

DENETİM VE DEMOKRASİ

H. Ömer Köse
Sayıştay Denetçisi

I- GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz yüzyılın özellikle ikinci yarısında dünya büyük bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Bu dönüşüm sürecinin en belirgin ögesi, demokratikleşmedir. Bu dönemde hızlı bilimsel ve teknolojik gelişmeler bütün yapı ve süreçleri değişime zorlarken, devlet yönetiminde ve buna bağlı olarak kamu yönetiminin denetiminde de sürekli değişim kaçınılmaz olmuştur. Bu değişim, kuşkusuz daha demokratik bir yönetim arayışının bir yansıması şeklinde gerçekleşmiştir. Hızlı ve sürekli değişimin sonucu olarak küresel bir nitelik kazanan dünyamızda evrensel değerler arasında ilk sıraya yerleşen demokrasi ve demokratik yönetim, insanlık tarihi açısından da büyük bir devrim olarak nitelendirilmektedir.

Denetim olgusu da, gerek teorisi ve uygulamasıyla, gerekse kurumsal yapısı ve niteliğiyle son yarım yüzyılda büyük bir dönüşüm içerisine girmiştir. Bu dönüşüm, kuşkusuz demokratik süreçteki gelişmelerden ayrı olarak değerlendirilemez. Bu dönemde demokrasinin kurumsallaşması ve kökleşmesi, denetim olgusunu yönetimin en önemli unsurlarından birisi durumuna getirirken, denetimin kurumsallaşması ve yaygınlaşması da demokratik süreci besleyen bir unsur olmuştur.

Denetim ve demokrasi arasındaki bu sıkı ilişki yeni olmayıp, tarihsel süreçte sürekli var olan bir olgudur. Demokrasi, denetim duygusunun, halkın kamusal sahada denetim istemlerinin bir sonucu olarak hayat bulmuştur. Tarihsel gelişim süreci içerisinde de denetim ve demokrasi, ayrılmaz birer ikili olarak yol almışlardır. Demokrasi için iktidarın denetlenebilirliği temel koşul olduğu gibi, etkin ve sağlıklı bir denetim için de en uygun ortamı demokrasi sağlamıştır. Bir başka deyişle denetim ile demokrasi arasında bir tür karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır.

Günümüzde denetim, demokratik sistemin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Öyle ki denetimin yasama, yürütme ve yargı şeklindeki üçlü erkler sisteminde dördüncü bir erk olup olmadığı konusu yoğun tartışma alanı bulmuştur. Dolayısıyla çağdaş denetimin halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi büyüktür. Bu çerçevede her ülkenin en üst düzeydeki denetim kuruluşları olarak Sayıştayların demokratik işlevlerinin bilincinde olmaları ve denetim politikalarına demokratik bir perspektif kazandırmaları, bir yerde halk adına denetim yapmanın ağır sorumluluk duygusuna sahip olmaları, öncelikli bir sorun olarak gündeme gelmektedir.

II- DENETİM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

A) Denetim Kavramı ve Demokrasiyle İlişkisi

Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.

Denetimin temel amacı, var olanı ortaya koyup olması gerekenle karşılaştırmaktır. Bu niteliğiyle denetim, standartlara uygunluk arayışı olarak tanımlanabilir. Klasik yaklaşımlarda denetimin birincil işlevi, hata ve yolsuzlukların önlenmesi olarak değerlendirilir. Farklı bir yaklaşıma göre ise denetim bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refaha ulaşmanın vazgeçilmez bir halkası, ülkeyi geliştiren girişimlerin itici gücü, bir yerde kalkındıran unsurların birbiriyle pekişmesi ve kaynaşması için gerekli harçtır.⁽¹⁾

Denetim kavramı, günlük dilde çoğu zaman teftiş, kontrol, revizyon gibi benzer deyimlerle aynı anlamda kullanılmakta ise de denetim, bunların ötesinde amaç ve yöntemleri içeren ve genellikle bunların sonuçlarından da yararlanan, çeşitli hata ve yolsuzlukları ve bunların sorumlularını ortaya çıkarmanın yanı sıra, denetlenen birimlerde hata ve yolsuzluk riskini en aza indirgeyecek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayacak alternatifleri geliştirerek daha iyi bir yönetim için yol göstermeyi, önderlik yapmayı amaçlayan bir eylemdir.

