

## TÜRK KAMU YÖNETİMİ DENETİM SİSTEMİNDE DANIŞTAY VE SAYIŞTAY KURUMLARININ ANALİZİ

**Yrd. Doç. Dr. Konur Alp DEMİR**  
Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi  
İİBF Kamu Yönetimi Bölümü  
konuralpdemir@yahoo.com.tr

### Öz

Kamu yönetiminin vatandaşa en iyi şekilde hizmet verebilmesi ve kaynaklarını verimli bir biçimde kullanabilmesi için etkili bir denetim sistemine ihtiyacı vardır. Denetim, yönetimi hata yapmaktan koruyan ve herhangi bir sorun meydana geldiği durumda ise yönetime düzeltici faaliyetler içerisinde bulunma olanağını sağlayan bir olgudur. Denetim, gerçekleşmesinin istenildiği durumların oluşum aşamalarının sürekli bir takiple kontrol altında tutulması ve olası aksaklıkların ilk tespit edildiği anda düzeltilmesi için gerekli eylemlerde bulunulması sürecidir. Kamu kurumlarında denetim kendi sahip oldukları organlar vasıtası ile yapılabileceği gibi dışarıdan bağımsız kurumlar tarafından da yapılabilmektedir. Bu kurumların en önemlileri Danıştay ve Sayıştay kurumlarıdır. Danıştay, kamu kurumlarının danışma ve temyiz makamıdır. Sayıştay ise kaynağını kamu bütçesinden sağlayan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap gelir ve giderlerini inceleyen bir kurumdur. Bu makalede Türk Kamu Yönetiminde denetim sistemi incelenirken idari yargının vazgeçilmez unsurlarından olan Danıştay ve Sayıştay kurumları denetim kavramı çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Denetim, Yüksek Denetim, İdari Yargı Denetimi, Sayıştay, Danıştay.

## AN ANALYSIS OF THE COUNCIL OF STATE AND AUDIT INSTITUTIONS IN THE TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION AUDIT SYSTEM

### Abstract

Public Administration needs to have an influential audit system in order to be served to the citizens and to use its financial resources with effective. Audit is a phenomenon which protects the management so as not to make a mistake and to provide it corrective activity in the event of occurring problems. Audit is a process that to be requested to occur formation stages by monitoring continuously to be kept under control and in order to correct the potential mistakes which are detected at the first time. In public institutions, audit can be done through units of the public institutions and external units as well. The most important of these institutions are Council of State and Court of Account Institutions. Council of State is a unit of public institution for consulting and appealing. As to Court of Account, which inspects the whole public institutions and foundations whoever provide their resources from public budget, is an institution. While audit system in Turkish Public Administration is studying in this essay, Council of State and Court of Account which indispensable element of the administrative judgment, is examines within the framework of the audit.

**Keywords:** Audit, Supreme Audit, Audit Of Administrative Judgment, Court of Account, Council Of State.

### 1. GİRİŞ

Denetim, bir kurum veya kuruluşun, bir hedefin veya kurgunun yapısının işleyiş sürecinin ve son ürünlerinin önceden tespit edilmiş ölçütlere göre uygunluğunun belirlenmesi ve çıktıların tarafsız ve belirli bir düzen içerisinde sorgulanarak karşılıklı olarak yansıtılması eylemi şeklinde tanımlanabilmektedir (Köse, 2007a: 5).

Denetim, yönetimin tamamlayıcısı niteliğindedir. Denetim, hedeflenen bir amacın istenildiği gibi gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte denetim sayesinde istenmeyen durumların oluşmasına engel olunabilmekte ve amaçların belirlenen ölçütler üzerinden devam etmesine imkân tanınabilmektedir (Tortop, 1978: 130).

Denetim, gerçekleştirilen işlemlerin verilen talimatlara, kanunlara ve kurallara göre yapılıp yapılmadığını tespit etmek için faaliyet gösteren bir olgudur. Denetimin en temel amaçlarından biri işleyiş sürecinde yaşanan aksaklıkları, düzeltmek amacıyla, yetkililere göstermek ve aynı sorunların tekrardan meydana gelmesine engel olmaktır. Denetleme sonucunda daha sonraki işlemlerin hata payının azaltılması ve vatandaşa sunulan hizmetlerin kalitesinde bir artış

gözlemlenmesi denetimin başarılı olduğunu göstermektedir (Tortop, 1978: 130; Kestane, 2006: 130).

Başarılı bir denetim için gereken azami şartlardan biri denetimin etkili olmasıdır. Etkili bir denetimin yapılabilmesi için denetim standartlarının önceden belirlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte denetime tabi olan kurumun performansının ölçüldükten sonra elde edilen sonuçların denetim standartları ile karşılaştırmalarının yapılması ve kurumun amaçları çerçevesinde herhangi bir aksaklığın veya hedeften sapmanın var olup olmadığı tespit edilerek gerektiği zaman düzeltici eylemlere girişilmesi gerekmektedir (Ergun, 2004: 114).

Bu çalışmanın amacı, Türk Kamu Yönetimi'nde denetim kavramını ve türlerini açıklığa kavuşturarak yüksek denetim ve yargı organlarımız olan Danıştay ve Sayıştay kurumlarını kavramsal düzeyden işleyiş düzenine kadar kapsamlı bir çerçevede ele almaktır. Bu amaçla, denetim kavramı, denetim türleri, denetimin gerekliliği, yüksek denetim, Danıştay ve Sayıştay kurumları ülkemiz açısından ele alınacaktır.

## 2. KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Kamu yönetiminde denetim, kamu idarelerinin gerçekleştirmiş oldukları işlemlerini merkezi yönetimin planlarına, emirlerine, ilkelerine ve yasal düzenlemelerine uygun bir biçimde gerçekleştirip gerçekleştirmediklerinin tespit edilmesi için yapılan bir incelemedir (Aktan, 1989: 137). Kamusal veya özel alanda, yönetiminin önceden belirlenen amaçlarının eksiksiz, istenilen verimlilikte ve planlanan zamanda gerçekleştirilmesinin sürekli bir düzen halinde takip edilmesi yönetim olgusunun sürekli bir unsurudur. Bu sebepten dolayı denetimin olmadığı bir örgütte yönetim işlevinin varlığından söz edilememektedir (Sanal, 2002: 4).

### 2.1. Denetim Kavramı

Denetim kavramı, gerçekleştirilen işlemler çerçevesinde yetki ve otorite kullanan, eylem ve işlemler gerçekleştiren, kamu adına çalışan kurumların ve kişilerin eylemleri açısından yetkili bir üst makam ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesini ifade etmektedir. Denetimden söz edebilmek için öncelikle bir eylemin meydana gelmesi ve bu eylemin kurallara uygun olup olmadığının tespiti yönünde bir incelemenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Denetim kavramı bu açıdan değerlendirilecek olunursa denetimin sadece kontrol amaçlı olmadığını ve bunun yanında işlemlerin

onaylanması veya onaylanmaması yönünde gerçekleştirilen bir irade olduğu söylenebilir (Avşar, 2007: 6).

Denetim, yönetim fonksiyonlarının en sonucusudur. Kamu kurumlarında gerçekleştirilen işlemlerin belirlenen hedeflere yaklaşım yaklaşmadığını, yapılan hataların hangi ölçüler arasında olduğu ve hedeften sapmaların nedenleri yalnızca yönetim fonksiyonlarının nihai aşamasında kontrol edilebilmektedir. Bu kontrol işlemi de denetim üst başlığı altında yapılmaktadır (Aydın, 2013: 60).

Denetim faaliyeti kamu kurumları için bir amaç değildir. Bunun yanında, denetim kamu kurumlarının daha etkin ve verimli bir biçimde faaliyet gösterebilmesi adına gerçekleştirilen bir araç niteliğindedir (Sanal, 2002: 4).

Denetim sayesinde kamu idarelerinin görevlerini yerine getirirken nasıl bir yol izledikleri ve kurallara hangi oranda bağlı kaldıkları tespit edilebilmektedir. Yapılan incelemeler sonucunda kamu idarelerinin eksiklikleri, hataları ve bunların sebepleri ortaya çıkartılmaktadır. Denetim sayesinde tespit edilen hataların düzeltilmesi ve tekrardan meydana gelmemesi için gerekli tedbirlerin alınması imkânı doğmaktadır (Örnek, 1998: 235).

