

BAŞKANLIK REJİMİNDE YÜKSEK DENETİM: GÜNEY KORE ÖRNEĞİ¹

SUPREME AUDIT IN PRESIDENTIAL SYSTEM: SOUTH KOREA EXPERIENCE

Yusuf PUSTU*
Kadir AKSÜT**

ÖZ

Yönetimin fonksiyonlarından biri olan denetim, ülkelerin yönetim şekillerinden önemli ölçüde etkilenmektedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı Güney Kore'nin yüksek denetim kurumu olan Denetim ve Teftiş Kurulunun da ülkedeki başkanlık sistemiyle bağlantılı olarak özgün bir yapıda düzenlendiği görülmektedir. Güney Kore Anayasası'nda düzenlenen Denetim ve Teftiş Kurulu, ülkenin en önemli kuruluşlarından biridir.

Devletin gelir, gider ve hesaplarını denetleyen ve denetim sonuçlarını Başkana ve Ulusal Meclise rapor olarak sunan Denetim ve Teftiş Kurulunun, diğer yüksek denetim kurumlarından farklı olarak kamu görevlilerini teftiş yetkisi de bulunmaktadır. Bu çalışmada, Güney Kore Sayıştayının tarihçesi, anayasal konumu, teşkilat yapısı, denetim türleri, denetim kapsamı, denetime katılım uygulaması, teftiş ve raporlama faaliyetleri incelenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yüksek Denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu, Güney Kore, Başkanlık Rejimi.

ABSTRACT

Auditing, one of the functions of the administration, is significantly affected by the regimes of the countries. It is seen that the Board of Audit and Inspection, the supreme audit institution of the South Korea, where the presidential system is implemented, has an original structure in connection with the presidential system in the country. The Board of Audit and Inspection, established by the Constitution of the South Korea, has a key position in the institutional environment of the country.

The Board of Audit and Inspection, which audits the revenues, expenditures and accounts of the state and submits the audit reports to the President and the National

1- Bu makale Kadir AKSÜT'ün doktora tezinden üretilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, ypustu@gazi.edu.tr

** Sayıştay Uzman Denetçisi, kadirak316@gmail.com

Assembly, has the authority to inspect public officials unlike the other supreme audit institutions. In this study, the history, constitutional status, organizational structure, types of audit, scope of audit, practice of participatory auditing, inspection and reporting activities of the Board of Audit and Inspection of the South Korea are examined.

Keywords: Supreme Audit, Board of Audit and Inspection, South Korea, Presidency Regime.

GİRİŞ

Güney Kore geleneksel olarak merkeziyetçi yönetim geleneğinin egemen olduğu ülkelerden biridir. Merkeziyetçi geleneğin oluşmasında, geçmiş tarihlerde ülkede egemen olan hanedanlıkların ve Konfüçyan geleneğin etkili olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllarda ülkede çağdaş dünyaya uyum anlamında çok hızlı bir dönüşüm yaşanmış olup, ülke yönetiminde demokratikleşmeye yönelik reformlar yapılmıştır. Bu reformların en önemlilerinden biri, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinin sağlanmasıdır. Güney Kore kamu yönetimindeki yeniden yapılanmadan yüksek denetim kurumu olan Denetim ve Teftiş Kurulu (Güney Kore Sayıştay) da önemli ölçüde etkilenmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren Denetim ve Teftiş Kurulunda da geleneksel denetim anlayışından, şeffaflık ve hesap verebilirliğin öne çıktığı çağdaş denetim anlayışına geçilmiş ve denetimde vatandaş katılımının sağlandığı mekanizmalar geliştirilmiştir.

Köklü bir tarihsel geçmişe sahip olan Denetim ve Teftiş Kurulu, 659 yılında kurulan Shilla Hanedanlığına dayandırılmakla birlikte, Kore Cumhuriyetinin 1948'de ilanının ardından kurulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulunun tarihsel dayanağını oluşturan kuruluşlar, yer aldıkları devletlerde önemli işlevler görmüşlerdir. Kurulun Güney Kore'deki en etkin kurumlardan olmasının sebeplerinden biri de söz konusu tarihsel geçmiştir. Kore Cumhuriyeti'nin kuruluşu sonrası yürürlüğe giren 1948 Anayasası ile oluşturulan Anayasal kuruluşlardan biri olan Denetim Kurulu, 1963 yılında Teftiş Komisyonu ile birleşerek Denetim ve Teftiş Kurulu adını almıştır. Böylece, Kurul kamunun gelir, gider ve hesaplarını denetleyen, Başkana ve Meclise rapor sunan ve kamu görevlilerini teftiş eden bir yüksek denetim kurumu olarak yapılandırılmıştır. Başkana bağlı olan Kurul, merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, kamu işletmeleri ve diğer kurumların denetimini gerçekleştirmekte, denetim sonuçlarını Başkana ve Ulusal Meclise rapor olarak sunmakta ve kamu görevlilerini teftiş etmektedir.

Dünyadaki yüksek denetim kurumları, geleneksel hukuka uygunluk denetimi anlayışından, denetlenen kuruluşun mali durumunun ve kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının değerlendirildiği çağdaş denetim sistemine geçmişlerdir. Denetim ve Teftiş Kurulu denetim anlayışındaki bu değişimden önemli oranda etkilenmiştir. Kurul tarafından geleneksel hukuka uygunluk denetimi yanında mali denetim, performans denetimi ve özel denetim de gerçekleştirilmektedir. Uygunluk denetiminde, kurumun gelir ve gider faaliyetlerinin hukuka uygun olup olmadığı ele alınmaktadır. Mali denetimde, kurumların mali tablolarının güvenilir olup olmadığı ve mali durumu değerlendirilmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu denetimlerinin önemli bir kısmını kapsayan performans denetimi ise verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri temel alınarak gerçekleştirilmektedir. Özel denetim ise Denetim ve Teftiş Kurulunca gerçekleştirilen denetime katılımın sağlandığı önemli bir denetim türüdür. Kurul tarafından etkili bir şekilde uygulanan denetime katılım, denetimde demokratik bir bakış açısını ve çoğulculuğu öne çıkarmaktadır.

1. GÜNEY KORE'NİN SİYASAL YAPISI

Kore'nin 1948 yılında ikiye bölünmesiyle kurulan Güney Kore'nin tarihi M.Ö. 3000 yılına dayanmaktadır. Belirli dönemlerde Çin'in etkisi altında kalan Kore, 20. yüzyıla kadar farklı hanedanlıklar tarafından yönetilmiştir. Japonya 20. yüzyılın başlarında bölgedeki hâkimiyetini genişletmiş ve 1910 yılında Kore'yi işgal ederek 1945 yılında II. Dünya Savaşı sona erinceye kadar ülkeyi sömürgeleştirmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında Kore'nin güneyini ABD, kuzeyini ise Sovyetler Birliği işgal etmiş, böylece, 1948 yılında Güney Kore ve Kuzey Kore kurularak güneyde demokratik rejim kuzeyde ise komünist rejim hâkim olmuştur. Güney Kore Anayasası, 1948 yılında yürürlüğe konulmuş olup, 1987'de yapılan referandum sonucu son şekli belirlenmiştir (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2015: 211-216).

Güney Kore'de merkezîyetçiliğin öne çıktığı güçlü devlet geleneği bulunmaktadır. Merkezîyetçi yapının tarihsel temelleri, Üç Krallık Devri (M.Ö. 57-M.S. 677), Yi Hanedanı Devri (1392-1909) ve Japon işgali dönemine (1910-1945) dayanmaktadır (Kim, 1991:16). Konfüçyan gelenekler de Güney Kore'de merkezîyetçiliğe katkı sağlamıştır (Henderson, 1975: 195). Ancak, sanayi sonrası topluma geçilmesi ve sivil toplumun gelişmesi ile bu yapının değişime uğradığı

görülmektedir. İç faktörlerle birlikte, globalleşme, bilişim teknolojilerindeki gelişim ve postmodernizm gibi diğer makro çevresel faktörler çoğulcu bir sisteme geçişi sağlamıştır. Böylece, büyük ölçekli ve uzun dönemli sosyo ekonomik gelişim ve endüstriyel politikalar ulusal çıkarlar doğrultusunda daha etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmiştir (Park, 2006: 46).

Başkanlıkla idare edilen üniter yapıdaki bir devlet olan Güney Kore’de, Başkan (Cumhurbaşkanı) doğrudan halk tarafından, beş yıllık bir dönem için ve sadece bir defalığına seçilmektedir. Başkan seçilebilmek için seçim tarihinde kırk ve üzeri yaşta olmak ve ulusal meclise seçilebilme şartlarındaki kriterleri taşımak gerekmektedir. Güney Kore’de devleti merkeze alan geleneklerin de etkisiyle Başkan oldukça güçlü bir konumdadır. Başkan, devleti temsil etmekte olup, yürütmenin başı konumundadır. Başkan, yürütme fonksiyonunu esas olarak Devlet Konseyi vasıtasıyla yerine getirmektedir. Devlet Konseyi’nde Başkanla birlikte Başbakan ve Bakanlar bulunmaktadır. Başkanın yasa teklifinde bulunma ve meclisten geçen yasaları veto etme yetkileri yanında, kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır. Başkan, acil durumlarda çıkardığı kararnameleri meclisin onayına sunmaktadır. Başkanın meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır (Constitution of the Republic of Korea, 1948: Art. 66-75; Park, 2006:69; SETA, 2015: 36; SETA, 2016a: 45-46).

Ülkedeki mevcut sistemde, Başkanla birlikte Başbakan ve Bakanların da bulunması sonucunda ülkede uygulanan yönetim sistemi parlamenter sisteme benzese de esas olarak ülkede uygulanan sistem başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Güney Kore’de uygulanan yönetim sistemini parlamenter sistemlerden ayıran özellik, Başbakan ve Bakanların yürütme mekanizması içerisinde Başkana bağlı görevliler konumunda bulunmalarıdır. Başbakan ve Bakanlar, Başkan tarafından atanmaktadır. Başbakan ve Bakanların, Başkana bağlı olarak çalışmasının yanında, ülkede yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler de parlamenter sistemin değil başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle Güney Kore’de başkanlık sistemi uygulanmakla birlikte, sistem ülkenin gelenekleri ve ihtiyaçları doğrultusunda ülkeye özgü bir şekilde şekillendirilmiştir (Aydoğdu, 2017: 715-716).

