



Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sisteminin Yönetmel Denetim Açısından Karşılaştırılması

Comparison of the Presidential Government System with the US Presidential System in Terms of Administrative Audit

¹Bülent BAYRAK 

²Mehmet ÖLMEZ 

Öz

Yönetmel denetim, yönetimin belirlemiş olduğu etkinlik ile gerçekleşen etkinlik arasındaki ilişkiyi belirlemek, olumsuzlukları saptamak, çözüm önerileri hazırlamak, sorumlular hakkında gerekli hukuksal yollara başvurmak, hukuka aykırı eylemleri ve işlemleri ortaya çıkartmak amacıyla yönelik bir süreçtir. Bu süreç bazen bir kamu kurum ve kuruluşunun başka bir kamu tüzel kişiliğini denetlemesi biçiminde işleyebildiği gibi her kamu tüzel kişinin kendi denetim kuralları aracılığı ile kendi kendini denetlemesi biçiminde de işleyebilmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'nin 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi ile birlikte, yönetim sisteminin bir parçası konumunda olan yönetmel denetim birimlerinin ABD Başkanlık modelindeki yönetmel denetim sistemi ile karşılaştırması yapılacaktır. Ayrıca Başkanlık sisteminin en demokratik uygulayıcısı ve anavatani olarak kabul edilen ABD'deki yönetmel denetimin norm ve kuralları ile uygulama biçimi Türk usulü olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile karşılaştırmalı biçimde ele alınarak bu iki modelin farklı yanlarının ve benzer taraflarının belirlenmesi yeni yapılacak değişiklikler için de önem arz edecektir.

Anahtar Kelimeler

Denetim, Yönetmel Denetim, Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Amerikan Başkanlık Sistemi

¹Dr., Gelir Uzmanı, Vergi Dairesi Başkanlığı, Malatya, Türkiye.
✉ ardadoruk3588@gmail.com

²Öğr. Gör., Dr., İnönü Üniversitesi, Organize Sanayi Bölgesi Meslek Yüksekokulu, Malatya, Türkiye.
✉ olmez23@hotmail.com

Geliş/Received: 12.12.2022
Kabul/Accepted: 11.10.2023

Abstract

Administrative audit is a process for the purpose of determining the relationship between the activity determined by the management and the actual activity, determining the negativities, preparing solution proposals, applying the necessary legal remedies against those responsible, and revealing the unlawful acts and transactions. This process can sometimes operate in the form of a public institution

and organization auditing another public legal entity, as well as in the form of self-inspection of each public legal entity through its own auditing rules. In this study, with the transition of Turkey to the Presidency Government System in 2017, the administrative audit units, which are a part of the administrative system, will be compared with the administrative audit system in the US Presidential model. Also, It will be important for the new changes to determine the different aspects and similar sides of these two models by considering the norms and rules and the way of implementation of the administrative audit in the USA, which is considered the most democratic implementer and homeland of the presidential system, in comparison with the Presidency Government System, which is called the Turkish method.

Keywords

Audit, Administrative Audit, Parliamentary System, Presidency Government System, American Presidential System

1. Giriş

Dünyada, BM'ye tam üye sıfatı bulunan ve özerklik durumuna göre kayıtlı iki yüze yakın ülke bulunmaktadır. Bu kadar çok sayıda ülkenin yönetim sistemlerinin aynı olmasını beklemek pek gerçekçi değildir. Bu ülkelerden yaklaşık doksan tanesi parlamenter sistem, yüz tanesi ise başkanlık ve yarı başkanlık sistem ile yönetilmektedir (Bağcı, 2017: 7-11). Geri kalan ülkelerin ise kendilerine özgü yöntemler ile yönetildiği görülmektedir. Bununla beraber ülkelerin başkanlık, yarı başkanlık veya parlamenter sistem ile yönetim şekilleri ve kurallarında da kendilerine özgü farklılıklar bulunmaktadır.

Türkiye'de, neredeyse yarım asırdır yönetim sistemi ile ilgili tartışmalar süregelmektedir. Parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin iyi ve kötü yönlerinin tartışıldığı bu süreçte 2007 yılında, Başkanlık sisteminin temel şartlarından biri olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik ilk adım atılmıştır. Bu değişiklik ile beraber 16 Nisan 2017 Anayasa referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli oylanmış ve halk tarafından kabul edilmiştir. Yeni yönetim sistemi ile getirilen değişimin en önemli özelliği, devletin temel erkleri arasındaki ilişki üzerinden tanımlanan hükümet sisteminin, parlamenter sistemden alınarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişinin sağlanmış olmasıdır.

Parlamenter sistemi terk ederek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmek suretiyle Cumhuriyet tarihinin en önemli ve hayati yönetsel değişimini gerçekleştiren Türkiye, bu değişim ile birlikte yönetsel denetim sisteminde de birçok değişiklik yaşamıştır.

Bu çalışmanın konusu, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, yönetim sisteminin bir parçası konumunda olan yönetsel denetim birimlerinin ABD Başkanlık modelindeki yönetsel denetim sistemi ile karşılaştırılması suretiyle benzerliklerini ve farklılıklarını açıklamaktır. Bunu açıklarken mevcut yönetsel yazında bulunan doküman incelemesi yönteminden faydalanılmıştır.

Başkanlık sisteminin en demokratik uygulayıcısı olarak kabul edilen ABD'deki yönetsel denetim sisteminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile karşılaştırılması ve bu iki modelin farklı yönlerinin ve benzer taraflarının belirlenmesi, yeni yapılacak yönetsel bir denetim sisteminin oluşmasına öncülük edebilecektir.

2. Denetim Kavramı ve Türleri

Denetim, insan faaliyetlerinin olduğu her alanda bulunması gereken ve faaliyetlerin "sonuç" bölümünün etkisini ortaya koyan bir aşamadır. Kurumların, çalışmalarını daha iyi seviyeye çıkarmalarında en etkili aşama, eksikliklerin ve ihtiyaçların saptandığı denetim aşamasıdır.

2.1. Kavramsal Çerçeve

Latince kökenli, duymak, dinlemek anlamındaki 'audire' kelimesinden gelen denetim kavramını finansal açıdan değerlendiren Wang, öz kimliğin teyit edilerek kendini ölçme ve finansal hesap verebilirlik konusunda kendi kendini düzenleme süreci anlamına geldiğini belirtmiştir. Aynı şekilde denetimin finansal yönüne vurgu yapan Power'a göre denetim, hesapların, belgelerin ve finansal tabloların ne kadar gerçeği yansıttığının adil bir görünümüdür. Bu görüşlerin aksine, denetimin yönetsel bir sürecin gerekli ve vazgeçilmez bir ayağı olduğunu savunan Flint'e göre ise denetim (1988), pratik faydası ve varlığı dışında, hiçbir amaca hizmet etmeyen sosyal bir olgudur.

Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşta, bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının, belli standartlara uygunluk derecesinin sorgulanması, gözlemlenmesi ve araştırılması gibi yöntemler ile nesnel bir şekilde ilgili taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (Köse, 1999: 63). Denetim kavramını, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çerçevesinde tanımlayan Yürekli'ye göre denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesi, çalışanların ve kuruluşların gelişmesi, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesi amacıyla, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının, önceden belirlenmiş amaçlara, hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre değerlendirilerek sonuçların raporlanması ve ilgililere sunulması faaliyetleridir (Yürekli, 2015: 262). Kurumun, hedeflenen amaçlara ulaşış ulaşmadığının, aksayan yönlerin neler olduğunun ve nasıl düzeltilebileceğinin ilgili birimlere iletilerek gerekli önlemlerin alınmasına yönelik bir aşama olan (Karatepe, 2009: 187) denetimin amacı, mevcut bir unsurun olması gereken durumu ile kıyaslanması ve çıkan sonucun standartlara uygunluğunun tespit edilmesidir. Ek olarak bu denetim sürecinin kurum liderlerince desteklenmesi kurumsal kültür için de önemli bir kazanımdır (Ozan ve Yolcu, 2021: 390; Yolcu ve Ozan, 2021: 394).

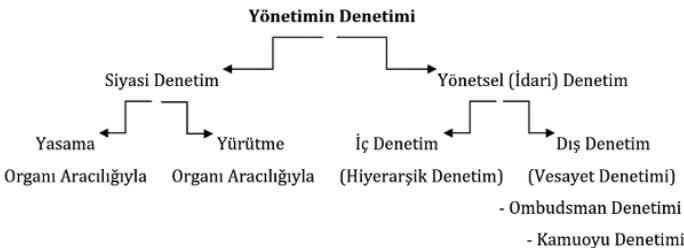
Bu kapsamda denilebilir ki denetimin temel amacı; hizmet ve etkinliklerinin amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesi, problem ve sorunların tespit edilmesi ve bunlara yönelik kalıcı ve yapıcı çözüm önerileri geliştirmektir. Bununla birlikte verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine yönelik sonuçlar elde etmek, denetim aşamasının gerekliliğine dair etkilidir. Yapılan her denetimin arka planında, kamu veya örgüt kaynaklarının ne kadar etkin ve verimli kullanıldığının saptanması amacının yattığı unutulmamalıdır.