"Yönetim yapımızda soruşturma açarak faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimine teftiş denilirken, devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan mekanizmaya denetim denilmektedir."⁽²⁾

Etkin ve bağımsız bir denetim, kamu yönetiminin kalitesi ile ilişkili olduğu kadar, kamu yönetiminin demokratik niteliği ile de ilişkilidir. Halk, seçimler aracılığıyla kolektif sorunların çözümü için kamu politikaları üretme yetkisini temsilcilerine devrederken, temsilcileri ise bu politikaların uygulanması yetkisini hükümete ve bürokrasiye devrederler. Ancak Parlamento'nun günümüzde devrettikleri bu yetkinin kullanımını sağlıklı bir şekilde denetleme olanakları oldukça sınırlıdır. Bu nedenle Parlamento adına yapılan bağımsız denetimler burada önem kazanır.

(1) Aytuna, Türkan, "Felsefeci Gözüyle Denetim", Denetim, Denetimde Yayını, Ankara, 1986, sayı: 10, s. 9

(2) Tortop, Nuri ve diğerleri, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.159

Seçimler, demokratik yönetimin "olmazsa olmaz" unsurudur. Ancak seçim "demokratik yönetim"i sağlasa bile, "yönetimde demokrasi"yi gerçekleştirmekte yeterli olmayacağı açıktır. Bu nedenle demokratik yönetimle birlikte yönetimde demokrasiyi gerçekleştirmek isteyen birçok ülke, şeffaflık, saydamlık ya da günışığında yönetim olarak nitelenen bir arayışın içine girmiştir.

Yönetimde demokrasinin unsurlarından birisi, yönetsel mekanizmaların ve süreçlerin önceden belirlenmiş usul ve kurallara bağlı olmasıdır. İkinci unsur, halkın bilgi edinme özgürlüğü, üçüncü unsur ise, halkın yönetsel karar ve işlemlere katılmasının açıkça sağlanmasıdır.⁽³⁾ Gerek idarenin eylem ve işlemlerinin belirli usul ve esaslara tabi kılınmasında, gerek kamuoyunu yönetimin işleyişi konusunda bilgilendirmede ve gerekse bilgilendirme işlevine bağlı olarak halkın yönetime katılmasını sağlayacak zeminin hazırlanmasında, önemi sürekli artan bağımsız yüksek denetimin yaşamsal bir işlev üstlenebildiği ve üstlenmesi gerektiği gün geçtikçe daha iyi anlaşılmaktadır. Bu işlevleriyle çağdaş, çoğulcu ve demokratik bir hukuk devleti anlayışının egemen kılınmasında yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay'ların yaşamsal bir rol üstlendikleri görülmektedir.

Sayıştay'ların yanısıra, kısa sürede çok sayıda ülkede oluşturulmuş bulunan Ombudsman kurumu da, özellikle insan hak ve özgürlüklerinin sağlanmasında önemli bir demokratik işlev üstlenmektedir. Demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesini sağlayan diğer denetim yolları ise, yönetimin hukuk kuralları çerçevesinde hareket etmesini amaçlayan yargısal denetim, kamuoyu denetimi ve önemi gün geçtikçe artan uluslararası denetimdir.

B) Denetim ve Demokrasinin Tarihsel Kökenleri

Denetimin tarihi oldukça eski dönemlere kadar uzanmaktadır. Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran arşiv bilgilerinin⁽⁴⁾ yanısıra, denetim mesleğini Eski Mısır, Yunan, ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların kontrolüne ve sağlamalarına ilişkin kanıtlar⁽⁵⁾ bunu göstermektedir. Çin Denetim Topluluğu ise, Çin'de denetimin tarihini M. Ö. 1100 yıllarında başlayan Zhou Hanedanlığına kadar dayandırmaktadır.⁽⁶⁾

(3) Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s.2-5

(4) Sharkansky, Ira, "The Development of State Audit", State Audit and Accountability, (Ed. Benjamin Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1991, p.5

(5) Khan, M. Akram, "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" (Çev. Faruk Eroğlu), Sayıştay Dergisi, Sayı:19, s.15

(6) China Audit Society, "History and development of State Audit In China", State Audit and Accountability, p.254

Bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin kökeni ise, demokrasinin doğuşu ile eşzamanlıdır. Çünkü demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler sonucu tarihte ilk kez İngiltere'de oluşturulan Parlamente'nin ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınması ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamaktır.

Bu şekilde bütçe hakkının hükümdarlardan halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçesel işlemlerin doğru, tam ve amaçlarına uygun yapıp yapılmadığının denetimini de kaçınılmaz kılmıştır. Başlangıçta bütçenin uygulanmasının denetimi doğrudan parlamento tarafından yapılırken, gün geçtikçe mali işlemlerin nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşıklaşması, bu görevin tarafsız bir uzman kuruluş tarafından yürütülmesine gereksinim doğurmuştur. Bu gereksinim, günümüzde yüksek denetim kurumları olarak bilinen Sayıştayların oluşumunu gündeme getirmiştir.

