belirlenmesi amacıyla zaman zaman personel ve malzeme dahil örgütün tüm eylem ve işlemlerinin kontrol edilmesidir.¹⁹⁷ Biçiminde tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre de denetim “Bir kuruluşta ortak anlayış ve kararlarla tesbit edilen program ve iş hedeflerinin gerçekleşmesi için yöneticinin aldığı kararları ilgililere zamanlı, tam ve doğruca açıklamak; bunlara uygun hareket etmek amacıyla meydana gelen problemleri, çözüm yolları izlemek ve bu yönde kuruluşa yol göstermek görevidir.”¹⁹⁸

Özel ya da kamusal örgütlerin tümünde, bir başka söyleyişle yönetim olgusunun bulunduğu her yerde denetim olgusunun bulunması kaçınılmazdır. Denetim işlevinin bulunmadığı örgütlerde yönetim işlevinden söz edilemez.¹⁹⁹ Bir başka söyleyişle, denetimsiz yönetim olmaz. Kamu yönetimi açısından bakıldığında ise denetim; devletin, merkezi ve yerel yönetimler de dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Anayasa, yasalar, tüzükler ve yönetmelikler doğrultusunda çalışıp çalışmadıklarının değişik devlet kuruluşlarınca kontrol edilmesi²⁰⁰ ya da yasaların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve yöntemler yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve yönetsel, tüzel ve akçalı

⁽¹⁹⁷⁾ Ali Öztekin, Yönetim Bilimine giriş, Turan Kitabevi, Ankara, 1997, s.59

⁽¹⁹⁸⁾ M. Nihat Gündüz, Kalkınma İçin Sistemci Denetim, Kardeş Matbaası Yayını, Ankara, 1974, s.58-59.

⁽¹⁹⁹⁾ William Newman, Çev:Kenan Sürgit, İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, s.479.

⁽²⁰⁰⁾ Ali Öztekin, a.g.e. s.59

(mali) bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığının saptanması²⁰¹ biçiminde tanımlanmaktadır.

Anayasamızın 2'inci maddesi Cumhuriyetimizin niteliklerini; “.....**demokratik, laik,sosyal bir hukuk devleti**” olarak belirlemiştir. Bu durum yine Anayasamızın 98, 99, 100'üncü maddelerinde yer alan “TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlıklı maddeleri ile somutlaştırılmıştır.

Yine Anayasamızın 125'inci maddesindeki; “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü, yönetim üzerindeki “yargı denetimini” düzenlemektedir.

Yönetim üzerindeki bu siyasal ve yargısal denetim türleri genellikle hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olup, “yerindelik” denetimini içermemektedir. Yerindelik denetimi kuramsal olarak “yönetimsel denetim” denilen denetim türü ile yaşam bulmaktadır.

Yönetimsel denetim, yönetimin belirlemiş olduğu etkinlik ile gerçekleşen etkinlik arasındaki ilişkiyi olumsuzlukları saptamak, çözüm önerileri hazırlamak, hukuka aykırı eylemleri ve işlemleri ortaya çıkarmak, sorumlular hakkında gerekli hukuksal yollara başvurmak amacına yönelik bir süreçtir. Bu süreç bazen bir kamu kurum ve kuruluşunun başka bir kamu tüzel kişiliğini denetlemesi biçiminde (dış denetim) işleyebildiği gibi, her kamu tüzel kişisinin, kendi denetim kurulları aracılığıyla kendi kendini denetlemesi biçiminde de (iç denetim) işleyebilmektedir.²⁰²

Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesinde ise yönetimsel denetim; “Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenli, verimli ve etkili bir şekilde çalışıp çalışmadığının, kamu görevlilerinin görevlerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirip getirmediğinin, hizmetin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve

(201) Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, Türkiye Cumhurbaşkanlığı Yayını, Ankara,2000,s.22.

(202) Tahir Aktan, Kamu İdaresi, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayını, Ankara, 1987,s.133-134-135.

metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin yönetsel, hukuki ve mali sorumluluğu bulunup bulunmadığının, teftiş kurulu elemanları ile diğer teftiş birimi elemanları tarafından onaylanmış programlara göre habersiz olarak üst kademedede yürütmeye yetkili otorite adına kontrol edilmesi veya hiyerarşik amirler tarafından kontrol edilmesi” olarak tanımlanmaktadır.²⁰³ Bu iki tanım resmi belgelerde aynı yönetsel denetim tanımı üzerinde birleşildiğini göstermektedir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)’da ise yönetsel denetim, “örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir. Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip eksik yönler belirlenerek, örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılır. Bu anlamda denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak düşünülebilir. Buna göre, etkili bir denetimin önkoşulları; amaçlarda açıklık, amaçlara uygun bir örgütlenme ve eylem planları ile işleyiş düzenidir.”²⁰⁴ Biçiminde tanımlanmıştır.

II.1. 2. Yönetsel Denetimin Amaçları

Yönetsel denetim usule uygunluk, elverişlilik ve verimlilik ve etkililik olmak üzere üç amacın gerçekleştirilmesini sağlar.²⁰⁵

Yönetsel denetim, örgüt üyelerinin zamanında, doğru yerlerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını taşımaktadır. Başka bir deyişle denetim, örgüt içinde gerçekleşen başarımlar (performans) ile önceden yapılan plan ve izlenceye göre gerçekleşmesi istenen etkililik ve etkenlik arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılmaktadır.²⁰⁶

(203) Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesi, MEB Basımevi, Ankara, 1983, s.9.

(204) Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.40-45.

(205) Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, s.159.

(206) Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s.333.

Herhangi bir örgütün, örgütsel eylemlerini denetleyebilmesi için, öncelikle örgüt amaçlarının ve bu amaçlara ulaşabilmek uğruna ne tür işlemlerin, nasıl yapılması gerektiğinin saptanması ve bir plana bağlanması gerekmektedir. Denetim yoluyla plan ve izlencede yer alan ilke ve işlemler ile gerçekleşen işlemler karşılaştırılmakta; saptanan aksaklıkların düzeltilmesine çalışılmaktadır. Bu anlamda bir denetimden söz edilebilmesi için bir geri bildirim (feedback) düzeneğinin bulunması gereklidir. Başka bir deyişle örgüt, gerçekleşen eylemlerini izleyebilmeli, onlara ilişkin bilgi toplayabilmeli ve bu bilgileri karar özeklerine iletebilmelidir. Gerçekleşen eylemlere ilişkin olarak toplanan bu bilgiler, plan ve izlencede yer alan eylemler ve uygulamada gerçekleştirilen eylemler arasında bir karşılaştırma yapma olanağı sağlayacaktır. Böylece örgüt, plan ya da izlencelerde yer alan eylemler ile gerçekleşen eylemler arasındaki uyumu ya da sapmaları ortaya koyabilecek ve denetleme işlevini yerine getirebilecektir.²⁰⁷

II.1.3. Yönetim Denetim Süreci

“Denetim işlevi, karar verme ve uygulama sürecinde olduğu gibi, başlı başına bir süreçtir. Bu sürecin konusu, yönetim işlevinin aşamaları ve sonuçlarını değerlendirmek alınan kararın isabetlilik derecesini ve uygulama başarısını ölçmektir.”²⁰⁸

Denetim süreci, saptanmış amaçlara ulaşmak için gerekli koşullarla, başarımlar (performans) arasında uyum sağlamayı amaçlayan eylemleri içermektedir. Denetim sürecinde aşama aşama gerçekleştirilen bu eylemler aşağıdaki sıralama izlenerek incelenebilir.

a) Ölçütlerin Saptanması

Karar verme sürecinde; mevcut koşullarla örgütün amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak olan politikalar, planlar, bütçeler ve işlemler saptanır. Yapılan her

⁽²⁰⁷⁾ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi Ders Notları, Ankara,2000, s.73-74.

⁽²⁰⁸⁾ Cevdet Atay,a.g.e. s.55.

saptama ile örgüt amaçlarına ulaşabilmek için, yapılması istenen eylemler belirlenir. Bu aşamada belirlenen her eylem bir ölçüttür. Gelecekte gerçekleşecek olan başarıyı, plan ve izlencelerde yer alanlarla karşılaştırma olanağı sağlayacak olan ölçütler şunlardır:

- A. Nitelik ölçütü
- B. Bütçeler,
- C. Kotalar,
- D. Hedefler,
- E. Doyurucu biçimde istenen başka sonuçlar.

Denetim amacıyla kullanılacak olan bu ölçütler; eylemleri yürütecek bireyler tarafından kabul edilebilir ve erişilebilir olmalıdır. Başka bir deyişle, seçilecek olan ölçütün gerçekçi olmasına özen gösterilmelidir.²⁰⁹

b) Gerçekleşen Başarımın (Performansın) Ölçülmesi

Denetimin uygulanacağı süre boyunca gerçek başarıyı saptanır, örgütçe gerçekleştirilmiş iş ve işlemler önceden belirlenmiş olan ölçütlerle karşılaştırılır. Denetim sürecinin en zor adımı başarımın ölçülmesidir.²¹⁰ Bu ölçme işlemi, bir denetmen ya da üstün yaptığı basit gözlemlerden, çok karmaşık rapor verme dizgelerine kadar çeşitlilik gösterir.

Ölçme işlemi, kimi örgütlerde bir birey tarafından yapılan basit gözlemlerle yapılır. Başka bir örgütte, özel bir grup tarafından hazırlanan karmaşık bir raporla ya da insan emeğinin ve bilgisayarların kullanıldığı karmaşık bir dizgeyle gerçekleştirilir. Ancak, seçilen dizge ne olursa olsun etkinlik ve verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan kimi temel sorunlar vardır. Bu sorunlar genellikle şunlardır:

1. Ölçülecek belirgin özelliklerin belirlenmesi,

⁽²⁰⁹⁾ Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, a.g.e. s.334.

⁽²¹⁰⁾ Turan Genç, a.g.e. s.248.

2. Geri bildirim devresinde yer alacak bilginin miktarının belirlenmesi

3. Dönemsel gelişme raporlarının kimin tarafından alınacağını belirlenmesi²¹¹

c) Gerçekleşen Başarım İle Ölçütlerin Karşılaştırılması:

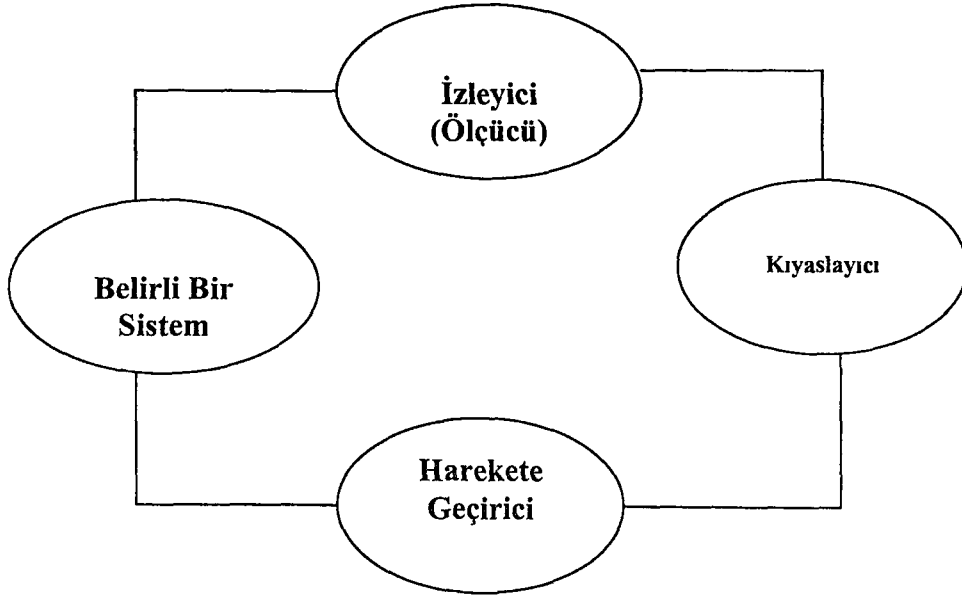
“Örgütte planlanan işlerin istenildiği gibi ya da saptanan ölçütlere göre gerçekleşip gerçekleşmediğini anlamak için iki durumun karşılaştırılması gerekir. Bunun için ölçütlerle ölçümlerin uygun istatistik teknikleriyle karşılaştırılması gerekir.”²¹² Denetim sürecinde bu evrenin anlaşılması ve uygulanması çok kolaydır. Ancak, bu evrenin denetim için kesin gerekli olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu zorunluluğa karşın öyle anlar olur ki, yöneticiler böyle karşılaştırmalar yapmazlar ve sonuç olarak örgütte işlerin planlandığı biçimde gerçekleşip gerçekleşmediğini kesin olarak bilemezler. Öte yandan, eğer iş görenler yaptıkları işin böyle bir değerlendirmeye tabi tutulacağını bilirlerse; çalışmalarına özen gösterme eğilimine girerler ve daha iyi iş çıkarmak için güdülenirler.

Bu aşamada geri bildirim (feedback) önemli olmaktadır. Geri bildirim, daha önce de değinildiği gibi örgütün gerçekleştirdiği eylemlere (çıktılara) ilişkin bilgi toplanması ve toplanan bu bilgilerin, karar düzeneklerine iletilmesidir. Bu bilgilere dayanılarak, örgütsel eylemlerin geleceği ya da gelecekte istenilen düzeyde gerçekleşmesi için ne tür düzenlemeler yapılması gerektiği konusunda karar verilmesine, geri bildirim halkası denilmektedir.²¹³ Geri bildirim halkası aşağıda şekil yardımıyla açıklanmaktadır. (Şekil 1)

⁽²¹¹⁾ Turgay Ergun-Ayktut Polatoğlu, a.g.e., s.334.

⁽²¹²⁾ Turan Genç. a.g.e. s.248.

⁽²¹³⁾ Turgay Ergun-Ayktut Polatoğlu, a.g.e. s.335.



Şekil 1. Geri Bildirim Halkası

Bir denetim dizgesinde yer alan bu geri bildirim halkasında izleyici; bilgi toplayıcı ve dizgenin özelliklerini ölçücü bir düzenektir. Kıyaslayıcı, izleyiciden gelen bilgileri saptanmış ölçütler ile karşılaştıran birimdir. Harekete geçirici ise, geri bildirim halkasının karar verme birimidir. Bu birim, kıyaslayıcıdan gelen bilgileri değerlendirip, ne yapılması gerektiğine göre dizgenin ilgili parçasını harekete geçirir. Denetimin, zamanında ve etkili bir biçimde gerçekleşebilmesi için, örgütün gerçekleştirdiği eylemlere ilişkin olarak toplanan bilgilerin ivedilikle ilgili karar özeklerine ulaştırılması gerekir. Başka bir deyişle geri bildirim, ivedilikle gerçekleştirilmelidir. Geri bildirimde zaman açısından gecikmeler olması, gerçekleşen etkenliğin saptanmış ölçütler ile karşılaştırılmasının da gecikmesi sonucunu doğurur. Bu durum, denetimin aksamasına neden olabileceği gibi, örgütsel eylemlerin daha önce saptanmış olan ölçütler düzeyine getirilmesini de zorlaştırır.

Özel olarak denetim sürecinin bu aşamasında, örgütün gerçekleştirdiği çalışma başarısı; istenen ya da plan ve izlencelerde öngörülen çalışma başarısı ile karşılaştırılır. Ve eğer varsa; bu ikisi arasındaki aykırılıklar ortaya çıkartılır.²¹⁴

⁽²¹⁴⁾ Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, a.g.e. s.335.

d) Gerçekleşen Başarım İle İstenen Başarım Arasındaki Aykırılığın Değerlendirilmesi ve Doğrulayıcı Eylemler

Denetim sonucunda, gerçek çalışma başarısı ile istenen çalışma başarısı karşılaştırılıp, varsa farklılıklar ya da sapmalar ortaya çıkartıldığında; bu sapma çok önemli, anlamlı, ya da çok büyük olabilir. Bu nedenle; ortaya çıkarılan sapmanın gerçek anlam derecesinin saptanması (yani öneminin az ya da çok olduğuna karar verilmesi) yöneticinin önemli sorumluluklarından birisidir. Çünkü, bu sapma karşısında yapılacak örgütsel işlemler; verilen karara göre biçimlendirilecektir.²¹⁵ Denetim sonucunda saptanan sapmalara göre aşağıdaki kararlar alınabilir.

1. Gerçekleştirilen ve istenen çalışma başarıları arasındaki sapma eğer, daha önceden saptanmış sınırlar içerisindeyse; yapılmakta olan iş ve işlemler, herhangi bir değişiklik yapılmaksızın eskiden olduğu gibi sürdürülür.
2. Eğer sapma önceden saptanmış sınırları önemli ölçüde aşmıyorsa ve sapmanın nedenleri hemen tanımlanabiliyorsa birtakım küçük değişikliklerle eylem sürdürülür.
3. Eğer sapma yada aykırılıklar, daha önceden konulmuş olan kabul edilebilen sınırların çok ötesindeyse ve nedenleri kolaylıkla saptanamıyorsa; karşımızda önemli bir sorun olduğu için eylem durdurulur. Sorunu ortadan kaldıracak yeni çözüm yolları aranır.

Denetim sürecinde son aşama gerektirdiğinde doğrulayıcı eylemlere başvurulmasıdır.²¹⁶ Doğrulayıcı eylemleri iki başlık altında inceleyebiliriz.

⁽²¹⁵⁾ William H.Newman, a.g.e. s.499-500.

⁽²¹⁶⁾ Turgay Ergun-Ayktut Polatoğlu, a.g.e. s.336.

1. Başarımın Kendisinde Yapılan Doğrulayıcı Eylemler

Gerçek etkinlik ve verimliliğin (performansın) düzeltilmesi ve istenen sonuçlara ulaşması amacıyla eylemlerde ya da izlencelerde düzenleme ve değişiklik yapılması demektir.²¹⁷ Örneğin, çalışma saatlerinin azlığı saptanmışsa çalışma saatleri arttırılabilir.

2. Özgün Ölçütler Üzerinde Yapılan Doğrulayıcı İşlemler

Doğrulayıcı eylem, önceden saptanmış olan ölçütlerin de değiştirilmesini gerektirebilir. Zaman içinde koşullar değişebilir. Ayrıca en yetenekli yöneticiler bile sonuçları ve gelecekteki koşulları öngöremeyebilirler. Dolayısıyla, belirli bir dönem için geçerli olan ölçütler, gelecekteki bir dönem için geçerliliğini yitirebilir. Bu gibi durumlarda, önceden saptanmış olan ölçütlerin, günün koşullarına uygun biçimde yeniden belirlenmesi gerekir.²¹⁸

II.1.4. Yönetmel Denetim Sürecinin Aşamaları

Yönetmel denetim sürecinin aşamaları, denetimin yapıldığı zamana göre üçe ayrılır ve şu başlıklar altında incelenebilir:

- a-) Ön Denetim,
- b-) Anında Denetim,
- c-) Sonradan Denetim

a) Ön Denetim:

Belirli bir işlem ya da eylem gerçekleştirilmeden önce yapılan denetime, ön denetim denir.²¹⁹ Başka bir deyişle ön denetim, örgüt yönetimince alınan kararları uygulamaya geçmeden önce ortaya çıkabilecek olan istenmeyen sapmaları, sapmalar gerçekleşmeden önce önlemek ya da sınırlamaktır. Ön denetleme ile yanlış uygulamalar ya da önemli sayılabilecek aksamalar, işlem gerçekleştirilmeden önce önlenmeye çalışılır. Örneğin ülkemizde, kimi kamu kuruluşları ödemedede bulunmadan önce Sayıştay'ın vizesini

⁽²¹⁷⁾ William H. Newman, a.g.e. s.502.

⁽²¹⁸⁾ Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, a.g.e. s.337.

⁽²¹⁹⁾ Turan Genç, a.g.e. s.249.

almak zorundadırlar. Burada amaç, yapılacak olan ödemenin önceden belirlenmiş ilkelere uygun olup olmadığının saptanmasıdır.²²⁰ Eğer böyle bir denetleme yapılmaz ve kuruluşun yaptığı ödeme gerekli koşullara uymazsa; doğrulayıcı işlemin yapılması, yönetim için bir takım zorluklar çıkarabilir. Ön denetim yapıldığı takdirde; doğrulayıcı işlemler ile daha az uğraşılacaktır, çünkü ön denetimde plan ve izlencelerde oluşacak sapmalar bir anlamda sınırlandırılmakta ve azaltılmaktadır. Ancak ön denetim geniş bir biçimde uygulanırsa, işlerin aksamasına ve yönetsel çalışmaların önemli ölçüde yavaşlamasına neden olabilir.

b) Anında Denetim:

Anında denetim, bir eylem ya da tasarının uygulanması sırasında yapılan denetimdir.²²¹ Böyle durumlarda denetim süreci çok belirgindir. Uygulamada ortaya çıkan sonuçlar ölçülür ve önceden saptanmış ölçütler ile karşılaştırılır. Gerektiğinde, doğrulayıcı işlemlere baş vurulur. Örneğin, iş görenlerin etkinlik ve verimlilikleri ile ilgili olarak yöneticiler, astlarının plandaki hedeflere ulaşip ulaşmadıklarını saptarlar. Astların eylemlerinde istenmeyen sapmalar görürlerse, etkinliği planda öngörülenle aynı düzeye getirmek için doğrulayıcı eylemlere girişirler. Ön denetimde olduğu gibi yönetici, doğrulayıcı eylemde bulunmak için belirlenmiş bir zaman süresinin bitmesini beklemek zorunda değildir. Yöneticinin, sapmalar ortaya çıktıkça, doğrulayıcı eylemde bulunabilmesi; geçerli ölçütlerin varlığına ve yönetimin plandaki eylemlerin etkinliğine ilişkin hızlı geri bildirim almasına bağlıdır.²²²

⁽²²⁰⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.40.

⁽²²¹⁾ Turan Genç, a.g.e s.250.

⁽²²²⁾ Turgay Ergun-Ayktut Polatoğlu, a.g.e. s.337.

c) Sonradan Denetim:

Bir işlev ya da eylem tamamlandıktan sonra yapılan denetime, sonradan denetim denir.²²³ Sonradan denetim, az istenen bir denetim yöntemidir. Çünkü, çalışma tamamlanmıştır. Bu nedenle, doğrulayıcı eylem geçmişte gerçekleşmiş sonuçları geliştiremez. Bununla birlikte sonradan denetim; yöneticilerin, olumsuz etmenleri ortaya çıkarmalarına ve gelecekteki çalışmalarda bu olumsuz etmenleri göz önünde bulundurarak önlemler almalarına olanak sağlamaktadır.

Hemen hemen tüm örgütlerde bu üç denetim dizgesinin uygulandığı görülmektedir. Herhangi bir örgüt, tek bir denetim dizgesini uygulayabileceği gibi üç dizgeyi de aynı anda kullanabilir. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi “anında denetim” ve “sonradan denetim” dizgelerinin uygulanabilmesi, örgüt eylemleri konusunda bilgi sağlayan geri bildirim düzeneğinin çalışmasına bağlıdır.

II.2. Yönetim Yaklaşımlarında Yönetmel Denetim Anlayışı

II.2.1. Geleneksel Yönetim Yaklaşımı ve Yönetmel Denetim

Geleneksel yönetim anlayışında temel varsayım; örgütü oluşturan üyelerin çoğunun doğaları gereği tembel, olanaklar ölçüsünde az çalışmak isteyen, sorumluluktan kaçınan, girişimciliği olmayan, kendi çıkarlarını yücelten, örgüt çıkarlarına kayıtsız kalma eğilimi gösteren kişiler olduğu düşüncesine dayanmaktadır.²²⁴ Bu nedenle, örgüt amaçlarına ulaşılabilmesi için örgüt üyelerinin kişisel çabalarının yönlendirilmesi, güdülendirilmesi, davranış biçimlerinin denetimi ve örgütsel geleneklere uyacak biçimde değiştirilmesi gerekir. Kısaca örgütsel amaçlara ulaşmak için insanlar denetlenmeli ve zorlanmalıdırlar.²²⁵

Geleneksel yönetim anlayışının örgütsel uygulamaya yansımaları aşağıdaki biçimde olmaktadır.

⁽²²³⁾ Turan Genç, a.g.e. s.250.

⁽²²⁴⁾ Turgay Ergun-Ayıkut Polatoğlu, a.g.e., s.338

⁽²²⁵⁾ M.Nihat Gündüz, a.g.e. s.38.

Örgüt üyeleri, davranışlarını yönlendirmek için belirgin hedefler saptanmasını ve kendilerinin bu hedef ve ölçütlerden sorumlu tutmalarını istemektedirler. Bu hedef ve ölçütler her örgüt üyesi ve birimi için daha üst bir birey ya da küme tarafından saptanmalıdır. Aksi durumda, yani her üye kendisini ilgilendiren bedel ve ölçütlerin saptanmasını etkilediğinde; üyelerin örgütü değil, kendi gönençlerini arttırıcı hedefler aramaları ve ölçütleri en az çaba harcayarak geliştirebilecekleri bir düzeyde tutma eğilimi göstermeleri beklenmelidir.

Örgüt üyeleri ve birimleri için hedef saptandıktan sonra, çalışma başarısının bu hedef ve ölçütlere göre değerlendirilmesi işleminin; yani denetimin, örgüt dışından bir bireyce yapılması gerekir. Çünkü, eğer eylem birimi kendi verimliliğini kendisi değerlendirecek olursa; ölçütlere ve hedeflere ulaşmak için ciddi çaba göstermeyebilir.²²⁶

Geleneksel yönetim anlayışının İnsanlara ilişkin genel varsayımı, kimi örgütsel bilgilerin gizli tutulmasını gerektirmektedir. Buna göre, madem ki örgüt üyeleri kendilerine fırsat verildiğinde hedef ve ölçülerini kendi çıkarları doğrultusunda değiştirme eğilimindedirler, öyleyse tüm planlama ve denetim bilgileri dikkatle korunmalıdır. Başka bir deyişle, gizli tutulmalıdır. Örgüt üyelerine yalnızca yaptıkları işe ilişkin çok gerekli bilgiler ve gerektiğinde etkinliklerini geliştirici yönde bilgiler verilmelidir.

Özetlemek gerekirse, geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu bir örgütte denetim dizgesine ilişkin tüm düzenlemeler, tek yanlı olarak örgüt sıradüzeninin olanaklar el verdiği ölçüde üst düzeylerinde gerçekleştirilmektedir. Örgüt üyelerinin kesin olarak bu düzene uymalarına çalışılmaktadır. Gerektiğinde bunun için zorlayıcı önlemlerle de başvurulmaktadır.

⁽²²⁶⁾Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, a.g.e., s.339.

II.2.2. İnsan İlişkileri Okulu Yaklaşımı ve Yönetimsel Denetim

İnsan ilişkileri okulu, özellikle bireylerin kendilerini yönetme ve denetleme yetkileri konusunda geleneksel yönetim anlayışının tüm varsayımlarını kabul etmektedir. Bu anlayışa göre üstler, yönetme, planlama ve denetleme yapmalı, astlar ise kendilerine verilen buyrukları yerine getirmelidirler. Bununla birlikte insan ilişkileri okulu, üstlerin bu rollerini yetkeci ve kişisellikten uzak bir biçimde gerçekleştirmelerinin, örgüt için olumsuz sonuçlar doğurduğunu da kabul etmektedir. Çünkü, üstlerin rollerini insan unsurunu gözetenmeden yetkeci biçimde oynamaları; yönetilenleri, ait olma, tanınma, destek görme gibi temel insan gereksinmelerini doyumaları açısından biçimsel örgüt dışına yönelmektedir. Bu da etkili bir çalışmayı ve amaca ulaşılmasını önlemektedir.²²⁷

Yukarıdaki varsayımlardan hareket eden insan ilişkileri okulu, yönetimsel dizgenin biçimlendirilmesi üzerinde değil daha çok uygulama ve işleyişi üzerinde durmaktadır. İnsan ilişkileri okulu anlayışını benimseyen yöneticiler, denetim için gerekli ölçütleri tek yanlı saptamaya değil onları iş görenlere benimsetmeye ağırlık vermektedirler. Bu anlayıştaki bir yönetici iş görenlere denetimin gereğini ve denetim için saptadığı ölçütlerin doğruluğunu anlatır. Onların bu görüşü benimsemelerine çalışır. Böyle bir yönetici, malını alıcıya satmaya çalışan tezgahçı gibidir. Alıcıyı malının yararlarına inandırabilirse satış yapabilir. Örnekteki tezgahçı gibi yönetici de iş görenleri aldığı kararların ve saptadığı ölçütlerin yararlarına inandırmalıdır. Yöneticinin saptadığı ölçütler iş görenler tarafından benimsenirse; denetim daha kolay ve başarılı olacaktır.²²⁸

II.2.3. Çağdaş Yönetim Yaklaşımı ve Yönetimsel Denetim

Çağdaş yönetim anlayışına göre insanlar, doğuştan edilgin ya da örgütsel gereklere karşıt değildirler. Örgütlerde görev almaları sonucu böyle olmuşlardır. Güdülenme, gelişme potansiyeli, sorumluluk yüklenme kapasitesi, davranışın örgütsel gereksinmelere

⁽²²⁷⁾ M.Nihat Gündüz, a.g.e. s.39-40.

⁽²²⁸⁾ Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, a.g.e. s.340.

gun bir biçimde yönetilmesi gibi özellikler insan doğasında vardır. İnsanların doğalarında bulunan bu niteliklerin geliştirilmesi için yönetimin yardımcı olması gerekir. Kişisel karar verme yetkisinin başarılı bir biçimde kullanılabilmesi için bireylerde böyle bir sorumluluğun varlığı yeterli değildir. Bunun yanında amaç konusunda bir görüş birliği ve bu görüşle ilgili bilgiye ulaşabilme olanağı bulunmalıdır. Başka bir deyişle, eğer bireyler katılımcı biçimde kendi davranışlarını yönetip denetleyeceklerse ne için ve neden çalıştıklarını anlamıyla bilmeli ve kendi davranışları ile amaç ve ölçütler arasında ilişki kuran bilgileri edinerek özekselsel bir yerde bulunmalıdır.²²⁹ Bu gerekler göz önünde tutulduğunda; çağdaş yönetim anlayışında denetim sürecinin aşağıdaki biçimde gerçekleştiği söylenebilir.

1. Denetime temel oluşturacak hedef ve ölçütler astların ve üstlerin katılacağı ortak bir planlama ile düzenlenmelidir.
2. Hedef ve ölçütler kesin bir biçimde saptanabilir ancak, bu hedef ve ölçütlerden sapmalar olabileceği önceden kabul edilmelidir.
3. Hedef ve ölçütlerin düzenlenmesine ilişkin bilgiler bu hedef ve ölçütler için çalışan iş görenlere açık olmalıdır.
4. Alt kademelerde bulunan iş görenlere kendi birimlerinin işleyişini etkileyecek kararlar verebilme olanağı tanınmalıdır.

Kısaca geleneksel ve insan ilişkileri yaklaşımından farklı olarak çağdaş yönetim anlayışında denetim, ast ve üstün ortaklaşa düzenleyip gerçekleştirdiği bir süreçtir.²³⁰

II.3. Yönetimsel Denetim Aşamaları, Uygulamaları ve Çeşitleri

II. 3.1. Yönetimsel Denetim Aşamaları

Yönetim işlevlerinin sonucunu denetim oluşturur. Denetim ise ancak, belli bir amaç için yapılması; çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi; elde edilen sonuçlarla önceden

M.Nihat Gündüz, a.g.e. s.49-50-51.
Turgay Ergun-Ayktut Polatoğlu, a.g.e.s.340

belirlenen amaçların karşılaştırılması ve gerekli düzeltmelerin yapılması aşamalarının varlığı durumunda söz konusudur.

a) Planlama Aşaması

Hemen hemen tüm örgütler, önceden saptadıkları amaçlara ulaşabilmek için yürütme planı yapmak zorundadırlar. Örgütlerin başarıları, planlama çalışmalarının başarısına, başka bir deyişle planın iyi hazırlanmasına bağlıdır. Etkin bir denetleme ileri düzeyde bir planlama gerektirir.²³¹

Planlama, örgütle ilgili amaç ve hedefleri belirleyerek bunlara ulaşmak için gerekli hareket biçimlerini önceden saptamaktır. Etkin denetim için planlama gerekir. Planlama olmaksızın denetim düşünülemez. Çünkü, planlama ile, istenen çalışma düzeyine ilişkin öngörüler saptanır. Bu öngörüler, istenen çalışma düzeyi ile ulaşılan çalışma düzeyinin karşılaştırılmasını olanaklı kılar. Denetim işlevi ancak, böyle bir karşılaştırma olanağı mevcut ise yerine getirilebilir. Düzeltici önlemlerin alınabilmesi ise, denetim işlevinin bu biçimde yerine getirilmesinden sonra söz konusu olabilir.²³²

Denetim için gerekli planlama, kamu kuruluşlarının amaç ve hedefleri doğrultusunda yapılır. Bu amaç ve hedefler, gerçekleştirilmesi umulan sonuçlardır. Kamu kuruluşlarının amaçları, bunların kuruluş yasalarında belirtilir. Bu kuruluşların genel amaç ve hedefleri bölünerek ilgili daire ve şubelerin amaç ve hedefleri ortaya koyulur. Belirlenen bu amaç ve hedefler yönünden denetim, raporlar, bütçe, iş planlaması, maliyet çözümlenmeleri, örgüt şemaları ve özlük işlerinden alınan bilgilerle yapılır. Bunlar, denetim için bir tür stratejik denetim noktalarındaki ölçütleri oluşturur.²³³ Denetim işlemi, saptanan bu stratejik denetim noktalarındaki ölçütlerle, ulaşılan sonuçların karşılaştırılmasıyla başlar. Ancak, elde

⁽²³¹⁾ Ellswort H.Morse, Jr, Verimlilik ve Ekonomiklik Denetlemesi, (Çev. Necat Karabakal),Danıştay Yayını,Ankara,1987,s.11.

⁽²³²⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.163

⁽²³³⁾ William H.Newman, a.g.e. s.480.

edilen sonuçlarla, stratejik denetim noktalarındaki ölçütler karşılaştırılmadan önce şu iki noktaya dikkat edilmelidir.

- 1.Kuruluşların amaç ve hedefleri, ile kişisel sorumluluklar arasında bağlantı kurulmalıdır.
- 2.İşlerin gidişine ilişkin yeterli bilgi alınabilecek birimler kısa sürede saptanmalıdır.

Saptamalar yapılırken şu özellikler göz önüne alınır.²³⁴

Denetim noktaları;

1-Zamanlı

2-Ekonomik;

3-Kapsayıcı;

4-Dengeli olmalıdır.²³⁵

Denetim noktasının zamanlı olması; yapılan denetim ile amaç ve hedefte meydana gelen sapmaların gerektiği anda ortaya çıkartılabilmesi demektir. Örneğin, bir göreve yanlış adam alınıp alınmadığının denetimi, adam işe yerleştirildikten sonra değil,alınma zamanında yapılmalıdır.

Denetim noktası, izleme ve rapor verme açısından ekonomik olmalıdır. Sonuçların ölçülmesi çok güç, çalışmaları geciktirici ya da pahalı olmamalıdır. Etkili bir denetim için yöneticinin denetim çevresinin belirlenmesinde Taylor'un "İstisna ilkesi – exception principle" uygulanabilir. Bu ilkeye göre yönetici yalnızca, geçmişte bitmiş çalışmaların ortalamalarını ve iş ölçütlerini içeren kısa raporlar almakla yetinmelidir. Böylelikle yönetici, ilerleme ya da gerilemeyi kısa zamanda gözden geçirebilecek, arta kalan sürede astların niteliklerini değerlendirebilecek ve kuruluşunun karşılaştığı sorunlara çözüm arayabilecektir.

⁽²³⁴⁾ Kenan Sürgit "Yönetimde Kontrol" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:2, Sayı:1 Mart 1969, s. 49.

⁽²³⁵⁾ William H.Newman, a.g.e. s.487.

Denetim noktası, ayrıntılı ve büyük çalışma kümelerini bir araya toplamalı ve birleştirebilmelidir.

Denetim noktası belirlenirken, ölçülmesi kolay somut alanların yanında soyut alanlar örneğin, yönetici yeteneklerini geliştirici çalışmalar üzerinde de durulmalıdır.²³⁶

Yöneticilerin, örgüt çalışmalarına ilişkin bilgi almaları belirli stratejik denetim noktalarında ölçütler saptandıktan sonra söz konusu olur. Bu durum uygulamada, genellikle rapor verme yolu ile gerçekleşmektedir. Denetimin ikinci aşaması, “çalışmanın gözetimi ve rapor edilmesi” aşamasıdır. Bu aşamada yöneticiler, astların çalışmalarına ilişkin bilgi edinme olanağı sağlarlar.²³⁷ Belirtilen süreç aşağıda iki başlık altında kısaca açıklanmaktadır.

b) Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması

Koşullara uygun denetim noktalarında ölçütler saptandıktan sonra yöneticiler, astların bu ölçütlere ne denli ulaştıklarını anlayabilmek için çeşitli yöntemler uygulayabilirler. Örneğin, belirli alanların denetimini kendi ellerinde tutabilirler. Yönetici, belirli bir tutarın üzerinde ücret alan kimselerin yer değiştirme, ilerleme ve yükselmelerine ilişkin belgelerin kendi denetiminden geçmesini isteyebilir. Ayrıca yönetici, kendisine yalnızca ayrıcalıklı konuların bildirilmesini isteyebilir. Ve olumsuz bir bilgi almadıkça kurumdaki çalışmaların önceden planlandığı gibi yürüdüğünü kabul eder. Bir başka biçimde yönetici, astların görev yaptığı servisleri dolaşmak ve onlardan sözlü bilgi almak suretiyle “kişisel ilişki” yoluyla denetimde bulunabilir. Yönetici, örgütün işleyişine ilişkin aldığı bu bilgilerle denetimini daha etkili duruma getirebilir.²³⁸

Astların, örgütü benimseyip benimsemediğinin ve örgütte uygulanan çalışma düzenine uygun hareket edip etmediğinin denetimi, üst düzey yönetici tarafından yapılabilir.

⁽²³⁶⁾ William H.Newman, a.g.e. s.481.

⁽²³⁷⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.164.

⁽²³⁸⁾ William H.Newman, a.g.e. s.492-493.

Ayrıca bu denetim üst düzey yönetici adına belirli kimseler ya da kurullar tarafından da yürütülebilir.²³⁹

Türk kamu yönetiminde bakanlar, yönetim örgütünün başdırlar. Anayasamıza göre ayrıca, kendi yetkileri içerisinde giren işlemlerden ve buyruğu altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludurlar. Dolayısıyla Bakanlar kendi buyruğu altındakilerin görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediklerini denetleme yetkisine sahiptirler. Ancak uygulamada bakanlar bu denetleme yetkilerini müfettişler eliyle kullanmaktadırlar. Yönetim dizgimizde denetim elemanları genellikle bağlı oldukları yönetici adına inceleme yapmaktadırlar. İncelemeler sonucunda düzenledikleri denetim raporlarını da bağlı oldukları bu yöneticiye sunmaktadırlar.

Denetim ile ilgili yönetsel belgeler incelendiğinde raporların şu adlar altında düzenlendiği görülmektedir.

- 1- Cevaplı Rapor
- 2- Genel Durum Raporu
- 3- Basit Rapor
- 4- Gizli Sicil Raporu
- 5- Özel Gizli Rapor
- 6- Değerlendirme Raporu ya da Tanıtma Raporu
- 7- İnceleme Raporu ya da Genel Kuruluş Raporu
- 8- Ders Teftiş Raporu ve Sınav Raporu
- 9- Fezleke ve Soruşturma Raporu²⁴⁰

⁽²³⁹⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.165.

⁽²⁴⁰⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.157.

e) Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması

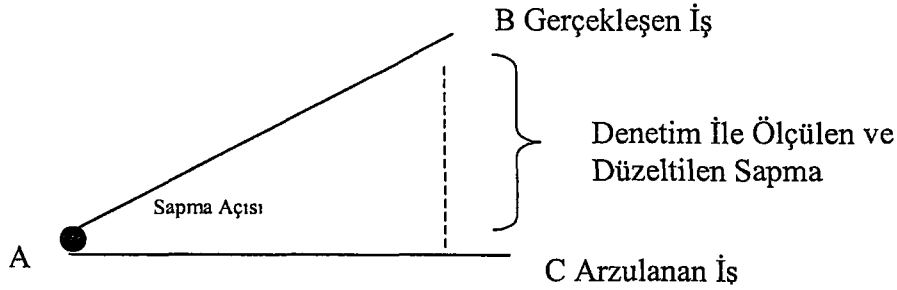
Karşılaştırma, tamamlanmış olan eylem ya da işlemin daha önce belirtilenlerle uygunluğunun saptanmasıdır. Karşılaştırma işlemine, iş görene verilmiş olan görev tamamlandıktan sonra başvurulur.

Karşılaştırma işlemine başlamadan önce, yapılan işin tam olarak nerede bulunduğunu belirtmemiz gerekir. Ancak bundan sonra planlarda ulaşılması istenen ölçütlerin gerçekleşip gerçekleşmediği karşılaştırma yöntemi ile araştırılabilir. Şu da bir gerçektir ki yapılan işin tam olarak ölçülmesi her zaman kolay değildir.

Denetimin bundan önce açıklamaya çalıştığımız iki aşaması; planlama ile çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi bir ön hazırlık niteliğindedir. Bu iki aşamanın kusursuz ve eksiksiz bir biçimde gerçekleştirilmiş olması denetimin amacına ulaşması için yeterli değildir. Çünkü etkin bir denetimden söz edilebilmesi için gerekli düzeltici eylemlerde bulunması zorunludur.

Düzeltilici eylem, olumlu bir eylemdir. Yöneticinin en önemli görevlerinden birisini oluşturur. Düzeltici eyleme, belirsizlikler, bilinmeyen olaylar, savsaklamalar ve kişisel yanlışlar nedeniyle gereksinim duyulur.²⁴¹

Denetim sırasında yapılacak düzeltici eylemin derecesini şekil üzerinde şöyle gösterebiliriz.(şekil 2)



Şekil 2. Denetim İle Ölçülen ve Düzeltilen Sapma Açısı

⁽²⁴¹⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.166

(AB) Vektörü gerçekleşen iş miktarını

(AC) Vektörü de arzulanan iş miktarını göstermektedirler.

Bu iki vektör arasına (A) açısının derecesi ise, denetim ile ölçülen ve düzeltilmesi gereken sapma miktarını vermektedir.

Yöneticiler, genellikle yukarıda bahsettiğimiz gibi bir sapma durumu ortaya çıkarsa şu iki yoldan birini izler:

1. Düzeltici denetim yoluna başvurabilirler. Yani geçmişte gerçekleşen işin hatalı yönleri düzeltilir.
2. Önleyici denetim yolu izlenerek gerçekleşecek işin, yine gerçekleştirilecek amaca uygun olarak ortaya çıkması için önlem alınabilir.

Önleyici denetime başvurmak suretiyle, arzulanan iş ile gerçekleşen iş arasında meydana gelen sapmanın düzeltilmesi çeşitli şekillerde olur²⁴².

- a) Fiziksel ve dış koşullar düzeltilir,
- b) Memurların seçimi, eğitimi ve yöneltilmesiyle ilgili eylemler ve işlemler gözden geçirilir.
- c) Ödüllendirme ve cezalandırma dizgesi geliştirilir.
- d) Planda gerekli değişiklikler yapılır.

II.3.2. Denetim Uygulayimleri (Teknikleri)

Denetimde kullanılan uygulamalar genellikle şu biçimde sıralanmaktadır: Personelin değerlendirilmesi, sınıflandırılması, iş planlarının yapılması, yönetsel el kitaplarının hazırlanması ve ast üst toplantıları.

a) Personelin Değerlendirilmesi(Tezkiyesi)

Personelin değerlendirilmesine ilişkin iki temel görüş bulunmaktadır. Klasik görüş, çalışanların özelliklerini değerlendirir. Bu değerlendirme kişinin bağlılığı, girişim

⁽²⁴²⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.167

yeteneği, görünüşü, çalışma arkadaşları ile ilişkisi gibi bir takım nesnel ölçülere dayanır. Çağdaş görüş ise; işin görülmesi ile ortaya çıkan sonuçların, daha önce ast ve üst tarafından belirlenen amaçlara uygunluğunun ölçülmesi ve böylece örgüt amaçlarına ulaşılması için gösterilen çabaların belirlenmesi düşüncesine dayanır. Çağdaş görüş bu yönüyle “ Sonuçlara Yönelmiş Değerlendirme Sistemi ” adını alır.²⁴³ Sonuçlara yönelmiş değerlendirme dizgesinin en önemli sonucu asta; kendini ortaya koyarak görev amaçlarına erişmek olanağını vermesidir. Doğal olarak bu amaçların örgüt amaçlarına uygun olması gerekir. Bu dizgenin en sakıncalı yönü, değerlendirmeyi yapanın, asta karşı olan kararsızlığı dolayısıyla ona daha çok önem vermesidir.

b) Personelin Sınıflandırılması ve İş Planlarının Yapılması

Yürütülen görevlerin aksamadan sürdürülebilmesi için, bu hizmetleri görecek olanları, görevlerin gerektirdiği niteliklere ve işlere göre sınıflandırmak gerekmektedir. Ülkemizde, personel yönetimini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Yasası, sözü edilen sınıfları tek tek belirtmiştir.