2.2. Denetim Türleri

Yönetimin olduğu her alanda bulunan ve yönetimin en son aşaması olarak kabul edilen denetim, uygulamada, önleyici denetim ve düzeltici denetim olarak ayrıma tabi tutulurken literatürde ise ön denetim, süreç sırasında denetim ve son denetim şeklinde bir ayrımla anılmaktadır (Özer ve Önen, 2020: 278). Çalışmanın bu bölümünde kamu yönetiminin denetimsel olarak işleyişi ele alınmıştır.

Denetimin, gücünü hangi anayasal organdan aldığı yönünden sınıflandırılması (Bozkurt, 2013: 59) olarak da bilinen kamuda biçimsel denetim yolları, yargısal denetim, siyasi denetim ve yönetsel (hiyerarşik) denetim olarak sınıflandırılmaktadır. Yargısal denetim, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı makamların karşı başvuruda bulunabilme hakkıyla işlerlik kazanır. Siyasal denetim ise yasama organının, yönetim organına bıraktığı geniş seçim alanındaki kararlarının etki ve sonuçlarının denetimini kapsamaktadır (Simon vd., 1962/1985: 407-421). Asıl görevi yasal düzenlemeler yapmak olan parlamento, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru gibi yollarla yürütme üzerinde siyasi bir denetim uygulamaktadır (Akcagündüz, 2020: 215). Yönetsel organların başka bir yönetsel organ tarafından denetimi olan hiyerarşik denetim ise, en üst yönetim kademesinden en alt birime doğru bir komuta zinciri ve en alt birimden en üst yönetim kademesine doğru bir sorumluluk zinciri kapsamında uygulanan denetim türüdür (Simon vd., 1962/1985: 407-421). Bununla birlikte modern toplumlarda kamunun faaliyetlerinin baskı grupları ve kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi ve uluslararası denetim gibi yollarla da denetime tabi tutulduğu görülmektedir (Özer ve Önen, 2019: 92-98).

Belirtilen denetim türlerinin genel çerçevesi kapsamında, yargısal denetimi ayrı tutarak aşağıdaki gibi bir denetim sınıflandırması yapmak mümkündür.



Kaynak: Araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

3. Kamuda Yönetmel Denetim

Kamu yönetiminde yönetimlerin denetimi açısından uygulanan en yaygın ve uygulaması en kolay olan denetim türü yönetmel denetimdir. Gerek kurumların kendi içlerindeki hiyerarşik yapısı sayesinde çalıştırılan iç denetim, gerekse de denetlenen kurum haricindeki farklı bir organın uyguladığı dış denetim yoluyla işleyen idari birimlerin denetimi, hedeflenen amaçlara ulaşma yoğunluğu açısından önemli birer yönetim aşaması durumundadır.

3.1. Yönetmel Denetimin Kavramsal Yapısı

Bir yönetim işlevi olarak denetim, örgütün planlanan ve hedeflenen amaçlara ulaşım ulaşmadığının, ne ölçüde ulaşabildiğinin, aksayan yönlerin ve hataların olup olmadığını belirlemek amacıyla, personel ve malzeme dâhil, örgütün tüm eylem ve işlemlerinin kontrol edilmesidir (Öztekin, 1997: 59). Avrupa Birliği Sayıştay kurumuna göre, kamunun yönetmel denetimi, kurumların faaliyet ve işlemlerinin, önceden belirlenen standart ve kurallara uygunluğunu güvence altına alan bir aşamadır (Apan, 2011: 10). Bu açıdan bakıldığında, denetimin olmadığı bir yönetim, başarı ölçütlerinin eksikliği dolayısıyla sakat olarak kalacaktır.

Yönetimin, yürütme yapılanması içerisinde yer alan bizzat kendi organları tarafından idari ve hukuki sonuçlar doğuracak şekilde denetlenmesi (Tataroğlu, 2017: 97) demek olan yönetmel denetim, usule uygunluk, verimlilik ve etkililik olmak üzere üç amacın gerçekleşmesi için yapılmaktadır. Doğru zamanda, doğru yerde ve doğru işi yapmayı sağlayan yönetmel denetim (Tortop, 2010: 159), bu üç unsuru aynı anda gerçekleştirdiği takdirde tam olarak işlevini yerine getirmiş olacaktır.

Kamu yönetiminin klasik anlayışı yerine, II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen daha dinamik ve etkin kamu yönetimi anlayışında, yönetimin durağan yapısından sıyrılarak daha düzenleyici ve denetleyici bir rol alması öngörülmektedir (Kandeğer ve Alici, 2012: 90-91). Bu anlayış içerisinde önemi daha da artan yönetmel denetim, yönetim tarafından belirlenen etkinlik hedefleri ile gerçekleşen etkinlikler arasındaki ilişkiye bağlı olarak eksik ve aksayan yönleri ortaya çıkararak bunlara yönelik çözüm önerileri geliştirmek ve hukuka aykırı eylemleri ve işlemleri tespit edip sorumlular hakkında gerekli hukuksal yollara başvurmak gibi iyileştirici amaçlara yönelik bir süreçtir. Bu süreç bazen bir kamu tüzel kişisinin kendi denetim kuralları aracılığı ile kendi kendini denetlemesi biçiminde işleyebildiği gibi bir kamu kurum ve kuruluşunun başka bir kamu tüzel kişiliği tarafından denetlenmesi biçiminde de işleyebilmektedir (Aktan, 1987: 133).

3.2. Yönetmel Denetim Türleri

Bir yönetim işlevi olarak yönetim organlarının denetimi, genel olarak iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Yönetmel örgüt ile ilgili eylem, işlem ve kararların denetlenmesinde başta gelen yöntem, her bir örgütün kendi otokontrol sistemi sayesinde yapmış olduğu iç denetimdir. Bunun yanında, aslında her biri bir dış denetim türü olan diğer denetim türleri de bulunmaktadır. Bunlar yargı denetimi, ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimi olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır (Tortop, 2010: 160-162).

Bir kurumda, kamu görevlilerinin ast-üst biçiminde teşkilatlanmasına hiyerarşi denilmektedir. Her kamu tüzel kişiliği, üstün astı emir ve gözetimi altında tutmasını sağlayan hiyerarşi kavramı bakımından bir bütünlük teşkil etmektedir. İç denetim veya hiyerarşik denetim olarak adlandırılan denetimde, bir idari kurum içinde yer alan kamu görevlileri arasında daima bir ast-üst ilişkisi vardır (Gözübüyük, 1999: 74). Kurum içi düzen ve sistemin oturmasını sağlayan hiyerarşik denetimde yapı, ast – üst ilişkisine dayanmaktadır.

Dış denetim veya vesayet denetimi ise kamusal örgütün, örgüt dışındaki bir yetkili organ tarafından denetlenmesidir. Vesayet denetiminin en sık görülen türü, yönetmel yapılanma içerisinde yer alan bir yönetmel kuruluşun, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yasaların belirlediği sınırlar içerisinde uyguladığı denetim türüdür (Gözübüyük, 1996: 201). Bu kapsamda bakıldığında devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, idari vesayet yoluyla bir denetim yetkisi bulunmaktadır (Tortop, 1994: 13).

Yönetilenlerin idare karşısında korunmasının yanında devlet tüzel kişiliğini de korumayı hedef alan yargı denetimi, hukuk temellerine dayanan demokratik ve meşru tüm siyasal sistemlerin uyguladığı

bir denetim mekanizmasıdır. Yargı denetimi, idarenin hukuk dışı faaliyetlerinin müeyyidesi olarak, bağımsız mahkemeler yoluyla sağlanan en güçlü ve kesin denetim sistemidir (Kestane, 2006: 130).

Ombudsman denetimi, bağımsız bir idari organ olan ombudsman tarafından, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışlarının hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetlenerek yerinde bulunmayan ve hukuka aykırı işlemler için idari organları yönlendirme, uğranılan zararları giderme ve işlemleri düzeltme konularında bağlayıcı olmayan kararların alınmasıdır (Engin, 2021:237; Önen ve Engin, 2019: 28; Kestane, 2006: 131).

İdarenin faaliyetlerinin örgütlenmiş halk tarafından takip edilerek idarenin haksız eylem ve işlemleri karşısında halkın yasal sınırlar çerçevesinde tepki, eğilim ve isteklerini belirtmesi şeklinde tanımlanan kamuoyu denetimi (Koç, 2019: 56) ise halkın gözünün, idarenin üzerinde olduğunun etkili bir göstergesidir.

Sonuç olarak bir kamu kuruluşunun kendi içinde kendi kendini denetlemesinde iç denetim; kamu kuruluşunun başka bir kamu kuruluşunu denetlemesinde ise dış denetim olmaktadır. İster iç denetim ister dış denetim yoluyla yapılsın, her kamusal yapılanmada işleyen denetim sisteminin, sorunları gerçek anlamda çözebilmesi, bu sistemin bir geri bildirim sistemini aktif olarak işletebilmesine bağlıdır.

