

Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları

Audit Methods of Turkish Public Administration

Vasfiye ÇELİK* Ömer DEMİRCİ**

Makale Geliş Tarihi / Received :25/11/2019
Makale Kabul Tarihi / Accepted :20/12/2019

ÖZET

Kamu yönetimini ve kamu yönetiminin dış faktörler üzerindeki etkisini, uygulama alanını, kontrol işlevini ve rehberlik görevini üstlenen mekanizmaya kamu yönetimi denetimi adı verilmektedir. Türk kamu yönetiminde denetim ise kendine özgü yapısıyla önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bu yapıda, karmaşıklıklar ve kamu yönetimi sorunlarıyla karşılaşmaktadır ve bu duruma ilişkin sorunlara, çözüm yollarına kamusal raporlarda ya da projelerle yer verilmektedir. Bu çalışmanın amacı da bu doğrultuda Türk kamu yönetiminde denetim mekanizmasını incelemek ve kamu yönetimi denetim yolları üzerinde durmaktır.

Anahtar Kavramlar: *Kamu Yönetimi, Denetim, INTOSAI*

ABSTRACT

The mechanism that is responsible for public administration and its effect on external factors; its execution area, control function and counselling mission is called public administration supervision. In Turkish public administration, supervision takes an important place with its unique structure. However, complexities and public administration problems are encountered in this structure and the problems, solutions to these situations are included in public reports or projects. The aim of this study is to examine the audit mechanism in Turkish public administration and to emphasize public administration audit ways.

Keywords: *Public Administration, Audit, INTOSAI*

Bu makale Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim dalında tamamlanmış tezden üretilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, vasfiyezeynep@hotmail.com, **ORCID No:** 0000-0002-2176-892X

** Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans, omerdemirci044@gmail.com, **ORCID No:** 0000-0002-5854-1091

GİRİŞ

Yönetsel faaliyet içerisinde önceden belirlenmiş bir durumun, uygulama sonrasında ne aşamada olduğunu gösteren dinamik bir unsur olarak tanımlanabilen denetim; örgütsel faaliyetlere, önceden kararlaştırılmış olan performans standartlarına, planlara ve bu doğrultuda ulaşılan hedeflere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu süreç vasıtasıyla ilgili kurum ve kuruluşlar ise durum analizleri yaparak buldukları yeri tespit edip geleceklerine yönelik öngörü ve sonuç odaklı planlar yapabilmektedir. Dolayısıyla denetim, yönetim için hayati derecede önemli bilgiler sağlayarak, yönetimin hukuka uygun, verimli, etkili, kaliteli ve tutumlu olarak işleminde büyük paya sahiptir. Ayrıca geri bildirim mekanizması sayesinde denetim, bir süreç özelliği kazanarak sistemin başından sonuna kadar etkili olmaktadır.

Kamu yönetimi kavramı ve disiplini de yönetim teorisinin önemli bir parçası olarak denetimin konusunu oluşturmaktadır. Zira kamu yönetiminde denetim ile kamu kurum ve kuruluşları, yöneticileri ve personeli öncelikle Anayasanın ve devamında yasaların çizdiği sınırlar içerisinde hukuka uygun davranmak zorunda kalmakta, yapılan plan ve programlar ile sonrasında hazırlanan raporların ne derece uyumlu olduğu belirlenmekte ve kamu yönetimlerinin yerindelik esaslı denetimi ile kamu yararına hizmet edip etmediği saptanmaktadır. Sonuç olarak kamu yönetiminde denetim, hukuk devletinin ve demokrasinin de bir gerekliliği olarak kamu yönetiminin hukuka uygun, etkin, verimli, saydam, hesap verebilir bir şekilde çalışması için gerçekleştirilen yöntem, kural ve prosedür bütününden meydana gelmektedir.

Çok geniş bir alanı kapsayan denetim kavramı bu çalışmada, Türk kamu yönetimindeki denetim yolları genel başlığı altında, denetim yolları ise içeriği açısından, denetim biriminin konumuna göre, yargı ve yargı dışı denetim başlıkları altında incelenmeye çalışılacaktır.

1. İÇERİĞİ AÇISINDAN DENETİM

İçeriği açısından denetim, düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayrılırken, düzenlilik denetiminde kurumların hesaplarının doğruluğu, eşitliği ve yasalara uygunluğu denetlenmektedir. Günümüzde denetim anlamında uluslararası standart belirleyen IASB (Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu-International Accounting Standards Board), IFAC (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu-International Federation of Accountants Association), FASB (Finansal Muhasebe Standartları Kurulu-Financial Accounting Standards Board) gibi kuruluşlar olmakla birlikte (Durmuş ve Aytulun, 2014: 8) bu kuruluşlara ek olarak INTOSAI (Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu-International Organisation of Supreme Audit Institution) (1998: 13) düzenlilik denetiminin kapsamını, aşağıdaki standartlar çerçevesinde açıklamıştır:

1. Mali kayıtların incelenmesi, değerlendirilmesi ve mali tablolarla ilgili yorum yapılması da dâhil olmak üzere, kuruluşların mali hesap verme sorumluluğunun onaylanması,
2. İç kontrol ve denetim işlevlerinin denetlenmesi,
3. Kamu yönetimi alanında; devlet yönetiminin bir bütün olarak hesap verme yükümlülüğünün onaylanması,
4. Mali sistem ve işlemlerin, işletmenin kanuna ve yönetmeliklere uygunluğu dahil olmak üzere denetlenmesi,
5. İşletmenin idari kararlarının dürüstlük ve uygunluğunun denetlenmesi,
6. Denetimle ilgili veya denetimden doğan ve açıklanması uygun bulunan konuların raporlanması.

IFAC tarafından yayımlanan Uluslararası Denetim Standartlarını (ISA) referans kabul ettiğini açıklayan INTOSAI'nin standartlarına bakıldığında düzenlilik denetimi kapsamına dahil edilen işlerin aynı zamanda mali denetimin de alanına girdiği görüldüğünden geleneksel denetim yerine zaman zaman mali denetim veya düzenlilik denetimi kavramlarının kullanılabilmesi olağan olmaktadır (Altunbaş, 2014: 14).

Düzenlilik denetimi kapsamında mali denetim ve uygunluk denetimi kavramları dikkat çekmektedir. Her ne kadar literatürde ve kabul görmüş belli kuruluşların standartlarında iki kavram eş anlamlı kullanılsa da iki denetim türünün birbirinden farklı olduğuna dair görüşler de mevcuttur. İki denetimi farklı ele alan araştırmacılara göre; mali denetim düzenlilik ve uygunluk denetimini kapsayan bir üst denetim türüdür. Düzenlilik denetiminin; işlemlerin ve muhasebenin doğru ve düzgün işleyişini kapsaması ve uygunluk denetiminin; bu işlem ve muhasebenin mevzuata uygunluğunu denetlemesi tanımlamaları dikkate alındığında düzenlilik ve uygunluk denetimi, mali denetim için bir temel ve ilk basamak niteliği taşımaktadır (Bayar, 2008: 3-6).

İçeriği açısından denetim yollarından bir diğeri olan performans denetimi ise örgüt tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin; etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygunluğunun denetlenmesidir (Özer, 1992: 31). Amaç ve hedeflerin ne oranda gerçekleştirildiği ve kaynakların etkili kullanımı bu denetim kapsamında değerlendirilirken (Yenice, 2006: 125), gerçekleştirilen performans ile planlanan sonuçlar arasındaki farklılığı saptamak ve planlarla sonuçlar arasındaki farkı gidermek için yapılan her türlü yönetsel faaliyet, performans denetimi kapsamı içinde görülmektedir (Güngör, 2007: 8).

Bu bağlamda performans denetimi, sonuç odaklı olmasıyla geçmişe yönelik gibi görünse de esas amaç; hedef-çıkıtı arasındaki farkı belirleyerek planları iyileştirmektir ve iyi bir performans denetiminde olması gereken aşamalar şunlardır (Apan, 2011: 21);

1. Uygun konuların belirlenmesi için araştırma,
2. Düşük performansın kanıtının belirlenmesi,
3. Düşük performansın nedenlerinin belirlenmesi.

Apan'ın basamak sınıflamasında da açıkça görüldüğü üzere performans denetimi, örgütsel faaliyetin sonuçlarıyla ilgilenmekte ve düşük performansı tespit ederek bunu kanıtlara dayandırmaktadır. Böylece düşük performanstan uzaklaşılarak etkinliğin ve verimliliğin artması sağlanmaktadır.

Performans denetimi, kamu yönetimi perspektifinden ele alındığında ise kamu örgütlerinin başarılı olması adına doğru ve yerinde mal/hizmet sunmak için kullanılan yol, yöntem ve araçların tamamına işaret etmektedir. Kamunun; etkin, verimli, ekonomik hizmet sunmak için vatandaşı aktif müşteri gibi kabul ederek kamu hizmetlerinde idari ve siyasi hesap verebilirliği gözeterek çalışması ise performans denetiminin amacıdır (Çevik, 2004: 252).

2. DENETİM BİRİMİNİN KONUMUNA GÖRE DENETİM

Denetim biriminin konumuna göre denetim; iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir.

Türkiye İç Denetçiler Enstitüsü iç denetimi; bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlamaktadır. İç denetim vasıtasıyla kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin

etkinliği değerlendirilerek, kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olunmaya çalışılmaktadır (tide.org.tr)

Ayrıca bu denetim ile işletmenin görev ve sorumluluklarını etkili biçimde yerine getirecek işletme personeline yardımcı olunmaktadır ki bahsedilen personel kapsamına örgüt yöneticileri de dâhildir. İç denetimin kapsamını ise yalnızca harcamalar ve gelir-gider işlemleri oluşturmamakta, işletmenin tüm faaliyet ve işlemleri, iç kontrol sistemlerinin etkinliği ve verimliliği, performans kalitesinin incelenmesi ve değerlendirilmesi faaliyetleri oluşturmaktadır (Gönülaçar, 2007: 22).