C) Demokratik Süreçte Kamusal Denetimin Gelişimi

Demokrasi gibi denetim kurumunun gelişmesi de, İngiliz Monarklar ile Baronları arasındaki mücadeleye, bugün Parlamente Hükümet olarak bildiğimiz sonuca doğru gelişen kral ile tebaası arasında asırlarca süren iktidar mücadelesine dayanır.

Kral karşısında giderek güçlenen Parlamente, mali denetim alanındaki yetkilerini daha başka alanlarda hak ve özgürlükler elde etmek için bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Başlangıçta çekinerek, yüzyıllar sonra daha artan bir güvenle Avam otoritesini icra etmeye başlayan Parlamente, Krala para oyu verirken anlaşmazlıkların çözümünü ve halka yararlı yasaların çıkarılmasını bir şart olarak ortaya sürmüştür.⁽⁷⁾

Para, çoğu zaman temel konu idi. Avama iktidar kapısını açan bir anahtar oldu. Parlamente'nin gelişmesinde başlangıçta Avam, paranın harcanacağı alanlarla ilgili olarak ve toplanacak miktar hakkında şartlar ileri sürmeye başladı. III. Edward döneminde Parlamente, kendisine Kraliyet masraflarını inceleme hakkı veren bir yasaı onaylamıştır. Konu kralın Fransa Savaşı ile ilgiliydi (Yüzyıl savaşlarının ilk yılları). Parlamente, "belirli uygun kişilerin hazinedar veya sorumlu olarak, paranın tamamen savaş masraflarına harcanması, başka bir amaçla kullanılmamasını sağlamak üzere" atanmalarını zorunlu kılmıştır. Bu gibi tedbirler bir defa ortaya çıktıktan sonra diğerlerine evveliyat teşkil etmişler ve hiçbir zaman unutulmamışlardır.⁽⁸⁾

(7) Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, Kanada'da Kapsamlı Denetim, (Çev. B. M. Özgüven), Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987, s. 11

(8) A.e., s. 11

Başlangıçta bütünüyle siyasi iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasi iktidarı oluşturmaya, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azalttı. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, Parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır.⁽⁹⁾

Günümüzde hemen her ülkede bağımsız Anayasal kuruluşlar olarak Sayıştaylar, Parlamento adına denetim görevlerini yürütürken, yönetimin kurallara bağlı kalmasında ve keyfi tutumlardan kaçınmasında önemli bir rol üstlenirler. Çağdaş demokrasilerde bu kuruluşlar, yönetimde saydamlığın ve halka karşı hesap verme duygusunun geliştirilmesinde önemli bir etkiye sahiptirler. Demokratik gelişmeyle birlikte bunların rolleri ve sorumlulukları da sürekli gelişmektedir.

D) Çağdaş Denetimin Gelişmesinde Demokrasinin Etkisi

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme karşısında kamusal kaynakların kıt olması, bu kaynakların ussal kullanımını gündeme getirmiştir. Söz konusu kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğu, geleneksel düzenlilik denetimlerini yetersiz kılmış ve kamusal denetimin kabuk değiştirerek yeni denetim teknik ve yöntemlerini uygulamaya sokmasını zorunlu kılmıştır.

Öte yandan demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler de, halkın kamusal kaynakların kullanımı konusundaki duyarlılığını artırmıştır. Bu da denetimin hem kapsamının, hem de niteliğinin geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır.

Tüm bu gelişmeler karşısında, sadece maddi doğrulama ve yasalara uygunluğun esas alındığı geleneksel düzenlilik denetimleri yeni gereksinimleri ve beklentileri karşılamakta yetersiz kalmış, çağdaş denetim yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesi zorunluluk olmuştur. Çağdaş denetimde harcamaların gerçek ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığı, programlanmış hizmetlerin zamanında bitip bitmediği, belirlenmiş amaçlara ulaşmada örgüt-

(9) İnan, Atilla, Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı, Ankara, 1992, s. 4

lenme biçim ve işleyişinin nasıl daha etkili kılınabileceği, üretilen hizmet miktar ve kalitesini artırmak için nelerin yapılması gerektiği, savurganlık olup olmadığı kontrol edilmekte; yanısıra hukuka uygunluk denetimi de yapılmaktadır.⁽¹⁰⁾

III- DEMOKRATİK YÖNETİMLERDE DENETİM VE ÖNEMİ

Günümüzde denetim, her tür çağdaş organizasyonda yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak algılanmaktadır. En büyük örgüt olan kamu yönetiminin de denetim işlevinden yoksun olması düşünülemez. Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve sorumluluk, demokrasinin temelleridir. Ve demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir.⁽¹¹⁾ Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve Parlamentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, denetim kurumları üstlenmektedir. Demokratik gelişmeyle birlikte yönetim ve denetim olgularının iç içeliği daha da artmaktadır.

