

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ

I. GİRİŞ

Denetim, tarihsel kökenleri çok eski çağlara dayanan, bir yandan ticaretin yaygınlaşması ve özellikle deniz aşırılılaşması, öte yandan da devlet aygıtının örgütsel yapısının gelişmesi ile birlikte kurumsal nitelik kazanmaya başlayan, ancak bugünkü anlamda siyasal, yönetsel ve sosyo-ekonomik boyutlara sahip niteliğini demokratik gelişim sürecinde kazanan, dinamik ve sürekli değişime açık bir olgudur. Tabiatın ve toplumsal yaşamın her alanında var olan denetim olgusu, toplumsal yaşamın en gelişkin örgütlenme birimi olan devlet yapısı içerisinde ayrı bir anlam ve işlev kazanmaktadır.

II. Dünya Savaşından sonra yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet anlayışı ve devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, kamu yönetiminin genişlemesine, kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payının ve denetlenmesi gereken kamusal eylem ve işlemlerin hacminin artmasına yol açmıştır. Yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Kamusal kaynakların kıt olması, bu kaynakların verimli, etkin, tutumlu kullanılması gereksinimi, geleneksel düzenlilik denetimlerini yetersiz kılmış ve denetim kurumlarının yeni denetim teknik ve uygulamalarını uygulamaya sokmasını zorunlu kılmıştır.

Ülkemizde son yıllarda yaşanan en önemli değişimlerden biri de kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformdur. Bu kapsamda 1927 yılından bu yana uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur.¹ 5018 sayılı

Hasan GÜNER

Maliye Bakanlığı,
Maliye Uzmanı

¹ 5018 sayılı Kanun, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kanun ile mali yönetim ve kontrol sistemi uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarına uyumlu olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Biz de bu makalemizde öncelikle kamu yönetimi teorisindeki gelişmeleri açıkladıktan sonra Türkiye’de kamu yönetimini ve bu kamu yönetiminin denetimini açıklayacağız.

II. KAMU YÖNETİMİ TEORISİNDEKİ GELİŞMELER

Ülkemizde kamu ve yönetim kavramlarından ne anlaşıldığı hakkındaki görüşleri açıklamadan önce 50 yıllık bir zaman süreci içerisinde kamu yönetimi teorisindeki gelişmelere bir göz atmakta fayda bulunmaktadır.

Buna göre, belli başlı kamu yönetimi türleri; geleneksel kamu yönetimi, kalkınma yönetimi, yeni kamu yönetimi ve kalkınmacı kamu yönetimi olarak sıralanabilir. Bununla birlikte “*Yeni Kamu Yönetimi*” kavramı bazı yazarlar tarafından sosyal bilinç idaresi, sosyal kalkınma yönetimi veya eşitlik için kalkınma yönetimi gibi isimlerle de ifade edilmektedir.

a) Geleneksel Kamu Yönetimi

Bugün geleneksel olarak nitelendirilen kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamış ve 1920’li yıllarda biçimsel şeklini almıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 20. yüzyılın son çeyreğine kadar büyük bir değişime uğramadan devam etmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri şöyle ifade edilebilir:

- Kamu yönetimi siyasi açıdan tarafsızdır.
- Kamu yönetimi, hizmetlerin doğrudan sunumuna odaklanmıştır.
- En iyi örgüt yapısı merkezîyetçi bürokrasidir.
- Verimlilik ve rasyonelite kamu örgütlerindeki en önemli değerdir.
- Bürokrasiler mümkün olduğunca kapalı sistem olmayı tercih ederler. Bu da vatandaş katılımını sınırlar.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını biçimlendiren ve ona yön veren temel değerleri üç ana grupta toplamak mümkündür. Birincisi siyaset ve yönetimin bir-

birinden ayrılması esası; ikincisi, örgütlenme kuramı olarak Weber’in bürokrasi kuramının temel alınması ve üçüncüsü de kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olduğu görüşüdür.²