İç denetim, denetimi geleneksel denetimden farklı olarak bireysel değil sistem odaklı ve sürecin tamamını kapsayan iyileştirmeler ve çözümler olarak ele almaktadır. Bir benzetme ile iç denetim bir sonuç ölçümü yerine önlemler, iyileştirmeler ve çözümler bulan bir hekimlik hizmetidir (Yaman, 2011: 24-26).

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanırken (md. 63) temel unsurları şu şekilde açıklanmıştır:

1. Objektif olması,
2. Güvence ve danışmanlık hizmeti verilmesi,
3. Kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve değer katmak,
4. Kurumun hedeflerinin geliştirilmesine yardımcı olunması,
5. Risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin denetimi,
6. Sistematik ve disiplinli bir çalışma öngörülmesidir.

İlgili kanunda iç denetime ilişkin standart ve yöntemlerin İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı hüküm altına alınırken (md. 55) bu sürece yön verecek iç denetçilere ilişkin düzenlemelerde bu denetçilerin görevlerinde bağımsız oldukları ve asli görevleri dışında bir görev yapmayacakları belirlenmiştir. İç denetçiler raporlarını doğrudan üst yönetime sunmakta ve üst yönetim gerekli değerlendirmeleri yaptıktan sonra en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na raporu iletmektedir (Acar, 2008: 79).

İç denetim kısaca bu şekilde uygulanmaya çalışılırken denetim biriminin konumuna göre dış denetime de bakmak gerekmektedir. İktisadi yaşamın büyümesi karmaşıklaşmasını da beraberinde getirmiş, bu karmaşıklaşma ve büyüme sonucunda finansal menfaat sahiplerinin sayısı artmış ve bilginin güvenilirliği kritik bir öneme sahip olmuştur. İşlemlerin çokluğu ve karmaşıklığı, mali tablo kullanıcılarının işletmeye uzak oluşu, bilgi sunucuları ve kullanıcıları arasındaki çıkar çatışması, işletme bilgilerinde kasten veya kasıt dışı hatalar olması güven konusunu kritik derecede önemli hale getirmiş ve tarafsız bir denetim biriminin konumuna göre denetim yollarından dış denetimi gerekli kılmıştır. Yani dış denetim; stratejik bir ihtiyaçtan doğmuştur ve ortaya çıktığı günden bu yana da işletmeler ve bilgi kullanıcıları açısından kritik öneme sahip olmuştur. Uygulama sürecinde, yapılan hataların tespit edilmesi amacıyla ulusal ve uluslararası denetim standartlarına bağlı olarak, kurum dışından uzman bir denetçinin işletme bilgilerinin güvenilirliğini ölçmesi ve raporlaması dış denetimin kapsamını oluşturmaktadır (Özyürek, 2012: 101) ve işletmeye ait finansal tabloların bağımsız bir denetçi tarafından tarafsız bir biçimde ve kanıt toplamak suretiyle denetim standartları

ve daha önceden belirlenen ilkeler çerçevesinde incelenmesi, görüş oluşturulması ve bu bilgilerin ilgililere iletilmesi bu denetim vasıtasıyla sağlanmaktadır (Bayazıtlı, 1991: 9).

Denetçinin dışarıdan oluşu bilgilerin güvenilirliğini artırmakta birlikte hem bilgi kullanıcılarının hem de bilgi sunucularının karşılıklı çıkarlarını güvence altına almaktadır. Zira dış denetimin standartlara uygun olmaması, doğru ve güvenilir bilgiler üretmemesi kullanıcıların yanılmasına ve bu durumdan da denetçinin sorumlu tutulmasına neden olacaktır. Bu sebeple bağımsız dış denetim; ilke ve standartlara uygun, objektif olmalıdır ve denetçi özenli ve titiz davranmalıdır (Dönmez ve Ersoy, 2006: 70-71). Bu bağlamda bağımsız denetimde kalite kavramı da karşımıza çıkmaktadır. Bağımsız denetimin beklenen amaca uygunluk derecesi onun kalitesini belirlemektedir ve denetim sonucu ortaya çıkarılan sonuç, bu amaca ne kadar yakınsa bağımsız denetimin kalitesi o kadar yüksek olmaktadır (Oktay, 2013: 47).