Kamu kurumlarının gerçekleştirdikleri faaliyetleri sonucunda vatandaşların veya kuruluşların zarara uğraması söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte, vatandaş ve kuruluşlar ile kamu kurumları arasında uyumsuzluk meydana gelebilmektedir. Bu sorunların meydana gelmesini önlemek ve mevcut sorunları düzelterek ortadan kaldırmak için etkin bir denetimin varlığı zorunludur (Yasin, 2011: 5).

## **2.2. Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Nedenleri ve Zorunluluğu**

Hukuk devleti ilkesi kamu yönetiminin denetlenmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü kamu yönetiminin gerçekleştirdiği faaliyetlerin hukuk sınırları içerisinde olması gerekmektedir. Denetleme olgusu bu zorunluluğu temin etmektedir (Kestane, 2006: 129).

Denetleme, yönetim unsurunun doğal bir parçasıdır. Denetim, yönetimin amaçlarını istenilen biçimde ve hukuka uygun olarak gerçekleştirmesine yardımcı olmaktadır. Denetim, yönetimi uygun olmayan sonuçlar doğurabilecek işlemlerden uzak tutan etkin bir araç niteliğindedir. Bununla birlikte yönetimin önceden belirlenen amaçları doğrultusunda faaliyet göstermesine de yardımcı olmaktadır (Tortop, 1978: 130).

Kamu yönetiminde kıt kaynakların tüm ülke dâhilinde etkin bir biçimde dağıtılması ve verimli olarak kullanılmasında denetimin rolü



büyüktür. Bu sebepten dolayı kamu yönetiminde verimliliği en üst seviyeye çıkartabilecek ve yönetim sistemini etkili bir konuma getirebilecek denetim uygulamalarını sürekli olarak ön planda tutmak gerekmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 19).

Kamu kurumları etkili bir denetim sayesinde olması gereken sınırları içerisinde kalmaktadırlar. Bu sınırlar kamu kurumlarının mali ve idari yeterlilikleri ile doğrudan ilgilidir. İsteğe bağlı veya keyfi durumların meydana gelmemesi ve böylece belirlenen sınırlar dışına çıkılmaması denetim faaliyetinin hem hedefini hem de zorunluluğunu ortaya çıkartmaktadır (Aydın, 2013: 60).

### 2.3. Etkili Bir Denetim Yapılabilmesi İçin Sahip Olması Gereken Özellikleri

Etkili bir denetimin sahip olması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilmektedir (Aktan, 1989: 141; Coşkun, 2002: 83):

- Denetim bir amaç dâhilinde yapılmalıdır.
- Denetim sürecinde verimlilik ön planda tutulmalı ve amaca ulaşırken gereken miktardan fazla “para, emek, malzeme ve zaman” harcanmamasına dikkat edilmelidir.
- Denetim sürecinde zaman önemlidir. Denetimden amaçlanan sonuçlara belirlenen zaman dâhilinde ulaşılmalıdır.
- Denetim, uygulandığı birimlerin gereken ihtiyaçları doğrultusunda yapılmalıdır.
- Amaç dışına çıkılan unsurlar geri bildirim vasıtası ile vakit kaybetmeden rapor edilmelidir.
- Denetimde katı kurallar yerine esnek bir anlayış benimsenerek beklenmedik durumlara karşı hazırlıklı olunmalıdır. Bu süreç bilinçli bir biçimde idare edilmelidir.
- Denetim, uygulandığı kurumun teşkilat yapısına uygun olmalıdır.
- Denetimin sonuçları açık olmalıdır. Gerektiği zaman grafiklerle veya istatistikî tablolar kullanılarak denetim sonuçları açık bir biçimde ifade edilmelidir.
- Denetim, yaşanan olumsuzlukları, hataları ve kusurları ortaya çıkabilecek nitelikte olmalıdır.

### 2.4. Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kullanılan Denetim Türleri

Yönetimin içinde bulunduğu durumunu çeşitli açılardan değerlendirmek ve aksayan yönlerini tespit edebilmek için çeşitli denetim türlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu yönetiminde denetim kurumun kendi içinde barındırdığı organlar vasıtası ile yapılabildiği



gibi kurum dışından farklı organlar vasıtasıyla da yapılabilir (Gözübüyük, 2010: 321).

Bir sistem bütünlüğü şeklinde algılanması gereken kamu yönetimi, belirli unsurlar kullanılarak denetlenebilmektedir. Bu denetim unsurlarını "...siyasi denetim, idari denetim, ombudsman denetimi, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık ve etik denetimi..." olmak üzere yedi başlık altında sıralamak mümkündür (Eryılmaz, 2012: 380). Bu denetim türlerine "uluslararası denetim" türü de dâhil edilebilmektedir (Gözübüyük, 2010: 330). Konu bütünlüğünün sağlanabilmesi adına bu farklı denetim türlerine kısaca değinmekte fayda vardır.

#### **2.4.1. Siyasi Denetim**

Yasama organı tarafından yapılan denetim türüne siyasi denetim adı verilmektedir. Siyasi denetimin nasıl yapılacağı konusu anayasada detaylı bir biçimde incelenmiştir. Yasama organı kendisine karşı sorumlu olan hükümet ve bakanlar aracılığı ile yönetimi dolaylı olarak denetlemektedir (Gözübüyük, 2010: 321).

Yasama organı Anayasa'nın ve içtüzüğün kendisine verdiği yetkiler dâhilinde hükümetin ve bakanların gerçekleştirmiş oldukları bütün faaliyetlerini çeşitli araçlar kullanarak denetleyebilmektedir (Köksal, 2005: 79).

1982 Anayasası yasama organının hükümeti ve bakanları denetlemek için kullanabileceği beş farklı yöntem öngörmüştür. Bunlar, Anayasanın 98. maddesi'nde yer alan soru, meclis araştırması ve genel görüşme, 99. maddesi'nde yer alan gensoru ve 100. maddesi'nde yer alan meclis soruşturmasıdır (Gözler, 2011: 436-437; Gözübüyük, 2010: 327; 1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 15.10.2017; İnaç ve Ünal, 2007: 4).

#### **2.4.2. İdari Denetim**

Genel olarak idarenin bütün faaliyetleri yasama ve yargı organları tarafından denetlenmektedir. Bunun yanında idare kendi kurumları tarafından da denetime tabi tutulmaktadır (Köksal, 2005: 91). İdari denetim, kamu kurumlarının yine kendi bünyesinde var olan başka kurumlar tarafından denetlenmesidir. Başka bir ifade ile idari denetimde idare, yasama veya yargı organları tarafından değil, yine kendi bünyesinde barındırdığı organlar tarafından denetlenmektedir (Gözler, 2011: 438-439). İdarenin kendi içerisinde gerçekleştirdiği denetime "iç denetim", bir başka kurum tarafından denetlenmesine ise "dış denetim" denilmektedir (Yasin, 2011: 13; Eryılmaz, 2012: 387). İç denetim "hiyerarşik denetim" ve dış denetim ise "vesayet denetimi"



olarak adlandırılmaktadır (Eryılmaz, 2012: 387). Hiyerarşik denetim merkezden yönetimin, vesayet denetimi ise yerinden yönetimin doğal ve zorunlu bir sonucudur (Gözübüyük, 2010: 321).

*Hiyerarşik Denetim:* Kamu kurumlarında işlerin belirli bir düzen içerisinde yürütülebilmesi için kamu personelleri arasında yukarıdan aşağıya doğru genişleyen hiyerarşik bir örgüt yapısı mevcuttur. Başka bir ifade ile kamu personelleri üst ve ast olarak teşkilatlanmışlardır. Bu düzene hiyerarşi denilmektedir. Hiyerarşik denetim ise üstün astını gerçekleştirdiği faaliyetlerden dolayı denetlemesidir (Gözübüyük, 2010: 322).

Ast personel hiyerarşi ile üste bağlanmaktadır. Üst, astına karşı bir takım yetkiler ile donatılmıştır. Bu yetkiler şu şekilde sıralanabilmektedir (Tortop vd., 2012: 126):

- Üst, ast personeline, gerektiği durumların ortaya çıkması halinde, disiplin cezası verebilmektedir,
- Üst, ast personeli hakkında sicil dosyası düzenleyebilmektedir,
- Üst, ast personelin gerçekleştirmiş olduğu görevleri hakkında kendisini yönlendirebilmektedir.
- Üst, ast personeli hem işlem sırasında hem de işlem sonrasında denetleyebilmektedir.

