

## **“KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI”NDA DENETİM VE BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU (\*)**

**Kızıltan ULUKAVAK**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamunun merkezde ve taşrada örgütlenme biçimi ile görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında öngördüğü köklü değişikliklerin yanı sıra, kamu yönetiminin denetimine ilişkin olarak da, haklılık ve tutarlılığının irdelenmesi gerekli, yeni bir takım düzenlemeler içermektedir.

Kamu yönetiminin denetimi, denetim organlarının hukuksal statülerine göre genellikle; yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmeye bağlı birimlerce yapılan denetim olarak gruplandırılır. Her üç denetimde de, yürütme organının ve bağlı birimlerinin denetimi amaçlanır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yürütmenin, kendine bağlı birimlerce yapılan denetimine ilişkin mevcut ilke ve kuralları tümüyle değiştirmektedir.

Tasarı, kamu kurum ve kuruluşlarında denetim hizmetleriyle görevli bulunan ve “Teftiş Kurulu”, “Denetleme Kurulu”, “Murakabe Kurulu” ya da “Kontrolörler Kurulu” gibi adlar verilen birimlerin görev ve işlevlerinin, bu kurullar yerine, her kamu kurum ve kuruluşunda, o kurumun yöneticilerince “iç denetim” yoluyla veya üst yöneticinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca gerçekleştirilmesini öngörmekte ve bu arada Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nu da kaldırarak, görev ve yetkilerini Sayıştay’a devretmektedir.

Böylesine radikal bir düzenlemeye niçin gerek görülmüştür? Tasarının “Denetlemeye yetkili kurumlar” başlıklı 40 ıncı maddesinin gerekçesi, bu sorunun yanıtını oluşturmakta ve şöyle denilmektedir:

“ Kamu yönetiminin mevcut kurumsal denetim sisteminin etkili olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıda yolsuzluk ve usulsüzlükler nedeniyle açıkça görülmektedir. Şüphesiz bu yolsuzluk ve usulsüzlüklerin bir çok sebebi olmakla beraber, önemli bir nedeni de bu konuda görevli teftiş kurullarının yeterince etkili ve tarafsız olamamasıdır.... İç denetim için kurumun bütün yöneticileri yetkili kılınmış ve bu sebeple ayrıca teftiş kurullarına ihtiyaç kalmamıştır”.

Bu görüşler, özel bir amaca yönelik değilse, çok iyimser bir yaklaşımla, Türk kamu yönetiminin ve denetim sisteminin yeterince bilinmemesinden kaynaklanan bir değerlendirme olarak nitelendirilebilir. Yolsuzluklar önlenemiyor, o halde Teftiş Kurulları kaldırılmalı önerisi, trafik kazaları önlenemiyor, o halde trafik polisi kaldırılmalı benzeri,

(\*) Türkiye Barolar Birliği'nin 12.12.2003 günü Danıştay Salonunda düzenlediği panelde yapılan konuşmadan kısaltılarak, anılan Birlik'in 54 No.lu yayını olarak, Aralık/2003'te “Kamu Yönetimi-Panel” kitabında yayınlanmıştır. (Sayfa: 101-111)

sorunlara yüzeysel bir yaklaşımla, kolaycı yoldan, ama gerçekçi olmayan çözüm üretmeğe çalışmak demektir.

. Yolsuzlukların var olduğu söylenen diğer nedenleri üzerinde hiç durulmadan, niçin teftiş kurullarının etkisizliği iddiası ortaya atılıyor; yolsuzlukları önlemek için, niçin teftiş kurullarını kaldırmak gibi tutarsız yaklaşımlar sergileniyor ?

Bunu anlamak ve açıklamak olanağı bulunamasa da, bu görüşe katılmak, asla söz konusu olamayacak olsa da, teftiş kurullarının yetersizliği ve etkili olamaması, bir an için yolsuzlukların en önemli nedeni olarak kabullenilse bile, bu nedenlerle teftiş kurullarının kaldırılmasının düşünülmesi, her şeyden önce teftiş kurullarının kamu yönetimindeki görev ve işlevinin ne olduğunun, tümüyle dikkate alınmadığının açık bir kanıtını oluşturmaktadır. Ayrıca bu görüş, teftiş kurullarını sadece suç ve suçlu arayan ve başka bir görevi olmayan bir dedektiflik bürosu ya da bir tür hafiyelik kurumu konumuna indirgeyen bir anlayışı da sergilemektedir

Hiç kuşkusuz teftiş kurulları yolsuzluk ve usulsüzlüklerin kovuşturması ve soruşturmasıyla görevlidir. İncelemeler sırasında veya yapılan ihbar ve şikayetler sonucunda, görevi ile ilgili olarak ve görevi sırasında bir takım yasa dışı yollara başvurarak, yasaların ceza hukuku açısından veya disiplin hukuku yönünden suç olarak kabul ettiği eylemlerde bulunanların varlığı saptandığında, idari soruşturma yaparak, yolsuzluk ve usulsüzlük olarak adlandırılan bu eylemlerin sorumluları hakkında, ilgili mercilerce yasal işlemlerin gerçekleştirilmesi için önerilerde bulunmak denetim birimlerinin önemli bir görevidir. Ancak bu görev, teftiş kurullarının kamudaki işlevlerinin küçük bir bölümünü kapsar, bu kurulların en az yolsuzlukların takip ve soruşturulması kadar önemli başka görevleri de vardır

Dilimizde teftiş, murakabe, denetim, kontrol gibi sözcüklerle ifade edilen eylemlerin anlamı nedir? Önce kısaca buna değinmekte yarar olacaktır.