Türkiye’de bağımsız dış denetimi yürüten kurumlar SPK (Sermaye Piyasası Kurulu) ve bağımsız denetim şirketleridir ve buna ilişkin düzenlemelerde temel, 2 Kasım 2011 Tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile atılmıştır. SPK’nın yetersiz kalması, denetimde olması gereken kalitenin altında bir seyir izlenmesi, personelin azlığı gibi sebepler bu düzenlemenin nedeni olarak gösterilirken; SPK’nın genel bir tarama ve denetim faaliyetinden çok şikâyet üzerine faaliyet göstermesi de dış denetimde istenen çitanın yakalanamamasına neden olmaktadır (Yaşar, 2013: 471-476). Sonuç olarak daha iyi ve faydalı bilgi arayışı, uygulama değişiklikleri ve yorumlamalardaki farklılıklar, uygulamada yapılan kusur ve hatalar, kural-uygulama arasındaki çarpıklıklar, hile ve yolsuzluklar bağımsız dış denetimi gerekli kılmaktadır (Erdoğan, 2002: 61).

Bu başlıktaki bir diğer denetim şekli olan yüksek denetim ise anayasal dayanağı olan, mesleği icra edenlerin yasal güvencelerinin olduğu, yargısal yetkiler de kapsayabilen, bağımsız denetim kuruluşları tarafından tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde parlamento adına yapılan bir denetimdir. Bu denetimi diğer denetim türlerinden ayıran en önemli üç özellik ise anayasal dayanak, bağımsız ve özerk denetçi ve denetimin parlamento adına yapılıyor olmasıdır (Kenger, 2003:7)

Yüksek denetim, uluslararası standartlara bağlanmıştır ve ilkeleri, yöntemleri, teknikleri INTOSAI tarafından belirlenmektedir. Ancak düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsayan, iç denetim ile de sürekli ilişki halinde olan bu denetim türünde kaynakların ağırlıklı olarak hangi denetime kullanılacağı ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir. Öyle ki sürekli güncellenen bir etkileşimin yanı sıra işbirliğine dönüşen ve gereksiz tekrarları önleyerek birbirini tamamlayan bir işlev ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yüksek denetim, günden güne etkinliği artan ve kapsamı genişleyen bir kavramdır (Köse, 2007: 19).

Her ülkede yüksek denetim kurumlarının yapısı farklı olsa da fonksiyon olarak parlamento adına denetim yapmak ve denetim sonucu üretilen bilgileri parlamentoya iletmek ortak noktalarıdır. Halihazırda Türk kamu yönetiminde yüksek denetim Sayıştay tarafından yapılmakla birlikte tarihsel açıdan bakıldığında kamu kurum ve kuruluşlarını parlamento adına denetlemek için iki farklı yapı oluşturulmuş ve yüksek denetim yetkisi parlamento adına Sayıştay ve YDK(Yüksek Denetleme Kurulu)’ya verilmiştir (Korkut, 2007: 15-16). YDK bir dönem Türk kamu yönetiminde yüksek denetim işlevini Sayıştay ile birlikte yürütmüştür ve Atatürk’ün direktifiyle 1938 yılında, klasik denetim perspektifinin dışında bir denetim yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. 1980’lerden beri

artan özelleştirmeler sonucu devletin ekonomide mal/hizmet üretiminin azalmasıyla Kamu İktisadi Teşebbüslerinin(KİT) de sayıları azalmaya başlamış ve ekonomide rolleri giderek küçülmeye başlamıştır. Bu gelişme yanında 2000’li yıllarla birlikte Avrupa Birliği adaylık sürecinde denetimin iç-dış olarak ayrılması ve dış denetimde Sayıştay’ın kuvvetlendirilmesi zorunluluğu YDK’nın alanını iyice daraltmıştır. 19 Aralık 2010 tarihinde, yüksek denetimi tek çatı altında toplamak amacı ile YDK tüm taşınır, taşınmaz ve personeliyle Sayıştay bünyesine aktarılarak tüzel kişiliğine son verilmiştir. 1938- 2010 tarihleri arasında 72 yıllık bir kurum geçmişi olan YDK, kurumları; ekonomiklik, karlılık, verimlilik kapsamında denetlemiştir ve Türk denetimine ekonomiklik kavramını kazandıran kurum olmuştur. 72 yıllık deneyimini Sayıştay bünyesine kattığı düşünüldüğünde Sayıştay’a ciddi getirileri olan bir birleştirme olmuştur (Akyel, Özdemirci vd., 2012: 47).

3. YARGI DENETİMİ

Türkiye Cumhuriyeti devleti, anayasada belirtildiği üzere bir hukuk devletidir. Hukuk devleti; vatandaşların yasalarla güvence altına alındığı, devletin işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına bağlı kılındığı bir sistemdir. Bu çerçevede devletin işlem ve eylemlerinin hukuka bağlılığını sağlamak yoluna da yargı denetimi denilmektedir. Adli yargıdan ayrı olarak idari yargının oluşturulmasında ise adli yargıların idarenin kuruluş ve işleyişine yabancı olmaları sebebiyle idarenin tam manasıyla ve gereği gibi denetlenememesi etkili olmuştur (Akpınar, 2006: 68).