Hiyerarşi yetkisi üstün asta emir vererek onu yönlendirmesini ifade etmektedir. Ast personel görevini yerine getirirken kendi çıkarımları ile değil, üstünün yönlendirmelerine uyarak onun talimatlarına göre yasaları uygulamaktadır. Bu sebepten dolayı üstün yönlendirmesi ve yasaları yorumlama biçimi ast personeli bağlayıcı niteliktedir (Sanal, 2002: 6).

*Vesayet Denetimi:* Yerinden yönetim kuruluşlarının, gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucu yasaların kendisine çizdiği sınırlar dâhilinde merkezi idare tarafından denetlenmesine “vesayet denetimi” adı verilmektedir (Eryılmaz, 2011: 341). Yerinden yönetim kuruluşlarının denetlenmesindeki temel amaç yönetimin bir bütün halinde korunarak uyum içinde çalışılmasını sağlayabilmektir (Gözübüyük, 2010: 324).

Vesayet denetimi için yasal bir dayanağın varlığı zorunlu olmakla birlikte hiyerarşik denetim de bu tür bir zorunluluk yoktur. Bu unsur vesayet denetimini hiyerarşik denetimden ayıran bir özelliktir (Sanal, 2002: 9).

#### 2.4.3. Ombudsman Denetimi

Ombudsman kelimesi İsveç diline ait ve “vekil”, “temsilci” anlamlarına gelmektedir. Ombudsman, vatandaşların kamu

kurumlarının uygulamaları karşısında mağdur olmaması ve haklarının savunulması için atanan bir devlet memurudur (Demir, 2014: 27).

Ombudsman, İsveç Kralı XII. Şarl'ın 1709-1714 yılları arasında Osmanlı Devleti'ndeki zorunlu ikameti sırasında, ülkesinde bulunan yargıçların ve kamu yöneticilerinin yasalara uygun olarak görev yapmasını sağlayacak ve gözetecek bir kişiyi "(Hogste Ombudsman)" kendi vekili olarak atamasıyla oluşturulmuştur. Ombudsman, ilk defa 1809 tarihli İsveç Anayasası'nda yer alarak Anayasal bir kurum olma özelliğini kazanmıştır (Temizel, 1997: 34).

Ombudsman genellikle yasama organı tarafından atanmakta ve siyasi yönden tarafsız bir biçimde görev yapmaktadır. Ombudsmanın temel amacı vatandaşı kamu kurumlarının haksız eylemlerinden korumaktır. (Demir, 2014: 26-27-32).

Ombudsman vatandaş adına bir yargıç gibi görev yapmakta, sahip olduğu geniş araştırma yetkisi ile bütün kamu kurumlarına girebilmekte, istediği her türlü belgeyi araştırıp inceleyebilmekte ve gerektiği zaman kamu personellerini sorguya çekebilmektedir (Eryılmaz, 2011: 345).

Ombudsman genel olarak yasama organı tarafından atanmakta ve görev süresi boyunca bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Ombudsman şikâyet üzerine veya kendisinin tespit ettiği olumsuzlukları araştırmak için kendiliğinden harekete geçmektedir. Bunun yanında İngiltere örneğinde olduğu gibi parlamento üyelerinin isteği üzerine de harekete geçebilmektedir (Sanal, 2002: 38).

#### 2.4.4. Yargı Denetimi

Hukuk devleti olma ilkesini benimseyen bir ülkede vatandaşlar idarenin her türlü eylemine karşı hukuk güvencesi altındadır. Hukuk devleti, vatandaşlarına hukuk güvencesi sağlayan, kendini hukukun temel ilkelerine ve Anayasaya bağlı kabul eden ve koyduğu kurallara her şeyden önce kendisinin uyduğu bir devlet düzenini ifade etmektedir (Okur, 2007: 5).

Yargı denetimi idarenin dışında yer alan ve diğer denetim yolları arasında en etkili olan bir denetim türüdür (Gözübüyük, 2010: 330). Yargı denetimi, vatandaşları kamu kurumlarının haksız faaliyetlerine karşı korumakta ve yönetimi gerçekleştirdiği eylemler çerçevesinde hukuk sınırları dâhilinde görev yapmaya zorlamaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 6)

Yargı denetiminin en etkili denetim türü olmasının yanında, yavaş işlemesi ve bu ağır aksak işleyen süreç yüzünden sonucun geç elde edilmesi bu düzeneğin en büyük sakıncasını oluşturmaktadır (Gözübüyük, 2010: 331).

Yargı denetiminde “idari yargı” ve “yargı birliği” sistemi olmak üzere iki tür ilke benimsenmiştir. Kamu kurumlarının faaliyetlerinden zarar gören vatandaşlar, idari yargı sisteminin benimsendiği ülkelerde, idari yargı organlarına başvuruda bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1868 yılında Fransa’dan esinlenerek oluşturduğu Danıştay ile idari yargı sistemini benimsemiştir. Danıştay mahkeme statüsü altında iki ayrı görev icra etmektedir. Bu iki temel görevden ilki yargı görevleri ve ikincisi ise idari görevleridir (Eryılmaz, 2012: 396).

Yargı birliği sistemini benimseyen ülkelerde idarenin her türlü faaliyeti ve kuruluş şekli genel hukuk kuralları ile düzenlenmiştir. Başka bir ifade tarzı ile bu tür ülkelerde tek bir hukuk sistemi mevcuttur. Bu sebepten dolayı yaşanan olumsuzlukların giderilebilmesi için başvurulabilecek tek bir yargı yolu vardır (Avşar, 2007: 21).

İdari yargı sistemini benimseyen ülkelerde ise idari uyuşmazlıkların çözümü için özel mahkemeler kurulmuştur. Bu tür yargı organlarına “idare mahkemesi” adı verilirken, bu yargı organlarının genel olarak meydana getirdiği sistem ise “idari yargı” olarak ifade edilmektedir (Gözler, 2011: 450).

#### **2.4.5. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi**

Baskı grupları ortak bir çıkar çerçevesinde toplanan ve taleplerini elde edebilmek için siyasal karar verme sürecini etkilemeye çalışan topluluklardır. Baskı grupları belirli amaçlar etrafında toplanarak taleplerini gerçekleştirmeleri için siyasal iktidarın bütün dikkatini kendi taleplerine doğru çevirmeye çalışmaktadırlar (Arı, 2009: 76-77).

Baskı gruplarının faaliyetleri kamu yönetiminin denetlenmesinde kullanılan araçlardan birisidir. Baskı grupları genel olarak etrafında toplandıkları amaçlarını gerçekleştirebilmek için kamu yönetimi üzerinde etkili olmaya çalışmakta ve bu amaçla belirli faaliyetlerde bulunmaktadır. Baskı grupları, devletin işleyiş sürecinde meydana gelen sorunsal konuları ilk önce bakanlara, ardından parlamento üyelerine (milletvekillere) ve üst düzey kamu yöneticilerine ileterek karşılıklı iletişim yöntemiyle çözüme kavuşturmak istemektedirler. Başka bir yöntem olarak hazırladıkları raporları ilgili makamlara sunarak kendi haklılıklarını kanıtlama girişiminde bulunmaktadır. Bu raporlarda kendilerinin arkasında yer alan geniş halk topluluklarının memnuniyetsizliğini veya gösteri ihtimallerini ön plana çıkartarak yöneticileri psikolojik ve politik yönden etkilemeye çalışmaktadırlar (Eryılmaz, 2011: 348-349).

Kamuoyu denetiminde vatandaşlar kamu yönetiminin bütün faaliyetlerini sürekli gözlem altında tutarak haksız eylem ve işlemlerine tepki göstermektedirler. Bunun yanında kamuoyu denetiminin zorlayıcı veya yaptırımcı bir tarafı yoktur. Vatandaşlar haksız olarak gördükleri veya yanlış olduğuna inandıkları kararlara ve faaliyetlere tepki göstermek için gösteri yürüyüşleri düzenleyebilmekte, toplu veya bireysel başvurular yapabilmektedirler. Uyarı, protesto, kınama ve kamu yönetimini etkileme gibi yöntemler kullanarak kendi taleplerini yetkili organlara kabul ettirmeye çalışmaktadırlar (Köksal, 2005: 92). Baskı grupları, yönetimi kendi taleplerini kabul etmesi veya taleplerine karşı çıkılmaması için baskı altına almaya çalışmaktadırlar. Bunun yanında kamuoyu denetiminin bazı sakıncalı durumları da söz konusu olabilmektedir. Hükümet bazen ülke menfaatlerini koruyabilmek veya kendi programını uygulayabilmek için vatandaşların onaylamayacağı faaliyetlerde bulunabilmektedir. Vatandaşların hükümetten talepleri ise her zaman için akılcı, doğru ve yasalarla bire bir örtüşen unsurlardan oluşmayabilmekte ve böylece bu gibi talepler karşısında hükümet baskılara dayanamayıp yanlış kararlar verebilmektedir (Yasin, 2011: 18-19).