Türk dilinin Osmanlıca sözcük ve terimlerden arındırılmasına yönelik çalışmalar sonrasında, “murakabe” ve “murakıp” yerine, “denetleme” ve “denetçi” sözcüklerinin kullanılmaya başlanmasına karşılık, “teftiş” ve “müfettiş” için Türkçe karşılıklar bulunmaya çalışılmamış ve bu arada Fransızca kökenli “kontrol” sözcüğü de dilimize yerleşmiştir. Türk Dil Kurumu Sözlüğü; “arama, tarama, araştırma” anlamında, Arapça “Fetş” kökünden gelen “Teftiş” için de, “gözetleme” anlamında, yine Arapça “Rakıp” kökünden türeme “Murakabe” için de ve nihayet Batı dillerinden gelen “Kontrol” için de, hep “Denetleme” sözcüğünü Türkçe anlamı ve karşılığı olarak göstermektedir.

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

Ancak denetimin, tasarıya da yansıdığı anlaşılan ve sözcük anlamına göre yapılabilen böyle kısa ve yetersiz tanımlamasıyla yetinilmemeli; öncelikle kapsamına ve amacına değinilerek kamudaki denetim eylemi, hem kavram olarak ve hem de günümüze değin süregelen uygulamalar açısından açıklığa kavuşturulmalıdır.

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

Bu arada, belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerin, hazırlanan bütçelerde verilen ödenekler çerçevesinde yürütülmesi, ya da önceden belirlenmiş bir plan ve programa dayalı olarak gerçekleştirilmesi de öngörülmüş olabilir.

İşte tüm bu ilke, kural, plan ve program olarak belirlenmiş normlar ve standartlar uyarınca görevlilerin uygulamada bulunup bulunmadığının, ya da bu norm ve standartlardan sapmalar olup olmadığının araştırılması, sözlük anlamındaki denetime uygun bir tanımlamadır.

Ancak bu, kamu denetiminin çok dar anlamda bir tanımıdır. Çoğu kez, tasarıda da olduğu gibi, bu dar anlamıyla algılanmak ve anlaşılmak istense de, kamudaki denetim, çok daha geniş boyutlardaki işlevleri ve etkinlikleri içermektedir.

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

Ayrıca, denetlenen birimlerde öğretici ve yol gösterici olmak; bir başka anlatımla “denetim yoluyla eğitim”de bulunmak ve bu arada çeşitli yerlerdeki aynı hizmetleri yürütmekle görevli birimler arasında uygulama birliği sağlamak da bir denetim hizmetidir.

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

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

Bu tanımlamada yer alan amaçların gerçekleştirilmesi için çok değişik yöntemler uygulanır. Bu yöntemler, denetimde başarılı olmanın araçlarındandır. Denetimde başarı, sonuçları açısından, yönetimin de başarısını sağlayacaktır. Yönetim ve denetimin işlevleri birbirinden farklı olsa da, bu işlevler birbirini tamamladığında, kamu kurum ve kuruluşlarının daha etkin, daha başarılı ve daha güvenilir bir yapıya kavuşacakları bir gerçektir.

Denetim yöntemleri; denetim konuları, denetimin yapılma zamanı, denetlenenler ile denetleyenler arasındaki ilişkiler ya da denetlenen ve denetleyen birimlerin örgüt içersindeki konumları ve denetimden elde olunan sonuçların değerlendirilmesi gibi farklı ölçütler esas alınarak çok çeşitli biçimlerde sınıflandırılabilir.

Konularına göre denetim; idari, mali ve teknik olarak üç gruba ayrılabilir. Hatta bu gruplandırmayı, hukuksal denetim ile ekonomik denetime ayrı başlıklar altında yer vererek genişletmek daha uygundur.

Bununla birlikte şu gerçek de özellikle vurgulamalıdır; tartışma konusu tasarıda da görüldüğü üzere, genellikle teftiş veya denetim denilince, akla hemen mali denetim gelmekte; denetimin sadece para ve para hükmündeki belgeler ve değerlerle ilişkili bir suç işlenip işlenmediğini saptamaya yönelik bir işlev olduğu sanılmaktadır. Aslında bu anlamda bir denetim, ancak soruşturmalar için söz konusu olabilir; ancak her denetimin salt mali bir araştırmayı kapsamaması gibi bir koşul düşünülemez. Üstelik, en az mali denetim kadar önemli ve ağırlıklı olması gereken, öncelikle teknik denetim olmalıdır. Ekonomik alanda faaliyet gösteren kurumlar için de, işletme denetimi olmalıdır.