Sınıflandırma yanında denetimi sağlayan asıl düzenek iş planlarıdır. İş planı, personelin yapması gereken işleri teker teker inceler. İş planı, bir işin yapılmasında nelerin, ne ölçüde, ne zaman ve kimler tarafından yapılacağını göstermeye çalışır. İş planların sağlıklı olabilmesi için özellikle “iş Çözümlemelerinin” yapılması gerekir.²⁴⁴

İş planları yapılırken şu noktalara özen gösterilmelidir:

1. İstenen hedef ve amaçlara ulaşma süresi saptanmalıdır.
2. Kurulacak “iş birimi” ulaşmak istenen hedef ve amaçlara göre nicelik ve nitelik itibariyle belirlenmelidir.
3. İş planında, hizmetin yürütülmesinden kimlerin sorumlu olacağı aşama aşama belirtilmelidir.

⁽²⁴³⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.168.

⁽²⁴⁴⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.168

Türk kamu yönetiminde, iş planları yapılmasına gereken önem verilmemektedir.²⁴⁵ Bunun sonucu olarak da, stratejik denetim noktalarında denetim için gerekli ölçütlerin saptanması güçleşmektedir.

c) Yönetmelik El Kitapları

Genel olarak kuruluşlar, çalışanların uyacakları kuralları yazılı belgelerle düzenlemedikçe yükledikleri görevleri etkin bir biçimde yürütemezler. Bu yazılı belgelere “yasa”, “tüzük”, “yönetmelik”, “buyruk”, “genelge”, “eşgüdüm kararları” ve “ilke kararları” gibi değişik adlar verilir. Ancak, örgütü ilgilendiren bu gibi belgelerin sayısı arttıkça, bunların ilgililerce öğrenilme derecesi de o ölçüde azalır. Özetle, yasal belgelerin sayıları ile bunların öğrenilmesi ters orantılıdır. Bu sakıncanın ortadan kalkmasını sağlamak ve iş görenin çalıştığı örgüt içerisindeki yerini ve değerini bilmesini kolaylaştırmak için bu gibi yazılı belgelere yer veren “el kitaplarının” yayımlanması yararlı olmaktadır.²⁴⁶

Bu el kitapları, örgüte ilişkin özlü bilgiler içerdiği için, o örgütü denetleyen görevlilere de büyük kolaylık sağlamaktadır.

d) Ast, Üst Toplantıları

Yönetici ve astların birlikte yapacakları toplantılar, iş ve anlayış birliği sağlaması açısından önemlidir. Bu toplantılar, sıradüzen piramidinin her basamağında yapılabilir ve her aşamada var olan sorunların ortaya çıkarılmasını ve çözümlenmesini kolaylaştırır. Ancak bunun için toplantının biçimine de özen gösterilmesi gerekir. Çünkü, yapılan toplantıda yöneticinin yalnızca kendi düşüncelerini belirtmesi, astlarla sağlıklı iletişim kuramaması beklenen sonucun alınmasını önler.

Bu tür toplantılarda astlar, kendi görev alanlarına ilişkin gelişmeleri öğrenebildikleri ölçüde etken olurlar ve görevlerini aksatmadan yerine getirebilirler. Üstler bu toplantılarda astların, yürütülen göreve katılma duygusunu arttırmaya ve “üst yetkisinden”

⁽²⁴⁵⁾ Tayfur Özşen, Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Dersi, 1999-2000 Dönemi Yüksek Lisans Ders Notları.

⁽²⁴⁶⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.169.

çok “ortak yetkilerin” bulunduğunu anlatmaya çalışmalıdırlar. Bunda başarılı oldukları ölçüde denetim ile ilgili çalışmalarında da azalma olur.

Ast ve üstlerin ortaklaşa yaptıkları toplantılarda başarılı olan yöneticiler daha çok, kendi kendilerine karar veren ancak, karar verirken de kararın düşünsel aşamalarına, astlarının da katılmasını sağlayabilen kimselerdir. Kişilerin, kendi katkılarıyla verilen kararların uygulamasına daha çok katkıda buldukları bilinen bir gerçektir.²⁴⁷

II. 3.3. Yönetimsel Denetim Çeşitleri

Çağdaş devlet anlayışında bugün denetimi pek çok şekilde sınıflandırmak mümkündür. Fakat asıl sınıflama denetimin statüsüyle ve bağlı olduğu kurumla yakından ilgili iç ve dış denetim kavramlarıdır.²⁴⁸ Bu nedenle, Bir yönetim işlevi olarak denetim, genel olarak, iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmakta ve bu başlıklar altında incelenmektedir.²⁴⁹

A) İç Denetim (İdari Teftiş)

“İç denetim, idarenin kendi kendini denetlemesi yani hizmeti yürüten görevlilerin işlemlerinin denetlenmesidir.”²⁵⁰

İç denetimden “idarenin kendi tasarruflarını denetlemesi” yani, kamu kuruluşlarının amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdiği eylemlerin yasalara, hedeflere, saptanan ölçütlere uygunluğunun denetlenmesi anlaşılmaktadır. Yönetimin iç denetimine “idari teftiş” (yönetimsel denetim) denmektedir. Ancak bu deyim, yönetimsel denetim ile birlikte mali denetim ve personel işlemlerinin denetimini de içermektedir. MEHTAP raporunda, memurların sıradüzensel olarak yukarıdan aşağıya doğru inen denetim görevlerinin yönetimsel denetim kapsamına alınması doğru olmaz denilmekte ve yasaların yürütme yetkisine sahip

⁽²⁴⁷⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.171.

⁽²⁴⁸⁾ Cihat Çetinkaya, a.g.m..s.22.

⁽²⁴⁹⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.38.

⁽²⁵⁰⁾ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform, Danışma Kurulu Raporu , TODAİE Yayını,Ankara, 1972,s.63.

üstlere verdiği bu denetim yetkisine “idari kontrol” denilmektedir. “idari kontrol” ve “idari teftiş” kimi küçük farklılıklarına karşın, birbirinden çok ayrı kavramlar değildir. Her ikisinde de yönetsel eylemlerin denetimi söz konusudur. Ancak denetimi gerçekleştiren bireyler ayırdır. “idari teftişte” denetimi gerçekleştiren birey yürütme yetkisi olmayan, kuruluşun özeğindeki denetim birimi içinde yer alan özel görevlidir. “idari kontrol” ise sıradüzensel amirce yapılan denetimdir. Her iki durumda da yapılan iş, örgütün içinde ancak, ayrı konumlarda bulunan kişilerce örgüt yönetiminin denetlenmesidir.

İç denetimin kapsamına giren mali denetim ise “bütün idaredeki mali işlemlerin ve levazım işlerinin titizlik ve dürüstlük noktasından kontrol edilmesini ve genellikle kayıtlar ile birlikte nakit ve ayniyatın da inceden inceye tetkikini gerektiren teftiş faaliyeti olarak” tanımlanmaktadır. Personel işlemlerinin denetiminde de “personelin idari kadrolara alınmalarında, terfi ve cezalandırılmalarında, işten çıkarılma ve nakillerinde, görevlerinin değiştirilmesinde, yetkililerin görevlerini objektif hukuk kurallarına uygun şekilde yapıp yapmadıklarının teftiş ve denetlenmesi esastır”²⁵¹.

İdari teftiş, her düzeydeki memurun, daha üst düzeydeki yürütmeye yetkili yetke adına denetlenmesidir. İdari teftiş ile sıradüzensel denetim arasında bir benzerlik olduğu düşünülebilir. Ancak, bu iki denetim türü arasında şu farklılıklar vardır. İdari teftiş, yürütme yetkisi olmayan müfettişlerce yapılır. Oysa sıradüzensel denetim, yürütme yetkisi bulunan amirlerce yapılır. Aslında idari teftiş, müfettişlerce yürütmeye yetkili yetke adına yapıldığı için kurmay hizmeti niteliğindedir.

İdari teftiş, planlama, örgütlenme, iletişim, eşgüdüm, sıradüzensel denetim, yöneltim ve yönetime ilişkin işlem, eylem ve kararların yürütmeye yetkili yetke adına müfettişlerce denetlenmesidir.

⁽²⁵¹⁾Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, s.103-104-105.

İdari teftişin kural olarak bakan ya da genel müdür tarafından yapılması gerekir. Ancak, uygulama olanağı bulunamadığı için, bakan ya da genel müdür adına müfettişlerce yapılmaktadır. Müfettişler, yaptıkları yönetsel teftiş sonunda düzenledikleri raporları adına denetim yaptıkları makamlara verirler.²⁵²

Yönetsel örgütle ilgili eylem, yasal işlem ve kararların yönetimce denetlemesinde başta gelen yöntem, yönetsel denetimdir. Yönetsel örgütün iç denetimi ayrıca, sıradüzensel (hiyerarşik) denetim yöntemiyle de yapılabilmektedir.

1) Sıradüzensel Denetim

Sıradüzensel yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesine sıradüzensel denetim denir.²⁵³

Yönetim, kamu hizmetinin yürütülmesi için çeşitli araç ve elemanlar kullanır. Bunların en önemlisi memurlardır. Kamu hizmetlerini yürüten memurlar da kendi içlerinde ast ve üst olmak üzere ikiye ayrılırlar.

“Hiyerarşik piramidin her aşaması aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir. Her yönetici eyleminden dolayı üstüne karşı sorumludur ve astının eylemini denetler. Bu denetleme yetkisi hiyerarşide üst kademenin içinde taşıdığı bir ayrıcalıktır.”²⁵⁴

“Hiyerarşik denetimde, hiyerarşik üstlerin icrai karar alma yetkisine sahip olmadığı durumlarda da üstün konumu böyle bir yetkinin varlığını kendiliğinde zorunlu kılmaktadır.”²⁵⁵

Üstler başka bir deyişle amirler, kamu hizmetlerini yönetir ve yönlendirirler. Üstler, görev yaptıkları kamu tüzel kişilerini temsile yetkilidirler. Yönetsel işlemleri hak ve yükümlülük doğurur. Buyurma yetkisini konumlarından alırlar.²⁵⁶

⁽²⁵²⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.174.

⁽²⁵³⁾ Bilal Eryılmaz, a.g.e. s.309.

⁽²⁵⁴⁾ Acar Örnek, a.g.e. s.254.

⁽²⁵⁵⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.25.

⁽²⁵⁶⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.171.

Astlar, yani memurlar ise, mevzuat çerçevesinde amirlerinden aldıkları buyruklara göre kamu hizmetlerini yürütürler. İşte sıradüzen, bir kamusal örgüt içerisinde memurların bölüm bölüm amirlere bağlanması ve amirlerinde kendi aralarında sınıflandırılışıdır. Memurlar belirli bir kamu tüzel kişisinde görev almakla, o kamu tüzel kişisinin sıradüzeni içerisindeki bir basamağa girerler. En son olarak bağlı buldukları makam da, o sıradüzenin en yüksek amir makamıdır. Bunu sonucu olarak da, hiçbir amir, başında bulunduğu sıradüzen basamaklarında yer almayan memura emir veremez. Hiçbir memur da, içerisinde bulunduğu sıradüzenin amirinden başkasından buyruk alamaz.

Astı, üste bağlayan sıradüzen, üste yani amire, memurun kişisel konum ve hukuksal işlemleri ile ilgili olarak iki kümede toplayabileceğimiz dört tür yetki vermektedir.

A) Üstün, astının kişisel konumuna ilişkin yetkileri

1. Üstün, astına gerekirse disiplin cezası verebilme yetkisi
2. Üstün vereceği sicil raporları ile astının ilerleme ve yükselmesine, etkili olabilme yetkisi

B) Üstün, astının hukuksal işlemlerine ilişkin yetkileri

1. Üstün, hukuksal işlem yapılamadan önce yol göstererek işlemin belirli bir biçimde yapılmasını sağlama yetkisi.
2. Üstün, hukuksal işlemlerin tamamlanmasından sonraki denetleme yetkisi²⁵⁷

Sıradüzensel denetim yetkisi, hukuksal işlem yapılırken ya da tamamlandıktan sonra kullanılabilir. sıradüzensel amirin yönetsel işlemin tamamlanmasından sonraki denetimi iki biçimde olabilir:

- A. Res'en yapılan denetim
- B. Başvurma üzerine yapılan sıradüzensel denetim

⁽²⁵⁷⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.172.

Re'sen yapılan sıradüzensel denetim, amirin hiçbir istek olmaksızın kendiliğinden yaptığı denetimdir.

Re'sen yapılan denetim dışında üçüncü kişilerin başvurması üzerine de sıradüzensel denetim yapılabilir. Üçüncü kişilerin sıradüzensel amire böyle bir denetim için başvurmalarına sıradüzensel başvuru denir. Sıradüzensel başvuru, astın her türlü işlemi için söz konusudur. Ancak, sıradüzensel başvuru yapılırken, amirler arasındaki aşama sıralaması atlanmamalıdır. Sıradüzensel amir, astı tarafından yapılan yönetsel işlemi,

A. Elverişlilik,

B. Yasalara Uygunluk

açılarından denetler.²⁵⁸

Üstlerin, sıradüzensel denetimi, hukuksal işlemlerin yasalara uygunluğunun belirtilmesinden çok, elverişlilikleri açısından yapılmaktadır. Çünkü, işlemlerin yasalara uygunluğunun denetlenmesi, yönetsel mahkemelerle olanaklıdır. Ancak bu durum, sıradüzensel amirlerin işlemlerin yasalara uygunluğunu denetleyemeyecekleri anlamına gelmez. Üst amirler yasalara uygunluk denetimi yapabilirler ama son karar organı kendileri değildirler. Sıradüzensel denetleme sonunda vardıkları sonuç da her zaman tartışma konusu yapılabilir. Dolayısıyla, sıradüzensel amirlerin denetimleri daha çok hukuksal işlemlerin elverişlilikleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Üstler, astların yaptıkları hukuksal işlemlerin doğruluğunu denetlerken, var olan koşullar içerisinde, o işlemin yapılmasıyla yerinde hareket edilip edilmediğine bakmaktadırlar.

Sıradüzensel denetimde amir, aşama sırasını atamak suretiyle denetim yapamaz.

Sıradüzensel amir, denetimi sonunda astının yaptığı işlemi; onaylayabilir, geciktirebilir, iptal edebilir ya da değiştirebilir. Ancak amir, astın bir işlemi iptal ederek

⁽²⁵⁸⁾ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, a.g.e. s.169.

onun yerine başka bir işlem yapamaz. Konumu gereği buyruk verebilir ve astını yönlendirebilir.²⁵⁹

B) Dış Denetim (Dış Teftiş)

Dış denetim, kamusal örgütün, örgüt dışındaki bir yetkili organ tarafından denetlenmesidir. Örneğin, Devlet Denetleme Kurulunun öteki kamu kurumlarını denetlemesi dış denetimdir. Ayrıca, devlete karşı kimi yükümler koyan yasa hükümlerine yurttaşlarca uyulup uyulmadığının denetlenmesine de dış denetim denilmektedir. Bu tanıma göre dış denetim, kamu kuruluşlarının dışında kalan kimi özel kişi ve kuruluşların yasalarla konulmuş yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin denetimidir. Örneğin, gelir vergisi ödemekle yükümlü kişi ve kurumların, bu ödevlerini yerine getirip getirmediği Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları tarafından denetlenir. İşte bu denetim de bir tür dış denetimdir. Yapılan iş, kimi yurttaş ve kuruluşların, yasalarla konulan görevleri yerine getirip getirmediğinin denetimidir. Dış denetimle görevli kamu görevlilerinin görevlerini gereken biçimde yapıp yapmadıklarının denetimi ise yine iç denetimin konusuna girmektedir.²⁶⁰

C) Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir.²⁶¹ Merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlardaki sıradüzensel denetime karşılık, yerinden yönetim kuruluşlarında, özekselsel yönetimin yani devletin denetimi, bir başka deyimle idari vesayet vardır. İdari vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir.²⁶²

İdari vesayette, merkezi idareye, mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi tanınır. Bu yetki karar ve işlemleri uygun bulma, erteleme ya da

⁽²⁵⁹⁾ Bilal Eryılmaz, a.g.e s.309.

⁽²⁶⁰⁾ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, a.g.e s.343-344.

⁽²⁶¹⁾ Seref Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s.201.

⁽²⁶²⁾ Nuri Tortop, Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.13.

iptal etme biçiminde kullanılabilir. Bu yetkileri kimlerin kullanacağı, mahalli organların hangi kararlarının önceden uygun bulma işlemine tabi tutulacağı ve idari vesayete ilişkin diğer bütün hususlar yasayla düzenlenir.²⁶³

Türk Kamu Yönetiminde bu yasallık ilişkisi Anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde gereğince merkezi idare, “mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturduğu için, vesayet genel bir yetki olmayıp hangi konularda ve nasıl kullanılacağı yasayla açıkça düzenlenmesi gerekmektedir.²⁶⁴ Vesayetın sıradüzensel denetimden temel farklılığı da bu özelliğinden çıkmaktadır.

Vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde kullanılır.²⁶⁵ Yerinden yönetilen yerinden yönetimler ve kamu kurumları üzerinde merkez yönetimince yürütülen yönetsel vesayet denetimi, dıştan yürütülen yönetsel denetimin sınırlı bir biçimidir.²⁶⁶

II.3.4. Yönetsel Denetim Yöntemleri

Denetim ya önceden ya da yönetsel işlemler tamamlandıktan sonra yapılır. Bu açıdan bir ayırım yapıldığında denetim; aşağıdaki biçimde bir sınıflandırmaya tabi tutularak altı alt başlık altında incelenebilir.

⁽²⁶³⁾ Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Sermet Matbaası Yayını, İstanbul, 1978, s.30.

⁽²⁶⁴⁾ Bilal Eryılmaz, a.g.e. s.310.

⁽²⁶⁵⁾ Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, 1998, Ankara, s.106.

⁽²⁶⁶⁾ Acar Örnek, a.g.e. s.256.

a) Ön Denetim

Ön denetim, herhangi bir yönetsel karar yürütmeye konulmadan önce yapılan denetimdir. Bu yöntem ile, yanlış uygulamalar ve yönetim kusurları önlenebilmektedir.²⁶⁷ Ancak, kimi durumlarda ön denetim; işlerin gereksizce uzamasına ve yönetsel çalışmaların yavaşlamasına neden olmaktadır. Oysa, kamu yönetiminde öyle durumlar ortaya çıkabilmektedir ki; bir işin kusurlu ama çabuk yapılması, o işin çok geç ama doğru yapılmasına, tercih edilebilmektedir.²⁶⁸

b) Sonradan Yapılan Denetim

Yönetsel kararın yürütülmesi sırasında ya da işlem tamamlandıktan sonra yapılan denetimdir. Bu yöntemde denetlenen kamusal örgüte belirli ölçüde çalışma özgürlüğü sağlanmış olmaktadır. Bu denetim, yönetsel işlem tamamlandıktan sonra yapılmaktadır.²⁶⁹ Yanlışlıkların düzeltilmesinde geç kalınması açısından eleştirilebilir. Ancak, denetleyen kurula önem verildiğinde ve denetim sonuçları değerlendirildiğinde etkili olduğu bilinmektedir. Örneğin, Türkiye’de Sayıştay’ın denetimleri, sonradan yapılmasına karşın çok etkili olmaktadır.

Denetim ayrıca, istek üzerine ve sürekli denetim olarak da ikiye ayrılabilir. İstek üzerine denetim, bir yurttaşın karar alan makama ya da onun üstündeki bir makama başvurması üzerine yapılır. Sürekli denetim, bir örgütün belirli ya da belirsiz tarihlerde haber verilmeden denetlenmesidir.²⁷⁰

c) Belge Üzerinde ya da Yerinde Yapılan Denetim

Denetimin, denetim kurullarına gönderilen belgeler üzerinde yapılmasıdır. Bu yöntemin etkili olabilmesi, tüm belgelerin denetçiye verilmesine bağlıdır.²⁷¹ Belgelerin

⁽²⁶⁷⁾ Turan Genç, a.g.e. s.249.

⁽²⁶⁸⁾ Nuri Tortop, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, a.g.e.,s.161.

⁽²⁷¹⁾ Turan Genç, a.g.e. s.250.

⁽²⁷⁰⁾ Nuri Tortop, a.g.e. s.161.

⁽²⁷¹⁾ Bernard Gournay, Yönetim Bilimine Giriş (Çev: İhsan Kuntbay), TODAİE Yayını, Ankara, 1971,s.96.

noksansız sağlanması ise oldukça güç bir iştir. Bu nedenle, belge üzerinde denetim iş yerinde, ilgili birimlere haber verilmeden yapılmaktadır.²⁷²

d) Tek Yönlü ve Yüz Yüze (Karşılıklı) Denetim

Tek yönlü denetimde denetçi, denetlediği birimin görüşünü alma gereği duymaz, saptamalarını kendi kendine yapar. Denetim, doğası gereği karşılıklıdır ve yüz yüze yapılır.²⁷³ Denetlenen kişinin yanıtı ve görüşleri alınır. Bu nedenle, denetçilerce düzenlenen denetim raporları ilgililere gönderilir ve yanıtları istenir. yanıtlar yazılı ya da sözlü olarak alınabilir.²⁷⁴

e) Yerel ve Genel Denetim

Belirli bir bölgedeki kurumların denetlenmesini esas alan denetime yerel denetim denir.²⁷⁵ Yerel denetim dizgesinde denetçiler, memurları ve yapılan işleri en küçük ayrıntısına kadar inceleyebilirler.²⁷⁶ Örneğin, Gelirler Bölge Müdürlüklerine bağlı olan Vergi Denetmenleri bu tür bir denetim yapmaktadırlar. Yerel denetimin sakıncası, denetçilerin zamanla yansızlıklarını yitirmeleri olasılığıdır. Bu nedenle yönetsel denetim , bölgelere göre değil, ülke çapında düzenlenen turneler biçiminde sürdürülmektedir.

f) Tek ya da Ekip Halinde Yapılan Denetim

Denetleme, tek kişi ile yapılabileceği gibi, birkaç kişiden oluşan ekiplerce de yapılabilir.²⁷⁷ Geniş oylumlu büyük kuruluşlar, ekiplerle denetlenebilir. Örneğin, mali kuruluşlardaki denetim bir uzmanlar kümesince yapılır. Ekipçe yapılan denetimlerde denetçiler, tartışma ve ortak görüş saptama olanağı bulurlar. Ekipteki denetçiler, kişisel raporlarını yazabilecekleri gibi, ortak rapor da düzenleyebilirler. Kişisel raporlardan, düzenleyen denetçi sorumludur. Raporlar denetçinin bağlı olduğu kurul başkanına verilir.

⁽²⁷²⁾ Nuri Tortop, a.g.e. s.161.

⁽²⁷³⁾ Turan Genç, a.g.e. s.250.

⁽²⁷⁴⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.51-52.

⁽²⁷⁵⁾ Turan Genç, a.g.e. s.250.

⁽²⁷⁶⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.51.

⁽²⁷⁷⁾ Turan Genç, a.g.e. s.51.

Ekip raporlarından ekipçe sorumlu olunur. Bu raporlar, üst kurullarda incelenir, kimi yerleri değiştirilebilir.²⁷⁸

II. 3. 5. Amaçlara Göre Yönetmelik Denetim türleri

Yönetmelik denetim, usule uygunluk, elverişlilik, verimlilik ve etkililik olmak üzere üç amacın gerçekleştirilmesini sağlar.²⁷⁹ Bu açıdan bakıldığında yönetmelik denetim; amaçlara göre de bir ayrıma bağlanarak incelenebilir.

a) Usule Uygunluk Denetimi

Yönetmelik görevler sürdürülürken, yasal gereklere ve usule tam anlamıyla uyulup uyulmadığı yönetmelik denetimle saptanır. Usule uygunluk denetimi genellikle, hukuksal ve mali işlemler üzerinde yapılır. Bu denetim aslında, yargı denetimi kapsamındadır. Ama, sıradüzenen alınan yönetim gücüyle ya da yönetmelik vesayet yolu ile de usule uygunluk denetimi yapılabilir.²⁸⁰

b) Elverişlilik Denetimi

Bu yöntemde denetçi, usule uygunluk denetimindeki gibi belirli ve açık bir kurala uygunluğu değil, örgütte yapılanların çalışma amacına, ölçütüne ve davranış kurallarına elverişli olup olmadığını denetler. Bu yöntemde denetçi, denetleyeceği konuyu özgürce seçme ve değerlendirilme olanağına sahiptir. Bunun ölçüsünü saptamak da denetçiye bırakılmıştır. Bu nedenle, elverişlilik denetimi yapacak olan denetçinin konusunda uzman olması gerekir.

c) Verimlilik, Etkililik Denetimi

Verimlilik denetiminde hizmetin değeri ve verimi saptanır. Yönetimce yararlanılan yöntemler, ekonomik açıdan değerlendirilir. Yönetmelik verimliliğin sayısal ölçümü yapılamaz. Bu nedenle yönetimin, niteliği değerlendirilir.²⁸¹

⁽²⁷⁸⁾ Nuri Tortop, a.g.e s.162.

⁽²⁷⁹⁾ Nuri Tortop, a.g.e s.159.

⁽²⁸²⁾ Cevdet Atay, a.g.e s.43.

⁽²⁸¹⁾ Cevdet Atay,a.g.e. s.45.

Etkililik denetimi daha özgün bir konudur. Tüketilen en az güç ile en yüksek verime ulaşıp ulaşılmadığı ölçümlenir.²⁸² Etkililik değerlendirmesinde bu kural göz önünde tutulur ama, bunu ölçülmesi oldukça güçtür. Çünkü etkililik, değerlendirilemez. Ancak, benzer birimlerin etkililik ve çalışma düzeyleri karşılaştırılabilir.²⁸³

II.3.6. Yönetmelik Denetiminin Etkisi ve Sonuçları

Denetleme sonucunda saptanan konularının düzeltilip düzeltilmediği ancak, denetleme sonuçlarının değerlendirilmesi ve izlenmesi ile anlaşılabilir.²⁸⁴ Denetlemenin etkileri genellikle, yeni bir denetleme yapılırken görülebilmektedir. Örneğin, mülkiye müfettişleri denetimlerine, bir önceki denetleme raporlarını inceleyerek başlamakta, noksanların tamamlanıp tamamlanmadığına bakmaktadırlar. Yönetmelik denetimden başarılı sonuçlar alınması, denetim raporlarına önem verilmesine ve gereklerinin yerine getirilmesine bağlıdır. Denetim raporları, politik kaygılarla göz ardı edildiği zaman denetim etkisizleşmekte ve önemini yitirmektedir. Sonradan yapılan denetimden etkili sonuçlar alındığı bilinmektedir. Çünkü, bu yöntemle denetlenen konu kesin çözüme bağlanmaktadır. Ancak yöntemin, bilinçli ve ölçülü kullanılması gerekir. Çünkü, denetlenen memurların görevlerine karışma sonucunu verebilmektedir. Kimi ülkelerde, denetleme raporlarının etkilerini ve sonuçlarını değerlendiren kuruluşlar bulunmaktadır. Örneğin Fransa’da “Kamu Hizmetlerinin Verimliliği ve Değeri Merkezi Anket Komitesi “ bu işlevi sürdürmektedir.²⁸⁵

Denetimin iki önemli yararı vardır. İlk olarak denetim, memurların davranışlarını düzeltir ve kurallara uyma zorunluluğu duymalarını sağlar. İkinci olarak denetim, yetkili organları bilgilendirir ve yönetimin iyi işlemesine ilişkin önlemler alınmasını kolaylaştırır.²⁸⁶

⁽²⁸²⁾ Acar Örnek, a.g.e. s.248.

⁽²⁸³⁾ Nuri Tortop, a.g.e. s.159.

⁽²⁸⁴⁾ Turan Genç, a.g.e. s.248.

⁽²⁸⁵⁾ Nuri Tortop, a.g.e. s.163.

⁽²⁸⁶⁾ Bernand Gournay, a.g.e. s.99.

Zaman zaman, denetim raporlarının dikkate alınmadığı, değerlendirilmediği, hatta okunmadığı dönemler olmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde olumsuz etkiler yapmaktadır. Denetimin, anlam ve işlevini yitirmesine neden olan bu olgu, en başta denetçileri, görev yapamaz duruma düşürmektedir. Ancak, tüm olumsuzluklara karşın yönetsel denetim görevinin yerine getirilmesi gerekir. Denetimsiz bir yönetim olamayacağı hiçbir zaman unutulmamalıdır.²⁸⁷

II.4.Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Genel Görünümü

II.4.1. Türkiye’de Yönetsel Denetim Örgütlenmesi

Türk kamu yönetiminde, kamu kuruluşlarındaki denetim hizmetinin örgütlenmesinde tek ve ortak bir ölçü bulunmamaktadır. Kuruluş yapılarında yer alan denetim birimleri, tüzüklerle örgütlenmektedir. Kamu kuruluşunun baş yöneticisi olan bakan ya da genel müdürler denetim hizmetini bu tüzüğe dayanan yönetmelikler ile yürütmektedirler. Kamu kuruluşları içinde yer alan denetim birimleri Teftiş Kurulu Başkanlığı, Teftiş İşleri Müdürlüğü, Teftiş Heyeti Reisliği, Murakabe Kurulu Başkanlığı, Denetleme Kurulu Başkanlığı gibi değişik adlarla anılmaktadır. Denetim birimlerinin ortak olan tek yönü doğrudan doğruya içinde yer aldıkları kamu kuruluşunun baş yöneticisine bağlı olmalarıdır. Denetim birimine denetçi sağlanmasında, iki ayrı uygulama görülmektedir. Kimi kamu kuruluşları, denetim hizmetini kariyer durumuna getirmişlerdir. Bu durumda denetim elemanları hizmete genç yaşta ve ilk kademedede alınmakta, uzmanlaştıkça, deneyimi arttıkça yükselmektedirler. İlk aşamada kurula alınmayanların göreve atanmaları bu dizgede olanaklı değildir. Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu bu ilkeyi uygulamaktadırlar. Kimi kamu kuruluşlarının denetim elemanları ise, doğrudan doğruya kuruluş içinde görevli memurlar arasından yapılan atamayla göreve getirilmektedirler. Örneğin İçişleri Bakanlığı

⁽²⁸⁷⁾ Hüseyin Bölükbaşı Ünvan, Denetimsiz Bir Yönetim Olamaz, Denetim Dergisi, Denetimde Yayını, 101. sayı, Ağustos 1998, s.3.

Teftiş Kurulunda görevli müfettişler, bakanlıkta çalışan görevliler arasından seçilir ve atama ile iş başına getirilirler. Ülkemizde, yönetsel denetim çeşitli biçimlerde yürütülmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetlediği gibi başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesinin somut örneği olan sıradüzensel denetim, kamu tüzel kişiliği bütünlüğü içinde, sıradüzen zincirine bağlı olarak üstün ast üzerinde yaptığı denetimdir.²⁸⁸ Dış denetimin en somut örneği olan vesayet denetimi ise kamu düzenini korumak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uyum ve birliği sağlamak amacı ile özeysel yönetimin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinde sahip olduğu ve sınırları yasalarca belirlenmiş gözetim ve denetim yetkilerinin bütünüdür. Özeysel yönetim bunu denetçiler aracılığıyla gerçekleştirebildiği gibi özeysel yönetim içerisinde yer alan kimi özel kurumlar aracılığıyla da yapabilmektedir. Bunların başında özekte Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Danıştay, Sayıştay, taşrada Vali ve Kaymakamlar ile İl ve İlçe İdare Kurulları gelmektedir.

Özeysel yönetimin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinde sıradüzen yetkisi olmadığı gibi, özeysel yönetim içerisinde yer almakla birlikte işlem ve hizmet bakımından taşıdıkları özellikler nedeniyle hakimler ve mahkemeler, askeri kuruluşlar ve üniversite profesörlerinin eğitim ve öğretim çalışmaları üzerinde sıradüzensel denetim söz konusu değildir.²⁸⁹

Dış denetimin bir başka türü de devletin özel denetim kuruluşlarınca yürüttüğü denetimdir. Bu tür denetimi uygulayan özel denetim kuruluşları arasında Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu gelmektedir.²⁹⁰

⁽²⁸⁸⁾ Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesi, MEB Basımevi, Ankara,1983,s.9.

⁽²⁸⁹⁾ Cengiz Akın, a.g.m.s.96.

⁽²⁹⁰⁾ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku,Sevinç Matbaası Yayımları, Ankara,1991, s.229.

Özeysel yönetim, yerel yetkeler üzerinde vesayet denetiminin yanında dış denetim kapsamında iki denetim biçimi daha uygulamaktadır. Bunlar ikili görev yoluyla denetim ve yardımlar yoluyla denetimidir.

İkili görev yoluyla denetim, esas itibariyle idare hiyerarşisine dahil bir devlet memurunun bazen devlet temsilcisi, bazen yerel yönetim temsilcisi olarak faaliyet göstermesi ve merkezi idarenin politikasını yerel yönetime empoze etmeye çalışması, yerel yönetimlerin tutumu ve faaliyetlerinden merkezi idareyi haberdar ederek onu denetlemesine sebep olmasındır. İlde valinin bazen devlet temsilcisi, bazen de mahalli idare temsilcisi olarak çift unvan altında faaliyet göstermesi bu denetim biçimine örnek teşkil eder.

Yardımlar yoluyla denetim ise yerel yönetimlere mali yardımda bulunma karşılığı olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yahut yardımların kullanımının denetlenmesidir.²⁹¹ Mahalli İdareler Fonundan yapılan yardımlar bu tür denetimin somut örneğidir.

Yönetsel vesayet denetimini yapan merkezi yönetimdir. Ancak, bu denetime tabi kurum ve kuruluşlarda çeşitlilik görülmektedir. Bunları devlet tüzel kişiliğinin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimleri (İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy) ile belirli bir kamu hizmetini daha iyi görmek (Üniversiteler, TRT, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu) veya sosyal bir görevi yerine getirmek amacı ile kurulan (SSK, Emekli Sandığı, Odalar, Barolar) tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşlar olmak üzere üç ana kümede toplamak mümkündür.²⁹²

Bu açıklamalardan sonra, Türkiye’de mevcut yönetsel denetim dizgesinin işleyişi şu biçimde özetlenebilir.

Yönetsel işlemlerin yasal ve bilimsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde ya da sonrasında yapılan incelemeler biçiminde tanımlanan

⁽²⁹¹⁾ Süleyman Arslan, İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında ortaya Çıkan Sorunlar, 1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1990, s.505-542.

⁽²⁹²⁾ Sabri Coşkun, İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet, Ankara, 1976, s.17.

denetim, yetkili makam adına yürütülen bir hizmettir. Bu nedenle,öteki ülkelerde olduğu gibi Türk denetim dizgesi de Devlet Örgüt yapısına koşut olarak örgütlenmiştir. Ait oldukları erkin görev ve yetkilerini yansıtacak biçimde donatılmış yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmenin iç denetimi, dizgenin temel öğelerini oluşturmaktadır.

Yargı denetimi mahkemeler, dolayısıyla hakim ve savcılar eliyle yerine getirilirken yasama denetimi ile yürütmenin iç denetimi Anayasa ve yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde denetimi meslek edinmiş görevlilerden oluşan kurullar ya da birimler aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir gider ve mallarını TBMM adına denetlemekle görevlendirilen Sayıştay Başkanlığı ile sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının TBMM'nce denetimine yardımcı olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yasama denetiminin muvazzaf birimleridir. Bu uzmanlık kurumlarının yanında Anayasanın 98'nci maddesi gereğince soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla, denetleme yetkisi TBMM tarafından bizzat da kullanılabilir. ²⁹³

Anayasanın 108'nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu ve Devlet Teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek ve gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak üzere kurulmuş Başbakanlık Devlet Denetleme Kurulu klasik denetim birimlerinin dışında yürütme adına denetim hizmetini veren kurumlardır.

Bakanlık kuruluşu ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek, bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata plan ve izlenceye uygun çalışmasını sağlamak amacıyla gerekli önerileri hazırlayarak Bakana sunmak üzere mevcut bütün bakanlıkların bünyesinde oluşturulan teftiş kurulları, ağırlıklı görevleri teftiş olmakla birlikte gerek kamu kesimi

⁽²⁹³⁾ Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Ankara, Haziran 1996, s.129-130.

gerekse özel kesimin yükümlülükleri üzerinde yürüttükleri incelemeler nedeniyle yönetimin en önemli denetim birimleridir. Benzeri görevleri yerine getirerek ilgili makama sunmak üzere katma bütçeli genel müdürlükler ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinde de birer teftiş kurulu görev yapmaktadır.

Yukarıda sayılan denetim ve teftiş kurulları dışında yer alan ancak denetim dizgemiz içinde sayılması gereken bazı bakanlık genel müdürlükleri adına denetim hizmeti veren denetmen, kontrol memuru gibi unvanlara sahip görevlilerin çalıştıkları bürolar da mevcuttur.

İlgili oldukları alanlara özel önem yüklenmesi nedeniyle, sözü edilen karakteristik yapı dışında örgütlenmiş Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu, Çalışma Bakanlığı İş Teftiş Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na bağlı Bankalar Yeminli Murakıpları ile Hazine Kontrolörleri Kurulu ve Sigorta Denetleme Uzmanları, Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, YÖK Denetleme Kurulu diğer önemli kamu denetim birimleridir. Ayrıca, büyük şehir belediyelerinde de birer teftiş kurulu bulunmaktadır.²⁹⁴

Denetim organ ve birimlerindeki denetim eleman sayısının artırılması kadro ve finansman açısından sorun yaratırken; denetim elemanlarının etkinlik ve niteliğinin düşmesinden de korkulmaktadır. Sürekli olarak denetim altında tutulması gereken kritik ve büyük çaplı kamusal çalışma alanlarının denetlenmesi de kaçınılmaz bir gerekliliktir. Bu düşünceden hareketle son yıllarda Türk denetim dizgesine, bağımsız dış denetim birimleri de katılmıştır. Halen bankaların muhasebe ve yönetim açısından denetimlerinde ve menkul kıymetlerini halka arz etmiş olan ortaklıklar ve aracı kurumların denetiminde bağımsız

⁽²⁹⁴⁾ Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, s.131.

denetim kurumlarından, vergi denetimlerinde ise serbest mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlerden yararlanılmaktadır.

Belirtilen denetim kurul ve birimlerine ayrılmış kadro sayıları aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi 12.619'dur. Kadroları Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca izlenemeyen denetim birimleri de dikkate alındığında bu sayının 13.500'ü geçtiği söylenebilir.

II.4.2.Denetim Elemanlarına Tahsis Edilmiş Toplam Kadro Sayıları

Sıra	Kurum	Baş Müfettiş	Müfettiş	Müfettiş Yardımcısı	Toplam
1	Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu	50	70	-	120
2	MSB Teftiş Kurulu	-	-	-	-
3	İçişleri Bakanlığı T.K.	130	33	-	163
4	Dış İşleri Bakanlığı T.K.	-	8	-	8
5	Maliye Bakanlığı T.K.	55	111	50	216
6	MEB Teftiş Kurulu	251	225	15	491
7	Bay. ve İsk Bak. T.K.	51	51	41	143
8	Sağlık Bak. T. K.	40	65	40	145
9	Ulaştırma Bakanlığı T.K.	13	21	12	46
10	Tar. ve Köy. İş. Bak T.K	50	39	30	119
11	Çal.Ve Sos.Güv. Bak.T.K	13	15	6	34
12	San. Ve Tic. Bak. T.K.	47	54	5	106
13	En.VeTab.Kay.Bak. T.K.	13	5	6	24
14	Kültür Bakanlığı T.K.	14	14	25	53
15	Turizm Bakanlığı T.K.	15	11	11	37
16	Orman Bakanlığı T.K.	10	6	6	22

Sıra	Kurum	Baş Müfettiş	Müfettiş	Müfettiş Yardımcısı	Toplam
17	Çevre Bakanlığı T.K.	6	13	17	36
18	Diyanet İş. Bşk. T.K.	31	37	18	86
19	Tap ve Kad. Gn. Md. T.K	22	52	20	94
20	Devlet Meteoroloji Gn. Md. T.K.	3	1	2	6
21	Emniyet Gn. Müdürlüğü T.K.	149	75	-	224
22	Tarım Reformu Gn. Md. T.K.	3	3	4	10
23	Vakıflar Genel Müdürlüğü T.K.	31	32	6	69
24	Gençlik ve Spor Genel Md. T.K.	12	12	14	38
25	TCK Genel Müdürlüğü T.K.	23	6	-	29
26	SHÇEK Genel Müdürlüğü T.K.	12	36	17	65
27	Orman Genel Müdürlüğü T.K.	75	10	-	85
28	DSİ Genel Müdürlüğü T.K.	8	3	-	11
29	Petrol İşleri Genel Md. T.K.	4	10	5	19
30	Köy Hiz. Genel Müdürlüğü T.K.	29	25	25	79
31	Telsiz İşleri Genel Md. T.K.	1	2	4	7
32	Arsa Ofisi Genel Md. T.K.	1	-	2	3
33	TC Ziraat Bankası Gn. Md. T.K. (Türkiye Emlak Bankasından Devrolunan Dahil Edilmiştir.)	73	303	229	605
34	Etibank Genel Md. T.K.	29	65	22	126
35	Türkiye Halk Ban. Gn. Md.T.K	11	97	31	139
37	Türkiye Dem. Çel. F. Gn. Md. TK	18	19	2	39

Sıra	Kurum	Baş Müfettiş	Müfettiş	Müfettiş Yardımcısı	Toplam
38	TÜGSAŞ Gn. Md. T.K.	7	3	3	13
39	Türkiye Taş Köm. K. Gn. Md T.K	10	9	-	19
40	DMO Gn. Md. T.K.	2	8	4	14
41	T. Şeker F. Gn. Md. T.K.	21	20	-	41
42	MKE Kur. Gn. Md. T.K.	11	11	5	27
43	T.Köm. İşl. Gn. Md. T.K.	14	7	-	21
44	TMO Genel Md. T.K.	17	10	12	39
45	TZDK Gn. Md. T.K.	22	6	3	31
46	TEK Gn. Md. T.K.	42	36	14	92
47	TC Posta İşletmeleri Gn. Md. T.K	72	53	45	170
48	DHMİ Gn. Md. T.K.	2	6	-	8
49	TCDD Gn. Md. T.K.	26	40	-	66
50	T.Dem. Mak. San AŞ. Gn. Md. TK	-	3	-	3
51	T. Lokomotif veMot. San. Gn. Md. Teftiş Kurulu	2	3	-	5
52	T.Vagon Sanayi AŞ Gn Md T. K.	2	3	-	5
53	Çay İşletmeleri Gn. Md. T.K.	5	14	7	26
54	Tüt. Tüt.Mam.Tuz ve Alk. İşleri Genel Müdürlüğü T.K.	20	38	20	78
55	Tar. İş. Gn. Md. T. K.	7	5	5	17
56	Emekli San. Gn. Md. T.K.	20	17	7	44
57	YURTKUR Gn. Md. T.K.	5	8	6	19

Sıra	Kurum	Baş Müfettiş	Müfettiş	Müfettiş Yardımcısı	Toplam
58	Türkiye İş Kurumu	10	17	15	42
59	BAĞKUR Gn. Md. T.K.	2	17	7	44
60	EİEİ Gn. Md. T.K.	2	2	2	6
61	MTA Gn. Md. T.K.	15	6	-	21
62	İller Bankası Gn. Md. T.K.	16	15	-	31
63	Milli Piy. İdaresi Gn. Md. T.K.	3	8	-	11
64	Maliye Bak. HUK	200	340	110	650
65	Çalışma Bak. İş Teftiş Kurulu	355	405	260	1020
66	Gümrük Müş. Teftiş Kurulu	40	48	26	114
67	BDDK Bank. Yeminli Murakıpları	25	63	19	107
68	Maliye Bakanlığı Gelirler Kont.	335	365	200	900
69	Maliye Bak. Bütçe Kont. Kurulu	13	17	15	45
70	Maliye Bak. Milli Em. Kont. Kur.	25	22	15	62
71	Maliye Bak. Muh. Kont. Kur.	44	47	55	146
72	HDTM Hazine Kont. Kurulu	27	40	20	87
73	Adalet Bakanlığı Kontrolörleri	-	11	-	11
74	İçişleri Bakanlığı Bün. Kont.	24	116	-	140
75	Tar. Ve Köy İş. Bak. Bün. Kont.	34	97	-	131
76	San. Ve Tic. Bak. Bün. Kont.	32	31	23	86
77	Turizm Bak. Bün. Gör. Kont.	14	27	40	81
78	Gen. ve Sp. Gn. Md. Bün. Gör. K	-	25	-	25
79	Tap. Kad. Bün. Gör. Kont.	-	35	-	35

Sıra	Kurum	Baş Müfettiş	Müfettiş	Müfettiş Yardımcısı	Toplam
80	HDTM Sig. Denetleme Uzmanı	-	43	-	43
81	Gümrük Müf.Bün.Gör.Kont.	52	189	68	309
82	Milli Emlak Denetmeni	-	100	100	200
83	Muhasebe Denetmeni	-	325	100	425
84	Emn.Gn.Md. Der . Den.	-	43	17	60
85	Vergi Denetmeni	-	2600	800	3400
Genel Toplam		2945	6944	2734	12623

Yukarıdaki tabloda verilen denetim elemanı sayısı,Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca izlenenleri göstermektedir. Kadroları DPB'nca izlenmeyen teftiş kurulları aşağıda gösterilmektedir. Kimi Yönetmelik birimlerin birleştirilmesi ve özelleştirme çalışmaları nedeniyle bu kurullarda değişiklikler olmaktadır. Bu nedenle, kesin sayı verilememektedir.