#### **2.4.6. Yönetimde Açıklık**

Yönetimde açıklık, yönetimin denetlenmesinde etkili bir unsur olarak görev yapmaktadır. Yönetimler, gerçekleştirdikleri faaliyetlerini yönetilenlere açık bir biçimde ilan ettikleri ve paylaşımında buldukları durumda onların takdirini kolay bir biçimde kazanabilmektedirler. Bu sayede vatandaşların desteklerini de kazanmış olmaktadır. Yönetimde açıklık olgusu yönetime katılımı da içinde barındıran bir durumu ifade etmektedir. Vatandaşlar kendilerini ilgilendiren konularda yönetime katılma imkânına sahip olmaktadır. Yönetimde açıklık, yönetim açısından değerlendirilecek olunursa yönetimin kendine güvenini, dürüstlüğünü ve başarısını da simgeleyen bir görünüm kazanmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 8-9).

#### **2.4.7. Etik Denetimi**

Kamu yönetiminde etik kavramı bürokratların karar alma aşamasında ve görevlerini yerine getirirken dikkat etmeleri gereken temel yedi unsurdan oluşan bir bütünü ifade etmektedir. Bu unsurlar "...tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, çıkar çatışmasından kaçınma, kamu yararını gözetme..." şeklinde sıralanabilmektedir. Bu unsurları özümseyen, nihai karar ve

eylemlerinde yer veren yönetime “etik yönetimi” adı verilmektedir (Eryılmaz, 2012: 405).

Etik kavramı sorumluluk duygusunu bünyesinde barındırmaktadır. Sorumluluk hem geçmiş zamanı hem de gelecek zamanı kapsayan bir olguyu ifade etmektedir. Devlet yönetiminde etik ise çalışma ahlakı, kurumsal kültür ve idari ahlak gibi kavramsal başlıklarla ifade edilmektedir. Bu kavramlar çerçevesinde kamu yönetiminde denetim unsurunun da etik olgusu dâhilinde yürütülmesi gerekmektedir (Koçberber, 2008: 67-68).

#### **2.4.8. Uluslararası Denetim**

İç hukuk yollarının tükendiği durumlarda, özellikle insan hakları açısından, uluslararası denetim yollarına başvurulabilmektedir (Gözübüyük, 2010: 330). Yönetimin uluslararası denetim kurumları vasıtası ile denetlenmesi önemli sonuçlar meydana getirmektedir. Uluslararası antlaşmalara imza atan devletlerin bu alanlardaki kurallara uymaması sonucu ağır yaptırımlar gündeme gelebilmektedir. Ayrıca kurallara uymayan devletin uluslararası alanda itibarı zedelenebilmektedir (Köse, 1999: 74).

### **3. YÜKSEK DENETİM KAVRAMI**

Yüksek denetim, yetkisini anayasadan sağlayan, memurlarının anayasal ve yasal güvencelere kavuştuğu ve dünya uygulamalarının birçok örneğinde de görülebileceği gibi yargılama yetkileri ile donatılmış, bağımsız kuruluşlar tarafından yasama organı adına gerçekleştirilen denetim faaliyetlerini ifade etmektedir (Köse, 2007b: 113; Akbulut, 2003: 4).

Yüksek denetim kurumları, yasama organına ait olan bir yetkiyi yasama organı tarafından kendisine verilen izin ile yine onun adına kullanmaktadırlar (Akyel ve Köse, 2010: 11).

Yüksek denetim, bağımsız bir devletin vazgeçilmez bir unsurudur. Bu amaçla özellikle son yarım yüzyılda bağımsızlığını kazanan, nüfus ve yüzölçümü açısından, en küçük devletler dahi sahip oldukları yüksek denetim kurumlarının sayısının çoğaltılması veya kendi bünyesinde yer almayan bağımsız yüksek denetim kurumlarını kendi devletlerine kazandırılması için çaba göstermektedirler (Köse, 1999: 84).

10.12.2003 tarihinde kabul edildikten sonra, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun altıncı kısmı ve 68. maddesi’ne göre Türkiye’de dış denetim yapma yetkisi Sayıştay’a aittir. Sayıştay, bağımsız olarak görev yapan, dış denetim unsuru olma



özelliğine sahip olan, uluslararası ölçütlere göre eylemlerde bulunan yüksek denetim kurumudur. (Akyel, 2010: 141; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Erişim Tarihi: 15.10.2017).

#### 4. İDARİ YARGI DENETİMİ

İdari yargı denetimi, başta Fransa olmak üzere diğer Kara-Avrupası ülkelerinde “Adli Yargı” sisteminden bağımsız bir biçimde görev yapmaktadır. İdari yargı Türkiye’de Cumhuriyet sonrası dönemde gelişmiş ve faaliyetleri ile etkinliği kabul edilmiştir (Atay, 1999: 244).

İdarenin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesine “idarenin yargısal denetimi” veya “idari yargı” adı verilmektedir. İdarenin yargısal denetimi yargı organları vasıtasıyla yapılmakta ve bu yargı organları bağımsız mahkemelerden oluşmaktadır. İdarenin yargısal denetiminde sadece hukukilik denetimi yapılmaktadır. Başka bir ifade tarzı ile idare hukuk açısından denetime tabi tutulmaktadır. Yargısal denetimde, denetlenen idari işlemin hukuka uygun bir biçimde yapılması durumunda, yerinde olmasa bile, yargı organlarının bu faaliyet sonucunda yapabileceği bir işlem bulunmamaktadır (Gözler, 2011: 448-449).

#### 5. DANIŞTAY

Bu bölüm, Danıştay Kurumu’nun niteliksel ve tanımsal değerleri üzerinden incelenmeye çalışılacaktır.

##### 5.1. Danıştay’ın Kısa Tarihi

Danıştay, ülkemizde Fransa’dan örnek alınarak 10 Mayıs 1868 tarihinde “Şura-yı Devlet” adı altında kurulmuştur (Eryılmaz, 2011: 126). Türk Danıştay’ının kurulmasının başlangıç tarihi olarak 10 Mayıs 1868 tarihinin kabul edilmesindeki sebep, Babıâli’de yapılan bir törende Sultan Abdülaziz adına sadrazamın yaptığı açılış konuşmasının başlangıç tarihi olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Böylece Şura-yı Devlet, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’nin zaman içerisindeki değişimlerinin en son haline gelmiş şeklidir (Canatar ve Baş: 1998: 113).

Şura-yı Devlet teşkilatı Sultan Abdülaziz döneminde yargı ve yürütme unsurlarının birbirinden ayrılması amacı ile Ali Paşa’nın girişimleri sonucu 5 Mart 1868 tarihli bir ferman ile kurulmuştur. Şura-yı Devlet ilk kararını 25 Mart 1868 tarihinde vermiş ve 1 Nisan 1868 tarihinde çıkarılan Şura-yı Devlet Nizâmnamesi ile kuruluşunu tamamlamıştır (Canatar ve Baş: 1998: 113).