Örneğin, orman örgütleriyle ilgili olarak bir amenajman programının, ya da bir ağaçlandırma çalışmasının ormancılık biliminin gereklerine uygunluğunu denetlemek, en az orman işletmesi saymanlığının hesaplarını incelemek kadar değer ve önem taşır. Çünkü, sözkonusu çalışmaların bilimin ve tekniğin gerekleri bilinmeden, ya da göz ardı edilerek yürütülmesinden kaynaklanan zarar, ilk anda kağıt üstünde somut olarak görünmese de, gelecekte çok büyük boyutlara ulaşacak kadar önemli olabilir. Bu nedenlerle teknik hizmetlerle yükümlü kamu kurumları için teknik denetimin önemi yadsınamaz.

Aynı şekilde, bir Kamu İktisadi Teşebbüsü için de, işletme etkinlikleri; üretim, maliyet, pazarlama, stok hareketleri, karlılık ve verimlilik denetimi, en az idari işlemlere ilişkin kayıtları incelemek kadar önem ve değer taşır.

Bu arada, belirli zaman aralıklarıyla tekrarlanmasına veya gerektiğinde yapılmasına göre denetim; olağan ve olağandışı denetim olarak ayrıca değerlendirilebilir. Olağan denetim, kuruluşların iş ve işlemlerinin periyodik aralıklarla; örneğin her yıl, ya da 2-3 yılda bir denetlenmesidir. "Normal teftiş" ya da "Genel teftiş veya denetim" olarak da adlandırılan olağan denetim yönteminde, yönetimin tüm işlemlerinin geniş anlamıyla denetim süzgecinden geçirilmesi amaçlanır.

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

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda, yolsuzlukların önlenememesi nedeniyle, teftiş kurullarının yetersizliği ve etkisizliği ileri sürülürken, sadece olağandışı bir denetim yolu olan soruşturmalar söz konusu edilmekte, anılan kurulların denetimden beklenen asıl amaçları gerçekleştirmeye yönelik normal teftiş veya genel denetim denilen periyodik denetimleri ve bunun yararları göz ardı edilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında, asıl olan olağan denetimdir; olağandışı denetim istisnadır. Bir başka anlatımla, olağan denetim amacına uygun biçimde yapıldığında, olağandışı denetime, çoğu kez gerek kalmayacaktır. Çünkü, olağan denetim sırasında suç oluşturan işlem ve eylemlerin saptanması halinde, sorumlular hakkında yasal yollara başvurulacağıнын bilinmekte olması, olağan denetime, kötü niyetliler açısından "caydırıcı" bir işlev kazandırmaktadır. Teftiş kurullarının tek başına bile, çok büyük önem taşıyan bu caydırıcılık işlevi, tasarıyla anılan kurullar kaldırılarak yok edilmektedir.

Aslında, günümüzde özellikle ve öncelikle yakınma ve eleştiri konusu yapılması gereken husus, denetim görevlilerince yapılan denetimin etkinliğinin, adına denetim yapılan üst yöneticinin; bir başka anlatımla Bakanlıklarda Bakanın, Genel Müdürlüklerde genel müdürün kişisel denetim anlayışıyla ve denetime bakış açısıyla sınırlı bulunuşu olmalıdır. Bu nedenle, teftiş kurullarını kaldırmak yerine, adına denetim yapılanlara özgü denetim anlayışından kaynaklanan engelleri yok edecek düzenlemelere gereksinim bulunmaktadır.

İnsanın duyu organları aracılığıyla algıladıkları, nasıl görüş ve davranışlarına yön vermekte ise, denetim görevlilerinin sunduğu öneriler de, üst yöneticinin görüş ve kararlarının oluşmasında aynı düzeyde etken olmalıdır. Akıllı yönetici, denetim sonuçlarından yararlanmasını bilen kişidir. Hepsini uygulama olanağı bulamasa bile, denetim sonuçlarına göre çalışmalarını yönlendirmek, yöneticiyi başarıya götürür.

Denetime saygılı yönetici, deneticiden yapacağı işleme dayanak olacak, gerekçe oluşturacak bir rapor istemez, beklemez; beklenen raporu vermeyen denetçi kötülenmez; çünkü denetçinin üst yöneticinin gözü kulağı olmak dışında, ayrıca maşası olmak gibi bir işlevi yoktur.

Tasarının gerekçesinde haksız yere, teftiş kurullarının tarafsız olmadıkları savında bulunulurken, teftiş kurullarının kendiliğinden değil, üst yöneticinin direktif ve onayıyla hareket ettiği unutulmakta, var olan olumsuzlukların çok önemli bir bölümünün, denetim birimlerinin raporlarını, işlerine gelmediğinde işleme koymayan veya kimi ihbar ve şikayetleri kovuşturmak için onay vermeyen üst yöneticilerden kaynaklandığı da göz ardı edilmektedir.

Denetimin etkinliği için önemli olan, kiminle ilgili olursa olsun hemen kovuşturma ve soruşturmanın başlatılması; suçu ve suçluluğu saptananlara ait dosyaların, süratle yargı mercilerine, yahut disiplin amir veya mercilerine ulaştırılması suretiyle, gerekli yaptırımların uygulanmasıdır. Bunu yapacak olan ve dolayısıyla denetimden beklenen caydırıcılık işlevini gerçekleştirip, yapanın, yaptığını yanına kar bırakmayacak olan da, her kuruluşta teftiş kurulları değil, üst yönetimdir.