Yukarıda da belirtildiği gibi geleneksel kamu yönetimi 1980’li yıllara kadar fazla bir değişime uğramamış ve 20. yüzyıla damgasını vurmuştur. Fakat 1970’li yılların sonlarından itibaren dayandığı temel değerler ve varsayımlar eleştiri konusu olmaya başlamıştır.

b) Kalkınma Yönetimi

Kalkınma yönetimi modeli, Dünyada kolonilerin bağımsızlığını kazanması sonucu kurulan genç devletlerin ekonomilerini, batılı örnekleri takip ederek geliştirme amacıyla ortaya konmuş ve üçüncü dünya ülkeleri için geliştirilmiş bir kamu yönetimi anlayışıdır.³ Kalkınma yönetiminin ana görevi; ekonomik büyüme yönetimini tanımlayan ve açıklayabilen teorileri araştırmaktır. Batı deneyimi, model olarak alındığından, kalkınma yönetimi, personel faaliyetinin performansını ve planlama sürecini geliştirecek araçlar bulmaya çalışmıştır. Bunların çoğu, batı uygulamalarının taklididir. Bu araçlara rağmen istenen sonuca ulaşılmasının engeli olarak da gelişmekte olan ülkelerin kültür yapısı gösterilmiştir.

Türkiye’de 1960 sonrası planlı kalkınma dönemi kalkınma yönetimi anlayışını sembolize etmektedir.

c) Yeni Kamu Yönetimi

Yeni kamu yönetimi anlayışı 1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni bir uluslararası yönelimdir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bir asırdan fazla büyük bir değişim yaşamadan devam eden geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yetersizlikleri üzerine inşa edilmiştir.

- 2 Sözen, Süleyman, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 20
- 3 Güner, Hasan, **Çağdaş Denetim Açısından Millî Emlak Genel Müdürlüğü’nün Denetim Sistemi İle Kamu Yönetiminde İç Denetim ve Dış Denetim Açısından Millî Emlak İşlemlerinin Değerlendirilmesi, Performans Denetimi; İlkeleri, Metodolojisi ve Millî Emlak İdaresinde Uygulanabilirliği**, Yayımlanmamış Mesleki Tez, Ankara, 2008, s. 42

Yeni kamu yönetimin temel karakteristiği kamu hizmetlerinin sunumunda tutumluluğu, verimliliği, etkinliği ve kaliteyi sağlamaktır. Bunları gerçekleştirmek için de rekabetçi piyasa ortamını kamu kesimine aktaran mekanizmalar geliştirilmiş, işletme yönetim teknikleri ve uygulamaları kamu yönetimine uyarlanmıştır.⁴ Dünyada yeni kamu yönetimi anlayışı ile öne çıkan etkili, ekonomik ve verimli kavramları Ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile mevzuata girmiş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması gereği belirtilmiştir.⁵

d) Kalkınmacı Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde yer verilen dördüncü anlayış belki de bu yönetim tarzları arasında en iyisi 1980'lerde ortaya konulan "Kalkınmacı Kamu Yönetimi"dir. Bu yönetim biçimi, "Yeni Kamu Yönetimi" gibi, sosyal adalet, eşitlik ve insanı merkez almakta, aynı zamanda "Kalkınma Yönetimi" gibi, gelişmekte olan ülkelerin problemlerine çözüm aramaktadır.⁶

Kalkınmacı kamu yönetimi, eşitlik ve büyüme arasında seçim yapılmamasını savunmaktadır. Bununla birlikte bu görüş toplumdaki herkesin temel ihtiyaçlarının karşılanması ve faydanın daha adil dağıtılmasına hizmet edecek bir verimliliğin sağlanması görüşünü de sürdürmektedir.

III. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ

Yönetim birden çok anlamı olan kavramlardan bir tanesidir. Bu kavram bazen örgüt-teşkilat, bazen yönetsel etkinlikler-idari faaliyetler bazen de yönetme-sevk ve idare anlamında kullanılmaktadır.