Güney Kore’de yasama organı tek meclisten oluşmaktadır. Millet Meclisi 300 kişiden oluşmakta olup milletvekillerinin görev süreleri dört yıldır. 300 kişilik Millet Meclisininin 246 tanesi yerel seçmenlerin oyuyla, kalan 54 tanesi de geçerli oyların %3 ya da fazlasını almış olan partilere ayrılan veya yerel

seçim bölgesinde beş ya da daha fazla meclis üyeliği kazanan partilere verilen yerlerden nispi temsil sistemiyle oluşmaktadır. Her seçim bölgesinden bir aday, oy çoğunluğuna göre seçilmektedir. Mecliste olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür görüşme bulunmaktadır. Meclis kararlarının bağlayıcı olması için, meclis üyelerinin yarısından fazlasının oyu gerekmektedir. Anayasaya göre, meclisin, yasa yapmak, bütçeyi ve uluslararası anlaşmaları onaylamak, savaş ilanına karar vermek, vergi koymak, meclis denetimi yapmak gibi görevleri bulunmaktadır. Meclisi iki yıllığına seçilen meclis başkanı ve yardımcıları temsil etmektedir (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2011: 197-199).

Güney Kore yargı sisteminde; Yargıtay, ikinci derece mahkemeler, bölge mahkemeleri, patent mahkemeleri, aile mahkemeleri ve idare mahkemeleri bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi ise Güney Kore Anayasası'nda ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Bu mahkemelerin dışında, Güney Kore Silahlı Kuvvetler mensuplarının ve sivil görevlilerinin yargılandığı askeri mahkemeler de bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 1988 yılında kurulmuş olup, anayasal konular, temel haklarının korunması ve siyasi partilerin kapatılması gibi hususlarda karar vermektedir. Anayasa Mahkemesi, başkan dâhil dokuz kişiden oluşmakta ve devlet başkanı, meclis ve Yargıtay Başkanı tarafından üçer üye atanmaktadır. Anayasa Mahkemesi Başkanı, Başkan tarafından meclisin onayıyla atanmaktadır. Temyiz mercii olan Yargıtay, mahkemeler tarafından verilen kararların son yargı yeridir. Yargıtay, başkan ve onüç üyeden oluşmaktadır. Yargıtay Başkanı da Anayasa Mahkemesi Başkanı gibi, Başkan tarafından meclisin onayıyla atanmaktadır. Yargıtay üyeleri ise Başkan tarafından Yargıtay Başkanının tavsiyesiyle atanmaktadır. Yargıtay Başkanının ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. (Choi vd., 2013: 114-116; Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2011: 199-201; Supreme Court of Korea, 2018).

2. GÜNEY KORE'DE KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM

2.1. Güney Kore'de Kamu Yönetimi

Üniter yapıdaki bir devlet olan Güney Kore'de, başkanlık sistemi uygulanmakta olup, yürütme organı esas olarak Başkan tarafından temsil edilmektedir. Başkan beş yıllık bir süre için ve yalnız bir defalığına seçilebilmektedir. 1948 yılında yürürlüğe giren Güney Kore Anayasası'na göre yürütme gücünü elinde bulunduran Başkan, yürütme yetkisini Devlet Konseyi adı verilen kabine

vasıtasıyla yerine getirmektedir. Başkan tarafından toplanan Devlet Konseyi, yürütme görevlerini ifa etmekte ve bütün önemli devlet politikalarını karara bağlamaktadır. Devlet Konseyinde Başkanla birlikte, Başbakan, Başbakan Yardımcısı ve Bakanlar bulunmaktadır. Başbakan, Başkanın ataması ve Meclisin onaylamasıyla göreve başlamakta ve yürütme görevinde Başkana yardımcı olmaktadır. Bakanlar ise Başbakanın tavsiyesi ile Başkan tarafından atanmakta olup bakanlıkların idaresinden sorumludurlar. Merkezi yönetimin diğer unsurları ise yasal olarak Başkana bağlı olan, ancak, işleyiş olarak bağımsız nitelikteki merkezi kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, Denetim ve Teftiş Kurulu, Milli İstihbarat Teşkilatı, Kore Telekomünikasyon Komisyonu ve Milli Güvenlik Kurulu gibi kuruluşlardır.

Güney Kore’de yerel yönetimler, üst düzey yerel yönetimler ve alt düzey yerel yönetimler olarak sınıflandırılmaktadır. Üst düzey yerel yönetimler; büyükşehir belediyeleri (Kwangyeok-si) ve illerden (Do) oluşmaktadır. Büyükşehirler arasında Özel Seul Büyükşehir Belediyesi ve Sejong Özel Özerk Kenti, iller arasında da Jeju Özel Öz-Yönetim İli özel statülüdür. Alt düzey yönetimler de belediye (şehir) (Si), kırsal ilçe (Gun) ve semt (Gu)’dir. Toplam 17 adet üst düzey yerel yönetim, 227 adet de alt düzey yerel yönetim bulunmaktadır (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2015: 225-227). Güney Kore’deki yerel yönetimlerde üst yönetici ve meclis olmak üzere iki temel organı vardır. Üst yönetici; büyükşehir belediyeleri, belediyeler, ilçeler ve semtlerde belediye başkanı, illerde de vali olmaktadır. Güney Kore Anayasası, yerel özerkliği devlet yapılanmasının temel ilkelerinden biri olarak kabul etmektedir. Güney Kore Anayasası’na göre, yerel yönetimler yerel halkın refahıyla ilgili yönetsel konularla ilgilenir, mülkleri yönetir ve yasaların ve ikincil hukuki düzenlemelerin çizdiği sınırlar çerçevesinde yerel özerkliğe ilişkin kararlar alabilir. Anayasa, aynı zamanda, her bir yerel yönetimin bir yerel meclise sahip olmasını öngörmektedir (SETA, 2016b: 67).

2.2. Güney Kore’de Kamu Yönetimi Denetimi

Güney Kore kamu yönetiminin denetimi, esas olarak, parlamento denetimi, yargı denetimi, yönetsel denetim, Yolsuzlukla Mücadele ve Sivill Haklar Komisyonu denetimi ve Denetim ve Teftiş Kurulu denetiminden (yüksek denetim) oluşmaktadır. Güney Kore parlamentosu tarafından yapılan denetim usulleri Güney Kore Anayasası’nda belirlenmiştir. Anayasa’ya göre, soru, meclis soruşturması ve

araştırması, gensoru ve suçlama müesseseleri meclisin denetim yolları olarak düzenlenmiştir. Güney Kore Anayasası'na göre, meclis veya meclis komisyonları tarafından talep edildiği takdirde, Başbakan, Devlet Konseyi üyeleri veya hükümeti temsil eden diğer görevlilerin toplantılara katılarak sorulan sorulara (question) cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Meclis soruşturması ise tüm devlet işlerine ilişkin olarak yetkili bir daimi komisyon aracılığıyla (inspection) gerçekleştirilmektir (National Assembly Act, 1988: Art. 12). Güney Kore Devlet İdaresinde Soruşturma ve Araştırma Kanunu'na göre, Güney Kore Ulusal Meclisi, üye sayısının en az dörtte birinin oyuyla meclis araştırması (investigation) yapılması amacıyla geçici veya daimi komisyon kurabilmektedir. Güney Kore Ulusal Meclisi, gensoru vasıtasıyla, Başbakanın veya Devlet Konseyi üyelerinin görevlerine son verilmesi talebinde bulunabilmektedir. Güney Kore Anayasası'na göre, gensoru talebi için, milletvekillerinin üçte birinin oyu gerekmektedir, bu talebin kabulü için meclisin çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Suçlama talebi ise meclis tarafından, Başkan, Başbakan, Devlet Konseyi üyeleri, Anayasa Mahkemesi üyeleri, hakimler, Ulusal Seçim Komisyonu üyeleri, Denetim ve Teftiş Kurulu üyeleri ve başkanı gibi üst düzey kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken Anayasa'yı veya diğer kanunları ihlal etmeleri durumunda gerçekleştirilmektedir.

Yönetmelik yargı denetiminin Güney Kore'de kurumsallaşması esas olarak, Başkan Kim yönetimi sırasında başlatılan bir reform paketi kapsamında gerçekleştirilmiştir. 1990'larda Başkan Kim Young Sam tarafından yönetmelik ve yargısal alanda birçok reform gerçekleştirilmiş olup, bunlardan biri de idare mahkemelerinin kurulmasıdır. Yönetmelik davalarının yönetmelik başvuru yolları tüketilmeden de açılabilmesi yönünde düzenleme yapılarak mahkemelere erişim kolaylaştırılmıştır. Yapılan düzenlemelerle vatandaşların yönetmelik sorunlarına yönetmelik yargı yoluyla çözüm bulma imkânları önemli ölçüde artırılmıştır. Güney Kore'de kamu yönetiminin yargısal denetimini sağlayan ilk derece mahkemesi olan idare mahkemesi 1998 yılında kurulmuştur. 1998 yılından önceki sistemde, yönetmelik davaları için ayrı bir mahkeme bulunmamaktaydı (Ginsburg, 2001: 28). İdare mahkemesi, bölge mahkemelerine eşit bir seviyede oluşturulmakla birlikte, hali hazırda sadece Seul'de idare mahkemesi bulunmaktadır. Diğer yerlerde ise ayrı bir idare mahkemesi kurulana kadar bölge mahkemeleri idare mahkemesi görevini yerine getirmektedirler (Supreme Court of Korea, 2018).

Güney Kore kamu yönetimindeki yönetsel denetim, kamu kuruluşlarının tasarruflarından etkilenen ilgili kişilerin veya kuruluşların kamu kuruluşlarına başvurmaları sonucu yapılan yönetsel denetim ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminden oluşmaktadır. Güney Kore’de kamu kuruluşlarına yapılan yönetsel başvurular, 1997 yılında çıkarılan Dilekçe Kanunu’ndaki düzenlemelere göre yapılmaktadır. Söz konusu Kanun, 1990’lı yıllarda Güney Kore’de kamu yönetiminin yönetsel denetimi amacıyla yapılan reform çalışmalarından biridir. Bu Kanun, yönetsel bir işlemin kendi haklarını ihlal ettiğini veya vatandaşlara külfet getirdiğini iddia eden herhangi bir şahsın dilekçe sunmasına izin vererek yönetim hukuku sistemini desteklemektedir. Bu başvurular, yalnızca, yasadışı eylemler için değil, aynı zamanda makul olmayan eylemler için de yapılabilmektedir (Ginsburg, 2001: 31). Güney Kore’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Güney Kore’de, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde yönetsel açıdan denetim uygulamakta, yerel yönetimlerin belirli kararlarını veto edebilmekte veya mahkemeye götürebilmekte, mali açıdan da kontrol sağlamaktadır (Choi vd., 2013: 61-62). Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki söz konusu ilişkide yönetim kültürünün de etkisi bulunmaktadır. Güney Kore’nin yüzyıllar boyunca güçlü bir merkezi yönetime sahip olan üniter bir devlet olması, yerel yönetimler açısından olumsuz bir kültürel etki yapmaktadır (Cho vd., 2010: 395). 1980’lerin sonlarından itibaren demokratikleşme çabalarının artması sonucu desantralizasyon amaçlı düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi azaltılmaktadır (Rho ve Lee, 2010: 349).