4. Dünyada Yönetmel Denetim

Tarihleri, kültürel geçmişleri, sosyal yaşantı durumları, yönetim ve hukuk sistemleri göz önüne alındığında tüm ülkeler için uygulanabilecek ortak bir denetim modelinin bulunmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu kapsamda çeşitli ülkelerin yönetmel denetim sistemlerini kısaca açıklamak mümkündür.

Amerikan denetim modeli 1978 yılına kadar İngiltere'den alınan iç denetçilerden ve federal düzeyde ve eyalet düzeyinde örgütlenmiş Sayıştay birimlerinden oluşmaktaydı. ABD, bu sistemde görülen eksikliklerden dolayı bakanlıklar ve önemli federal birimlerde oluşturulan teftiş kurulları ile yolsuzluk ve usulsüzlükleri ortadan kaldırmak için çalışmalar başlatmış ve bu kurullara geniş yetkiler vermiştir. Parlamento tarafından 2003 yılında "devletin hesap verebilirliğini artırma yasa tasarısı" kapsamında müfettişlerin görevden alınmalarını zorlaştıran ve teftiş kurullarının kaynak ve yetkilerini artıran ve hazırlamış oldukları raporları dolaylı yollardan değil de doğrudan senato kongresine gelmesini sağlayan bir sistem oluşturulmuştur. ABD başkanlık sisteminde teftiş kurullarına verilen en büyük yetkiler ekonomik, verimli ve etkin bir modelin geliştirilmesi amacıyla politika önerme, denetim ve soruşturma görevini yürütme ve denetledikleri birimlerdeki sahtekârlık ve suistimalleri ortaya çıkarma şeklinde belirlenmiştir. Teftiş Kurullarında görev alan müfettişlerin bu görevleri yürütürken senatör ya da sekreterlerin güdümünde kalmadan bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getirmeleri açısından bütün kurallar genel müfettişlik yasasında açıkça belirtilmiştir. Atama usulleri ile beraber müfettişlere bu yasal güvencenin de sağlanmış olması müfettişlerin bağımsızlığını pekiştirmiştir (Maliye Müfettişleri Derneği, 2017: 5). Ayrıca genel müfettişlerin Sayıştay ile yakın bir çalışma alanları bulunmakta; yaptıkları denetimler Sayıştay'ın oluşturduğu normlar çerçevesinde uygulamaya geçirilmektedir. Sayıştay aynı zamanda genel müfettişlik birimlerini denetleme yetkisine de sahip bulunmaktadır (Yürekli, 2014: 180). Bu anlamda ABD Başkanlık Sisteminde yaşanan sıkıntılar ve olumsuzluklar, denetimlerin etkili ve verimli bir şekilde yapılması amacıyla denetim sistemini sürekli bir değişim içerisine sokmuştur. Bununla birlikte Amerikan başkanlık modelinin parlamenter sistemlere ve yarı başkanlık modellerine nazaran daha baskın bir fren denge (checks and balances) mekanizması içermesi ve dolayısıyla bu mekanizma içerisinde devlet erklerinin birbirinden bağımsız fakat eşit güçte olmaları (Avaner ve Volkan, 2019: 111) yönetmel denetim sisteminin işlerliğini de kolaylaştırmaktadır.

İdari yapılaşması Türkiye tarafından örnek alınan Fransa'da denetim, bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurulları tarafından yapılmaktadır. Bakanlıklar bünyesinde bulunan maliye, sosyal işler ve iç işleri müfettişliği teftiş kurullarının bakanlıklar arası çalışma yetkisi bulunmaktadır. Diğer bir deyişle tüm bakanlar, bu üç kurula başvurabilir ve görev çağrısı yapabilir. Personel kaynağını ülkenin en saygın okullarından biri olan Ulusal Yönetim Okulu mezunlarının oluşturduğu bu kurul, teftiş, soruşturma ve incelemeler yapmaya yetkili olmakla beraber devletin gelir ve giderlerinin teftiş ve kontrollerini yapmada da yetkili kılınmıştır. Merkezi ve bölgesel olarak teşkilatlanmış olan Sayıştay, parlamento adına denetim yapan en üst hesap mahkemesi konumunda yer almaktadır (Maliye Müfettişleri

Derneği, 2017:1). Ancak bu benzer yapıya sahip olan Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber bakanlıklar bünyesindeki teftiş kurulları ve yetkilerinde de bazı değişiklikler olmuştur.

İspanya’da ekonomi ve maliye bakanlığı içinde örgütlenmiş olan kamusal kurumlar arası yönetim birimi, Türkiye’de parlamenter sistemde meclisin yerine getirdiği işlev gibi iktidarı, bütün mali harcamalar açısından denetlemekle yetkili kılınmıştır. Bu birimin dışında her bakanlığın teftiş kurumu bulunmaktadır.

Portekiz’de teftiş sistemi dışında ayrıca iç denetim sistemi bulunmamaktadır. Hollanda ve Polonya’da ise hem teftiş kurulları hem de iç denetim birimleri bulunmaktadır (Ergenç vd., 2012: 80).

İngiltere’de son yıllarda teftiş fonksiyonunun daha etkili hale getirilmesi ve bu fonksiyondan daha fazla yararlanması yönündeki çalışmalar başlatılmıştır. Ülkede Teftiş Kurulları bulunmakla beraber “müfettişler, güvence sağlamanın ayrılmaz bir parçası” olarak görülmektedir. İngiltere’de on üç alanda denetim ve teftiş kurulları bulunmaktadır (Maliye Müfettişleri Derneği, 2017: 4). Günümüzde Birleşik Krallığın başarılı bir şekilde uyguladığı Westminster Sistemi, parlamenter sistem modelinin en iyi uygulandığı ve idarenin parlamentodan bağımsız olarak yürütüldüğü en başarılı sistemdir.

İtalya yolsuzlukla mücadele konusunda Avrupa ülkeleri arasında deneyim sahibi olan bir ülkedir. Bu ülkede kamu mali teftiş birimi tarafından denetimler yapılmaktadır. Bu denetim kurumu, kurumlar arasında merkezi bir denetim koordinasyon görevi yürütmekle beraber teftiş, inceleme ve yasalara uygunluk denetimi de yapmaktadır. Bu denetim kurumu dışında aynı zamanda her kurumun idari teftiş ve denetimlerini yerine getiren iç yönetim müfettişleri de bulunmaktadır. Kurumların hiyerarşik yapıları içerisinde görev yapmakta olan müfettişler, disiplin veya cezai fiil ve işlemleri yapmakta ve soruşturmaları yürütmektedirler. Bu denetim birimleri ile beraber parlamento adına inceleme ve soruşturma görevini yürüten Sayıştay da bulunmaktadır (Maliye Müfettişleri Derneği, 2017: 2). İtalya’nın ülke genelinde mafya ve kurumlardaki yolsuzluk olayları, denetim konusunda birçok formülün denenmesine sebep olmuştur.

Güney Kore’de ve Japonya’da Denetim Teftiş Kurulları vasıtasıyla dış denetim ve teftiş denetimi yapılmaktadır. Ayrıca Çin’de kurulmuş olan Denetim Bakanlığı’nın tüm hükümet birimlerini denetleme yetkisi bulunmaktadır (Yürekli, 2014: 181).

Ülkelerin yönetsel olarak denetim sistemlerini değerlendirdiğimizde iç ve dış denetim birimleri ile teftiş denetim birimlerinin olduğu ve bu birimlerin bazı ülkelerde ayrı ayrı örgütlenmişken bazı ülkelerde bir arada bulunduğunu görmekteyiz. ABD’de Genel Müfettişlikler bünyesi içerisinde hem iç denetim hem de teftiş denetim birimleri bulunmakta iken Portekiz ve Fransa gibi ülkelerde iç denetim sistemleri olmamakla beraber sadece teftiş birimleri bulunmaktadır. Bu anlamda ülkemiz için de Çin modeline benzer şekilde Devlet Denetim Başkanlığı kurumunun kurulması, ya da Devlet Denetleme Kuruluna, siyaset üstü bir statü verilerek daha kapsamlı ve işlevsel hale getirilmesi gibi yollarla denetimin daha tarafsız ve etkin olarak yapılması sağlanabilir. Bununla birlikte, denetim ile ilgili uyumsuzluk ve sorunların görüşüldüğü yeni bir Denetim Yargısı yapılaşmasına gidilmesi, denetimde reform niteliğinde adımların atılmasını sağlayabilecektir.

5. Türkiye’de Yönetimsel Denetim

Sadece yönetsel denetim bağlamında değil, aynı zamanda tüm öğeleriyle dikkate alındığında Türkiye’nin demokrasi açılışının bulguları, asırlar öncesine dayanmaktadır (Avaner ve Volkan, 2019: 112). Yönetimsel denetim açısından bakıldığında, yönetsel denetimin demokratikleşme sancılarının bir ihtiyacı olduğu kadar bir sonucu olarak da resmedildiği görülmektedir.