Bir başka açıdan denetim, denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkiye göre, teftiş kurulları gibi özel denetim birimlerince yapılan denetim ve hiyerarşik denetim olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabileceği gibi, denetleyen ile denetlenenin kuruluş içerisindeki konumuna göre, iç ve dış denetim olarak da sınıflandırılır.. Denetim birimlerince yapılan denetim, bu birimlerdeki konularında uzmanlaşmış denetim görevlilerince gerçekleştirilen denetimdir. Hiyerarşik denetimde ise, astların, hiyerarşik üstleri tarafından denetimi söz konusudur. Bu bakımdan hiyerarşik denetim bir iç denetim yöntemidir.

Aynı kuruluşun örgütsel yapısı içerisinde yer alan özel bir denetim birimince yapılan denetime de iç denetim denebilir. Ancak dış denetim, mutlaka denetlenen kuruluş dışından bir denetim organınca gerçekleştirilir. İç denetimde, denetlenen kuruluş ile denetim birimi aynı üst yöneticiye bağlıdır, dış denetimde ise böyle bir bağlılık değil, aksine denetim organının, denetlenen kuruluştan bağımsızlığı ana ilkedir.

Denetlenen kuruluş açısından konumlarına göre, iç veya dış denetim birimi niteliğinde olabilen teftiş kurulları, tasarıyla kaldırılırken, hiyerarşik denetim biçiminde uygulanmak üzere, sadece iç denetime yer verilmekte; tüm kamu kurumlarında dış denetim, Sayıştay'a bırakılmaktadır.

Oysa, denetimin, ayrı bir denetim organı ve burada görevli denetçilerce yapılması yerine, tasarıda öngörüldüğü üzere, üstlerin astlarını denetlemesiyle ve bir başka anlatımla "hiyerarşik denetim"le yetinilmesi, denetimden beklenen sonuçlara ulaşılmasına engel oluşturacaktır. Çünkü, sürekli bir arada bulunmaktan kaynaklanan yakınlıkların ya da çekişmelerin; kayırmaların ya da kırgınlıkların astlarına karşı, üstlerinin her zaman objektif davranmamalarına ve olumlu ya da olumsuz yönde, subjektif değer yargılarının öne geçmesine yol açtığı çok sık karşılaşılan bir olgudur.

Tasarı bu hali ile yasalaşacak olursa, "Kol kırılır, yen içinde kalır" anlayışına uygun, sözde bir denetimle karşı karşıya kalınacaktır.

Bunun da ötesinde, hiyerarşik nitelikteki iç denetimle yetinilmesi, hemen hemen tüm denetim organlarında bir "teftiş programı" veya "turne programı" adı altında her yıl hazırlanan programlar uyarınca periyodik olarak yapılan olağan denetimlerin, bir başka deyimle "normal teftiş" ya da "genel teftiş" denilen denetimlerin terkedilmesi demek olacaktır ki, bu da, denetimin daha önce değinilen işlevlerinden ve bunlardan beklenen amaçlardan vazgeçmek sonucunu doğuracaktır.

Böylece teftiş kurulları ve periyodik olağan denetimler kaldırılırken, tasarıda öngörülenin aksine, yolsuzlukların önlenmesi değil, artması söz konusu olacak ve bu arada tasarı, soruşturmaların üst yöneticinin görevlendireceği kişilerce yapılması kuralını getirdiğine göre, denetim görevlileri gibi konusunda kariyer ve deneyim sahibi kişilerden yararlanmak yerine, bir bakıma, mülga "Memurin Muhakematı Kanunu Muvakkatı"ndaki eski "muhakkik" kurumuna dönüşmüş olacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurulları kaldırılırken, teknik denetçiler ve özellik taşıyan kimi kuruluşlar dışında, denetim birimlerine yarışma sınavı ile en yetenekli gençlerin müfettiş yardımcısı ya da denetçi yardımcısı olarak atandıkları, belirli bir süre çalıştıktan sonra, bir doktora sınavı kadar ağır koşullar içeren, çok çalışmayı ve çok kapsamlı bilgi birikimini gerektiren bir sınavda yeterliliklerini kanıtlamaları halinde, denetim görevlisi olabildikleri ve dolayısıyla denetçilerin kariyer bir meslek sahibi oldukları ve kamuda üstün nitelikli, seçkin bir hizmet sınıfını oluşturdukları unutulmaktadır.

Ayrıca, yönetimin fidanlığı konumundaki teftiş kurullarında yetişenlerin, üst yönetim kademelerini gelecekte dolduracak adaylar olduğu gerçeği de dikkate alınmamaktadır.

Günümüzde, çağdaş denetim anlayışının bir gereği olarak, denetim elde olunan sonuçların değerlendirilmesi açısından da, klasik denetim ve etkinlik denetimi olarak ayrıca iki ayrı grupta değerlendirilmektedir. Klasik denetimde, denetlenen kuruluşun yürüttüğü hizmetlerin, yürürlükteki norm ve kurallara uygunluğunun araştırılması amaçlanır. Sayıştay, böyle bir denetim modelini halen uygulamakta olan bir denetim organıdır.

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

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 39 ve 40 ıncı maddelerinin gerekçesinde, geleneksel denetimin kapsamına performans denetiminin eklendiği belirtilmekte ve dış denetimin, mali konulara ve performansla yönelik olarak Sayıştay'ca gerçekleştirileceği bildirilmektedir.