İç denetim, Güney Kore kamu yönetiminde merkezi yönetim kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve kamu işletmelerinin iç denetim birimleri tarafından, bu kuruluşların işlemlerinin ve personelinin teftiş, inceleme, kontrol ve analize tabi tutulması ve bunların sonuçlarının değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir (Act on Public Sector Audits, 2010: Art. 2). Güney Kore kamu yönetiminde iç denetim Kamu Sektörü Denetimi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile iç denetim birimlerinin kurulması, iç denetimin bağımsızlığının sağlanması, iç denetçilerin profesyonelliklerinin güçlendirilmesi, standardize edilmiş ve şeffaf bir denetim süreci oluşturulması ve yüksek denetim kuruluşu ile iç denetim birimleri arasında işbirliği sağlanması amaçlanmıştır (Yang, 2011: 3). Güney Kore kamu yönetiminde iç denetim türleri; bütüncül denetim, spesifik denetim, mali denetim, performans denetimi ve kamu hizmeti denetimidir (Enforcement Decree of the Act on Public Sector Audits, 2015: Art. 10).

Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Haklar Komisyonu, Güney Kore kamu yönetimi denetimindeki özgün yapısıyla öne çıkmaktadır. Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Haklar Komisyonu, 29 Şubat 2008 tarihinde, Kore Ombudsmanının, Kore Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonunun ve Kore Merkezi Yönetim Başvuru Komisyonunun birleşmesiyle oluşturulmuştur. Bu üç kurumun birleştirilmesi ile birlikte, vatandaşların, kamusal şikâyetlerini ele almak, yönetsel itirazlarını çözmek ve yolsuzlukla mücadele etmek için tek bir kuruluş tarafından, tek elden, daha hızlı ve daha kolay bir şekilde hizmet sunulması amaçlanmıştır. Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Haklar Komisyonu, halka daha uygun ve verimli kamu hizmetinin sunulması ve şikâyetlerin olabildiğince hızlı bir şekilde çözülmesi için yasal çerçevenin oluşturulmasını ve sivil haklara ve hukukun üstünlüğüne saygının kurumsallaştırılmasını hedeflemektedir (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2018). Söz konusu komisyon, esas olarak üç temel görevi yerine getirmektedir. Bunlar; kamusal şikâyetleri ele almak ve çözümlenmek, kamu sektöründeki yolsuzlukların önlenmesi amacıyla caydırıcı bir işlev ortaya koyarak temiz bir toplum oluşturulmasına katkı sağlamak, yönetsel başvuru sistemi vasıtasıyla, yasalara aykırı ve haksız yönetsel tasarruflardan halkın korunmasını sağlayarak sivil hakları korumak olarak sıralanabilir (Quah, 2010: 39).

3. GÜNEY KORE'DE YÜKSEK DENETİM

Yüksek denetim, kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve birçok ülkede yargısal yetkilerle de donatılmış bulunan bağımsız kuruluşlarca parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır. Yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim, uluslararası literatürde geleneksel olarak "yüksek denetim" veya "devlet denetimi" olarak adlandırılmaktadır (Köse, 2007: 17). Ancak, günümüzde, yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim için genel olarak "yüksek denetim" (supreme audit) tabiri kullanılmaktadır. Yüksek denetim, kamu gelirlerinin elde edilmesi, kamu harcamalarının yapılması ve kamu mallarının korunmasıyla görevli olanların hesap ve işlemlerinin bağımsız bir organ tarafından yasalara uygunluğunun ve mali yönetim performansının önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunun incelenmesi ile mevcut ya da muhtemel aksaklıkların giderilmesi ve sorumluların sorumluluklarının tespiti için parlamento ya da yargıya rapor hazırlama sürecidir (Sayıştay Başkanlığı, 2000: 71). Dolayısıyla yüksek denetim, kamu gelir ve giderlerinin denetiminin genellikle parlamento adına ve bağımsız

bir şekilde gerçekleştirildiği denetim türüdür. Yüksek denetim faaliyetini yürüten kuruluşlar yüksek denetim kuruluşu (supreme audit institution) veya sayıştay olarak nitelendirilmektedirler.

Yüksek denetim, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında bağımsız olan bir denetim biçimi olarak tanımlanabilir. Yüksek denetim, dış denetimle benzer özelliklere sahip olmakla birlikte, yüksek denetim kuruluşlarının parlamentolarla ilişkisi sebebiyle ayrı bir sınıflandırma içinde ele alınmaktadır (Mutluer vd., 2015: 106). Yüksek denetim, yasama, yürütme ve yargı erklerinin dışında, kendine özgü bir devlet fonksiyonu olarak da tanımlanabilmektedir (Tugay, 1973: 222). Yüksek denetimin varlık nedenleri olarak, demokratik nedenler, parlamentonun etkinliği, bütçenin denetim gerekliliği gibi sebepler sayılabilir. Mutlak iktidarların sınırlandırılması ihtiyacı ve bunun ardından parlamentoların ortaya çıkışıyla, çağdaş bütçe sistemlerinin ve yüksek denetimin varlığı arasında yakın bir ilişki vardır. Yüksek denetim kuruluşları, yapmış oldukları denetimin sonuçlarını kamuoyuna sunarak iktidarların denetimini sağlamakta ve böylece demokrasinin gelişiminde önemli bir rol oynamaktadırlar. Yüksek denetim kuruluşları, bütçenin denetimi aracılığıyla da kamu yönetiminin verimliliğini, hesap verebilirliğini ve kamu mali yönetiminin iyi işlenmesini sağlamaktadır (Sayın, 1998: 9-17).

Güney Kore'de yüksek denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu, Kore Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ardından yürürlüğe giren 1948 Anayasası hükümlerine göre, öncelikle Denetim Kurulu adıyla kurulmuş olup, sonrasında Denetim ve Teftiş Kurulu adını almıştır. Böylece, denetim yetkisi yanında teftiş yetkisi de bulunan ve Başkana bağlı olarak görev yapan bir kurum oluşturulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulu, merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, kamu işletmeleri ve diğer kuruluşların denetimi yanında kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinin teftişini de gerçekleştirmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulunun denetim yetkisi yanında teftiş yetkisi de bulunması, ayrıca Başkana bağlı olarak çalışması Denetim ve Teftiş Kurulunu diğer yüksek denetim kurumlarından ayırmaktadır.

Denetim ve Teftiş Kurulu, Güney Kore Anayasası'nda yer alan anayasal bir kuruluştur. Anayasa'ya göre, Denetim ve Teftiş Kurulu, devletin gelir, gider ve hesaplarını denetlemek ve kamu görevlilerini teftiş etmek üzere devlet başkanına bağlı olarak kurulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulu, aynı zamanda Başkana ve Ulusal Meclise rapor da sunmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, kurul şeklinde

çalışmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu başkan ve üyeleri Başkan tarafından atanmaktadır. Ancak, Denetim ve Teftiş Kurulu başkanı, Ulusal Meclisin onayıyla atanabilmektedir (Constitution of the Republic of Korea, 1948: Art. 97-100). Söz konusu atamadaki Ulusal Meclis onayı, Denetim ve Teftiş Kurulunun bağımsızlığı gözetilerek getirilmiştir.

3.1. Yüksek Denetimin Tarihi Gelişimi

Güney Kore’de denetim ve teftiş sistemi 1300 yıllık bir geçmişe sahiptir. Güney Kore Denetim ve Teftiş Kurulu, esas olarak, Shilla Krallığı’nda (M.Ö. 57-M.S. 935) 659 yılında kurulan Sajongbu adlı kuruluşa dayanmaktadır. Bu kurum daha sonra Koryo (918-1319) ve Joseon (1392-1910) Hanedanlıklarında Sahonbu adıyla devam etmiştir. Söz konusu denetim kuruluşlarının ana işlevi, kamu görevlilerinin yaptıkları hataları ortaya çıkarmaktır. 1509 yılında Joseon Hanedanlığı’nda Kral Joongjong zamanında kurulan Gizli Kraliyet Müfettişliği de denetim ve teftiş sisteminin devamı niteliğindedir. Gizli Kraliyet Müfettişleri, idari tasarrufları ve olası yolsuzlukları soruşturmakla görevlendirilmekteydiler. Gizli Kraliyet Müfettişleri, kimliklerinin ortaya çıkmaması için görevlerini sıradan insan görüntüsüyle yerine getirmekteydiler. Müfettişler, yetkilerini belli eden ve ihtiyaç olduğunda kullanabilecekleri temsili at resimlerinin bulunduğu Mapea adı verilen madalyonlar taşımaktaydılar (Board of Audit and Inspection, 2014: 8).

Kore Cumhuriyeti’nin kuruluşunun ardından yürürlüğe giren 1948 Anayasası’nın hükümleri uyarınca, kamu kuruluşlarının denetimini yapmak üzere Denetim Kurulu oluşturulmuştur. Kamu görevlilerini teftiş etmek için de 1948 tarihli Devlet Teşkilat Kanunu uyarınca devlet başkanına bağlı olarak Teftiş Komisyonu oluşturulmuştur. 1955-1960 yılları arasında ise söz konusu komisyonun adı Gözetim ve Kontrol Komisyonu olarak değiştirilmiştir (Board of Audit and Inspection, 2014: 9). 1955 yılında alınan kararla söz konusu komisyonun teftiş yetkisinin sadece düşük derecedeki kamu görevlilerini kapsamaması kararlaştırılmıştır. Ancak, 1960 yılında yapılan değişiklikle komisyonun teftiş yetkisinin yüksek derecedeki kamu görevlilerini de kapsamasına karar verilmiştir (Jung, 2014: 114). 1961 tarihli Teftiş Komisyonu Kanunu sonrasında ise komisyon eski adı olan Teftiş Komisyonu olarak başbakanına bağlı şekilde çalışmaya başlamıştır. Denetim Kurulu tarafından yapılan denetimler ve Teftiş Komisyonu tarafından yapılan teftişler birçok durumda çok yakından ilişkili olduğundan ikisi arasında açıkça bir ayırım yapılamamaktaydı.

Bu sebeple, Anayasa'da 1962 yılında yapılan değişikliklerin ardından 1963 yılında çıkarılan Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu uyarınca söz konusu kurumlar birleştirilerek 20 Mart 1963'te Denetim ve Teftiş Kurulu oluşturulmuştur (Board of Audit and Inspection, 2014: 9). 1993 yılında Denetim ve Teftiş Kurulunun tavsiye birimi olarak Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, ardından da 1999 yılında Kamu Sektörü Denetim Standartları oluşturulmuştur. Denetim konusunda çalışmalar yapmak üzere 2005 yılında Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü kurulmuştur. 2013 yılında ise kamu sektörü denetim sisteminin çerçevesini çizen Kamu Sektörü Denetimi Kanunu çıkarılmıştır (Board of Audit and Inspection, 2018a.)