Türkiye’nin 1831 yılında Fransa’dan örnek olarak aldığı idari sistem örgütlenmesi, parlamenter sisteme kadar fazla değişmeden korunmuştur. Türkiye’de yönetsel denetim sisteminin 19’uncu yüzyılın son çeyreğinde belirginleşerek Osmanlı sisteminin devamı şeklinde geliştiğini; Tazminat dönemi yıllarında oluşturulan yapıların Cumhuriyet dönemine aktararak bu dönemde köklü denetim birimlerinin oluştuğunu görmekteyiz (Yürekli, 2014: 125-160). Cumhuriyet dönemi denetim yapısını, 1923-2003 dönemi denetim sistemi ve etkinliğe, verimliliğe ve performansa duyulan özlemle çıkarılan (Özer, 2015: 26) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle başlayan 2003 sonrası denetim sistemi şeklinde incelemek gerekir. Ayrıca 2007 yılından itibaren fiilen uygulanan ve 16 Nisan 2017 tarihinde resmen onaylanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetsel denetim açısından önemli farklılıklar oluşmuştur.

Türkiye’de hükümet sistemleri ve bu sistemlerdeki denetimsel yapılara baktığımızda 1923-2004 yılları arasında, özellikle Anayasaların yapılmasına bağlı olarak yönetim sistemi ve beraberinde denetim sistemlerinde birçok değişiklik ve reform meydana gelmiştir. 1980’lerden sonra o dönemin siyasetçileri başta olmak üzere başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin ülkemizin demokrasi geleneğine ve sosyo-kültürel yapısına daha uygun olduğu, parlamenter rejimin hükümet tıkanıklarına çözüm bulamadığı iddiaları ortaya atılmıştır. Ancak bu sürece gelene kadar hükümet sisteminde önemli değişiklikler olmuştur.

Meclisin ilk kurulması ile hazırlanan 1921 Anayasası ve hükümet sistemi anlayışı, yasamanın üstünlüğü ilkesinin benimsendiği katı bir güçler birliği sistemine dayandırılmıştır. Meclis hükümeti sistemini benimseyen 1921 Anayasası, 1923 yılında yapılan değişiklikler ile parlamenter sisteme yönelmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 1924 Anayasası ve hükümet sistemi anlayışında, hükümetin meclisten güvenoyu almak üzere meclise sunulması şartı geliştirilmiştir. Bu anayasanın meclis hükümet sistemi ile parlamenter sistem arasında karma bir hükümet sistemi getirdiği iddia edilmektedir. Darbeler dönemi olarak da adlandırılan 1960’lı yıllardan sonra 1961 Anayasası ve hükümet sistemi anlayışında yeniden yapılanma başlamıştır. 1961 Anayasası, “Westminster tipi” olan İngiliz parlamenter sistemini öngörmüş, yargı bağımsızlığını oluşturan düzenlemelere yer vermiş, MGK ve Anayasa Mahkemesi gibi yasama ve yürütme üzerinde denetim güçleri olan kurumlara hayat vermiştir. Cumhurbaşkanı temsilî ve sorumsuz hale getirilmiştir. Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisi kesilmiş ve TBMM üyeliği sonlandırılmıştır. Sonuç olarak 1961 Anayasası ile güçler ayrılığı ilkesi doğrultusunda yürütme, yasama ve yargı güçleri farklı organlara verilmiş; Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve vekilliğinin elinden alınması sayesinde tarafsız ve sorumsuz bir parlamenter sistem yaratılmıştır. 1980 darbesi sonrasında yapılan 1982 Anayasası ile hükümet sistemi anlayışı benimsenmiş ve yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanı olağanüstü yetkilerle donatılmıştır. Bu dönemde yarı başkanlık sisteminin izleri görülse de (Avcı, 2015: 13-27) bu durumdan uzaklaştıran en büyük unsur Cumhurbaşkanının halk tarafından değil meclis tarafından seçilmesi ve Başbakanın olduğu bir bakanlar kurulunun bulunması olmuştur. Yürütmenin güçlendirildiği bu son dönemde, kamu yönetimi anlayışındaki kapsamlı değişim, denetim sisteminde de değişimi gerekli kılmıştır. Yeni kamu yönetimindeki demokrasi, gözetim, hesap verebilirlik ve risk yönetimi unsurları, yönetsel denetimin daha iyi sunulması için birer araç haline gelmişlerdir (Özer, 2015: 25). Özellikle ekonomik ve mali piyasaları liberalleştirme adına uluslararası piyasalara uyum çalışmaları, mali alandaki denetim mekanizmasının dönüşüm yaşamasına ve kamunun tekelindeki dış denetim yetkisinin zayıflamasına sebep olmuştur (Hesap Uzmanları Derneği, 1999: 9).

6. Başkanlık Sisteminde Türk Modeli: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

1961 Anayasası döneminde atılan küçük adımlar ile kuvvetler ayrılığı ilkesi, 1982 Anayasası ve akabinde gerçekleşen 2007 Anayasa değişiklikleri ile biraz daha sert bir yapıya kavuşturulmuş ve bu önemli hamleler ile başkanlık sistemi tartışılmaya başlamıştır. Amerikan Başkanlık modeli örnek gösterilerek gerçekleşen tartışmalar, farklı bir zemin olan Başkanlık Sistemi beklentilerine kaymış ve “Türk Tipi Başkanlık” adıyla ülkemiz kültür ve politik unsurları çerçevesinde tekrardan tasarlanmıştır (Çolak, 2017: 52).

Mevcut parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçişin ilk aşaması olarak görülen “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” hükmü 2007 Anayasa değişikliği ile resmi gazetede yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklik ile beraber 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile halkın onayı alınmış ve 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimle hem yasal olarak hem de fiili bir şekilde Türkiye’de başkanlık sistemi, kendine özgü yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılmış ve uygulanmaya başlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diğer başkanlık sisteminden farkı olarak partili Cumhurbaşkanlığına dayalı ve siyasal rejim değişikliği içermeyen, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir sistem olarak siyasal literatürde yer bulmuştur (Turan, 2018: 48). Buna bağlı olarak, siyasal rejimlerden biri olan demokrasi rejimi içerisinde kalarak parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş yapılmıştır.

Bazı yazar, siyaset bilimci ve yönetim bilimciler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin, yönetimde çok başlılık, yetki dengesi, denetim mekanizmaları ve güçler ayrılığı gibi ihtiyaçlardan dolayı ortaya çıktığını savunmaktadır. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak TBMM'nin yetki ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Güçler ayrılığının gereği olarak işleyen yürütmenin yasamayı tahakküm altına almasına ve yasamanın yürütmeyi denetlemesi yetkisine son verilmiştir. Yeni sistem idarenin ve yürütmenin denetimi üzerine inşa edilmiştir. İdarenin denetiminin en önemli unsuru TBMM denetimidir. TBMM denetimi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin anahtar unsurlarından birisidir. Klasik parlamenter sistemde yürütme kuvvetinin başında bulunan Cumhurbaşkanı ve başbakanın çift başlılığına dayalı bir sistem varken Anayasa değişikliği ile beraber Meclisin elindeki Cumhurbaşkanını seçme yetkisinin halka verilmesi kabul edilmiş ve 2014 yılında ilk kez Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en önemli özelliği, yürütme organında halk tarafından seçmiş olan iki yönetim mekanizmasının tek bir yerde birleştirilerek Cumhurbaşkanlığının yürütme yetkisine sahip tek makam haline getirilmesidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanlığının partisi ile ilişkisinin devam etmesi, milletvekili sayısının 600'e çıkartılması, seçilme yaşının on sekize indirilmesi, Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerin aynı dönemde ve beş yılda bir yapılması, kanun teklif etme yetkisinin TBMM'ye bırakılması, olumsuzluk halinde Cumhurbaşkanına ve Meclise karşılıklı fesih yetkisi verilmesi, Cumhurbaşkanına TBMM seçimlerinin yenilenmesi yetkisi verilmesi, TBMM'nin Cumhurbaşkanıyı yüce divana gönderme sınırlarının genişletilmesi gibi birçok değişiklik yapılmıştır (Turan, 2018: 48-53). Ayrıca sıkıyönetim yetkisi ve OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş olup OHAL kararı Cumhurbaşkanı tarafından verilse de Meclis onayı aranmaktadır.

Hükümet sistem arayışlarının gündeme gelmesinin nedenlerinden bir diğeri ise, mevcut anayasal yapının sistem krizi doğurmasıdır. Türkiye darbe dönemlerinde hazırlanmış olan anayasalar ve kanunlar ile vesayetçi bir sisteme sahip olmuştur. Darbe dönemlerinin akabinde yapılan 1961 ve 1982 Anayasaları ile demokratik irade demokratik olmayan bir sisteme dönüştürülmüştür (Karatepe vd., 2017: 22). Yeni yönetim sistemi, darbeler Anayasasının değiştirilmesini gerekli kılmıştır.