Yargı denetimi ile yönetim sistemlerinin işleyişinden doğan uyumsuzlukları ve hataları açık bir çözüme ulaştırma yetkisi yönetimden bağımsız bir organa verilmektedir. Bu konuda ulaşılmak istenen esas amaç ise yönetim karşısında yönetilenleri ve halkı korumaktır. Fakat bu işlevine, yaptırım gücüne ve etkinliğine karşın bazı eleştiriler yapılmaktadır ki diğer denetim türlerine nazaran prosedürel basamakların olması, yavaş ilerlemesi, sonuçların gecikmesi ve kişisel yarar ile kamu yararının ayrıştırılmasında bir denge kurulamaması ilk akla gelenler olmaktadır (Köse, 2007: 11).

Türkiye’de, anayasa kapsamında yargı denetimi konusunda; idari yargı kuruluşları tanımlamasında yüksek mahkeme olarak Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak İdare ve Vergi Mahkemeleri yetkili kılınmıştır.

4. YARGI DIŞI DENETİM

Yargı denetiminin tek basına yeterli olmaması, başka denetim türlerinin de uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda gerçekleştirilen yargı dışı denetim ise siyasal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman ve bağımsız idari otoriteler olmak üzere gerçekleştirilmektedir.

Siyasal denetim, en temel anlamıyla parlamentonun hükümeti denetleme faaliyetidir. Yönetimsel sistemde kamu gücünün temsilcisi olması sebebiyle, hükümetin yasalara uygun olarak çalışıp çalışmadığını ve görevini gerektiği alanlarda nasıl kullandığını denetleyen parlamento, bu görevi halktan aldığı yasal yetkiyle halk adına yerine getirmektedir. Hükümetin ve bakanların, yasama organına yasal olarak sorumlu olması, idarenin dolaylı olarak denetlenmesini sağlamaktadır. Türkiye’de yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kullanılmakta olduğundan Türk idari sisteminde bakanlar ve seçimle yürütme yetkisini devralmış siyasi hükümet, TBMM’ye karşı hem siyasi hem de cezai olarak sorumludur. TBMM bu yetkisini; Soru, Meclis Araştırması, Gensoru, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme olmak üzere beş farklı yöntemle

kullanabilmektedir (Özen, 2015: 34-35). Gensoru mekanizması 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu ile kaldırılmış, bilgi edinme yollarından biri olan soru yolu ise yazılı soru olarak değiştirilip yürürlüğe girmiştir.

Parlamentonun hükümeti denetlemesi dolaylı olarak yönetimin genel yapısını ve işleyişini denetlemesini de sağlamaktadır. Böylece kamunun, kamu bürokrasisi ve yönetiminin hukuka ne derece uygun hareket ettiğinin belirlenmesi amaçlanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 98. maddesinde bu yetkiyi kullanma yöntemlerinin, TBMM'ye verildiği açıkça belirtilmiştir (Önen, 2014: 106). 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına sunulan ve kabul edilen değişim ile de 6771 sayılı kanun, parlamentoyu denetleme yollarını şu şekilde düzenlemiştir (md.6):

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi; Genel Görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve yazılı soru yolları ile bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır.
2. Meclis araştırması, spesifik bir konuda bilgi edinme saikiyle yapılan incelemelerden ibarettir.
3. Genel görüşme, kamuoyu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun meclis genel kurulunda görüşülmesinden ibarettir.
4. Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında 106'ncı maddenin ilgili fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.
5. Yazılı soru, milletvekillerinin yazılı olarak en geç on beş günlük süre zarfında cevaplandırılmak üzere, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara karşı yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.
6. Meclis soruşturması, Meclis araştırması, Genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekilleri, içerikleri ve kapsamaları ile araştırma usulleri meclis içtüzüğü ile düzenlenmektedir.

Yargı dışı denetim kapsamında bir diğer tür olarak idari (yönetimsel) denetim; yönetimsel yapıyı oluşturan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi içinden özel birimlerce ve dışarıdan belli birimler tarafından denetlenmesidir. İdari yapının kendi içinde yaptığı denetimler iç denetim; dışarıdan bir birimce denetlenmesi dış denetim kapsamında ele alınmaktadır (Erdoğan, 2006: 23). Ayrıca idari denetim; hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olarak üç sınıfa ayrılmaktadır. Bu üç ayrı kanal yoluyla idari denetim hem yönetimin etkinliğini sağlamakta hem de iyi bir otokontrol mekanizması oluşturmaktadır. Hiyerarşik denetim iyi bir iç denetim mekanizması olarak otokontrol sağlama işlevini görürken; vesayet denetimi ve özel denetim dış denetimin araçları olarak yönetimin etkinliğini artırmakta aynı zamanda merkez ve taşra arasında bir iletişim ve koordinasyon sağlamaktadır (Tortop, 1998: 33).