Demokratik sistemlerde kamusal alanda denetim işlevi, başta yasama organı olmak üzere, yasama adına denetim yapan kurumlar, yargı organları, kamuoyu, uluslararası örgütler ve yürütmenin kendisi tarafından yerine getirilmektedir. Yürütmenin kendi kendisini denetlemesi de, yönetsel sorumluluk anlayışının ve dolayısıyla demokrasinin bir gereği olmakla birlikte, burada daha çok yürütmenin dışarıdan denetimi üzerinde durulacaktır.

A) Yasama Denetimi ve Demokrasi

Demokratik sistemlerde yönetsel kurum ve kişiler halk adına hareket ederlerken, siyasal organlar tarafından kendilerine verilen yetkileri kullanırlar. Gerçek yetkinin kalbi siyasal organlar olduğu için, sözkonusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetleyerek yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı da bu organlardadır.⁽¹²⁾ Bir başka deyişle, ulusal iradenin temsilcisi sıfatıyla hukuk kurallarını koyan siyasal organların, bu kuralları uygulamakla yükümlü bulunan yönetimi sürekli gözetim ve denetimi altında bulundurması, asli işlevlerinin bir parçasıdır.

Yönetimin denetimi için yasama organının elinde çok çeşitli araçlar bulunmaktadır. Yasama organı yasaları yaparken, değiştirirken veya yürürlükten kaldırırken, bütçe sistemi çerçevesinde ödenekleri dağıtırken veya bu

(10)Altuğ, Figen, Mali Denetim, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1995 s. 24

(11) Dye, Kenneth M., Accountability, Auditing and Democracy, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore, 1996, p.14

(12) Eryılmaz, Bilal, "Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", TİD, Y: 66, Sayı: 402, s. 74

ve benzeri konular üzerinde görüşmeler yapılırken yönetsel organları denetleme olanağına sahiptir. Yönetimin başı olan bakanlar, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emirleri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı Meclise karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk, siyasal sorumluluktur. Yasama organı, Anayasada belirtildiği üzere soru, gensoru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması gibi yollarla hükümeti ve dolayısıyla yönetimi denetlemektedir. Bakanların ceza sorumluluğu da vardır. Bakanları ceza sorumluluğundan dolayı Meclis, Yüce Divana gönderebilir.

Denetlenecek yönetsel işlemlerin çok çeşitli ve geniş bir düzeye yayılması, yönetsel çalışmaların genellikle yönetimin içinde kalması ve çoğu kez gizli bulunması, öte yandan yasama organının her konu ve olaya yönelik ayrıntılı kuralları önceden kararlaştıramaması, yönetimin birçok alanda denetim dışı kalma olasılığını güçlendirmektedir. Bu nedenle kapsamlı ve sistemli denetim mekanizmalarının oluşturulmasına gereksinim duyulmuştur.

Yasama organı denetimlerini yaparken, kendi içinde oluşturduğu ihtisas ve araştırma komisyonlarından yararlanır. Meclis Genel Kurulunun üye sayısının çokluğundan dolayı konuları derinlemesine inceleyememesi ve uzmanlık ihtiyacı, bu tür komisyonların kullanımının gün geçtikçe artmasına sebep olmuştur. Bu komisyonların denetimleri bir ön denetim niteliğinde olup, raporları Meclis Genel Kurulunca görüşülerek karara bağlanır. Diğer komisyonlardan ayrı bir nitelik taşıyan Dilekçe Komisyonuna ve doğrudan parlamentelere seçmenlerden gelen dilek ve şikayetler aracılığıyla da, yönetimin kurallara ve halkın talep ve beklentilerine uygun hareket edip etmediği denetlenebilir.

Siyasal denetimi yaygın ve etkin hale getirmenin önemli araçlarından birisi de, yasama adına denetim yapan Sayıştay ve benzeri kuruluşlardır. Yürütmenin özellikle mali işlemlerinin denetlenmesi, bu kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmekte ve ulaşılan sonuçlar konusunda yasama organına bilgi verilmektedir. Bu şekilde yapılan denetimler, yasama organları için çoğu kez bir ön denetim niteliği taşımaktadır.

Günümüzde yasama organının elindeki denetim mekanizmalarını etkin bir şekilde işletebildiği ve bürokrasi üzerinde yeterli bir denetim kurduğunu ileri sürmek güçtür. Son yıllarda kamusal faaliyetlerin nicelik ve nitelik açısından büyük artış göstermesi Parlamentoların iş hacimlerini genişletmiş ve dolayısıyla verimlerini de düşürmüştür. Bu da hükümetlerin faaliyetlerini yasama denetimi dışına çıkarma olanaklarını artırmıştır. Kanun Hükümünde Kararname çıkarma yetkisi, hükümetlerin bu amaçla kullandıkları araçların başında gelmektedir. Bu da, yasama denetimi dışında kalan diğer denetim yollarının önemini artırmıştır. Bu durum, yasama denetimi dışındaki denetim yollarının, yasama denetimini tamamlayıcı niteliğinin önemini artırmaktadır.