- 87.Karadeniz Bakır İşl. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 88.T. Denizcilik İşl. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 89.D.B.Deniz İş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 90.T.Çimento Ve Topr. San. A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 91.T.Gemi San. A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 92.T.Petrolleri A.Ort. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 93.Boru Hat Pt.TAS A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 94.HAVAŞ Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 95.T.Elektronik. San. Ve Tic. A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 96.Sümerbank Gn. Md. Teftiş Kurulu
- 97.Petkim Gn. Md. Teftiş Kurulu

- 98.Et Balık Kur. Gn. Md. Teftiş Kurulu
 99.T.Süt End. Kur. Gn. Md. Teftiş Kurulu
 100.ORÜS Gn. Md. Teftiş Kurulu
 101.Yem San. TAS Gn. Md. Teftiş Kurulu
 102.T.Petrol Ofisi A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
 103.T.Petrol Rafineleri A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
 104.THY. Gn. Md. Teftiş Kurulu
 105.Turban Turuzm A.Ş. Gn. Md. Teftiş Kurulu
 106.TRT Gn. Md. Teftiş Kurulu
 107.T.C. Merkez Bankası Teftiş Kurulu
 108.T.Kalkınma Bankası Teftiş Kurulu

Devlet Denetleme, Sayıştay Başkanlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve büyük şehir belediyelerindeki on beş adet teftiş kurulu da dikkate alındığında denetim birimlerinin sayısı 129'e ulaşmaktadır. Kamuda denetlenen birim sayısı 552.264, personel sayısı ise 2.800.000'dir.²⁹⁵

II.4.3. Türkiye'de Yönetmelik Denetim Kapsamı

Yukarıda sayılan denetim kurum ve birimlerinin görev alanları karşılaştırıldığında; kimi alanların birden çok birimce denetlendiği kimi alanların ise neredeyse denetimsiz bırakıldığı görülmektedir.

Başka bir deyişle, her hangi bir işlem ya da faaliyet zorunlu olarak yasama ve yargı denetimine tabi tutulurken aynı işlem ve faaliyet ilgili oldukları taşra birimleri, genel müdürlükler, Bakanlıklar ve doğal olarak Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlı denetim kurum ve birimleri tarafından da denetlenmektedir. Ancak, kısıtlı denetim olanakları karşısında denetimine tabi tutulmuş bir işlem ya da faaliyetin güvenilirlik derecesine göre

⁽²⁹⁵⁾ Hüseyin Bölükbaşı Ünan, a.g.m. s.7.

yeniden denetlenmemesine karar verilmesi bütünüyle uygulama ile ilgilidir. Bu nedenle, asıl önemli sorun denetime tabi tutulmayan alanlar ile yasalar gereğince denetime tabi oldukları halde koşullar yüzünden denetim dışı kalan alanlardır

Anayasanın 125' inci maddesinde “ İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır “ , “ Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. “²⁹⁶ Denilerek yargı denetiminin hukuksallık denetimi olduğu ve her türlü eylem ve işlemi kapsayacağı belirtilmiştir.

Aynı biçimde yönetimin denetimi de devlet örgüt yapısına koşul olarak her türlü eylem ve işlemi kapsamaktadır.

Ancak, yargı denetiminin kendiliğinden harekete geçmemesi, yönetsel denetimin ise, özellikle iç denetimde yöneticiler üzerinde etkili olmaması nedeni ile; yasama denetiminin önemi artmıştır. Yasama denetimi ise, gerek kurum ve kuruluşlar gerekse de konu bakımından tüm kamu kesimi üzerinde yapılamamaktadır. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile bunlara bağlı döner sermayeli işletmeler ve yerel yönetimler Sayıştay'ın kamu iktisadi girişimleri ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine bağlıdır. Mevzuatları ve çalışma yöntemlerine göre ; Sayıştay'ın denetimleri işlemlerin kurallara uygunluğu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimleri ise işletmelerin genel mali durumu üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bu durum Sayıştay'ı genel işleyişi saptamaktan, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunu da yönetsel denetim yapmaktan alıkoymaktadır.

Belediyelere yüklenmiş görevleri yerine getirmek üzere yasayla kurulmuş olan ASKİ , İSKİ, EGO gibi kurumlar ile uygulamada belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) olarak adlandırılan şirketler ve yerel yönetimlerce oluşturulmuş birlikler yalnızca mülkiye

⁽²⁹⁶⁾ Şeref Gözübüyük, TC. 1982 Anayasası, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998, s.117

müfettişleri tarafından denetlenmektedir. Bu kuruluşlar, Sayıştay'ın ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetim alanları dışında kalmışlardır.²⁹⁷

Geçmiş yıllarda fonların denetiminde, yasal açıdan bir belirsizlik ve karmaşa bulunmaktaydı. 2001 Haziranında yapılan bir değişiklikle fonların büyük bir bölümü bütçe ikerisine alınmış dolayısıyla yasama ve Sayıştay denetimine bağlanmıştır.

Kamu gelir, gider ve mallarını yakından ilgilendiren teşvik uygulaması ise taşıdığı büyük öneme karşın, TBMM adına denetim yapan söz konusu iki kurumun görev bölüşümü sonucunda uzmanlık kurumları aracılığıyla yasama denetimine bağlanmıştır.

II.5. Türkiyede Yönetmelik Kurullarının Yapısı Ve İşleyişi

II.5.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Yasayla ve bu yasaya dayanılarak Cumhurbaşkanınca onaylanarak çıkartılan 5 Kasım 1981 tarih ve 17299 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelikle, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile kurulmuş ve düzenlenmiştir.²⁹⁸

Kuruma daha sonra, Anayasanın Yürütme başlığını taşıyan ikinci bölümde; 108. Maddede yer verilmiştir.²⁹⁹

Toplumda, doyumu zorunlu gereksinimlerin artması, devletçe kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yerine getirilmesinde uzmanlığa, yeni ve çeşitli bilgilere gerek duyulmasına neden olmuştur. Kamu hizmetleri ve düzenlenişindeki yeni gelişmeler özeğin işlevlerini arttırdıkça, özeğin örgütü de gelişmeler göstermiş ve özekte kamu hizmetlerine

⁽²⁹⁷⁾ Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, s.138.

⁽²⁹⁸⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, a.g.e.,s.7-19.

⁽²⁹⁹⁾ Selçuk Soybay,Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev alanı, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Yıl:4, Sayı:1-3, Ankara, 1983,s.105.

ilişkin kararları hazırlamakla yükümlü uzman birimler, danışma kurulları oluşturulmuş ve bunlarla birlikte özeğin yapısında da değişiklikler gözlenmiştir.³⁰⁰

Son yıllarda Türk kamu yönetimi içinde, yer alan SPK, BDDK, RTÜK gibi kurullar dahil olmak üzere gözlenen durum; özeteki siyasal ve yönetsel makamların ellerinde bulundukları yetkilerin belirgin biçimde artması ve bunun doğal sonucu olarak, karar yetkisi ve teknik uzmanlığın da özekselleşmesidir.

Ancak düşünce, öneri, uyarı gibi hazırlık çalışmaları ile etken yönetime yardımcı olan bu kurullar, işlevleri gereği tüm özek örgütüne yardımcı olmaktaysalar da, Devlet Denetleme Kurulu'na Cumhurbaşkanı dışında kişi ya da organın başvurması olanaklı değildir. O nedenle, Cumhurbaşkanı'na işlevsel ve örgütsel bakımdan bu denli bağlı bir kurulu, kesin bir belirlemeyle özeteki yardımcı kurullardan biri olarak görmek oldukça güç olacaktır. Bu yönüyle kurul, yalnızca Cumhurbaşkanı'na yardım sağlamakla görevli bir organ olarak düşünülmemelidir.

Anayasamızdaki yeri, örgütsel bakımından Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği örgütü içinde yer almış olması³⁰¹, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçmesi, hazırladığı raporları yalnızca Cumhurbaşkanı'na iletmesi gibi karakteristik özellikleri göz önünde tutulduğunda; Devlet Denetleme Kurulunun yürütme işlevi ile ilintili olmakla birlikte, bir yönetim makamını kaplamadığı, yani yönetim örgütü içinde yer alamadığını, bu nedenle, bir makamın sıradüzenine bağlı bulunmadığını, Cumhurbaşkanı'na yetkilerini kullanmasında yardımcı bir devlet örgütü olduğunu kabul edebiliriz.

Anayasanın tümü ve Cumhurbaşkanı'na ilişkin maddeler göz önünde tutulduğunda, Devletin başı, lideri durumundaki Cumhurbaşkanı'nın "siyasal" görev ve yetkilerinin yanı sıra "yönetsel" görev ve yetkilerle de donatılmış olduğu ortaya çıkmaktadır.

⁽³⁰⁰⁾ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları C.II, Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.592.

⁽³⁰¹⁾ Mehmet Akif Özer, Türk Kamu Yönetiminin Denetim Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun Yeri ve Önemi, GÜ. İkt.ve İdr.Bil.Fak.Dergisi Cilt: 12,Sayı:1-2,Ankara,1996,s.383.

Bunun doğal bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı, gerek yönetsel yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerekse üyelerini atama yoluyla, ya da başkanlık etme biçiminde ilintisi bulunan birçok kurul ve örgütle yakın bir ilişki içinde ve bunlara egemen durumdadır.³⁰² Bu durum, Devlet Denetleme Kurulu için de geçerlidir. Çünkü, anayasaya göre başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

II.5.1.1. Devlet Denetleme Kurulu'nun İşlevleri

Kurulun işlevleri, Anayasanın 108. ve 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Yasanın 1. Maddesi ile düzenlemiştir. Bu düzenlemeye göre kurulun amacı “Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır”³⁰³. Bu söylemden anlaşılacağı gibi, kurulun iki önemli işlevini belirtmek olanaklıdır. Bunlardan birincisi, yönetimin hukuka uygunluğunun, ikincisi ise düzenli ve verimli çalışmasının sağlanmasıdır.

a) Hukuka Uygunluğun Sağlanması

Yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması, hukuk devleti ve Hukuka bağlı yönetim ilkelerinin vazgeçilemez unsurudur.³⁰⁴ Yüzyılı aşkın bir süreden beri ülkemizde yönetimin hukuka uygunluğunun denetimi yargı yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Kabul edilen yönetsel dizge gereği, yargısal denetimi sağlamakla görevli adli yargı ve yönetimin hukuka uygunluğunun denetimi ile görevli yönetsel yargı, kişisel çıkar ve hakların, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı korunmasında en kusursuz denetim biçimi olarak varlığını sürdürmektedir. Kurulduğu ilk yıllarda “Tutuk Adalet” biçiminde eleştirilen, yargı kısıntısına bağlı doğal olarak yönetimden bütünüyle ayıramamış görüntüsü veren yönetsel yargı, Cumhuriyet döneminde bağımsız yargı yetkisini kullanan faal yönetimden ayrı bir örgüte ve

⁽³⁰²⁾ Selçuk Soybay, a.g.m., s.111-113.

⁽³⁰³⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.7.

⁽³⁰⁴⁾ Tahsin Bekir Balta, Hüseyin Nail Kubalı, Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı, SBF Dergisi, Cilt:XV, Ankara, Eylül 1960, No:3, s.1

yine hiç bir makamın onayına, etkisine açık olmayan icrai kararlar verebilen bir işleve kavuşmuştur.³⁰⁵

1982 Yılında yürürlüğe konulan bir dizi yasayla da alt derece yönetsel yargı organları kurulmuş, Danıştay Yasasından ayrı bir “ İdari Yargılama Usulü Kanunu “ kabul edilmiş ve yönetsel yargı daha ayrıntılı ve kapsamlı hükümlerle donatılmıştır.

Bu yasal düzenlemelerin ana amacı kişi hak ve özgürlüklerinin yönetim karşısındaki durumunu daha güvenceli zeminlere oturtmak ve bu yolla işleyecek koruma dizgesinin daha sağlıklı çalışmasını sağlamaktadır.³⁰⁶

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçen, örgütsel bakımdan ona bağlı, yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması ile görevli olan Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşunun bu düzenlemelerin yapıldığı döneme rastlaması, yasa koyucunun yargısal denetim konusunda taşıdığı kuşkulara bir örnek oluşturmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, kamu makamlarının ve bu arada kamusal olmayan nitelikli örgütlerin hukuka ve yasaya uygunluğunu sağlarken yalnızca, “Kamu Hukuku Usul ve Kurallarını” değil, aynı zamanda, “Özel Hukuk Usul ve Kurallarını” da göz önünde tutarak uygunluk denetimi yapmaktadır.³⁰⁷

Bu düzenlemelerle, yönetimin her türlü eylem ve işleminin yargısal denetiminin yapıldığı, faal idare yapısı ve etkisi dışında bağımsız yargı yerlerinin yapmakta olduğu hukuka uygunluk denetimi yanında Cumhurbaşkanı'na bağlı, yansız ve siyasal etkilerden uzak uzmanlar kurulu tarafından, yasayla öngörülen olanaklar kullanılarak yapılacak hukuka uygunluk denetimi öngörülmüştür. Yasa koyucunun bu doğrultudaki düzenlemeleri ile, yönetimin yargı denetimi karşısındaki çekingenliği ve rahatsızlığını ortadan kaldırmak amacı güdülmüştür.

⁽³⁰⁵⁾Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:I, Akgün Matbaası, İstanbul,1966, s.761.

⁽³⁰⁶⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.67.

⁽³⁰⁷⁾ Mehmet Akif Özer, a.g.m. s.382.

Demokratik toplumlarda, yönetimin hukuk içerisinde kalarak karar alması, eylem yapması esastır. Yönetilenler bu kurallara bağlı kalarak hukuka uygun davranırlar. Kimi zaman da yönetilenler, bu çerçeve dışına çıkma durumunda bulunabilirler. Onların bu davranışları kimi kişilerin, hak ve çıkarlarına zarar verebilir. Bu durum karşısında, çıkarları zedelenen kişiler haklarını koruyacak bir ya da birkaç makama gereksinim duyabilirler. Günümüzde, yönetimi hukuka uygun davranmaya zorlayan yönetsel yargı yerleri dışındaki makamlardan birisinin de Devlet Denetleme Kurulu olması istenmiştir. Kurulun, yönetsel makamlar ve personelinin yapmış oldukları işlem ve eylemlerden dolayı; araştırma, inceleme ve soruşturma yöntemleri kullanarak denetlemesi, onları hukuka uygun hareket etmeye zorlamaktadır.³⁰⁸

b) Düzenli ve Verimli Çalışmanın Sağlanması

Devlet Denetleme Kurulunun ikinci işlevi de, yönetimin düzenli ve verimli çalışmasını ve yönetimin geliştirilmesini sağlamaktır. Oldukça kapsamlı bir alan olan yönetimin geliştirilmesinin sağlanması, gelişen ve artan kamu hizmetlerine yönetimin yanıt verebilmesi ve ayak uydurabilmesi için işlevlerinde ve örgütlenmesinde gerekli düzenlemelere gitmeyi ifade etmektedir.

Bilindiği gibi Cumhurbaşkanı, Anayasayı, anayasanın uygulanmasını ve devlet organlarının düzenli ve verimli çalışmasını gözetmek görev ve yetkisine sahiptir. Devlet örgütü içinde yer alan yönetim düzeneğinin düzenli ve verimli çalışmasının sağlanması ve gözetilmesi görevini kendisine bağlı kurul ve örgütler eliyle, özellikle de Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla yerine getirmektedir.

Bilindiği üzere iki türlü denetim vardır. Bunlardan biri Hukuka Uygunluk denetimi, öteki ise yönetsel siyasa ve yönetsel gereklerin denetimi yani, yerindelik denetimidir. Birincisinde kamu makamlarının ve yurttaşların eylem ve işlemlerinin hukuk

⁽³⁰⁸⁾ Ali Kaya, a.g.e s.68.

kurallarına uygunluğu, ikincisinde ise, kamu makamlarının yasama organı ya da hükümet tarafından belirlenen politikaya uygun ve yerinde hareket etmeleri sağlanmaya çalışılır. Temel olarak birincisi “yargının” ikincisi ise “yasamanın” görevidir.

Anayasanın 125. ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 2. Maddeleri, Yönetmelik Yargı Yetkisi'nin, yönetsel eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu özellikle vurgulamıştır. İdari Yargılama Usulü Yasasının 2. Maddesinde yer alan “ İdari Mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar ” hükmü, yerindelik denetimi yapma yetkisinin, yönetime ve yasa koyucuya bırakıldığını göstermektedir.³⁰⁹

İşte, “düzenlilik” ve “verimlilik” gibi, aslında eylem ya da işlemin karar alma aşamasında ya da uygulamasında, “yerindelik” alanına giren bir konuda Devlet Denetleme Kurulu, araştırma, inceleme ve denetleme yapabilmekte, aslında yasama organınca değerlendirilen bu olayı da belirleyebilmektedir.

Bu arada, verimlilik sözcüğünün yönetim hukuku açısından taşıdığı anlamı belirtmek gerekir; verimlilik kavramı, yönetim sözcüğü ile birlikte, çoğu zaman da olumsuz anlamda kullanılan sözcüklerden birisi olmuştur. Bu sözcük, usallıkla eş anlamda kullanılmaktadır. Belirli bir girdinin belirli bir orandaki çıktı oranına verim denmektedir. Girdide hiçbir değişiklik yapılmadan çıktıları artırma olayına da verimlilik denmektedir.³¹⁰ Verimlilik ya da verimsizlikten söz edilirken, daha çok belirli bir değerler üzerinde anlaşma ya da anlaşmazlıklar dile getirilmiş olmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın istemiyle yalnızca kamu yönetimini değil, yasada belirtilen özel hukuk tüzel kişilerini de denetleyebilmektedir. Bu denetlemelerde yapılan araştırma, inceleme ve değerlendirmelerde kullanılacak “verimlilik ölçütünün” ne olacağı ve bunun kim tarafından belirleneceği konusu yasal açıdan belirsizliğini korumaktadır.

⁽³⁰⁹⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.70.

⁽³¹⁰⁾ A.Fikret Ar, Büro Yönetimi Teknikleri, Sevinç Yayınları, Ankara 1980, s.73

Bu konuda Devlet Denetleme Kurulunun, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine yaptığı araştırma, inceleme ve denetim konusunda, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine ayrılan kaynakları en akılcı biçimde kullanarak daha çok kamu hizmeti sunma anlayışına yönlendirici, özendirici ve eğitici biçimde çalışması gerektiğini belirtebiliriz.

Günümüzde, demokratik ülkelerde iş başına gelen iktidarlar, yönetim yetkilerini kullanırken; çeşitli seçeneklerle karşı karşıyadır. Bunların değerlendirilmesinde ve önceliklerinde, kaynakların farklı amaçlar ve farklı alanlarda, değişik sosyal kesimlere yönelik olarak kullanılması durumunda kalabilirler. Bu durumda, kaynak kullanımı çok önemlidir. Eğer kaynaklar, akılcı biçimde kullanılmayacak olursa, daha az kamu hizmeti sunulmuş ve daha az gereksinim karşılanmış olacaktır. Bu da kaynakların verimsiz kullanıldığını ortaya koyacaktır. Bu nedenle iktidarlar, ellerindeki kaynaklarla daha çok kamu hizmeti sunmak daha çok yurttaşa hizmet götürmek durumundadırlar. Böylelikle, toplumsal kalkınma gerçekleşmiş olacaktır. İşte Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile siyasal iktidarın önceliklerini kullanarak kamu hizmeti sunmalarında, kaynak kullanımının verimli olup olmadığını denetleyebilecek, bu konuda bir olumsuzluk söz konusu ise, gereğinin yapılmasını isteyebilecektir.

II.5.1.2.Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı

Görev alanı dışında bırakılan Silahlı Kuvvetler ve Yargı Organları bir yana bırakılırsa kurulun görev alanı temelde "idarenin kendisidir" denilebilir.³¹¹

Kurulun görev alanını belirleyen 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun gerekçesinde örgütsel ve işlevsel bakımdan kamu yönetimi düzeneği içinde yer alması olanağı bulunmayan sendikalar, dernekler gibi kimi örgütlere yer verilmiş ve bunların kurulun görev alanı içinde yer aldığı açıkça ve ayrıca belirtmiştir.

⁽³¹¹⁾Mehmet Akif Özer, a.g.m.s.385.

Ayrıca, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık bir yıl sonra halkoylaması ile kabul edilen ve yürürlüğe giren 1982 Anayasasının 108. Maddesi yasanın belirlediği görev alanının kapsamını genişleterek “Vakıfları” da görev alanı içine almıştır. Bu nedenle, tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ek olarak yasa koyucunun ayrıca ve açıkça belirttiği örgütleri de kurulun denetim alanı içinde kabul etmek gerekmektedir.

1999 Yılına değin, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı içinde sayılmayan ancak, 1982 Anayasası'nın 108. maddesinde kurulun görev alanında olduğu belirtilen vakıflar üzerinde denetim yapıp yapılamayacağı tartışması yapılmıştır. Bu dönemde kurul, kuruluş yasanının öngörmediği bir kesim üzerinde, anayasal düzenlemelerden hareketle inceleme, araştırma ve denetleme yetkisini kullanmıştır.³¹²

Bu sorun, 23 Temmuz 1999 tarih ve 4416 sayılı yasanın 1. Maddesiyle vakıfları denetleme yetkisininin 2443 sayılı yasaya eklenmesiyle çözülmüştür.

İdarenin doğrudan Anayasa hükümlerini uygulama yetkisi var mıdır? Şeklinde formüle edebileceğimiz bu sorun bütün yönleriyle mahkeme içtihatları ve doktrin tarafından tartışılmıştır. 1961 Anayasası'nın 6. maddesinde yürütmeden “görev” diye söz edilmesi, madde gerekçesindeki açıklamalar ve 114. maddede yer alan “kanunla düzenlenir” ilkesi Anayasa Mahkemesi ve Doktrin tarafından sorunun “Yürütme organı, kaynağını kanundan almayan bir tasarrufta bulunamaz” biçiminde çözümlenmesine yol açmıştır.³¹³ Bu görüşten hareketle Kurul'un 1999 öncesinde yasanın öngörmediği bir kesim üzerinde denetleme yetkisi kullandığını söyleyebiliriz.

Kurulun görev alanı 1443 sayılı yasanın 2. Maddesiyle belirlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine Kurul:

- a) Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında,

⁽³¹²⁾Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri ile yaptığım görüşmede Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla Cumhurbaşkanı'nın Vakıflar üzerinde denetim yetkisini kullandıklarını ifade etmişlerdir.

⁽³¹³⁾Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1970, s.127.

- b) Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta,
- c) Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
- d) Her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde,
- e) Kamuya yararlı derneklerde,
- f) Vakıflarda,

Her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmakla görevli ve yetkilidir.³¹⁴

II.5.1.3. Devlet Denetleme Kurulunun Oluşumu ve İşleyişi

Devlet Denetleme Kurulu örgütü, “Kurul” ve “Sekreterlikten” oluşmuştur.³¹⁵

Kurul dokuz üyeden meydana gelmektedir. 2443 sayılı yasanın 3. maddesi, kurula seçilecek üyelerin taşınmaları gereken özellikleri saymış bulunmaktadır. Yalnız bu yasanın 3. maddesi 6 Nisan 1990 tarih 20484 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan yasa gücünde kararname ile değiştirilmiştir. Buna göre, Devlet Denetleme Kurulu'na üye olabilmek için; değişiklikten önce, yüksek öğrenim görmüş olmak, en az devlet hizmetinde yirmi yıl başarıyla çalışmış olmak gerekirken, bu değişiklikle kurula üye olabilmek için; yüksek öğrenimi bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanı'nca atanır hükmü getirilmiştir.³¹⁶ Kurula seçilen üyeler arasından Cumhurbaşkanı tarafından iki yıl süre ile görev yapmak üzere bir başkan seçilir. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilir, bu üyeler 70 yaşına kadar görev yapabilirler.³¹⁷

Bunun yanı sıra Devlet Denetleme Kurulu gerekli gördüğü durumlarda ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman personel çalıştırabilir, kamu kurumlarından personel yardımı isteyebilir. Devlet Denetleme Kurulu yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeler

⁽³¹⁴⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.8.

⁽³¹⁵⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.24.

⁽³¹⁶⁾ Mehmet Akif Özer, a.g.m. s.381-382.

⁽³¹⁷⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.9-15.

sırasında gerek göreceği müfettiş araştırmacı ve diğer uzman personeli kurul başkanı aracılığı ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne bildirir. Genel Sekreterliğin istemi üzerine kamu kurumları, kurulun gereksinimi için gerekli personeli kurul başkanlığı buyruğuna geçici olarak göndermek ve çalışmalarında gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdür.³¹⁸Sözleşmeli personelin nitelikleri ve çalışma koşulları standart sözleşmelerde gösterilir. Standart sözleşmelere ilişkin esaslar, kurulun önerisi üzerine genel sekreterlikçe belirlenir.

Kurul buyruğuna geçici olarak görevlendirilen müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personelin kendi kurumlarındaki aylık, yan ödeme ve diğer sosyal hakları kurumlarınca ödenmeye devam edilir.

Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin ücretleri, devlet memurları yasasına göre en yüksek devlet memuruna yapılan ek gösterge dahil aylık ve diğer ödemeler toplamını geçmemek koşuluyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince saptanır. Kurul üyelerinin kamu görevlisi olmaları durumunda bunlar, kurumlarından bu süreler için maaşsız izinli sayılırlar.

Kurul Başkanlığının ve kurul üyeliğinin boşalması durumunda yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilirler.

Kurulun yönetsel hizmetleri, kurul sekreterliğince yürütülür. Sekreterliği oluşturacak hizmet birimlerinin neler olacağı, çalışacak personel sayısı ve bunların görev, yetki ve sorumluluklarıyla, çalışma düzeni genel sekreterin de görüşü alınarak kurul başkanlığınca düzenlenecek yönergede belirlenir. Kurul sekreterleri ve sekreterlik personeli genel sekreterce atanır.³¹⁹

Devlet Denetleme Kurulu'nun örgüt yapısı EK-2'de gösterilmektedir.

II.5.1.4. Kurul Başkanının Görevleri

Kurul başkanı aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir;

⁽³¹⁸⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.10.

⁽³¹⁹⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.25.

- a. Kurula başkanlık etmek ve kurulun diğer makam ve kurumlarla olan ilişkilerinde kurulu temsil etmek,
- b. Kurulun toplantı gündemini hazırlamak ve hazırlanan gündemi, kurul üyelerine yazılı olarak bildirmek,
- c. Devlet Denetleme Kurulu sekreterliği personeli ile görevlendirilecek sözleşmeli uzman personelin atamasını Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne önermek,
- d. Kurulun yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemelerden sonra hazırladığı raporu Cumhurbaşkanlığı'nın onayına sunmak,
- e. Kurulun bir yıllık çalışmalarını gösteren ve içeren Devlet Denetleme Kurulu Yıllık Raporunu bunun yanı sıra çalışma sonuçlarından kurulca uyulması uygun görülenlerini yayınlamak,
- f. Resmi yazışma ve haberleşmeyi yürütmek,
- g. Rapor formu ile kurul karar metinlerine ilişkin formları hazırlamak ve geliştirmek,
- h. Sekreterliğin görevlerini ve çalışma düzenini gösterir yönergeyi hazırlamak ve uygulamasını gözetmek ve denetlemek,
- i. Kurulun çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürütmesini sağlamak,
- j. Kurul başkanlığı ile ilgili diğer işleri yapmak.³²⁰

II.5.1.5. Kurul Üyelerinin Görevleri

- a) Kurulun görüşme ve toplantılarına katılmak,
- b) Kurul tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek,
- c) Görevlendirdiği inceleme, araştırma ve denetlemelerde; beraberinde bulunan yada hizmetlerinden yararlandığı sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanların yapacağı işleri

⁽³²⁰⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.28-29.

belirlemek, bunlar arasında koordinasyon sağlamak ve faaliyetlerini kontrol etmek,

d) Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak konusunda kurul başkanına yardımcı olmak.³²¹

II.5.1.6. Sözleşmeli, Uzman Personel İle Geçici Olarak Görevlendirilecek

Müfettiş, Araştırmacı Ve Uzmanların Görevleri

Kendilerine verilecek inceleme, araştırma, denetleme konusunda gerekli bilgi ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamak, İstendiğinde, inceledikleri konulara ilişkin raporların kurulda yapılacak görüşmelerinde görüşlerini bildirmek,

İstendiğinde uzmanlık alanlarına giren inceleme, araştırma ve denetlemelerin raportörlüğünü yapmak.

Kurul başkan ve üyeleri, kurulun faaliyet ve çalışmalarından dolayı Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar.³²²

II.5.1.7 Devlet Denetleme Kurulunun Çalışma Düzeni

a) Kurulun Toplanması

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın onayladığı 5 Kasım 1981 tarihli yönetmelikle kendisine verilen görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Kurul; inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyenin sorumluluğu altında yürütür. Gereken durumlarda ve konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır, inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurar.

Kurul, üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği durumunda başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır.

⁽³²¹⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı,s.29-30.

⁽³²²⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.25.

Çekimsiz oy kullanılmaz.³²³ Kurul başkanının herhangi bir nedenle toplantıda bulunmaması durumunda en yaşlı üye kurul başkanlığı görevini yerine getirir ve başkanlığa vekalet eder.³²⁴

b) Kurulun Harekete Geçmesi

Yönetimin genel anlamda denetimi söz konusu olduğunda, denetim dizgesini harekete geçiren üç olgunun var olduğu öne sürülmüştür. Bunlar; yönetimin kendisi, parlamenterler ve yurttaşlar ya da bunlar adına hareket eden vekillerdir.

Yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli çalışmasının ve geliştirilmesinin sağlanmasıyla görevli olan Devlet Denetleme Kurulunu, bu sayılanlardan hiç birisi, harekete geçiremez. Ayrıca, kurulun, kendiliğinden harekete geçme yetkisi de bulunmamaktadır.

Kurulun görevlerini yerine getirebilmesi, işleyebilmesi için öncelikle ve kesinlikle, işlevsel ve örgütsel bakımdan bağlı olduğu Cumhurbaşkanı'nın isteği ve talimatının olması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın harekete geçirici istemi olmaksızın, kurulun kendiliğinden araştırma, inceleme ve denetleme işlevlerini yerine getirmesi olanaklı değildir.³²⁵

Cumhurbaşkanı, kendisine yapılan başvuru üzerine ya da kendisinin gözlemleri sonucu araştırma, inceleme ya da denetlemeyi gerektirecek bir olguyu saptarsa ve bu olgu Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı içindeki bir örgütle ilgiliyse olayı, söz konusu kurumu, makamı araştırma, inceleme ve denetleme işlevlerinden hangisinin uygulanması gerektiğini de belirterek bir yazıyla kurula bildirir ve kurulu harekete geçirir.

Cumhurbaşkanı'nın bu istemi kurulun o olay üzerine gidebilmesi için zorunlu bir ön koşul olmaktadır. Başka bir deyişle, kurul ancak bu biçimde harekete geçebilmektedir.³²⁶

⁽³²³⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.31.

⁽³²⁴⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.35.

⁽³²⁵⁾ Bilal Eryılmaz, a.g.e. s.315.

⁽³²⁶⁾ Ali Kaya, s.134.

c) Kurulun Toplantıları

Kurul; kurul başkanının çağrısı üzerine ya da kurulun alacağı karar ile belirlenen gün ve saatlerde üye sayısının çoğunluğu ile toplanır.

Kurulun yaptığı araştırma, inceleme ve denetim sonucunda alacağı karar, üyelerin çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği söz konusu olduğunda başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Bu durumda, başkanın oyu iki oy sayılmaktadır. Yine yukarıda belirtildiği gibi, kurul toplantılarında çekimser oy kullanılamamaktadır.

Kurulda görüşmeler gizli yapılır. Görüşmeler sırasında; kurul başkanı, üyeler ve kurulca görüşlerini bildirmeleri ya da belli dosyaların raportörlüğü yapmaları istenen sözleşmeli ya da uzman personel ile geçici olarak görevlendirilen müfettiş, araştırmacı ve uzmanlar dışında kimse bulunamaz.

Devlet Denetleme Kurulunda yapılan görüşmeler belge üzerinde yapılır. Yukarıda anılan kişiler dışında başka bir görevlinin görüşmelere katılması söz konusu olamaz.

d) Kurulun Çalışma Biçimi

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçen kurul, kurul başkanı tarafından toplantıya çağırılır. Konunun niteliğine göre inceleme, araştırma ve denetleme çalışmalarından hangisine başvuracağına karar verir. Bu karar, Cumhurbaşkanı'nın istemi doğrultusunda alınır. Çünkü, mevzuata bakıldığında kurul başkanı bu konuda yetkili gözükmemektedir. Cumhurbaşkanı hangi doğrultuda bir çalışma yapılmasını istemişse, kurul o yönde çalışma yapabilmektedir. Buraya kadar olan açıklamalardan sonra kurulun çalışma biçimini üçe ayırıp şu başlıklar altında inceleyebiliriz.³²⁷

⁽³²⁷⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.31.

1) İnceleme

Devlet Denetleme Kurulunun çalışma türü olarak inceleme; belirli bir konu ya da sorunun saptanması ve durumun belirlenmesi biçiminde tanımlanmıştır.³²⁸

Cumhurbaşkanı, aydınlanma gereği duyduğu herhangi bir konuya ilişkin kuruldan bu konu, çalışma ya da işlemi incelemek suretiyle kendisine bilgi verilmesini isteyebilmektedir. Kurulun yapmış olduğu inceleme sonucunda belirlenen durum ya da saptanan konu bir rapor halinde Cumhurbaşkanı'na sunulmakta, Cumhurbaşkanı da kurulun bu çalışmasıyla bilgilendirilmiş olmaktadır.

2) Araştırma

Devlet Denetleme Kurulunun, bir başka çalışma biçimi de araştırmadır. Araştırma; yasanın kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda örgüt, personel, bütçeleme, yatırım izlenceleri, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve usullerin; yerindelik, karlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesi biçiminde tanımlanmıştır.³²⁹

Görüldüğü gibi Devlet Denetleme Kurulu, sorunun ya da durumun varlığını saptama ve belirleme ile yetinmemekte, belirlenen konunun birtakım ölçülere uygun olup olmadığını araştırmakta, daha sonra değerlendirmelere gitmekte, çözüm yolları önermektedir. Anlaşılacağı gibi araştırma çalışması için inceleme bir ön koşuldur. İnceleme ile saptanan durum karşısında kurul, birtakım önerilerde bulunarak ve değerlendirmeler yaparak araştırma çalışmasını tamamlamaktadır.³³⁰

3) Denetleme

Devlet Denetleme Kurulunun son çalışma biçimi denetlemedir. Denetleme ile yasaların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri

⁽³²⁸⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.21.

⁽³²⁹⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.22.

⁽³³⁰⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.21.

mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerinin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve yöntemler yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve yönetsel, hukuksal ve mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanması biçiminde tanımlanmıştır.³³¹

Görüleceği gibi Devlet Denetleme Kurulunca yürütülen denetlemelerde, denetim alanı içindeki kurum, makam ya da görevlilerinin eylem ve işlemlerinin mevzuata ve hukuka uygun olup olmadığının denetimiyle yetinilmemekte; ayrıca eylem ve işlemlerin, hizmetlerin, kabul edilen ve uygulanmakta olan yönetsel politikalara uygunluğu da denetlenmektedir.

İnceleme, araştırma ve denetlemeler sırasında suç sayılan herhangi bir eylem ve işlemle karşılaşıldığında, durum bir tutanakla saptanmaktadır. Durumu saptayan rapor, konuya ilişkin gereken yasal süreç başlatılmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından Başbakanlığa ya da ilgili örgüte gönderilmektedir.

e) Beyanat Verme Yasağı ve Bilgi Saklama Yükümlülüğü

2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Yasada yer almayan, ancak, bu yasaya dayanılarak Cumhurbaşkanınca çıkartılan 5 Kasım 1981 tarih ve 17299 Sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmeliğin 5. Maddesi hükmü gereğince; Kurul Başkan ve üyeleri, sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanlar yaptıkları ve yapacakları inceleme, araştırma ve denetlemelere ilişkin hiç kimseye sözlü ya da yazılı açıklama yapamaz ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile Kurul ya da Komisyon Başkanı dışında hiç kimseye açıklamalarda bulunamazlar.³³²

Aynı yönetmeliğin 6. maddesine göre ise, Kurul Başkan ve üyeleri, sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanlar,

⁽³³¹⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.22.

⁽³³²⁾Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.23

yaptıkları inceleme, araştırma ve denetlemeler nedeniyle aldıkları belge, suret, fotokopi ve dosyanın ekini oluşturacak öteki belgeler ile yazılı bilgileri saklamak ve başkalarının eline geçmemesini sağlayacak önlemleri almakla yükümlüdürler.³³³

Yönetmeliğin bu hükümleri, yönetimde açıklık ilkesiyle uyuşup uyuşmadığı açılarından çeşitli düzlemlerde tartışma konusu yapılmaktadır.

Yönetimin gücünü kullanarak kamu makamlarının üstün yetkesinin hukuka bağlanması ve bu sınırlamayla yönetsel denetime etkinlik kazandırılmak istenmesi her zaman başarılı ve önleyici olamamaktadır. Bu sınırlama kimi durumlarda kamu görevlilerini hukuka aykırı tutum ve davranışlara özendirici rol bile oynayabilmektedir.³³⁴ Biçiminde yöneltile eleştirilere neden olmaktadır.

Tek yanlı işlemlerle kendisini gösteren yönetim gücünü kullanmanın hukuka bağlanmasını gerçekleştirmek için, yönetsel işlem aşamasında birtakım düzeneklerin geliştirilmesinde yarar hatta zorunluluk vardır. Hukuka bağlı devlet ilkesi sonucunda beliren Yönetimde Açıklık İlkesinin temeli, yönetim gücünün tek yanlı karar alma sürecinde kapalılığın aralanması ve çeşitli ölçülerde açıklığa gidilerek yönetsel işlem yapılmasının saydamlığa kavuşturulması düşüncesine dayanmaktadır. Ancak bu biçimde, yönetimin tek yanlı işlem yürütme gücü, kamuoyu değerlendirmesiyle dengelenirken, kamu orunları hem daha sağlıklı karar alma ortam ve olanağına sahip olabilmekte hem de yönetsel işlemin yapılış sürecini görebilen ve izleyebilen bireylerin, yönetime olan güvenleri artmaktadır. Kapalı karar alma süreçlerinin yol açtığı kimi sayrılıklar, soru işaretleri, kuşkular, söylentiler ve olumsuzluklar azalmakta ya da önemli ölçüde ortadan kalkmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu'nca düzenlenmiş olan raporların ilgililere ve kamuoyuna açıklanmadığı bilinmektedir. Bu tutum yönetimde açıklık ilkesiyle

⁽³³³⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.24

⁽³³⁴⁾ Sait Güran, Yönetimde Açıklık, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Yıl:3,Sayı:1-3, İstanbul, 1982, s.102.

bağdaşmamaktadır. Oysa, Ombudsman tipi denetimin yaygın olduğu çağdaş demokrasilerde, yönetsel denetim organlarınca düzenlenmiş olan raporlar kamuoyuna açıklanmaktadır.

f) Devlet Denetleme Kurulu Raporları

1) Raporun Hazırlanışı

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın görevlendirmesi üzerine harekete geçerek, görev alanı içindeki örgütlerde inceleme, araştırma ve denetleme yapmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu, kurul ya da komisyon halinde çalışarak, bu arada gerektiğinde uzman ve geçici personel kullanarak, denetim konusunu içeren bir rapor düzenlemektedir. Yönetmeliğin 18. maddesi uyarınca, üzerinde inceleme ya da denetleme yapılan kuruluş görevlileri; Devlet Denetleme Kurulu uzman ya da üyelerince düzenlenen rapora ışık tutacak her türlü belge ve bilgiyi sağlamakla ve çalışmayı yürüten görevlilere gereken yardımı yapmakla yükümlüdürler.

İnceleme, araştırma ve denetlemelerin sonunda sorumlu üye ya da komisyonca iki örnek halinde bir rapor düzenlenir. Bu rapor, inceleme ya da denetlemeyi yürüten sorumlu üye ya da komisyon tarafından kurula sunulur.³³⁵

Raporda yer alan konular, bilgi ve belgelere dayanılarak oluşturulmaktadır. Çalışmaların büyük bir çoğunluğu dosya ve belge üzerinden yapılmakta ise de, konuyu aydınlatma açısından ilgililere de başvurulup onlardan görüş ve çalışmalara ilişkin bilgiler alınmaktadır. Raporda yer alan bilgi ve düşüncelerin dayanağını oluşturan belgeler, bir dizi pusulasına bağlanarak düzenlenen rapora eklenmektedir.

Belirtilen bu yöntem ve esaslar çerçevesinde hazırlanan raporlar çalışmayı yürüten komisyon ya da sorumlu üye tarafından Devlet Denetleme Kurulu Başkanı'na iletilir. Başkan, kendisine sunulan raporu, yeteri kadar çoğaltarak kurul üyelerine ve öteki ilgililere vererek, toplantı tarihine kadar önceden incelemelerini sağlar.³³⁶

⁽³³⁵⁾ Cevdet Atay, a.g.e. s.125.

⁽³³⁶⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.33.

Rapor üzerinde gerekli incelemeleri yapmış olan üyeler, belirlenen tarihteki toplantıya gelirler. Kurul, görüşme yöntemini kendisi belirler. Görüşülen rapor, son biçimi verilerek oylanır ve Kurul kararı ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulur.

Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan rapor ve kurul kararı, Kurul başkanlığınca gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderilir. Kurul kararları gerekçeli olarak yazılır ve toplantıya katılan Başkan ve üyelerce imzalanır. Toplantılarda karşı oy kullananlar, görüşlerini, kararın altına yazarak imzalayacakları karşı oy yazısında açıklarlar.³³⁷

2) Raporun Hukuksal Niteliği

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme çalışmalarını yerine getiren kurul, yukarıda belirtilen yöntem ve ilkeleri izleyerek düzenlediği, karara bağladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunar.

Daha önce de belirtildiği gibi; kurulun, Cumhurbaşkanlığı ile olan ilişkisi örgütü içerisinde yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği aracılığıyla yürütülmektedir. Bu nedenle; düzenlenen raporlar, Genel Sekreterlik aracılığı ile Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından incelenen ve onaylanan raporlar da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği aracılığı ile ilgili kurumlara ve Başbakanlığa iletilmektedir. Ayrıca, raporlara ilişkin yürütülen işlemler, Genel Sekreterlik tarafından izlenmektedir.

Bütünüyle görüş niteliğinde olan kurul raporları kendiliğinden yasal ve siyasi sonuç doğurucu nitelikte değildir.³³⁸

Kurulun yaptığı çalışma türünün, görüş bildirme niteliğindeki raporun içeriğini etkilememesi doğal karşılanmalıdır. Çünkü, belli bir konunun incelenmesi amacıyla yapılan denetim sonucunda düzenlenen rapor, konuyu aydınlatmakta, sorunu saptamakta durumu

⁽³³⁷⁾ Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı, s.33.

⁽³³⁸⁾ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 1983, s.29.

belirginleştirmektedir. İçeriğiyle saptadığı durumlara göre rapor; ya bir sonraki çalışmayı zorunlu kılacak ya da herhangi bir sorun saptanmamışsa o konu aydınlatılmış kabul edilecek ve çalışmalar sona erdirilecektir.

İnceleme sonucunda düzenlenen rapora dayanılarak, herhangi bir işlem yapılması istenmeyecektir. Çünkü rapor, birtakım olguların, konumların varlığı ya da yokluğunu ortaya koymaktan öte bir anlam taşımamaktadır.

Yapılan bir araştırma sonunda ise: durum öncekilerden farklıdır. Çünkü, araştırma sırasında kurul, karlılık, verimlilik, etkinlik gibi aslında siyasi organ tarafından belirlenen ölçülere göre görev alanı içindeki örgüt ve makamları ve bunların yaptığı çalışmaları değerlendirmekte, çözüm yolları aramakta ve öneriler ileri sürmektedir. Araştırma raporları sorunun varlığı, durumun saptanması ile yetinmemekte, sorunlara çözüm önerilerini de getirmektedir. Böylelikle, bu tür raporlar, ilgilileri, raporda önerilen çözüm yolları doğrultusunda kararlar almaya yöneltmektedir. Bu nedenle ilgililerin, araştırma raporundaki değerlendirmeler karşısında kayıtsız kalmadıkları söylenebilir.³³⁹

Yapılan denetim sonucunda ise; denetim alanı içindeki kamu görevlileri ve kuruluşların yönetsel, hukuksal ve mali bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığı saptanmaktadır. Denetim, araştırma ve incelemeden farklı bir çalışmadır. Kurul bu çalışmada, kamu kuruluşunun ya da kamu görevlisinin eylem ve işlemlerinin hukuka ve mevzuata uygunluğunu denetlemekle kalmamakta, aynı zamanda hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve yöntemler yönünden etkinlikle yürütüp yürütülmediğinin de denetimi ile ilgilenmektedir. Yönetsel olsun ya da olmasın, görev alanı içindeki örgüt ve görevlilerce yürütülen eylem ve işlemlerin “yerindeliğini” denetlemekte ve herhangi bir aykırılık saptadığında bunu düzenlediği raporda belirtmektedir. Bu aykırılıkları

⁽³³⁹⁾ Ali Kaya, a.g.e.,s.112.

içeren raporlar yalnızca durumun saptanması ile kalmamakta, “bir sorumluluğun varlığını” da ortaya çıkarmaktadır, fakat kendisi doğrudan bir hukuki sonuç yaratmamaktadır.³⁴⁰

Bu üç tür çalışma sonunda düzenlenen üç değişik içerik ve biçimdeki raporların kendiliğinden herhangi bir hukuksal sonuç doğurabilmesi olanaklı değildir. Ancak raporlar, Cumhurbaşkanı'nın onayından geçtikten, böylece Cumhurbaşkanı'nın istenci eklendikten sonra hükümeti, ilgili kurumları ya da görevlileri bağlayıcı bir nitelik kazanabilmektedir. Çünkü, Anayasa ile düzenlenmiş, üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan, yansız ve kendi alanlarında uzmanlaşmış kişilerden oluşan, devletin iç ve dış denetimindeki en yüksek organ görünümünde olan bu kurulun hazırlamış olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın onayından geçirilen raporlar, gereği yapılmak üzere Başbakanlığa gönderilmektedir. Kurulca düzenlenen raporlar bu aşamalardan geçtikten sonra hukuksal sonuç doğurabilmektedir.