Kamuoyu denetimi ise idarenin kötü veya haksız kararlarına maruz kalan halkın, sorunun çözümüne yönelik kitle iletişim araçlarıyla gündem yaratarak tepki göstermesi olarak tanımlanabilmektedir. Halkın tepkisini çeken herhangi bir konuda, bir araya gelerek gündem yaratması şeklindeki bu denetim türü her geçen gün aktif hale gelmektedir. Kitle iletişim araçlarının etkinliğinin artışı, sosyal medya gibi işlevlerle iletişimin kolaylaşması gibi unsurlar halkın tepkisini daha kolay ve geniş kitleler şeklinde dile getirmesini sağlamakta, bu da yönetimler üzerindeki kamuoyu denetiminin etkinliğini artırmaktadır. Bu süreçte gelişen teknoloji ve basın da önemli rollere sahip olup basının, idarenin kararlarıyla ilgili halkı bilgilendirmesi idarenin kamuoyu tarafından denetlenmesine imkân sağlamaktadır. Doğal olarak basının kamuoyu yaratma kapasitesi oldukça önemlidir ve basının özgür ve tarafsız etkinlik göstermesi rasyonel bir kamuoyu

denetiminde şarttır (Özer, 2015: 48-49). Türkiye'de kamuoyu denetiminin işlevsel bir hal almadığı ise birçok araştırmacının hemfikir olduğu bir konudur (Alacadağlı, 2003: 231).

Ombudsmanlık ise yönetimin, davranış ve işlemleri karşısında halkın şikâyetlerini kabul ederek şikâyetçi olunan işlem ve eylemlerin araştırılması, incelenmesi ve sonuca bağlanması işlerini yürüten mekanizmaya denilmektedir. Kökenini İsveç dilinden alan ombudsman, Türkçe 'ye "Kamu Denetçisi, Halk Avukatı, Kamu Hakemi, Yurttaş Sözcüsü" gibi karşılıklarla çevrilmiştir (Sezen, 2001: 72). Ombudsman, kavram olarak her ne kadar İsveç dilinden ve yönetiminden gelse de misyon olarak değerlendirildiğinde Osmanlı Devletinde "Murakıp" adı verilen divan görevlilerinden geldiği düşünülmektedir (Akagündüz, 1997: 12). Uluslararası Kamu Denetçisi Enstitüsü (International Ombudsman Institute-IOI) ise ombudsmanı: kişileri, idare tarafından yapılan hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, yanlış, ihmalkârlık, hatalı karar ve kötü yönetimden korumak, idari kararların daha açık olmasını sağlamak, kamuda hesap verebilirliği artırmak amacıyla kurulan ve faaliyet gösteren kurum olarak tanımlamıştır. Ombudsmanlık, kavramının ortaya çıkışı aslında diğer tüm denetimler gibi bir ihtiyaçtan, bireysel hak ve özgürlüklere karşı tutum ve davranışların denetlenmesi ihtiyacından doğmuştur. Şöyle ki bireysel hak özgürlüklerin ihlali, günden güne karmaşıklaşan ve kapsamı çeşitlenen bir konu olduğundan geleneksel denetim mekanizmaları bireysel hakları korumakta yetersiz kalmış, daha özellikli bir kavram olarak ombudsman denetimi bu konudaki bir ihtiyaçtan ortaya çıkmıştır (Mutta, 2005: 127-128). Ancak ombudsman kavramının etkin çalışabilmesi yeni bir insan modelini de gerekli kılmaktadır. Haklarının farkında olan ve haksızlığa maruz kaldığında ombudsman mekanizmasını kullanan bilinçli vatandaşlar, bu kurumunun çalışması hatta varlığı için gereklidir. Bu sebeple ombudsmanlık üzerine genel geçer bir tanım yapmak mümkün olmamaktadır. Çünkü her ülkede kanun ve işleyişler, vatandaş davranışları farklılık göstermekte tabii olarak da ombudsman kurumu değişik formlar almaktadır (Gültekin, 2002: 388). Literatürde yer alan tanımlara göre ombudsmanlık kurumunun özellikleri sıralanacak olursa:

- 1.Ombudsman, halkın şikâyetleri doğrultusunda kamunun aksayan, işlemeyen ve kusurlu yönlerini açığa çıkarır ve sonuçları ilgililerle paylaşır.
- 2.Ombudsmanlık; idarenin eylem ve kararlarını denetleyen yeni bir denetim modelidir.
- 3.Bir denetim mekanizması olarak ortaya çıkan ombudsmanlık, diğer denetim mekanizmalarını tamamlayan bir niteliğe sahip olup, diğer denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı ve çözüm üretmediği noktalarda vatandaş ile devlet arasında iletişim kurar.