B) Yargısal Denetimin Demokratik İşlevleri

Bilindiği gibi demokrasi, bir kurallar rejimidir. Yönetimi hukuk sınırları içinde tutmayı amaçlayan yargısal denetim, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Demokratik bir toplumda, yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında kendini bir "yaptırım" karşısında bulması, "hukuk devleti" anlayışının zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucudur.⁽¹³⁾

Yönetimin yargısal denetimi, yönetim mekanizmalarının işleyişinden doğan uyuşmazlıkları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi amacını güder.⁽¹⁴⁾ Bu tür denetimin asıl amacı, yönetim karşısında yönetilenlerin ve kamu görevlilerinin korunmasını sağlamaktır.

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada başlıca iki sistem bulunmaktadır. Bunlardan biri Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan "yargı birliği" sistemi, diğeri Kara Avrupası ülkelerinde ve ülkemizde uygulanan "yönetsel yargı" sistemidir. Birinci sistemde yönetim ile vatandaşlar aynı hukuk sistemine tabidirler ve uyuşmazlıklar aynı mahkemelerde (adalet mahkemeleri) çözümlenir.

İkinci sistemde ise, idarenin denetimi yönetsel mahkemeler aracılığıyla yürütülmektedir. "Yönetsel yargı" adı verilen bu uzmanlaşmış denetim türünde, bir uyuşmazlık çıktığında bir yandan idarenin etkinliği, bir yandan da bu işleyişin hukuk kuralları dışına çıkmamış, kamu yararından sapmamış olması aranır.⁽¹⁵⁾

Yönetimin denetlenmesinde yönetsel ve adli yargı yerlerinin dışında, birçok ülkede ve bu arada ülkemizde de, Sayıştay da yargısal yetkilerle donatılmıştır.

Yönetimin hukuk kuralları içinde tutulması ve halkın yönetim karşısında haksızlığa uğramasının önlenmesi açısından yargısal denetim, en etkin denetim yöntemidir. Bu denetim yolu, yönetimin elinde bulundurduğu ve kendisini güçlü kılan araçları yönetilenlerin aleyhine kullanmaması, halkın yararını gözetmesi, halka karşı sorumsuz hareket etmemesi gibi demokrasiyle doğrudan ilişkili bulunan amaçların sağlanmasında önemli bir işleve sahiptir.

Yargı denetiminin etkililik derecesinin yüksek olmasına karşın, diğeri denetim yollarına göre yavaş işlemesi ve sonucun geç alınması, dolayısıyla

235 (13) Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, S Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1989, s.

(14) Tortop ve diğeri, s. 177

(15) Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, 1985, s. 35

kamu hizmetlerini de güçleştirmesi ve geciktirmesi nedeniyle eleştirilmektedir. Ayrıca bu tür denetimde kişisel yararlar kamu yararı arasında bir denge kurulamaması, bir başka deyişle yönetimin yargı yolu ile denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetim sürecinin sağlıklı ve etkin işlemesi için gerekli güven ve teminatı sağlayamaması, önemli sakıncalarından bir diğerini oluşturmaktadır.

C) Yasama Adına Denetim

Günümüzde yasama organlarının iş hacimlerindeki aşırı artış, doğrudan denetim yapma olanaklarını büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu nedenle yasama adına denetim yapan kurumların önemi gittikçe artmaktadır. Yasama adına denetim yapan örgütler genel olarak Anayasa tarafından belirlenirler. Bunların başında, daha çok bireylerin yönetimden yakınmalarıyla ilgilenen Ombudsman kurumu ve kamu kuruluşlarında özellikle mali denetim yapmakla görevli bulunan Sayıştaylar yer almaktadır.

1) Ombudsman Denetimi

Kamusal denetimde temel ölçüt kamu yararının gözetilmesi olmakta, yargı organlarıncı yapılan denetim dışındaki denetim türlerinde idare karşısında yurttaş haklarının korunması ikinci derecede kalmaktadır. Ancak yargısal denetimin de çok biçimsel olması ve üstelik çok ağır işlemesi nedeniyle, bu alanda yeni denetim yollarına gereksinim duyulmuştur. Duyulan bu gereksinime yargı organı kadar bağımsız fakat ondan daha az biçimci, dolaşısıyla daha hızlı çalışan, idare hakkında daha çok bilgi sahibi olan, onu kavrayabilen, kolaylıkla içine girebilen, söz konusu olan idari olayla ilgili olarak idare içinde daha somut ve kişisel araştırma yapabilen bir kurumun varlığıdır. Bu kurum idarenin uygulamalarını sadece yasallık çerçevesinde değil, insancılık ve insan hakları bakımından da denetler ve değerlendirir.⁽¹⁶⁾