Karatepe ve beraberindeki diğer yazarlara göre (2017: 93), parlamenter sistemde meclis çoğunluğu ile yürütmenin aynı siyasi partiden olması durumu ve bu halde yürütmenin yasama üyelerinin çoğunluğunu belirlemesi neticesinde söz konusu denetim mekanizması yeterince işleyememektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu duruma iki etkisi olacaktır. Birincisi yasama üzerindeki yürütme vesayeti veya etkisi büyük oranda kalkacaktır. Yürütme yasama içerisinden çıkmayacaktır. İkincisi yasama çoğunluğu ile yürütmenin aynı partiden olma zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Halkın önüne iki ayrı sandık kurulmasıyla yürütme ve yasama ayrı ayrı seçilecektir. Bu iki etken ile birlikte yasamanın yürütmeden büyük oranda bağımsızlaşmasıyla diğer bir ifadeyle kuvvetler ayrılığının tesis edilmesiyle yürütme üzerindeki yasama denetimi de etkinleşecektir. Anayasal mantığı gereği parlamenter sistemin tersine yasama denetimi siyasi sonuçlar doğurabilecektir. Yeni hükümet sisteminde güçler ayrılığı ile bir taraftan erklerin birbirlerinin yetki alanlarına müdahalesi engellenmekte diğer taraftan denetim mekanizmaları etkinleştirilmektedir. Kanunların işletilmesi ve yürütülmesi Bakanlar Kurulunun sorumluluğundayken yeni sistemde bu sorumluluk Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Kanun yapma ve bütçeyi onaylama yetkisine sahip olan TBMM'nin bu iki yetki sayesinde yürütme üzerinde etkin bir güce sahip olduğu düşünülmektedir. Cumhurbaşkanlığı ve TBMM ile ilişkilerin karşılıklı olması ve birbirlerini desteklemesi gerekmektedir (Bektaş, 2019: 214). Fakat partili Cumhurbaşkanlığının, Cumhurbaşkanı'nın meclisteki çoğunluğu elinde bulunduran siyasi kanadın tarafında yer alması durumunda, ortaya çıkabilecek taraflı ve destekleyici uygulamalar yüzünden, meclisin yürütme üzerindeki denetim ve kontrol mekanizmaları yönünden etkin olarak işleyemeyeceği, beklenen bir sakıncadır.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların TBMM çalışmalarına katılma yetkileri olmadığı gibi kanun teklifi de verememektedirler. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı kurumlarının birbirleri ile iyi ilişkiler içinde olmaları gerekmektedir. Özellikle yüksek parti disiplini uygulamaları dikkate alındığında yasama organının Cumhurbaşkanlığını denetlemesi zor olacağından, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM arasında kanun ve denetim konularında çatışmalar olsa da bunların kamuoyuna yansıtılması engellenebilecektir (Bektaş, 2019: 214). Benzer şekilde, TBMM'nin yasama yetkisi üzerinden denetim yapabileceği Cumhurbaşkanlığı kararnameleeri konusunda zıt politikalar yaşanması mümkündür.

Parlamente sistemde, yönetimin TBMM tarafından güvenoyu alması gerekmektedir (Bilir, 2013: 8). Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde bu güvenoyu direkt olarak halktan alınmaktadır. Bu sistem aynı zamanda Başbakan ve Cumhurbaşkanı kapsamındaki iki başkanlı yönetim sistemini çözmekle beraber Cumhurbaşkanını oldukça güçlü ve hesap sorulamaz bir yere taşımaktadır. Parlamente sistemde Cumhurbaşkanının pek çok görev ve yetkiye sahip olması ile beraber “vatana ihanet” kapsamı dışında sorumluluğu bulunmamaktayken (Miş ve Duran, 2017: 65-66) yeni sistemde Cumhurbaşkanının icrai tarafının güçlenmesi ile beraber cezai sorumluluğu da artmaktadır. Cumhurbaşkanının, TBMM tarafından suçlanıp Yüce Divan’da yargılanabilmesi, Cumhurbaşkanının yargısal alanda hesap verebilir bir konumda yer aldığı görülmektedir.

7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yönetimsel Denetim

Türk kamu yönetiminin tarihi incelendiğinde, teftiş ve denetim sorunlarına getirilen çözüm önerileri ile kamu yönetimi sistemine getirilen çözüm önerilerinin birbirleri ile paralel düzeyde yapıldığını söylemek mümkündür. Cumhuriyet dönemi içerisinde denetim sistemine yönelik daha kalıcı ve etkili çözüm önerileri getirilmiş olup aynı düzeyde etkili ve verimli bir kamu yönetimi arayışı da beraberinde oluşmuştur (Yürekli, 2014: 205). Bu arayışlar sonucunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle oluşturulan Strateji ve Bütçe Başkanlığının kurulması, Türkiye’nin kamu mali yönetiminde 2003 yılından sonra uygulanmaya başlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun bir sonucu olarak görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme işlevi TBMM içerisindeki parti başkanları tarafından değil de halkın seçmiş olduğu Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilirken bakanlar kurulu da daha çok özel ve kamu sektöründeki yönetici ve CEO’lar arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

Bu değişiklikler ile beraber yeni hükümet sistemi Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bakanlardan oluşmaktadır. Yeni sistemde bürokrasinin denetim yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile TBMM’ye, genel bütçenin ve kesin hesap kanunun onaylanması konusunda denetim yetkisi verilmiştir. Sayıştay’ın ise sadece bütçe kanununa genel uygunluk bildirimini verme yetkisi vardır. Bu yeni sistem ile dış denetimden ziyade iç denetim ve Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan idari denetimler daha çok ön plana çıkmıştır (Akbulut ve Kaş, 2018: 84-87). Cumhurbaşkanlığı makamı ise beş yıllık yönetimi boyunca yaptığı performans ölçüsünde siyaseten sandıkta halka hesap veren bir kurum haline almıştır.

Performansa dayalı denetimin temelini oluşturan iç denetimin modern anlamda bir meslek alanı olması, ABD Başkanlık sisteminde 1941 yılında İç Denetçiler Enstitüsünün kurulmasına dayanmaktadır. ABD’de, büyük buhran kadar etkili olan, 2008 yılı öncesi muhasebe skandalları krizi, denetim ve teftiş anlamında ülke genelinde büyük değişimler başlatmıştır. 2002 yılında kabul edilen Sarbanes-Oxley yasası ile risk yönetimli denetim sistemine geçiş yapılmıştır. Bu sistem ile risk yönetiminin izlenmesi ve etkinliğinin değerlendirilmesi süreci başlamıştır (Pehlivanlı, 2010: 9). Ülkemizde bu konudaki yol haritası, kamu mali yönetiminde 2006 yılından itibaren yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiştir. Bu kanun çağdaş mali yönetim ilkeleri kapsamında çalışmalarını risk esaslı olarak yürüten ve iç denetim uygulamaları çalışmalarını başlatan bir sistemi uygulamayı hedeflemiştir.

Halka karşı sorumluluğu artan bir yönetim modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yolsuzlukla mücadele bağlamında iç denetim birimlerinin soruşturma görevleri olmamasından dolayı denetimin otorite aracı yine yönetimin kendisi olmaktadır. Bu durumda teftiş ve iç denetim olmak üzere iki farklı idari denetim yaklaşımı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yürütmenin bir kanadı olan bakanların örgütsel yapı içerisindeki konumları ve sorumlulukları değişeceğinden, bunlara bağlı genel müdürlük, başkanlık gibi birimlerin örgütsel yapıdaki yetki ve denetim konumları da değişebilecektir (Akbulut ve Kaş, 2018: 85).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine, genel faaliyet raporu Hazine ve Maliye Bakanlığı ya da Strateji ve Bütçe Başkanlığınca üretileceğinden, kurumların iç denetim birimleri tarafından güvence beyanı altına alınan faaliyet raporlarının, genel faaliyet raporlarında yer alarak genel güvence beyanına alınacağı anlamı taşıyabilecektir. Bu noktada, koordinasyon ve yetkili üst kurul işlevleriyle İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Cumhurbaşkanı’na bağlanması, tüm üniversiteler ve yerel yönetimlerin de dâhil olduğu kamu kurumlarının tümünde, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun

öngördüğü iç kontrol ve iç denetimin tüm kamu idarelerinde etkin olarak uygulanmasını sağlayacağı düşünülmektedir (Yürekli, 2014: 205). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 67'nci maddesinin (g) bendinde; "İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak..." İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri arasında sayılmaktadır (www.idkk.gov.tr). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde idarenin en üst biriminin Cumhurbaşkanlığı olması ve son sözün Cumhurbaşkanında olması nedeniyle, idare ile iç denetçiler arasındaki uyumsuzluklarda İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun görev alması, temsili olmaktan öteye gidemeyebilecektir. Elbette ki Cumhurbaşkanının tüm idari birimlerin en üst amiri konumunda olması, tespit edilen iç denetim sonuçlarının gerektiği şekilde uygulanmasını engellememlidir.