3.2. Anayasal Sistemde Yüksek Denetim

Denetim ve Teftiş Kurulu, anayasal bir kuruluş olup, Kore Cumhuriyeti'nin kuruluşu sonrası yürürlüğe giren 1948 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Denetim ve Teftiş Kurulu, 1948 Anayasası'nın yürütme bölümünde Başkan ve Devlet Konseyi (Başbakan ve Bakanlar) ile birlikte düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre, Denetim ve Teftiş Kurulu, devletin gelir, gider ve hesaplarını, kamu kuruluşlarının ve kamu görevlilerinin iş performansını denetlemek ve teftiş etmek üzere Başkana bağlı olarak oluşturulmuştur. Kurul, her yıl, gelir ve gider hesaplarının kapanışını da incelemekte ve sonuçları Başkana ve Ulusal Meclise raporlamaktadır. Anayasa, Denetim ve Teftiş Kurulunun kurul şeklinde yapılandırılmasını öngörmüş ve kurulun yapısını, kurul başkanının ve üyelerin atanmalarını ve görev sürelerini düzenlemiştir. Kurul üyeleri, başkan dâhil, en az beş, en çok on bir kişiden oluşmaktadır. Kurulun başkanı, devlet başkanı tarafından ulusal meclisin onayıyla dört yıl görev yapmak üzere atanmakta ve iki dönem görev yapabilmektedir. Kurul üyeleri de, kurul başkanının tavsiyesi ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Üyeler de başkan gibi dört yıllığına ve en fazla iki defa atanabilmektedirler.

Kurulun görevleri, konumu ve yapısının genel çerçevesinin Güney Kore Anayasası'nda düzenlenmesi sonucunda, konumu, yetki ve görevleri ile yüksek denetim kurumu olma özelliği güvence altına alınmakta, kanuni düzenlemelerle bu özelliklerinin değiştirilmesinin önüne geçilmesi sağlanmaktadır. Güçler ayrılığı prensibi temelinde şekillenen Anayasa'da, Başkan, hükümetin başı olmaktan daha çok devletin başı olarak görüldüğünden Denetim ve Teftiş Kurulu'nun da Başkana bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Kurulda kolektif şekilde işleyen karar alma süreci sonucu, tazmin kararı gibi yargı benzeri kararlar verilmek

suretiyle, adalet ilkesine verimlilik ve yerindelik gibi ilkelerden daha çok vurgu yapıldığı görülmektedir. Söz konusu kurulun yapısı bağımsız şekilde bir işleyişin oluşmasını da sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 1996: 8).

Denetim ve Teftiş Kurulu, Başkana bağlı olması yönüyle, genellikle parlamentoya bağlı olarak görev yapan veya bağımsız bir statüde bulunan yüksek denetim kurumlarından farklılık arz etmektedir (Jung, 1999: 10). Kurul bu yapısından dolayı bağımsız bir şekilde denetim ve teftiş gerçekleştiremeyeceği şeklinde eleştirilmektedir (Kim, 2001: 11). Kurul, Başkana bağlı olarak çalışmakla birlikte, kurul başkanının atama süreci Başkana bağlı olarak çalışan diğer kuruluşlardan farklıdır. Ulusal politikaları belirleyip uygulayan kuruluşlardan olan ve Başkana bağlı olarak çalışan Milli İstihbarat Teşkilatı ve Kore Telekomünikasyon Komisyonu gibi kuruluşların başkanları, doğrudan devlet başkanı tarafından atanmasına rağmen Denetim ve Teftiş Kurulunun başkanının ataması meclisin onayına bağlıdır. Kurul yalnızca yürütme erkinin başına karşı sorumlu ise de denetim ve teftişler sonucunda elde edilen bulgular Başkana sunulduğu gibi Ulusal Meclise de rapor olarak sunulmaktadır (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2011: 195-196). Kurul başkanının atama süreci, meclisin onay şartı sonucu Yargıtay Başkanı ve Başbakanın atama süreciyle aynı tutulmuştur. Anayasa'da, Denetim ve Teftiş Kurulu başkanının süresinin dört yılla ve iki dönemle sınırlandırılması da bağımsızlığına katkı sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 1996: 8).

Denetim ve Teftiş Kurulunun Başkana bağlı olarak görev yapmasının bağımsızlık ilkesini olumsuz etkilemesinin telafisi adına hem Anayasa'da hem de yasalarda belirli düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Anayasa'da, kurula ilişkin hükümlerin ilgili kanunda düzenleneceği belirtilmiş olup, Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'nda da bağımsızlığa vurgu yapılmıştır. Buna göre, kurul başkanının ve üyelerinin atanmaları ve görevden ayrılmalarına ilişkin usullerle görev sürelerine ve kurul bütçesine ilişkin işlemlerde bağımsızlığa azami ölçüde uyulması hüküm altına alınmıştır. Anayasa'ya göre, Denetim ve Teftiş Kurulu başkanı ve üyelerinin suçlanması da üst düzey görevlilerde olduğu gibi meclis tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurul üyeleri ve başkanı, görevlerini yerine getirirken Anayasa'yı veya diğer kanunları ihlal ederlerse, bunların suçlanmalarına ilişkin önerge; Başbakan, Bakanlar, yüksek yargı üyeleri gibi üst düzey kamu görevlilerinde olduğu gibi, milletvekillerinin üçte birinin oyu ile verilmekte ve söz konusu önergenin kabulü için milletvekillerinin salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Suçlama önergesi mecliste kabul edildiği takdirde, önerge,

karar vermek üzere Anayasa Mahkemesine gönderilmektedir. Suçlama önergesi sonucunda Denetim ve Teftiş Kurulu üyeleri ve başkanı hakkında sadece kamu görevinden uzaklaştırma kararı verilebilmekle birlikte, suçlanan kişiler hukuki ve cezai sorumluluktan muaf değillerdir.

Denetim ve Teftiş Kurulu, Başkana bağlı olarak çalışmakla birlikte, Ulusal Meclise, Başbakanı, Bakanlara ve kamu kuruluşlarına karşı bağımsızlığı bulunmaktadır. Kurul başkanı ve üyelerinin dörder yıllığına ikişer defa atanarak Devlet Başkanı'ndan daha uzun süre görev yapabilmeleri ve Kurul başkanının Devlet Başkanı tarafından Ulusal Meclisin onayıyla atanabilmesi gibi hususlarla bağımsızlık ilkesine yönelik sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır. Tüm bunlara rağmen, Denetim ve Teftiş Kurulunun konumu bağımsızlık açısından eleştirilmekte ve yürütme organından bağımsız olacak şekilde Ulusal Meclisle ilişkilendirmesi gerektiği yönünde çağrılar bulunmaktadır. Ancak, bunun uygulanması için anayasa değişikliği gerekmektedir (Jung, 2014: 113-115).

3.3. Teşkilat Yapısı

Denetim ve Teftiş Kurulu, yargı yetkisine sahip olmayan kurul türündeki yüksek denetim kurumlarından biridir. Denetim ve Teftiş Kurulunun teşkilat yapısında; başkanlık, kurul, genel sekreterlik, Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi ve Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü bulunmaktadır. Kurul başkanı, Başkan tarafından Ulusal Meclisin onayıyla atanmaktadır. Kurul başkanı, kurulu temsil etmekte olup, kurulda çalışan kamu görevlilerinin yönetimi ve gözetimiyle sorumludur. Başkan, kurula başkanlık yapmakta, atamasının yapılmasını istediği ve belirli şartların oluşması durumunda da görevden alınmasını istediği kurul üyelerini devlet başkanına önermektedir. Başkan, kurul toplantılarında belirleyici olmakta, görüşülmesini istediği konuları kurul gündemine almaktadır. Başkanın herhangi bir nedenle görevini yerine getiremediği durumlarda, en uzun süre görev yapmış komisyon üyesi başkanlığa vekâlet etmektedir. Ancak görev süreleri birbirine eşit iki veya daha fazla komisyon üyesi varsa, en yaşlı olanı başkanlığa vekâlet etmektedir. Başkana tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurul bünyesinde danışma birimleri kurulabilmektedir. Söz konusu danışma birimlerinin yapı ve işleyişleri Kurulun iç düzenlemeleriyle belirlenmektedir. Kurul başkanının Güney Kore kamu yönetiminde üst düzey bir konumu bulunmakta olup, maaşı, Başkanlık Kararnamesiyle, Başbakan ve Devlet Konseyi üyeleri maaşı kapsamında

belirlenmektedir. Başkanın yaş sınırı da farklı bir şekilde düzenlenmiş olup, 70 yaşına kadar görev yapması imkânı getirilmiştir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 22). Kurul başkanlarının kurum dışından atandığı ve çoğunlukla hukuk adamlarından oluştuğu görülmektedir (Kim, 2013: 12).

Denetim ve Teftiş Kurulu, kurul şeklinde yapılandırılmıştır. Kurul, Denetim ve Teftiş Kurulunun en yüksek karar organıdır (Song, 2003: 3). Kurul, başkan dâhil yedi kişiden oluşmaktadır. Kurul toplantılarına Kurul başkanı başkanlık etmekte ve Kurulda oy çokluğu ile karar alınmaktadır. Kurul üyeleri, görevleriyle ilgili kanuni güvenceye sahiptirler. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'na göre, kurul üyeleri, sadece suçlama mekanizmasına (impeachment) ilişkin karar alındığı veya hapis cezasına çarptırıldıkları durumlarda ve görevlerini yerine getiremeyecek düzeydeki uzun süreli zihinsel veya fiziksel rahatsızlıklarda görevlerinden alınmaktadırlar. Görevden alma işlemi, buna ilişkin kurul kararı sonrasında Kurul başkanının arzı üzerine devlet başkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurul üyelerinin ikinci görev ve gelir getirici iş yapma yasakları bulunmaktadır. Kurul üyeleri, görevleri esnasında, milletvekilliği veya yerel meclis üyeliği yapamamakta, kamu kuruluşlarında görev alamamakta, Kurulun denetim ve teftişine tabi kuruluşlarda çalışan veya yönetici olarak görev yapamamakta ve ücret karşılığı her hangi bir kuruluşta çalışmamaktadırlar. Kurul üyelerinin siyasi faaliyet yasağı kapsamında siyasi partilerle bağlantı kurmaları ve siyasi faaliyetlere katılmaları yasaktır.