Başbakanlığa ve ilgili kuruma gönderilen kararlar, ilgililer tarafından güçlü gerçeklerle çürütülmedikçe,uyulması gerekli fakat zorunlu olmayan türde kararlar³⁴¹ olarak düşünülmelidir.

Cumhurbaşkanı'nın istenci rapora eklendikten sonra, raporların gereğinin yerine getirilmesinden öncelikle Başbakan sorumlu olmaktadır. Bu aşamada sorun, Devlet Denetleme Kurulu raporlarının bağlayıcı olmayıp, Cumhurbaşkanı'nın tasarruflarının hükümet ve yönetim yönünden değerlendirilmesi,nitelendirilmesi sorununa dönüşecektir. Daha çok, Devlet Denetleme Kurulunun denetimleri sonucunda hazırlanmış olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın istencinin de eklenmiş olduğu raporlarda, belirlenen ölçülere uygun olmayan, bir noksanlık, bir aksaklık ya da bir usulsüzlük saptanmışsa ya da durdurulması isteği karşısında bir Başbakan ya da bir kamu görevlisinin sessiz ve ilgisiz kalabileceği

⁽³⁴⁰⁾ Ali Kaya, a.g.e. s.113.

⁽³⁴¹⁾ Selçuk Soybay,Devlet Denetleme Kurulu,İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bil.Enst, Kamu Yönetimi Bölümü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1984,s.57.

düşünülemez. Devlet Denetleme Kurulu çalışmalarını sürdürdükçe, böyle bir yönetsel gelenekte zamanla yerleşebilecektir.³⁴²

1982 Anayasası ile yeni bir konum ve işlev kazanan Cumhurbaşkanı'nın anayasa ile öngörülen yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme konusundaki en önemli aracı, Devlet Denetleme Kurulu olmuştur. Çünkü Cumhurbaşkanı, bu kurul sayesinde kamu yönetimini denetim altında tutabilmekte, sorunları saptayabilmekte, ilgili konulara ilişkin bilgi sahibi olabilmekte ve belirli ölçüde yönetimi yönlendirme olanağı bulabilmektedir. Bu tutum dolayısıyla yönetim konusunda halktan gelebilecek yakınmaların, parlamentodan çok Cumhurbaşkanlığı'na yönelmesi, o makamın yüzyıllardan beri süregelen ve geleneklere de uygun olan “topluma babalık etme” özelliğini gitgide daha çok kazanmasına yol açmaktadır.³⁴³

II.5.2.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı

II.5.2.1.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Anayasal Kaynakları

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim yetkisi, 1982 Anayasasının 98, 99 ve 100. Maddelerinde düzenlenmiştir.

Anayasa, kamu gelir ve giderleri ile mallarının ve kamu kuruluşları ile ortaklıklarının denetiminde iki ayrı yöntem belirlemiştir. Anayasanın 160.maddesi, isim de belirterek Sayıştay'ı genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli kılmıştır.

Anayasanın belirlediği ikinci denetim yöntemi, 165. maddede yer almıştır. Anayasanın 165. maddesi aynen “...Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet

⁽³⁴²⁾ Ali Kaya, a.g.e.s.114.

⁽³⁴³⁾ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi (7.Bası), İstanbul, 1987, s.328.

Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir...”³⁴⁴ hükmünü içermektedir. Böylece Anayasa, genel ve katma bütçeli kuruluşlar dışında. 165. madde kapsamına giren iktisadi devlet teşebbüsleri başta olmak üzere, özel yasalarla kurulmuş çeşitli kuruluşların da Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce denetlenmesini ayrı koşul ve yöntemlere bağlamış olmaktadır.

Anayasanın 165. maddesine dayanılarak 3346 sayılı yasa çıkartılmıştır. Bu yasada; Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kendi üyeleri arasından seçerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu’nu oluşturacağı ve bu komisyon tarafından yürütülecek denetimde, ilgili kuruluşlara ilişkin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından hazırlanacak raporların ele alınacağı hükmü yer almıştır.

Böylece Anayasanın 165. maddesi, hem Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki 3346 sayılı yasaya ve hem de bu yasa hükümleri gereği olarak, isim belirtmeden Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine Anayasal kaynak oluşturmaktadır.

II.5.2.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetimini Düzenleyen Yasalar

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülen denetimin esasları, konuları ve kapsamı , genel olarak iki ayrı yasa hükmünde kararname ve bir yasa ile düzenlenmiştir.

Bunlardan Yüksek Denetleme Kurulunun özel yasası olan 24.06.1983 Tarih ve 72 sayılı yasa hükmünde kararname, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun kuruluş amacını, görev ve yetkilerini, örgüt yapısını, denetleme esaslarını, rapor biçimlerini ve mali hükümleri kapsamaktadır³⁴⁵.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkındaki 08.06.1984 Tarih ve 233 sayılı yasa hükmünde kararnamenin “Denetleme” başlıklı 5. bölümünde; teşebbüs, müessese ve bağlı

⁽³⁴⁴⁾ A.Şeref Gözübüyük, T.C. 1982 Anayasası, s.152

⁽³⁴⁵⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 1-24-31

ortaklıkların Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun mali, yönetsel ve uygulamalı yönden sürekli denetimine tabi oldukları hükmüne yer verilmiştir³⁴⁶.

02.04.1987 Tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Yasanın 2. maddesinde "... Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber, kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup, galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ile İller Bankası'nın ..." Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetleneceği hükmü yer almıştır. Yüksek Denetleme Kurulu, yasada belirtilen nitelikleri taşıyan kuruluşları her yıl sürekli olarak denetlemekte, hazırladığı raporları Başbakanlık kanalıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Başkanlığı'na sunmaktadır³⁴⁷.

Yine 3346 sayılı yasada Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Raporları'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nda ve bu komisyonca görevlendirilecek alt komisyonlarda inceleneceği , Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yetkililerinin bu komisyonlarda hazır bulunacakları ve gerekirse dinlenecekleri hükümlerine yer verilmiştir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, denetimlerini yukarıda belirtilen yasalara dayanarak sürdürmektedir.

⁽³⁴⁶⁾ 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 39

⁽³⁴⁷⁾ 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların T.B.M.M.'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Madde 2-7

II.5.2.3. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Örgüt Yapısı

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu , Kurul Başkanı, Üyeler Kurulu, Denetim ve İnceleme Grupları, Genel Sekreterlik ve ona bağlı birimler ve Hukuk Danışmanlığı gibi organlardan oluşmaktadır.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun örgüt şeması EK-3'de gösterilmiştir.

a) Kurul Başkanı

Kurul Başkanı , Başbakan, Başbakan Yardımcısı ya da ilgili Devlet Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Kurul Başkanı olabilmek için en az, hukuk, iktisat , idare , maliye ya da teknik alanların herhangi birisinde lisans derecesine sahip olmak , kamu görevlerinde en az yirmi yıl başarıyla çalışmak, yirmi yılın en az üç yılını kurul üyesi ya da üst düzey yönetici olarak geçirmiş bulunmak koşulları aranmaktadır.

Denetleme Kurulu'nu yöneten ve temsil eden Kurul Başkanı'dır. Kurul Başkanı'nın görevleri şunlardır:

- a) Üyeler Kurulu'na Başkanlık etmek.
- b) Üyeler Kurulu'nda alınan kararları uygulamak
- c) Üyeler ve denetçiler arasında iş bölümü yapmak ve denetim gruplarını belirlemek
- d) Grupların çalışma programlarını onaylamak
- e) Bütçe, kesin hesap ve kadroları hazırlamak
- f) Kurul Raporlarını Başbakanlığa sunmak³⁴⁸.

Kurul Başkanı ayrıca, her takvim yılı başında, kurul üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirmektedir. Kurul Başkan Vekili, Kurul Başkanı'nın izinli, görevli ve özürlü olması durumunda kendiliğinden başkana vekalet etmektedir.³⁴⁹

⁽³⁴⁸⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 6

⁽³⁴⁹⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 7

b) Üyeler Kurulu

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun en yüksek karar organı olan Üyeler

Kurulu on sekiz üyeden oluşmaktadır.

Üyeler Kurulu'nda görev alabilmek için yönetim, iktisat, maliye, hukuk ve teknik alanlarda lisans öğrenimi yapmış olmak, kamu görevlerinde en az yirmi yıl başarı ile çalışmış bulunmak ve yirmi yıllık hizmetin en az üç yılını baş denetçi ya da üst düzey yönetici olarak geçirmiş bulunmak gerekmektedir.

Üyeler Kurulunun yarısı Başbakan, Başbakan yardımcısı ya da ilgili Devlet Bakanı'nın önerisi üzerine; diğer yarısı üyeler kurulunca, Baş Denetçiler arasından, her boş üyelik için önerilen iki adaydan birinin seçilmesiyle belirlenir ve Bakanlar Kurulunca atanırlar.

Üyeler kurulunun yasa ile belirlenen görevleri şunlardır:

- a) Denetim yöntemini saptamak
- b) Gruplarca hazırlanan denetim raporlarını incelemek ve son şeklini vermek
- c) Yönetmelik ve Denetleme kılavuzu tasarılarını kabul etmek.
- d) Bütçe, kadro ve kesin hesap sonuçlarını inceleyerek karara bağlamak
- e) Başkan ve üyelerin önerilerini görüşüp karara bağlamak
- f) 72 sayılı KHK ile verilen öteki görevleri yapmak
- g) Denetim ve inceleme grubuna başkanlık etmek, denetim ekipleri oluşturmak, çalışma programları hazırlamak, grup raporlarını kurul başkanlığına vermek
- h) Yönetmenlik ve Kurul Başkanınca verilen diğer işleri yapmak ³⁵⁰

⁽³⁵⁰⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 10-11.

c)Denetim ve İnceleme Grupları

Denetim ve inceleme grupları, bir üyenin başkanlığında yeteri kadar baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılardan oluşur. Denetim ve inceleme gruplarının görevi, yıllık çalışma izlencelerine göre, kuruluşların denetimlerini yapmak ve raporlarını hazırlamaktır.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nda:

- 1) Bankacılık
- 2) Dokuma ve Giyim Sanayi 1
- 3) Dokuma ve Giyim Sanayi 2
- 4) Enerji (Elektrik)
- 5) Enerji (Kömür)
- 6) Tarım ve Gıda Sanayi 1
- 7) Kimya ve Kağıt Sanayi
- 8) Etibank ve KİT
- 9) Ağır Sanayi
- 10) Demir ve Çelik Sanayi
- 11) Petrol Sanayi
- 12) Sosyal Güvenlik Kuruluşları
- 13) Ticaret
- 14) Tarım ve Gıda Sanayi 2
- 15) Toprak Sanayi
- 16) Turizm, Fonlar ve ORÜS
- 17) Ulaştırma 1
- 18) Ulaştırma 2

Adları altında çalışmalarını sürdüren on sekiz denetim ve inceleme grubu vardır.

Her denetim ve inceleme grubunun denetleyeceği kurum ve kuruluşların listesi, yıllık iş izlencelerinde gösterilmektedir³⁵¹.

d) Denetçiler:

1. Baş Denetçiler:

Baş Denetçiler, kurulda en az üç yıl denetçilik yapmış ve birinci dereceden aylık almaya hak kazanmış olanlar ile; ayrıca, Kurulun Personel Yönetmeliğinde belirtilen niteliklere sahip birinci dereceden aylık almaya hak kazanmış, en az on yıllık mesleki deneyimi bulunanlar arasından, üyeler kurulunca önerilmekte, Başbakan, Başbakan Yardımcısı ya da ilgili Devlet Bakanı tarafından atanmaktadır.

Baş Denetçiler, Denetim grubu içinde çalışma programıyla verilen konularda denetim ve incelemeler yapmak, raporlar hazırlamak, Üyeler Kurulunda açıklamalarda bulunmak, Kurul Başkanı ve Grup Başkanının verdiği işleri yapmakla görevlidirler³⁵².

2. Denetçiler:

Denetçiler, hukuk, kamu yönetimi, maliye, iktisat, ticaret, işletme alanında eğitim veren dört yıllık fakültelerden birini bitirmiş olan, kamu iktisadi teşebbüslerinde genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı görevlerini en az bir yıl, daire başkanlığı, daire başkan yardımcılığı, teftiş kurulu başkanlığı, müesseselerde müessese müdürlüğü, kamu bankalarında birinci sınıf şube müdürlüğü görevlerini en az iki yıl başarı ile yapmış ve en az on yıl kamu hizmeti bulunan; lisans üstü öğrenim yapmış mühendis, yüksek mühendis ve uzman veteriner hekimlerden meslekleriyle ilgili kamu hizmetlerinde en az on yıl çalışmış olan; ayrıca, en az üç yıl denetçi yardımcılığı yapan ve yapılan yeterlilik sınavını başaranlar arasından Üyeler Kurulunca önerilmekte, Başbakan, Başbakan Yardımcısı ya da ilgili Devlet Bakanı tarafından atanmaktadırlar.

⁽³⁵¹⁾ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, s.16.

⁽³⁵²⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 13-14.

Yasa ile denetçilere; denetim grubu içinde çalışma izlenceleriyle verilen konularda denetim ve incelemeler yapmak, raporlar hazırlamak, üyeler kururlunda açıklamalarda bulunmak, Kurul Başkanı ve Grup Başkanı'nın verdiği işleri yapmak gibi görevler verilmiştir³⁵³.

3. Denetçi Yardımcıları:

Denetçi Yardımcılığı görevine, denetçilerde aranan öğrenim koşullarını taşıyan, otuz yaşını geçmemiş ve açılan yarışma sınavını kazanmış olanlar, Kurul Başkanı tarafından atanmaktadırlar.

Denetçi Yardımcıları, Grup Başkanı, Baş Denetçi ya da denetçinin yönetim ve gözetimi altında çalışma izlencesi gereğince istenen inceleme ve araştırmaları; ayrıca Kurul Başkanı ya da Grup Başkanı tarafından verilecek diğer işleri yapmakla görevlidirler³⁵⁴.

e) Genel Sekreterlik ve Hukuk Danışmanlığı

1. Genel Sekreter

İdari şubelerin yönetiminden sorumlu olan genel sekreter, Kurul Başkanı'na bağlı olarak çalışmaktadır. Kurul Başkanı, Baş Denetçi ya da denetçiler arasından uygun gördüğü bir kişiyi genel sekreter olarak da atayabilmektedir.

2. İdari Şubeler

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nda, Kurul Bürosu Müdürlüğü, Personel Müdürlüğü, Saymanlık Müdürlüğü, Haberleşme ve Arşiv Müdürlüğü, İdare ve Levazım Müdürlüğü ve Kitaplık Müdürlüğü'nden oluşan altı idari şube bulunmaktadır.

İdari şube müdürleri ve memurlar, genel sekreterin önerisi üzerine Kurul Başkanı tarafından atanmaktadırlar. İdari şubeler genel sekretere bağlı olarak çalışmakta ve büro hizmetleri ile yönetsel görevleri yürütmektedirler.

⁽³⁵³⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 15.

⁽³⁵⁴⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 16-17.

3. Hukuk Danışmanı

En az 10 yıllık deneyimi bulunan avukatlar arasından Kurul Başkanınca atanan Hukuk Danışmanı, Kurul Başkanı'na bağlı olarak görev yapmaktadır. Hukuk Danışmanı, başkanın istediği konularda hukuksal görüş bildirmekte ve Kurul Başkanı'nın görevlendirdiği durumlarda yargı organlarında Yüksek Denetleme Kurulu'nu temsil edebilmektedir³⁵⁵.

II.5.2.4. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetiminin Kapsamı:

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, özel yasası olan 72 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre, Kamu İktisadi teşebbüslerini, özel yasalarında Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi oldukları belirtilen kurumları ve sosyal güvenlik kuruluşlarını sürekli olarak denetlemektedir.

Kurulun denetlediği kuruluşların büyük bölümünü; Sümerbank, T.C. Ziraat Bankası, Karabük Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi, Petrol Ofisi A.Ş. gibi Kamu İktisadi Teşebbüsleri oluşturmaktadır. Türk ekonomisinde KİT'lerin yeri göz önüne alındığında, kurulun denetim kapsamına giren alanın ne denli büyük boyutlu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüsü olmamakla birlikte, özel yasalarında Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenecekleri belirtilen, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi Kurum ve fonlar ile T. C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur gibi sosyal güvenlik kuruluşları da yine Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenmektedir.

Ayrıca, kurulun özel yasası ile denetim kapsamına girmeyen ancak, 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesini düzenleyen yasa kapsamına giren, Maden Tetkik Arama Enstitüsü, İller Bankası, Elektrik İşleri Etüt

⁽³⁵⁵⁾72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 18-19-20

İdaresi gibi kuruluşlar da yine Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu' nun kapsamına girmektedir.

II.5.2.5.Görev ve Yetkileri:

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun görev ve yetkileri, özel yarası olan 72 sayılı ve KİT' ler Hakkındaki 233 Sayılı Yasa gücündeki kararnamelerde yer almıştır. Buna göre kurul, denetimi altındaki kurum ve kuruluşları, iktisadi, mali, idari ve teknik yönden sürekli olarak gözlemek ve denetlemekle görevlidir.

Ayrıca, Yüksek Denetleme Kurulu, 72 sayılı özel yasanın 4. Maddesi uyarınca, Başbakanın görevlendirdiği alanlarda da incelemeler yapmakla yükümlüdür.

Kurul denetçileri, denetimleri altındaki kuruluşların her türlü gizli ve açık belge,defter ve kayıtlarını incelemeye, bunların onaylı örneklerini almaya, görevlilerden ve ilgilerden sözlü ya da yazılı açıklamalar istemeye, işyerlerinde incelemeler yapmaya yetkilidirler.

Denetçiler ayrıca, denetim ve incelemenin gerektirdiği bilgi ve belgeleri, ilgili öteki kuruluşlardan isteme yetkisine de sahiptirler.

II.5.2.6. Denetleme Konuları ve Yöntemleri

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılan denetimin ana amacı, denetlenen kurumun, kuruluş yarasında yer alan amaç ve ilkelere uygun hizmet ve etkinliklerde bulunup, bulunmadığını incelemek ve araştırmaktır.

Denetimlerde, işletme bütçeleri, maliyet, bilanço ve sonuç hesapları incelenmekte, bunların dönem çalışmalarında uygunluğu araştırılmakta, yapılan işlem, üretim ve etkinliklerde, kalkınma plan ve izlencelerine, çağdaş işletmecilik kurallarına uyulup uyulmadığına bakılmaktadır.

İnceleme sonuçları, uygun görüş ve önerilerle birlikte incelenen her kurum için, her yıl ayrı ayrı düzenlenen yıllık denetim raporlarında yer almaktadır³⁵⁶.

II.5.2.7.Raporlar

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, çalışmaları sonunda, “...Yıllık Denetim Raporu...”, “...İvedi Durum Raporu...”, “...Genel Rapor...” ve “...Özel İnceleme Raporu...” adları verilen dört tür rapor düzenlenmektedir. Bu raporlar, denetleme ekiplerince hazırlanmakta ve denetim grubunda tekrar gözden geçirildikten sonra Üyeler Kurulu’na sunulmaktadır. Üyeler kurulu, bu raporları incelemekte, kontrol edip düzeltmekte ve son biçimini vermektedir. Böylece, kurulun ortak ürünü olan rapor başbakanlığa ve ilgili kuruluşlarına sunulmaktadır.

a. Yıllık Denetim Raporu

Yıllık denetim raporu, denetlenen kuruluşların işlem, bilanço ve sonuç hesaplarının aklanmasına ya da aklanmamasına ilişkin, gerekçeli ve karşılaştırmalı saptamaları içeren rapordur.

Bu raporlar, kurulun olağan çalışma düzeni içerisinde, kurul denetimine bağlı kuruluşların bir yıllık çalışmalarının denetlenmesi sonucunda düzenlenmektedir.

Denetçiler incelemelerini, üyeler kurulunca hazırlanmış olan denetleme kılavuzuna göre sürdürmektedirler.

Raporlar, kurulun özel yasası uyarınca çıkartılmış olan “...Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetleme ve İnceleme Raporları Yönetmeliği’ne...” uygun biçimde düzenlenmek zorundadır. Bu raporların, biçim ve içeriğini belirleyen yönetmeliğe göre yıllık denetim raporlarında;

I. Toplu Bakış

⁽³⁵⁶⁾ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetleme ve İnceleme Raporları Yönetmeliği, Madde 5.

II. İdari Bünye

III. Mali Bünye

IV. İşletme Çalışmaları

V. Bilanço

VI. Gelir Tablosu

VII. Ekler³⁵⁷

Başlıkları altında yer alan bölümlerin bulunması gerekmektedir. Ancak denetçiler, denetlenen kuruluşun özeliğine göre, ortaya çıkan ve rapora alınması öngörülen konulara da bütünlüğü bozmayacak biçimde yer verebilmektedirler.

Yıllık Denetim Raporunun “...Toplu Bakış...” bölümünde, denetlenen kuruluş tarafından üretilen mal ve hizmetin dünyadaki önem ve kapsamı, en son istatistik rakamlarla belirtilir. Mal ve hizmetin dünyadaki fiyat ve niteliği ile Türkiye’deki fiyat ve niteliği karşılaştırılır. Gereksinimler, gerçekçi biçimde saptanmaya çalışılırken; üretimdeki genel sorunlara da değinilir. Kuruluşun Türkiye Ekonomisindeki yeri ve gelişimi belirtilir, son beş yıla ilişkin bilgiler çizelgelerle açıklanır, son iki yılın bilgileri kesinlikle rakamlarla ve yüzdelerle karşılaştırılır.

Genel durumun bu biçimde ortaya konmasından sonra, kuruluşun kârlılık, verimlilik, kaynak yaratma ve rasyonellik yönünden ne denli başarıya ulaştığı saptanır. Başarıyı olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen etmenler, denetlenen yıla ilişkin başlıca sorunlar, dar boğazlar ve ağırlık taşıyan önemli konular özetlenir. Denetlenen kuruluşun, kuruluş amacına, kalkınma planlarına, yıllık izlencelere ve yürütme planları ile verilen hedeflere ne ölçüde ulaşabildiği yönünde değerlendirmeler yapılır.

Toplu bakış bölümünün sonunda, dilek ve öneriler ile denetlenen kuruluşun aklanmasını ya da aklanmamasını ortaya koyan kurul görüşüne yer verilir.

⁽³⁵⁷⁾ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetleme ve İnceleme Raporları Yönetmeliği, Madde 14.

Yıllık Denetim Raporunun “...İdari Bünye...” bölümünde kuruluşların yönetsel

yapısı incelenmektedir. Kuruluşun bağlı olduğu ve uyguladığı mevzuat irdelenmektedir.

Kuruluşu düzenleyen yasalarda değişen koşullara uymayan ve çalışmalarını engelleyen

hükümler saptanırsa; bunların değiştirilmesi gerekçeli olarak önerilmektedir. Bu bölümde

ayrıca, kurumun örgüt yapısı, karar, yürütme organları ve servisleri incelenmektedir.

Saptanan olumsuzluklar eleştirilmekte ve yönetsel yapının iyileştirilmesi için

önerilerde bulunmaktadır. Personele ilişkin ayrıntılı bilgiler de, yine bu bölümde yer

almaktadır.

Yıllık Denetim Raporlarının en önemli bölümleri “Mali Bünye” ve “İşletme

Çalışmaları” bölümleridir.

Bu bölümlerde, kuruluşların mali yapıları ve üretime yönelik tüm çalışmalarını en

küçük ayrıntısına kadar incelenmektedir. İncelemeler, özel uzmanlık gerektiren teknik bilgiler

doğrultusunda yapılmaktadır.

Bilanço ve gelir tablosu bölümleri, mali yapı yönünden yapılan denetim

sonucunda yazılmaktadır.

Ekler bölümünde, raporun ana bölümlerinde işlenen konulara ilişkin bilgi ve

belgelere yer verilmektedir.

Yıllık Denetim Raporları, yasayla konulmuş gizlilik derecesi yoksa, “Hizmete

Özel” gizlilik derecesi ile basılmakta ve en geç ertesi yılın ekim ayı sonunda Başbakanlığa

sunulmaktadır. Raporların ilgili birimlere dağıtımını Başbakanlık tarafından yapılmaktadır.

b. İvedi Durum Raporu

İvedi Durum Raporu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nca yapılan

denetlemeler sırasında ortaya çıkan ve incelenmesinde ivedilik bulunan konulara ilişkin

düzenlenen rapordur.

İvedi Durum Raporları, konu, incelemeler ve sonuç bölümlerinden oluşur. İşin gereğine göre, uygulama ve yasal durum, inceleme, öneriler ise sonuç bölümlerinde yer alır. Öteki raporlar gibi İvedi Durum Raporu da Başbakanlığa sunulur ve Başbakanlık tarafından ilgili bakanlığa gönderilir. Rapor gereği, ilgili bakanlık tarafından yerine getirildikten sonra Başbakanlığa bilgi verilir. İvedi Durum Raporu ayrıca, denetlenen kuruma ilişkin düzenlenmiş olan yıllık denetim raporuna eklenir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilir. Böylelikle TBMM'de, denetlenen konu hakkında bilgilendirilmiş olur³⁵⁸.

c. Genel Rapor

Genel Rapor, denetlenen kuruluşların yıllık çalışma sonuçlarını, kesimler itibariyle topluca belirtilen rapordur³⁵⁹.

Genel Raporlarda, kuruluşların Türkiye ekonomisi içindeki yeri, istihdam durumu, mali durum, yatırımlar, işletme çalışmaları, denetlenen kuruluşların genel ve ortak sorunları ve öneriler yer almaktadır. Genel raporlar kesinleştikten sonra Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yayınlanmaktadır. Ülkemizde bu kuruluşlarla ilgili bu denli geniş içerikli ve oylumlu başka bir yayın bulunmamaktadır. Bu özeliğinden dolayı genel raporlar, ekonomi ile ilgili çevrelerde ve üniversitelerde ciddi bir bilimsel veri olarak kullanılmakta, zaman zaman yapılan araştırmalara kaynak oluşturmaktadır.

d. Özel İnceleme Raporu

Özel İnceleme Raporu, olağan denetim izlenceleri dışında Başbakanın istemesi ya da Üyeler Kurulunun istemi üzerine denetim ve inceleme gruplarınca yapılan inceleme sonuçlarını gösteren rapordur³⁶⁰. Özel İnceleme Raporu konu, inceleme ve sonuç bölümlerinden oluşur. Ancak, Başbakanın görevlendirmesi üzerine düzenlenen raporlarda, biçimsel değişiklikler yapılabilmektedir.

⁽³⁵⁸⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 26.

⁽³⁵⁹⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 27.

⁽³⁶⁰⁾ 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK, Madde 28.

II.5.2.8. Raporlarla İlgili İşlemler ve Sonuçları

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından bir yıl önceki çalışmaları denetlenmiş olan kuruluşlara ilişkin olarak düzenlenen yıllık denetim raporları, ekim ayı sonuna kadar Başbakanlığa gönderilir. Raporların ilgili kuruluşlara dağıtımını Başbakanlıkça yapılır.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporları, ilgili bakanlık tarafından denetlenen kuruluşa tebliğ edilir. Kendisine rapor tebliğ edilen kuruluş, raporda yer alan eleştirilere ilişkin yanıtlarını yetkili organlarından geçirmek kaydıyla kırk beş gün içinde ilgili bakanlığa gönderir. Yanıtların bir örneği de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na gönderilir.

Rapor yanıtlarını alan bakanlık bu yanıtlara kendi görüşlerini de ekleyerek hazırladığı yazıyı on beş gün içinde Başbakanlığa sunar. Bu yazının bir örneği de yine Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na gönderilir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında, denetlenen kurumun, kendi teftiş kurulu ya da başka bir teftiş kurulunca incelenmesi istenmişse; bu istek Başbakanlık tarafından ilgili birimlere iletilir ve incelenmesi istenen konulara ilişkin teftiş raporları düzenlenir. Bu raporlar, Başbakanlığa ve Yüksek Denetleme Kurulu'na ulaştırılır. Yüksek Denetleme Kurulu, bu rapora ilişkin görüşlerini ayrıca Başbakanlığa iletir. Başbakanlık, denetim raporları ile bunlara verilen yanıtların birer örneğini Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı'na gönderir.

Başbakanlık, yıllık denetim raporlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Başkanlığı'na sunar. Yıllık denetim raporları verilen yanıtlarla birlikte önce alt komisyonda incelenir.

Alt komisyon incelemeleri sırasında, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçileri, ilgili bakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı

yetkilileri de hazır bulunurlar. Buradaki görüşmeler bir rapor halinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Başkanlığı'na sunulur. Böylelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu gündemine gelen alt komisyon raporunu, Yüksek Denetleme Kurulu raporu ve rapora verilen yanıtlar ile birlikte yeniden inceler. Alt komisyona katılan kuruluşların yetkilileri Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nda da hazır bulunurlar. Görüşmeler sırasında yetkililerin görüşlerine de başvurulmaktadır.

Görüşmeler sonucunda, hesapları ve çalışmaları incelenen kuruluş yönetim kurulunun ibra edilmesine ya da ibra edilmemesine karar verilir. İbra edilmeme kararlarında gerekçe bulunması gerekmektedir.

Komisyon çalışmalarının tamamını kapsayan görüş, karar ve raporlar basılmakta, milletvekillerine dağıtılmakta ve hükümete iletilmektedir. Raporlara, dağıtımını izleyen on beş gün içinde ancak, siyasi parti grupları, en az yirmi milletvekili ya da hükümet tarafından itiraz edilebilmektedir. Bu süre içinde itiraz olmazsa Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu raporu kesinleşmiş olmaktadır.

İtiraz, gerekçeli ve yazılı olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Başkanlığı'na yapılır. İtiraz konusu, itiraz süresinin bitim tarihinden başlamak üzere otuz gün içinde incelenir. Ve bu süre içinde, incelemeyi yapan komisyonun görüşü ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulur.

Meclis Başkanlığı, itiraz konusu raporu öncelikle görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu gündemine alır. Rapor üzerindeki genel görüşmenin yirmi gün içinde açılması ve on beş gün içinde tamamlanması gerekmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sonucunda; kuruluş yönetim kurulunun ibra edilmesine ya da ibra edilmemesine karar verilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma ve işlem yapılabilmesi için alınan kararı, Başbakanlığa ve ilgi yargı organlarına bildirir.

Özetle açıklanan bu denetim süreci, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tüm yönleri ile en üst düzeyde tartışılmasını sağlamaktadır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında yer alan görüş ve öneriler Kamu İktisadi Teşebbüslerinin etkin, verimli ve karlı çalışmaları yönünden büyük yararlar sağlamaktadır.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine, kendi özel yasaları gereğince tabi olan kimi fonlar ve Türkiye Vakıflar Bankası gibi kuruluşlara ilişkin düzenlenen raporların sonuçları, özel yasalarındaki hükümlere göre izlenmektedir.

II. 5.3. Başbakanlık Teftiş Kurulu

II.5.3.1. Kuruluşu ve Gelişimi

Doğrudan Başbakana bağlı ve onun adına denetim yapan bir birim oluşturma çalışmalarına ilk olarak 1946 yılında başlanmıştır.

17 Eylül 1946 tarih ve 6410 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4443 Sayılı Başbakanlık Kuruluşu Hakkındaki Yasada değişiklik yapan 4952 Sayılı yasa ile 4443 Sayılı Başbakanlık Kuruluşu Hakkındaki Yasanın ekindeki çizelgelere bir “ Genel Teftiş Baş Müşaviri “ Bir de “ Genel Teftiş Müşaviri “ kadroları eklenmiştir. Böylelikle, yasal anlamda da olsa Başbakanlık örgüt yapısı içerisinde ilk kez bir denetim birimi yer almıştır.

Yukarıda belirtilen yasanın çıkartılması amacıyla “ Başbakanlık Muamelat Umum Müdürlüğü Tetkik Müdürlüğü’nün “ 24 Ağustos 1946 tarih ve 71-6176/2088 sayılı yazısı ekinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na sunduğu yasa tasarısı gerekçesinde:

“ Devlet işlerinin en iyi biçimde görülmesi, birinci derecede ciddi bir teftiş ve teftiş neticelerinin sürat ve hassasiyetle takip ve tatbikine bağlıdır.

Bakanların, kendi dairelerine ait teftiş işleriyle yakından ilgilenmeleri bunun ilk ve en önemli şartı olmakla beraber Devlet Teftiş cihazının her kolda iyi işleyip işlemediğinin Başbakanlığa bağlı yüksek büro tarafından ayrıca bir teftişe ve bu işin aralıksız bir takibe tabi tutulması ve birçok hallerde büyük faydalar verecektir ”

Biçimindeki düşünceler yer almıştır.

T.B.M.M. Bütçe Komisyonununun 6 Eylül 1946 tarih ve Esas no: 1/9 ve 5 sayılı kararında ise tasarının: “ Bakanlıkların kendi örgütlerine ilişkin yetkileri saklı kalmak, ayrıca denetim kapsamında bir işlemi gerçekleştirmemek ve ancak devlet denetim düzeneğinin her alanda iyi işleyebilmesini sağlayacak önlemleri incelemek, gerek bu yoldaki önlemler ve gerekse de devlet denetim düzeneğinin işleyiş biçimine ilişkin Başbakanı sürekli biçimde bilgilendirmek ” koşulu ile kabul edildiğine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Yasanın, TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmesinden sonra, 24 Ekim 1946 tarih ve 20686 sayılı ikili kararname ile İstanbul eski Milletvekili İsmail Hakkı Ülkmen, Genel Teftiş Baş Müşavirliği’ne, 19 Aralık 1946 tarih ve 20778 sayılı ikili kararname ile de, Maliye Bakanlığı ikinci sınıf Müfettişlerden Mehmet İZMEN, Genel Teftiş Müşavirliği’ne atanmışlardır. Başbakanlıkta yönetsel denetim çalışmalarına bu atamalardan sonra başlanmıştır.

Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi kayıtlarından; Genel Teftiş Müşavirliği’nin, çeşitli bakanlıklardan gelen denetim izlencelerini ve denetim soruşturma çizelgelerini inceleyerek denetim çalışmalarına başladığı anlaşılmaktadır.

Çalışmalarını yalnızca iki yıl sürdürebilen Baş Müşavirlik, “ yalnız istatistik malumat toplanması suretiyle bir murakabe sistemi tesisinde fayda görülmediği ” gerekçesiyle çıkartılan ve 10.12.1948 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5261 sayılı yasayla kaldırılmıştır.

Başbakanlığa bağlı bir teftiş Kurulu ilk kez 1980 yılında “ Teftiş Kurulu Başkanlığı “ adıyla kurulmuştur.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3.10.1980 tarih ve 5105-00199 sayılı

Başbakanlık onayı ile çalışmalarına başlamıştır.

Başbakanlık Müsteşarı tarafından, onay alınmak üzere Başbakana sunulan

yazıda:

“ Başbakanlık Merkez Kuruluşu ile bağlı kuruluşlarının iş ve işlemlerini Başbakan

adına teftiş etmek, Başbakanın yazılı emri ile bu kuruluşların ve gereğinde diğer kuruluşların

üst kademedeki görevlileri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak amacıyla Başbakanlık

bünyesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmasını onaylarınıza arz ederim” Biçimindeki

gerekçelere yer verilmiştir.

Daha sonra Anayasanın 112. Maddesiyle Başbakana verilen eşgüdüm sağlama

işlevine koşut olarak çıkartılan ve 18 Haziran 1984 tarih ve 18435 mükerrer sayılı Resmi

Gazetede yayımlanan 203 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 19. maddesi ile

Başbakanlık Teftiş Kurulu oluşturulmuştur.

Bundan sonra, 18 Mayıs 1987 tarih ve 2871 sayılı Kanun Hükmünde

Kararnamenin 12. maddesi ile 3056 Sayılı Başbakanlık Hakkında Kanununun 20. maddesi

değiştirilmiş; eski metinden farklı olarak, Başbakanlık Teftiş Kurulu'na tüm kamu kurum ve

kuruluşlarında bunların katıldığı kuruluşlarda ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki

meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her düzeydeki işçi ve işveren

örgütlerinde soruşturma yapmak görev ve yetkisi verilmiştir.

1946-1948 yılları arasında yaşanan deneyimden farklı olarak bu kez, inceleme ve

soruşturma görevlerinin yanı sıra Başbakanlık Teftiş Kurulu'na denetim hizmetleriyle ilgili

genel ilkeleri saptamak ve denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlamak görev ve yetkileri

verilmiştir.

II.5.3.2. Başbakanlığın Örgüt Yapısı ve Anayasal Görevleri Açısından

Başbakanlık Teftiş Kurulu

Etkin bir denetim dizgesinin oluşturulması, işbirliğinin sağlanması ve ölçütlerinin saptanması yönünden Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca yerine getirilen bu çabalar, 1982 Anayasası'nın Başbakanın görev ve sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesi hükmüne uygun ve bu hükmün gereği bir görevdir.

1982 Anayasası'nın 112. maddesi "Başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliği sağlama ve Başbakanın görevlerinin Anayasa ve Kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetme ve düzeltici önlemleri alma" hükmü ve keza, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanununun Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 20. maddesi hükmünün bir anlamda gerekçesi niteliğindeki Meclis tutanaklarında "Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş ve denetimin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için Anayasa gereği eşgüdüm sağlamak görevini yürüten Başkanlığın denetimle ilgili genel ilkeleri saptaması uygun görülmüştür." İfadeleri ve "Tatbikatta Başbakanlığa yapılan ihbarların çeşitli Bakanlıkların Müfettişlerinden oluşan bir komisyon tarafından incelenmesi yoluna gidilmektedir. Bu uygulamada zaman zaman bazı güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu nedenle, zaman kaybının önlenmesi, izlemenin çabuklaştırılması, kamu hizmetlerinin etkin biçimde yerine getirilebilmesi için Başbakanlık örgüt yapısı içinde Teftiş Kurulu kurulması öngörülmüştür. Kamu Kurumları müfettişlerinin denetleyebileceği yerlerin Başbakanlık Müfettişlerince denetlenmesinin doğal karşılanması gerekir" tespitleri ve hatta Başbakanlık bünyesinde bir Teftiş Kurulu oluşturmasına dair 1946 yılına kadar geriye giden Meclis tutanaklarındaki "devlet işlerinin en iyi şekilde görülmesi birinci derecede ciddi bir teftiş ve teftiş neticelerinin sürat ve hassasiyetle takip ve tatbikine bağlıdır. Bakanların kendi dairelerine ait teftiş işleriyle yakından ilgilenmeleri bunun ilk ve en önemli şartı olmakla beraber devlet teftiş cihazının her kolda iyi işleyip işlemediğini Başbakanlığa bağlı yüksek bir

büro tarafından ayrıca bir teftişe ve bu işin aralıksız bir takibe tabi tutulması bir çok hallerde büyük faydalar verecektir” düşünce ve kanaatleri Başkanlık Teftiş Kurulunun yasal ve tarihsel temellerini oluşturmaktadır.

Buna göre Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı sıfatıyla Bakanların kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur. Bu sorumluluk Başbakanlara işlemlerin eşgüdümü ve denetimi yetkisini, doğal olarak Anayasada açıkça belirten bir biçimde vermektedir.

Yapılmak istenen iş Anayasada öngörülen gözetmek ve düzeltici önlemleri almak hükmünün bir gereğidir. Her Bakan Başkana karşı sorumlu olduğuna göre, görevlerini yasalara uygun biçimde yerine getirmek zorunda bulunmaktadır. Bunu gözetmek ve düzeltici önlemler almakta Başbakanın görevidir.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunca düzenlenen 13. 07. 1994 gün 1994/6 sayılı Yolsuzluklarla mücadelede yardımcı olmak Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Raporunda, “denetime tabi tutulmuş bir işlem ve faaliyetin güvenilirlik derecesine göre yeniden denetlenmesine karar verilmesi tamamen uygulamayla ilgilidir.” Denilmekte ve “Başbakanlık Teftiş Kurulunun denetim mesleğinin bağımsızlığı, tarafsızlığı ve teminatı konularında Bakanlık ve müstakil genel müdürlüklerinin teftiş kurulları arasındaki koordinasyonu ve standartlaşmayı sağlama arzusu karşısında söz konusu teftiş kurallarının isteksizliğinin denetim organ ve birimleri arasındaki iletişimi engelleyen en önemli husus olduğu“ saptaması yapılmaktadır.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının etkin bir biçimde denetlenmesi için, Anayasa gereği eşgüdüm görevini yürüten ve bu nedenle tüm yönetsel birimlerin eşgüdümü görevi ve yetkisi verilen Başbakanın denetimle ilgili genel ilkeleri saptaması Başbakanlığın yapısından kaynaklanan bir zorunluluktur.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun oluşturulmasından önceki dönemlerde,

Başbakanlığa yapılan ihbarların çeşitli bakanların müfettişlerinden oluşan bir ekip tarafından incelenmesi yoluna gidilmekteydi. Bu uygulamada görev ve yetki karmaşasından kaynaklanan bir çok sorunla karşılaşılmaktaydı. Bu nedenle zaman kaybının önlenmesi, izlemenin çabuklaştırılması, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için Başbakanlık Teftiş Kurulunun varlığı önemli bir yönetsel denetim boşluğunu doldurmaktadır.

II.5.3.3. Denetim Dizgesinin Etkinliği Açısından Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakana, etkin bir denetim dizgesinin oluşturulması, denetim kurulları arasında işbirliğinin sağlanması ve denetim ölçütlerinin saptanması yönünden verilmiş olan görevler, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca yerine getirilmektedir. Belirtilen bu görev Anayasanın, Başbakanın görev ve sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesi hükümleri gereğince ve bu hükümlere uygun biçimde yerine getirilen bir görevdir.

3056 Sayılı Başbakanlık Hakkında Kanununun 20. ve Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 41 ve 54. maddelerinde, Başbakanlık Müfettişlerinin, teftiş ve denetimin etkin biçimde yürütülmesini engelleyen durumları ve tekrarları ortadan kaldıran, iş ve hizmet verimini arttıran, kamu harcamalarının yerinde olup olmadığını denetleyen ve yalnızca eleştiriye dayalı, durağan denetim dizgesini reddeden bir çalışma anlayışı içerisinde teftiş ve denetim hizmetlerini yerine getirecekleri belirtilmiştir. Yaşanan süreç, Türk teftiş ve denetim dizgesinin bu gelişmeye uyum sağladığını göstermektedir.

Bu amaçların, tüm teftiş kurullarında yaygınlaştırılması, çalışma yöntem ve ilkelerinin çağdaş ölçütlere bağlanması, müfettişlik mesleğinin kariyer yapısının hukuksal bir temele kavuşturulması, “denetim hizmetlerinin öteki yönetsel hizmetlerden ayrı olarak düzenlediği” ifadesinin Danıştay içtihatlarında yer alması, teftiş kurullarının özel yasalarla getirilen ayrıcalıklar dışında kariyer yapısının özenle korunması, müfettişlerin inceleme, soruşturma ve denetim yetkilerini kurumun en üst amiri adına doğrudan kullanmalarının

sağlanması; etkinlik, mesleki nitelik, yetki alanı ve bağlılık ölçütlerine dayanan çağdaş teftiş ve denetim dizgesinin ülkemizde bir bütün halinde oluşturulması ve uygulanması yönünden Başbakanlık Teftiş Kurulunun etken bir rol üstlendiği söylenebilir.

Çağdaş kamu yönetiminde, denetim türleri amaçlarına göre, hukuka uygunluk ve etkinlik denetimi adı altında temelde ikiye ayrılmaktadır. Tüm dünyada etkinlik denetiminden yana bir gelişme gözlenmektedir.

Bugüne değin tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurulları tüzük, yönetmelik, tasarı ve değişiklikleri Başbakanlık Teftiş Kurulunun incelenmesinden geçirilmiş, denetim hizmetlerinin kariyer yapısının güçlendirilmesine ve denetim bağımsızlığının yerleştirilmesine öncülük edilmiş, etkinlik ve verimliliğe dayanan çağdaş denetim dizgesinin temellerinin oluşturulmasına çalışılmıştır.

1993/25 sayılı 18.8.1993 günlü Başbakanlık genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşlarına intikal edecek yolsuzlukların izlenmesi ve sonuçlandırılması, eşgüdümü, yürütülen işlemlerin akışı ve bilgi alışverişlerini sağlamak üzere Başbakanlık Teftiş kurulu ayrıca görevlendirilmiş ve 1993/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de tüm kamu kurum ve kuruluşları Teftiş Kurulları tüzük yönetmelik tasarı ve değişikliklerinde eşgüdüm görevini üstlenmiştir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş ve denetimin etkin biçimde yürütülebilmesi ve genel ilkelerin saptanması amacıyla yukarıda sayılan işlemler ve eşgüdüm sağlama görevi, Başbakan adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca yerine getirilmektedir.