Hükümet sistemindeki değişim sonrasında Türkiye'de bakanlar kurulu kararlarının kalktığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeni bir yönetim sisteminin oluştuğu; yeni sistem ile genel denetim ve teftiş birimlerine ilişkin düzenlemelerin Devlet Denetleme Kurulu'nun koordinasyonluğunda yürütülmesi hükme bağlanmıştır. Bu yeni sistem içerisinde iç denetime ilişkin değişiklikler ve düzenlemelere henüz tam olarak yer verilmemiştir (Akbulut ve Kaş, 2018: 78). Ancak 1982 Anayasasında Devlet Denetleme Kurulu görev ve yetkilerinde, 2010 Anayasa değişikliği ile ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kanunu ile değişiklikler yapılmıştır. 2017 Anayasa değişikliği ile de kurulun görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir şekilde genişletilmiştir.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışmalarını yürüten Devlet Denetleme Kurulunun önceki görev tanımında TSK ve yargı hariç her türlü kurumun inceleme, araştırma, denetleme yetkisi bulunurken son değişiklikler ile beraber bu kurula idari soruşturma yetkisi de tanınmıştır. Devlet Denetleme Kurulu daha önceden Türk Silahlı Kuvvetlerini (TSK) ve yargıyı denetleme yetkisi bulunmaz iken son düzenlemeler ile beraber yetkileri kapsamına TSK'yi denetleme ve de idari soruşturma açma yetkisi de eklenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle beraber Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyiş biçimi ve üyelerinin görev süresi ile diğer konuların düzenlenmesi uygun görülmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Devlet Denetleme Kurulundaki en büyük değişiklikleri içerisinde TSK'nın denetlenmesi ve görev içeriğinin sadece denetim ile sınırlı kalmayıp araştırma, inceleme vs. gibi unsurları da içerisine alan idari soruşturma yapabilme gücüne kavuşması olmuştur (Tögel, 2017: 95-107). Ayrıca daha önceden denetleme ve teftiş yetkisi bulunan Başbakanlık Teftiş Kurulunun tüm görevleri Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber Devlet Denetleme Kuruluna verilmiş olup bu kurulun yetki, görev ve sorumlulukları artırılmıştır.

Yönetimsel denetim açısından önemli kurumlar olan Devlet Denetleme Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde devlet kurumlarının idari işleyişini denetleyen etkin birer kurum durumundadırlar. Cumhurbaşkanlığına bağlı ve onun talimatıyla çalışan Devlet Denetleme Kurulu ile Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı ve şikâyet üzerine çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin eylem işlemlerindeki eksiklik ve hataların yine işlemler yoluyla düzeltilmesi için oluşturulmuş birer dış denetim birimidirler. Her iki organ da, Cumhurbaşkanlığının idari işleyiş de dâhil, idari faaliyetlerin bulunduğu tüm kurum ve kuruluşlar üzerinde denetleme ve tavsiyede bulunma konusunda yetkilere sahiptirler. Devlet Denetleme Kurulu idarenin Devlete karşı yaptığı hata ve eksiklikler üzerine giderken Kamu Denetçiliği Kurumu ise idarenin bireylere karşı yapmış olduğu hata ve eksiklikleri gidermek üzere faaliyet göstermektedir (Bayrak ve Karakılıç, 2019: 789-790).

Cumhurbaşkanının yetkili fakat sorumsuz olduğu Parlamenter sistem yerine, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının yetkileriyle beraber sorumluluklarının da arttığı (Güler, 2018: 312) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yetki ve sorumluluk dengesini tesis ederek hesap sorulabilir bir yönetim getirmektedir. 1980 darbesinin bir ürünü olarak geniş yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanlığı makamı Nisan 1991'de Hiyaneti Vataniye Kanununun kaldırılmasıyla fiilen sorumsuz bir makama yükselmiş ve yönetim krizlerinin sebeplerinden birisi olmuştur. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile TBMM, Cumhurbaşkanını sadece vatana ihanetten değil, her türlü eylem ve işlemde dolayı Yüce Divan'a sevk edebilecektir. Parlamenter Sistemde mecliste bulunan 550 milletvekilinden 413 tanesinin kabul oyu ile Yüce Divana sevk edilebilen Cumhurbaşkanı yeni sistemle birlikte 600 milletvekilinden 400 tanesinin kabul oyu ile Yüce Divan'a sevk edilebilecektir (Akçay, 2017: 62). Fakat Cumhurbaşkanının, partili Cumhurbaşkanı olduğu ve meclis çoğunluğunu elinde tutan siyasi parti tarafından desteklenen bir Cumhurbaşkanı olduğu durumlarda, bu mekanizmanın sağlıklı işleyebilmesinin pek mümkün görülmediği de bir gerçektir.

8. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sisteminin Yönetmel Denetim Açısından Karşılaştırılması

Dünyada tek bir başkanlık sistemi yoktur. Ülkeler tarafından, tarihsel, kültürel, sosyal ve coğrafi yapıları göz önünde bulundurularak kendilerine özgü uygulamaları ile oluşturulmuş şahsına münhasır başkanlık sistemleri de bulunmaktadır. Farklı coğrafyalarda her açıdan farklı yapılara sahip Afganistan, ABD, Arjantin, Brezilya Endonezya, Güney Kore, Kolombiya, Meksika ve başkanlıkla yönetilen diğer ülkeler, kendi koşullarına uygun başkanlık sistemlerini kurmuşlardır. Bu kapsamda ABD’de yürütülen Başkanlık Sistemi ile Türkiye’de 2017 yılında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasındaki farklılıklar yönetsel denetim açısından ele alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini ABD Başkanlık Sisteminden ayıran en temel özelliklerden biri, Cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi şeklindedir. ABD Başkanlık sisteminde başkan yardımcısının seçimini halk yaparken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Aynı şekilde ABD’de üst düzey kamu görevlilerin atamasında kongre ve meclis yetkiliyken Türkiye’de birçok üst düzey kamu görevlisinin atanması, yeni sistemle beraber Cumhurbaşkanına bırakılmıştır.

Başkanlık sisteminin uygulanmasında Başkanın en önemli düzenleyici işlemi olan kararnameler açısından bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin istisnasız olarak Resmi Gazete’de yayımlanma zorunluluğu bulunurken ABD’de Başkanlık kararnamelerinin, milli güvenlik veya başka özel sebepler dışında, ABD resmi gazetesi olan Federal Register’da yayımlanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kararname düzenlemesinin, ABD Başkanlık sistemi kararname düzenlemesinden demokratik hukuk devleti ilkelerine daha uygun olduğunu (Söyler, 2018: 249-253) ve kararnamelerin Resmi Gazetede yayınlanmasının şeffaf bir hukuk devletini sağlamanın göstergesi olduğunu söylemek mümkündür.

Yürütme ve yasama arasındaki ilişkilerde denetim ve denge sistemi, iletişimi ve ilişkileri güçlendirmek adına gerekli olan bir yapıdır. Karşılıklı denge ve denetim doğrultusunda, ABD Başkanı kurumlara yapacağı üst düzey atamaları için senatonun onayına ihtiyaç gösterirken, Başkana da kongrede kabul edilen yasaları veto etme hakkı tanınmıştır. Senato bunları 2/3 çoğunlukla kabul edebilmektedir. Senato tarafından geri çevrilen atamalarda, Başkan, Senatonun tatilde olması halinde Senato açılınca onaya sunulmak üzere kısa süreliğine karar verebilmektedir (Günel, 2015: 40). Bu durum ABD Başkanlık sisteminde Başkana verilmiş olan örtülü bir yetki olarak düşünülebilir.

Türkiye’nin yeni yönetim sistemini “Başbakansız parlamenter sistem” olarak adlandıran Gözler’e göre (2016: 27-31) yeni sistem ile Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi çok sıkı olmasına rağmen ABD’de Başkanın partisi ile ilişkisi belli sınırlar dâhilindedir. Bu durumun Türkiye’de yönetsel denetim açısından idari makamların siyasi etki içerisinde kalma durumuna yol açabileceği göz ardı edilmemelidir.

Kararname çıkarma yetkisi kapsamında değerlendirildiğinde, ABD Başkanı, yasal ve hukuki açıdan bir engel olmamasına bağlı olarak her alanda kararname çıkarabilirken Türkiye’de anayasal hüküm kapsamında, Cumhurbaşkanının temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevleri, kararname ile düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. ABD’de Başkanın kararname yetkisi açık bir şekilde belirtilmemesine rağmen çok sayıda kararname çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise bu sisteme geçişle birlikte, Anayasanın 104’üncü maddesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine yönelik konularda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” ifadesine açıkça yer vermektedir. Diğer bir ifadeyle, devlet başkanlarının kararname çıkarma yetkisi bakımından ABD Başkanının yetkilerinin daha geniş kapsamlı olduğu söylenebilir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ismi kullanılmakta iken ABD’de ise bu işleme “başkanlık veya yürütme emri” anlamına gelen ve daha sert bir anlam içeren “executive order” denmektedir. ABD’de Başkan tarafında çıkarılan bir kararnamenin kanun maddesini hükümsüz kılması örnekleri mevcutken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler yasaların altında ve ikincil planda yer almaktadır (Çolak, 2017: 59-67). Fakat Kongrenin yapacağı bir mevzuat düzenlemesiyle Başkanın kararnamesini iptal etmesi, Başkanın ileride yapacağı yönetsel düzenlemeler için kendisine olumsuz puan kazandırabilme olasılığı da mevcuttur (Deering ve Maltzman, 1999: 779).