Yönetimin bir diğer anlamı da, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için fertlerin iş birliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, diğer bir anlatımla kaynakların bir araya getirilmesi, koordinasyon sağlanmasını, izlenecek yöntemleri

ve denetimi de içine alan bir süreçtir.⁷ Bu anlamı ile yönetim hem kamu kesimi, hem özel kesim için geçerlidir. Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimdeki yönetimden ayırmak için "kamu yönetimi" deyimini kullanılmaktadır. Ülkemizde, Kıta Avrupa'sında olduğu gibi, kamu yönetimine kısaca "yönetim" ya da "idare", denilmektedir. Buna karşın, Anglo Sakson ülkelerinde, kamu kesimindeki yönetim için "kamu yönetimi" deyimini kullanılmaktadır.

Çeşitli anlamlara gelen idare günümüzdeki çeşitli bilimlerde "yönetim" kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu kavramın biri fonksiyonel diğeri de organik iki farklı yanı bulunmaktadır. Birinci yanı yönetme, ikinci yanı da örgüt (teşkilat) biçiminde ortaya çıkmaktadır. İdareye halk arasında "hükümet" de denile gelmiştir. İdare veya yönetim, yasama, hükümet etme (yürütme) ve yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve fonksiyonları ifade etmektedir.

İşlevsel anlamda "yönetim" yapan organın anayasal tanımına değil, yapılan işlemin niteliğine, içeriğine, maddi özüne göre belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, yapılan işlem maddi yönden "yönetsel" nitelikli ise bu işlemi yapan organ da "kamusal" nitelik kazanmakta yani, "yönetim" olarak nitelenmektedir.

Kısaca, kamu kesiminde (sektöründe) yer alan, mal ve hizmet üreten, kaynak aktarılan veya kaynak kullanan, hukuki nitelikleri ve piyasa için mal üretmeleri organik yanlarını etkilemeyen örgütlerin tümü, yapısal anlamda kamu yönetimi kavramını oluşturmaktadır. Bu tanıma; Devlet ve yerel yönetimlerin yanı sıra kamu iktisadi kuruluşları, parafiskal kurumlar ile adları ne olursa olsun kamu kaynağı kullanan (ister devlet bütçesinde doğrudan doğruya, isterse bütçede yer almadan dolaylı olarak) tüm kurum, kuruluş, dernek, sendika, vakıf, kooperatif, birlik ve bunların kurdukları işletmeler, şirketler veya fonlar girmektedir.⁸

Türk kamu yönetimine bakıldığında her ülkede olduğu gibi bizde de yönetimin iki seviyede örgütlendiği görülmektedir: merkezi ve yerel. Ancak Türkiye'deki

4 Sözen, Süleyman, a.g.e., s.74

5 Bozkurt, Paşa, "Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler", *Denetçiler Dergisi*, sayı 12, s. 58.

6 Güner, Hasan, a.g.t., s. 42

7 Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi,13. Baskı, Ankara, 1999, s.1

8 Güner, Hasan, a.g.t., s. 43

yönetim yapısı 2004 yılına kadar aşırı merkeziyetçi bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev, yetki ve hizmet dağılımına bakıldığında Türkiye’de kamu hizmetlerinin çoğunu merkezi yönetim yürütmüştür.⁹

Yapısal anlamda kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını içine almaktadır. Bunlar çeşitli biçimlerde örgütlenmişlerdir. Ülkemizde kamu yönetimini oluşturan kuruluşları, genel olarak aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz.

a. Genel Yönetim Kuruluşları

Devletin genel yönetim kuruluşları “*merkez örgütü*” ve “*taşra örgütünden*” oluşurlar. Genel yönetim merkez örgütü, cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu ve bakanlıkları içine alır. Taşra örgütü ise, bölge, il ve ilçe yönetimlerinden oluşmaktadır.

b. Yerel Yönetim Kuruluşları

Anayasamızda da belirtildiği gibi yerel yönetim kuruluşları “*belediyeler*” ve “*köyler*”dir. Bu kuruluşlar “*Özel Bütçeli Yönetimler*” olarak da adlandırılmaktadır.

