

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

Kızıltan ULUKAVAK

Kamu kurumlarında denetim hizmetleri genellikle “Teftiş Kurulu” adını taşıyan birimlerce gerçekleştirilir. Bununla beraber “Denetleme Kurulu”, “Murakabe Kurulu” ve “Kontrolörler Kurulu” gibi adlar taşıyan denetim organları da vardır.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü; “arama, tarama, araştırma” anlamına gelen Arapça “Fetş” kökünden gelen “Teftiş” için de, “gözetleme” anlamında yine Arapça “Rakıb” kökünden türeme “Murakabe” için de ve Fransızca kökenli “Kontrol” için de, hep “Denetleme” sözcüğünü Türkçe karşılık olarak göstermektedir.

Bu nedenle bir kavram kargaşasına yol açmamak için teftiş, murakabe ve kontrol sözcüklerinin hepsini ifade etmek üzere sadece “Denetleme” sözcüğünü kullanmada yarar olacaktır.

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

Ancak böyle kısa bir tanımlama yerine, öncelikle amaç ve kapsamına değinilerek kamu denetimi kavramı açıklığa kavuşturulmalıdır.

A- Kamu denetiminin amaç ve kapsamı :

Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan denetimin amaç ve kapsamı şöylece sıralanabilir.

1- Yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge, bildiri ve benzeri adlar altında yürürlüğe konulan çeşitli metinlerde yer alan ilke, kural, norm ve standartlara göre kamusal hizmetlerin yürütülüp yürütülmediğini araştırmak,

2- Bu ilke, kural, norm ve standartların gerektiğinde, zaman içinde doğan yeni gereksinimler sonucu değiştirilmesi için gerekli önerilerde bulunmak,

3- Bir plan ve programa bağlanmış, ya da bütçe olanakları içerisinde uygulanması gerekli hizmetlerin, öngörülen nicelik ve nitelikler açısından, belirli bir zaman dilimi sonunda gerçekleşme düzeyini saptamak,

4- Denetlenen kuruluşlarda yol gösterici ve eğitici olmak, çeşitli yerlerdeki aynı hizmetlerle yükümlü birimler arasında uygulama birliği sağlamak,

5- Kamu çalışanlarından çok başarılı olanları tespit ve takdir ederek, işe bağlılığı artırıcı ve özendirici olmak; gerektiğinde bunların daha üst ve etkin görevlere getirilmeleri için önerilerde bulunmak,

(*) Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Denetim Semineri’nde yapılan konuşma -10.12.1997

6- Suç oluşturan yasa dışı işlemlerin sorumluları ile ilgili soruşturmalarda bulunmak, haklarında yasal işlemler uygulanmak üzere yetkili mercilere gerekli bilgi ve belgeleri sunmak.

Bu amaçlara ulaşmak için kamu denetiminde çok çeşitli yöntemler uygulanır. Bu yöntemler, başarılı denetimin araçlarındandır. Denetimde başarı, sonuçları itibariyle yönetimin de başarısını sağlayacaktır.

Yönetim ve denetimin işlevleri birbirinden farklı olsa da, bu işlevler birbirini tamamladığında daha etkin, daha başarılı, daha güvenli ve daha saygın bir kamu yönetimine sahip olma olanağına kavuşulur.

B- Denetim yöntemleri :

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

1- Konularına göre denetim;

- a) İdari denetim,
- b) Mali denetim,
- c) Teknik denetim

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

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

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

Aslında bu anlamda bir denetim, ancak soruşturmalar için söz konusu olabilir; her denetimin salt mali bir araştırmaya kapsamı gibi bir koşul düşünülemez. Üstelik , en az mali denetim kadar önemli ve ağırlıklı olması gereken, öncelikle teknik denetim 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, kağıt üstünde somut olarak görünmese de, gelecek zamanlara da uzanacak kadar büyük boyutlarda olabilir. Bu nedenlerle teknik hizmetlerle yükümlü kamu kurumları için teknik denetimin önemi yadsınamaz.

2- Denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkiye göre denetim;

- a) Hiyerarşik denetim,
- b) Denetim görevlilerinin denetimi

olarak ikiye ayrılabilir. Hiyerarşik denetimde astların, hiyerarşik üstleri tarafından denetimi söz konusudur. Denetim görevlilerince yapılan denetim ise, denetim birimlerindeki müfettiş, denetçi, denetmen, kontrolör ünvanını taşıyanlarca gerçekleştirilen denetimdir.