Osmanlı Devleti'nde 54 yıl süre ile faaliyette bulunan Danıştay'ın görev süresi 4 Kasım 1922 tarihinde sona ermiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte 669 sayılı Kanun ile Danıştay tekrardan yapılandırılmış ve 6 Temmuz 1927 tarihinde resmi olarak faaliyetlerine başlamıştır. 1982 Anayasası'nın 155. maddesi'nde yer alan Danıştay aynı yıl yürürlüğe giren 20.01.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile örgütlenmiştir (Danıştay Tarihçesi, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

### 5.2. Danıştay'ın Niteliği

2575 sayılı Danıştay Kanunu 06.01.1982 tarihinde kabul edildikten sonra 20.01.1982 tarih ve 17580 sayı numaralı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Danıştay'ın tanımı Danıştay Kanunu'nun birinci maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: "Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir" (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

Danıştay Kanunu'nun 23. maddesi'nin (a) fıkrasında, 22.03.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanun'un 3. maddesi kapsamında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre: "İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar. ..." ifadesi getirilmiştir (Gözübüyük, 2010: 335; Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017). 01.07.2016 tarih ve 6723 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile (23. madde'nin) (a) fıkrasına şu ek cümle ilave edilmiştir: "Danıştayın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır." (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

Danıştay idari yargı makamı olarak anayasal düzeyde yüksek bir mahkemedir (Gözler, 2011: 456). Bununla birlikte Danıştay, "yürütme ve yönetime hukuksal konularda danışmanlık yapan bir danışma ve inceleme organıdır" (Atay, 1999: 247). 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 2. maddesi'ne göre "Danıştay'ın hükümetle ilgili işleri Başbakanlık aracılığı ile..." yürütülmektedir (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

Danıştay, ilk derece mahkemesi ve temyiz makamı niteliğiyle görev yapmaktadır (Atay, 2011: 85). 1982 yılında "Bölge İdare Mahkemeleri", "İdare Mahkemeleri" ve "Vergi Mahkemeleri"nin kurulması ve geniş bir alanda ilk derece mahkemesi niteliğiyle yetkilendirilmesi sonucunda, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak ilgilendiği konular adı geçen diğer mahkemelere

devredilmiştir. Böylece Danıştay'ın bu alanlardaki yetkileri azaltılmış ve genel anlamda Danıştay bir temyiz mahkemesi haline dönüştürülmüştür (Eryılmaz, 2011: 126). Bununla birlikte değişmeyen önemli bir unsur ise Danıştay'ın görevi sırasında bağımsız olması ve "mahkemelerin bağımsızlığı" esaslarından yararlanmasıdır. (Atay, 2011: 85)

### 5.3. Danıştay'ın Görevleri

Danıştay'ın yerine getirmek zorunda olduğu görevleri "idari" ve "yargılama" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Danıştay'ın idari görevleri 1982 Anayasası'nın 155. maddesi'nin ikinci fıkrasında ifade edilmiştir. Buna göre "...Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyumsuzlukları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir." (Eryılmaz, 2011: 127; Gözler, 2011: 456; 1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

Danıştay'ın idari görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesi'nde sayılmıştır. İlgili görevler şu şekilde sıralanabilmektedir (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017):

- **"(Değişik: 22/3/1990 - 3619/3 md.)** İdare Mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağlar. **(Ek cümle: 1/7/2016 -6723/6 md.)** Danıştayın temyiz mercii olarak görevi, bir hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılıkların denetimini yapmakla sınırlıdır."
- "Bu Kanunda yazılı idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar."
- "Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirir."
- **"(Değişik:18/12/1999-4492/1 md.)**Tüzük tasarılarını inceler; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir."
- "Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirir."
- "Bu Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar."

Danıştay, danışma kararları, inceleme kararları ve idari kararlar olarak idari görevlerini yerine getirmektedir. Danışma kararları, herhangi bir konu hakkında idare ve hukuk açısından sorun teşkil eden

hususların açıklığa kavuşturulması için beyan edilen görüşleri içeren kararlardır. Danışma kararları, görüş isteyen idari makamı bağlayıcı nitelikte değildir. İnceleme kararları, ilgili makamlar tarafından hazırlanan karar tasarıları üzerinde yapılan inceleme sonucunda beyan edilen görüş ve önerileri içeren işlemlerdir. İnceleme kararları danışma kararlarından farklı olarak kısmen de olsa bağlayıcı niteliğe sahiptirler. İdari kararlar ise Danıştay'ın idari bir organ niteliğine bürünerek almış olduğu kararları ifade etmektedir. İdari kararların niteliği, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini sınırlandırmaktır. Bununla birlikte Danıştay idari konularda aktif bir tavır alamadığından dolayı kararlarını kendisi uygulayamamaktadır. Danıştay'ın idari kararları yetkili idari makamlar tarafından uygulamaya konulmaktadır (Günday, 1999: 281-282).

Danıştay, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi'nde yer alan aşağıdaki konular hakkında ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır (Atay, 2011: 85; Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017):

- “Bakanlar Kurulu kararlarına,”
- “**(Değişik : 2/6/2004 - 5183/4 md.)**Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,”
- “**(Değişik: 2/7/2012-6352/45 md.)** Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,”
- “Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,”
- “Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,”
- “Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,” yönelik “...açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar. 2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.”

Danıştay, Danıştay Kanunu'nun 25. maddesi'nde ifade edilen durumlarda temyiz makamı olarak görev yapmaktadır. Danıştay'ın temyiz görevinin niteliği idare ve vergi mahkemeleri tarafından

verilen nihai kararlar üzerinden şekillenmektedir. Danıştay temyiz makamı olarak ilk derece mahkemesi yetkilendirmesi ile Danıştay’da görülen davalarla ilgili nihai kararları ve bölge idare mahkemelerine itiraz yolu ile gidilemeyen kararları inceleyerek kesin bir karara bağlamaktır (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017; Gözler, 2011: 456-457; Gözübüyük, 2010: 337).

#### 5.4. Danıştay’ın Yapısı

2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 5. maddesi’nde Danıştay’ın karar organları on madde şeklinde sıralanmıştır. Buna göre Danıştay’ın karar organları şu şekilde sıralanabilmektedir (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017):

- “Daireler,”
- “Danıştay Genel Kurulu,”
- “İdari İşler Kurulu,”
- “İdari Dava Daireleri Kurulu,”
- “Vergi Dava Daireleri Kurulu,”
- “İçtihatları Birleştirme Kurulu,”
- “Başkanlar Kurulu,”
- “Başkanlık Kurulu,”
- “Yüksek Disiplin Kurulu,”
- “Disiplin Kurulu,” unsurlarından oluşmaktadır.

#### 5.5. Daireler

2575 sayılı Danıştay Kanunu’nda 09.02.2011 tarihinde ve 6110 sayılı Kanun ile yapılan bir düzenleme ile Danıştay daire sayısı on beş olarak belirlenmiştir. Bunlardan biri idari daire ve on dördü ise dava daireleridir. Toplanma ve karar verme şekilleri 13. Madde’nin ikinci fıkrasında şu şekilde ifade edilmiştir: “Her dairede bir başkan ile yeteri kadar üye bulunur. Heyetler bir başkan ve dört üyenin katılımıyla toplanır, salt çoğunluk ile karar verir. ...” (Gözler, 2011: 457; Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

Danıştay’ın daireleri ana başlıkları altında şu şekilde sıralanabilmektedir (Danıştay Teşkilat Şeması, Erişim Tarihi: 18.10.2017):

- *İdari Dava Daireleri:* İkinci Daire Başkanlığı, Altıncı Daire Başkanlığı, Onuncu Daire Başkanlığı, On İkinci Daire Başkanlığı, On Dördüncü Daire Başkanlığı, Beşinci Daire Başkanlığı, Sekizinci Daire Başkanlığı,

On Birinci Daire Başkanlığı, On Üçüncü Daire Başkanlığı, On Beşinci Daire Başkanlığı.

- *Vergi Dava Daireleri*: Üçüncü Daire Başkanlığı, Dördüncü Daire Başkanlığı, Yedinci Daire Başkanlığı, Dokuzuncu Daire Başkanlığı.
- *İdari Daire*: Birinci Daire Başkanlığı.

### 5.6. Dava Daireleri Kurulları

Danıştay'da biri idari, diğeri vergi nitelemesine sahip iki adet Dava Daireleri Kurulu bulunmaktadır (Gözler, 2011: 457).

*İdari Dava Daireleri Kurulu'nun Görevleri*: 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 22.03.1990 tarihli 3619 sayılı kanunun 6. maddesi ile yapılan değişikliğe göre İdari Dava Daireleri Kurulu'nun iki ayrı görevi vardır. Buna göre İdari Dava Daireleri Kurulu'nun görevleri: “(a) İdare mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını, (b) İdari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları” temyiz etmek açısından inceleyerek karara bağlamaktır (Atay, 2011: 90; Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

*Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun Görevleri*: 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 22.03.1990 tarihli 3619 sayılı kanunun 6. maddesi ile yapılan değişikliğe göre Vergi Dava Daireleri Kurulunun iki ayrı görevi vardır. Buna göre Vergi Dava Daireleri Kurulunun görevleri: “(a) Vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını, (b) Vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları” temyiz etmek açısından inceleyerek karara bağlamaktır (Atay, 2011: 90; Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 17. maddesi'nin ikinci fıkrasına göre “Dava daireleri kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri; bunların yokluğunda daire başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder.” (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

### 5.7. İçtihatları Birleştirme Kurulu

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 18. maddesi *İçtihatları Birleştirme Kurulu*'nun yapısı ve işleyiş şekline bahsetmektedir. İçtihatları Birleştirme Kurulu, “Danıştay Başkanı”, “Başsavcı”, “başkanvekilleri”, “dava daireleri başkanları” ve “üyelerinden” olmak şartı ile altı unsurdan meydana gelmektedir. Toplanma ve görüşme yeter sayısı için ez az otuz bir kişi öngörülmüştür. Bununla birlikte toplantıya katılan kişi sayısı çift sayıda olduğu takdirde “...en kıdemsiz üye Kurula katılmaz” ifadesi yer almaktadır. 18. madde'nin 3. fıkrasında karar yeter sayısı ise “...birinci toplantıda Kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile, bu toplantıda karar yetersayısı

sağlanamaz ise ikinci toplantıda mevcudun salt çoğunluğu ile verilir. Kurulun diğer kararları oyçokluğu ile verilir” hükmü getirilmiştir (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017).