c. Hizmetsel Yönetim Kuruluşları

Belli bir hizmet alanları ile uğraşmak amacıyla, genel ve yerel yönetim dışında örgütlenen, “*Özel Bütçeli*” kamu iktisadi kuruluşları ile üniversiteler gibi eğitim ve araştırma kurumları ve SGK gibi “*Parafiskal Kurumlar*” bu kümenin içerisinde yer almaktadır.

d. Meslek Kuruluşları

Avukatlık, doktorluk, mimarlık ve mühendislik gibi çeşitli mesleklerde çalışanların örgütlendikleri ve anayasamıza göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bu kümeyi oluşturmaktadır.

IV. DENETİM KAVRAMI ve TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ

a. Genel Olarak Denetim Kavramı

Türkiye’de kamu yönetiminin nasıl bir denetime tabi tutulduğuna geçmeden önce denetim kavramının üzerinde biraz durmak ve denetim kavramını kısaca açıklamak yararlı olacaktır. Denetim geniş kapsamlı bir kavramdır. Uygulamada yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik, muayene, araştırma, gözleme, sınama ve gözetleme gibi denetleme hizmetlerine ilişkin deyim ve kavramlar rastgele kullanılmaktadır. Terminolojideki dağınıklık bu terimlerin çoğu kez eşanlamlı olarak kullanılmasına neden olmaktadır. Bu kavram kargaşası aynı zamanda bu hizmetleri yürüten denetim elemanlarının görev ve yetkilerinin belirlenmesinde de sorunlar oluşturmaktadır.

Sosyal birimlerin çeşitli alanlarında denetim kavramı konusunda değişik tanımlara rastlanılmaktadır. Bu tanımlardan en kapsamlı olanlardan bir tanesine göre denetim; bir kişinin, kurumun veya sürecin önceden saptanmış bulunan kıstaslar (mevzuat, kural ve değerler) itibarıyla izlenmesi, ölçülmesi, kıyaslanması ve bu kıstaslar çerçevesinde gözlenen kişi, kurum ve süreçlerin tutarlılık, çelişki veya eksiklik gösterip göstermediğinin sözlü veya yazılı olarak ortaya konulmasına yönelik bir çalışmadır.¹⁰

Amerikan Muhasebeciler Birliği (AAA) denetimi; işletmelerin ekonomik faaliyetlerini ve faaliyet sonuçları ile belirlenmiş standart ölçüleri (genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri) arasındaki uyum derecesini saptamak amacıyla sistematik ve objektif bir biçimde, kanıt toplanması, değerlendirilmesi ve sonuçlarının ilgili kullanıcılara iletilmesi süreci olarak tanımlamıştır.¹¹

Uluslararası Denetim Komitesi de mali denetimi esas olarak denetimin tanımını yapmıştır.¹² Buna göre

10 Falay, Prof.Dr. Nihat, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk(VET) ve Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, (Nisan-Haziran),1997, s.18

11 Güner, Hasan, a.g.t., s. 9

12 Kubalı, Derya, *Performans Denetimi, Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar* Cumhuriyetin 75 inci Yıldönümü Dizisi, No:11, Aralık 1998, s.29

9 Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s.116

denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak, gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsızlıkla analiz etme ve ölçme suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlılığını sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir.

Maliye Müfettişi Uçar DEMİRKAN ise denetimi, bir işin ya da bir çabanın, genel ya da özel yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak ve sağlamak amacı ile başlangıçta, uygulama sırasında, uygulama sonunda ya da uygulamadan bir süre sonra, gözden geçirilmesi şeklinde yazılı ya da sözlü olarak yapılan bir eylem biçiminde tanımlamaktadır.¹³ Bu tanımla denetimin amacının, bir işin ya da çabanın kurallara uygunluğunu sağlamak olduğu belirtilmektedir.