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

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

- a) İç denetim,
- b) Dış denetim

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

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

Orman işletmesinin, Orman Genel Müdürlüğü müfettişleri tarafından denetimi halinde iç denetim, Sayıştay`ca denetlenmesi halinde ise dış denetim söz konusu olur. Çünkü, Sayıştay`ın, orman işletmesinin bağlı olduğu, tüzel kişiliği haiz Orman Genel Müdürlüğü ile yönetsel ve hiyerarşik bir bağlantısı yoktur.

4- Belirli zaman aralıklarıyla tekrarlanmasına veya gerektiğinde yapılmasına göre denetim;

- a) Olağan denetim,
- b) Olağandışı denetim

olarak adlandırılabilir. Olağan denetim, kuruluşların iş ve işlemlerinin periyodik aralıklarla, örneğin her yıl, ya da 2-3 yılda bir denetlenmesidir."Normal teftiş" olarak da adlandırılan olağan denetim yönteminde, yönetimin tüm işlemlerinin denetim süzgecinden geçirilmesi suretiyle, varsa norm ve kural dışı işlemlerin açığa çıkartılması amaçlanır.

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

5- Denetim, belirli bir dönem içersindeki işlemlerin tümünü, yahut bazılarını içermesine, yani bir kuruluştaki işlemlerin tamamının veya bir kısmının denetim kapsamına alınmasına göre;

- a) Puantaj suretiyle denetim,

b) Sondaj suretiyle denetim

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

6- Elde olunan sonuçların değerlendirilmesi yönünden denetim;

- a) Klasik denetim,
- b) Etkinlik denetimi

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

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

7- Denetim organlarının hukuksal statülerine göre de denetim;

- a) Yasama denetimi,
- b) Yargı denetimi,
- c) Yürütmeye bağlı denetim birimlerinin denetimi

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

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

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

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

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

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

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

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

C- Denetim yöntemlerinin dün, bugün ve yarın :

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

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

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

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

Yargı denetiminin kazanmış bulunduğu bugünkü etkinlikten, ne yazık ki idari denetim yoksun bulunmaktadır. Dün de bugün de, yürütme organına bağlı denetim

birimlerince yapılan idari denetimin sonuçlarına göre işlem ve eylemlerde bulunup bulunmamak konusunda, idari makamların takdir hakkına sahip buldukları kabullenilmiştir. İdari denetim organlarıncaya, bir başka anlatımla müfettiş, denetçi veya kontrolör ünvanlı denetim görevlilerince yapılan denetimin etkinliği, dün de bugün de, adına denetim yapılan üst yöneticinin kişisel denetim anlayışından kaynaklanan, denetime olan ilgi ve saygısıyla sınırlıdır.

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

Hukuka saygılı yönetici, deneticiden yapacağı işleme dayanak olacak, gerekçe oluşturacak bir rapor istemez, beklemez. Denetçi de, ısmarlama rapor düzenlemeyecek kadar kişilik sahibi olmak durumundadır; üst yöneticinin gözü kulağı olmak dışında, maşası olmak gibi bir işlevi üstlenmemelidir. Bu gerçekler, denetim yöntemlerinin dün için de, bugün için de geçerli olan ve yarın da geçerli olmaya devam edecek, olmazsa olmaz ilke ve koşullarındandır. Ancak bu ilke ve kuralların işlerliği, denetçilerin görevlerinde güvence sahibi bulunmalarıyla yakından ilgilidir.

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

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

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

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

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

Bununla beraber, 1982 Anayasası uyarınca her bakanın, Başbakana karşı sorumlu olmasının ve Başbakanın, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetlemekle yükümlü bulunmasının, söz konusu müdahaleyi haklı ve gerekli kılabileceği göz ardı edilmemelidir.

Kısaca, dünden bugüne idari denetimde, iç denetim organlarının etkinlik ve işlevlerinde önemli bir değişiklik söz konusu olmamasına karşılık, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık nezdinde yeni denetim organları oluşturulması suretiyle, dış denetime yeni boyut ve ağırlık kazandırılmış bulunmaktadır.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dünün ve bugünün denetim anlayışı ve yöntemleri ile ilgili bu kısa değerlendirmelerden sonra, yarının denetim yöntemleri nasıl olacaktır sorusuna yanıt aranmalıdır.

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

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

Öte yandan, geleceğe dönük olarak, şu gerçeğin altı özellikle çizmeliyiz. Dünden farklı olarak günümüzde çok etkili bir KAMUOYU DENETİMİ vardır ve bu denetimin gelecekte çok daha yaygın ve etkin boyutlar kazanacağını söylemek bir kehanet sayılmamalıdır.