Ombudsman terimi, halkın şikayetlerini izlemek ve yurttaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli yüksek düzeyli ve geniş yetkili bir memur ya da kimseyi ifade eder. Ombudsman, aynı zamanda bu şekilde oluşturulan sistemin ve kurumun da adıdır. Genel olarak yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden kamu denetçisi (ombudsman), yöneticiler tarafından gerçekleştirilen yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan yakınmaları kabul eder ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirerek sağlar. Ombudsman araştırma, eleştirme, düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur.⁽¹⁷⁾

(16) Örnek, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayınları, İstanbul 1998, s. 251

(17) Hansen, H. S., "Ombudsman Kavramı", (Çev. Turgay Ergun), AİD, C. 29, Sayı: 3, Aralık 1984, s. 19

Kamu denetçisinin yetki alanı, ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin İsveç ve Finlandiya'da kamu denetçisi, yönetimden başka mahkemeleri de denetleme yetkisine sahiptir. İngiltere'de ise, yalnız genel yönetimin denetimini yapar, yerel yönetimlerin denetimi yetkisi dışında kalır. Kamu denetçisi bazı ülkelerde, İsveç'te olduğu gibi kendiliğinden ya da şikayet üzerine, bazı ülkelerde de, İngiltere'de olduğu gibi, yalnız parlamento üyelerinin isteği üzerine harekete geçer.

Ombudsman sisteminin başarıyla uygulandığı ülkelerin başında İskandinav ülkeleri gelmektedir. Bunun nedenleri arasında, bu ülkelerde yönetimsel yargı sisteminin gelişmemiş olmasını, halkın kültür düzeyinin yüksek bulunmasını, ülkenin coğrafi alan yönünden küçük olmasını ve basının etkili bulunmasını saymak mümkündür. (18)

Ombudsman sistemini diğer denetim yollarına göre üstün kılan yanı, işleminin basit ve ekonomik oluşudur. Halk ile yönetim arasında doğrudan bir bağ oluşturan bu kurum, demokrasinin temel ilkesi olan yönetimin halka karşı sorumlu olması ve hesap vermesinin sağlanması açısından önemli bir işlev üstlenmektedir. Demokratik yönetimin giderek vazgeçilmez bir unsuru haline gelen bu sistem, gün geçtikçe daha fazla ülke tarafından benimsenmekte ve bu arada ülkemizde de uygulanması için çalışmalar yürütülmektedir.

2) Sayıştay Denetimi

Tarihsel gelişim süreci içinde Sayıştaylar, Parlamentoların denetim işlevlerini gereği gibi yerine getirememeleri ve bu alanda uzman bir kuruluşa gereksinim duyulması üzerine, yasama denetimi alanında Parlamenta yardımcı bir organ olarak oluşturulmuşlardır. Günümüzde hemen her ülkede yasama adına denetim yapan ve Parlamentoların en güvenilir bilgi kaynağı olan Sayıştaylar, ülkelerin Anayasal sistemleri içerisinde önemli bir yer tutarlar. Yasamanın yanısıra yürütme organları için de vazgeçilmez işlevler üstlenen ve bazen yargısal görevleri de yerine getiren bu kuruluşlar, kamusal kaynakların hukuka, toplumsal çıkarlara ve performans ilkelerine uygun olarak kullanımını gözeterek, halk adına hazinenin bekçiliği görevini yürütürler.

Daha önce de belirtildiği gibi demokrasinin özü, yönetimin halk adına olması ve halka karşı sorumlu bulunmasıdır. Günümüz koşullarında yönetimin faaliyetleri hakkında halkın her kesiminin doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlatentonun bilgi sahibi yapılması

(18) Gözübüyük, s. 235

ile sağlanabilir. Bu işlevi genellikle bağımsız yüksek denetim kurumları olarak Sayıştaylar yürütmektedir. Kimi Sayıştaylar, aynı zamanda Ombudsman işlevini de üstlenerek demokratik rollerini daha etkin bir şekilde yerine getirmektedirler.

Sayıştay denetimi, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki klasik erkler sınıflandırmasına sokulamayan, "sui generis" bir devlet faaliyetidir. Genellikle Parlamento adına görev yapan ve Parlamento dahil herhangi bir üst kuruma bağlı olmayan, denetim faaliyetini tamamen bağımsız bir şekilde yürüten Sayıştaylar, raporlarıyla siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici rol oynamaktadır. Anayasal ve yasal teminatlarla korunan bu bağımsızlık statüsü, denetim faaliyetlerinin yürütülmesi, sonuçlarının raporlanması, duyurulması ve yürürlüğe konmasının izlenmesi aşamalarında hiçbir baskı altında kalmaması ve Parlamento ve dolayısıyla halk adına üstlendiği görevleri en etkin biçimde yerine getirmesine olanak sağlar.