Kurulun aşağıdaki konularda karar alma yetkisi bulunmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2006: 13):

- Denetim ve teftiş politikaları ile başlıca denetim ve teftiş planları,
- Devletin gelir ve giderlerinin kesin hesaplarının doğrulanması,
- Denetim ve teftiş sonuçlarının tanzimi,
- Yeniden inceleme başvuruları,
- Kesin hesapların incelenmesine ilişkin yıllık rapor,
- İnceleme talepleri,
- Muhasebe, denetim ve teftişe ilişkin kanunların yürürlüğe konulması, revize edilmesi, kaldırılması, yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin görüş verme,
- Denetim ve Teftiş Kuruluna ilişkin düzenlemelerin yürürlüğe konulması, revize edilmesi ve kaldırılması,

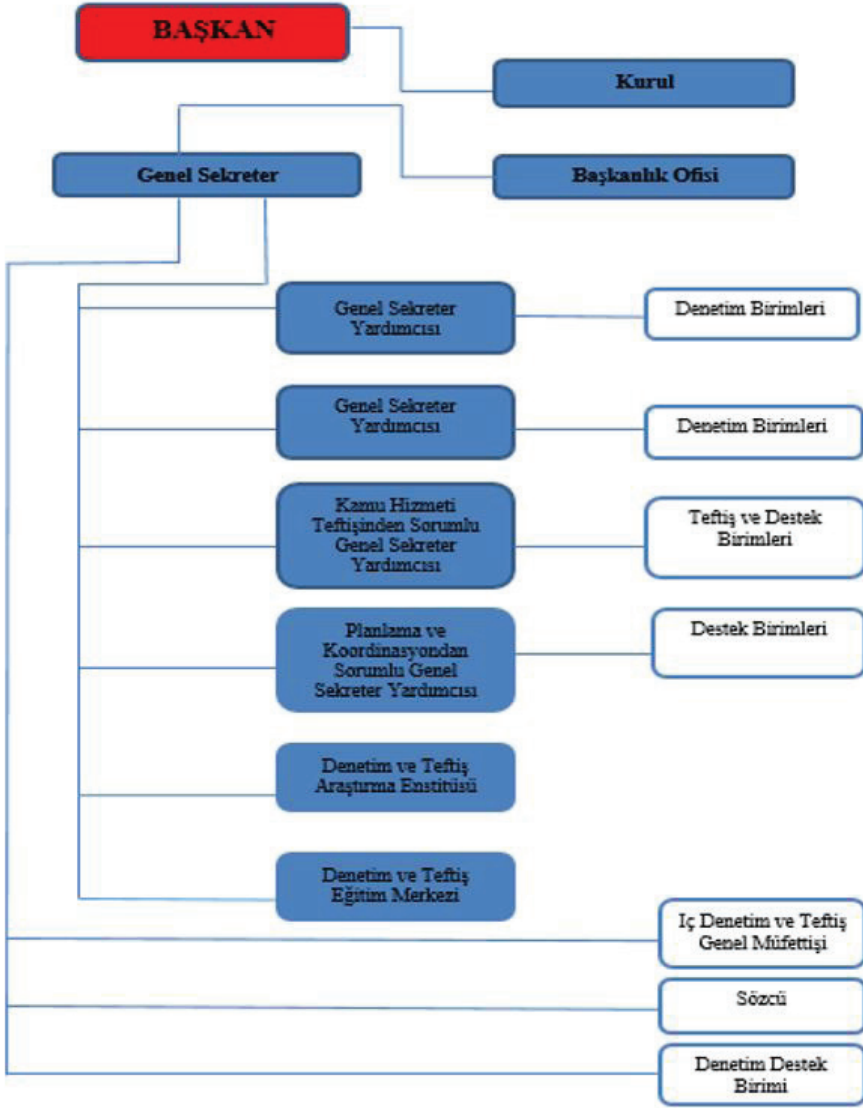
- Denetim ve Teftiş Kurulunun bütçe talepleri ve kesin hesabı,
- Denetim ve teftiş muafiyeti,
- Denetim ve teftişe ilişkin yetkilendirme ve vekâleten denetim ve teftiş yetkisi verilmesi,
- Başkan tarafından sevk edilen diğer hususlar.

Kurulun iç işleyişi genel sekreterlik tarafından yürütülmektedir. Genel sekreter, kurul başkanının emri ve gözetimiyle, denetim ve teftiş faaliyetleri, yeniden inceleme başvurularına ilişkin işlemler, inceleme talepleri ve kurulun yönetsel işlerinden sorumludur. Genel sekreterin altında ise genel sekreter yardımcıları görev yapmaktadırlar. Genel sekreter yardımcıları, denetim ve teftiş faaliyetlerini planlamakta ve koordine etmekte, denetim ve teftiş çalışmalarının gözetimini yürütmekte, denetim ve teftiş sonuçlarını gözden geçirmekte ve acil durumlardaki planlamayı yürütmektedir (Board of Audit and Inspection, 2006: 14). Genel sekreterliğin genel işleyişi kanunda düzenlenmiştir. Buna göre, genel sekreterliğin yönetsel işleyişi genel sekreter tarafından sağlanmakta ve kaza benzeri sebeplerle genel sekreterin görevini yapamadığı durumlarda genel sekreter yardımcısı genel sekreterliğe vekâlet etmektedir. Genel sekreterlik bünyesinde ofisler ve bürolar bulunmakta olup, genel sekreterliğe yardımcı organlar da kurulabilmektedir. Yardımcı organlar; planlama politikaları oluşturma, plan geliştirme ve araştırma, inceleme, değerlendirme ve halkla ilişkiler faaliyeti yürütme amacıyla başkana, genel sekretere ve genel sekreterlik bünyesindeki ofis ve büroların amirlerine bağlı olarak kurulabilmektedir. Genel Sekreterlikteki personel sayısı, bütçe limitleri dâhilinde ve başkanın onayı sonrasında Kurulun iç düzenlemeleri ile belirlenmektedir.

Denetim ve Teftiş Kurulu çalışanları ile kurulun denetim ve teftişine tabi olan ve denetim ve muhasebe işleriyle iştigal eden kuruluşların çalışanlarına eğitim vermek üzere Kurula bağlı olarak Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi oluşturulmuştur. Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezinde yönetici ile birlikte gerekli sayıda personel bulunmaktadır. Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi yöneticisi, Kurul bünyesindeki üst düzey yöneticiler arasından atanmaktadır. Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi, 1995 yılında kurulmuş olup, hem Kurul çalışanlarına hem de merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu işletmelerinin denetim elemanlarına ve muhasebe çalışanlarına eğitim vermek üzere yapılandırılmıştır. Kuruluşundan itibaren Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezinde on binlerce çalışan eğitim almıştır (Board of Audit and Inspection, 2014: 26).

Kurulun denetim ve teftişine tabi kuruluşların temel politika, proje ve işlemlerinin verimlilik analizleri ve performans değerlemelerine ilişkin olarak denetim ve teftiş metot ve sistemlerinin araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin yürütülmesi için Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü oluşturulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu gereğince, Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, denetim ve teftiş sistemleri ve metotlarıyla ilgili inceleme ve araştırmaları da içerecek şekilde denetim ve teftiş altyapısının kurulmasında destek sağlayabilmektedir. Enstitüde yönetici ile birlikte gerekli sayıda personel bulunmaktadır. Enstitü yöneticisi, Kurul bünyesindeki üst düzey yöneticiler arasından atanmaktadır. 2005 yılında kurulan Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, ileri düzey denetim ve teftiş sistem ve metotlarına ilişkin AR-GE faaliyetleri gerçekleştirmek suretiyle Kurul ve kamu yönetimi iç denetim birimleri için iyi uygulama örnekleri ortaya koymakta, böylece Güney Kore kamu yönetimi denetimine katkı sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 2014: 26).

Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, aynı zamanda, yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin olarak gerçekleştirdiği risk değerlendirme analizleri sonucunda riskli alanların tespitini yaparak da denetime katkı sağlamaktadır. Kurul, söz konusu analizler sonucunda yolsuzluklarla ilgili bilgi toplamakta ve kurumları düzenli olarak izlemektedir (Office of the Auditor General of Thailand, 2015: 20). Enstitü, kamu yönetiminde hesap verebilirliğe ve performansın artırılmasına katkı sağlamanın yanında Kurul faaliyetlerinin kapsamının genişletilmesi ve genel kalitesinin artırılması amacıyla da uygulamalı araştırmalar ve teknik analizler gerçekleştirmektedir. Enstitü, 2010 yılında yürürlüğe giren Kamu Sektörü İç Denetim Yasası uyarınca kurulan iç denetimin kurumsallaşması için de önemli bir destek sağlamaktadır. Girdi odaklı kamu yönetiminden performans odaklı veya sonuç odaklı kamu yönetimine geçiş, küresel bir lider ülke olma yolundaki Güney Kore'nin en önemli iddialarından biridir. Bu amaca ulaşmada denetimin hayati öneminin farkında olan Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, kamu sektöründeki etkinliği ve hesap verebilirliği geliştirmek için kendi rol ve sorumluluklarını yerine getirmeye çabalamakta ve ulusal ve uluslararası çapta birçok kişi ve kuruluşla işbirliği yapmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2018b).



Şekil 1: Denetim ve Teftiş Kurulunun Teşkilat Yapısı (Board of Audit and Inspection, 2018c).

3.4. Denetim Türleri

Yüksek denetim kurumlarının esas görevi, devlet bütçesinin uygulamasını denetlemek ve bu denetim sonuçlarını parlamentoya bildirmektir (Köksal, 1973: 19). Bu açıdan denetim görevi, yüksek denetim kurumlarının diğer görevlerinin de temelini oluşturmaktadır. Denetim, Güney Kore Denetim ve Teftiş Kurulunun da en temel görevi olup, gerçekleştirilen denetim türleri; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve özel denetimdir. Mali denetimde, denetlenen kuruluşun mali durumunun değerlendirilmesi yapılarak mali açıdan iyileştirmeler için tavsiyelerde bulunmaktadır. Uygunluk denetimi, bütçe sürecinin uygun ve yasal bir şekilde ilerlemesini ve denetlenen kuruluşun görev ve sorumluluklarını uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Performans denetimi, önemli politika, proje, sistem ve yönetim konularında iyileştirmeler yapılması ve optimum bir sonuç elde etmek için gerekli desteği sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Özel denetim ise önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili vatandaşların ve meclisin denetim talebi üzerine gerçekleştirilen bir denetimdir. Denetim ve Teftiş Kurulunda yapılan denetim türleri arasında, vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve meclisin denetim sürecine dahil edildiği özel denetim türünün öne çıktığı görülmektedir (Board of Audit and Inspection, 2009: 14).

Mali denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından, mali kaynakların doğru ve etkili bir şekilde kullanımının sağlanması ile kamuoyuna ve Ulusal Meclise faydalı bilgiler ve analizler sunulması amacıyla düzenli bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Mali denetimde, denetlenen kuruluşun mali durumunun işleyişinin ve yönetiminin analizi ve değerlendirilmesi ile mali açıdan iyileştirmeler için tavsiyelerde bulunmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2009: 14).