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

Kamuoyu denetiminin etkinliğinde ve özellikle yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı olan duyarlılığında; kitle haberleşme aracı olan yazılı ve görsel yayın kuruluşları ile oda, dernek, sendika gibi meslek kuruluşlarının gösterdikleri tepkilerinin yanı sıra, toplumun eğitim düzeyi de büyük önem taşır. Dolayısıyla gelecek yıllarda bu kurumların daha etken konumlara ulaşmaları ve toplumun eğitim düzeyinin yükselmesi beklentisi, kamuoyu denetimini gelecekte bugünkünden daha etken bir konuma ulaştıracaktır.

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

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

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

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

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

hükmü yer almaktadır.

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

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

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

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

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

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

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

Yürütme organı içersinde yer alan, diğer tüm denetim birimlerinin etkinliklerinin de, benzer nedenlerle ve üst yöneticinin görüş ve takdirleriyle sınırlı olduğu bilinmektedir. Oysaki, söz konusu denetim birimlerinin de, yargı mercileri gibi olmasa da, Sayıştay'a yakın bir statüde bağımsızlık ve özerkliğe kavuşturulmaları, denetimden beklenen sonuçlara ulaşılmasında büyük önem taşımaktadır.

Bu nedendir ki, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun özerk bir yapıya kavuşturulması ve Başbakanlık'tan ayrılarak TBMM Başkanlığı'na bağlanması için yasa tasarısı hazırlama çalışmaları başlamış bulunmaktadır. Bu arada, Teftiş Kurullarının tüzük ve yönetmeliklerine, müfettişlere mesleki güvence sağlamaya yönelik olarak son yıllarda konulan , çok zorunlu ve isabetli yeni hükümlerle yetinmemek; hiç değilse Bakanlıklar Teftiş Kurullarının da, belirli ölçüler içersinde de olsa, bağımsızlık ve özerkliğini sağlayıcı yeni düzenlemeler yakın bir gelecekte gerçekleştirilerek, bu denetim organları da kendilerinden beklenen güven ve etkinliğe sahip bir yapıya kavuşturulmalıdırlar.

Yarın için, gelecek için bir başka denetim modeli de, son yıllarda çok sözü edilen "OMBUDSMAN" denetimidir. Batı ülkelerinde uygulama alanı bulan Ombudsman kurumunda denetim, "kamu hakemi veya denetçisi" niteliğinde kimlik ve işlev sahibi, güvenilir bir kişi tarafından gerçekleştirilmektedir .

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

İlk kez İsveç'te uygulanan bu denetim modelinde, İsveçcede "delege", "temsilci" anlamına gelen Ombudsman denilen kişi tarafından yönetimin denetlenmesi söz konusudur. 19. yüzyılın başlarından itibaren, önce tüm İskandinav ülkelerine yayılan Ombudsman denetimi, 1967'de İngiltere'de, 1973'te de Fransa'da uygulanmaya başlanmış ve bu iki ülke dışında, genellikle nüfusu 10 milyonu altındaki ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Ancak her ülkede Ombudsmana farklı yetkiler tanınmıştır. Şöyleki;

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

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

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

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

Bu tesbitlerin ışığı altında, Anayasasında idari yargıya yer veren Türkiye gibi 65 milyonluk bir ülke için, Ombudsman denetim modelinin yararlı ve gerekli olduğu, tartışmasız kabul edilecek bir gerçek değildir.

Kaldı ki, Cumhurbaşkanlığı gibi tarafsızlığı ve yüceliği tartışılmaması gereken bir makama bağlı Devlet Denetleme Kurulu`na, kuruluş amacına uygun işlerlik ve etkinlik kazandırıldığı takdirde, siyasal iktidarların yandaşlarını koruyucu, partizan ve keyfi tutum ve davranışları karşısında bile, anılan Kurul, Ombudsman`a gereksinim duyulmadan, benzer görev ve işlevi üstlenebilir.

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

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

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

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

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

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

Ancak, bununla beraber öğretmenlik, mühendislik, hekimlik, hakimlik gibi belirli özellikler taşıyan kamu hizmetlerinin denetiminde ve bu arada sadece teknik denetimin söz konusu olduğu alanlarda bilgi, beceri ve yetenekleriyle temayüz etmiş bulunanların, bir yardımcılık dönemi geçirmeksizin denetim hizmetlerinde istihdamının daha yararlı olduğu da göz ardı edilemez. Böyle bir uygulama bugün vardır; yarın da sürdürülmelidir.

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

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

Gelecekte benzer uygulamaların yaygınlaşacağı, her kurum ve kuruluşun, her düzeydeki yönetim kademeleri için, en seçkin ve yetkin kişilerin denetim organlarında bulunacağı gerçeğinin tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca da paylaşılacağı söylenebilir.

Kızıltan ULUKAVAK

Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu
Denetim Semineri -10.12.1997