Günümüzde Sayıştaylar, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Sayıştay'ın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruş verginin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini Sayıştay'lar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır.⁽¹⁹⁾

Yurttaşların kendilerinden vergi ve sair mali yükümlülük olarak toplanan paraların ne şekilde harcandığını bilme istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, kamuda saydamlaşma arayışı, Sayıştayları demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline getirmiştir. Tüm dünyada sürekli değişim arayışı içinde olan ve genellikle içerisinde yer aldıkları yönetsel sistemde değişimin başını çeken bu kurumlar, uluslararası alandaki örgütlenmeleriyle ve ulusal sınırları aşarak, küreselleşen dünyanın gereklerine uygun olarak çeşitli uluslararası projelerin ortak denetiminde gösterdikleri performansla, aralarındaki sıkı işbirliği ve dayanışmanın da katkısıyla ulusal ve uluslararası arenaların güçlü dinamikleri olmaya aday görünmektedirler.

D) Kamuoyu Denetimi

Ulusal yöneticiler, farklı biçimlerde ve farklı ölçülerde olsa bile, kendi halklarının kanılarına ve davranışlarına karşı duyarlık göstermekte, onların baskılarına açık bulunmaktadır. İster kurumlaştırılmış demokratik süreç içinde düzenli bir biçimde, ister gösteriler ya da ayaklanmalarla düzensiz bir biçimde, isterse bu iki davranış ucu arasında başka bir yoldan olsun, dünya halklarının çoğu, bugün, hükümetlerin yapısını ve davranışını etkileme

(19) Dye, Kenneth, p.10

kapasitesine sahip bulunmakta ve bunu ya zaman zaman, ya da sürekli olarak kullanmaktadırlar.⁽²⁰⁾ Ancak bu tür denetimden beklenen yararların sağlanması için zorunlu olan demokratik ortamın oluşturulması gerekir. Kamuoyunun denetimi bu nedenle hür ve demokratik bir düzen içinde çok etkilidir.⁽²¹⁾ Kamuoyu denetiminin en etkili olduğu ülkeler de, şüphesiz demokrasinin geliştiği ülkelerdir.

Bugün siyasal ideolojide "demokrasi" başlıca meşrulaştırma ilkesi olarak tüm ülkelerce kabul edilmektedir. Hemen hemen tüm siyasal önderler, en azından sözle, demokratik ilkeleri savunmakta, bağlı oldukları inançları ve sahip oldukları yetkileri demokratik meşruiyetle haklı göstermeye çalışmaktadırlar.⁽²²⁾ Göreve nasıl gelmiş olursa olsun, tüm parlamentolar, hükümetler, diktatörler, siyasal parti yöneticileri vb. için kamuoyu önemli bir siyasa kaynağı olarak görülmekte ve halkın tercihleri hiçbir zaman tamamen gözardı edilememektedir.

Ancak bu denetimin etkili olmasında halkın bilinç düzeyi önemli rol oynar. Halk kamu yönetiminin işleyişine karşı ilgili olduğu, yozlaşma ve kötü yönetime karşı tepkisini güçlü ve sağduyulu bir biçimde gösterebildiği ölçüde, yönetimin iyi işlemesi yönünde etkili bir denetim sağlayabilir. Kamuoyunun gücünün ve önemli etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, hukuk dışı uygulamaları sınırlar ve kamu yönetiminin daha iyi işlemesi için gerekli ortamı sağlar.

Kamuoyu kendisini siyasal partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri araçlarla ifade eder. Bunların yönetsel eylem ve işlemler karşısındaki tepkileri dikkate alındığı ölçüde, vatandaş ile yönetim arasında bir işbirliği ve ahenk ortamı oluşabilir. Son yıllarda halkla ilişkiler konusunun önem kazanması, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması gibi faktörler, halk ve yönetim arasındaki etkileşimi ve dolayısıyla kamuoyu denetimini etkinleştirmiştir.

Kamu denetimi ve kontrolü etkili olacak bir biçimde örgütlenmemiş olsa bile, halka açılmanın hemen hemen her yerde siyasal yaşantının önemli bir yanı durumuna gelmeye başlaması, bu döneme "büyük demokratik dönem" niteliğini kazandırmıştır.