Bu açıklamalar doğrultusunda denetimin çok genel bir tanımını yapacak olursak denetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır şeklinde tanımlayabiliriz.¹⁴

Bununla birlikte denetim kavramının anlamına ilişkin yapılan tanımların sayısı daha da çoğaltılabilir. Bu yüzden Dünyanın her yanında genel kabul gören bir denetim tanımı yapmak oldukça güçtür. Ayrıca denetimin girdiği her alanda konulara özgü olarak ayrı ayrı denetim tanımı yapılmaktadır. İşletme, muhasebe, ekonomi ve mali alanların yanında, kamu ve özel kesimde, yasama, yürütme ve yargıda yapılan denetimler için kendilerine özgü denetim tanımları yapmak

mümkündür. Ancak bu tür tanımlar, konuyu daha fazla açıklamayacağı gibi yeni bir unsurda katmayacaktır.¹⁵

b. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetimi

Batıda demokratik devlet düzeninin gelişip güçlenmesi, parlamenter demokrasilerin doğması, hakların kullanılmasında söz sahibi olmak için halkların hükümdara karşı sürdürdüğü mücadelelerin ürünüdür. 1215 yılında Manga Carta Libertium, 1688 Bill of Rights, 1665 yılında parlamenter denetimin yaşama geçirilmesi ve 1789 Fransız İhtilali, mali hükümlerlik konusunda yetki paylaşımının önemli tarihleridir. 1748 tarihli “*Esprit des Lois*” adlı eserinde; Montesquieu, ferdin devlet karşısında özgürlüğünü güvenceye bağlamanın, devletin erkinin üç ana unsurunun –yasama, yürütme, yargı- birbirinden bağımsız organlar tarafından kullanılması ile mümkün olacağını savunmuştur.¹⁶

Bu ilke (kuvvetler ayrılığı), batılı anayasalarda ve ülkemizde temel kural olarak günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir. Türk denetim sistemi de geleneksel üçlü sınıflandırmaya uygun ve devlet teşkilat yapısına paralel olarak örgütlenmiştir. Bu olgudan hareketle bu bölümde Türk Kamu Yönetiminin denetlenmesi açıklanırken bu ayrım dikkate alınacaktır.

1. Yasama Organının Denetimleri

Türk kamu yönetimin denetimi için yasama organının elinde çok çeşitli argümanlar bulunmaktadır. Yasama organı yasaları yaparken, değiştirirken, yürürlükten kaldırırken, bütçe sistemi çerçevesinde ödenekleri dağıtırken veya bu ve benzeri konular üzerinde görüşmeler yapılırken yönetsel organları denetleme imkanına sahiptir.¹⁷

13 Demirkan, Uçar, **Kamusal Mali Denetim**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No:172, Damga Matbaası, Ankara, 1977, s. 3

14 Güner, Hasan, a.g.t., s. 10

15 Özer, Hüseyin, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No:4, Ankara, 1997, s. 15

16 Güner, Hasan, a.g.t., s. 45

17 Köse, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 33, (Nisan-Haziran), 1999

1982 Anayasasının 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri belirtilmiştir. Bu maddede çeşitli yetkilerin yanı sıra kamu yönetiminin denetimi bakımından önem taşıyan yetkiler de bulunmaktadır. Bu yetkiler;

- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bakanlar Kurulu ve Bakanları denetlemek,
- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmektedir.

Ayrıca Anayasamızın 98, 99 ve 100 üncü maddeleri yasama organına kamu yönetimini kendi geleneksel denetim araçları ile denetleme olanağı vermiştir. Bu denetim araçları ise;

- Soru,
- Meclis Araştırması,
- Genel Görüşme,
- Gensoru,
- Meclis soruşturması,

olarak düzenlenmiştir.

Bunlar, Anayasa tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine doğrudan görev ve yetki olarak verilen denetim olanaklarıdır. Bunun yanında, 1982 Anayasasının 160. maddesine göre “*merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının*” **bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli Sayıştay’ın** bu maddede belirtilen ve yargı görevine ilişkin olan sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamanın dışında, parlamento adına denetim görevi de bulunmaktadır.