### 5.8. Danıştay Personeli

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 3. maddesi'nde, "...Danıştay Başkanı, Danıştay Başsavcısı, Danıştay başkanvekili, daire başkanları ile üyeler..."i Danıştay meslek mensupları olarak sayılmıştır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 8. maddesi'ne göre Danıştay üyeleri aşağıdaki meslek grupları arasından ve bu meslekleri yerine getirmiş kişiler arasından seçilmektedir (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017; Günday, 1999: 284):

- "İdari yargı hakim ve savcılığı,"
- "Bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik,"
- "Generallik, amirallik,"
- "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği,"
- "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği,"
- "Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları, ile düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlıkları,"
- "Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü,"
- "Kamu kurum ve kuruluşlarının başhukuk müşavirliği, birinci hukuk müşavirliği, hukuk hizmetleri başkanlığı ve hukuk işleri müdürlüğü"dür.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 9. maddesi Danıştay'a üye seçim yöntemini belirtmektedir. Buna göre, "Danıştayda boşalan üyeliklerin dörtte üçü idari yargı hakim ve savcılığından, dörtte biri ise diğer görevliler arasından..." seçilmektedir. Seçim işlemine uygulanan yöntem ise şu şekilde ifade edilmektedir: "İdari yargı hakim ve savcıları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; diğer görevlerde bulunanlar ise, Cumhurbaşkanınca Danıştay üyeliğine..." seçilmektedir (Danıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2017; Gözübüyük ve Tan, 2001: 995).

### 6. SAYIŞTAY

Bu bölüm, Sayıştay Kurumu'nun niteliksel ve tanımsal değerleri üzerinden incelenmeye çalışılacaktır.

### 6.1. Sayıştay'ın Tarihi

Sayıştay, Batı'da yaşanan gelişmelere paralel olarak 29 Mayıs 1862 yılında "Divan-ı Muhasebat" adı ile kurulmuştur. İlk Türk Sayıştay'ı 1858 Islahat Fermanı'nın yeniliklerinden biri olarak gündeme gelmiş ve Osmanlı Devleti'nin mali yönden denetimi ve mali sisteminin yenilenmesi için "yüce mahkeme (Mahkeme-i Kübra)" niteliğinde "Divan-ı Ali-i Muhasebe ya da Divan-ı Muhasebat" adı altında kurulmuştur. İlk Türk Sayıştay'ının başkanı Evkaf Nazırı Ahmet Vefik Paşa'dır. Sayıştay, 1876 yılında çıkarılan Kanun-u Esasi'nin 105. maddesi'nde yer alarak Anayasal bir statüye kavuşmuştur (Akyel ve Baş, 2010: 377). Sayıştay, anayasal bir kurum olma niteliği kazandıktan sonra 1878 tarihli bir kararname ile görev ve çalışmaları düzenlenmiştir. Bu kararname ile Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi'nin Sayıştay'a ilişkin hükümleri büyük oranda benzerlik taşımaktadır (İnan, 1992: 17).

Osmanlı Devleti'nde Sayıştay'ın kuruluşunun temel amacının kamu gelir ve giderlerini ve ilgili alanda görev yapan kamu personellerini belli bir düzen altına almak ve faaliyetlerini denetlemek olduğu söylenebilmektedir (İnan, 1992: 18). Sayıştay'ın bu görevleri Cumhuriyet yönetiminde de çok fazla değişmemiştir. Yasama organı vatandaşlardan toplanan vergileri yine vatandaş adına harcama yapılması için bütçe kanunları ile yürütme organına devretmektedir. Bu yetki devri sonucu yürütme organının yaptığı harcamaların denetlenmesi bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu denetlemenin yasama organı tarafından yapılması gerekmele birlikte, yasama organının yapısal nedenlerinden dolayı denetleme faaliyeti mümkün değildir. Yürütmeden bağımsız bir biçimde yasama organı adına faaliyet gösterecek ve yürütme organının bütçe harcamalarını sonuçları ile birlikte uzman kişilerin çalışmaları kapsamında denetleyebilecek bir kurumun varlığına duyulan ihtiyaçtan dolayı Sayıştay Kurumu meydana gelmiştir (Güçlü, 1996: 17).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanından sonra 24.11.1923 tarih 374 sayılı Kanun ile Sayıştay Kurumu yeni bir düzenleme ile tekrardan kurulmuştur. Sayıştay, 1924 yılında çıkarılan Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 100. maddesi'nde yer alarak, Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi, anayasal bir kuruluş olma statüsünü muhafaza etmiştir (Akyel ve Baş, 2010: 377). Sayıştay başkanının ve üyelerinin seçimi, atanması ve güvenceleri hakkında yapılan değişiklikler 374 sayılı Kanun'un getirdiği yenilikler arasında sayılabilmektedir. Bunun yanında, Sayıştay'ın örgütlenmesi ve çalışma yöntemlerine ilişkin hükümler eski yapısı ile yürürlükte bırakılmıştır (İnan, 1992: 19).





### 6.2. Sayıştay'ın Niteliği

Kamu yönetimi, belirli faaliyetlerini devam ettirebilmek için sürekli harcama(lar) yapmaktadır. Hükümet, programını uygulayabilmek için bir bütçe hazırlayarak bu bütçenin kullanılması için parlamentodan izin istemektedir. Parlamento, bütçeyi görüşerek onaylamak veya üzerinde uygun gördüğü değişiklikleri yapmak yetkilerine sahiptir. Parlamento tarafından onaylanan bütçe vasıtası ile kamu kurum ve kuruluşlarına harcama yapma izni verilmiş olmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlara ve usullere göre harcama yapıp yapmadıkları Sayıştay tarafından denetlenmektedir (Örnek, 1998: 244).

1862 yılından günümüze kadar anayasal bir kurum olma özelliğini koruyan Sayıştay, yargı yetkisine sahip yüksek bir mali denetim ve yargı organı olarak varlığını sürdürmektedir (Güçlü, 1996: 18). Bununla birlikte, Sayıştay'ın en belirgin özelliği bir yüksek denetim kurumu olmasıdır. Ancak, Sayıştay'ın yaptığı mali denetimler sırasında, yapılan işlemler üzerinde kanunlara aykırı bazı durumlar ve uygulamalar tespit edildiğinde, bunların Sayıştay tarafından kanunlara uygun olarak bir hükme bağlanması gerekmektedir. Bu durum Sayıştay'a farklı bir görev ve kimlik yüklemektedir. Bu açıdan değerlendirilecek olunursa Sayıştay, bir denetim kurumu ve hesap mahkemesi olma niteliğine sahiptir (Uz, 2005: 361).

1982 Anayasası'nın 160. maddesi'nde 29.10.2005 tarih ve 5428 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile gerçekleştirilen değişikliğe göre "Sayıştay, merkezi 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..." bir kuruluş olduğu ifade edilmiştir (1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 19.10.2017)

Bu tanımdan yola çıkarak Sayıştay'ın yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetimler gerçekleştiren bir kuruluş olmadığı, aynı zamanda yargı yetkisinin de olduğu açık bir biçimde ifade edilebilmektedir (Gözübüyük, 2010: 159). Bunun yanında Sayıştay danışma, inceleme, denetleme ve yargılama görevlerini de yapan çok boyutlu bir denetim organıdır (Atay, 2011: 149).