Uygunluk denetimi, denetlenen kuruluşun görev ve sorumluluklarını uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için bütçe yönetimi, örgütsel yapı ve insan kaynaklarının etraflı bir şekilde analizi ve değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen uygunluk denetiminde, bütçe sürecinin uygun ve yasal bir şekilde ilerlemesini sağlamak başlıca amaçlardandır. Söz konusu denetim, tüm yönetim faaliyetlerini kapsamakta, böylece, kuruluşun şeffaflığını ve verimliliğini arttırmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2009: 14).

Kamu yönetimindeki reformlar sonucunda girdiler yerine çıktılara yönelik bilgi ihtiyacı öne çıkmıştır. Bu durum, geleneksel düzenlilik denetiminden

performans denetimine doğru bir geçiş sağlamaktadır (Kim, 2007: 163). Performans denetimi, önemli politika, proje, sistem ve yönetim konularında iyileştirmeler yapılması için sistematik bir şekilde teşhis ve analizlerde bulunmak suretiyle kapsamlı ve temel öneriler getirmek amacıyla yapılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen performans denetimi, söz konusu hususlarla ilgili optimum bir sonuç elde etmek için gerekli desteği sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 2009: 14). Güney Kore’de 1980’lerin başından bu yana kamu harcamalarını kontrol etme yanında kamu performansını da iyileştirme çabası bulunması sonucunda, Kurulda performans denetiminin geliştirilmesine önem verilmiştir (Kim, 2013: 10). Kurul tarafından gerçekleştirilen denetimlerin çoğunluğunu performans denetimleri oluşturmaktadır (Kim, 2007: 166).

Özel denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen denetim türleri arasında en çok dikkat çeken ve söz konusu kurum açısından da ayırt edici özelliği olan denetim türüdür. Söz konusu denetimi önemli kılan husus, bu denetimin vatandaşların ve Ulusal Meclisin denetim talebi üzerine yapılan bir denetim olmasıdır. Özel denetimde, önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili denetim yapılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen özel denetim, önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili vatandaşların ve Ulusal Meclisin denetim talebi üzerine yapılan bir denetimdir. Bu denetim, zamanlama açısından esnek veya süreli bir şekilde yapılabilmektedir (Board of Audit and Inspection, 2009:14). Özel denetimin en dikkat çekici özelliği denetime katılıma imkân sağlanmasıdır.

3.5. Denetim Kapsamı

Denetim ve Teftiş Kurulunun geniş bir denetim kapsamının olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları ve kamu işletmeleri yanında kamu kaynağı kullanan diğer kuruluşların da Kurulun denetim kapsamında olduğu görülmektedir. Kurul denetiminin, mallar, kıymetli evraklar ve haklar benzeri varlıklarla ilgili gelir, gider, kazanç, işletme ve elden çıkarma gibi tasarrufları kapsadığı görülmektedir. Kurul tarafından denetlenen kuruluşlar, mutata olarak denetlenen kuruluşlar ile isteğe bağlı olarak denetlenen kuruluşlardan oluşmaktadır. Mutata olarak denetlenen kuruluşlar merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları ve Kore Bankası gibi kuruluşlardan oluşmaktadır. İsteğe bağlı olarak denetlenen kuruluşlar ise mutata denetime tabi kuruluşlardan doğrudan veya dolaylı olarak hibe veya finansal yardım alan kuruluşlardır (Kim, 2013: 10-11).

Denetim ve Teftiş Kurulunun mutlak olarak denetlediği hesaplar şu şekilde sınıflandırılabilir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 22):

- Merkezi yönetim kuruluşlarının hesapları,
- Yerel yönetim kuruluşlarının hesapları,
- Kore Bankasının ve öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin hesapları,
- Diğer kanunlardaki hükümler dolayısıyla Denetim ve Teftiş Kurulu denetimine tabi olan kuruluşların hesapları.

Denetim ve Teftiş Kurulunun mutlak olarak denetlediği hesaplar yanında, gerekli gördüğü durumlarda veya başbakanın isteği üzerine denetlediği hesaplar da bulunmaktadır. Söz konusu hesaplar şu şekildedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 23):

- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarına ait olup da başkaları tarafından işletilen nakit, mal ve kıymetli evraka ilişkin alacak ve ödemeler,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının doğrudan veya dolaylı olarak sübvansiyon, bağış, hibe ve destekte bulunduğu veya borçlara ilişkin olarak mali yardımda bulunduğu kişilere ait hesaplar,
- Yukarıdaki maddede söz konusu edilen kişilerin sübvansiyon, bağış, hibe ve destekte bulunduğu kişiliklere ait hesaplar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının öz sermayesinin bir kısmına katıldığı kişilere ait hesaplar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının öz sermayesinin bir kısmına katıldığı kişilere, Kore Bankasının veya öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin yatırımlarının bulunduğu kişilere ait hesaplar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının borçlarına kefil olduğu kişilere ait hesaplar,
- Medeni Kanun ve Ticaret Kanunu haricindeki kanunlar gereğince kurulan ve yöneticilerinin ve temsilcilerinin tamamı veya bir kısmı merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları tarafından atandığı veya atamalarının onaylandığı kuruluşların hesapları,

- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının, Kore Bankasının, öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin, diğer kanunlardaki hükümler dolayısıyla Denetim ve Teftiş Kurulu denetimine tabi olan kuruluşların ve yukarıdaki maddelerde söz konusu edilen diğer kişilerin sözleşme imzaladığı kişilerin hesapları,
- Ulusal Finans Kanunu'nun ilgili hükmü doğrultusundaki bir fonu yöneten kişilere ait hesaplar,
- Ulusal Finans Kanunu'nun ilgili hükmü doğrultusundaki bir fonu yöneten kişilerin destekte bulunduğu kuruluşların hesapları.

Denetim ve Teftiş Kurulunun denetimine tabi yaklaşık 64.700 birim bulunmaktadır. Bu birimlerin 34.000 adeti mutata denetime tabi olup, geriye kalan 30.700 adeti de gerekli görülen durumlarda veya başbakanın isteğiyle denetlenmektedir. Ayrıca, kamu fonlarından para kullanan özel sektör kuruluşları da Kurul tarafından denetlenebilmektedir. Kurul, aynı zamanda, kamu yardımı alan dernekleri ve siyasi partileri de denetleyebilmektedir (Kim, 2013: 11). Kurul, kamusal faaliyetlerin ve kamu görevlilerinin iyileştirilmesi için parasal faaliyetler dışındaki konuları da inceleyebilmektedir (Song, 2003: 3). Kurulda 800 denetçi bulunmakta olup, mevcut denetçi sayısı ile birimlerin tamamını denetlemek mümkün olmadığından denetimler birimlerin önem dereceleri göz önüne alınarak dönüşümlü olarak gerçekleştirilmektedir. Ulusal Meclis, Anayasa Mahkemesi dâhil olmak üzere mahkemeler ve bağımsızlıkları anayasal olarak güvenceye alınmış olan diğer bağımsız kuruluşlar Kurulun denetimine tabidirler. Ancak, yasama, yürütme ve yargı organlarının güçler ayrılığı ilkesi gereğince bu kuruluşlar üzerinde Kurulun teftiş yetkisi bulunmamaktadır. Özel şirketler, esas olarak Kurulun denetimine tabi olmamakla birlikte, özel bir şirketin, merkezi yönetim kuruluşu, yerel yönetim kuruluşu veya kamu işletmeleriyle bir sözleşme imzalaması, bu kuruluşlardan yardım alması veya vergi incelemesi amacıyla defterlerine bakılmasına ihtiyaç duyulması durumlarında Kurul tarafından denetlenebilmektedirler (Board of Audit and Inspection, 2014: 12-13).

Bağımsızlığının gereği olarak, Denetim ve Teftiş Kurulu başka bir kurum tarafından denetlenmemekte ve denetimi kendi iç denetim birimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurulun iç denetim birimi, Kurul denetçilerinin denetimlerini yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarını incelemektedirler. Kurul denetçilerinden,

diğer kamu görevlilerine göre daha yüksek bir etik değerler duyarlılığı ve görev bilinci beklenmesi sebebiyle, Kurulun kendi iç denetimi sıkı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Kurul, aynı zamanda, Ulusal Meclisin de denetimine tabi tutulabilmektedir (Board of Audit and Inspection, 2014: 13).

3.6. Denetime Katılım

Vatandaşların ve sivil toplumun denetime katılımı, Güney Kore'de katılımcı demokrasiye büyük katkı sağlamakta, kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin önemli bir aracı olarak görülmektedir. Denetime katılım sistemi, Denetim ve Teftiş Kurulunun gözetim rolünün daha iyi bir şekilde yerine getirilmesine ve kamu yönetiminin performansının artırılmasına katkı sağlamaktadır. Kamu yönetiminin denetiminde vatandaş katılımıyla, karanlıkta kalan sorunlar ortaya çıkarılarak kamu yönetiminde aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşım öne çıkarılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, kuruluşundan bu yana vatandaşlarla yakın ilişkiler geliştirmiştir. Kurulun vatandaş şikâyetlerini daha etkili bir şekilde ele almak için 1971 yılında Sivil Dilekçe ve Şikâyet Kabul Merkezini kurması sonucunda başvuru sayısında hızlı bir artış oluşmuştur. Kurul, 1990'lardan itibaren vatandaşların veya paydaşların denetim amacıyla bilgi toplaması için ilgililerden daha fazla bilgi talep etmeye başlamış ve kamu fonlarının kötüye kullanımıyla ilgili bilgi vermek ve yönetsel eylemlerle ilgili şikâyette bulunmak için Alo 188 dolandırıcılık ihbar hattını kurmuştur (Kim, 2015: 3-4).

Denetime katılım vasıtasıyla gerçekleştirilen Denetim ve Teftiş Kurulu denetimi özel denetim olarak adlandırılan bir denetim türüdür. Denetim ve Teftiş Kuruluna vatandaşlar tarafından yapılan denetim talebi başvuruları esas olarak iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu denetim taleplerinin ilki Kamu Yararı İçin Denetim Talebidir. Bu denetim talebi usulü Denetim ve Teftiş Kurulunun kendi iç düzenlemelerine dayanılarak yapılmakta ve 1996 yılından beri uygulanmaktadır. Kamu Yararı İçin Denetim Talebine en az 300 vatandaş, 300 üzerinde üyesi bulunan sivil toplum kuruluşları, Denetim ve Teftiş Kurulu'un denetimine tabi kamu kuruluşlarının yöneticileri ve yerel meclisler başvurabilmektedir. Diğer denetim talebi usulü ise Vatandaş Denetim Talebidir. Bu usul ise Yolsuzlukla Mücadele Yasası'na dayanmakta ve 2001 yılından itibaren uygulanmaktadır. Vatandaş Denetim Talebi için en az 300 vatandaş başvuru yapabilmektedir. Denetim talepleri genel olarak, eğitim, yönetim, bütçe, kamu sözleşmeleri, ruhsat, lisans,

inşaat, ulaşım ve çevre gibi konularda olmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2005: 35; Board of Audit and Inspection, 2014: 17; Kim, 2015: 5-12).