Yasama organının yaptığı denetimleri yapılaş biçimine göre de ikili bir ayrıma tabi tutabiliriz.

a. Dolaylı Yoldan Yapılan Denetimler

Türkiye Büyük Millet Meclisinin dolaylı yoldan yaptığı denetimleri, yasal düzenleme yapmak amacıyla kanun koymak, kaldırmak ve değiştirmek, bütçe ve

kesin hesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, bütçe uygulaması sırasında veya uygulamadan sonra devletin gelir (borçlar dahil) gider ve mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından denetimi, genel uygunluk bildirimini ve Sayıştay raporlarının görüşülmesi, olarak sayılabilir.

b. Doğrudan Yapılan Denetimler

Yasama organının herhangi bir aracı olmadan bizzat kendi üyelerinin inisiyatifleri ile başvurabileceği denetim yolları da bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bütçe uygulamasını, bütçe dışı kamu malyesi uygulamalarını herhangi bir kurumun aracılığı olmaksızın, kendi geleneksel araçlarıyla denetleyebilmektedir.

Yasama organı olarak TBMM, Hükümetlerin mali programı olan bütçenin uygulanması, devletin işlerinin gerçekleşmesi ve mali politikalarının yürütülmesine ilişkin işlemleri ile hükümetin kamu yönetimine ilişkin diğer işlemlerini; soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yollarından herhangi biri ile denetleyebilecektir.

2. Yargı Organlarının Denetimi

Yönetimin eylem ve işlemleri ile yöneticiler üzerinde uygulanan denetim yollarından biri de yargı denetimidir. Kişiler ve yönetim ile yönetilenler arasında çıkan ihtilafların çözümlenmesinde hukuk devletinin zorunlu bir sonucu olarak en etkili yol yargı organlarının müdahaleleri ve yönetimin işlem ve eylemlerinden dolayı yargı denetimine tabi tutulmalarıdır. Yargı denetimi, hukuk devleti düzeninin kökenini, tabanını, kaynağını oluşturmaktadır.¹⁸ Kamu bürokrasisinde rol alan bürokratların faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu araştırarak, güçlü bir bürokrasi karşısında yönetilenlerin haklarının zedelenmesini engellemek amacıyla yargısal denetim önem kazanmıştır.¹⁹

18 Gazez, Seda, **Türkiye’de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri ve Önemi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Master Tezi, Ankara, 2007, s. 45

19 Başözen, Ahmet, **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları**, www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka

Ülkemizde, yönetimin eylem ve işlemleri ile yöneticiler üzerinde denetim yetkisi ve rolü olan yargı organları, Anayasa Mahkemesi ile adli ve yönetsel yargı organlarıdır. Bu yargı organlarının yaptıkları denetim “uygunluk” denetimidir.

a. Anayasa Mahkemesi Denetimi

Anayasa Mahkemesinin asıl işlevi Anayasanın 148 inci maddesinde, Anayasanın koyduğu sınırlar içerisinde yasama organının bir kısım işlemlerinin Anayasaya uygun olup olmadığının denetlenmesi olarak belirtilmişse de, bununla birlikte Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanları hatta üst düzey bürokratları yargılayabilmesi ve ayrıca KHK’ları denetleyebilmesi Anayasa Mahkemesinin yürütme üzerindeki denetim yolları olarak sayılmaktadır.

b. Yönetsel Yargı Organlarının Denetimi

Yönetsel yargı alanında iki yüksek yargı yeri bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi Danıştay diğeri ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir. Danıştay bir yandan genel görevli temyiz yeri, diğeri yandan da özel görevli ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

3. Yürütme Organlarının Denetimi

Devletin yürütme organı, Anayasanın 101 inci ve onu izleyen maddelerinde belirtilmiştir. Anayasaya göre ulusal düzeyde, yürütme organı, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar devletin üst yönetimini oluşturmaktadırlar. Bunlar tarafından bizzat veya yürütme içerisinde yer alan ve bağlı özel denetim kuruluşları aracılığıyla, bakanlıklar ve diğeri kamu kuruluşlarının denetlenmesi “üst denetim” olarak adlandırılmaktadır.