Ancak, performans denetiminin bu tasarıyla getirildiği ve bu denetimi Sayıştay'ın gerçekleştireceği bildirilirken, halen bu denetim modelini, ekonomik denetim adıyla, bir dış denetim organı olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun başarıyla uyguladığı gerçeği göz ardı edilmekte ve bu arada tasarının 49 uncu maddesiyle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) da kaldırılmaktadır.

Bir taraftan performans denetiminin gereğini ve zorunluluğunu dile getireceksiniz, öbür yandan bu denetim yöntemini yıllardır, sürekli olarak başarıyla uygulayan tek kuruluş olan Yüksek Denetleme Kurulunu kapatacaksınız. Bu ikilemi, böyle bir çelişkiyi içermekte olan tasarının “Kaldırılan hükümler ve kuruluşlar” başlıklı 49. maddesinin gerekçesinde, bir açıklama yapılmadan, bir gerekçe gösterilmeden, bu nasıl bir yasa hazırlama yöntemi ise, madde metni, madde gerekçesinde de aynen tekrarlanarak, YDK'nın kapatıldığı bildirilmekle yetinilmektedir.

Tasarıda, YDK'nın kapatılmasına bir gerekçe bile gösterilmesine gerek duyulmamasının, kamu yönetimimizde özel bir konumu bulunan bu Kurula reva görülen bir saygısızlık; bu Kurulun seçkin nitelikleriyle tanınan denetim personeline karşı da büyük bir haksızlık olduğu öncelikle vurgulanmalıdır.

YDK'nın kusuru nedir; niçin bundan böyle YDK'ya gereksinim duyulmayacak? YDK'nın uyguladığı denetim modeli mi çağ dışıdır; tasarının Geçici 3 üncü maddesiyle YDK'nın görevleri ile personelinin devredileceği Sayıştay, YDK'dan çok daha mı başarılı, çok daha mı etkin bir denetim organıdır ve nihayet Sayıştay, çağdaş denetim yöntemlerini mi uygulamaktadır? Gerçek odur ki, objektif bir yaklaşımla bu soruların olumlu bir yanıtı yoktur.

Sayıştay, hiç kuşkusuz ülkemizde çok özel bir konumda bulunması beklenen Anayasal bir kurumdur. Birinci Meşrutiyet öncesine kadar uzanan ve bir buçuk yüzyıla yaklaşan geçmişiyile Sayıştay'ın, Türkiye'nin en etkin Devlet organlarından biri olmasının gerektiği yadsınamaz.

Ancak, günümüzde Sayıştay, konumunun ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetim organı olma işlevinin zorunlu kıldığı yapılanmaya, donanımına, personele ve en önemlisi bu tasarıda öngörülen performans denetimi için gerekli olanaklara henüz sahip kılınmış değildir. Sayıştay halen denetimine tabi, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile 832 sayılı kuruluş yasasının Geçici 8 inci maddesiyle denetimine verilen yerel yönetimlerin, sayısal ve oransal olarak ancak çok az bir kısmını denetleyebilmekte; denetimi kapsamındaki kuruluşların % 13'ünü denetleyebildiği söylenmektedir.

Halen, Anayasanın 160 inci maddesi uyarınca, genel ve katma bütçeli idareler ile döner sermayeleri ve kimi fonları Sayıştay denetlerken, Anayasanın 165 inci maddesine dayalı olarak yürürlüğe konulan 3346 sayılı yasa ve 72 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ile başta sosyal güvenlik kuruluşları olmak üzere, özel bütçeli kimi kuruluşları, TRT ve RTÜK gibi Anayasal özerkliğe sahip kurumları da YDK denetlemektedir.

YDK'nın Başbakanlığa bağlı olmasının, özerkliği ve tarafsızlığı yönünden kimi çevrelerde eleştirilere ve kaygılara neden olduğu bilinmektedir. Üyelerini, YDK'da olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nun belirlediği BDDK, SPK gibi özerk kabul edilen kurumlar için aynı kaygılar dile getirilmezken, YDK için söz konusu edilebilmesini, gerçekler ve uygulamalar, bu konudaki eleştirilere ve kaygılara hak vermediği için anlayabilme olanağı bulunmamaktadır.

Giderleri, denetlediği kuruluşların katılma paylarıyla karşılanması nedeniyle, mali bağımsızlığa da sahip bulunan YDK, Başbakanlığa bağlı olmasına rağmen, tarafsızlık ve bağımsızlığını zedeleyici hiçbir baskıya maruz kalmadan görevini yürütmekte; iktidarda çok değişik siyasal partiler olmasına rağmen, YDK'nın hiçbir başkanı ve üyesi, Bakanlar Kurulu Kararıyla son 20 yıldır görevden alınmış bulunmamaktadır

Anayasa Mahkemesi, 18.02.1985 tarih, K.1985/4 sayılı ve 24.02.1987 tarih, K.1987/6 sayılı kararlarında, "...Denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Yasakoyucu kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlara da denetim görevi verebilmektedir" görüşünde olmasına rağmen, YDK kaldırılarak, hukuksal statüleri ile kamusal görev ve işlevleri ne olursa olsun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Sayıştay'ın dış denetimine bağlanması, bu aşamada ve içinde bulunulan koşullarda, doğru ve yerinde bir uygulama olmayacaktır.

