

# KAMUDA DENETİMİN AMAÇ VE İLKELERİ (1)

Kızıltan ULUKAVAK

Genellikle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, denetim hizmetleriyle görevli birimler bulunur. Bunlara “Teftiş Kurulu”, “Denetleme Kurulu”, “Murakabe Kurulu” ve “Kontrolörler Kurulu” gibi adlar verilir. Öte yandan, kamu yönetiminde olduğu kadar, günlük konuşmalarda da denetim, murakabe, kontrol ve teftiş gibi sözcükler çok sık kullanılır.

Bunların tanımını yapmaya çalışmadan önce, sözlük anlamları üzerinde durulmalıdır. Türk dilinin Osmanlıca sözcük ve terimlerden arındırılması 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 “Rakıb” kökünden türeme “Murakabe” için de ve nihayet Batı dillerinden gelen “Kontrol” için de, hep “Denetleme” sözcüğünü Türkçe anlamı ve karşılığı olarak göstermektedir.

Bu durumda, aynı işlev ve etkinlikleri anlatmak için kullanılmalrı nedeniyle murakabe etmek, teftiş etmek , kontrol etmek sözcükleri denetlemek sözcüğü ile; bu eylemleri yapan kişi anlamına gelen murakıp, müfettiş, kontrolör ve denetmen sözcükleri de, kimi kurumlarda bu sıfatları taşıyanlar, farklı görev ve yetkilerle donatılmış olsalar da, sözlük anlamı açısından denetçi sözcüğü ile özdeştir. Dolayısıyla, kamu denetiminin amaç ve ilkeleri açıklanmaya çalışılırken, bir kavram kargaşasına yol açmamak için, “Denetleme” ve “Denetçi” sözcüğünün kullanılması uygun olacaktır.

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

Ancak böyle kısa bir tanımlama yerine, öncelikle amaç ve kapsamına değinilerek kamu denetimi kavramı açıklığa 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, bütçe olanakları 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 denetim olarak tanımlanabilir.

---

(1) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun yayın organı “Yüksek Denetim” Dergisinin Ocak/2002 tarihli 1.sayısının 19-26. sayfalarında yayınlanmış olup, buradan Tekel Müfettişleri Derneğinin yayın organı olan “Mazruf” dergisinin Ağustos/2002-Temmuz/2003 tarihli 21 sayısına iktibas edilmiştir.

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

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

Ayrıca, denetlenen birimlerde öğretici ve yol gösterici olmak ve bu arada çeşitli yerlerdeki aynı hizmetleri yürütmekle görevli birimler arasında uygulama birliği sağlamak ve farklı uygulamaları sona erdirmek; bir başka anlatımla, "denetim yoluyla eğitim" de, bir denetim hizmetidir.

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

Bu arada, 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 başarı sağlamanın araçlarıdır. Denetimde başarı, sonuçları açısından, yönetimin de başarısını sağlayacaktır.

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

Denetimin, ayrı bir denetim organı ve burada görevli denetçilerce yapılması yerine, üstlerin astlarını denetlemesiyle yetinilmesi ve bir başka anlatımla "hiyerarşik denetim"le de, denetçilerce yapılan denetimden beklenen sonuçların alınabileceği zaman zaman ileri sürülebilmektedir.

Bu görüşe katılmak olanağı yoktur. Çünkü, sürekli bir arada bulunmaktan kaynaklanan yakınlıkların ya da çekişmelerin, astlarına karşı, üstlerinin her zaman objektif davranmamalarına ve subjektif değer yargılarının öne geçmesine yol açtığı gerçeğinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Bu gerçekler aynı zamanda, bir kuruluşun yönetsel yapısı içerisinde yer alan denetim organının yapacağı ve "iç denetim" olarak adlandırılan denetimin yerine, "dış denetim" organlarının denetiminin, daha sağlıklı olacağı savında bulunmaya da gerekecektir.

Beklenen amaca ulaşabilmek için denetim, belirli aralıklarla, periyodik olarak olağan koşullarda yapılmalıdır. Olağandışı denetim, belirli ve özel bir konunun incelenmesi veya bir ihbar ve şikayetin doğruluğunun araştırılması ve gerekiyorsa sorumlular hakkında ceza hukuku veya disiplin hukuku yönünden yasal işlem yapılması amacına yöneliktir. Tüm soruşturmalar, olağandışı bir denetim yoludur.

Kamu kurum ve kuruluşlarında, asıl olan olağan denetimdir; olağandışı denetim istisnadır. Bir başka anlatımla, olağan denetim yararlı ve etkili bir biçimde yapıldığı ölçüde olağandışı denetime, yani soruşturmalara gerek kalmayacaktır. Çünkü, olağan denetim sırasında suç oluşturan işlem ve eylemlerin saptanması halinde, sorumlular hakkında yasal yollara başvurulacağı bilinmekte olması, olağan denetime kötü niyetliler açısından "caydırıcı" bir işlev kazandırmaktadır.

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

Denetimde, denetlenen kuruluşun tüm iş ve işlemlerinin, sadece yürürlükteki normlara, standartlara ve kurallara uygunluğu araştırılmamalıdır. Klasik denetimle yetinilmemeli; etkinlik denetiminin önemi ve yararları göz ardı edilmemelidir.