Türkiye'de ombudsman, TBMM başkanlığına bağlı; tüzel kişiliği olan; merkezi Ankara'da bulunan; özel bütçeli; 5 denetçi, genel sekreter ve diğer personelden oluşan bir kamu kurumudur (Sayan, 2014: 339). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamuoyu denetimi, yargı denetimi, idari denetim gibi mekanizmaların etkin şekilde çalıştığı konusu zaman zaman eleştirilirken ombudsman kurumu bu çerçevede stratejik önem taşımaktadır. Türkiye'de yargı denetimi oldukça pahalı ve karmaşıktır. Bürokrasinin büyük ve hantal oluşu da bu etmene dahil edildiğinde denetim itibarının çok da yüksek olmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Tüm bu kıstaslar bağlamında ombudsmanlık, hayati ve kritik bir konumda bulunmaktadır (Akagündüz, 2012: 62).

Denetimin bir diğer ayağında denetime yardımcı kuruluşlar olarak bağımsız idari otoriteler karşımıza çıkmaktadır. Yönetimin daha etkin ve verimli hale getirilmesi amacıyla özellik arz eden bazı alanlarda devletin hiyerarşik yapılanmasının dışında, faaliyet gösterdiği alanda kurallar,

yasaklar ve müeyyideler koyabilen, siyasetçilerin etkisinden uzak, daha hızlı karar alabilen, faaliyet gösterdiği alanda uzmanlaşmış, idari ve mali yönden özerklik sağlanmaya çalışılan bağımsız kuruluşlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bağımsız kurumların ortaya çıkışında, neo-liberalizmin savunduğu gibi her türlü faaliyeti üstlenen ve aktif rol alarak müdahale eden değil, rasyonel ölçülerle faaliyetleri denetleyen ve bazı istisnai durumları bizzat üstlenerek, sınırlı olma kaydıyla müdahale eden devlet anlayışı etkili olmuştur. Bahsedilen bağımsız kurumların, gündeme gelmesi klasik idari yapılanmanın başarısızlığının sonucu olarak görülmektedir. Bununla beraber; politikacılara duyulan güvensizlikle birlikte, finans ve iletişim sektörleri gibi bazı önemli sektörlerde siyasi iktidarın söz sahibi olması sorunlar yaratmakta, yargı işlevinin sosyal regülasyondaki yetersizliğini de bu sorunlara ilave edilmektedir (Aydoğdu, 2010: 2). Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş anlamında aktif rol üstlenen örgütler ise Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu olarak sayılmaktadır.

SONUÇ

Denetim, yönetimin önemli bir fonksiyonu olmakla beraber bilimsel olarak tüm disiplinler bağlamında belirgin bir yere sahiptir. Sosyal bilimlerin önemli bir dalı olan kamu yönetiminde de denetim, hem disiplin hem de uygulama alanlarında ayrı ayrı etkiler ve özellikler göstermektedir. Zira kamu yönetiminde denetimde, disiplin açısından en iyi yönetim ilkeleri belirlenmeye çalışılmakta, uygulama açısından ise örgütün ve kamu görevlilerinin faaliyetleri ve davranışları gözlemlenirken önemli bir fonksiyon gerçekleştirilmektedir. Ayrıca süreç olarak, mali işlemlerin nitelik ve nicelik olarak artış göstermesi denetimi profesyonel bir iş konumuna getirmiş ve etkin bir denetim mekanizmasına ulaşabilmek için bu görevin objektif ve uzmanlaşmış bir kuruluş tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlaşılmıştır.

Kamu yönetiminde denetim yasama, yürütme ve yargı organlarınca gerçekleştirilirken, denetimi yapan organ bağlamında hukuka uygunluk ve/veya yerindelik açısından yapılmaktadır. Yargı organları sadece hukuka uygunluk denetimi yapabilirken, yargı dışı denetim organları hukuka uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Bu temel denetim şekillerine ilaveten kamu yönetiminde iç, dış, yüksek, mali, finansal ve performans denetimi de yapılmaktadır. Örnek verilecek olursa iç denetim, kamu yönetiminin kendi personellerince ve organlarınca denetlenmesini ifade ederken, dış denetim kamu yönetiminin örgüt dışındaki kişiler veya organlarca denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır.