V. SONUÇ

Son yarım asırda kamu faaliyetlerinin hacminde ve niteliğinde meydana gelen büyük artışlar, ekonomik ve toplumsal alanda yapılan kalkınma faaliyetleri, ayrıca hükümetlerin, toplumun sosyo-ekonomik yönden

gelişmesini sağlayacak geleneksel olmayan çok çeşitli görevleri yerine getirmek zorunda kalması, kamu harcamalarının büyük oranda artmasına, bu da ülke kaynakları üzerindeki yükün artmasına neden olmuştur. Artan yük sonucu, demokratik parlamenter sistemlerde halkın temsilcileri ve kamuoyu; kaynakların kıt olması nedeni ile kaynak tahsisinde; yönetimin seçici olmasını, kaynak kullanımında daha tutumlu davranılmasını, aynı zamanda en yüksek faydanın sağlanmasını yönetimden beklemiş, özellikle de kamu ekonomik girişimlerinin kullandığı kaynakların ve kamu fonlarının kullanımında çok duyarlı olmuştur.

Gerçekte halka ait olan kamu kaynaklarının iyi kullanılmaması, bunlardan özel çıkar sağlanması, bugün hemen her toplumun öncelikli sorunudur. Kamu yönetimindeki yolsuzluk ve kötü yönetim nedeniyle “temiz toplum” herkesin özlemi haline gelmiştir. Bilindiği gibi halkın temsilcileri aracılığı ile yönetildiği temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumluluğu asıldır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, denetim olgusudur. Denetimin en önemli işlevlerinden biri, kamuoyunu bilgilendirmektir. Öte yandan kamu kaynaklarının kullanımında söz sahibi olan yönetimin, demokratik toplumun bir gereği olarak, yaptığı faaliyetlerinden ötürü kamuoyu karşısında sorumlu olması gerekmektedir. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği ve kamu idaresinin ilkeleri arasında yer alan açıklık, dürüstlük, hesap verme sorumluluğu, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi unsurlar da ancak etkin denetim sisteminin varlığı ile gerçekleştirilmektedir.

İhtiyaçlara cevap verebilen, amaçlara ve günün koşullarına uygun, isabetli bir yönetim geleneğinin benimsenmiş olması başarı için tek başına yeterli değildir. İyi bir yönetimin yanında kurumlarda şartlara uygun olarak belirlenmiş, iyi işleyen bir denetim mekanizmasının da mutlaka bulunması gerekmektedir.

Kaynakça

Başözen, Ahmet, **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları**, www.dicedu.tr/dictur/suryayin/khu

Bozkurt, Paşa, “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Denetişim Dergisi**, sayı 12, s. 58.

Çevik, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004

Demirkan, Uçar, **Kamusal Mali Denetim**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No:172, Damga Matbaası, Ankara, 1977

Falay, Nihat, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25, (Nisan-Haziran),1997

Gazez, Seda, **Türkiye’de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri ve Önemi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Master Tezi, Ankara, 2007

Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1999

Güner, Hasan, **Çağdaş Denetim Açısından Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün Denetim Sistemi İle Kamu Yönetiminde İç Denetim ve Dış Denetim Açısından Milli Emlak İşlemlerinin Değerlendirilmesi, Performans Denetimi; İlkeleri, Metodolojisi ve Milli Emlak İdaresinde Uygulanabilirliği**, Yayımlanmamış Mesleki Tez, Ankara, 2008

Köse, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 33, (Nisan-Haziran), 1999

Kubalı, Derya, **Performans Denetimi, Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar** Cumhuriyetin 75 inci Yıldönümü Dizisi, No:11, Aralık 1998

Özer, Hüseyin, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından** Değerlendirilmesi, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No:4, Ankara, 1997

Sözen, Süleyman, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005