Etkinlik denetimi, ekonomik amaçları ön plana alan bir denetim yöntemidir; bu yolla, 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 kuruluşlarında, genel idare içersinde yer alan denetim organlarınca gerçekleştirilen denetimin, sonuçları açısından, idari yargı denetimi kadar etkili olduğunu söyleyebilmek olanağı yoktur. İdari mercilere, 1961 Anayasasının yürürlük tarihinden itibaren, yargı denetimi sonrasında verilen kararlara mutlaka uymak zorunluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk, yargı kararının gereğini yerine getirmeyen yöneticilere karşı açılacak ceza ve hukuk davalarının sonuçlarına göre, yaptırımlarla da güvence altına da alınmış bulunmaktadır.

Yargı denetiminin bu etkinliğine karşılık, yürütme organına bağlı denetim birimlerince yapılan idari denetimin sonuçlarına göre işlem ve eylemlerde bulunup bulunmamak konusunda, idari makamların takdir hakkına sahip buldukları kabullenilmektedir.

Aslında, idari denetim organlarınca, bir başka anlatımla müfettiş, denetçi veya kontrolör ünvanlı denetim görevlilerince yapılan denetimin etkinliği, adına denetim yapılan üst yöneticinin kişisel denetim anlayışından kaynaklanan, denetime olan ilgi ve saygısıyla sınırlı olmamalıdır.

Denetçinin, üst yönetimin gözü olduğu, kulağı olduğu unutulmamalıdır. İnsanın duyu organları aracılığıyla algıladıkları, nasıl görüş ve davranışlarına yön vermekte ise, denetim görevlilerinin ilettikleri görüş ve öneriler de, aynı şekilde üst yöneticinin görüş ve kararlarının oluşmasında aynı düzeyde etken olmalıdır. Akıllı yönetici, denetim sonuçlarından yararlanmasını bilen kişidir. Denetim sonuçlarına önem ve değer vermek, yöneticiyi başarıya götürür.

Hukuka saygılı yönetici, deneticiden yapacağı işleme dayanak olacak, gerekçe oluşturacak bir rapor istemez, beklemeyiz; beklenen raporu vermeyen denetçi kötülenmez.

Denetçi de, ısmarlama rapor düzenlemeyecek kadar kişilik sahibi olmak durumundadır; onun üst yöneticinin gözü kulağı olmak dışında, maşası olmak gibi bir işlevi yoktur.

Bu gerçekler, kamudaki denetim amaçlarının, asla ödün verilemeyecek olan; olmazsa olmaz ilke ve koşullarındandır. Ancak bu ilke ve kuralların işlerliğinin, denetçilerin görevlerinde yeterince güvence sahibi bulunmalarıyla yakından ilgili olduğu da yadsınamaz.

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

Denetim sırasında, denetçi ile denetlenen arasında insancıl kurallar egemen olmalıdır. Eskinin korkulan, korkutan, somurtkan ve bir kahve ikramını dahi kabul etmeyen denetçilerine, günümüzde sadece tiyatro sahnelerinde karikatürize edilen müfettiş tiplerinde rastlanmalıdır.

Denetime ve hatta soruşturmaya geldiği yerde, örf adet gereği ikram edilen bir fincan kahve karşılığında denetçinin satın alınabileceği olasılığında bahsetmek, günümüzde artık gülünç olmaktadır.

Denetimde dün de, bugün de geçerli olan ve yarın için de asla göz ardı edilmemesi gereken ana ilke, denetleyenlerin, denetlenenler hakkında peşin bir görüş sahibi olmamaları, ön yargılı yaklaşımlarda bulunmamalarıdır. Denetim sırasında her türlü kişisel görüş ve anlayışlardan arınmış olmalarıdır.

Eleştirecek konu bulmak için denetim yapılmamalıdır; denetimin amacı takdir değildir; gerektiğinde takdir etmekte hasis davranılmamalıdır. Denetçi, suç ve suçlu yaratmamalıdır; suç ve suçlu varsa bunu belgelendirerek, kanıtlayarak görevini yapmalıdır; çok bilinen deyimle “dana altında buzağı aramaya” kalkışılmamalıdır.

Çağdaş anlayış, denetimin, denetlenen ile denetleyen arasında oluşturulacak uygar ilişkiler içersinde yürütülmesidir.

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

Mutlaka bir kusur bulma anlayışının terkedilmesinin etkisiyle de olsa gerek, dünden farklı olarak günümüzde, her işlemin tek tek incelenmesi amacına yönelik puantaj suretiyle denetim yöntemi yerine, gerektiğinde sondaj suretiyle denetim yönteminin ağırlık ve yaygınlık kazandığı da gözlenmektedir.

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

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

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

Sonuç olarak kamu yönetiminde, denetimin amaçlarına ilişkin olarak, yukarıda kısaca değinmeye çalışılan ilkelerin gerçekleştirebilmesini sağlayacak her türlü önlemin alınmasına gereksinim bulunduğu özellikle vurgulanmalıdır.

Denetim organlarının tüzük ve yönetmeliklerine, denetçilere mesleki güvence sağlamaya yönelik olarak son yıllarda, çok zorunlu ve isabetli yeni hükümler konulduğu bilinmektedir. Ancak bununla yetinilmemeli; denetim birimlerinin, yargı mercileri gibi olmasa da, denetimden beklenen sonuçlara güven duyulması amacıyla, bağımsızlığa, özerkliğe ve dolayısıyla etkinliğe kavuşturulmalarını sağlayıcı yeni düzenlemeler ve denetçilerin özlük haklarında iyileştirmeler bir an önce gerçekleştirilmelidir.

KIZILTAN ULUKAVAK