Çünkü, genel ve katma bütçeli olmayan kuruluşlar, görev alanları ve işlevleri açısından, Sayıştay'ın klasik yöntemiyle denetlenmeye uygun bir yapıda olmadıkları için, bu kuruluşları denetlemek üzere, Ulu Önder Atatürk'ün, 1 Kasım 1937 tarihli, TBMM'nin yeni yasama dönemini açış söylevindeki görüş ve direktifleriyle, 1938 yılında YDK kurulmuştur. YDK, denetimi kapsamındaki kuruluşları, 65 yıldır, bu tasarının da uygulanmasını gerekli gördüğü performans denetimine en yakın yöntemlerle; karlılık ve verimlilik ilkeleri yönünden ve ekonomik açıdan, her yıl sürekli denetlenmektedir.

Denetlenecek kuruluş sayısının fazlalığı ve denetim personelinin azlığı gibi özürleri olmaksızın, Sayıştay'dan farklı olarak, her kuruluş için, denetim sonrası düzenlenen raporlar her yıl mutlaka TBMM'ne sunulmaktadır. 832 Sayılı Sayıştay



Yasası'nın, "Hükmen onama" başlıklı, 66 ıncı maddesindeki "Saymanların hesapları Sayıştay'a noksansız verildikleri tarihten iki yıl içinde yargılanamadığı takdirde hükmen onanmış sayılır" biçimindeki bir yasal kuralın arkasına, YDK'nın sığınması da söz konusu değildir.

Bu arada, günümüzün denetimle ilgili olarak genel kabul görmüş bir diğer önemli kuralı olan, denetimin saydamlığının, şeffaf denetimin, ülkemizde halen sadece YDK denetimiyle sağlanmakta olduğu da göz ardı edilmemelidir. YDK'nın hazırladığı raporlar, kapalı kapılar ardında değil, iktidar ve muhalefet milletvekillerinden oluşan TBMM KİT Komisyonu'nda, kamuoyuna açık biçimde, yazılı ve görsel yayın organları ilgililerinin de hazır bulunduğu bir ortamda değerlendirilmekte ve yöneticilerin aklanması ya da aklanmamasına ilişkin olarak, anılan komisyonda alınan kararlarda YDK raporlarından yararlanılmaktadır.

Yüksek Denetleme Kurulu'nu kaldırmak demek, böyle bir denetim yöntemini gereksiz bulmak demektir; YDK'sız bir kamu yönetimi öngörmek, denetlediği kuruluşlar hakkında en doğru, en kapsamlı bilgiler içeren YDK raporlarından, ilgililenenleri ve bu arada bunlardan yararlanarak, yeri geldiğinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşlerini sunan milletvekillerini, bu olanaktan yoksun bırakmak demektir.

1990'lı yılların ortalarında, Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan TOFAŞ'taki kamu payının özelleştirme ihalesinde, teklif mektuplarının, ihale komisyonu yerine, zamanın Başbakanının konutunda açılması, TEDAŞ'daki ve kamu bankalarındaki tüm usulsüzlükler hep YDK raporlarıyla kamuoyunun bilgisine ulaşmış; ayrıca TBMM'nin gündemine taşınmıştır. Son kez, bir süre önce çalışmalarını tamamlayan TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonunun çalışmalarında da, geniş ölçüde YDK denetim raporlarından yararlanılmış bulunmaktadır.

YDK denetim personelinin, kendilerine özgü bir statü içinde hizmet veren; idare, muhasebe, ekonomi dallarında ve teknik alanda uzmanlaşmış çok nitelikli ve çağdaş düşünceli kişilerden oluştuğu unutulmamalıdır. Teftiş Kurullarının ilgili Bakan ya da Genel Müdürün emrinde olmalarına karşılık, YDK'nın hiçbir merciin direktifi olmaksızın, kendi organlarının kararıyla denetimlerini yönlendirdiği ve hatta Başbakanlığa bağlı olmasına rağmen, gerektiğinde Başbakanlık işlemleri hakkında bile rapor düzenleyebildiği ve raporlarını yürütme organına değil, yine hiç bir merciin onayına gereksinim olmadan yasama organına sunduğu göz önünde tutulmalıdır.

Tasarının gerekçesinde yer almasa da, denetlediği kuruluşlardan KİT'lerin özelleştirileceği, YDK'nın kaldırılmasının gerekçesi olarak ileri sürülmek istenebilir.. Zarar eden ve işlevini yitirenler dışında, kamuya çok önemli miktarda kaynak sağlayan Tekel ve Milli Piyango İdaresi gibi, çok bilinen ve çok doğru bir benzetmeyle, "altın yumurtlayan tavuk" konumundaki kuruluşların da, birkaç milyar dolara özelleştirilmesi anlayışını benimsemek ve böylece Cumhuriyetin 80 yıllık birikimlerinin yok pahasına elden çıkartılmasına yol açacak uygulamaları kabullenebilmek olanağı bulunmaması da, özelleştirme kapsamına alınmayan ve alınma olanağı olmayan KİT'ler de vardır ve bunların denetlenmesi yine devam edecektir.