II.5.3.4. Dünyadaki Çağdaş Denetim Uygulamaları Açısından Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlık Teftiş Kurulu son yıllarda, yurttaşların güvenine dayalı bir izleme ve sonuçlandırma anlayışı içerisinde yurttaşlardan gelen ve basında yer alan binlerce yakınma

konusuyla uğraşmış, sonuçlandırarak yakınanlara bilgi vermiş, yönetim ile yurttaş arasında bir çeşit Ombudsman benzeri bir görevi de yüklenmiştir.

ABD’de genel kabul görmüş denetim ölçütleri, AB’nin 8 numaralı yönergesi ve Dünya Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) ölçütleri dikkate alınarak denetim hizmetlerinin kariyer yapısının güçlendirilmesine ve denetçi bağımsızlığının sağlanmasına öncülük edilmiş, etkinlik ve verimliliğe dayanan çağdaş teftiş sisteminin temelleri oluşturulmuş, zaman zaman Bakanlık, Müsteşarlık veya Genel Müdürlük Teftiş Kurullarının yetkisini aşan ve zaman zaman da kendi Bakanlığı içerisinde sürüncemede bırakılan ve sonuçlandırılmayan işler Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın eşgüdüm sağlama görevi çerçevesinde etken girişimlerle ele alınıp sonuçlandırılmış, yurttaşlardan gelen pek çok yakınma dilekçeleri Ombudsman benzeri bir anlayışla ilgili yerlere aktarılarak izlenmiş ve ayrıca, teftiş, denetim ve bu amaçla kurulmuş birimlerin görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan sorunlar Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından çözümlenmiştir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu ülkemizde, Amerika Birleşik Devletlerinde İç Denetçiler Enstitüsünün, İngiltere’de Denetim Uygulama Komitesinin görevlerine benzer görevleri yürütmektedir. Denetim olgusu üzerindeki ölçütleri saptamayı amaçlayan, eylemsel ve hukuksal çalışmaları yapmaktadır.

II.5.3.5. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın Görev ve Yetkileri

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev ve yetkileri şunlardır:

1. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde denetimin etkin bir biçimde yürütülmesi konusunda genel ilkeleri saptamak ve personelin verimli çalışmasını özendirici denetim dizgesini geliştirmek,
2. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların katıldıkları kuruluşlarda ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim ya da bu amaçla kurulmuş olan birimlerin görev yetki

ve sorumluluklarını içerecek biçimde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak ya da yaptırmak,

3. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her düzeydeki işçi ve işveren örgütlerinde teftiş, denetim ya da bu amaçla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını içerecek biçimde gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak ya da yaptırmak,

4. Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş, özek örgütünde ise, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

5. Gerektiğinde, ayrıcalıklı şirketlerle, özel kuruluşları mali yönden denetlemek ve teftiş etmek,

6. Başbakanlık Makamı'nca verilen teftiş hizmetleriyle ilgili öteki işleri yapmak

II.5.3.6. Müfettişlerin Görev Yetki ve Sorumlulukları

Başbakanlık Müfettişleri Başbakanlık Makamına bağlıdırlar ve doğrudan doğruya

Başbakan adına;

1-Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların katıldıkları kuruluşlarda ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her düzeydeki işçi ve işveren örgütlerinde, teftiş, denetim ya da bu amaçla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını içermek üzere her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak, gerekli durumlarda ayrıcalıklı şirketlerle özel kuruluşları da mali yönden teftiş etmek ve denetlemek, Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş özek örgütünde ise inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

2-Teftiş ve inceleme sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluklar için, sorumlulara ilişkin, bağlı oldukları soruşturma usulüne uygun olarak, gecikmeden olaya el koyabilmek üzere durumu hemen Teftiş Kurulu Başkanına bildirmek, gecikmesinde sakınca bulunan ve kanıtların yitirilmesine neden olabilecek durumlarda kanıtları toplamak,

3- Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülecek yanlışlık ve noksanlıkların giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırmak, ve işlerin istenen düzeyde yürümesini sağlamak için alınması gereken önlemleri ve düşünceleri raporla Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirmek

4-Refakatlerine verilecek Müfettiş Yardımcılarının meslekte yetişmelerini sağlamak,

5-Çeşitli konularda yurt içinde ve dışında araştırmalar yapmak, görevlendirildikleri komisyon, kurs, seminer ve toplantılara katılmak,

6-3628 sayılı Yasayla ilgili suçların soruşturulmasında bu yasa hükümleri, Memurin Muhakematı Hakkında kanun-u Muvakkat'a tabi olanlara ilişkin yaptıkları soruşturmalarda, bu yasanın ve bu yasada açıklık olmayan durumlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Yasasının koyduğu hazırlık soruşturması ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket etmek,

7-Yasa, tüzük ve yönetmeliklerle ilgili çalışmalar ile Başbakanlıkça verilecek teftiş ve denetim hizmetleriyle ilgili öteki görevleri yapmak,

İle görevli ve yetkilidirler.

Müfettişler 657 sayılı Devlet memurları yasası, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat

Yasası ve öteki mevzuatta öngörülen yetkilerini tam olarak kullanmaktan, görevlerini noksansız yerine getirmekten yürürlükteki mevzuat çerçevesinde sorumludurlar. Başbakanlık

Müfettişleri, Başbakanlık Makamının buyruğu ve onayı üzerine Teftiş Kurulu Başkanından aldıkları buyruktu doğrultusunda görev yaparlar.

II.5.3.7. Başbakanlık Müfettişlerinin Eşgüdüm Görevi

Başbakanlık Müfettişleri, görevlendirildikleri konularda; ilgili Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlarca başlatılmış olan teftiş, inceleme ve araştırmaların eşgüdümünü sağlayıp, gerekli gördükleri takdirde, daha önce yapılmış çalışmalar ile ilgili bilgi ve belgeleri devralırlar.

Bu durumda, hazırlanan rapor Başbakanlık Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları dahilinde Başbakanlıkça sonuçlandırılır.

Öteki kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ile birlikte yapılan inceleme, teftiş ve soruşturmalar sırasında kıdemli Başbakanlık Müfettişi, Heyet Koordinatörü sıfatıyla çalışmaları düzenlemek ve en uygun yönü tayin ederek, sonuçlandırmakla yetkili ve görevlidir.

Başbakanlık Müfettişleri, yaptıkları teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalar nedeniyle çeşitli kademelerdeki teftiş ve denetim elemanlarının çalışmalarından Başkanlığın izni ile yararlanabilirler. Öteki denetim birimleri, Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın bu konudaki yazılı istemlerini gecikmeden karşılarlar.

Kamu kurum ve kuruluşlarının öteki personeli de, yukarıda yazılı esaslar dahilinde Başbakanlık Müfettişlerince görevlendirilebilirler.

II.5.3.8. Başbakanlık Teftiş Kurulunun Yönetmelik Sorunlarının Çözümü Görevi

Teftiş, denetim ya da bu amaçla kurulmuş birimlerin görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan sorunların çözümü makamı, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığıdır.

Görüş istemine ilişkin yazılar, teftiş ve denetim birimlerinin bağlı oldukları Bakanlıklar aracılığıyla Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına iletilir.

18 Ağustos 1993 tarih ve 1993/25 sayılı başbakanlık Genelgesiyle, Başbakanlık müfettişlerinin yolsuzluklarla ilgili öteki kamu kurum ve kuruluşları denetim elemanlarıyla yapacakları çalışmalarda inceleme ve soruşturmalara ilişkin bilgilerin eşgüdüm görevi çerçevesinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal ettirileceği belirtilmiş ve ayrıca, 1993/12 sayılı Genelge ile de, tüm kamu kurum ve kuruluşları teftiş kurulları tüzük ve yönetmelik tasarı ve değişikliklerinin Başbakanlık Teftiş Kurulu incelemesinden geçirileceği belirtilmiştir.

II.5.3. 9. Başbakanlık Teftiş Kurulunun Örgüt Yapısı

Başbakanlık Teftiş Kurulunda günümüz itibariyle bir Başkan, on dokuz Başmüfettiş ve Müfettiş ile on Müfettiş Yardımcısı görev yapmaktadır. Kurul doğrudan Başbakana bağlıdır. Örgüt şeması EK-4'de gösterilmiştir.

II.5.4. Bakanlık Denetim (Teftiş) Kurulları

II.5.4.1. Bakanlık Denetim (teftiş) Kurullarının Oluşumu

Türk kamu yönetiminde, yapı ve işleyişleri yukarıda açıklanan yönetsel denetim organlarının dışında, bakanlıkların hemen hemen tümünde, yönetsel işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığını sıradüzen içerisinde denetleyen bakanlık ve genel müdürlük teftiş kurullarına da yer verilmiştir.

Bakanlıkların örgüt yapıları içerisinde yer alan teftiş kurullarının teftiş ve denetlemeleri, kuruluşların kendi kendilerini denetlemesi yani yetki devri suretiyle yapılan iç denetim ya da sıradüzensel denetimdir.³⁶¹ Bakanlık örgütlerinin dizgeli biçimde denetlenmesi genel olarak, kendi teftiş kurullarınca yapılmaktadır. Başbakanlık Teftiş Kurulunun öteki bakanlık ve kuruluşlardaki denetleme yetkileri ile Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun çeşitli

⁽³⁶¹⁾ Mustafa Aysan, Türkiye'de Ekonomik Denetim Düzeni ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Sayıştay Yayını, Ankara, 1987, s.181.

kuruluşlardaki mali iş ve işlemleri denetleme yetkileri ve vesayet makamları teftiş kurullarının, vesayete tabi kuruluşların çalışmalarını denetleyebilmeleri; örneğin Mülkiye Teftiş Kurulunun yerel yönetimler üzerindeki denetimi,³⁶² iç denetleme kuralının istisnasını oluşturmaktadır.

Çağdaş devlet anlayışı, hukuka bağlılık yanında sosyal devlet ilkesine de dayanmaktadır. Bu anlayışa göre devlet, birey için, bireyin gönenc ve mutluluğu için çalışmalıdır. Türk kamu yönetiminde çağdaş devlet anlayışı; Anayasanın 2. maddesinde yer alan“.....Türkiye Cumhuriyeti, (.....) demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir...”³⁶³ hükmünde yansımaları bulmuştur. Anayasanın öteki kimi bölümlerinde de; sosyal devletin içeriğinde bulunması gereken hakların korunması ve ödevlerin yerine getirilmesi devletin temel görevleri arasında sayılmıştır. Anayasa ve çeşitli kuruluş yasalarında belirtilen bu görevler bütünü, kişi ve toplum gönencini yükseltmeyi ve çağdaş uygarlık düzeyine çıkmayı amaçlamaktadır. Bu görevler bütünü aynı zamanda, kamu yönetiminin de amacını oluşturmaktadır. Amaçları, bu biçimde anayasal ve yasal çerçeveye belirlenmiş olan kamu yönetiminin; belirlenen amaçlarını gerçekleştirirken oluşturacağı organların da yasal temel üzerine kurulması gerekmektedir.

Bu gereğin zorunlu bir sonucu olarak Anayasanın 113. Maddesinde “...Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve teşkilatı kanunla düzenlenir...” hükmüne, 123. Maddesinde “...İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur...” hükmüne, 127. Maddesinde ise “...Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir...” hükmüne yer verilmiştir. Anayasanın anılan bu maddeleri ile, yetki genişliği, özekten ve yerinden yönetim

⁽³⁶²⁾ Can Hamamcı, Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu, Türkiye’de Denetimin Etkinliği ve Verimliliği, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını, Ankara, 1990, s.185.

ilkeleri gösterilmiş ve temel çerçeve belirlenmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminin amaç ve gereksinim yönünden örgütlenmesi yasa koyucunun yetkisine bırakılmıştır. Bakanlıkların örgüt yasaları, bu Anayasal düzenlemeler sonucunda yönetsel yapımızda yer almıştır.

Anayasanın bu emrini yerine getirmek amacıyla 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Yetkilerine İlişkin Yasa çıkartılmıştır. Sözü edilen 3046 sayılı yasa ile birlikte, Anayasa gereğince bu yasada belirtilen kurallara uygun biçimde çıkartılan bakanlıkların kuruluş, örgüt, görev ve yetkilerine ilişkin yasalar; bakanlık teftiş kurullarının yasal kaynağını oluşturmaktadır. Başka bir deyişle bakanlık teftiş kurulları, anılan yasalar gereğince ve bu yasa hükümlerine uygun biçimde oluşturulmaktadır.

Bakanlık teftiş kurullarının oluşumuna ilişkin yasal düzenleme şöyledir. 3046 sayılı yasanın 3. Maddesinde; "... bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri bu kanun esaslarına göre düzenlenir.

Bu düzenlemede uyulması zorunlu esaslar şunlardır.

- a) İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz.
- b) Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır....."

Söylemiyle zorunluluklar belirtildikten sonra 6. Maddede yer alan; "...Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere aşağıdaki birimlerden meydana gelecek şekilde düzenlenir.

⁽³⁶³⁾ Şeref Gözübüyük, TC 1982 Anayasası, s.22.

Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten ana hizmet

birimleri,

Bakana ve ana hizmet birimleri ile bağı ve ilgili kuruluşlara danışma niteliğinde

yardımcı olan teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan

danışma ve denetim birimleri.....” hükmü ile bakanlık teftiş kurullarına bakanlık özek örgütünde yer verilmiştir.

Yasanın 7. Maddesinde “...Bakanlıkların yürütmekten sorumlu oldukları hizmet ve

görevlerden bağı kuruluş kurulmasını gerektirmeyenler, bakanlığın merkez teşkilatı

bünyesinde kurulan ana hizmet birimlerince yerine getirilir.

Ana hizmet birimleri her bakanlığın hizmet ve görev özelliklerine ve alanlarına

göre, bu bakanlıklara ait kuruluş kanunlarıyla düzenlenir...” Denilmiş, 12. Maddede bakanlık

özek örgütünde “...Teftiş Kurulu Başkanlığı...” ayrıca bağı kuruluşların özek örgütlerinde de

“...Teftiş Kurulu...” kurulabileceği belirtilmiştir.

Bakanlık özek örgütü ile bakanlık bağı kuruluşlarının düzenlenmesinde uyulacak

esas ve usulleri düzenleyen 16. Maddenin (a) fıkrasında: Genel müdürlük, müstakil daire

başkanlığı, danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve

sorumluluklarının kanunla düzenleneceği ve (g) fıkrasında ise: Danışma, denetim ve yardımcı

birimler, özellik gösteren bakanlıklarca personel birimi hariç, genel müdürlük şeklinde

teşkilatlandırılmazlar hükümleri yer almıştır.

3046 sayılı yasanın 34. maddesinde “...Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı

ile bağı ve ilgili kuruluşların her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü buldukları

hizmet ya da görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara

uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur...” hükmü

mevcuttur.

Bakanlık teftiş kurulları bu yasal düzenlemelere uygun biçimde bakanlık özek örgütünde oluşturulmaktadır. Teftiş kurulları, genel müdürlük biçiminde değil, başında bir başkan bulunan kurul biçiminde oluşturulmakta ve doğrudan doğruya bakana bağlı bulunmaktadır. Teftiş inceleme ve soruşturmalarını bağlı bulunduğu bakan adına yürütmektedir. Teftiş kurulu üyeleri, denetlemeyle görevlendirildikleri sırada bakanın siyasi görev ve yetkilerinin dışındaki yönetsel görev ve yetkilerinin tümüne sahip olarak görev yapmaktadırlar. Denetimleri sonucunda düzenledikleri raporları, bağlı buldukları bakan adına imzalayıp onaylamaktadırlar. Düzenlenen bu raporlar, Teftiş Kurulu Başkanı aracılığıyla bakana sunulmaktadır.

II.5.4.2. Bakanlık Teftiş Kurullarının Görevleri

Teftiş kurullarının görevleri, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Yetkilerine İlişkin Yasanın 23. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına;

Bakanlık örgütü ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü çalışma ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,

Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve izleneye uygun çalışmasını sağlamak amacıyla gerekli önerileri hazırlamak ve bakana sunmak,

Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla, görevlendirilmiştir.

Bu yasal düzenleme ile uygulama göz önüne alındığında Bakanlık Teftiş Kurullarının görevlerini genel olarak şu biçimde sıralamak olanaklıdır.

1. Hizmet ve İzlemlerin Başarısına Katkı Sağlama Görevi

Belirli bir plan ve tasarıma bağlanmış olsun ya da olmasın, yönetimce yürütülen tüm iş ve hizmet izlemlerinin her aşamasında (planlama, etüt, proje, uygulama, eşgüdüm, izleme, değerlendirme gibi) müfettiş denetiminin olumlu etkilerinden yararlanmak olanaklıdır. Bu olumlu etkinin sınırlarını, hizmetin en iyi biçimde yürütülmesinden sorumlu

olan en büyük sıradüzensel amirlerin bu yoldaki değerlendirmesi ile denetlemeyi yapacak olanların yeterlilik ve liyakatlarının ölçüsü belirler. Yönetmelik denetlemeyi hizmetin bir aşaması olarak değerlendiren yöneticiler denetimin olumlu etkilerinden yararlanabilmektedirler. Bilinçli bir çaba olarak gerçekleştirildiğinde yönetmelik denetim, hizmet izlencelerin yaşama geçirilmesinde sayısız yararlar sağlamakta ve çok önemli işlevler yerine getirmektedir.

2. Yasa, Tüzük ve Yönetmelikten Sapmaları ve Yolsuzlukları Önleme ve Caydırma Görevi

İnsanların büyük bir çoğunluğu, özellikle de kamu görevlileri kural olarak yasalara uymak, görevli olduğu kamu kuruluşunun düzenini benimsemek ve işyeri disiplinine saygı göstermek eğilimindedirler. Ancak, uzun yaşam deneyimleri bunun karşıtı davranışların da her zaman ortaya çıkabileceğini göstermiştir. Denetim kavramının bilincinde olmayan kişi ve görevlilerde yasa dışı davranışlara ve yolsuzluklara gösterilen eğilim daha yüksek olmaktadır. Çünkü insan, davranışları itibarıyla yetişmişlik düzeyi ve bağlı olduğu din, vicdan ve etik gibi değerlerden oluşan iç dünyasının, sonra da içinde yaşadığı toplumun yani sosyal çevrenin değer ve tepkilerinin ve sonuç olarak da yasama organınca çıkartılıp yürütme erkince uygulanan hukuksal düzenin tepki ve yaptırımlarının etkisindedir. Her tepkinin bir yaptırımı vardır. Ama, en etkili yaptırımlar hukuk düzenince uygulanan yaptırımlardır. Denetim ve teftiş düzeneği hukuksal yaptırım sürecinin ilk aşamasını oluşturur. Bu özelliğinden ötürü, hukuksal yaptırımın caydırıcılığı ölçüsünde bir caydırma etkisi meydana getirir.³⁶⁴ Öte yandan, yasa dışı davranış ve yolsuzlukların hazırlık aşamasında denetim ve teftiş düzeneği ile karşılaşılması durumunda, uygulama aşamasına geçilmesi olanağı büyük ölçüde ortadan kalkar. Bu durum denetim ve teftişin önleyici ve caydırıcı görevini oluşturur.

⁽³⁶⁴⁾ Osman Erdem, a.g.m. s.21.

3.Eğitme, Yol Gösterme ve Çözümleme Görevi

Çağımızda, uygulamabilimsel gelişmeler çok yüksek boyutlara ulaşmıştır. Bu yüksek gelişme düzeyine karşın yetişmiş insan gücü, öneminden hiçbir şey yitirmemiştir. Çünkü, en gelişmiş araç, gereç ve uygulama da sonuçta bir insan tarafından üretilmektedir. Bunların kullanılabilmesi ve yararlı olabilmesi için de yine insan katılımına gereksinim vardır. Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde insan eğitiminin, bir yerde başlayıp bir yerde biten durağan bir olgu olmadığı, sürekli yenilenmesi ve geliştirilmesi gereken bir süreç olduğu üzerinde oйдаşma sağlanmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülke ve toplumlar, eğitilmiş insan gücü yetiştirmekte büyük güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Büyük güçlüklerle yetiştirilenlerin, belli özeklerde toplanması ve tüm hizmet alanlarına dengeli biçimde ulaştırılmaması ikilemi günümüzün önemli sosyal sorunlarından birini oluşturmaktadır. Eğitilmiş insan gücü noksanlığı, hizmetlerin aksamasına ve yönetimlerin zayıflamasına neden olmaktadır. Yönetimlerce bu boşluğun giderilmesi için hizmet içi eğitim çalışmaları yürütülmekte ve bu çalışmalar için küçümsenemeyecek harcamalar yapılmaktadır. Nitelikli insan gücü yetiştirmedeki güçlük bilinmektedir. Bu güçlüğün giderilmesine bir ölçüde katkı sağlamak amacıyla denetimler, iyi yetiştirilmiş müfettişler eliyle yapılmalıdır. Böylelikle aynı uzman kişiden bir çok konuda, yerde ve zamanda yarar sağlanacaktır. Müfettişlerin sahip oldukları bilgi ve becerileri denetlenen memurlara aktarmalarıyla denetim eğitici bir kimlik kazanacaktır. Yönetimsel denetim yalnızca caydırmak ve cezalandırmak amacına değil aynı zamanda eğitmek işlevine de sahiptir. Yönetimsel denetim dizgemize egemen olan anlayış denetimin eğitsel işlevini görmezden gelmektedir.

Bunlardan başka, bakanlık teftiş kurulu müfettişlerince yapılan denetimlerle taşra ile özek arasında iletişim, hizmet ve uygulama birliği sağlanabilmektedir. Bu kurulların ayrıca, adli ve yönetimsel soruşturmalarda da çeşitli görevler üstlendikleri görülmektedir.

Bugünkü teftiş ve denetim dizgemizde, bakanlık teftiş kurullarınca yürütülen denetimlerde yukarıda belirtilen görevlerin ne ölçüde gerçekleştirildiğinin saptanması büyük güçlük göstermektedir. Ancak, bakanlık teftiş kurullarının yaptığı iç denetimlerde, yönetsel denetimden beklenen görevler, az ya da çok ama kesinkes belli bir ölçüde yerine getirilmektedir. Bu kurulların, sanılandan daha sağlam bir yapıya sahip oldukları ve sağlıklı denetim hizmeti ürettiklerini söylemek haklı ve yerinde bir saptama olacaktır.

II.5.4.3. Bakanlık Teftiş Kurullarının Çalışma Düzeni

Türk kamu yönetiminde yönetsel denetimin, özellikle iç denetim diye de adlandırılan sıradüzensel denetimin sorumluluğu; kuruluş yasalarında “Denetim Birimi” olarak da adlandırılan “Teftiş Kurullarınca” üstlenilmiştir. Teftiş kurullarının çalışmaları, Bakanlık kuruluş yasalarında yer alan ilke ve esaslar çerçevesinde yürürlüğe konulan tüzük ya da yönetmeliklerle yürütülmektedir.³⁶⁵ Belirtilen yasa, tüzük ve yönetmeliklerde teftiş kurulları ve müfettişlerin görevleri genel olarak; sıradüzene bağlı tüm birimlerin her türlü iş ve işlemlerinin teftişi, denetimi, incelenmesi, araştırılması ve soruşturulması ile kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesine olumlu etki ve katkıda bulunacak önerileri hazırlamak ve öteki işleri sonuçlandırmak biçiminde sıralanmaktadır.

Kamu kuruluşlarınca yürütülen iş ve işlemler temel olarak, hizmet izlencelerinin uygulanmasından başka bir şey değildir. Bu nedenle, teftiş ve denetimler de, hizmet izlencelerinin uygulanma derecesine ve değerlendirilmesine yönelik olarak yapılmaktadır. Bugüne değin yapılan uygulamalar da bu saptamayı doğrular niteliktedir.

Hizmet izlencelerinin teftiş ve denetlenmesinde ideal olan, hem mevzuata uygunluk hem de verimlilik ve etkinlik araştırması yapılması, yani teftişin tüm işlevlerinin değerlendirmeye yansıtılmasıdır. Bakanlık teftiş kurullarınca yapılan denetimlerin mevzuata uygunluk boyutlarında kaldığı, uygulanan yöntemin verimlilik araştırması ve ölçülmesine

⁽³⁶⁵⁾ Sadık Kırbaş, Devlet Mallarının Denetimi, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Sayıştay Yayını, Ankara, 1987, s.196.

yeterince elverişli olmadığı³⁶⁶ gözlenmekte ve zaman zaman genel bir düşünce olarak dile getirilmektedir. Bunun nedeni yurdumuzda tüm kamu hizmetlerinin ölçütlerinin belirlenememesi ve verimlilik ölçümüne elverişli istatistiki (sayılamalı) yöntem ve çözümlene uygulamalarının yeterince geliştirilip uygulamaya konulmamış olmasıdır. Verimliliğin ölçülmesine elverişli yöntem ve uygulamalar istenen düzeyde geliştirilememiş ve uygulanamamıştır.³⁶⁷

Bakanlık teftiş kurullarınca yürütülen denetimlerde bugün uygulanan yöntem kısaca; denetlenen kurum ya da kuruluşun çalışmaları verimlidir ve yeterlidir ya da verimsiz ve yetersizdir biçiminde ve yalın bir mantıksal bağıntı ile özetlenebilir. Doğal olarak bu mantıksal çözümlemenin temelinde mevzuata uyumun ve disiplinin verimde, aksi durumun ise verimsizlikte etkili olacağı varsayımının mevcut olduğuna da işaret etmek gerekmektedir.³⁶⁸

Bu yönetime göre müfettişlerce yürütülen teftiş ve denetlemeler sonucunda; uygulamada "...Müfettiş Raporları..." adı verilen belgeler düzenlenmektedir. Denetim raporları biçim yönünden belli bir ölçüte kavuşturulmuştur. Bu raporlar, denetimler sonucunda düzenlendikten sonra müfettişlerin bağlı olduğu kurul başkanına, başkan tarafından da adına denetim yapılan ilgili makam ve mercilere verilmektedir. Aşağıda, hukuksal ve yönetsel önemleri nedeniyle başlı başına bir araştırma konusu oluşturan müfettiş raporları kısaca incelenmektedir.

⁽³⁶⁶⁾ Hasan Baş, Sayıştay Denetiminin Etkinlik ve Verimliliği, Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği, Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Yayını, Ankara, 1990, s.140-141.

⁽³⁶⁷⁾ Mehmet Akbay, Vergi İncelemeleri ve Vergi Denetimi, Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını, Ankara, 1990, s.232.

⁽³⁶⁸⁾ Osman Erdem, a.g.m. s.23.

II.5.4.4.Müfettiş Raporları

Bakanlık teftiş kurullarının tüzük ve yönetmeliklerine bakıldığında; bu belgelerde, müfettiş raporlarının çeşitleri ve konuları ile bunların düzenleniş biçimlerine ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir. Uygulamanın, ilgili mevzuat yönünde geliştiği ve biçimlendiği de rapor içeriklerinden anlaşılmaktadır.

Bağlı olunan Bakanlığın özelliğine ve müfettişlerce yürütülen iş ve işlemlerin türüne göre değişkenlik gösteren müfettiş raporlarını konularına göre;

- a) Teftiş Denetleme ve İncelemelere İlişkin Raporlar,
- b) Soruşturma İşlerine İlişkin Raporlar,

olmak üzere iki ana başlık altında incelemek olanaklıdır. Konularına göre müfettiş raporları aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

a)Teftiş Denetleme ve İnceleme Raporları

Bu raporlar, kamu kurumunca yürütülen hizmetlerin denetlenmesi sırasında saptanan aksama ve noksanlıklar ile bunların giderilmesi için alınması düşünülen önlemleri kapsar. Aynı biçimde, hizmetlerin iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve yönlendirilmesine ilişkin gerekçeli saptama ve değerlendirmelere de bu raporlarda yer verilir. Teftiş, denetleme ve inceleme raporları genellikle; gözlemlerin saptanmasını içeren bir "...inceleme...", varılacak sonucun gerekçesini içeren bir tartışma ya da "...Özet ve Kanaat..." ve bu saptama ve gerekçelerden ortaya çıkan son öneriler ya da "...Sonuç..." bölümlerinden oluşmaktadır. Sonuç bölümünün gerekçelere ve gerekçelerin ise saptamalara dayalı olması, ilişkinlik (illiyet) zincirinin doğal bir sonucudur.

Müfettiş raporları, soru-yanıtlı paragraf düzeninde ve sorumluların görüşlerini içerecek biçimde düzenlenirse "...Cevaplı Teftiş Raporu...", belli bir ya da birkaç konuyu daha ayrıntılı biçimde inceleyip konulara ilişkin öneriler getirecek biçimde düzenlenirse, "...İnceleme Raporu..." adını almaktadır. Belli bir dönemi örneğin, bir yıllık teftiş ve

incelemelere ilişkin genel değerlendirmeleri ve önerileri kapsayan raporlara ise “...Genel Rapor...” adı verilmektedir.

Bakanlık teftiş kurulları ve bunlara bağlı müfettişlerce yürütölen denetimler yönetsel nitelik taşımaktadır. Yönetsel nitelik taşıyan bu denetimler sonucunda düzenlenen raporların da yönetsel nitelikte bir belge ya da bir yönetsel işlem aşaması kimliği taşıdığıının kabul edilmesi gerekir.

İçerikleri ne olursa olsun, yönetsel nitelikteki işlemler ile bu işlemlerin herhangi bir aşamasının, yasama ve yürütme organları ile yönetim ve kişileri bağlayan kesinleşmiş yargı kararları ölçüsünde ve gücünde bir bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte; bu belgelerde ortaya konulan bulguların aksi saptanıncaya kadar yasaya uygun kabul edildikleri ya da hukuksal adı ile “...kanuna uygunluk karinesinden...” yararlandıkları bilinmektedir. Bu durum bir bakıma kamu kurum ve kuruluşlarının “...önceden icra edebilme...” yetkilerinin hukuksal dayanağını da açıklamaktadır. Bir hukuk devletinde önceden icra yetkisinin kullanılmasında takdir ve değerlendirmelerin de isabetle tayini, takdir ve değerlendirmelerde hataya düşölmemesi, kamu yönetiminin üzerinde ciddiyle durduğu ve durması gerektiği bir husustur. İcra kademeleri her konuda ayrıntılı inceleme ve değerlendirmelere zaman ayıramamakta ve kimi zaman da bu inceleme ve değerlendirmeler bir ölçüde uzmanlığı gerektirir nitelikte olabilmektedir. İşte, geniş bir inceleme ve araştırma ürünü olan gerekçeli müfettiş raporları kamu yönetimine önceden icra yetkilerinin kullanılmasında “ hukuka uygunluk “ ve hatta “...yerindelik...” noktalarından önemli ölçüde ışık tutar, yardımcı olur, yol ve yöntem konusunda seçenekler gösterir. Kamu kurum ve kuruluşlarının gerekçeli müfettiş raporlarına dayalı olarak tesis ettikleri iş ve işlemler, diğerlerine oranla hukuka uygunluk karinesinden daha geniş ölçüde yararlanırlar.³⁶⁹

⁽³⁶⁹⁾Osman Erdem, a.g.m. s.26

Bu duruma göre, müfettiş raporlarının hukuksal niteliğini “...hukuki ve mantıki gerekçelere dayalı idari görüş ve değerlendirmeler...” olarak tanımlayıp sınıflandırmakta herhangi bir yanlışlık yoktur. Hukuk ve mantık temeline dayalı “...idari görüş ve önerilere...” bağlayıcılık nitelikleri ne olursa olsun uymak ve bunları uygulamak “...iyi idarenin icaplarındandır...” Aksine tutum ve davranışların ise Yönetim Hukuku yazınında “...keyfilik...” olarak adlandırıldığı bilinmektedir. Müfettiş raporlarının bu uygulanma değeri ve önceliğine ulaşabilme derecesi, bunların hukuki ve mantıki gerekçe yönünden güçlü ve tutarlı olma dereceleri ile doğru orantılıdır.³⁷⁰

b) Soruşturma Raporları

Soruşturma raporu düzenlemek temel bir müfettişlik hizmeti değildir. Ancak, kuruluş yasaları ve tüzüklerdeki koşullar gerçekleştiğinde teftiş ve inceleme kimi durumlarda soruşturmaya dönüşebilmektedir. Müfettişlerin saptama ve sınıflandırmadaki bilgi birikimleri ve becerileri, kamu görevlilerinin yasalara aykırı davranışlarının soruşturulmasını, müfettişlik meslek ve hizmetinin ayrılmaz bir parçası durumuna getirmiştir.

Kamu görevlilerinin izlenme usulü yönünden memur sayılmaları ve yöneltilen suç niteliğindeki eylemin görevden doğması ya da görev sırasında işlenmesi durumunda düzenlenen raporlar; görüş özeti ya da yaygın adıyla “...Fezleke...” olarak adlandırılmaktadır. Fezlekeler biçim yönünden, öteki müfettiş raporlarına benzerler. Ancak, adli nitelik taşımaları nedeniyle, kimi bölümleri denetim raporlarından farklı yazılır. Fezlekenin, saptama bölümlerine “...deliller...”, hukuksal sınıflandırma ve tartışma bölümüne “...özet ve kanaat...” ya da kanıtların tartışılması bölümü adı verilmektedir. Sonuç bölümü ise; yasalarda yer alan önerilerden saptanan eyleme uyan herhangi birisine örneğin “...isnad sabittir ve yargılama gereklidir...” (lüzumu Muhakeme), ya da “...isnad sabit ve suç vafında değildir...” (meni muhakeme) gibi vargılara yer verilmektedir.

⁽³⁷⁰⁾Osman Erdem, a.g.m.s.26.

Memur Yargılama Kurullarından geçen görüş özetlerinin (fezlekelerin) yargılamaya gerek gösterenleri sorgu kararname (müstantik kararname)³⁷¹ son düzenleme ile savcı iddianamesi ya da kararı niteliğindedir. İçeriklerine bakarak, fezlekelerin hukuksal niteliğini; yargı işlemi (kaza-i muamele)³⁷² niteliğinde olmayan, adli takibat safhası (safahat) işlemi olarak değerlendirmek mümkündür.

Bu özel izleme yöntemi dışında bırakılan memur suçları ile öteki kamu görevlilerine ilişkin düzenlenen soruşturma raporları tamamen suç ihbarına elverişli ve “..müsbet evrak...”³⁷³ niteliğindedir.

Disiplinsizlik eylemlerine ilişkin soruşturma raporları da biçim yönünden fezlekelere benzemekte, fakat belgelerin düzenlenmesinde Ceza Muhakemeleri Usulü Yasasına değil, Devlet Memurları Yasasının ilgili hükümlerine uyulmaktadır. Bu raporlarda müfettişlerin saptadıkları, tanımladıkları ve sınıflandırdıkları disiplinsizlik eylemleri ile bunlara ilişkin cezalar, bütünüyle gerekçeli öneri (teklif) niteliğinde olup, kesin ceza tayin ve tertibi (verilmesi) niteliğinde değildir. Soruşturma raporların hukuksal niteliklerini, bir kanıt ve belgeleme ya da gerekçeleme aracı olarak açıklamak olanaklıdır.

II.5.4.5.Bakanlık Teftiş Kurullarının Örgüt Yapıları ve İşleyişleri

Yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklandığı gibi; bakanlık teftiş kurulları, doğrudan bakana bağlı olarak ve bakan adına görev yapmaktadırlar. Denetim birimleri kural olarak “Kurul” biçiminde oluşmakta ve bakanlığın özek örgütünde yer almaktadırlar. Örgütlenme biçimleri ve işleyişleri çoğunlukla birbirine benzemektedir. Bu nedenle, bakanlık teftiş kurulları açıklanırken yalnızca iki örnekle yetinilmekte, aşağıda Mülkiye Teftiş ve Maliye Teftiş Kurullarının yapı ve işleyişleri açıklanmaktadır.

⁽³⁷¹⁾ Ejder Yılmaz, a.g.e,s.521.

⁽³⁷²⁾ Ejder Yılmaz,a.g.e.s.480.

⁽³⁷³⁾ Ejder Yılmaz,a.g.e.s.519.

A-Mülkiye Teftiş Kurulu

Mülkiye teftiş kurulu 135 yıllık köklü bir geçmişe sahiptir. Kurul, İçişleri Bakanlığının iç denetimini yapmakta ayrıca, İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini de sağlamaktadır. Kurul, Maliye Bakanlığı ve öteki bakanlıkların iç denetim faaliyetine benzer bir denetim hizmeti yürütmektedir. Kendi Bakanlığında iç denetim yapan Kurul, yerel yönetimler üzerinde ise dış denetim yapmaktadır. Maliye Bakanlığı bu kurulun denetimini yaptığı yerel yönetimlere fon sağladığından, bu iki kuruluş arasında doğrudan bir bağ bulunmaktadır. Böyle olmasına karşın bu iki kurul arasında, bölgelerin denetimine yönelik olarak önceden belirlenmiş bir eşgüdüm mevcut değildir.³⁷⁴

Tüm il ve ilçe örgütleri ile yerel yönetimleri denetleyen kurulun Ankara, İstanbul ve İzmir'de çalışma merkezleri bulunmaktadır.

Görev alanı çok geniş bir yer tutan Mülkiye Teftiş Kurulu, bu alanı denetleyebilecek sayıda müfettişe sahip değildir. Gereksinim duyulduğunda öteki bakanlıkların teftiş kurullarından yardım istenmektedir. Mülkiye Teftiş Kuruluna eleman alınması öteki kurullara göre daha farklı bir yöntemle gerçekleştirilmektedir. Müfettiş adayları, taşra il ve ilçelerinde altı yıldan az olmamak üzere kaymakamlık yapmış kişiler arasından seçilmektedir. Kurul, bu özelliğiyle öteki bakanlık teftiş kurullarından ayrılmaktadır.

1.Kurulun Yasal Kaynakları ve Görevleri

Mülkiye Teftiş Kurulunun yasal kaynakları 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Yetkilerine İlişkin Yasa ile 14.2.1985 tarih ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasadır.³⁷⁵ 3152 sayılı yasanın 14. Maddesi İçişleri Bakanlığı merkez

⁽³⁷⁴⁾ Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi, Dünya Bankası Raporu, Washington D.C., 1993,s.28.

⁽³⁷⁵⁾3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,<http://www.icisleri.gov.tr/mevzuat/3152.htm>,Erişim Tarihi 08.08.2001.

kuruluşundaki danışma ve denetim birimlerini saymış; bunların başında Teftiş Kurulu Başkanlığına yer vermiştir. Yasanın 15. Maddesiyle Kurulun görevleri düzenlenmiştir. Buna göre Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanın emri ya da onayı üzerine:

- a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,
- b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak,
- c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
- d) Teftiş rapor ve layihaları ile soruşturma raporlarını inceleyip değerlendirmek,
- f) Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,
- g) Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve Bakanlığa bağlı ana hizmet kuruluşlarının denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,
- h) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak,

biçiminde sıralanan işlevleri yürütmekle görevli kılınmıştır.

Aynı maddede, Teftiş Kurulu ve mülkiye müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerinin tüzükle düzenleneceği hükümlerine yer verilmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, yukarıda belirtilen yasalara dayanılarak çıkartılan 12.9.1985 tarih ve 18866 Sayılı İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, 15.6.1989 tarih ve 20196 sayılı İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ve 18.2.1992 Tarihli İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Görev ve Çalışma Yönergesi

hükümleri çerçevesinde görev ve çalışmalarını sürdürmektedir.³⁷⁶ Belirtilen bu yasa, tüzük ve yönetmelikler aynı zamanda Kurulun yasal kaynaklarını da oluşturmaktadır.

2. Mülkiye Teftiş Kurulunun Yapısı Bağlılığı ve Çalışma Merkezleri

Teftiş Kurulu, müfettişlik sıfatını kazanmış olanlar arasından atanan bir başkanla, derece ve unvanları kadrolarında belirtilen yeteri kadar müfettişten oluşmakta ve kurulun yazışma, kayıt, hesap ve sekreterlik gibi öteki hizmetleri Başkana bağlı yönetsel bürolarca yürütülmektedir.

Teftiş Kurulu, doğrudan doğruya bakana bağlıdır. Müfettişler teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmalarını İçişleri Bakanı adına yürütürler.

Müfettişlere, Bakanla Teftiş Kurulu Başkanı dışında, hiçbir yerden emir verilemez.³⁷⁷

Mülkiye Teftiş Kurulunun çalışma merkezi Ankara'dır. Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 6. Maddesi, Teftiş Kurulu Başkanının önerisi ve Bakanın onayı ile Ankara dışında da çalışma merkezleri ve bunlara bağlı bürolar kurulabileceğini belirtmiştir. Kurulun bugün, Ankara, İstanbul ve İzmir'de çalışma merkezleri bulunmaktadır. Bu çalışma merkezleri tüzük gereğince, merkezdeki en kıdemli müfettiş tarafından yönetilmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu'nun örgüt yapısı EK-5'de gösterilmiştir.

3. Teftiş Kurulu Başkanının Görevleri

Teftiş Kurulu Başkanının görevleri 12.9.1985. Tarih ve 18866 Sayılı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 7. maddesinde sayılmıştır. Buna göre Kurul Başkanı;

- a) Teftiş Kurulunu yönetmek, denetlemek, çalışmalarını düzenlemek,
- b) Müfettişliğe atanacakları seçmek ve önermek,

⁽³⁷⁶⁾ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi, TC İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Yayını, Ankara, 1992, ss.1-27-55.

⁽³⁷⁷⁾ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi, s.2.

- c) Yıllık çalışma ve teftiş raporlarını hazırlamak, genel teftiş, özel teftiş, inceleme, araştırma, soruşturma işlerinde çalıştırılacak müfettişleri seçmek ve çalışmalarını izlemek,
- d) Bakanın teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma emirleri üzerine müfettişleri görevlendirmek ve emirlerin uygulanışını izlemek,
- e) Bakanın gerekli gördüğü hallerde, bizzat teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,
- f) Teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerinde, müfettişlerin Bakanla ilişkilerinde aracılık etmek,
- g) İnceleme ve araştırmalar yapmak ve meslek bilgilerini geliştirmek amacıyla dış ülkelere gönderilecek müfettişleri belirlemek,
- h) Müfettişlerin hizmet içi eğitimlerini sağlamak,
- i) Müfettişlerin hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmalarını sağlamak,
- j) İdareyle müfettiş veya müfettişler arasında mevzuatın uygulanmasına ilişkin olarak ortaya çıkan görüş ayrılıklarının giderilmesi amacıyla, müfettişlere, inceleme, araştırma görevi vermek ve bu konularda toplantılar düzenlemek,
- k) Layiha, rapor ve fezlekeleri incelemek, layiha ve raporlardaki eksikliklerin tamamlanmasını, yanlışlıkların düzeltilmesini sağlamak, ilgili yerlere göndermek, teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma sonuçlarına göre gerekli görülen işlem ve önlemler hakkında bakanlığa öneride bulunmak,
- l) Teftiş işlerinin genel gidişi, teftiş usullerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konularında Bakana öneride bulunmak,

- m) Teftiş Kurulunun genel durumuna ve gerekirse Teftiş Kurulu çalışmalarının sonuçlarına göre, Kurulun teftiş ve denetimine bağlı hizmetlerin genel gidişine ilişkin görüşlerini yıllık raporlarla bakana sunmak,
- n) Teftiş Kurulunun ve müfettişlerin giderlerini incelemek ve düzen altında tutmak, gelecek yıl tahminini bakanlığa bildirmek,
- o) Büro hizmetlerinin düzenli yürütülmesini sağlamak,
- p) Teftiş sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla Bakanlık merkez birim başkanları ve müfettişlerin katılacağı toplantılar yapılmasını sağlamak,
- r) Tüzükte öngörülen yönetmelik ve teftiş rehberlerini hazırlamak,
- s) Bakanlık çalışmalarının kuruluş amaçlarına, mevzuat, plan ve programa uygun olarak yürütülmesini sağlamak için Bakana önerilerde bulunmak,
- t) Bakanlık ana hizmet birimlerinin ve bağlı kuruluşlarının teftiş programlarının düzenlenmesi ve uygulanması sırasında bunların genel müdürleri ve başkanlarıyla işbirliği yaparak programlar arsında uyum sağlamak,
- u) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüyle işbirliği halinde mahalli idareler kontrolörlerinin çalışmalarını görev yerlerinde izlemek veya müfettişlere izletmek,
- v) Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak, görev ve yetkileriyle donatılmıştır.

Kurul Başkanına yardımcı olmak amacıyla, her yılın Nisan ayında, en az üç yıl

kıdemi olan müfettişler arasından, Başkanın önerisi ve Bakanın onayıyla yeteri kadar Başkan yardımcısı görevlendirilir. Başkan yardımcılarının görev süreleri bir yıldır. Süresi bitenler yeniden görevlendirilebilirler.

4. Müfettişlerin Seçilme ve Atanmaları

Mülkiye Teftiş Kurulu, müfettişlerin seçilme ve atanmalarında öteki bakanlık teftiş kurullarından değişik bir yöntem izlemektedir. Kurul müfettişlerini, dışarıdan değil meslek mensupları arasından seçmektedir. Mülkiye Müfettişi olarak atanabilmek için;

- a) Kaymakamlık sıfatını kazanmış, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak,
 - b) Yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış bulunmak,
 - c) Sicili, başarısı, tutum ve davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden yönetmeliğinde öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış olmak,
 - d) Yapılan yarışma sınavını kazanmak
- ltleri aranmaktadır.