Tablo 1: Vatandaş Denetim Talebi ve Kamu Yararı İçin Denetim Talebi Karşılaştırması

	Kamu Yararı İçin Denetim Talebi	Vatandaş Denetim Talebi
Hukuki Dayanak	Denetim ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği	Yolsuzlukla Mücadele Yasası
Uygulamanın Başlangıç Yılı	1996	2001
Denetim Talebi Başvuru Yeterliği	En az 300 vatandaş (20 yaş ve üzerinde) STK'lar (300 üzerinde üyesi bulunan) Kamu kuruluşlarının yöneticileri Yerel meclisler	En az 300 vatandaş (20 yaş ve üzerinde)
Denetim Talebi Kapsamı	Kamu yararını ilgilendiren illegal eylemler / yolsuzluk Bütçenin kötüye kullanımı Kötü yönetim	Kamu yararını ilgilendiren illegal eylemler / yolsuzluk
Denetim Talebi Harici Konular	Soruşturulan veya yargılanan konular Kişisel çıkarlara ilişkin konular	Soruşturulan veya yargılanan konular Kişisel çıkarlara ilişkin konular Yerel yönetimlerin yetkisindeki konular

Kaynak: (Board of Audit and Inspection, 2005: 35; Board of Audit and Inspection, 2006: 35; Kim, 2015: 5).

Söz konusu denetim taleplerine ek olarak Ulusal Meclis de Denetim ve Teftiş Kurulundan denetim talebinde bulunabilmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu, Ulusal Meclisten gelen denetim talepleri sonrasında meclise üç ay içinde rapor sunmaktadır. Ulusal Meclise bu amaçla yıllık olarak ortalama beş ve onüç arası rapor sunulmaktadır. Denetim talebi sistemleriyle vatandaşların Denetim ve Teftiş Kurulunun denetimlerine katılımı sonucunda kamu yönetimine olan güvenin artırılması hedeflenmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulunun vatandaşlarla olan işbirliğini geliştirmesi sonucunda oluşan söz konusun denetim talepleriyle, Güney Kore'deki sivil toplum kuruluşları kamu yönetimi faaliyetlerinin gözetiminde önemli bir rol oynamaktadırlar (Board of Audit and Inspection, 2009: 17; Board of Audit and Inspection, 2014: 17; Kim, 2015: 13).

Denetim ve Teftiş Kurulu, Kamu Yararı İçin Denetim Talebi Sistemi, Vatandaş Denetim Talebi Sistemi ve Ulusal Meclisin talebi üzerine denetim gerçekleştirdiği gibi herhangi bir talep olmaksızın yıllık olarak önceden planlanmış denetimler de gerçekleştirmektedir. Talep üzerine gerçekleştirilen denetimler, planlanmış denetimlere göre daha dar kapsamlı ve daha az karmaşık olmakta ve belirli konuları kapsamaktayken, planlı denetimler daha geniş ve karmaşık konuları

kapsamaktadır. Talep üzerine gerçekleştirilen denetimler, genellikle, bir iki denetçiyle ve iki ila beş günlük sürede, planlı denetimler ise on ve üzeri denetçiyle iki hafta ve üzerindeki sürelerde gerçekleştirilmektedir (Kim, 2015: 8).

Tablo 2: Planlı Denetim ve Talep Üzerine Yapılan Denetim Karşılaştırması

	Planlı Denetim	Talep Üzerine Yapılan Denetim
Denetimin Başlatılması	Denetim ve Teftiş Kurulu	Talepte bulunanlar
Denetimin Kapsamı	Geniş / Karmaşık	Belirli / Dar kapsamlı / Daha az karmaşık
Denetim Ekibinin Büyüklüğü	10 ve üzeri denetçi	1-2 denetçi
Saha Çalışmasının Süresi	2 hafta ve üzeri süre	2 ve 5 gün arası

Kaynak: (Kim, 2015: 8).

3.7. Teftiş

Denetim ve Teftiş Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yasalara uygun bir şekilde yapıp yapmadıklarını teftiş etme yetkisine sahiptir. Teftiş, kötü yönetim uygulamalarının ortaya çıkarılması ve yolsuzluğun önlenmesi için yasal, kurumsal ve yönetsel aykırılıkları ortaya çıkarmakta ve bu alanlarda düzeltme ve ilerleme sağlamaktadır (Office of the Auditor General of Thailand, 2015: 15). Kurul tarafından gerçekleştirilen teftişler esnasında, sadece kamu görevlilerinin fiilen yaptıklarına değil, aynı zamanda, yerine getirmeleri gereken görevlerden ihmal ettiklerine de odaklanılmaktadır. Kamu görevlilerinin kayıtsızlığını ve pasifliğini önlemek ve aktif ve olumlu çalışma tutumunu teşvik etmek için, teftişlerde tespit edilen ve sehven yapıldığı düşünülen hatalar için aktif olarak görev yapan kamu görevlilerini koruyucu politikalar geliştirilmektedir (Board of Audit and Inspection, 2018d).

Kurulun teftişine tabi kuruluşlar, görevliler ve faaliyetler şu şekildedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 24):

- Devlet Teşkilat Kanunu veya diğer kanunlar uyarınca kurulan kamu kuruluşlarının ve buralarda görevlendirilen kamu görevlilerinin faaliyetleri,
- Yerel yönetim kuruluşlarının ve yerel kamu görevlilerinin faaliyetleri,

- Kore Bankasının ve öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin veya Medeni Kanun ve Ticaret Kanunu haricindeki kanunlar gereğince kurulan ve yöneticilerinin ve temsilcilerinin tamamı veya bir kısmının merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları tarafından atandığı veya atamalarının onaylandığı kuruluşların yöneticileri ve çalışanları ile Denetim ve Teftiş Kurulunun denetimine tabi kuruluşlarla doğrudan veya dolaylı ilişkileri olan çalışanlar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının kanunlar veya ikincil düzenlemeler gereğince vekaleten yaptıkları faaliyetler ve ilgili kamu görevlilerinin faaliyetleri.

Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'na göre, bazı kuruluşlar ve kamu görevlileri teftiştan muaf tutulmuşlardır. Askeri kuruluşlar teftişe tabi olmakla birlikte, tümgeneral ve alt kademesinde bulunan rütbelerdeki komutanların komuta ettiği muharip birlikler ile yarbay ve alt kademesinde bulunan rütbelerdeki komutanların komuta ettiği birlikler teftişe tabi değildir. Ulusal Mecliste, Anayasa Mahkemesinde ve mahkemelerde görev yapan kamu görevlileri de teftiştan muaf tutulmuşlardır. Ayrıca, Başbakan'ın devlet sırrı olduğunu açıkladığı konularla Milli Savunma Bakanı'nın, teftiş yapılması durumunda askeri sırların korunmasına engel olunacağını veya askeri operasyonların açığa çıkacağını belirttiği konular teftişe tabi değildir.

Kurul, teftiş ettiği görevlilerden, kurumların hesap özetlerini, kanıtlayıcı belgeleri, bilgi ve iletişim ağlarını, protokolleri ve diğer materyalleri isteme yetkisine sahiptir. Söz konusu belgelerin sunulmasına ilişkin zorluklar bulunması durumunda, Kurul, bunlar yerine başka belgeler de talep edebilir. Denetim ve Teftiş Kurulu, görevlileri çağırabilmekte, teftişe tabi hususlara ilişkin izahat isteyebilmekte ve ilgili belgelerin sunulmasını talep edebilmektedir. Ayrıca, teftişe ilişkin olarak, depoların, para kasalarının, kâğıtların, kitapların ve yazıların mühürlenmesi uygulamasına da başvurulabilmektedir. Kurul, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları ile kamu işletmelerinin kendileri tarafından yapılan teftişin uygun bir şekilde yürütülmüş olduğuna karar verirse, bu kuruluşlarla ilgili Kurul teftişinden tamamen veya kısmen vazgeçebilir. Ancak, teftişin yapılmaması, bu kuruluşların yılsonu hesaplarının kapanışının Kurul tarafından teyidine engel teşkil etmemektedir. Denetim ve Teftiş Kurulunun, tamamen veya kısmen teftiş yapılmamasına karar verdiği durumlarda, bu hususun ilgili kuruluşun yöneticisine bildirilmesi gerekmektedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 25-28).

Teftiş sonuçlarının gözden geçirilmesi sonucunda, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından tazmin kararı verilebilmektedir. Söz konusu tazmin kararı, muhasebe görevlileri hakkında verilebileceği gibi diğer görevliler hakkında da verilebilmektedir. Görevliler hakkındaki tazmin kararı, kamu kuruluşları için ilgili bakana, kamu kuruluşu haricindeki kuruluşlar için ilgili gözetim kurumunun yöneticisine, bunlardan her hangi birine uymayan veya hangi sınıflandırmaya tabi olacağıyla ilgili belirsizlik bulunan kuruluşlar için de ilgili kuruluşun yöneticisine gönderilmektedir. Söz konusu tazmin kararı yazılı olmalı ve hakkında tazmin kararı verilen kişiler, tazmin tutarları ve tazmin sebepleri açıkça yazılmalıdır. Kurul tarafından, teftişe tabi kuruluşlardaki kamu görevlileri hakkında, kanunlara göre disiplin cezası gerektiren fiiller işlenmesi, teftişin kabul edilmemesi veya teftiş esnasında istenen materyallerin haklı bir gerekçe olmaksızın sunulmaması gibi sebeplerle disiplin cezası isteminde bulunulabilmektedir. Kurulun kamu görevlisinin görevden alınması isteminde bulunduğu durumlarda ilgili kuruluş tarafından derhal bir karar alınarak kurumuna bildirilmektedir. İlgili kuruluşun görevden alma talebine katılmadığı durumlarda, Kurul tarafından, ilgili kuruluşun üst merciindeki kuruluşun disiplin kurulunda söz konusu kararın tekrar gözden geçirilmesi talep edebilmektedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 31-32).

3.8. Raporlama

Raporlama görevi, Denetim ve Teftiş Kurulunun yıllık raporu ve ara raporları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Yıllık rapor, gelir ve gider hesaplarının kapanışına ilişkin olarak her yıl Başkana ve Meclise sunulan rapordur. Kurulun yıllık rapor sunma görevi Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından sunulan diğer raporlar ise ara raporlardır. Ara raporlarda, esas olarak, incelemeler sonucunda önemli olduğu düşünülen hususlar Başkana sunulmaktadır. Ara raporlar, yıllık rapordan farklı olarak sadece Başkana sunulmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, her yıl gelir ve gider hesaplarının kapanışını incelemekte ve sonuçları bir sonraki yıl Başkana ve Ulusal Meclise bildirmektedir (Song, 2003: 3).