19.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile düzenlenen Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yürütme organını denetime tabi tutmaktadır. Bu sebepten dolayı faaliyetleri çerçevesinde bağımsız ve yürütme organı dışında görev yapmaktadır. Sayıştay'ın görev alanı oldukça geniştir. Mali kaynağını kamudan





sağlayan bütün kurum ve kuruluşları denetleme yetkisi ile donatılmıştır (Akyel ve Baş, 2010: 376; Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

### 6.3. Sayıştay Denetimi

Sayıştay'ın temel amacı belirli hedeflere ulaşmak, kamu düzenini temin etmek, vatandaşlardan toplanan vergilerin uygun yerde ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlamak için yasama organı adına denetim yapmaktır (Koçberber, 2006: 49).

1982 Anayasası'nın 160. maddesi'ne göre Sayıştay, merkezi yönetimin bütçesine dâhil olan kamu ve sosyal güvenlik kurumlarının tüm mali hareketleri ile mal varlıklarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına incelemek, ilgililerin hesap ve eylemlerini kesin sonuca bağlamak, kanunlar ile kendisine devredilen inceleme, soruşturma, denetleme ve kesin bir sonuca varma işlemlerini yapmakla görevlidir (1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

1982 Anayasası'nın 160. maddesi'nde, 29.10.2005 tarih ve 5428 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile yerel yönetimlerin hesap ve eylemlerinin denetiminin ve kesin bir karara bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı hükmü getirilmiştir (1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi'nde Sayıştay'ın merkezi yönetimin bütçesine dâhil olan kamu kurumlarını, sosyal güvenlik kurumlarını, yerel yönetimleri, sermayesinin %50'sinden daha fazlası dolaylı veya dolaysız olarak kamuya ait olan ve belirli kanunlar ile meydana getirilmiş anonim ortaklıklarını ve diğer kamu kurumlarını denetlemekle yetkili olduğu ifade edilmiştir (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

Sayıştay yaptığı çalışmalarını ve incelemelerini belgeler üzerinden ve kamuya kapalı bir biçimde yürütmektedir. Sayıştay gerek gördüğü hallerde ilgili kişileri çağırıp dinleme yetkisine sahiptir (Gözübüyük ve Tan, 2001: 209).

### 6.4. Sayıştay'ın Görevleri

Hükümet tarafından hazırlanan bütçe, yasama organı tarafından kabul edilir. Başka bir ifade ile yasama organı, hükümete faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi için harcama izni vermektedir. Bu sebepten dolayı hükümetin bu izin çerçevesinde harcamalarını kanun ve kurallara göre yapıp yapmadığını da yasama organı denetlemektedir. Yasama organının bu konudaki yardımcısı Sayıştay'dır. Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin faaliyetlerini yasama organı adına

denetlenmektedir. Sayıştay'ın denetleme görevi idari görevleri arasında yer almaktadır (Günday, 1999: 287-288).

03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5. maddesi'nde Sayıştay'ın görevleri sayılmıştır. Bu görevler şu şekilde sıralanabilmektedir (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017):

- “Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.”
- “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.”
- “Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”
- “Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.”

Bununla birlikte Sayıştay, kamu kurumlarına tahsis edilen maddi kaynakları ekonomik ve verimli bir biçimde kullanıp kullanmadıklarını belirlemek, kamu kurumlarının faaliyet sonuçlarını ölçmek ve performans açısından bir değerlendirme yapmak yetkisine de sahiptir (Gözübüyük, 2010: 159).

Sayıştay'ın bütçenin uygulanması sırasında iki unsurdan oluşan görevi mevcuttur. Bu görevleri “vize” ve “tescil” olarak adlandırılmaktadır. Sayıştay vize görevi adı altında genel ve katma bütçeli dairelerin harcamalarını bütçe ve mevzuata uygunluk açısından denetlenmektedir. Sayıştay vize denetimlerinde harcamaların bütçede karşılığı olup olmadığını, harcamaların yetkili birimler tarafından yapıp yapılmadığını ve kanıtlayıcı belgelerin olup olmadığını araştırmaktadır. Sayıştay vize işlemini harcamanın gerçekleşmesinden sonra yapmaktadır. Bununla birlikte Sayıştay'ın harcamaların yerindelğini araştırma konusunda yetkisi yoktur. Diğer unsur olan tescil ise genel anlamda bir izin işlemidir. Bir başka anlatım şekli ile tescil genel ve katma bütçeli dairelerin yaptıkları harcamalara yönelik sözleşmelerin genel bütçe ve ilgili mevzuata uygunluk yönünden denetlenmesi ve bu sözleşmelerin yürürlüğe girmesine izin verilmesidir. Tescil işlemi ile sözleşmelerin bütçeye ve mevzuata uygunluğu tespit edildikten sonra uygulanmasına izin verilmektedir (Günday, 1999: 289-290; Gözübüyük ve Tan, 2001: 205).

Avrupa'da Sayıştay kurumunun statüsü incelendiğinde bazı ülkelerde Sayıştay'a yargı yetkisi verilirken bazı ülkelerde ise yargı

yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Almanya, İngiltere, Hollanda ve Luxemburg Sayıştayları'nın yargılama yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Belçika, Fransa, Portekiz, İtalya, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde Sayıştay yargı yetkisi ile donatılmıştır (Uz, 2005: 361).

### 6.5. Sayıştay'ın Yapısı

Sayıştay, "Başkanlık", "Daireler", "Genel Kurul", "Temyiz Kurulu", "Daireler Kurulu", "Rapor Değerlendirme Kurulu", "Yüksek Disiplin Kurulu", "Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu", "Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu" ve "Başsavcılık" olmak üzere toplam on organdan meydana gelmektedir (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017). Adı geçen organlar içerisinde Sayıştay'ın görevlerini yerine getiren kurullar şunlardır: "Daireler", "Daireler Kurulu", "Temyiz Kurulu" ve "Genel Kurul"dur (Gözübüyük, 2010: 160).

*Daireler:* Daireler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 23. maddesi'nde düzenlenmiştir. Birer hesap mahkemesi olma özelliğini taşıyan daireler bir başkan ve altı üyeden oluşmaktadır. Dairelerin toplanma sayısı bir başkan ve dört üyeden meydana gelmektedir. Kararlar oy çokluğu ile verilmektedir (Gözübüyük, 2010: 160; Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

*Genel Kurul:* Genel Kurul, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 25. maddesi'nde düzenlenmiştir. Genel Kurul'un yapısı dört unsurdan meydana gelmektedir. Bu unsurlar "Sayıştay Başkanı", "Başkan Yardımcıları", "Daire Başkanları" ve "Üyeler"den meydana gelmektedir. Genel Kurul, Sayıştay Başkanı'nın başkanlığında toplanmaktadır. (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017). Genel Kurul, Sayıştay'ın yüksek karar organıdır (Gözübüyük ve Tan, 2001: 208).

*Temyiz Kurulu:* Temyiz Kurulu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 26. maddesi'nde düzenlenmiştir. Temyiz Kurulu, adından da anlaşılacağı gibi, Sayıştay dairelerinin nihai hükme bağladığı kararlarını temyiz yolu ile inceleyen bir kuruldur. Temyiz Kurulu, Sayıştay Genel Kurulu tarafından dört yıllık görev süresi için seçilen dört adet daire başkanı ve her daireden ikişer kişi olmak şartı ile seçilecek üyelerden meydana gelmektedir (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017). Kararı temyiz edilen daire başkanları ve üyeleri Temyiz Kurulu'nda oy kullanamamaktadır. Temyiz Kurulu'nda verilen kararlar kesindir (Akyel ve Baş, 2010: 386).

*Daireler Kurulu:* Daireler Kurulu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27. maddesi'nde düzenlenmiştir. Rapor Değerlendirme

Kurulu ve Temyiz Kurulu'na seçilen başkan ve üyeler hariç tutulmak şartı ile geriye kalan başkan ve üyelerden meydana gelmektedir. Kurul'a başkanlık eden kişi en kıdemli daire başkanıdır. Daireler Kurulu, kamu idarelerinin mali konularda düzenledikleri yönetmelikler ve Sayıştay Başkanı'nın incelenmesi yönündeki talepte bulunduğu konular hakkında yargısal görüş bildirmektedir (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

#### 6.6. Sayıştay Personeli

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 10. maddesi'nde Sayıştay mensupları üç temel unsur olarak değerlendirilmiştir. Birinci unsur olarak, "Meslek Mensupları"nın değerlendirilmiş ve bunu "Sayıştay Başkanı", "Daire başkanları ve üyeler" ve "Sayıştay denetçileri" olmak üzere üç alt başlık altında saymıştır. İkinci unsur "Başsavcı ve savcılar" ve üçüncü unsur olarak ise "Yönetim mensupları" değerlendirilmiştir (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017; Gözübüyük ve Tan, 2001: 208).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Sayıştay Başkan ve üyelerinin nitelikleri" başlığı altındaki 12. maddesi'nde Sayıştay başkan ve üyelerinin seçilme nitelikleri belirtilmiştir. Buna göre, Sayıştay başkan ve yardımcılarını üniversitelerin hukuk, iktisat, işletme, siyasal bilgiler ve iktisadi ve idari bilimler fakültelerinin lisans programlarından mezun ve kamu hizmetine girdikten sonra en az on altı yıl devlet görevinde bulunmuş olmaları şartı aranmaktadır (Sayıştay Kanunu, Erişim Tarihi: 20.10.2017).