Yarışma sınavında başarı gösterenler, Başkanın nerisi ve Bakanın onayı üzerine ortak kararla müfettişliğe atanırlar.

Müfettişliğe atananlar, altı ay süreli bir yetişme ve deneme dönemi geçirirler.

Bu dönem içinde, kendilerine, iki ya da üç müfettişin yanında Başkanca belirlenecek sürelerle teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma işleri gösterilip, öğretilir. Deneme sonunda, yanında çalıştıkları her müfettiş tarafından meslek bilgileri, yetenekleri, tutum ve davranışları ve çalışmalarına ilişkin birer rapor düzenlenir ve Kurul Başkanlığına verilir.

Yanlarında çalıştıkları müfettişlerce düzenlenen raporlarda yeterli görülenler, yetişme ve deneme dönemi sonunda yeterlik sınavına çağrılırlar. Bu sınavı kazananların mfettişlikleri onaylanır.³⁷⁸

⁽³⁷⁸⁾ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi,s.7.

5.Mülkiye Müfettişlerinin Görev ve yetkileri

Mülkiye Müfettişlerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a)Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,
- b)Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve yerel yönetimlerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak,
- c)Teftişte buldukları il ve ilçelerin idari, sosyal ve ekonomik durumları, teftiş ettikleri idare ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanması, memur-halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırmalar yapmak, bu konulardaki düşünce ve önerilerini içeren bir genel durum raporu düzenlemek,
- e) Teftişlerine bağlı birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapmak,
- f) Yiyicilikleri (rüşvet ve irtikapları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek,
- g) Hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak,
- h) Bakanın emri üzerine veya yönetmelik gereğince valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve öteki görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek,
- i) Başkanın hizmetle ilgili olarak vereceği öteki görevleri yapmak,

j) Başkanlıkça istenmesi halinde, Mahalli İdareler Kontrolörlerinin çalışmalarını izlemek,

k) Yasa, tüzük ve yönetmeliklerle verilen öteki görevleri yapmak,

Bu maddelerden açıkça anlaşılacağı üzere Mülkiye Müfettişleri oldukça geniş yetkilere sahiptirler

Mülkiye müfettişleri görev emirlerini, Başkandan alırlar. Görevli buldukları yerlerde, doğruca Bakan tarafından verilen görev emirlerinin gereğini yapar ve durumu derhal Başkanlığa bildirirler.³⁷⁹

Mülkiye müfettişlerinin ayrıca, denetleme ve incelemelerini aksatacak konumda bulunan kamu görevlilerini tüzük hükümlerine uygun biçimde görevden uzaklaştırma yetkileri de bulunmaktadır.

6. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetiminin Kapsamı

Mülkiye teftiş Kurulunun denetim kapsamına giren kuruluş ve birimler Şunlardır:

A) Bakanlık Özek Örgütünde;

a) Ana Hizmet Birimleri

- 1-İller İdaresi Genel Müdürlüğü
- 2-Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü
- 3-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
- 4-Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
- 5-Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı

b) Danışma ve Denetim Birimleri

- 1- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- 2- Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı

⁽³⁷⁹⁾ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi, s.8-9

3- Hukuk Müşavirliği

4- Bakanlık Müşavirleri

5- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

c) Yardımcı Birimler

1- Personel Genel Müdürlüğü

2- Eğitim Dairesi Başkanlığı

3- İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı

4- Özel Kalem Müdürlüğü

d) Bakanlık Bağlı Kuruluşları

1- Emniyet Genel Müdürlüğü

2- Jandarma Genel Komutanlığının mülki görevleri

3- Sahil Güvenlik Komutanlığının idari görevleri

B-Bakanlık Taşra Teşkilatında

a) illerde

1- Valilik

2- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü

3- Merkez İlçe Nüfus Müdürlüğü

4- Sivil Savunma Müdürlüğü

5- Emniyet Müdürlüğü

6- İl Jandarma Alay Komutanlığının mülki görevleri

7- İl Merkez Jandarma Bölük Komutanlığının mülki görevleri

8- Sahil Güvenlik Komutanlığının idari görevleri

b) İlçelerde

1- Kaymakamlık

2- Yazı İşleri Müdürlüğü

- 3- Nüfus Müdürlüğü
- 4- Sivil Savunma Müdürlüğü veya Memurluğu
- 5- Emniyet Müdürlüğü, Emniyet Amirliği veya Komiserliği
- 6- İlçe Jandarma Bölük Komutanlığının mülki görevleri
- 7- Sahil Güvenlik Komutanlığının idari görevleri

c) Yerel Yönetimlerde

- 1) İl ve ilçe özel idare müdürlükleri, il özel idarelerine bağlı işletmeler, il özel idarelerinin kurdukları veya katıldıkları birlikler
- 2) Büyükşehir Belediyeleri, il, ilçe, ve kasaba belediyeleri, belediyelere bağlı işletmeler, özel kanunla kurulmuş işletme ve idareler, belediyelerin kurdukları ve katıldıkları birlikler
- 3) Köyler ve bunların kurdukları birlikler

Mülkiye Teftiş Kurulu, yukarıda sayılan kuruluşlar üzerinde yönetsel denetim yapmaktadır. Ancak, kasaba belediyeleri, köyler ve bunların kendi aralarında kurdukları birlikler Bakanın yazılı emri olmadıkça müfettişlerce teftiş edilemezler.³⁸⁰

Mülkiye Müfettişleri, teftişle görevlendirildikleri idari bölümün sınırları içindeki teftişe tabi tüm kuruluş ve birimlerin teftişini yapmakla yükümlüdürler. Teftişin konu yönünden kapsamı; yukarıda sayılan kuruluş ve birimlere, bunların amir, memur ve görevlilerine mevzuat hükümleriyle verilen görev ve yetkilerle ilgili iş ve işlemlerin bütünüdür.

7. Mülkiye Teftiş Kurulunun Çalışma Yöntemi

Teftiş Kurulunun çalışmaları, Kurul Başkanınca hazırlanan yıllık çalışma izlencesine göre yürütülür. Kuruluş ve birimlerin belirli zaman aralıklarıyla teftiş edilmesi

⁽³⁸⁰⁾ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi, s.29.

ilkesine göre her yıl düzenlenen ve teftiş edilecek il ve ilçeleri de gösteren bir izlence çerçevesinde yürütülen teftişlere “...genel teftiş...” ya da “...olağan teftiş...” denir.

Genel teftiş dışında, Bakanın buyruğu ya da Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, valilerin istemi ya da yıllık genel teftişlerin sonuçlarının denetlenmesi amacıyla Başkanın önerisi ve Bakanın onayı ile de teftiş yapılabilir. Bu biçimde yapılan teftişlere “...özel teftiş...” denir.

Genel ilke, kuruluş ve birimlerin üç yılda bir teftiştir. Gerekli durumlarda bu süre değiştirilebilir.

Başkanca hazırlanan izlenceler, teftişin başlayacağı tarihten en az bir ay önce Bakanın onayına sunulur.

İl ve ilçelerin, gerektiğinde de kuruluş ve birimlerin hangi müfettişlerce teftiş edileceği ve teftişe hangi tarihte başlanacağı Başkanca belirlenir ve teftişin başlayacağı tarihten en az on beş gün önce müfettişlere duyurulur.

Teftiş Kurulu Başkanı, teftiş izlencesini düzenlerken müfettişleri;

a-Genel teftiş

b-Özel teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma işlerini yürütecek biçimde kümelendirir.

Müfettişler, denetimlerini izlencede belirtilen biçimiyle tek başlarına yürütebilecekleri gibi, birden çok müfettişten oluşan ekipler biçiminde de teftiş yapabilirler. Bu durumda denetim çalışmalarını, ekipteki en kıdemli müfettiş düzenler.

Müfettişler, başladıkları işleri, ara vermeden, bizzat yapıp bitirmekle yükümlüdürler. Denetimin ertelenmesi zorunluluğu doğarsa ya da işlerin sonuçlandırılması başka yerlerde de inceleme ve soruşturma yapılmasını gerektirirse, durum Başkanlığa bildirilir ve alınan buyrultuya göre hareket edilir.

Müfettişler, görevleriyle ilgili konularda, resmi ve özel tüm kuruluşlar ve kişilerle doğrudan yazışma yapabilirler. İçişleri Bakanlığı özek kuruluş ve birimleriyle yazışmalar Başkanlık, öteki bakanlıklarla yapılan yazışmalar Bakanlık aracılığıyla yapılır.

Mülkiye Müfettişlerince yapılan denetimler sonucunda, yapılan çalışmaya göre adlandırılan çeşitli raporlar düzenlenmektedir.

8.Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporlar

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu müfettişlerince yapılan teftişler sonucunda, akçalı birimler için "...teftiş layihası...", öteki birimler için ise "...teftiş raporu..." düzenlenir.

Denetlenen her birim için ayrı bir teftiş layiha ya da raporu düzenlenmesi asıldır. Gerektiğinde, bir yönetsel birim için, birden çok layiha ya da rapor düzenlenebilir. Mülkiye Teftiş Kurulunca düzenlenen raporlar şunlardır.

a) Genel Durum Raporu

Müfettişler, teftişini bitirdikleri iller için Bakanlıkça istenmesi durumunda "genel durum raporu" düzenlerler. Genel durum raporunda;

- a) Denetlenen birimin, hizmet gereklerine uygun olmayan yönlerinin neler olduğu ve düzeltilmesi için gereken önlemler,
 - b) İlin sosyal ve ekonomik sorunları ve müfettişin bu konudaki önerileri,
 - c) Yasa, tüzük, yönetmelik ve genelgelerin uygulanmasında belirlenen aksaklıklar ve gecikmelerle düzeltilmesi için düşünülen çareler,
 - d) Memurların nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadıkları,
 - e) Denetlenen birimin yerleşim alanı ve yerleşme düzeninin hizmeti aksatan yönleri ve bunların düzeltilmesi için düşünülen çözümler,
- belirtilir.

b) Özel Gizli Rapor

Müfettişler, çevrelerinde yiyicilikleri (rüşvet ve irtikapları) ya da görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan ancak, yasal kovuşturma yapmak için yeterli kanıt bulunmayan görevlilere ilişkin olarak, durumlarını belirten özel gizli raporlar düzenleyerek atamaya yetkili makama ve Bakanlığa gönderirler.

Bakanın buyruğu, ilgili özek biriminin ya da bağlı kuruluşun önerisi ve Bakanın onayı üzerine de müfettişlerden, görevlilere ilişkin inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemeleri istenebilir.

Özel gizli raporlarda, görevlinin kimliği, inceleme konusu ya da konuları, incelenen kayıt ve belgelere ilişkin açıklamalar, kendilerinden bilgi alınan kişilerin beyanları belirtilir. Elde edilen kanıtlara ve inceleme sonucuna göre görevlinin durumuna, tutum ve davranışlarına ilişkin görüş ve düşünceler açıklanır.

c) Değerlendirme Raporu

Yönetmeliklerde, yer değiştirmeleri için müfettiş raporu öngörülen ya da genel tutum ve davranışlarına ilişkin inceleme yapılması istenen görevlilere ilişkin olarak Mülkiye Müfettişlerince gerekçeli rapor düzenlenir. Bu rapora, "...değerlendirme raporu..." denir. Değerlendirme raporunda, ilgilinin mevzuat hükümlerine göre görevlerini yapıp yapmadığı, yetkilerini kullanıp kullanmadığı, halkla olan ilişkileri, başarı derecesi, yetenek ve kusurlarıyla öteki gözlem ve kanılar gerekçeli olarak belirtilir.

d) İnceleme Raporları

Müfettişler, denetimleri sırasında düzeltilmesini gerekli gördükleri konulara ilişkin görüşlerini içeren bir rapor da düzenleyebilirler. Bu raporlara "...inceleme raporu..." denir. İnceleme raporlarında; raporun düzenlenme nedenine, ivedi olarak düzeltilmesi gereken konuya, yapılan incelemeye ve önerilere yer verilir. İnceleme raporlarında ayrıca;

- a) Yönetmelik biriminin, kuruluş amacını gerçekleştirmek bakımından yeterli olup olmadığı,
- b) Personelin kuruluşun iş yükü ve nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı ve hizmet içi eğitim gereksinmesi,
- c) Büro hizmetlerinin geliştirilmesi, işlemlerin basitleştirilmesi, basılı kağıtların ve formların düzeltilmesi ve azaltılması,
- d) Araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı, ekonomik ve etkili kullanılıp kullanılmadığı,
- e) Yasa, tüzük yönetmelik ve genelgelerin değiştirilmesi gerekip gerekmediği,
- f) Kuruluşların yerleşme durumları ve çalışma yerleri,
- g) Hizmet ölçütlerinin geliştirilmesi,

konularına yer verilir. Bunlardan başka, Bakan ya da Başkan tarafından yapılması istenen öteki konularda da inceleme ve araştırma yapılabilir. Bu araştırmalar sonucunda da inceleme raporu düzenlenebilir.

e) Özel Denetim Raporu

Müfettişler, özel denetimleri sonucunda denetlenen konulardaki görev ve hizmetlerin niteliğini, verimini, etkinliğini sağlayacak görüş ve önerilerini kapsayan, somut olayların neden sonuç ilişkisine dayalı çözüm yollarını belirten yanlış, savsaklama ve noksanlıkları açıklıkla gösteren raporlar düzenleyip bunları Kurul Başkanına sunarlar. Bu raporlara, "...özel denetim raporu..." denir.

f) Yıllık Çalışma Raporu

Kurul Başkanı, müfettişlerin yıllık çalışmalarını, teftiş, inceleme, araştırma, soruşturma ve değerlendirme raporlarında yer alan ve özel önem taşıyan konuları dikkate alarak her yılın sonunda, Bakanlığın teftiş ve denetimine bağlı kuruluş ve birimlerle kurul hizmetlerinin genel gidişine ilişkin görüş ve önerilerini içeren bir rapor düzenler. Bu rapora

“...Yıllık Çalışma Raporu...” denir. Yıllık çalışma raporu, Kurul Başkanı tarafından Bakana sunulur.

g) Tazmin Raporları

Kamu görevlilerinin gerek kasten, gerek savsaklama ya da önlem almamak suretiyle haksız bir biçimde zarar meydana getirmeleri durumunda; meydana gelen zararın ilgili kamu görevlisine ödettirilmesi amacıyla düzenlenen rapora “...Tazmin Raporu...” denir. Tazmin raporlarının düzenlenmesinde Anayasa, Borçlar Yasası ve 13 Ağustos 1983 Tarih ve 18134 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararın Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik³⁸¹ hükümlerine göre işlem yapılmasına özen gösterilir.

h) Disiplin Raporları

657 Sayılı Devlet Memurları Yasası, 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Yasası ve Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü hükümlerine göre personelin disiplin yönünden sorumluluklarını belirlemek üzere Mülkiye Müfettişlerince düzenlenen raporlara “...Disiplin Raporları...” denir.

9. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetiminin Sonuçları

Müfettişler, inceleme ve soruşturma çalışmaları sonucunda Tüzüğün 68. maddesinde sayılan, bakanlığın istemesi, kişisel suç yöneltmesi ve suçun kanıtlarla gösterilmesi gibi durumlarda fezleke; suç konusunun 3628 sayılı yasanın kapsamına girmesi ya da genel hükümlere göre izlemeyi gerektirmesi, disiplin suçu niteliğinde olması, inceleme ve soruşturmanın yerel makamlara verilmesi, yönetsel ve hukuksal işlem yapılmasının gerekmesi, herhangi bir işlem yapılmasına gerek bulunmaması ya da Bakanlıkça inceleme yapılmasının istenilmesi durumlarında da inceleme raporu düzenlerler.

⁽³⁸¹⁾ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi, s.80.

Ceza Muhakemeleri Usulü Yasasının 3. ve Türk Ceza Yasasının 64-67. Maddelerinde belirtilen suç ve suçlulukta bağlantı ve katılma bulunmadıkça her sanık için ayrı fezleke ya da inceleme raporu düzenlenmesi asıldır.

Ancak, suç ve suçlulukta bağlantı ve katılma bulunmamasına karşın sanıkları itibariyle aynı kurulların incelemesine tabi hususlar konuları ve sanıkları yönünden ayrı maddeler halinde tek bir fezlekede birleştirilebilir. Bu durum inceleme raporları için de geçerlidir.

Fezlekelerin birer örnekleri ve ekleri Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatin 4. Maddesinde yazılı idare kurullarına iletmek üzere valilik ve kaymakamlıklara, Danıştay'a gönderilmesi gerekenler de Bakanlığa gönderilir.

Ayrıca bu fezlekelerin eksiz iki örneği de Bakanlığa verilir. Gerektiğinde ilgili birim sayısı kadar fezleke örnekleri arttırılır. Bunlardan biri Kurul Başkanlığında alıkonulur. Diğerleri, sanığın sicilinin bulunduğu birimle öteki ilgili birimlere Kurul Başkanlığınca iletilir.

Mülkiye Müfettişlerince düzenlenen raporlar sonucunda konularına göre aşağıdaki işlemler yapılır.

a) 3628 Sayılı Yasaya* ya da Genel Hükümlere Göre İzlenmesi Gereken Konulara İlişkin Raporlar Sonucunda

Teftişler sırasında ya da ihbar ve şikayetler üzerine 3628 Sayılı yasa kapsamına giren konularla Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat kapsamı dışında kalan konu ve görevlilere ilişkin yapılan incelemeler sonucunda gereken cezai izlemenin

* Belirtilen yasa, 19.04.1990 Tarih ve 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Yasasıdır. Bu yasanın 18.ve 19. maddeleri ile müfettişlere; denetimleri sırasında saptadıkları yasaya aykırı durumları doğrudan doğruya Cumhuriyet Savcılarına ihbar ve tevdi etme yetkisi verilmiştir. Bu yetki yalnızca yasa ile belirtilen koşullarda kullanılabilir. Aynı yetki daha önceleri 15.05.1930 Tarih ve 1609 Sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun çerçevesinde kullanılmaktaydı.

yapılmasını sağlamak üzere düzenlenen raporların bir örneği ekleriyle birlikte yetkili Cumhuriyet Savcılığına verilir. Eksiz iki örneği de Bakanlığa gönderilir.

b) İnceleme ve Soruşturmanın Yerel Makamlara Verilmesini Gerektiren Raporlar Sonucunda

Müfettişler, il valisi, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, il emniyet müdürü, il ve ilçe belediye başkanlarına ilişkin incelemeleri kendileri yürütürler. Bunların dışında kalan memurların suçlarıyla ilgili belgeleri, gerekli gördükleri takdirde inceleme ve soruşturma yapılmak üzere valilik ve kaymakamlıklara bir inceleme raporuyla verebilirler. Yerel Makamlara verilen inceleme raporunun eksiz iki örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir.

c) Yönetmelik ve Hukuksal İşlemlerle Disiplin İşlemlerine İlişkin Raporlar Sonucunda

Gerek Teftişler sırasında, gerekse ihbar ve şikayetler üzerine yapılan incelemeler sonucunda; soruşturma yapılarak fezlekesi yetkili mercilere verilen, raporu adli makamlara iletilen ya da cezai kovuşturma yapılması gerekmeyen sonucuna varılan görevlilere ilişkin, uygulanması zorunlu görülen yönetmelik ve haksız eylemleri nedeniyle yönetime verdikleri zararlarla haksız iktisaplarının tazmini için yapılacak hukuksal işlemlere ya da disiplin cezası verilmesine esas olmak üzere düzenlenen raporların bir örneği ekleriyle, öteki iki örneği de eksiz olarak Bakanlığa gönderilir.

d- Herhangi Bir Yasal İşlem Yapılmasını Gerektirmeyen Raporlar Sonucunda

Yapılan inceleme sonucunda, soruşturma açılmasının gerekmeyen ve herhangi bir işlem yapılmasına yer olmadığı sonucuna varılmışsa, durumu saptayan raporların bir örneği ekleriyle birlikte, öteki iki örneği de eksiz olarak Bakanlığa gönderilir.

e-Bakanlıkça İstenen İncelemelere İlişkin Düzenlenen Raporlar Sonucunda

Bakanlıkça öncelikle inceleme yapılmasının istenilmesi sonucunda düzenlenen raporların bir örneği ekleriyle, öteki iki örneği de eksiz olarak Bakanlığa gönderilir.

Rapor örnekleri gerektiğinde ilgili birim sayısı kadar çoğaltılabilir.

B- Maliye Teftiş Kurulu

1. Kuruluşu ve Kısaca Tarihsel Gelişimi

Maliye örgütünün denetlenmesi gereksinmesi, 1879 yılında “ Umuru Maliyenin Tanzim ve Islahı “ çalışmalarına başlandığı sırada ortaya çıkmıştır. Bu çalışmaları yürütecek Islahat Komisyonun kurulmasından hemen sonra 3 Temmuz 1879 tarihinde dönemin Maliye Nazırı “ Heyet-i Teftiş-i Maliye “ kurulmasını öngören “ Nizamname Layihasını ” bir tezkere ile Sadrazama sunmuştur.³⁸²

Anılan tezkerede; Osmanlı İmparatorluğunun mali işlemlerinin ve memurlarının o güne değin denetlenmemiş bulunduğu, mali işlemlerin çok düzenli yapılmış olsa bile bunların denetlenmemesi durumunda istenen başarının elde edilemeyeceği, denetim için yapılacak harcamanın denetimle elde edilecek yarardan daha az olacağı, müfettişlerce yapılacak olan denetimler sonucunda düzenlenecek olan raporların Nezaret Makamına sunulacağı açıklanmış, kurulacak Heyetin bütçesine, müfettiş maaşlarına ve nerelerde görev yapacaklarına ilişkin bilgilere tezkere ekinde yer verilmiştir.

Maliye Nazırının bu önerisi “ Meclis-i Mahsus-ı Vükela “ tarafından olumlu karşılanmış ve bir mazbata hazırlanarak Maliye Nazırının tezkeresi ve Nizamname Layihası ile birlikte dönemin padişahı II. Abdülhamit’e sunulmuştur. Bu istem, II. Abdülhamit tarafından uygun görülmüş ve padişahça onaylanan “ İrade-i Seniyye “ ile “ Heyet-i Teftiş-i Maliye ” kurulmuştur.

⁽³⁸²⁾ Maliye Teftiş Kurulu Albümü, Maliye Teftiş Kurulu Yayını, Ankara, 1988, s.3.

İrade-i Seniyye’de sözü edilen “ Teftiş Muamelatı Maliye Nizamnamesi “ ile birlikte ilk Maliye Müfettişleri de atanmış bulunduğu; Nizamnamenin tarihi olan 26 Ağustos 1879 tarihi “ Heyet-i Teftiş-i Maliye’nin “kuruluş tarihi olarak kabul edilmektedir.³⁸³

Heyet-i Teftiş-i Maliye’nin kuruluş nizamnamesinde; bu kurulun doğrudan doğruya Maliye Nazırına bağlı bulunduğu, devlete ait tüm gelir ve giderler ile malların, bunlara ilişkin belgelerin, defterdar, muhasebeci ve malmüdürlerinin, tüm maliye, orman, maden, posta ve telgraf memurlarının bu kurulca denetleneceği ve çalışmalara ilişkin Maliye Nazırına bilgi verileceği belirtilmiştir.

Yine aynı nizamnamede müfettişlerin, defterdarlık, muhasebecilik ve Maliye örgütünde müdürlük, muavinlik, mümeyyizlik yapmış olanlar arasından, müfettiş yardımcılarının ise Maliye örgütünde çalışan katipler arasından sınavla seçileceği bildirilmiştir.

Başlangıçta, Maliye Müfettişlerini yönetmek amacıyla özek örgütüne bağlı bir makam oluşturulmamış, yalnızca raporların Nezaret Makamına sunulması ve öteki işlemlerin yürütülmesini sağlamak amacıyla bir “ Teftiş Kalemi “ kurulmuştur.

Mütareke yıllarında Teftiş Kurulunun faaliyeti daha çok İstanbul’da olmuştur. Milli Hükümet kurulduktan sonra Teftiş Kurulu İstanbul Hükümetine bağlı olarak bir süre daha yaşamış ve İstanbul Hükümetinin 1.Kasım1922’de hukuken yok sayılması üzerine İstanbul’da bulunan Maliye Müfettişleri açıkta kalmıştır. Ankara’da Milli Hükümetin kurulmasından sonra, İstanbul Hükümetine bağlı kalan Teftiş Kurulu dışında, yeni bir Teftiş Kurulu oluşturulmuş ve 10 Mart 1920 tarihinde bu kurula Genel müdür atanmıştır. Ayrıca, kurula Maliye Müfettiş Yardımcısı alınmasına ve bunların staj için, eskiden olduğu gibi Fransa Maliye Teftiş Kuruluna gönderilmesine devam edilmiştir.

⁽³⁸³⁾ Maliye Teftiş Kurulu Albümü, s.8.

Teftiş Kurulu 1921-1923 yılları arasında bir “ Müdürü Umumi “ tarafından yönetilmiş, 1923’te bu yöntem değiştirilerek Kurul, kıdemli müfettişlerden biri aracılığı ile doğrudan doğruya Maliye Bakanı tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Daha sonra, Kurulu Bakan adına ve Bakandan alacağı buyrultu doğrultusunda yönetmek üzere 1928 Bütçe Kanunu ile Teftiş Kurulu Başkanlığı Makamı kurulmuştur³⁸⁴.

122 yıllık bir geçmişe sahip olan Maliye Teftiş Kurulu, yönetsel ve mali denetim konusunda oldukça önemli bir birikime sahiptir.³⁸⁵

Teftiş kurulu, Bakanlık içerisinde benzer ve bazen de birbirleri ile çakışan görevleri olan dört Kuruldan biridir. Kökeni 125 yıl önceki Fransız yönetim dizgesine dayanmaktadır. Kurul, vergi incelemesi yapma yetkisine sahiptir ama asıl görevi Bakanlığın iç denetimini yapmaktır.³⁸⁶ Maliye Teftiş Kurulunun vergi yükümlüsü özel hukuk tüzel kişileri ve öteki kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki denetimi ise dış denetimdir.

Kurulun Ankara’ya ek olarak İstanbul ve İzmir’de de büroları vardır. Denetimler düzenli bir esasa dayalı olarak yürütülür. Ancak yıllık olması şart değildir. Bakanlık ya da bir sektör bakanlığından talep gelmesi durumunda istenilen birimin belli aktiviteleri üzerinde bir denetim yapılır. Kurulun denetim kapsamına giren çok sayıda kuruluş bulunduğundan incelemeler örnekleme yöntemine göre yapılmaktadır. Raporlar kurul tarafından yayınlanır. Ve gerektiği takdirde diğer bakanlıklara da ulaştırılmak üzere Bakanlıktaki ilgili müsteşarlığa iletilir.

Eleman alımı, eğitim imkanları ve bütçe ile sınırlandırılarak yıllık olarak yapılmaktadır. Başvuranlar arasında yapılan yazılı ve sözlü sınavlardan sonra, sınırlı sayıda yeni eleman kabul edilmektedir. Başarılı adaylar üç yıl süreyle müfettiş yardımcısı olarak

⁽³⁸⁴⁾ Maliye Teftiş Kurulu Albümü, s.29-30-31.

⁽³⁸⁵⁾ Heyet-i Tetişiye-i Maliye, [http:// www.maliye.gov.tr/tefku/ index.htm](http://www.maliye.gov.tr/tefku/index.htm).

⁽³⁸⁶⁾ Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi, Dünya Bankası Raporu, s.20-21.

hizmet verirler ve müfettiş olabilmek için yazılı ve sözlü yeterlik sınavından geçirilmektedirler. Yeterlik sınavında başarılı olamayanların kurul ile ilişkileri kesilmektedir.

2. Maliye Teftiş Kurulunun Yasal Kaynakları ve Görevleri

Öteki Bakanlık teftiş kurulları gibi Maliye Teftiş Kurulunun da yasal kaynağı 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Yetkilerine İlişkin Yasadır. Maliye Teftiş Kurulunun oluşumuna, yapı ve işleyişine “ Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin” 20. Maddesinde yer verilmiştir.³⁸⁷ Bu maddeye göre Maliye Teftiş Kurulu, bir Başkan ile Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi ve Maliye Müfettiş Yardımcılarından oluşmaktadır. Teftiş Kurulu doğrudan doğruya Maliye Bakanına bağlıdır. Kurul müfettişleri Bakanın emri ya da onayı üzerine Bakan adına görev yapmaktadırlar.

Maliye Teftiş Kurulu 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 20. Maddesi gereğince;

- a) Genel ve katma bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı devlete ait olan kuruluşlar ve bu daire ve kuruluşların birlikte ya da ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,
- b) İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde yukarıda sayılan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek,
- c) Dernek, vakıf ve sendikaları mali yönden teftiş etmek,
- d) Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve incelemeleri yapmak,

⁽³⁸⁷⁾ Nevzat Saygılıhoğlu, Diğer Devlet Gelirleri İle Özel Gelirlerin ve Fonların Mali Denetimi, Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını, Ankara, 1990, s.241.

görev ve yetkisine sahiptir

Yukarıda sayılan kuruluşların kendi yasalarında özel denetim hükümleri öngörölmüş olması, Maliye müfettişlerinin bu kuruluşlar üzerindeki denetim ve inceleme yetkilerini kısıtlamamaktadır. Buradan açıkça anlaşıldığı gibi Maliye teftiş kurulu, tıpkı yukarıda açıklanan Mülkiye Teftiş Kurulu gibi kendi bakanlığında iç teftiş, öteki kuruluşlarda ise dış teftiş yapan bir kuruldur.

Yine 178 sayılı Kanun Hükmünde Karamamenin 20. Maddesine göre; Maliye Teftiş Kurulu denetimine bağılı olan daire, kuruluş, fon, dernek, vakıf, sendika ve ortaklıkların görevlileri, kuruluşlarına ait para ve para hükmündeki belge ve ayniyat ile her türlü mal ve eşyayı ve bunlarla ilgili gizli de olsa tüm defter ve belgeleri, isteğı üzerine Maliye Müfettişine göstermeye, saymasına ve incelemesine yardım etmeye mecburdurlar.

Teftiş sonucunda gizli ya da açık zimmet ya da ihtilas ya da işlemlerinde önemli suistimali görölen ya da koruması veya yönetimi altında bulunan para ve para hükmündeki belge ve ayniyat ile her türlü mal ve eşyayı ve bunların defter ve belgelerini göstermeyen memurlar, Maliye Bakanlığı memuru iseler Maliye Müfettişi tarafından, diğeri bakanlıklara ve dairelere mensup iseler müfettişin talebi üzerine atamaya yetkili amirleri tarafından görevlerinden uzaklaştırılırlar. Ancak görevinden uzaklaştırılması gereken memur Milli Savunma Bakanlığına mensup ise, kolordu komutanının ya da daha büyük amirlerin yazılı izinlerinin alınması gerekir. Teftiş ya da inceleme sırasında memuriyeti başında kalmasının teftiş ya da incelemenin yapılmasını güçleştireceğine kanaat getirilen memurlar, Maliye Bakanlıği memuru iseler Bakanlığın izni ile Maliye Müfettişi tarafından, diğeri bakanlıklara mensup iseler Maliye Müfettişinin talebi üzerine ilgili bakanlıklar tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilirler.

Teftiş ve inceleme, sermayesinde devletin iştiraki olan kuruluş, şirket, dernek, vakıf ve sendikalara ait olduğu takdirde, müfettiş raporu ilgili makama verilir. Rapor gereği bu makamlar tarafından yerine getirilerek sonucu Maliye Bakanlığına bildirilir.

Maliye Teftiş Kurulu yukarıda da değinildiği gibi, bir Başkan, Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi ve Maliye Müfettiş Yardımcılarından oluşur. Maliye Teftiş Kurulu'nun örgüt şeması EK-6'da Teftiş Kurulu Başkanının Maliye Müfettişi sıfat ve yetkisini taşıması zorunludur. Başkan, müfettişlerin yönetim ve çalışmalarını bakan adına düzenler.

Maliye Teftiş Kurulunun merkezi Ankara'dadır. Kurulun ayrıca, İstanbul ve İzmir'de de sürekli çalışma merkezleri bulunmaktadır. Maliye Müfettişleri ve Müfettiş Yardımcıları, bu merkezlerde yaptıkları çalışmaların yanı sıra, yaz aylarında çalışma merkezleri dışındaki bölgelerde "turne" adı verilen çalışmalar yaparlar.³⁸⁸ Maliye Müfettişlerinin "merkez" ve "turne" çalışmalarını belirleyen ayrıntılı izlenceler yılda iki kez Maliye Bakanının onayı ile yürürlüğe konulur. Teftiş Kurulu ve Maliye Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları Bakanlık Kuruluş Yasası gereğince çıkartılmış olan tüzükle düzenlenmiştir.

3. Maliye Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri

Yukarıda belirtilen yasa, tüzük ve yönetmelikler gereğince Maliye Müfettişleri:

- a) Genel bütçeye dahil ya da katma bütçe ya da İl Özel İdare belediye bütçeleri gibi özel ve yerel bütçelerle yönetilen daire ve müesseseleri,
- b) İktisadi Devlet Teşekküllerinden sermayesinin tamamı Devlete ait olanlarla, Maliye Bakanlığı ile ilgili bulunanları,
- c) İmtiyazlı şirketlerle, sermayesinde devletin katılımı olan müesseseleri,

Bütün dernekleri, özellikle devletten mali yardım görenleri

⁽³⁸⁸⁾ Maliye Teftiş Kurulu Albümü, s.38.

- d) Vergi Usul Yasası gereğince yürütülen vergi incelemelerini
- e) Bankalar Yasası gereğince Bankalar Yeminli Murakıplarına verilmiş olan görevleri,
- f) Türk Parasının Kıymetinin Korunmasına İlişkin Yasa, karar ve tebliğler gereğince yapılması gereken incelemeleri,
- g) Bunların dışında, özel yasa, tüzük, yönetmelik ve kararlarla kendilerine verilen öteki görevleri yapmak yetkisine sahiptirler.

Maliye müfettişleri, Bakan tarafından belirlenen bir merkeze bağlı olarak görev yaparlar.

Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliği, Maliye Müfettişlerince denetlenen memurlara da kimi zorunluluklar yüklemiştir. Buna göre; teftişe bağlı kurum ve kuruluşlarda bulunan görevli memurlar, para ve para hükmündeki kağıtlar ile ambar ve depolarda bulunan ayniyatı ve bunlara ilişkin belge ve defterleri, işlemlerle ilgili gizli de olsa tüm belgeleri ilk istemesinde Müfettişe göstermek, saymasına ve incelemesine yardımda bulunmak zorundadırlar.

4.Maliye Teftiş Kurulunun Çalışma Yöntemi

Maliye Bakanlığının çeşitli kademelerindeki teftiş, denetleme ve inceleme organlarına verilmiş olan görevlerin en etkili ve verimli biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, her yıl Mart ya da Nisan ayı içinde, Maliye Bakanının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı ile Bakanlık Genel Müdürleri ve bağımsız daire temsilcilerinin katılımı ile çeşitli toplantılar yapılır. Bu toplantılarda o yıla ilişkin teftiş, denetleme, inceleme ve araştırma gereksinmesi ve bunlara ilişkin esaslar ile eşgüdüm ilkeleri bir “ Genel Plan” çerçevesinde belirlenir. Belirtilen teftiş ve denetleme organları, yıllık çalışma izlencelerini bu Genel Planda yer alan ilkelere uygun biçimde düzenlerler. Maliye Teftiş Kurulunun Genel Plana uygun olarak hazırladığı

çalışma izlencesi Maliye Bakanının onayı ile kesinleşir. Kesinleşen yıllık izlencenin aynen uygulanması esastır. Ancak, Kurul Başkanı gerekli gördüğü takdirde bu izlencelerde değişiklik yapma yetkisine sahiptir. Yıllık izlenceler incelendiğinde, Maliye Müfettişlerinin “Turne”, “Büyük Merkezler” ve “Merkez Emri” esasına göre denetim yaptıkları görülmektedir.³⁸⁹

Ankara, İstanbul ve İzmir gibi merkezlerin belediye sınırları içindeki teftiş birimlerinde ve turne teftişlerinin dışında kalan zamanlarda yapılan teftişlere “Büyük Merkezler” teftişi denilmektedir.

Teftiş Kurulu Başkanlığınca yapılan izlencede büyük merkezler dışındaki teftişler yönünden Türkiye altı bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerde izlence çerçevesinde yapılan teftişlere “Turne” teftişi denir. Müfettişler, izlencenin kendilerine tebliğinden itibaren bir hafta içinde turneye hareket tarihlerini yazı ile Başkana bildirmek ve ellerindeki işleri turneye hareket tarihini geciktirmeyecek biçimde bitirmek zorundadırlar. Turne tarihleri Bakanlık Makamının uygun gördüğü durumlarda değiştirilebilir. Turne çalışmalarını tamamlayan müfettişler merkez emrine girerler. Merkez emrinde bulunan müfettişler, Başkanlığın, bölge ile kayıtlı olmaksızın vereceği her türlü işleri görürler. Bu dönemde yapılan denetimlere “Merkez Emri” teftişi denir.

Maliye Müfettişlerinin denetim izlencelerinin uygulanmasında “gruplar” halinde çalışılması esastır. Grup çalışmalarını Müfettişlerin en kıdemlisi grup şefi sıfatıyla düzenler. Müfettişlerin kimi durumlarda tek başlarına denetim yapmaları da mümkündür.

⁽³⁸⁹⁾ Maliye Teftiş Kurulu Albümü, s.38.

5. Maliye Müfettişlerince Düzenlenen Raporlar ve Raporların Yasal Sonuçları

Maliye müfettişleri yaptıkları denetimlerin sonuçlarını, işlerin özelliğine göre:

- Cevaplı Rapor
- Basit Rapor
- Vergi İnceleme Raporu
- Genel Kuruluş Raporu
- Genel Durum Raporu
- Tahkikat Raporu
- Fezleke

ve yazı ile saptarlar.

a) Cevaplı Rapor

Yapılan teftişlerde, noksan ve hatalı bulunan ve ilgili dairelerce düzeltilmesi gereken işlemlere ilişkin bir rapordur. Esas itibariyle, bir asıl ve iki örnek olarak ve her servis için ayrı ayrı düzenlenir. Cevaplı raporlarda, Teftiş edilen servislere hangi tarihten hangi tarihe kadar bakıldığı, hatalı ve noksan görülen hususların yasa, tüzük, yönetmelik ve genel tebliğlerin hangi madde ve hükümlerine ilişkin bulunduğu ve mevzuata göre hangi işlemlerin yapılması gerektiği biçimindeki bilgiler kısa ve özlü biçimde belirtilir. Cevaplı raporlar, müfettişçe belirtilen süreler içinde, teftiş edilen memurla birinci ve ikinci derecede amirleri tarafından cevaplandırıldıktan sonra müfettişe iade olunur. Gelen raporlar en geç on beş gün içinde müfettiş tarafından, son görüşleri eklenerek, Kurul Başkanlığına gönderilir.

Cevaplı raporların ilgililerce zamanında yanıtlanması zorunluluğunu müfettişler bizzat izlerler. Haklı nedenlere dayanmaksızın süresinde yanıtlanmayan raporlara ilişkin gereği yapılmak üzere müfettiş tarafından kurul başkanına bilgi verilir. Başkanlık, kendisine

iletilen cevaplı raporları en kısa sürede ilgili birimlere gönderir ve rapor sonuçlarını yakından izler.³⁹⁰

b) Genel Kuruluş Raporu

Teftişin sonunda, turne izlencesine dahil kuruluşlardan her biri için, ayrı ayrı olmak üzere Genel Kuruluş Raporu düzenlenir. Genel Kuruluş Raporu,teftiş edilen birimlerin kadro ve iş oylumu, kadroların ve personelin sayı ve nitelik yönünden yeterlik dereceleri, çalışma usul ve yöntemleri, işyeri ve çalışma araçları ile döşeme ve demirbaş, kırtasiye ve öteki gereksinimlere ilişkin saptama, görüş ve önerileri kapsar.

Genel Kuruluş Raporunun bir örneği Teftiş Kurulu Başkanlığında tutulur. Öteki örnekleri de ilgili dairelere gönderilir. Raporlar, bu özellik göz önünde tutularak yeteri sayıda düzenlenir. Rapor gereklerinin yerine getirilip getirilmediği hususu Kurul Başkanınca izlenir.

c) Genel Durum Raporu

Genel Durum Raporu da, Genel Kuruluş Raporu gibi turne teftişlerinin sonunda düzenlenir. Bu rapor, teftiş sonuçlarına ilişkin olarak Kurul Başkanına özet halinde bilgi sunmak amacıyla yazılır. Bu raporlarda, teftiş yerine ve birimine, denetlenen servislere ve yazılan raporlara ilişkin bilgiler yer alır.

d) Basit Rapor

Yürürlükteki yasa, tüzük, yönetmelik, karar ve genel tebliğlerde ve bunların uygulamalarında görülen noksanlıklar ve hataların düzeltilmesi yolları ile uygulamaya konulması düşünülen yasa ve yöntemlere ilişkin görüş ve öneriler basit raporlarla bildirilir. Yakınma ve ihbarlar üzerine ya da doğrudan doğruya yapılan inceleme ve soruşturmalar sonucunda cezai kovuşturmayı gerektirir durum saptanamazsa yine basit rapor düzenlenir. Basit raporlar, konularının ilgilendirdiği daireler göz önünde tutularak, yeter sayıda hazırlanır. Bu raporlar, Teftiş Kurulu Başkanlığınca gereği yapılmak üzere, ilgili dairelere gönderilir.

⁽³⁹⁰⁾ [http:// www.maliye.gov.tr/tefku/index.htm](http://www.maliye.gov.tr/tefku/index.htm).

e) Fezleke ve Tahkikat Raporları

Memurin Muhakematı Yasasına göre yapılan araştırmalar sonucunda “fezleke”, bunun dışında kalan araştırmalar sonucunda ise “tahkikat raporu” dzenlenir.

Fezleke ve tahkikat raporları, araştırma konularını, işlenen suçların unsurları ile suçlulara ilişkin hangi yasa hükümlerine göre takibat yapılması gerektiğini, suçun saptanamaması durumunda muhakemenin men'ine karar verilmesi istem ve nedenlerini açıkça belirtecek biçimde yazılır.

Dzenlenen fezleke ve tahkikat raporlarının asılları yasal olarak verilmesi gereken makamlara, örnekleri ise Kurul Başkanına gönderilir.

f) Vergi İnceleme Raporları

Vergi inceleme raporları, Vergi Usul Yasasına göre yapılan vergi incelemeleri sonucunda dzenlenir.³⁹¹ İnceleme raporları, yükümlü ya da vergi sorumlusu, vergi türü ve vergilendirme dönemleri itibariyle ayrı ayrı ve en az altı örnek olarak dzenlenir. Bunlardan üçü, yükümlü ya da vergi sorumlusunun bağlı bulunduğu vergi dairesine, ikisi Kurul Başkanlığına gönderilir. Kurul Başkanı, kendisine gelen iki örnekten birini Gelirler Genel Müdürlüğüne gönderir.

Vergi incelemeleri sonucunda hileli vergi suçu da saptandığı takdirde, bu durum ayrı bir rapora bağlanır. Bu rapora, kaçakçılık ya da vergi ziyayı suçu raporu denir. Kaçakçılık suçu raporu da yine en az altı örnek olarak dzenlenir. İlgili Cumhuriyet Savcılığı, vergi dairesi ve muhakemat müdürlüklerine birer örnek gönderilir. İki örnek Kurul Başkanlığına gönderilir. Kurul Başkanı bu iki örnekten birini Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğüne gönderir.

Maliye müfettişleri bunlardan başka, vergi tekniği raporu ve personel sicil raporu gibi raporlar da dzenlerler. Maliye müfettişleri, görevleri gereği Bakanlık ve öteki makam

⁽³⁹¹⁾Mehmet Akbay, Vergi İncelemeleri ve Vergi Denetimi, Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği, Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Yayını, Ankara, 1990, s.220.

ve dairelerle çeşitli biçimlerde haberleşirler. Bu haberleşme kural olarak yazı ile yapılır. Yazışmalar duruma göre doğrudan doğruya yapılabileceği gibi Kurul Başkanı aracılığıyla da yapılabilir.



GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışma, Türk Yönetmel Denetim Dizgesinin yapı ve işleyişini araştırmak, incelemek dizgeye ilişkin genel bir durum değerlendirmesi yapmak ve saptanacak olan sorunlara akılcı, gerçekçi ve bilimsel çözümler önermek teziyle hazırlanmıştır. Yapılan tez çalışması sonucunda saptanan sorunları şu ana başlıklar altında toplamak ve değerlendirmek olanaklıdır.

1. Denetim Dizgesinin Genel İşleyişinden Kaynaklanan Sorunlar

Türk denetim dizgesinin en önemli sorunlarından birisi, ülkemizin gelişmişlik düzeyine uygun denetim tür ve uygulamalarının kullanılmamasıdır. Günümüzde tüm denetim kurum ve birimleri yalnızca düzenlilik denetimleri ile çalışmalarını sürdürmekte, etkinlik değerlendirmesine yönelik denetimlere izlencelerinde yer vermemektedirler.