Anayasa uyarınca hazırlanacak yıllık raporda aşağıdaki konuların yer alması gerekmektedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 41):

- Devletin gelir ve gider hesaplarının kapanışının teyidi,
- Devletin gelir ve gider hesaplarının kapanış tutarının, Kore Bankası tarafından sunulan hesap özeti ile aynı olup olmadığının kontrolü,

- Hesapların incelenmesi sonucunda kanunlara, ikincil düzenlemelere veya bütçeye aykırı herhangi bir husus olup olmadığının kontrolü,
- Ulusal Meclisin onayı olmadan her hangi bir harcama yapılıp yapılmadığının kontrolü,
- Sorumluluğu belirten kararlar ve bunların infaz koşulları,
- Disiplin cezası veya kınama talep edilen konular ve bunların neticeleri,
- Düzeltme talep edilen hususlar ve bunların neticeleri,
- İyileştirme talep edilen hususlar ve bunların neticeleri,
- Öneride veya ihtarda bulunulan hususlar ve bunların neticeleri,
- Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerekli görülen diğer hususlar.

Denetim ve Teftiş Kurulu, Anayasa gereğince hesapların kapanışının denetimi ile ilgili bir rapor sunmanın yanı sıra, incelemeleri sonucunda önemli olduğu düşünülen hususları Başkana sunmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'na göre, ara raporlar, aynı zamanda, Kurulun, önemli bir işlemin yerine getirilmesi talebiyle ilgili olarak en az iki defa bildirimde bulunmasına rağmen her hangi işlem yapılmadığı hususlar için de sunulmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, gelir ve gider hesaplarının kapanışının denetimi ile ilgili raporunu hem Başkana hem de Ulusal Meclise sunmasına rağmen, ara raporları yalnızca Başkana sunmaktadır.

SONUÇ

Güney Kore, başkanlık sistemiyle yönetilen üniter yapıdaki bir devlettir. Yürütme organının Başkan tarafından temsil edildiği ülkede, merkeziyetçi yönetim geleneğinin de etkisiyle, başkanlık makamı oldukça etkilidir. Başkan, yürütme yetkisini Devlet Konseyi aracılığıyla kullanmaktadır. Devlet Konseyi adı verilen kabinede Başkanla birlikte, Başbakan, Başbakan Yardımcısı ve Bakanlar bulunmaktadır. Merkezi yönetimin Devlet Konseyi dışındaki diğer birimleri ise Başkana bağlı olmakla birlikte, bağımsız bir şekilde işleyen kurumlardır. Bu kurumların en etkilisi Denetim ve Teftiş Kuruludur. Denetim ve Teftiş Kurulu başkanı, Başkan tarafından atanmakla birlikte, diğer kurum yöneticilerinden farklı olarak, Ulusal Meclisin onayıyla atanabilmektedir.

1948 Anayasası'nın yürütme bölümünde Başkan ve Devlet Konseyinin (Başbakan ve Bakanlar) ardından ele alınan Denetim ve Teftiş Kurulu, diğer yüksek denetim kurumlarının aksine Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. Bununla birlikte, kurumun bağımsız bir şekilde işlemesine katkı sağlamak için hem Güney Kore Anayasası'nda hem de Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'nda belirli anayasal ve yasal güvenceler sağlanmıştır. Kurul başkanının Başkan tarafından meclis onayıyla atanması, Kurul üyelerinin Kurul başkanının tavsiyesiyle atanması, Kurul başkanı ve üyelerinin atamalarının ve görev sürelerinin anayasal güvence altına alınması, kurul başkan ve üyelerinin soruşturulmalarına meclisin karar vermesi, yönetim, personel ve bütçe açısından yasal güvence sağlanması, kurul şeklinde işleyen bir yapının bulunması, yıllık raporların Meclise de sunulması bağımsızlığa katkı sağlayan düzenlemelerdir.

Yürütme organları ile örgütsel bağları zayıf olan ve genellikle parlamentolar adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarının aksine yürütmeye bağlı olan Kurulun diğer ayırt edici özellikleri de denetim yetkisi yanında teftiş yetkisi bulunması ve hem Meclise hem de Başkana rapor sunmasıdır. Kurul türü yüksek denetim kurumlarından olan Denetim ve Teftiş Kurulunun yargı yetkisi olmamakla birlikte, tazmin yükümlülüğünü sağlama gibi yargı benzeri yetkileri de bulunmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulunun, vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurumu yöneticilerinin ve Meclisin denetime katılımını sağladığı uygulamaları da en önemli özelliklerinden biridir.

KAYNAKÇA

- Act on Public Sector Audits (2010), 22 March, 2010, Art. 2.
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2018), <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020110> (Erişim Tarihi: 11.02.2018).
- Aydoğdu, Y. (2017), "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler", TAAD, 31, 715-716.
- Board of Audit and Inspection Act (1963), 13 December, 1963, Art. 22.
- Board of Audit and Inspection (1996), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 8.
- Board of Audit and Inspection (2000), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 15.
- Board of Audit and Inspection (2005), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 35.
- Board of Audit and Inspection (2006), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 13-41.
- Board of Audit and Inspection (2009), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 14.
- Board of Audit and Inspection (2014), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 8-26.
- Board of Audit and Inspection (2018a), http://english.bai.go.kr/bai_eng/html/about/briefHistory.do;jsessionid=E54yB3oP+xQO++G21HXuyvXN.node02?mdex=bai_eng11 (Erişim Tarihi: 04.01.2018).
- Board of Audit and Inspection (2018b) http://www.bai.go.kr/eri_eng/html/about/greetings.do?mdex=eri_eng2 (Erişim Tarihi: 15.01.2018).
- Board of Audit and Inspection (2018c), http://english.bai.go.kr/bai_eng/html/about/organizationChart.do?mdex=bai_eng9 (Erişim Tarihi: 09.04.2018).

- Board of Audit and Inspection (2018d), http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&ntId=13519&searchCnd=7&searchWrd=Complacency%20and%20Passivity%20of%20Public%20Officials&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (Erişim Tarihi: 07.05.2018).
- Board of Audit and Inspection (2018e), http://english.bai.go.kr/bai_eng/popup/others/popup/request_popup_1.do (Erişim Tarihi: 02.07.2018).
- Choi, J. W., Choe, C. S., Kim, J. (2013), *Local Government and Public Administration in Korea*, Suwon City: LOGODI (Local Government Officials Development Institute), 61-62.
- Cho, C. L., Hong, J. H., Wright, D. S. (2010), "Intergovernmental Relations in Korea: From Dependency to Interdependency", *Public Administration in East Asia, Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*. Boca Raton, London and New York: CRC Press/Taylor and Francis Group, 395.
- Constitution of the Republic of Korea (1948), July 17, 1948, Art. 66-100.
- Enforcement Decree of the Act on Public Sector Audits (2015), 18 May, 2015, Art. 10.
- Ginsburg, T. (2001), "Dismantling the "Developmental State"? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea", *The American Journal of Comparative Law*, 49, 1, s. 28.
- Henderson, G. (1975), *Korea: The Politics of the Vortex*. Cambridge and London: Harvard University Press, 195.
- Jung, Y. D. (1999), "Administrative Reform in Korea: A Historical-institutionalist Perspective", *Korea Journal*, 39 (2), 10.
- Jung, Y. D. (2014), *The Korean State, Public Administration and Development: Past, Present and Future Challenges*, Seoul: Seoul National University Press, 114.
- Kim, A. J. (1991), "Decentralisation and Local Autonomy in Korea", *UN University Conference on Decentralisation and Alternative Rural-Urban Configurations*, Barcelona, 16.
- Kim, J. H. (2001), *The Quality of Public Expenditure: Challenges and Solutions of Result-Focussed Management System in the Korean Public Sector*, OECD Working Report, Paris, 11.

- Kim, J. H. (2007), "The Conflict between Auditing and Evaluation in Korea", *Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability*, United Nations, New York, 163.
- Kim, S. (2013), "Introduction to the Board of Audit and Inspection of Korea", *International Training Program for Government Auditors*, Seoul, 12.
- Kim, S. (2015), *Side by Side with People: Korea's Experiences on Participatory Auditing, Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA) Learning Note, No. 1*, World Bank Group, Washington DC, 5-12.
- Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı (2011), *Kore Gerçeği*, (Çev. N. Lee), Kore Kültür, Spor ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 195-199.
- Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı (2015), *Kore Gerçeği*, (Çev. N. Lee), Kore Kültür, Spor ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 225-227.
- Köse, H. Ö. (2007), *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay Yayınları, 17.
- Köksal, S. (1973), *Sayıştayın Görev Alanı, Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay*. Ankara: Sayıştay Yayınları, s.19.
- Mutluer, K., Öner, E., Coşkun, A. (2015), *Sayıştay Hukuku*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 106.
- National Assembly Act (1988), 15 June, 1988, Art. 121.
- Office of the Auditor General of Thailand (2015), *Measures on Improving about Audit Function in Detecting Fraud and Corruption*, Bangkok: Research and Development Office, 20.
- Park, C. M. (2006), "Developing Local Democracy in South Korea: Challenges and Prospects". 20th International Political Science Association World Congress, Fukuoka, 46-69.
- Quah, J. S. T. (2010), "Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries". *Crime Law Social Change*, 53, 39.
- Rho, S. Y., Lee, S. J. (2010), "History and Context of Public Administration in South Korea", *Public Administration in East Asia, Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*. Boca Raton, London and New York: CRC Press/Taylor and Francis Group, 349.

- Sayın, İ. H. (1998), Avrupa Birliği Sayıştay, Ankara: Cumhuriyetin 75. Yılı Dizisi, No: 2, 9-17.
- Sayıştay Başkanlığı (2000), Performans ve Risk Denetim Terimleri, Sayıştay Yayınları, Ankara, 71.
- SETA, (2015), Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, Ankara: SETA Yayınları, 36.
- SETA (2016a), Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, Ankara: SETA Yayınları, 45-46.
- SETA (2016b), Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler, Ankara: SETA Yayınları, 67.
- Song, K. (2003), Oversight by Supreme Audit Institutions: The Korean Experience. Presentation at the XI International Anti-Corruption Conference, Seoul, 3.
- Supreme Court of Korea (2018), <https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/organization/courts.jsp> (Erişim Tarihi: 10.05.2018).
- Tugay, R. (1973), Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştayımız, Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Ankara: Sayıştay Yayınları, 222.
- Yang, K. (2011), "Strengthening Public Financial Management through Internal Audit Reform", 1st ASOSAI-EUROSAI Joint Conference, İstanbul, 3.