Kamu yönetimleri, yetki ve sorumluluklarını Anayasa ve kanunlardan alan siyasi bir örgüttür. Dolayısıyla görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken hukuk devleti ilkesi bağlamında ve demokrasinin gerekliliklerini yerine getirmek için belirtilen sınırlar içerisinde kalmalı ayrıca kamu yararını da sağlamalıdır. Bu doğrultuda kamu yönetimleri, devletin halkın gözündeki bir meşruiyet kaynağı ya da güven simgesi olmaktadır. Devlet açısından ise kamu yönetimi, halka uzanan bir el olarak görülmektedir. Bu misyonun ve görevlerin en iyi şekilde yerine getirilmesi içinse kamu yönetiminin düzenli aralıklarla denetlenmesi gerekmektedir. Zira bu denetim sayesinde kamu yönetiminin daha etkin ve verimli çalışması sağlanmakta, hesap verebilir ve kaliteli hizmet sunan bir yapı oluşturulabilmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR, A. , (2008), “İç Denetim - Stratejik Plan - Performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler”, Yerel Siyaset Dergisi, 26, s. 78-83.
- AKCAGÜNDÜZ, E. , (2012), “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu” , Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- AKGÜNDÜZ, A. , (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.
- AKINCI, M. , (1999), Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta Yayınları.
- AKPINAR, E., (2006), “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- AKYEL, R. , Özdemirci, B. , Gülmez, İ., Şimşek, F. ve Seven, M. , (2012), Umumi Murakabe Heyeti’nden Sayıştay’a Yüksek Denetleme Kurulu (1938-2010), Ankara: 150. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- ALACADAĞLI, E. , (2003), Kamu Yönetimi ve Kalite, Kamu Yönetimi Paneli, Ankara: TBB Yayınları.
- ALPTÜRK, E. , (2008), İç Denetim Rehberi, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- ALTUNBAŞ, M. , (2014), “Sayıştay’ın Düzenlilik Denetiminin İncelenmesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliğinin Analizi” , Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- APAN, A. , (2011), “ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi”, Türk İdare Dergisi, 471-472, s. 9-29.
- AYDOĞDU, V. , (2010), “İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamusal Denetimi” , Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- AYTUNA, T. , (1986), Felsefeci Gözüyle Denetim, Ankara: Denetde Yayınları, Sayı 10.
- BAYAR, D. , (2005), “Sayıştay’ın Anatomisi”, Maliye Dergisi, 148, s. 63- 81.
- BAYAZITLI, E. , (1991), Uluslararası Bağımsız Dış Denetim Standartları ve Türkiye Uygulaması, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- ÇEVİK, H. , (2004), Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇEVİK, S. , (2002), “Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Geleneksel Denetimden Performans Denetimine”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 10, 1-2, s.104-129.
- DÖNMEZ, A. ve ERSOY, A. , (2006), “Bağımsız Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi”, Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, 36, s.69-91.
- ERDOĞAN, M. , (2002), “Muhasebe, Denetim ve Bağımsız Denetimin Gerekliliği”, Doğu Üniversitesi Dergisi, Sayı 5, s. 51-63.

- GÖNÜLAÇAR, Ş. , (Temmuz- Ağustos 2007) “İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler”, Mali Hukuk Dergisi, 130, s.2-21.
- GÜNGÖR, H. , (2007), “Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi”, Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı, 5-6 Aralık, 2007.
- INTOSAI, Resmi İnternet Sitesi, www.intosai.org , e.t. 07.06.2019.
- KENGER, E. , (2003), “Türkiye’de Yüksek Denetimin Yeniden Yapılandırılması”, II. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenasında Sunulan Tebliğ, 2-3 Nisan, 2003.
- KORKUT, S. , (Temmuz-Ağustos-Eylül 2007) “Parlamentar Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT’lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler”, Yasama Dergisi, 6, s.363-393.
- KÖSE, Ö. , (Mayıs 2007), Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Ankara: 145. Yıl Yayınları.
- KULUÇLU, E. , (2003), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, 63, s.99-115.
- MUTTA, S. , (2005), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman, İstanbul: Kazancı Kitabevi.
- OKTAY, S. , (Ekim 2013), “Bağımsız Denetim Etkinliğinin Arttırılmasında, Denetim Hizmetinde Kalite ve Kalite Kontrol: ABD Düzenlemeleri”, Maliye Finans Yazıları, 100, s.42-94.
- ÖNEN, M. ve YILDIRIM, A. , (Bahar 2014), “Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği”, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, Cilt 5 , 1 , s.103-126.
- ÖZER, H. , (Ocak- Mart 1992), “Performans Denetimi”, Sayıştay Dergisi, 7, s.30-40.
- ÖZER, Ö. F. , (2015), “Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.
- ÖZYÜREK, H. , (2012), “Uluslararası Finansal Raporlama Standartları Açısından Bağımsız Denetimin Önemi”, Organizasyon Ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 4, 2 , s.95-105.
- SAYAN, İ. Ö. , (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği Ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Sayı 2, s. 333-349.
- SEZEN, S. , (2001), “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”, Amme İdaresi Dergisi, 4, s. 57.
- TORTOP, N. , (Mart 1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, Amme İdaresi Dergisi, 31/1, s.87-102.
- YAŞAR, A. , (2013), “Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarına Yönelik Gözetim ve Denetim Etkinliğinin Bağımsız Dış Denetim Kalitesi İle İlişkisi: Türkiye Değerlendirmesi”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1, s. 465-480.
- <https://www.tide.org.tr/page/26/Ic-Denetimin-Tanimi>. Erişim tarihi: 05.01.2020