Ayrıca bunlarla birlikte, sosyal güvenlik kuruluşları ile özel bütçeli kurumlar başta olmak üzere, Anayasanın 160 ıncı maddesine göre Sayıştay denetimine girmedikleri için halen YDK tarafından denetlenen çok önemli başka kuruluşlar da bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları ile özel bütçeli kuruluşlar için, her ne kadar henüz yasalaşmamış bulunan “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı”, Sayıştay denetimini öngörüyorsa da, bu kuruluşların denetimi ile ilişkili 3346 sayılı yasanın hukuksal dayanağını oluşturan Anayasanın 165 inci maddesinin gerekçesinde, söz konusu kuruluşların TBMM tarafından, YDK ve diğer kuruluş raporlarına dayanarak denetleneceğinin belirtilmesi göz ardı edilmemeli ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminin, Sayıştay’a bırakılmasının, Anayasa açısından hukuksal tartışmalara açık olduğu da unutulmamalıdır.

Bu arada, Anayasanın 164 üncü maddesi gereğince Sayıştay’ın hazırladığı genel uygunluk bildirimini kapsamına, genel ve katma bütçeli olmayan kuruluşlar da alınarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulması halinde, Anayasa Mahkemesinin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların TBMM’nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki 3346 sayılı yasanın 12 nci maddesinin iptaline ilişkin olarak verdiği, 07.10.1988 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 1987/12 sayılı kararında belirtildiği üzere, Anayasanın 165 inci maddesine aykırı bir uygulama da söz konusu olacaktır.

Dolayısıyla, YDK kaldırılırken sadece, kurulduğu 1938 yılından bu yana YDK’nın ödün vermeden sürdürdüğü Türk kamu yönetimindeki işlevi, etkinliği ve saygınlığı değil, sunulan bu hukuksal gerçekler de göz ardı edilmiş olmaktadır. Kamuoyunca bilinmeyen bir başka amaç yoksa, bu düzenleme herhalde, Devleti küçültmek adına yapılmaktadır. Ancak, Devleti küçültmek, Devleti etkisizleştirmek olmamalıdır. Kamu yönetimimiz, YDK’da 65 yıl boyunca oluşmuş deneyim ve birikimden yoksun bırakılmamalıdır.

Sayıştay tarafından yayınlanan “Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu” adlı kitapta yer alan, Sayıştay’ın 125 inci kuruluş yıldönümü nedeniyle 4-5 Haziran 1987 tarihinde yapılan toplantıdaki konuşmalarında, zamanın Sayıştay Başkanı Sayın Servet ŞAMLIOĞLU’nun, “Çağdaş anlamda Sayıştay, Batılı ülkelerin Sayıştaylarının uyguladığı denetim tekniklerini benimsemek ve hayata geçirmekle doğacaktır. Bu anlamda artık Sayıştay’ın uygulamakta olduğu hukuki ve maddi denetim şeklinin yetersiz kaldığı bir gerçektir” biçiminde, çok haklı ve isabetli saptamaları olmuştur.

Bu sempozyumdan 9 yıl sonra, 1996 yılında 4149 Sayılı Yasayla, 832 sayılı Sayıştay Yasasına “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” başlıklı EK 10 uncu madde ilave edilmiş ise de, bu maddede öngörülen performans ölçütlerine dayalı bir denetim, Sayıştayca henüz uygulamaya konulmamıştır.

Söz konusu denetime işlerlik kazandırılmadan, bu denetim anlayışına ve yöntemine uygun olarak yeniden yapılanmadan ve bu yeni düzenlemelerle personelinin nitelik ve nicelik yönünden uyumu sağlanmadan, Sayıştay’ın denetim alanını, YDK’nın denetlediği kuruluşları da kapsayacak boyutlarda genişletmenin ve böylece dış denetimde sadece Sayıştay’ı görevli kılmamanın, var olan olumsuzluklara yenilerini de katmaktan öte bir sonuç vermeyeceği bilinmelidir.

Değınilen bu gerçeklere karşın, TBMM adına, denetim yapan Sayıştay dışında ayrı bir denetim organı bulunmaması, yasama organı adına sadece bir denetim biriminin görevli olması dışunülebilir. Nitekim, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların da aynı doğrultuda istemlerde buldukları bilinmektedir. Bu takdirde yok edilmektense; hukuksal varlığı, görev ve yetkileri ile denetim yöntemi korunmak koşuluyla, YDK'nın, Başbakanlık ile olan bağı kaldırılarak, Sayıştay içersinde ayrı bir birim olarak varlığını sürdürmesi ve böylece kimi Batı ülkelerindekine benzer biçimde, yasama organı adına yapılan denetimin tek çatı altında toplanması sağlanmalıdır.

Bu görüş, aynı zamanda Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu'nda zamanın Sayıştay Başkanı Sayın Servet şAMLIOğLU'nun daha önce değınilen konuşmalarında yer verdikleri, KİT'leri denetleyen YDK'nın "mevcut kadrosuyla Sayıştay'ın bir dairesi olarak faaliyetini sürdürmesi" biçimindeki önerileriyle de örtüşmektedir. Milli Savunma Bakanı Sayın Vecdi GÖNÜL de, Sayıştay Başkanı oldukları dönemde aynı görüşü dile getirmiş bulunmaktadırlar.