#### 7.SONUÇ

Denetim, hem kamu yönetiminde hem de özel yönetimlerde göz ardı edilmemesi gereken bir unsurdur. Denetim, yönetimin işleyiş sürecinde yaşadığı aksaklıkları tespit ederken, onu daha verimli ve etkili çalışmaya zorlamaktadır. Denetim yaşamın her alanında kendisini gösteren bir olgudur. Dünyanın dönmesi, mevsimlerin oluşması ve insan kalbinin atması dahi sürekli bir doğal denetime tabidir. Bu aşamalarda yaşanabilecek en küçük aksaklık telafi edilemez sorunlara sebep olabilmektedir. Bu olgu ile bu kadar fazla iç içe yaşarken kamunun denetim unsurundan uzak kalması düşünülememektedir. Denetim sayesinde kamu kaynakları daha verimli bir biçimde kullanılabilir gibi, vatandaşa en iyi şartlarda hizmet götürmek imkânı da yaratılmış olmaktadır. Denetim sayesinde kasıt, ihmal, bilgisizlik veya görevini önemsememe gibi sebeplerden dolayı meydana gelen sorunlar tespit edilebilmektedir. Bu noktada

önem teşkil eden husus, tespit edilen sorunların ilk tespit edildiği anda çözüme kavuşturulması gerekliliğidir.

Denetim, farklı alanlarda uygulanabilmesi ve bu alanlardaki ihtiyaçlardan kaynaklanan sebeplerden dolayı kendi içinde sınıflandırılabilir. Bununla birlikte üzerinde önemle durulması gereken konu ise bağımsız bir yüksek denetim sisteminin varlığıdır. Yüksek denetim hem yönetene hem de yönetilene bir güven duygusu vermektedir. Bağımsız bir yüksek denetim sistemi sayesinde yöneten şeffaflığını ispat etmekte, yönetilen ise adaletli ve kurallara uygun bir biçimde yönetildiğinin farkında olmaktadır. Sonuçta kamu kurumlarına olan güven artmakta devletin saygınlığı hem kendi ülkesinde hem de uluslararası alanda büyük bir ivme kazanmaktadır.

Yüksek denetim unsurlarından olan Danıştay ve Sayıştay kurumları kamu yönetiminin daha şeffaf ve güven içinde görev yapmasına yardımcı olmaktadır. Bu kurumlarda görev yapan personellerin konusunda uzman olan kişilerden oluştuğundan şüphe edilemez. Bununla birlikte kamu yönetiminde denetim yapacak olan diğer personellerin bu alanda en azından lisans düzeyinde denetim olgusuna karşı yakınlığı olmalıdır. Hukuk ve iktisadi ve idari bilimler fakültelerinin müfredatlarına denetim, kamu denetimi ve mali denetim adları altında dersler konulmalı, geleceğin yargı mensupları ve kamu yöneticileri denetim konusunda sonradan değil, lisans eğitiminde bilgi sahibi olmalıdırlar. İdare hukuku ve kamu yönetimine giriş gibi derslerin alt başlığı altında değerlendirilen denetim konusu yetersiz seviyede kalmaktadır. Bu sebepten dolayı denetim konusunda ayrı bir derse ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü denetim, başlı başına bir bütünlük teşkil ettiği gibi, üniversitelerde ayrı birer kürsüsü kurulması gereken bir konudur. Ayrıca kamu yönetimi biliminin yüksek lisans programlarına denetim konulu uzmanlık alan dersleri konulmalıdır. Bu sayede gelecekteki kamu yöneticileri denetim olgusu ile donatılmış olacaktır.

#### **Kaynakça**

- Akbulut, Erol (2003). “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık, s. 3-15.
- Aktan, Tahir (1989). *Kamu İdaresi*, Genişletilmiş 2.Basım, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- Akyel, Recai ve Hasan Baş (2010). “Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, Ocak-Haziran, s. 374-387.

- Akyel, Recai ve Hacı Ömer Köse (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart, s. 9-45.
- Akyel, Recai (2010), “Bağımsız Kamu Dış Denetimi (Yüksek Denetim) İle İç Denetim Arasında Koordinasyon”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı: 34/2, s. 131-144.
- Arı, Tayyar (2009). *Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika*, Marmara Kitap Merkezi (MKM) Yayıncılık, Bursa.
- Atay, Cevdet (2011). *Türk Yargı Sistemi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Atay, Cevdet (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Avşar, B.Zakir (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Aydın, Ahmet Hamdi (2013). *Yönetim Bilimi Fonksiyonlar-Teoriler-Yaklaşımlar*, Güncelleştirilmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Canatar, Mehmet ve Yaşar Baş (1998). “Şûrâ-Yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Sayı: 9, s. 111-148.
- Coşkun, Bayram (2002). “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık, s. 81-104.
- Demir, Konur Alp (2014). “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkıları ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 1, s.25-36.
- Eryılmaz, Bilâl (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar - Politikalar*, Genişletilmiş ve Gözde Geçirilmiş 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilâl (2011). *Kamu Yönetimi Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar - Politikalar*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Ergun, Turgay (2004). *Kamu Yönetimi / Kuram Siyasa Uygulama*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Birinci Baskı, Yayın No: 322, Ankara.
- Gözler, Kemal (2011). *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, A.Şeref (2010). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Güncelleştirilmiş 1. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Gözübüyük, A.Şeref ve Turgut Tan (2001). *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

- Güçlü, Ali Osman (1996). “Çağdaş Denetim ve Türk Sayıştayı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:20, Ocak-Mart, s. 17-21.
- Günday, Metin (1999), *İdare Hukuku*, Dördüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 18, Ağustos, s. 1-22.
- İnan, Atilla, (1992), *Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı*, Ankara.
- Kestane, Doğan (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 151, Temmuz-Aralık, s. 128-142.
- Koçberber, Seyit (2008). “Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 68, Ocak-Mart, s. 65-89.
- Koçberber, Seyit (2006). “Kalkınma Ajansları Ve Sayıştay Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, Nisan-Haziran, s. 37-55.
- Köksal, Mustafa (2005), *Ombudsman “Kamu Hakemi”*, Melis Matbaacılık, Ankara.
- Köse, Hacı Ömer (2007a). Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Köse, Hacı Ömer (2007b), “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 65, 145. Yıl Özel Sayısı, Nisan-Haziran, s. 111-150.
- Köse, Hacı Ömer (1999). “Denetim ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 33, Nisan-Haziran, s. 62-85.
- Okur, Yaşar (2007). *Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Örnek, Acar (1998). *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Sanal, Recep (2002). *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara
- Tortop, Nuri; Eyüp G. İsbir; Burhan Aykaç; Hüseyin Yayman; M. Akif Özer (2012). *Yönetim Bilimi*, 9. Baskı, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Tortop, Nuri (1978). *Yönetim Bilimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları Yayın No: 112, Ankara.
- Uz, Abdullah (2005). “Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay’ın Yargısal Kimliği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 54, Sayı: 4, 361-374.
- Yasin, Melikşah (2011). *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul.



- Danıştay Teşkilat Şeması, <http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-2-teskilat-semasi.html>>, (Erişim Tarihi: 18.10.2017).
- Danıştay Tarihçesi, <http://www.danistay.gov.tr/kurumsal-12-danistay-tarihcesi.html>>, (Erişim Tarihi: 18.10.2017).
- Danıştay Kanunu,  
<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf>>,  
(Erişim Tarihi: 18.10.2017).
- Sayıştay Kanunu,  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>>,  
(Erişim Tarihi: 18.10.2017).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>>,  
(Erişim Tarihi: 15.10.2017).
- 1982 Anayasası,  
[https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)>,  
(Erişim Tarihi: 15.10.2017; 18.10.2017; 19.10.2017;  
20.10.2017).