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim tarafından uygulanan idari denetimin açısından bakıldığında ABD’de yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerin eyaletlere ait olması, anayasal bir kural

durumundadır. Hatta yerel yönetimler üzerindeki tüm düzenleme yetkilerinin eyalet yönetimlerinin elinde olması, yerel yönetimlere “eyaletlerin çocukları” yakıştırmasının yapılmasına yol açmıştır. Fakat buna rağmen eyalet yönetimleri, yerel yönetimlerin karar ve uygulamaları üzerinde idari ve yargısal vesayet uygulama konusunda, siyasi dengelerin korunması kaygısı çerçevesinde, oldukça isteksizdirler (Çınarlı, 2011: 267, 268). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yerel yönetimler üzerinde katı bir idari vesayet uyguladığı; 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK’ye istinaden 2016 ve 2019 yıllarında bazı yerel yönetim yöneticilerinin görevden alınarak yerlerine merkezi idareye bağlı kamu çalışanlarının görevlendirildiği görülmüştür (Erdem ve Ersavaş Kavanoz: 2020: 157). Söz konusu uygulamanın, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi kapsamında değerlendirildiğinde, alınan idari tedbirlerin uluslararası mevzuat düzenlemelerine aykırı olmadığı düşünülmekle (Güler ve Yılmaz, 2018: 1810) birlikte, bir dış denetim mekanizması olan idari vesayet uygulamasının “vesayet makamı vesayet uyguladığı idari makamın yerine geçemez” ilkesi ile çelişmesi nedeniyle bu uygulamanın Türkiye’nin demokrasi karnesindeki satırlara olumsuz not olarak yazılması muhtemeldir.

Sonuç

Türkiye gibi demokrasiyi özümseme aşamasında olan ülkelerin denetim ve kontrol noktasında uğraşmak durumunda olduğu en önemli sorun, tarafsızlığı ve adaleti sağlayamamaktır. İdari mekanizma kim veya ne tarafından kontrol edilirse edilsin, denetim ve hesap sorma noktasında profesyonelce işleyecek bir mekanizma, kamu yönetiminin aksayan yönlerini en az seviyeye çekebilecektir.

Türkiye’de dünyadaki başkanlık sistemleri ve en önemlisi de ABD’de yürütülen Başkanlık Sistemi örnek alınarak sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklerine uygun kendine özgü bir Türk tipi başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi geliştirilmiş ve yönetim yapısı bu sisteme uygun bir yapıya kavuşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetsel denetim sisteminde çok köklü değişiklikler yapılmamakla birlikte, hükümet sistemi ciddi değişikliğe uğrayan bir ülkede bu konuda değişikliklerin yapılması gerektiği, göz ardı edilmemelidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin geliştirilmesi ile beraber yönetsel denetim mekanizmalarında da bazı değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Yeni oluşturulacak yönetsel denetim sisteminde dünyadaki başkanlık sistemleri örnek alınarak sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklere uygun kendine özgü bir sistem oluşturulmalıdır. Bu sistem kapsamında, yönetsel denetimin sınırlandırılmasının ve sınıflandırılmasının yapıldığı Yönetsel Denetim Kanununun acilen hayata geçirilmesi, denetimdeki bilinmezlikleri de ortadan kaldıracaktır.

ABD, Fransa ve bazı diğer ülkelerdeki başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi ülkemizde de iç denetim sistemleri ile teftiş sistemlerinin bir çatı altında birleştirilmesi daha hızlı hareket etmeye olanak sağlayacaktır.

Genel olarak ABD Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yönetsel denetim bakımından karşılaştığımızda ABD Başkanlık sisteminde güçlü bir federal ve federe devlet anlayışı ile yönetim ve denetim oluşturulmuşken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde zayıf bir yerel yönetim ve vali yetkisi olduğu görülmektedir. Ayrıca siyasi partilerin seçimlere girmesinde yönetsel denetim bakımında ABD Başkanlık sisteminde ön seçim kuralı bulunurken Cumhurbaşkanlığı Sisteminde böyle bir yapıdan söz etmek mümkün değildir. Yargının yönetsel denetimine baktığımızda ise, ABD Başkanlık Sisteminde ilk etapta federe düzeyde olan vilayetlerden seçilen yargı üyeleri daha sonra Federal kongre tarafından ataması yapılırken Cumhurbaşkanlığı Sisteminde direkt atama yolu ile oluşan bağımsız gibi görünen fakat Cumhurbaşkanı kararnemeleriyle geleceği belirlenen bir yargı sistemi bulunmaktadır.

ABD Başkanlık sisteminde yönetsel denetim olarak yürütme erkinde bakanların (sekreterler) görev onay ve fesihleri senato kurulu tarafından yerine getirilirken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki bakanların görev onayları ve fesihleri doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından verilmektedir. ABD Başkanlık sisteminde tüm atama kararları senato kurulu tarafından onaylanması gerekirken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde böyle bir onay söz konusu değildir.

Türkiye’de yönetsel denetimin önemli bir organı olan Devlet Denetleme Kurulunun görev ve yetkileri, 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir şekilde

geniştirilmiştir. Devlet Denetleme Kurulunun önceki görev tanımında her türlü kurumun inceleme, araştırma, denetleme yetkisi bulunurken son değişiklikler ile beraber bu kurula idari soruşturma yetkisi de tanınmıştır. Bu kurula Türk Silahlı Kuvvetlerini (TSK) denetleme ve idari soruşturma açma yetkisi de eklenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle beraber Başbakanlık Teftiş Kurulunun tüm görevleri Devlet Denetleme Kuruluna verilmiştir. ABD’de yürütülen başkanlık sisteminde de iç denetimleri daha verimli bir şekilde yapmak için genel müfettişlikler kurulmuştur. Bu birimlerde çalışan kişi sayısı on beş bin kişinin üzerindedir ve bu müfettişlikler birçok yetki ile donatılmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de Devlet Denetleme Kurulunun uzman kadrosu genişletilip merkezi idare dışındaki örgütlenmenin denetiminin daha hızlı ve verimli bir şekilde yapılması sağlanmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Eğitim ve Öğretim Politikaları, Güvenlik ve Dış Politikalar, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları, Hukuk Politikaları, Kültür ve Sanat Politikaları, Sağlık ve Gıda Politikaları, Ekonomi Politikaları Sosyal Politikalar ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulları oluşturulmuştur. Bu politika kurullarından Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Milli Eğitim Bakanlığına ve diğer kurullarda ilgili bakanlıklara destek ve yardımcı mekanizmaları görevini üstlenmektedir. Bu kurullara ilave olarak Denetleme ve Teftiş Kurulu adında bir kurul oluşturup Devlet Denetleme Kurulu’na (Kamu Denetimi ve Teftiş Bakanlığına) destek ve yardımcı hizmet mekanizmaları görevini üstlenmesi konusunda çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca kurumlar arasındaki görev çelişkilerini en aza indirmek adına, ABD Başkanlık Sistemindeki gibi tek merkezli kanun ve kurallar ile denetim sisteminin merkezileşmesi fayda sağlayabilecektir. Bundan dolayı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı bir kurul olmaktan ziyade daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yeni düzenlemeleri kapsamında Çin modelinde olduğu gibi Kamu Denetimi ve Teftiş Bakanlığı kurulması için adımlar atılmalıdır. Bu bakanlığın çalışmalarının ihtilaflara sebep olması durumunda konunun yargısal boyutlarını sonuçlandırmak üzere Denetim ve Teftiş Mahkemeleri kurularak tüm idari denetim, soruşturma ve hukuki yaptırımların bu mahkemeler tarafından yapılması sağlanabilir. Ancak bu kurum ve mahkemelerin, çalışmalarını siyasi organlardan bağımsız bir şekilde yürütmeleri konusunda tüm yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Türkiye’de yapılan hükümet sistemi bağlamındaki bu değişiklikler, yönetsel sistemin ve denetiminin daha güçlü olması adına, günün şartlarına uygun bir şekilde anayasa değişikliklerini gerekli kılmaktadır. İster başkanlık olsun, ister parlamenter sistem olsun, her ne şekilde yönetilirse yönetilsin, en alt seviyeden en üst seviyeye kadar yönetimin denetlenmesi, denetim birimlerinin özerk ve güçlü bir yapıya kavuşturulması sayesinde gerçek amacına hizmet edebilecektir. Sonuç olarak, ekonomiden siyasete, eğitimden adaletle tüm alanlarda karar alabilen bir yetkilinin, bu kararları alırken ve aldıktan sonra kimseye hesap vermemesi, belki kararların hızlı alınmasını sağlayacak fakat yönetişimin ve demokrasinin gelişiminde olumlu rol oynamak bir yana, kazanılmış demokratik hakların törpülenmesine yol açabilecektir.

Bu çalışmada, 2017 yılında siyasi ve idari hayatımıza giren ve Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak da adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile başkanlık sisteminin en verimli ve etkili uygulayıcısı durumundaki ABD’nin Başkanlık Sisteminin, yönetim mekanizmasının işleyişi ve denetimi konusunda karşılaştırılması amaçlanmıştır. Bu sayede, tarihsel geçmişi çok eskilere dayanan ABD Başkanlık Sisteminde yönetsel denetimin işleyişinden alınacak olumlu örnekler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyarlanarak yönetsel denetimin daha etkili ve verimli işlemesi konusunda öneriler getirilmiştir.

Kaynaklar

AKCAGÜNDÜZ, E. (2020). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemlerinin Etkinliği ve Kamuoyu Denetimi Üzerine Nitel Bir İnceleme. *Ekev Akademi Dergisi*, (84), 211-228.