Yapılmasını engelleyen herhangi bir yasal düzenleme bulunmamasına karşın etkinlik ve verimlilik (performans) denetimi yapılmamaktadır. Ancak, etkinlik ve verimlilik denetimini açık hükümlerle belirleyen yasal bir düzenlemenin bulunmadığı da saptanmıştır. Etkinlik ve verimlilik denetimlerinin yapılmaması dizgenin en büyük zaaflarından birisini oluşturmaktadır.

Yaptığımız diğer bir saptama da; denetim alanının genişliği karşısında, yeteri kadar denetim elemanı bulunmaması nedeniyle, gerekli denetimlerin yapılamaması gerçeğidir.

Sayılarının sürekli olarak değişmesi ve toplu olarak eş zamanlı yapılmış sayımların bulunmaması nedeniyle; tam olarak saptanamamakla birlikte günümüzde ;

1468 adet Genel bütçeli saymanlık,

1469 adet Katma bütçeli saymanlık,

1470 adet Sayıştay denetimine tabi 57 fona ait saymanlık ,

3039 adet Döner sermayeli işletme,

5026 adet Ayniyat saymanlığı,
76 adet Özel idare ,
2710 adet Belediye,
433 adet Kamu iktisadi teşebbüsü ,
29 adet Özel statülü idare,
45 adet Başbakanlık YDK denetimini tabi fon,
151 adet Gümrük Müdürlüğü,
6500 adet Banka şubesi,
46000 adet Dernek,
2100 adet Vakıf,
50000 adet Kooperatif,

269 adedi özel idarelere ait şirket olmak üzere sayıları yaklaşık olarak bile saptanamayan belediye iktisadi girişimleri, yönetsel denetimin konusunu oluşturmaktadır.³⁹²

Doğrudan kamu kurum ve kuruluşlarında denetim hizmeti vermek üzere oluşturulmuş yaklaşık altı bin kişilik denetçi kadrosu bulunduğu saptanmıştır. Bireyin korunmasını ve yükümlülüklerin yerine getirilmesini incelemekle görevli altı bin kişilik bu kadroyla yukarıda belirtilen yönetsel denetim alanının tümünde gerçek anlamda denetim hizmeti yürütmenin güçlüğü ilk bakışta gözlenebilen bir olgudur.

Denetlenen yönetsel birim sayısı ile denetim elemanı arasında büyük bir oransızlık olduğu saptanmıştır. Bu durum, yönetsel denetim dizgesinin çözüm bekleyen önemli sorunlarından birisi olarak değerlendirilmektedir.

Denetim birimleri arasında iletişim kurulamaması, denetim izlencelerinde uyumsuzluklara neden olması yanında, denetim tür ve uygulamalarındaki gelişmelerin tüm denetçilerce izlenememesi ve hizmet içi eğitimlerin sağlıklı yapılamaması gibi olumsuz

⁽³⁹²⁾Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, s.145-146.

sonuçlar doğurmaktadır. Denetim birimleri az sayıda elemandan oluşmaktadır. Bu elemanlar ise birbirinden kopuk ve değişik birimlerde görev yapmaktadırlar. Bunun doğal bir sonucu olarak, denetimle ilgili ciddi araştırmalar ve mesleki eğitim yapılamamaktadır. Bu boşluk son yıllarda, denetim elemanlarının kendi aralarında oluşturdukları Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından doldurulmaya çalışılmaktadır.

Öte yandan ülkemizde, bir uluslararası denetim ölçütü olarak bilinen “denetimde bağımsızlık” ilkesine gereği gibi uyulmaması, denetimin etkinliğini azaltan önemli nedenlerden birisini oluşturmaktadır. Bilindiği üzere ülkemizde yönetsel denetim, yetkili makam adına yürütülen bir görevdir. Bu nedenle, denetimin bağımsızlığı ilkesi ilgili çevrelerde tartışılmaktadır. Ancak, özellikle orta düzey yöneticiler adına yürütülen denetimlerde bağımsızlık ilkesine uyulmadığı gözlenmektedir.³⁹³

Denetimde noksanlığın saptanması ve özellikle etkinlik denetimlerinin anlamlı ve dizgeli biçimde yapılabilmesi, denetim elemanlarından çok denetlenen kuruluşların yönetimlerine bağlıdır. Bunu sağlayacak olan iç denetim düzeneklerinin oluşturulmamış olması Türk denetim dizgesinin en büyük noksanlıklarından birisi olarak görülmektedir.

Türk yönetsel denetim dizgesinin yapısal sorunlarını saptayan önemli yapıtlardan birisi de Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dır. Yönetsel denetim dizgesinin yapısal sorunları bu raporda özetle aşağıdaki biçimde irdelenmiştir.

1. Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır.
2. Denetimde rehberlik etme işlevi gereği gibi gerçekleştirilmemektedir.
3. Denetim alanında görev yapan personelin unvanlarında (müfettiş, murakıp, kontrolör, denetçi, kontrol memuru gibi) ve özlük haklarında değişiklikler görülmektedir.

⁽³⁹³⁾ Özcan Sarı, Kamusal Denetim Gereği Gibi Yapılmıyor, Denetim Dergisi, Denetimde Yayını, ıl:10,Sayı:86, Temmuz-Ağustos 1995,s.13.

4. Göreve alınan personelin göreve alınışında ortak bir ölçüt bulunmamaktadır.
5. Tüm denetim biçimlerini içeren bir kavram olarak, yürütme eylem ve işlemlerinin; amaç, plan, bütçe, örgütlenme, yöntem vb. değişkenler yönünden etkin biçimde yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesi anlamında kullanılan “etkililik denetimi” üzerinde gerektiği gibi durulmamaktadır.
6. Yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi etkili ve amaca uygun bir biçimde gerçekleştirilmemektedir.
7. Başbakanlık Teftiş Kurulu, gerek yapılanma ve gerekse işleyiş yönünden 3056 sayılı Yasada açıklanan görevleri yapma gücünden yoksundur.
8. Kamu yönetiminin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulaması, son derece sınırlı ve etkisiz bir durumdadır.

Yönetim denetim dizgesinin genel işleyişinden kaynaklanan sorunlara ilişkin bulgularımız ise özetle aşağıda açıklandığı biçimdedir.

1. Kamu kurum ve kuruluşlarında eleman alımı gereksinimlere dayanmamakta, kadrolar hizmetten çok kişiler için istenmekte, sınavlar biçim gereği yapılmakta, yükselmelerde liyakat ilkesine uyulmamaktadır. Özellikle üst düzey yöneticiler büyük ölçüde politize edilmiş, liyakat ilkesine uygun işlem yapma istisna haline gelmiştir.³⁹⁴ Üst düzey bürokrat atamalarında yerine göre “partililik, hemşehricilik, mezhepçilik, aşiretçilik, arkadaşlık, dernekçilik” geçerli olmaktadır. Kamu kurumlarında geçerli olan bu uygulama büyük ölçüde denetim elemanı kadrolarına personel alımına ve yükseltilmesine de yansımıştır. Bu durum denetim birimlerinin üretkenliklerini ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemiş, kurum içerisindeki ağırlık ve saygınlıklarına gölge düşürmüştür. Teftiş, denetim, inceleme ve araştırma faaliyetleri sonucunda üretilen layiha ve rapor gibi belgelerde yer alan görüş ve önerilerin yerine getirilme derecesi giderek zayıflamıştır. Personel alımlarında

⁽³⁹⁴⁾ Cahit Tutum, Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, AİD, Cilt 13, Eylül 1980, s.103.

yapılan yanlışlıklar, bir yandan bu kurul ve birimlere katılmayı amaçlayan nitelikli elemanların isteklerini olumsuz yönde etkilemekte, öte yandan da devlet yönetimine nitelikli eleman yetiştiren bu kurul ve birimlerin kamuoyu önündeki saygınlıklarını zedelemektedir.

2.Denetim elemanlarına çoğu zaman gereksiz ve daha alt düzey personelin yapabileceği görevler verilmektedir. Bu durum denetim elemanlarının çalışmalarını ağırlaştırmakta ve zamanlarını almaktadır. Böylelikle denetim elemanlarının bilgi, birikim ve deneyimleri yeterince değerlendirilememiş olmaktadır.

3.Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi özerklik sınırlarını zorlamakta, kimi yorumlarla bu sınırları aşan ağır bir vesayet denetimi uygulanmaktadır.³⁹⁵ Kimi yazarlar, vesayet denetiminin İl Özel İdarelerinde uygulanan biçimiyle nakıs bir yerel yönetim türüne neden olduğunu ileri sürmüşlerdir.³⁹⁶

4.Kamu kurum ve kuruluşlarındaki denetim elemanlarının unvanları tümleşik değildir. Bir bakıma unvan kargaşası yaşanmaktadır. Benzer ya da aynı işi gören görevliler müfettiş, denetçi, kontrolör, murakıp, denetmen, kontrol memuru, tetkik kurulu üyesi, denetleme kurulu üyesi gibi unvanlarla anılmaktadır. Bu durum denetlenenler tarafından zor kavranmakta, yetkilerin kullanılması bakımından çekincelere neden olmaktadır.

5.Denetim elemanları aynı ve benzer işleri yaptıkları halde farklı sınıflarda yer almaktadır. Bu durum doğal olarak, olanak, konum ve ücret farklılıklarını doğurmaktadır.

6.Denetim elemanlarına, görevlerinin gerektirdiği ve saygınlıkları ile orantılı ücret ödenmemektedir. Özellikle turne dönemlerinde, konaklama yeri bulmak sorun olmakta, konaklama ücreti olarak yapılan ödeme gerçekte yapılan ödemeyi karşılamamaktadır. Özel kesimde benzer işleri yapan denetim elemanları ile kamu kesiminde denetim yapan görevliler

⁽³⁹⁵⁾ Cengiz Akın, , Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sitemimiz, Türk İdare Dergisi, Sayı 427, Haziran 2000, s.95.

⁽³⁹⁶⁾ Osman Meriç, Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet, Prof.Fehmi Yavuz'a armağan, AÜ.SBF Yayını, Ankara, 1993, s.39.

arasında büyük gelir farklılığı bulunmaktadır. Kamu kesiminde aynı işi yapan denetim elemanları arasında da ücret farklılıkları mevcuttur. Bu uygulama, kamu yönetiminde uyulması gereken adil ücret politikası ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

7.Çağımız bilgi, iletişim ve ileri uygulamabilim çağıdır. Dünyamız küçülmekte, ülkeler kümeleşmekte, kişisel, ulusal ve uluslararası sosyal, ekonomik ve kültürel ilişkiler hızlı bir değişim ve gelişim göstermektedir. Buna karşın, denetim dizgemiz, dolayısıyla elemanlarımız uygulamabilim, iletişim ve bilişim olanaklarından yeterince yararlanmamaktadırlar. Bu durum, hizmette niteliğinin ve verimin düşmesine neden olmaktadır.

8.Kamu yönetimimizin genelinde olduğu gibi, denetim birimlerinde de hizmetçi eğitime gereken önem verilmemektedir. Bunun sonucunda, hizmete ilişkin olarak bilimde, uygulamada ve mevzuatta meydana gelen gelişmeler denetim elemanlarına zamanında aktarılamamaktadır. Bu durum, hizmetin yürütülmesi sırasında görülen yanlış uygulama ve noksanlıkların zamanında giderilmesini güçleştirmektedir. Dolayısıyla, denetim elemanlarının daha etkili, verimli ve ekonomik hizmet görebilme olanağı yeterince değerlendirilmemiş olmaktadır.

9.Kamu kurum ve kuruluşlarının taşra örgütü süreli olarak denetlenmektedir. Buna karşın, özek örgütleri genellikle denetim dışı kalmaktadır. Bu durum, özek örgütünde yapılan yanlışların saptanamaması, özek personelinin denetim dışı olduğu düşüncesi ile denetimin önem ve gereğini yeterince kavrayamaması ve taşrada görev yapan personelin bunun farkına vararak moral açıdan olumsuz etkilenmesi sonucunu doğurmaktadır. Aynı olgu, özek birimlerinin kendilerini yenileyememesi, somut ölçüler yerine somut görüş ve düşüncelere dayalı tutumları benimsemeleri gibi sakıncalar da yaratmaktadır. Bu uygulama, özek örgütü ile taşra örgütü arasında denetim elemanları aracılığıyla sağlanması gereken bilgi akışında tıkanmalara neden olmaktadır.

10.Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesinde zaman zaman gecikmeler meydana gelmekte, bu nedenle bilanço ile kâr ve zarar hesaplarının kamu oyuna açıklanmasında, yönetim kurullarının aklanması ve aklanmaması kararının verilmesinde de gecikmeler ortaya çıktığı görülmektedir. Bu durum, denetimin etkililiğini ve güncelliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

11.Tüm kamu kurum ve kuruluşları için geçerli bir denetim ölçütü oluşturulmamıştır. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 3.5.1993 gün ve 1993/12 sayılı Genelgesinde; mesleki nitelik ölçütü, uygulama ve yetki alanı ölçütü ve bağlılık ölçütünün tanımları yapılmıştır. Aynı genelge ile tüm kamu kurum ve kuruluşları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Teftiş Kurullarının çalışma usul ve esaslarını düzenleyen tüzük ve yönetmeliklerde yapılan bu tanımlamaya uygun değişiklikler yapılması istenmiştir. Kimi kurum ve kuruluşlarda buna uyulmuş olsa da özellikle yasa değişikliği gerektiren kurum ve kuruluşlarda değişiklik gerçekleşmemiştir. Genelge hükümlerine tümüyle uyulmuş olsa bile denetim ölçütlerinin oluşturulup yerleştirildiğini söylemek olanaklı değildir.

12.Denetim birimlerinde düzenlenen raporların kurum ve kuruluşların amaçlarına uygun olduğu söylenemez. Düzenlenen raporlar genellikle kısa, özlü, açık ve kolay anlaşılır olmaktan uzaktır.

13.Kimi kuruluşlarda iç denetim örgütü bulunmazken kimileri de bütünüyle denetim dışı kalmıştır. Örneğin, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi kimi kuruluşlar memurlardan oluşturulan bir denetim kurulunca denetlenmekte, Sayıştay ya da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi tutulmamaktadır. Yüksek Öğretim Kurulu ve ona bağlı olarak üniversitelerin denetim kurulları bulunmadığı için bu kurumlarda, etkili bir iç denetim yapılamamaktadır.

2. Denetim Kurumlarının Yapılarından Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde, belirli büyüklüğe ulaşmış kamu tüzel kişilerinin tümünde değişik adlar altında denetim kuralları oluşturulduğu görülmektedir. Bunların başında teftiş kurulları gelmektedir. Teftiş kurullarının dışında, Maliye Bakanlığı'ndaki Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrolörleri Kurulu gibi kurullar da mevcuttur.

Bu denetim kurulları, içinde yer aldıkları kurumun en üst yöneticisinden aldıkları teftiş, inceleme, soruşturma onayları üzerine harekete geçebilmektedirler. Zaten yapısal sorunların ilki de burada başlamaktadır. Kurumun, genellikle siyasi kimliğe sahip üst düzey yöneticisi; çeşitli amaçlarla teftiş, araştırma, inceleme ya da soruşturma onayını vermediği zaman, denetim elemanları ortada hukuksal sorumluluğu gerektiren bir durum olsa bile hiçbir şey yapamamaktadırlar. Bu durum, kamuoyunda birtakım kuşkular oluşmasına neden olmakta; giderek devlete olan güven duygusunun zedelenmesine de yol açmaktadır.

Kurum çalışanlarının bir bölümü suç işlediğinde, bunlar için soruşturma onayı verilmediği zaman, suç işlemeyen memurlarda gerek yönetime, gerek denetim elemanlarına yönelik bir kuşku ortaya çıkmakta; önceden varolan suç işlememe çabası ve eğilimi giderek ortadan kalkmaktadır. Denetim dizgesinin iyi işlememesi sonucunda memurlarda, “iş yapan da bir, yapmayan da” ya da “adamını bulan kurtuluyor” biçiminde yargılar oluştuğu bilinmektedir

Başbakanlık, bakanlık, genel müdürlük ve büyükşehir belediyesi müfettişlerinin özlük hakları arasında büyük farklar bulunmaktadır. Hatta, bakanlık müfettişlerinin özlük hakları bile değişiklik göstermektedir. Örneğin, Maliye Bakanlığı müfettişi ile Bayındırlık Bakanlığı müfettişinin özlük hakları farklı farklıdır. Aynı mesleği yapan, aynı okuldan mezun olan, mesleğe aynı biçimde giren ve yetişen, aynı işi yapan müfettişler arasındaki bu farklı uygulama, Anayasamızın “ücrette adalet sağlanması” kenar başlıklı 55'inci maddesine, “idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği” kenar başlıklı 123'üncü maddesine, “hizmete

girme” kenar başlıklı 70’inci maddesine, “Devletin temel amaç ve görevleri “ kenar başlıklı 11’inci maddesine de aykırılıklar oluşturmaktadır. Bu aykırılıklar, her unvanda farklı uygulamalarda ortaya çıktığı gibi, özünde aynı görev için kullanılan unvanlar arasında da kendini göstermektedir. Örneğin, İçişleri Bakanlığındaki müfettiş ve kontrolörler yerel yönetimlerin denetiminde hemen hemen aynı işi görmektedirler. Bunlar arasındaki farklılığın nedenlerini açıklayabilecek herhangi bir haklı gerekçe de gösterilmemektedir .

Resmi kurumların büyük çoğunluğunun özeği Ankara’dadır. Denetim örgütlerinin özekte bulunması dolayısıyla denetim elemanları da genellikle özekte bulunmaktadır.

Kurumların özek örgütünün üst yönetim görevlerinin bir bölümü siyasal niteliklidir. Dolayısıyla iç denetime ve dış denetime tabi tutulmamaktadır. Bu nedenle, özellikle özekte bulunan denetim elemanlarının, bir bölümünün boş tutuldukları söylenebilir.

Denetim elemanlarının etkinliği, daha çok taşra örgütünün denetiminde kendini göstermektedir. Taşra örgütünün denetimine “turne” denmektedir. Turne dönemi altı aydan başlayıp, kimi durumlarda bütün bir yıla yayılabilmektedir. Denetim elemanlarının, evlerinin ve özeğin uzağında bir yere altı aydan uzunca bir süre için gitmeleri; kalacak ve çalışacak yer bulunması ve o yere alışılması gibi sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Koşulların böyle olması dolayısıyla, turnelerden beklenen sonucun alınmadığı görülmektedir. Bu turnelerde amaç “yerindelik” denetimi yapılmasıdır. Oysa, turne denetimleri, yapılan iş ve işlemlerin yasaya, tüzüklere, yönetmeliklere, genelgelere uygun olup olmadığının denetimi ile sınırlı kalmaktadır. Çoğu zaman, bu amaca bile ulaşamamakta; denetim, yalnızca belli konularda yapılan inceleme ve araştırmaya dönüşmektedir.

3. Denetim Elemanlarının Çalışma Koşullarından Kaynaklanan Sorunlar

Denetim elemanları, başta özlük haklarındaki farklılıklar olmak üzere, denetim dizgesindeki karmaşadan kaynaklanan pek çok kişisel sorunla da karşılaşmaktadırlar.

Denetim elemanı her şeyden önce, yılın yarısından fazlasını evinden; evli ise eşinden, varsa çocuklarından ayrı geçirmektedir. Bu ayrılık, aile ilişkilerinin zayıflamasına ya da denetim elemanının kendini çevresinden soyutlamasına yol açabilmektedir. Bu gibi sosyal ve tinsel etmenler bir biçimde denetim elemanlarınca yürütülen işlere de yansıtılabilmektedir.³⁹⁷

Bu olumsuzlukları kişisel olarak aşmak isteyen denetim elamanları, hafta sonlarını evlerinde geçirebilmek amacıyla görev yerlerinden Ankara'ya gelmektedirler. Görev yerinin Ankara'ya uzaklığı bazen on saati geçebilmektedir. Her hafta yirmi, yirmi beş saatlik yolculuğun verdiği gerilim ve yorgunluğun atılabilmesi en az bir, iki çalışma gününe mal olmaktadır. Bu elemanların, yalnızca görev yerleri ilk gidişleri ve görev bitimindeki dönüşlerine karşılık gelen yol paralarının ödendiği dikkate alındığında her hafta gidiş gelişin meydana getirdiği mali yük de giderek altından kalkınması zor olan bir nitelik göstermektedir.

Denetim elemanlarının, yaptıkları görev gereği zorunlu olarak ailelerinden ayrı kalmaları, Anayasanın "ailenin korunması" ilkesine ve Türk aile geleneğine aykırılık oluşturduğu yönünden eleştirilmektedir.

Mesleğinde yetişmiş ve en verimli dönemlerine gelmiş denetim elemanları çoğunlukla, kalıcı bir yöneticilik görevine atanmak istemektedirler. Bu yöneticilik görevine, denetim elemanları arasında "sabit görev" adı verilmektedir. Belirli bir yorgunluk ve ailesel nedenlerden de kaynaklanan yılgınlık içerisindeki denetim elemanları, kimi zaman konumlarının altındaki "sabit" görevleri bile kabul edebilmektedirler. Böylece, mesleksel birikimlerini yitirmektedirler. Yönetim de, en çok gereksinim duyduğu eğitilmiş insan gücünden yeterince yararlanamamış olmaktadır.

Denetim elemanlığında erişilecek aşamalara ilişkin gelir, görev, yetki ve sorumluluklar arasında önemli farklılıklar bulunmamaktadır. Bu durum, aşamalara erişmek

⁽³⁹⁷⁾ M.Hikmet Yavuzyiğit, Müfettiş Olmak, Denetim Dergisi, Denetimde Yayın, Yıl:7, Sayı:78, Kasım-Aralık 1992, s.20.

için daha çok çaba gösterme isteğini azaltmaktadır. Örneğin, müfettişlikle başmüfettişlik arasında özlük hakları bakımından bir fark yoktur. 1. dereceli müfettiş ile başmüfettiş aynı maaşı almakta, aynı görevleri yapmakta, aynı yetkileri kullanmaktadır.³⁹⁸

Turne görevleri de, denetim elemanları arasında kimi çekişmeler yaşanmasına neden olabilmektedir. Kimi denetçiler, turneye hiç gitmemekte, kimileri ise kısa süreli görevlere gitmektedirler. Böyle bir durum, öteki denetim elemanlarının iş yapma duygusunu olumsuz etkilemekte ve küskünlük yaratabilmektedir.

Yönetmelik denetim dizgesindeki sorunların çözümüne yönelik önerilerimiz şunlardır.

1. Dizgenin Genel Sorunlarının Çözümüne Yönelik Öneriler

Yönetmelik denetim dizgemizde yaşanan sorunları ve bunların çözüm yollarını kamu yönetiminin genel sorunlarından soyutlamak olanaklı değildir. Bu nedenle, ilke olarak denetim dizgemizde yapılacak iyileştirmeler, kamu yönetimimizde yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları ile uyumlu olmak durumundadır. Denetim dizgesi ile sınırlı çalışmalar istenen sonuçları vermeyecektir. Sorunların sağlıklı çözümü için, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve son dönem Cumhuriyet Hükümetlerinin izlencelerinde yer alan kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları bir bütünlük içerisinde uygulanmalıdır.

Geçmişe yönelik yanlış bulmayı birincil görev sayan, eskimiş ve uygulama olanağı kalmamış mevzuata göre hareket etmeyi dayatan, kalıplaşmış eleştirilerle tekdüzeliğe bürünmüş, eğitime ve yol göstermeye önem vermeyen, etkili, verimli ve ekonomik çalışmayı ölçmeyen, yeniliklere, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı geleneksel denetim anlayışı terk edilmelidir.

⁽³⁹⁸⁾ Ahmet Tavukçuoğlu, Bu Farklılık Neden, Denetim Dergisi, Yıl:6, Sayı:68-69,Ağustos-Eylül 1991,Denetimde Yayını, Ankara,s.3.

Denetim dizgesi, kamusal eylem ve işlemleri, kamu hizmetlerinin her aşamasında en yüksek niteliğin sağlanıp sağlanmadığını ölçmeye yönelmeli, verimlilik, etkililik ve tutumluluk, denetimin temel öğeleri olmalıdır. Öte yandan, yönetimin eylem ve işlemleri salt yürürlükteki kurallara uygun olup olmadıkları (Hukuksallık) açısından değil, yerinde ve kamu yararına (yerindelik) uygun olup olmadığı açısından da değerlendirilmelidir.

Kamu yönetimimizde ve denetim dizgemizde yaşanan sorunların çözümüne ve yeniden düzenlemeye personel düzeltimi ile başlanmalıdır. Bu kapsamda, yapılacak işlerin başında, dizgenin yapısal niteliğinin belirlenmesi, genel eğitim politikası ile uyumlu insan gücü planlaması, kadro ölçütlerinin belirlenmesi, liyakat ilkesine işlerlik kazandırılması, kariyer düşüncesinin gerçekleştirilmesi, ücret dengesinin kurulması, yönetici sınıfın oluşturulması ve yetiştirilmesi gelmektedir.³⁹⁹

Kadro ölçütleri belirlenerek denetim elemanlarına verilen, müfettiş, denetçi, murakıp, kontrolör, kontrol memuru gibi değişik kadro nitelendirmeleri ortadan kaldırılmalıdır.

Kamu yönetiminin ve dolayısıyla denetim dizgemizin işlerliğini sağlayan mevzuat yenilenmeli, birleştirilmeli ve yalınlaştırılmalıdır.

Yaşanan görev çakışmasını önlemek amacıyla, denetim birimlerinin görev ve yetkileri incelenerek, aynı amaçla birden çok denetim biriminin görevli olduğu alanlarda yalnızca bir denetim biriminin yetkili olması sağlanmalı, aynı yetkilerle donatılan değişik konumdaki denetim kurulları aynı yapı altında birleştirilmelidir. Aynı denetim alanında değişik amaçlarla denetim yapan denetim birimleri arasında ise, işbirliği ve eşgüdüm sağlanarak, kuruluşlar üzerindeki denetim yoğunluğu azaltılmalıdır. Öte yandan, özek örgütü de taşra örgütü gibi denetim görmelidir.

⁽³⁹⁹⁾ Cahit Tutum, Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, AİD, Cilt 13, Eylül 1980, Ankara, s.102-107.

Denetim çalışmalarına etkililik sağlayacak en önemli konulardan biri, denetim elemanlarınca hazırlanan rapor ve layihalarda yer alan görüş, eleştiri ve önerilerin dikkate alınması, rapor sonuçlarının ilgili yönetimlerce izlenerek zamanında ve amaçlandığı gibi yerine getirilmesinin sağlanmasıdır.

Başta, mesleki eğitim, yetkinlik ve bağımsızlık gibi genel ölçütler ile çalışma alanı ve raporlama ölçütleri olmak üzere kamu yönetimi için uygun görülen ulusal denetim ölçütleri belirlenmeli ve denetim hizmeti bu ölçütlere uygun biçimde yürütülmelidir.

2. Denetim Kurullarının Yapısal Sorunlarının Çözümüne Yönelik Öneriler

Yönetsel denetimde etkinliği ve verimliliği sağlayabilmek amacıyla yukarıda önerilen genel nitelikli çözüm önerilerinden başka, mevcut denetim kurullarının örgütsel yapılarının düzeltilmesine yönelik şu çözümler önerilmektedir:

a-)Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı, TBMM'ne bağlanmalıdır. Kurul içindeki yükselmeler kurulun kararıyla gerçekleşmeli, kurul başkanı, kurulun göstereceği adaylar arasından TBMM Başkanı'nca atanmalıdır.

b-)Sayıştay Başkanlığı, bakanlıklar, genel müdürlükler, müsteşarlıklar, başkanlıklar ve belediyelerdeki tüm denetim elemanları, bir unvan altında birleştirilerek, kadroları Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı'na bağlanmalıdır. Görevlerinin özelliği gereği Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu ile Genel Kurmay Başkanlığı ve buraya bağlı komutanlıklardaki teftiş kurulları, bu kurumların özelliği gereği varlıklarını korumayı sürdürmelidirler. Başbakanlık Teftiş Kurulu, yalnızca Başbakanlığın ve bakanlıkların özek örgütünün denetimi ve belirlenecek görevlilerin soruşturmalarıyla görevlendirilmelidir.

Yüksek Denetleme Kurulu'nda, icracı her bir bakanlık için birer; yatırımcı müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük için yeteri kadar ve yerel yönetimler için bir başkan yardımcılığı kadrosu oluşturulmalıdır. (Örneğin, Maliyeden sorumlu başkan yardımcılığı

Bayındırlıktan sorumlu başkan yardımcılığı, yerel yönetimlerden sorumlu başkan yardımcılığı gibi)

Yüksek Denetleme Kurulu'nda ayrıca, her bir başkan yardımcısına bağlı yeteri kadar uzman denetim elemanı bulundurulmalıdır. Bu uzman denetim elemanları, denetimde birliğin sağlanması ve denetimle ilgili araştırma ve inceleme yapmakla uğraşmalıdırlar.

c-) Her ilde bir İl Denetim Kurulu Başkanlığı oluşturulmalıdır. Bu denetim kurullarında ilk aşamada, tüm kurumlardan alınan denetim elemanları, illerin nüfusları, ekonomik ve sosyal koşulları ve denetim elemanlarının kıdemleri dikkate alınarak görevlendirilmelidir.

d-) İller, kaymakamlıkta olduğu gibi sınıflandırılmalı, denetim elemanlarının buralarda geçirecekleri süreler belirlenmelidir.

e-) Meslek içindeki aşamalar belirlenmelidir. Bir öneri olarak denetim elemanlarının ortak unvanı denetçi olmalıdır. Aşamalar ise denetçi yardımcılığı, denetçilik, baş denetçilik, grup başkanlığı, il denetim kurulu başkanlığı, il denetim kurulu başkan yardımcılığı, uzman denetçilik, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan Yardımcılığı ve Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı biçiminde sıralanmalıdır. Bir üst aşamaya, kesinlikle bir alt aşamadan atama yapılmalıdır. Bu aşamalar, meslekte geçirilen süre, sicil ve başarılarla ilişki kurularak belirlenmelidir.

f-) Denetim elemanları, gerek yakınma gerekse başka yollardan önlerine gelen duyurular üzerine, İl Denetim Kurulu Başkanlığınca görevlendirilmeli; bu görev, ölüm ve sağlık nedenleri dışında, dosya görevlendirilen denetim elemanından geri alınmamalıdır. Bu elemanlar kendilerine iletilen dosyalarla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, hiçbir sınırlama olmaksızın bütün kamu kurum ve kuruluşlarından alabilmelidirler. Vardıkları sonuca göre, ilgili yerlere konuyu yansıtabilmelidirler. Denetim elemanlarına Yüksek Denetim Kurulu

Üyelerinin yetkileri, aşamalarıyla orantılı olarak verilmeli ve bu yetkiler yasal güvencelere kavuşturulmalıdır.

g-) Denetim elemanlarının kararları, yargı denetimine tabi tutulmalıdır. Kararları yargı organlarınca bozulan denetim elemanlarının sicilleri olumsuz, onaylananlar da olumlu not verilerek tutulmalıdır. Böylece denetim elemanlarının hukuka uygun karar vermeleri sağlanacaktır. Ancak yargı yolu, ilgililerin başvurusu ile işletilmelidir.

h-) Her ilin denetim kurulu, il sınırları içindeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, bir denetim izlencesi kapsamında denetlemelidir. Denetimden geçmemiş hiçbir kamu kurum ve kuruluşu kalmamalıdır.

Yönetmelik denetim örgütünün sorunlarının giderilmesi amacıyla; denetim ölçütlerini belirlemek, denetim tür ve yöntemlerindeki gelişmeleri izlemek, denetim kurallarını belirlemek, denetim rehberleri ve el kitaplarını hazırlamak ve denetimde karşılaşılan sorunları tartışarak, gerektiğinde ilgili organlara önerilerde bulunmakla görevli ve yetkili Ulusal Denetim Kurulu oluşturulmalıdır.

Ulusal Denetim Kurulunun, bağımsızlığı Anayasa ile güvence altına alınmış olan Sayıştay Başkanının başkanlığında oluşturulması; denetim örgütünün bağımsızlığına ve etkinliğine katkı sağlayacak ve denetim birimleri arasında iletişim ve eşgüdüm kurulmasını kolaylaştıracaktır.

Ulusal Denetim Kurulu yasası, ayrıntılara girmeyen, genel sınırları belirleyen bir yasa olmalıdır. Yalnızca çerçeveyi belirleyen bir yasa,; örgütü ve alanı çok geniş ve değişken olan yönetmelik denetimin günün koşullarına göre dinamik bir biçimde ele alınması olanağını sağlayacaktır.

Ulaşılan gelişmişlik düzeyine uygun olarak yönetmelik denetimin, uluslararası düzeyde kabul görmüş denetim ölçütleri doğrultusunda yürütülmesi, artık bir zorunluluk olmuştur. Bu nedenle, yönetmelik denetimin bağımsızlığı, yeterliliği, planlanması, denetçilerin

çalışma ve raporlama kuralları ile öteki genel konulara ilişkin ilkeleri belirleyen ulusal denetim ölçütleri saptanmalıdır. Uygulamanın da, bu ilke ve ölçütlere uygun biçimde yapılması sağlanmalıdır.

3. Denetim Elemanlarının Sorunlarının Çözümüne Yönelik Öneriler

Denetim hizmetinin ayrı bir kariyer mesleği olduğu anlayışı ile aynı işi yapan denetim elemanları arasındaki ücret farklılıkları giderilmelidir.

Denetim elemanlarına çalışma koşulları ve statüleri ile uygun ücret verilmelidir. Verilen ücret özel kesimde aynı işi yapanlara verilen ücretle aynı olmasa bile “karşılaştırılabilir” olmalıdır. Taşrada konaklama sorununu genel anlamda çözüme kavuşturacak düzenleme yapılmalıdır. Sorun denetim elemanlarının kişisel girişimleri ve sempatik ilişkileri ile çözülür olmaktan çıkarılmalıdır.⁴⁰⁰

Denetim elemanlarının hizmetçi eğitimine önem verilmeli ve eğitimin bir yatırım olduğu kabul edilmelidir. Bu bağlamda denetim elemanlarının başta bilgisayar hizmetleri olmak üzere gelişen uygulamalı bilimden yararlanmaları, yabancı dil öğrenmeleri özendirilmeli, istatistik, arşiv, laboratuvar hizmetlerinden yararlanılması için var olan sınırlamalar kaldırılarak kolaylıklar getirilmelidir.

Denetim elemanı sayısının, kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesi karşısında azalması ya da aynı kalması giderek daha da önem kazanmaktadır. Özellikle ticari ve mali alanda denetim dışında kalan özel hukuka tabi kişi ve kuruluşlar oransal olarak büyümektedir. Bu durum mevcut denetim elemanlarının verimliliklerini daha da düşürmektedir. Bu nedenle son yıllarda yavaşlayan denetim elemanı alımı liyakat ilkesine uygun olarak yeterli düzeye getirilmelidir.⁴⁰¹

⁽⁴⁰⁰⁾ Osman Usta, Harcırah Yasasına Tabi Denetim Elemanlarının Yurtiçi Yollukları, Denetim Dergisi, Denetimde Yayıncı, Yıl:6,Sayı:66-67, Ankara, Haziran-Temmuz 1991, s.34.

⁽⁴⁰¹⁾ Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi, Dünya Bankası Raporu, s.11.

Denetim hizmetlerinde saydamlık sağlanmalıdır. Yapılacak düzenlemelerle, yurttaşların yönetsel denetime gönüllü katılımı özendirilmelidir. Kamuoyunu ilgilendiren durumlarda, denetim ve soruşturma sonuçları yetkililerce kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

Kamu yönetimimiz Osmanlı İmparatorluğu'ndan özekçi (merkeziyetçi), mevzuatçı, içine kapalı memurluğa dayalı bir yönetim dizgesi devralmıştır. Bu dizge yapılan kimi değişikliklere karşın bugüne değin devam etmiştir. Aynı yönetim anlayışı günümüzde de önemli bir değişiklik yapılmadan sürdürülmektedir.

Kamu yönetimimizin iyileştirilmesi amacıyla Cumhuriyetimizin ilanından itibaren gerek kurum düzeyinde (Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Planlama Dairesi gibi) gerekse tüm kamu yönetimi düzeyinde çeşitli araştırmalar (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi) yapılmıştır. Yapılan bu kapsamlı ve ciddi araştırma sonuçları "yeniden düzenleme" ilkelerine uyulmadığı için uygulamaya çok sınırlı ölçüde yansımıştır.

Kamu yönetimimiz bugün, yeniden düzenlemeye her zamankinden daha çok gereksinim duymaktadır. Bu gereksinim, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve Hükümet izlencelerinde kabul edildiği gibi, devlet yönetiminin en üst düzeyinde bulunan kişiler tarafından da dile getirilmektedir.

Yönetsel denetim dizgemiz de bir alt dizgesi olduğu kamu yönetimimizin özelliklerini yansıtmaktadır. Bu bağlamda dizge, giderek ağırlaşan pek çok sorunu yapısında barındırmaktadır. Çözüm üretmesi gereken yönetsel denetim dizgesinin doğrudan doğruya kendisi, sorun üretir duruma gelmiştir.

Denetim dizgesindeki sorunların çözümü kuşkusuz, kamu yönetimimizin sorunlarından soyutlanarak ele alınamaz. Kamu yönetimimiz ve ona bağlı olarak denetim dizgemizde köklü bir anlayış değişikliğine gereksinim vardır.

Son yıllarda yaşanan ve kötü yönetimden kaynaklandığı üzerinde hemen hemen her kesimde oydaşma sağlanan ekonomik, sosyal, siyasal, eğitsel ve kültürel sorunlar nedeniyle; kamu yönetimimizin işleyişi ve sunduğu kamu hizmetlerinin niteliği kaçınılmaz olarak tartışmaya açılmıştır. Bu tartışma bir bakıma toplumun birinci gündem maddesini oluşturmaktadır. Konuya ilgi duyan herkes, kamu yönetimimizin yeniden yapılandırılmasının bir zorunluluk olduğunu vurgulamaktadır.

Öte yandan, geleneksel denetim yollarının yetersizliği ve büyüyen ve gittikçe karmaşık bir yapıya bürünen bürokrasi karşısında yurttaşların çaresiz kalması yeni bir denetim yolu olarak ombudsman kurumunu gündeme getirmiştir. yurttaşların yönetime karşı korunmasında geleneksel denetim yollarını tamamlayan bir işlev yüklenen bu kurumun ülkemizde de kurulmasının hak ihlallerinin azaltılması, keyfilğin ve kötü yönetimin geriletilmesi açılarından yararlı olacağı düşünülmektedir.

Kuşku yoktur ki; sorunların çözümü her zaman olanaklıdır. Bunun için artık; araştırma yapılmasına ve rapor hazırlanmasına gerek kalmadığı söylenebilir. Yönetim denetim dizgesinin bundan da önemlisi kamu yönetiminin çağdaş bir yapıya kavuşturulması için, bilim adamlarınca yıllardır yazılıp söylenen ve arkasında siyasal istenç bulunmaması nedeniyle bir türlü gerçekleştirilemeyen tasarımlara bütünüyle siyasal destek sağlanmalıdır. Bunun sonucunda çıkartılacak olan yasalar ve alınacak olan kararlar ödünsüz bir biçimde uygulanmalıdır.

ÖZET
DENETİM YÖNETİMİ
TÜRKİYE'DE YÖNETSEL DENETİMİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Yönetim kavramı kısaca iki ya da daha çok kişinin bir amacı gerçekleştirmek için işbirliği etmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. Bir yönetim işlevi olan ve yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak yönetim kavramının içerisinde her zaman gizil bir güç olarak bulunun denetim işlevi ise; örgütçe benimsenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımli biçimde izlenmesi biçiminde tanımlanmaktadır.

Kamu yönetimi ise, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç gerecin örgütlenmesi ve yönetimidir. Toplum yaşamı açısından kamu yönetiminin uyumlu ve sağlıklı çalışması gereklidir. Bu nedenle, kamu yönetiminin denetlenmesi hem devletin geleceği hem de kamu yararı, kamu sağlığı ve kamu güvenliği açısından yaşamsal önem taşır.

Denetim kavramı uygulamada, revizyon ve kontrol kavramlarıyla karşılaştırılmaktadır. Revizyon, sürdürülmekte olan bir çalışmanın yeni gelişmeler karşısında yeniden gözden geçirilmesi ve yeniliklere uyulmasıdır. Kontrol ise, yürütülmekte olan işin, yapıma anında izlenmesidir. Denetimin bunlardan farkı yönetsel işlemler tamamlandıktan sonra yapılan bir işlem olmasıdır.

Birden fazla insanın bulunduğu her yerde yönetim vardır. Yönetimin ortaya çıktığı her yerde ise denetim mevcuttur. Dolayısıyla yönetimin ve buna bağlı olarak yönetsel denetimin tarihi insanlık tarihi kadar eskidir.

Kamu yönetimi çeşitli biçimlerde denetlenebilmektedir. Bu denetimin yapılış biçimine göre, yasama denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve yönetsel denetim türlerine ayrılmaktadır. Ve bu konu başlıkları altında incelenmektedir.

Yasama denetimi, yasama organının yürütme organını denetleme yetkisi ve bu yetkiyi kullanma yolları biçiminde tanımlanır.

Yargı denetimi, yönetimin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması demektir. Yönetimin yargısal denetimi, hukuk devleti ilkesinin temel ölçütlerinden birisidir.

Kamuoyu denetimi, kamu yönetiminin kamuoyu tarafından denetlenmesidir. Gelişmiş ülkelerde en yaygın kamu yönetimi denetim aracıdır. Kamuoyu denetiminin etkili bir biçimde yapılabilmesi için özgür ve bağımsız bir kamuoyunun oluşmasına olanak sağlayabilecek toplumsal gelişmişlik düzeyinin bulunması gerekir.

Yönetsel denetim, örgütün planlanan ve saptanan amaçlara ulaşip ulaşmadığının, ne ölçüde ulaşabildiğinin, aksayan yönlerinin, noksanlıklarının ve hatalarının bulunup bulunmadığının belirlenmesi amacıyla zaman zaman personel ve malzeme dahil örgütün tüm eylem ve işlemlerinin kontrol edilmesi biçiminde tanımlanmaktadır.

Türk kamu yönetiminde, kamu kuruluşlarının denetimi hizmetlerinin örgütlenmesinde herhangi bir ölçüt bulunmamaktadır. Denetim birimleri, kuruluşun baş yöneticisi olan bakan ya da genel müdüre bağlı olarak yürütülmektedir. 128 Adet yönetsel denetim birimi mevcuttur. Bunların büyük bir bölümü iç denetim yapmaktadır. Çok geniş ve karmaşık bir mevzuatı bulunan denetim kurulları görevin gerektirdiği dinamizme sahip değildir. Bunun en önemli nedeni mevzuattır.

Mevcut denetim elemanı sayısı denetlenen birimlerin fazlalığı ve yürüttükleri iş ve işlemlerin yoğunluğu karşısında yetersiz kalmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu hem iç ve hem de dış denetim yapan önde gelen denetim kurullarıdır.

Türk denetim dizgesinin en önemli noksanlığı olarak performans denetimi yapacak mevzuata sahip bulunmaması gösterilmektedir. Yönetsel denetim dizgesinin geliştirilmesi amacıyla ilgili kuruluşlarca olumlu çalışmalar yürütülmektedir. Yolsuzlukların yaygın olması nedeniyle bu konu güncelliğini sürdürmektedir.

SUMMARY
INSPECTIONAL PUBLIC ADMINISTRATION

**THE STRUCTURE OF THE TURKISH ADMINISTRATIVE INSPECTION
AND HOW IT WORKS**

The Administration concept is briefly defined as the course of co-operation which is achieved to realise the target aimed by one or more than one individuals.

The inspection, which is a part of administration, is also an administrative function consisting of a secret power. So, it is defined as an obligatory observation to see the duties resumed by the web whether applied accurately in successive liabilities or not.

On the other hand, public administration defines the targets of the state for organisation of the officials and equipment. Therefore; the public administration should work in an accurate and harmonious way for the life of the society. The inspection of the public administration is vital for the future of the state and the benefits and security of the society.

Revision is to scrutinise any operation being carried out and to be orientated them to the new advents and renovations. As to control, it is just only to follow the applications of the operations. Whereas, the inspection is different from control. Because it is a process which is done after all administrative procedures.

The emergence of administrative inspection, which emerged with the administration in the same time, is as old as the history of mankind.

Public administration is considered as constitutional inspection, forensic inspection, commonwealth inspection, governmental inspection.

The constitutional inspection is defined as the authorisation over the authorised component.

The forensic inspection means all the administrative operations should be subject to the judicial inspection. This is the most important element in a constitutional state.

Administrative inspection is defined as the right of observing the operations applied by the organisation in adequate ways to see whether the targets are achieved as might be planned and whether there are any missing elements or hindrance making the operations go on slowly.

There has been not been any standard in organising a web to inspect the services given by the public institutions in Turkish public administration. That means that the institutions always depend on the political power.

There are one hundred and twenty eight (128) departments carrying out the administrative inspections. Most of them are busy with internal inspections with a complicated and inflated regulations.

The present inspection staff, is still not enough to study all the institutions accurately. On the other hand, The State Inspection Board, The Presidential Supreme Inspection Board, The Presidential Inspection Board, The Ministry of Interior Affairs Inspection Board and The Ministry of Finance Inspection Board are the institutions undertaking the inner or outer inspections.

The most significant thing missing in Turkish inspection system is that there is not a definite inspection indicating performance . So, this vital inspection sort should be taken into consideration as soon as possible.