Bu görüşler, başlangıçta tasarı çalışmalarına da yansımış olacakki, tasarinın ilk taslak metni incelendiğinde, YDK'nın özel bir ihtisas dairesi olarak Sayıştay'a bağlanması biçiminde düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Ancak, daha sonra her nedense bundan vazgeçilerek, bugün tasarinın kamuoyuna açıklanan son metninde, YDK'nın, Sayıştay'ın bir özel dairesi olarak işlevini yürütmesinin öngörülmemekte olmasının yanı sıra; üstelik, Geçici 3 üncü maddesinde tasarı, halen görevlerini sürdüren YDK Başkan ve üyelerinin "Uzman Denetçi" olarak Sayıştay'da görevlendirilmeleri gibi, çok haksız ve yakışıksız düzenlemeler de içermektedir.

Bu arada, YDK'da görevli Başdenetilerin de, Sayıştay yasasında öngörülen özlük haklarını kazanmaları için, ünvanlarına göre Sayıştay'da 3 ve 6 yıl geçirmiş olma kuralı getirilmek ve YDK'daki başarılı çalışma yılları yok sayılmak suretiyle kendilerine, hizmet süreleri ve dolayısıyla kıdemleri aynı olan Sayıştay denetim personeline eşit bir statü çok görülmektedir.

Böyle bir uygulamanın, başka kamu kurumlarının kaldırılmasında veya hizmetlerin birleştirilmesinde örneği olmayan bir tür tenzili rütbe olduğu; özlük haklarını, kazanılmış hakları hiçe saymak anlamı taşıdığı ve kamuda denetim görevlisi ve üst düzey yönetici olarak çok uzun yıllar hizmet vermiş YDK Başkan ve üyeleri ile denetçilerinin onurlarını kırıcı bir düzenleme olduğu ortadadır.

Sayıştay üyeleri; YDK üyelerine göre, Sayıştay denetçileri de, YDK denetçilerine göre çok üstün nitelikler mi taşımaktadırlar da, değınilen geçici maddede, YDK Başkan ve üyelerine, Sayıştay üyeliği, bile çok görülebilmekte; YDK denetçilerine de, Sayıştay denetileriyle eşit bir statü tanınmak istenmemektedir ?

Sayıştay üyelerinin TBMM Genel Kurulu'nca seçilmeleri önemli bir nitelik ve ayrıcalık değildir. YDK Başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanmasına, tarafsızlık ve bağımsızlık açısından getirilebilecek eleştiriler, TBMM'de siyasal girişimler ve uzlaşmalar sonucu seçilen Sayıştay üyeleri için de getirilebilir. Aslında, tarafsızlık ve bağımsızlık ile güvenilirliği, atama ve görevlendirme biçiminde değil, görevin devamı sırasında sergilenen

tutum ve davranışlarda ve bu arada, kamuoyuna mal olmuş tartışmalı konularda gösterilen yaklaşımlarda aramak gerekir.

Kaldı ki, yasama organı denetimine ilişkin olarak kimi Sayıştay mensuplarının makale ve araştırmalarının yer aldığı çeşitli yayınlarda; örneğin TUSEV tarafından 2000 yılında “Devlet Reformu” adıyla yayınlanan kitapta, YDK denetim görevlilerinin öğrenim, bilgi, beceri ve birikimleri ile denetimlerinin kalitesinin, en az Sayıştay düzeyinde olduğu da açıkça dile getirilmektedir.

Bu gerçeklerin ışığı altında, tasarının denetimle ilgili olarak içerdiği düzenlemelerinin tümünün ve bu arada YDK ile ilgili olanlarının, aceleye getirilmeden, farklı seçenekler de göz önünde tutularak yeniden değerlendirilip, irdelenmesine gereksinim bulunmaktadır. Örneğin, YDK'nın yürütme organı dışına alınmasına mutlak bir zorunluluk duyuluyorsa, geçmiş yıllarda Sayın CİNDORUK'un ve Sayın ECEVİT'in önerdikleri gibi, Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM'ne bağlanması da düşünülebilir.

Bu konuda, Sayın Prof. Dr. Hikmet Sami TÜRK'ün Devlet Bakanı oldukları sırada, yoğun uğraşlarıyla, büyük emek vererek hazırlayıp, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na kadar ulaştırdıkları, halen kadük olmuş bir tasarı da bulunmaktadır.

Sonuç olarak, kamuoyuna, kamunun yönetim ve denetiminde, etkinlik ve yararlılık açısından bir reform olarak sunulan bu tasarı, böyle nitelendirmeyi hak edecek ilke ve kurallar içermemektedir. Bir dizi olumsuzluklarla karşı karşıya kalmamak için, tasarı bu hali ile yasalaştırılmamalı ve bu arada Yüksek Denetleme Kurulu gibi, Cumhuriyet Türkiye'sinin çok değerli bir kurumu, Cumhuriyetimizin 80. yılında, kamunun yeniden yapılandırılması adına, hiç hak etmediği halde, tarihin karanlıklarına gömülmemelidir.

12 Aralık 2003

KIZILTAN ULUKAVAK (\*)

(\*) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Emekli Başkanı