AKÇAY, E. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, 3(5), 37-68.

AKBULUT, N. & KAŞ, O. (2018). Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Kamu Denetimi ve İç Denetimin Yeri. *Denetişim Dergisi*, 8(18), 77-87.

- AKTAN, T. (1987). *Kamu İdaresi*. Ankara: Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları.
- APAN, A. (2011). ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, (471-472), 9-30.
- AVANER, T. & VOLKAN, M. (2019). Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, 39, 105-130.
- AVCI, E. (2015). *Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yason Yayınları.
- BAĞCE, H. E. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Gelir Dağılımı Eşitsizliği ve Yoksulluk. *İnsan ve İnsan Dergisi*, 4(11), 5-39.
- BAYRAK, B. & KARAKILÇIK, Y. (2019). Demokratikleşme Yolunda Vesayet Denetimi: Devlet Denetleme Kurulu – Kamu Denetçiliği Kurumu Karşılaştırması. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 340-357.
- BEKTAŞ, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama – Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri. *Yasama Dergisi*, (39), 199-218.
- BİLİR, F. (2013). Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkinliği. *Yasama Dergisi*, (25), 7-16.
- BOZKURT, P. (2013). Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Denetim*, (12), 56-62.
- ÇINARLI, S. (2011). ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları. *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12(1), 265-280.
- ÇOLAK, Ç. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 51-65.
- DEERING, C. J. & MALTZMAN, F. (1999). The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power. *Political Research Quarterly*, 52(4), 767-783.
- ERDEM, N. & ERSAVAŞ KAVANOZ, S. (2020). Türkiye’de Belediyelere Yapılan Kayyım Atamalarına İlişkin Bir Değerlendirme, *Ombudsman Akademik*, 6(12), 155-179.
- ENGİN, S. (2021). A General Assessment of the Ombudsman Institution in Turkey. 3. *International Bakü Scientific Research Congress*, Bakü, October 15-16, Azerbaijan.
- ERGENÇ, S., ODABAŞI, Ç., KARAKAYA, M. & ÖZAVCI, O. (2012). Kamu Denetimine İlişkin Rapor, *Denetim Dergisi*, 25(117).
- FLINT, D. (1988). *Philosophy and Principles of Auditing: An Introduction*. Hampshire: Macmillan Education Ltd.
- GÖZLER, K. (2016). Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 25-36.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1999). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1996). *Yönetim Yargı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜLER, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- GÜLER, T. & YILMAZ, A. (2018). Yerel Demokrasi-Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(68), 1801-1816.
- GÜNAL, E. (2015). *Hükümet Sistemleri ve Türkiye’de Başkanlık Sistemi*, İstanbul: Hükümdar Yayınları.
- Hesap Uzmanları Derneği (HUD). (1999). *Denetim İlke ve Esasları*, İstanbul: Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.
- KANDEĞER, B. & ALICI, O. V. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği. *Türk İdare Dergisi*, (475), 89-100.

KARATEPE, K. (2009). Anglosakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Siteminin "Anglosaksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme. *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform.* (Ed. Barış Övgün), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, (598), 187-228.

KARATEPE, Ş., ALKAN, H., ATAR, Y. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Ankara: Memur-Sen Yayınları.

KESTANE, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık. *Maliye Dergisi*, (151), 128-142.

KOÇ, H. İ. (2019). Türkiye ve ABD'de Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Araştırma ve Değerlendirmeler*, Ed. Sait Erdal Dinçer, Sinan Sönmez, Mustafa Bostancı, Ertan Özçoban, (1), 51-66.

KÖSE, H. Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*.

Maliye Müfettişleri Derneği. (2017). Dünya Teftiş Kurulu Örnekleri,

<http://www.mmd.org.tr/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/dunya-teftis-kurulu-ornekleri.pdf>, Erişim Tarihi: 05.03.2019.

MİŞ, N., DURAN, B., (2017). *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, İstanbul: Seta Yayınları.

OZAN, M. S. & YOLCU, F. S. (2021). "Etkili Liderlik", *Sosyal Bilimler Dergisi* (The Journal of Social Sciences), 8(54): 385-391.

ÖNEN, S. M., & ENGİN, S. (2019). Birleşik Krallık'ta Cezaevi Ombudsmanlığı: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *Ombudsman Akademik*, 5(10), 15-30.

ÖZER, M. A. (2015). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. *Sayıştay Dergisi*, (98), 19-40.

ÖZER, M. A. & ÖNEN, S. M. (2019). *200 Soruda Yönetim – Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitapevi.

ÖZER, M. A. & ÖNEN, S. M. (2020). *Yönetim*, Ankara: Gazi Kitapevi.

ÖZTEKİN, A. (1997). *Yönetim Bilimine Giriş*, Ankara: Turan Kitapevi.

PEHLİVANLI, D. (2010). *Modern İç Denetim*, İstanbul: Beta Yayıncılık.

SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W. & THOMPSON, V. A. (1985). *Public Administration*, Çev. Cemal Mihçioğlu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

SÖYLER, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara: Seçkin Yayınları.

TATAROĞLU, M. (2017). *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Denetimi*, İzmir: Kitapana Yayınevi.

TÖGEL, A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü. *Ombudsman Akademik Yayınları*, 3(5), 91-110.

TORTOP, N. (1994). *Mahalli İdareler*, Ankara: Yargı Yayınları.

TORTOP, N. (2010). *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, Ankara: TODAİE Yayınları.

TURAN, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.

YOLCU, F. S. & OZAN, M. S. (2021). "Modern Liderlik Teorileri", *Sosyal Bilimler Dergisi* (The Journal of Social Sciences), 8(54): 392-400.

YÜREKLİ, Ö. (2014). *Türkiye'de İdari Teftiş Sistemi*, Ankara: Bizim Akademi Yayınları.

YÜREKLİ, Ö. (2015). Kamu Yönetimsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması. *Türk İdare Dergisi*, (480), 257-288.

<http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/KurulKararlari/IcDenetciGorevAlani.aspx> (Erişim Tarihi: 10.04.2022).

Summary

In general, an institution or organization that reach the targeted objectives, and what is the direction of limb and how that can be fixed and forwarded to the relevant department, which is a step towards taking the necessary measures that should be a current control element for determining compliance with the standards and the results is the comparison with the condition.

Formal audit methods in the public sector, also known as the classification of audit in terms of which constitutional body it receives its power from, are classified as judicial audit, political audit and managerial (hierarchical) audit. Judicial audit becomes operational with the right of the judicial authorities to file a counter-application against the actions and actions of the administration. Political control, on the other hand, includes the control of the effects and consequences of the decisions of the legislative body in the wide electoral field left to the governing body. Hierarchical control, which is the control of managerial bodies by another managerial body, is a type of control applied within the scope of a chain of command from the highest management level to the lowest unit and a chain of responsibility from the lowest unit to the highest management level. Managerial audit, which means that the management is supervised by its own bodies within the executive structure in a way that will lead to administrative and legal results, is carried out in order to achieve three goals: procedural compliance, efficiency and effectiveness.

Looking at the managerial audit system of the American Presidential System, the system consisted of internal auditors from the UK and Court of Auditors organized at the federal and state levels until 1978. Due to the shortcomings observed in the system, work has been carried out to eliminate corruption and irregularities with the inspection boards established in ministries and important federal units, and these boards have been given broad powers. In 2003, Parliament established a system that made it difficult to dismiss inspectors as part of the “law on increasing the accountability of the state” and increased the resources and powers of inspection boards, and ensured that the reports they had prepared came directly to the senate congress, rather than indirectly. The greatest powers given to the inspection boards in the US presidential system have been determined in the form of proposing policies, conducting audit and investigation tasks in order to develop an economic, efficient and effective model, and uncovering fraud and abuses in the units they oversee. The fact that this legal assurance has been provided to the inspectors along with the appointment procedures has strengthened the independence of the inspectors. In addition, the general inspectors have a close working area with the Court of Accounts institution; the audits they carry out are put into practice within the framework of the norms established by the Court of Accounts. The Court of Accounts also has the authority to audit the general inspectorate units. In this sense, the problems and negativities experienced in the US Presidential System have put the audit system in a constant state of change in order to conduct inspections effectively and efficiently.

The organization of the administrative system, which Turkey took as an example from France in 1831, was preserved unchanged until the parliamentary system. The administrative audit system in Turkey became evident in the last quarter of the 19th century and developed as a continuation of the Ottoman system; It is seen that the structures created during the compensation period were transferred to the Republican period and well-established audit units were formed during this period. It is necessary to examine the audit structure of the Republican period in the form of the period 1923-2003 and the period after 2003, when the Public Financial Management and Control Law No. 5018 entered into force. The provision “The election of the President by the people”, which is seen as the first stage of the transition from the parliamentary system to the semi-presidential system, was published in the official gazette with the Constitutional amendment of 2007 and entered into force. With this change, the people are given public referendum on 16 April 2017 by election held on 24 June 2018 and has already received the approval of the people-both legal and factual manner in a presidential system in Turkey, has been named as the presidential government system and its own unique aspects, has started to be implemented.