KAYNAKÇA

- Abadan, N. 1954. *Amme İdaresinin Prensipleri*. Ankara: AÜ. SBF Yayını.
- Acar, A. 1993. Denetim Nedir ve Nasıl Olmalıdır? *Denetim Dergisi* . 80, 30.
- Acar, C. 1982. Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı'nın Tüm Teftiş ve Denetim Sistemi Üzerinde Bir Araştırma. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Akbay, M. 1990. Vergi İncelemeleri ve Vergi Denetimi. *Türkiye'de Denetimin Etkinliği ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. 308, 210-232.
- Akdağ, M. 1999. *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi (C:II)*. Ankara: Barış Yayınları.
- Akılloğlu, T.1990. Yönetmelik Yargı ve Danıştay Denetimin Etkinliği, *Türkiye'de Denetimin Etkinliği ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Yayını, 308, 91-109.
- Akın, C. 2000. Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, *Türk İdare Dergisi*. 427, 95 -105.
- Akşin, S. 1987. *Türkiye Tarihi 3 Osmanlı Devleti 1650 – 1908*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Aktan, C. C. 1992. *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, 1980-1990 Türkiye Deneyimi*. İstanbul: AFA Yayınevi.
- Aktan, T. 1987. *Kamu İdaresi*. Ankara: Anadolu Üniversitesi, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışma Vakfı Yayını
- Akyıldız, A. 1990. Devlet Denetleme Kurulu. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ar, A.F. 1980. *Büro Yönetimi Teknikleri*. Ankara: Sevinç Yayınları.
- Artun, Ü. 1980. *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi*.Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Aslan, Z. 1988. İdari Denetim Biçimleri. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. İÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Aslan, S. 1986. İngiliz Ombudsman Müessesesi, *Amme İdaresi Dergisi*. 19, 1-16.
- Atay, C.1999. *Devlet Yönetimi ve Denetimi*. İstanbul:Alfa Yayınları.
- Aysan, M. 1987. Türkiye'de Ekonomik Denetim Düzeni ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri, *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu Bildirileri*. Ankara:Sayıştay Yayını. 179-184.

- Bahar, M. 1982. Türk Eğitim Sistemi ve Teftiş Örgütünün Konumu. Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Baharççek, A. 1987. Kamu Yönetiminde Planlama – Denetim İlişkisi. Bilimsel Uzmanlık Tezi. GÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Balta, T. B. 1970. *İdare Hukukuna Giriş*. Ankara: AÜ.SBF Yayınları.
- Balta, S. 1991. Kamu Denetimi Yüksek Kurulu İstiyoruz. *Denetim Dergisi*. 64, 3-5.
- Balta, T. B., Kubalı, H.B. 1960. Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı. *SBF Dergisi*. C.XV. 3, 3-15.
- Bakanlıkların Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 2001. Erişim Tarihi: 20.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC13046.HM.5.frameset.html.
- Barrow, R. H. 1965. *Romalılar*. (Çev:Ender Gürol). İstanbul: Varlık Yayınları. No: 46.
- Baş, H. 1990. Sayıştay Denetiminin Etkinlik ve Verimliliği. *Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. 308, 111-153.
- Baş, İ. M. 1991. Denetim Tali ve Statik Bir Görev midir? *Denetim Dergisi*. 63, 17-19.
- Baş, İ. M. 1991. Faaliyet Denetçisi ve Faaliyet Denetim Süreci. *Denetim Dergisi*. 68-69, 4-7.
- Baş, İ. M. 1991. Faaliyet Denetimi Kavramı ve Türleri, *Denetim Dergisi*. 66-67, 35-37.
- Baş, H. 1991. Çağdaş Denetim ve Sayıştay. Bilimsel Uzmanlık Tezi. GÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Başbakanlık. 1988. *İdari Usul Kanunu Hazırlığı*. Ankara: Başbakanlık Yayını.
- Başbakanlık. 2001. Erişim Tarihi: 12.07.2001. www. adresi: <http://www.basbakanlik.gov.tr/genelgevekanunlar/genelgekanun.htm>.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 2001. Erişim Tarihi: 30.07.2001. www Adresi: <http://www.ydk.gov.tr/mevzuat/72.htm>.
- Başbakanlık. 2001. Erişim Tarihi: 12.07.2001. . www. adresi: <http://www.basbakanlik.gov.tr/basbakanliktes/basbakanlikteskilat.htm>.
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. 2001. Erişim Tarihi: 15.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC13056.HM.5.frame.set.html.
- Bozkurt, Ö., Ergun T., Sezen S. 1998. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayını.

- Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. 2001. Erişim Tarihi: 13.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC2576.HM.5.frame.set.html.
- BYDK. 1980. *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetleme ve İnceleme Raporları Yönetmeliği*. Ankara: T.C. Başbakanlık YDK Yayını.
- BYDK. 1980. *Denetleme ve İnceleme Raporları Yönetmeliği ve Kanunu*. Ankara: T.C. Başbakanlık YDK Yayını.
- BYDK. 1988. *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu*. Ankara: T.C. Başbakanlık YDK Yayını.
- BYDK. 1996. *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1994*. Ankara: TC. Başbakanlık YDK Yayını.
- Can, H. 1992. *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Adım Yayıncılık Yayını.
- Caiden, G.E. 1987. Devlet Denetimi (Makaleler) İçinde. *Devlet Denetiminin Yeni Yönleri (Çev.Fethi Heper) (121-141)*. Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 28/10.
- Cankatan, A. 1992. Performans Değerlendirme Sisteminin Amacı. *Denetim Dergisi*. 77, 17-18.
- Canlı, C. 1990. DPT ve Denetim Fonksiyonu, *Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. 308, 167-178.
- Cilacı, M. 1992. Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Yolları ve İdari Vesayet Denetimi. Yayımlanmamış Bilimsel Uzmanlık Tezi, YÖK Dökümantasyon Merkezi. Ankara.
- Çağlar, B. 1988. Parlamentolar ve Denetim. *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: T.C. Sayıştay Yayını. 37-44.
- Çetinkaya, C. 1990. Denetim Kavramaları ve İç – Dış Denetim Tanımı. *Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. 308, 17-23.
- Çıtır, H. 1987. Yönelimsel Denetim Anlayışı ve Örgütlenmesi. Yayımlanmamış Bilimsel Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Danıştay Kanunu. 2001. Erişim Tarihi: 15.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC2575.HM.5.frame.set.html.
- Daver, B. 1976. *Siyaset Bilimine Giriş*. Ankara: Kalite Matbaası Yayını.

- Denetde. 1988. *Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği*. Ankara: Denetde Yayını. No:3
- Denetde. 1993. Devlet Denetleme Kurulu Kanunu Tasarısı. *Denetim Dergisi*. 82, 4 -9.
- Diyarbakırlıoğlu, N. Z. 1992. *Genel Olarak Denetim ve KİT'lerin Dış Denetim Sorunları Çözüm Önerileri*. Ankara: Denetde Yayını.
- Dörtgöz, G.Ö. 1996. Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Nasıl Olmalı? *Denetim Dergisi* 93, 18-19.
- Duverger, M. 1990. *Sosyal Bilimlere Giriş*. (Çev.Ünsal Oskay). Ankara: Bilgi Yayınevi .
- Dünya Bankası. 1993. *Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi*. (Ocak 1993) Washington D.C.: Dünya Bankası. (Mülkiye Teftiş Kurulu Arşivi).
- Edds, A. J. 1988. Devlet Denetimi (Makaleler) İçinde. *İç ve Dış Denetim*. (Çev.Fethi Heper). (75-94). Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 28/10.
- Efendi, M. 1995. Sayıştay'ın Verimlilik Etkinlik ve Tutumluluk (VET) Denetimi. *Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi*. TODAİE, Ankara.
- Ergenç, S. 1993. Denetim Mekanizmasında Radikal Değişime İhtiyaç Vardır. *Denetim Dergisi*. 82, 3.
- Ellswort H. M. Jr., 1987. Denetim Teknikleri (Makaleler) İçinde. *Verimlilik ve Ekonomiklik Denetlemesi*. (Çev. Necat Karabakal).(11-25). Ankara: Sayıştay 125.Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 25/7.
- Erdem, K. 1990. *Üçüncü Yasama Yılı Çalışmalarının Sona Ermesi Dolayısıyla Yasama ve Denetim Faaliyetleri İle Yönetim, Düzenleme ve Dış İlişkiler Çalışmalarına İlişkin Basın Toplantısı*. Ankara: TBMM Yayını.
- Erdem, O. 1988. Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği. *Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış. I. Teftiş Semineri Bildirileri*. Ankara: Denetde Yayınları. 3, 12-30.
- Eren, E. 1996. *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ Yayını.
- Ergun, T. , Polatoğlu, A. 1992. *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ergun, T. 2000. *Kamu Yönetimi Ders Notları*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ertekin, Y. 1995. *Halkla İlişkiler*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Eryılmaz, B. 1997. *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık Yayını.

- Eryılmaz, B. 1999. *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık Yayını.
- Falay, N. 1987. Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk Denetimi. *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Sayıştay Yayını. 47-55.
- Fişek, K. 1979. *Yönetim*. Ankara: AÜ SBF Yayını. No:437.
- Geist, B. 1987. Devlet Denetimi (Makaleler) İçinde. *Devlet Denetim Politikaları (Çev.Engin Ataç)*. (143-149). Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 28/10.
- Genç, T. 1998. *Kamu Yönetimi*. Ankara: Başkent Klişe Matbaacılık Yayını.
- Giritlioğlu, E. 1992. *Türkiye'de Kamu Denetiminin Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Denetde Yayını.
- Gournay, B. 1971. *Yönetim Bilimine Giriş*. (Çev:İhsan Kuntbay). Ankara: TODAİE Yayını.
- Gökkaya, H. D. 1991. İdari Denetim İçinde Teftiş Kurulları ve Müfettişlik. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. GÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gönül, M.V. 1995. Sayıştay Parlamento İlişkisi. *Denetim Dergisi*. 88, 3-6.
- Gözübüyük, A. Ş. 1961. *Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi*. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Gözübüyük, A.Ş. 1978. *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (6.Bası)*. Ankara: Sevinç Yayını.
- Gözübüyük, A.Ş. 1983. *Yönetim Hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası Yayını.
- Gözübüyük, A.Ş. 1998. *T.C. 1982 Anayasası*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. 1970. *İdari Yargı*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Gözübüyük, A.Ş. 1970. *Yönetimsel Yargı*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gözübüyük, A.Ş. 1996. *Yönetimsel Yargı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gündüz, M. N. 1968. *Teftiş ve Denetleme Kurullarıyla Öteki Danışma ve Yardımcı Birimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi Hakkında Ortak Rapor*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Gündüz, M. N. 1973. *Modern Teftiş ve Denetim (Ders Notları)*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Gündüz, M .N. 1974. *Kalkınma İçin Sistemci Denetim*. Ankara: Kardeş Matbaası Yayını.
- Güran, S. 1982. Yönetimde Açıklık, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*. Y.3. 1-3, 102-108.

- Gürbüz, Y. 1981. *Anayasalar*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Güredin, E. 1984. *Denetim İlişkileri ve Teknikleri*. İstanbul: Formül Matbaası.
- Güven, T. 1992. Teftiş Hizmetlerinin Önemi ve Etkin Bir Denetim Sistemi İçin Yapılması Gerekenler. *Denetim Dergisi*. 78, 2.
- Hamamcı, C. 1990. Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu. *Türkiye' de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. 308, 179-188.
- Hatipoğlu, Z. 1996. *Temel Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ Yayını.
- Heper, M. 1977. *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları. No:138.
- HUZ. 1996. *Denetim İlke ve Esasları*. İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını.
- İba. Ş. 1997. *Parlamentar Denetim*. Ankara: Bilgi Yayınevi. No: 112.
- İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. 2001. Erişim Tarihi:13.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC13152.HM.5.frameset.html.
- İçişleri Bakanlığı. 1992. *İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Yayını.
- İçişleri Bakanlığı Teşkilatı. 2000. Erişim Tarihi: 19.05.2000.www.adresi: <http://www.icisleri.gov.tr/mevzuat/3152.htm>.
- İdari Yargılama Usulü Kanunu. 2001. 2001. Erişim Tarihi: 15.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC2577.HM.5.frame.set.html.
- İGB. 1999. *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 55'inci Hükümet Programı Çerçevesindeki Faaliyetleri*. Ankara: İGM Yayını.
- İnan, A. 1992. *İç Denetim, Dış Denetim Ayrımı ve Çağdaş Sayıştay Denetimi Ders Notları*, Ankara: Denetde Yayını.
- İspir, E. G. 1977. *Türkiye' de Devlet Memurlarının Denetimi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Kaboğlu, İ. Ö.1998. *Özgürlükler Hukuku*. İstanbul: Afa Yayınları. No:269.
- Kai, S. Mr. 1987. Denetim Teknikleri (Makaleler) İçinde. *Japonya'da Verimlilik Denetimi (Çev.Necat Karabakal).(52-59)*. Ankara: Sayıştay 125 Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 25/7.

- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 2001. Erişim Tarihi: 9.8.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC4233.HM.5.frameset.html.
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların T.B.M.M.'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. 2001. Erişim Tarihi: 10.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC13346.HM.5.frameset.html.
- Karakaya, M. 1993. Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Bilgisayar, *Denetim Dergisi*. 80, 26-29.
- Kaya, A. 1992. Devlet Denetleme Kurulu. Yayımlanmamış Doktora Tezi. İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kaya, M. 1993. Türk Kamu Yönetiminin Teftişi. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Kazancı, M.1996. *Halkla İlişkiler*. Ankara: AÜ İletişim Fakültesi Yayını.No:6
- Kılıç, A.1988. Türk Kamu Yönetiminin Dış Denetimi ve Sorunları. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi. TODAİE,Ankara.
- Kıratlı, M. 1966. *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi*. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Köksal, S. 1968. *TBMM Adına Denetim ve Bu Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Kurtgözü, H. 1991. Planlamanın Kapsamı Denetim Kapsamıyla Birlikte Büyür. *Denetim Dergisi*. 64, 15.
- Kurtgözü, H.1991. Kamu Hesaplarının Denetimi Bağlamında Program Sonuçlarının Denetimi. *Denetim Dergisi*. 69, 22-25.
- Kurtgözü, H. 1993. Denetim Organı. *Denetim Dergisi*. 79, 33-36.
- Kuşçu, M. 1992. TBMM, Sayıştay ve Cumhurbaşkanlığı Harcamalarının Denetimi. *Denetim Dergisi*. 73, 29-30.
- Maliye Bakanlığı. 1990. *1990 Yılına Girerken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. No: 1990/308.
- Maliye Teftiş Kurulu. 1988. *Maliye Teftiş Kurulu Albümü*. Ankara: Maliye Teftiş Kurulu Yayını.
- Maliye Bakanlığı. 2001. Erişim Tarihi: 12.03.2001. www.adresi: <http://www.maliye.gov.tr/tefku/index.htm>.
- Meriç, O. 1983. *Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet*. Prof.Fehmi Yavuz'a Armağan. Ankara: AÜ. SBF Yayını. 539. 146-174.

- Mihçioğlu, C. 1968. *Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin Geliştirilmesi*. Ankara: AÜ. SBF Yayını.
- Mihçioğlu, C. 1978. *Yönetim Bilimi Ders Notları*. Ankara: AÜ. SBF Yayını.
- Mihçioğlu, C. 1987. *Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri*. Ankara Üniversitesi'nin Kuruluşunun Kırkınıc Yılına Armağan. Ankara: AÜ. SBF. B.Y.Y.O. Yayını.
- Morbel, M. 1995. Türkiye'de Bağımsız Denetim Kuruluşları ve Bağımsız Denetimin Yararları. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Mumcu, A. 1985. *Osmanlı Devletinde Rüşvet, "Özellikle Adli Rüşvet"*. İstanbul: İnkılap Yayınevi Yayını.
- Nadaroğlu, H. 1978. *Mahalli İdareler. İstanbul*: Sermet Matbaası Yayını.
- Nazlıoğlu, M. 1992. *Türkiye'de Kamu Denetiminin Sorunları ve Çözüm Önerileri, Denetde Denetim Yarışması İçin Hazırlanan Çalışma*, Ankara: Denetde Yayını.
- Newman, W. 1979. *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*. (Çev:Kenan Sürgit). Ankara: TODAİE Yayını.
- Onar, E. 1990. 1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hükümeti Denetleme İşlevi. 6. *Milli Egemenlik Sempozyumu*. Ankara: T.B.M.M. Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları. No:47.
- Onar, S. S. 1966. *İdare Hukukun Umumi Esasları*. C.I. İstanbul: Akgün Matbaası.
- Onar, S. S. 1966. *İdare Hukukun Umumi Esasları*. C.II. İstanbul: Akgün Matbaası.
- Onaran, O. 1977. *Örgütlerde Karar Verme (2.Bası)* Ankara: AÜ. SBF Yayını. No: 321.
- Orhan, Y. 1984. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetimi. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Ortaylı, İ. 1979. *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Oytan, M. 1977. *Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*. Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayını.
- Özalp, İ. 1999. *Yönetim ve Organizasyon*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını.
- Özbudun, E. 1962. Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları. *A.Ü.H.F. Dergisi*. 171,16-20.
- Özbudun, E. 1988. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

- Örnek, A. 1992. *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayın Dağıtım Yayını.
- Örmeci, M. 1994. Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Örgütsel Amaçlara Ulaşmada Örgütsel Etkinliği Artırmada ve Örgütsel Değişimi Sağlamada Yeri ve Önemi: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Örneği. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Özçelik, S. 1983. *Anayasa Hukuku Dersleri, Türkiye'nin Siyasi Rejimi ve Meseleleri C.II*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özçelik, S. 1984. *Anayasa Hukuku I, (Umumi Esaslar)*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Özden, Y. G. 1992. Denetim Olgusu. *Denetim Dergisi*. 78, 3-4.
- Özer, H. 1998. Gizlilik Arzeden Harcamaların Denetimi. *Denetim Dergisi*. 101, 34-39.
- Özer, M. A. 1996. Türk Kamu Yönetiminin Denetim Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun Yeri ve Önemi. *GÜ. İkt.ve İdr.Bil.Fak.Dergisi*. C.12. 1-2, 383-388.
- Özhan, Y. 1995. Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele ve Alınması Gerekli Önlemler. *Denetim Dergisi*. 88, 23-27.
- Özkan, G. 1995. *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*. Ankara: Saydam Matbaacılık Yayını.
- Özşen T. 1998. Toplam Yönetim Kalitesi, *Türk İdare Dergisi*. 421, 287-301.
- Öztek, D. 1989. *Kamu Harcamalarının Yönetimi ve Denetimi*. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını.
- Öztekin, A. 1998. *Yönetim Bilimine Giriş*. Ankara: Turan Kitapevi Yayını.
- Pois, J. 1988. Devlet Denetimi (Makaleler) İçinde. *Devlet Denetiminin Bağımsızlığı (Çev:Fethi Heper)*. (62-73). Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 28/10.
- Sali, A. O. 1995. Mali Denetimin Anayasal İlkeleri. *Denetim Dergisi*. 86, 15-19.
- Saraç, M. 1992. Türkiye'de Denetim Sisteminin Etkinliği. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Sarı, Ö. 1995. Kamusal Denetim Gereği Gibi Yapılamıyor. *Denetim Dergisi*. 86, 13 -15.
- Sarıtaç, A. 1998. Yolsuzluklar ve Denetim. *Denetim Dergisi*. 101, 11-15.
- Savaş, M. 1993. Bir Etkinlik Sorunu: Bankalar Üzerindeki Kamu Denetiminin Reorganizasyonu. *Denetim Dergisi*. 82, 18-19.
- Sayıştay Kanunu. 2001. Erişim Tarihi: 15.08.2001. www Adresi: http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC1832.HM.5.frame.set.html.

- Sayıştay. 1987. *Denetim Teknikleri (Makaleler)*. Ankara: TC. Sayıştay'ın 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 25/7.
- Sayıştay. 1988. *Devlet Denetimi. (Makaleler)*. Ankara: TC. Sayıştay'ın 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No: 28/10.
- Sayıştay. 2001. Sayıştay Yasası. Erişim Tarihi: 08.08.2001.www.adresi: <http://www.sayistay.gov.tr>.
- Saygılıoğlu, N. 1990. Diğer Devlet Gelirleri ile Özel Gelirlerin ve Fonların Mali Denetimi. *Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını. 308, 233-246.
- Sayvural, M. 1996. Bireyin Sisteme Yabancılaşması ve Denetim Sorunu. *Denetim Dergisi*. 91, 9-11.
- Sencer, M. 1986. *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Simon H. A., Smithburg, D.W., Thomson, V. A. 1985. *Kamu Yönetimi* (Çev: Cemal Mihçioğlu). Ankara: AÜ. SBF Yayını .
- Soybay, S. 1984. Devlet Denetleme Kurulu. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, İstanbul.
- Soybay, S. 1984. DDK'nun Konumu ve İşlevi, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*. Y.5. 1-3, 111-113.
- Soysal, M. 1987. *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. (7.Bası). İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Sürgit, K. 1968. *Türkiye'de İdari Reform*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Sürgit, K. 1969. Yönetimde Kontrol. *Amme İdaresi Dergisi*. C.2. 1, 49-54.
- Steinberg, S. S. Austern, D.T. 1996. *Hükümet Ahlak ve Yöneticiler* (Çev:Turgay Ergun). Ankara: TODAİE Yayını.
- Şahin, Y. E. 1999. *Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi*. Mersin: Yayınlanmamış Özgün Çalışma.
- Şamlıoğlu, S. 1987. Sayıştay'ın Kuruluşunun 125. Yıldönümü ve "Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu'nu" Açış Konuşması. *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: Sayıştay Yayını. 11-15.
- Şaylan, G. 1974. *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Şaylan, G. 1998. *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*. Ankara: TODAİE Yayını.

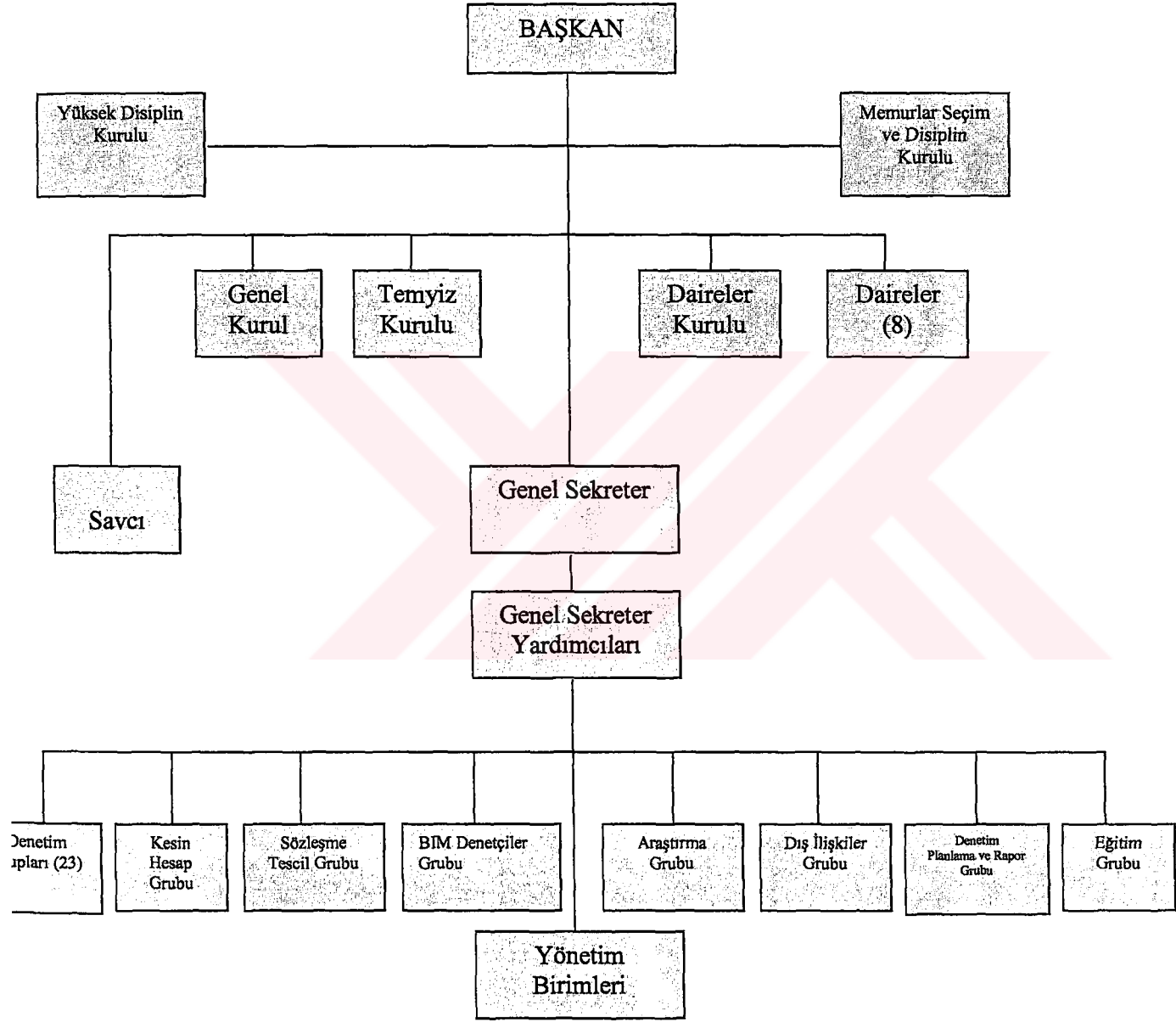
- Şengül, R. 2000. Fransa'da Yönetimsel Açıklık Prensiplerinin Uygulanması Kapsamında 17 Temmuz 1978 Tarihli Yasa. *Türk İdare Dergisi*. 427, 179-187.
- Tarhan, R. B. 1995. Denetim Olgusu Bilimsel Bir Araştırma Gerektiriyor. *Denetim Dergisi*. 86, 14.
- Tavukçuoğlu A. 1991. Bu Farklılık Neden. *Denetim Dergisi*. 68-69, 2-3.
- Taymaz, H. 1993. *Teftiş, Kavramlar, İlkeler, Yöntemler*. Ankara: Kadioğlu Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü. 2001. Erişim Tarihi: 25.07.2001. www Adresi: <http://www.tbmm.gov.tr/ktuzuk/ictuzuk2001.htm>. KararNo: 584.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. 1996. *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*. Ankara: Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. 2000. *Devlet Denetleme Kurulu Mevzuatı*. Ankara: Türkiye Cumhurbaşkanlığı Yayını.
- Tek, R. 1995. Yolsuzluk Üzerine. *Denetim Dergisi*. 86, 11-13.
- Tepe, V. 1995. Parlatmentonun Sayıştay Vasıtasıyla Yürütme Organını Denetimi. Yayınlanmamış Bilim Uzmanlığı Tezi. TODAİE, Ankara.
- TODAİE. 1963. *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)*. Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE. 1972. *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*. Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE. 1991. *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)*. Ankara: TODAİE Yayını. No:238.
- TODAİE. 1998. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayını. No:283.
- Tortop, N. 1974. Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, *Amme İdaresi Dergisi*. C.VII. 1, 27-35.
- Tortop, N. 1990. *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Tortop, N. 1993. *Halkla İlişkiler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N. 1994. *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N., İspir, E.G. 1982. *Yönetim Bilimi*. İstanbul: Bilim Yayınları.
- Tortop, N., İspir, E.G., Aykaç, B. 1993. *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.

- Tuna, M. G. 1985. Denetim Kavramı ve Türkiye’de Banka Denetimi. Yayımlanmamış Doktora Tezi. AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Turan, İ. 1977. *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*. İstanbul: İÜ. İktisat Fakültesi Yayını. No: 389.
- Turan, İ. 1978. Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi. *SBF Dergisi*. 33, 1-2.
- Tutum, C. 1980. Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, *Amme İdaresi Dergisi*, 13, 103-107.
- Tutum, C. 1994. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayını. No:3.
- Ünan, H. B. 1998. Denetimsiz Bir Yönetim Olamaz. *Denetim Dergisi*. 101, 3-10.
- Usta, O. 1991. Harcırah Yasasına Tabi Denetim Elemanlarının Yurtiçi Yollukları. *Denetim Dergisi*. 66-67, 29-34.
- Uzel, T. F. 1991. Denetim Yapısında Denetçilerin Yasal ve İşlevsel Görünümü. *Denetim Dergisi*. 64, 8-12.
- Uzunçarşılı, İ. H. 1970. *Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal*. Ankara: T.T.K. Yayını.
- Uzunçarşılı, İ. H. 1984. *Osmanlı Devlet Teşkilatı*. Ankara: T.T.K. Yayını.
- Uzunçarşılı, İ. H. 1986. *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*. Ankara: TTK Yayını.
- Yargıtay. 2001. Erişim Tarihi: 07.09.2001.www.adresi:
http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/index.html.
- Yargıtay. 2001. Erişim Tarihi: 10.09.2001.www.adresi:
http://www.yargitay.gov.tr/kan_yon_arama.html.
- Yavuzyiğit, M. H. 1992. Müfettiş Olmak. *Denetim Dergisi*. 78, 20-21.
- Yavuzyiğit, M. H. 1995. Türk Kamu Yönetiminde Mevzuat ve Yerindelik Denetimi. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi. TODAİE, Ankara.
- Yavuzyiğit, M. H. 1998. PTT Teftiş Kurulu’ nun Son 100 Yılı ve Kamu Savcılığı. *Denetim Dergisi*. 101, 56-63.
- Yavuzyiğit, M. H. 1998. Kamu Kesimi Denetim Elemanlarının Envanteri. *Denetim Dergisi*. 83, 12-25.
- Yılmaz, E. 1985. *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Akademi Matbaası Yayını
- Yılmaz, N. 1995. Müfettiş Raporları İnanıncı Değil Mi ? *Denetim Dergisi*. 86, 9-10.

- Yörüker, S. 1982. Türkiye’de İktisadilik, Verimlilik ve Yerindelik İlkelerine Göre Denetim. *Sayıştay Mali Hukuk Dergisi*. 75, 21-22.
- Yörüker, S. 1992. Sayıştay Denetiminde Çağı Yakalamak İçin. *Denetim Dergisi*. 73, 18-19.
- Yurtdaş, R. 1987. Devlet Denetleme Kurulu. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yüzgün, A. 1984. *Genel Denetim Yaklaşımı*. İstanbul: Dünya Yayınları.
- Zavelberg, G. H. 1987. Denetim Teknikleri (Makaleler) İçinde. *Hükümet Denetimi Çerçevesinde Program Sonuçları Denetimi*. (Çev:Necat Karabakal). (31-40). Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. No:25/7.

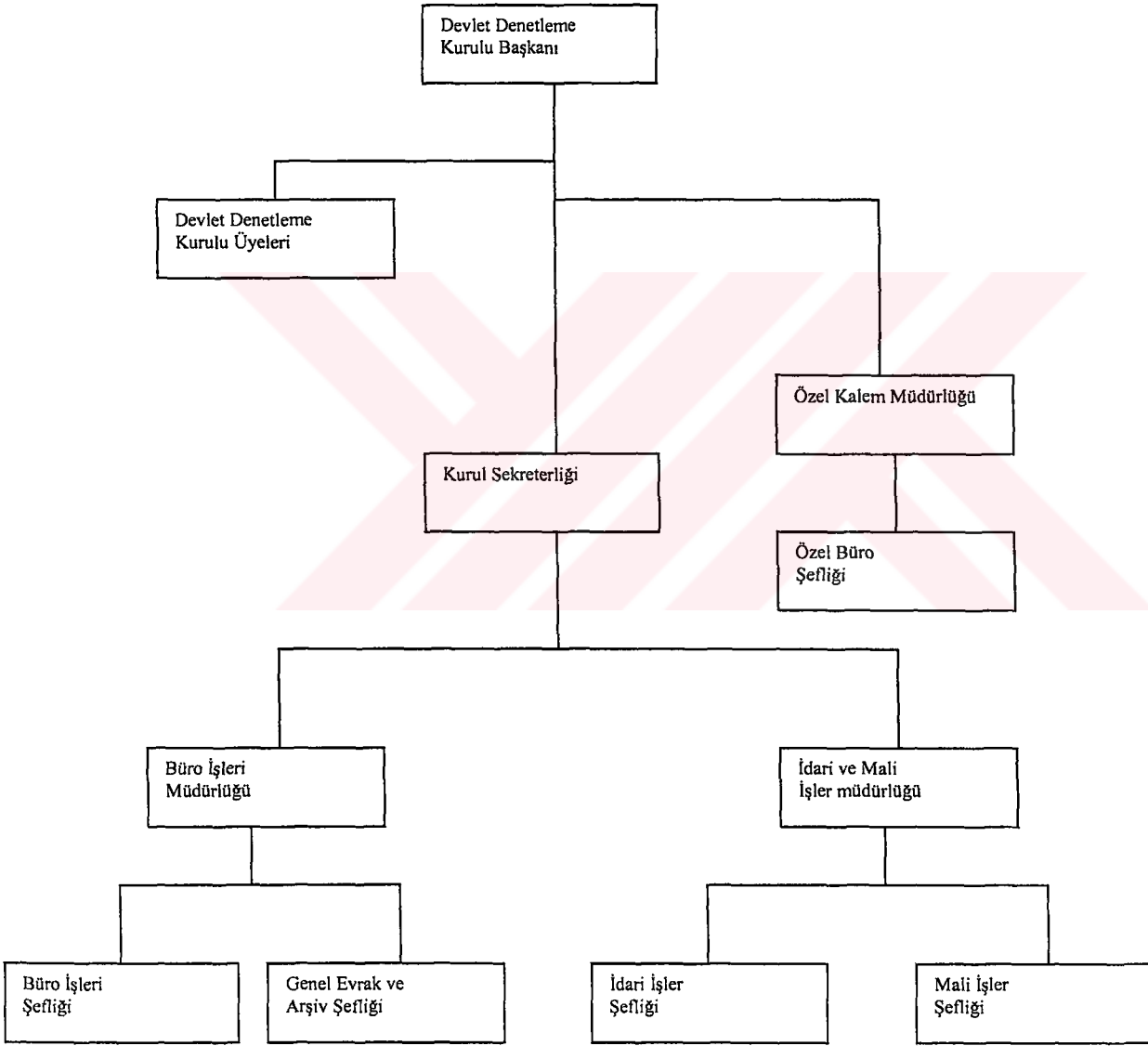
EK-1

SAYIŞTAY'IN ÖRGÜT ŞEMASI



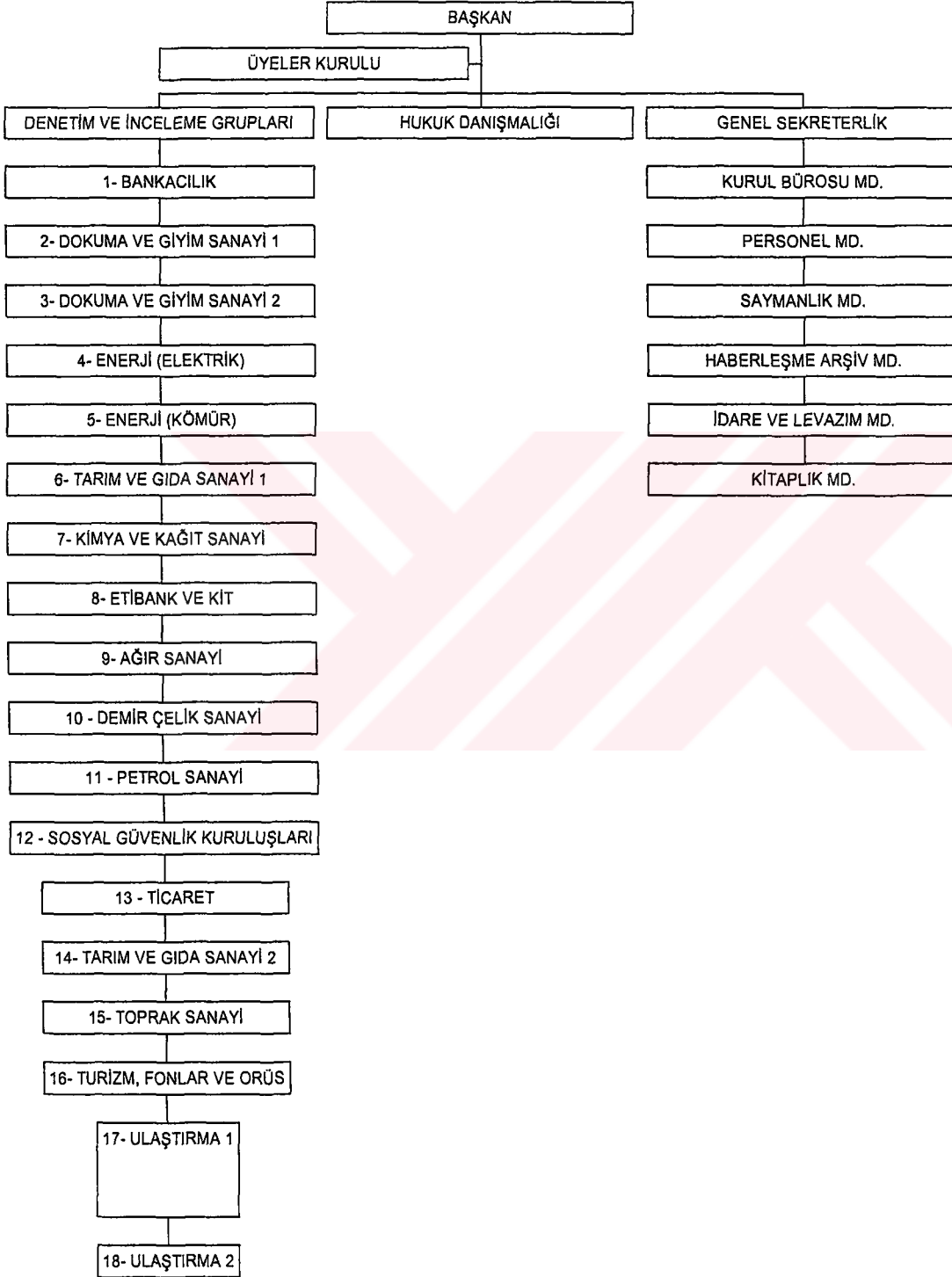
EK-2

DEVLET DENETLEME KURULU ÖRGÜT ŞEMASI



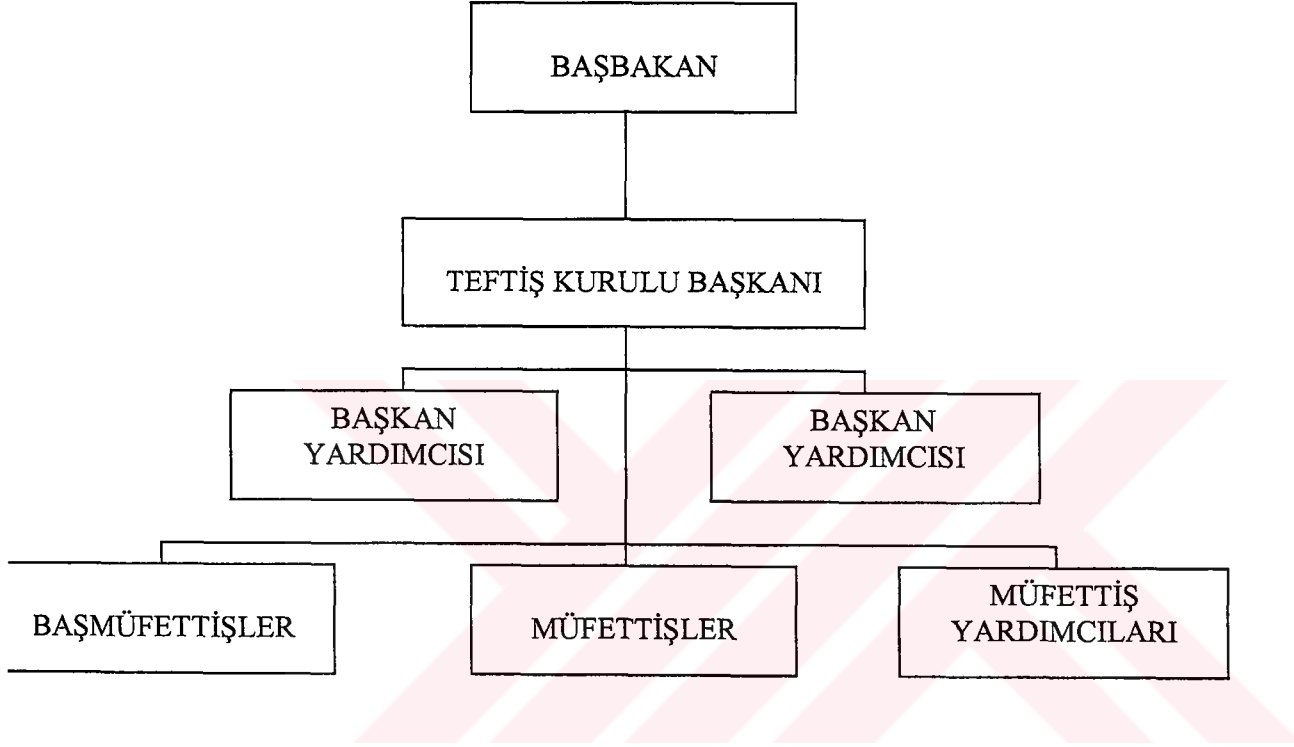
EK-3

**BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU ÖRGÜT
ŞEMASI**



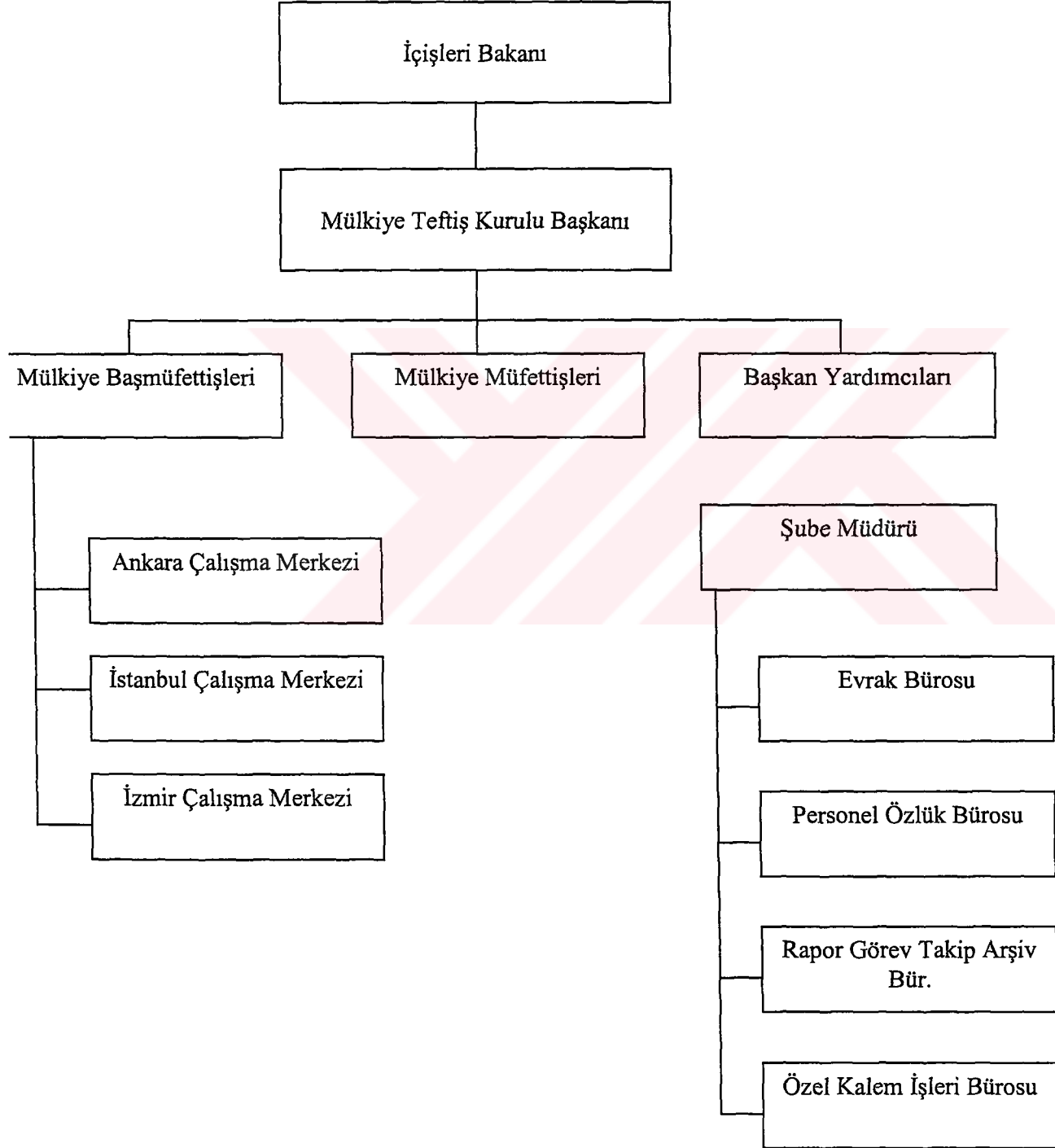
EK-4

BAŞBAKANLIK TEFTİŞ KURULU ÖRGÜT ŞEMASI



EK-5

MÜLKIYE TEFTİŞ KURULU ÖRGÜT ŞEMASI



EK-6

MALİYE TEFTİŞ KURULU ÖRGÜT ŞEMASI