(20) Gönübol, Mehmet; Uluslararası Politika, AÜSBF Yayınları, (3. Baskı), Ankara, 1985, s. 234

(21) Tortop ve diğerleri, s. 188

(22) Gönübol, s. 234

E) Uluslararası Denetim

Ulusal yönetimlerin ulusal düzeyde temel meşrulaştırma aracı olarak kullandıkları demokrasi taahhüdü, bunların uluslararası arenalarda çeşitli yaptırımlarla karşılaşmalarına da temel hazırlamaktadır. Bugün uluslararası örgütlerce gerçekleştirilmek istenen temel amaçlar da, demokratiklik ilkesi çerçevesinde odaklanmaktadır. Dolayısıyla bu örgütlerin kendi üyelerinin uygulamalarını bu ilke açısından gözetlemeleri doğaldır.

Ulusal yönetimlerin özellikle insan hakları açısından uluslararası denetimi günümüzde büyük önem kazanmış ve hiçbir ülke yönetiminin duyar-sız kalamayacağı bir etkililik düzeyine ulaşmıştır.

Ülkemiz açısından özellikle 1982 Anayasasıyla uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki statüsüne yönelik getirilen hükümler, bu denetim türünün yönetim üzerindeki etkilerinin güçlü olmasını sağlamıştır. Anayasamızın ilgili hükümlerine göre uluslararası sözleşmeler iç hukukun bir parçası olup ayrı bir düzenleme yapılmasına gerek kalmadan kendiliğinden uygulanacak ve Anayasaya aykırılıkları dahi ileri sürülemeyecektir. Bir başka deyişle uluslararası sözleşmelere yasalardan daha ayrıcalıklı bir konum kazandırılmıştır.

Bu çerçevede sözleşmelerin iç hukuktaki etkilerinin önemi, 1950'de imzalanan ve 1954'te onayladığımız Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin uygulamalarında görülebilir. Bu sözleşme bireyi uluslararası hukukta hak sahibi yapmakta; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine bireysel başvuru hakkı (iç hukuk yollarını tüketmesi koşuluyla), sözleşmenin temel niteliklerinden birini oluşturmaktadır. Ayrıca üye devletlere, sözleşmeciler diğer devletlerin sözleşmeye saygılı olup olmadıklarını denetleme görevi verilmektedir.

Yönetimin bu şekilde uluslararası organlarca denetimi, önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmeciler devletin ilgili organların nihai kararlarına uymamaları karşısında ağır yaptırımlara maruz kalabilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun ötesinde ülkenin dış itibarı da zedelenmektedir. Bundan dolayı uluslararası denetim mekanizmalarının işletilmesine yönelik kişisel girişimlerin artması ve bu bilincin toplum içinde yerleşmesi, yönetimin işle-yişinde hukuka uygunluk ve kişisel haklara saygı açısından büyük gelişme-lere yol açacaktır.⁽²³⁾

Dünya toplumlarının bilinç düzeyinin artması ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması gibi faktörler, "uluslararası kamuoyu"nın ulusal yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki denetimini etkili kılmıştır. Özellikle hükümetlerin dış politikalarında, insanlığın ortak çıkarı açısından zararlı olan sapmaların bu yolla önlenmesi, tarihte sık görülen bir durumdur.

(23) Özer, M. Akif, "Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler", Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 1998, sayı:28 s.107

Günümüzde uluslararası düzeyde ve birçok alanda örgütlenmenin yaygınlaşması, birer baskı grubu olarak bu örgütlerin ulusal politikalar üzerindeki etkisinin gün geçtikçe artmasına yol açmaktadır. İnsan haklarına saygı, demokrasi, çevrenin korunması, barış ve sosyal adalet gibi birçok alanda bu tür örgütler ulusal ve uluslararası düzeyde girişimlerini sürdürmektedirler.

IV- DENETİMİN DEMOKRATİK İŞLEVLERİ

A) Erkler Sisteminde Denetimin Yeri ve İşlevi

Parlamentar demokrasinin temelini oluşturan erkler ayrılığı ilkesi, kamusal alanda yetkilerin tek elde toplanmasının sakıncalarını ortadan kaldırma amacını güder. Anayasamızda da benimsenen erkler ayrılığı ilkesinin amacı, yürütme iktidarının sınırlandırılması, bir başka deyişle yürütmeyi yasama ve yargı denetimine tabi tutarak, devlet iktidarını kullanan bu erkler arasında karşılıklı dengeler oluşturmaktır.

Parlamentoların yasama işlevinden sonra gelen en önemli işlevi, denetimdir. Yasaların ve bütçenin uygulanışının denetimi, yasama işlevinin ayrılmaz bir parçasıdır. Yürütme erkinin işleyişinin halk adına denetimi de Parlamentoların asli görevlerindendir. Dolayısıyla yasama organı ve yasama işlevi açısından denetim olgusu önemli bir yer tutar. Ancak günümüzde Parlamentoların doğrudan yürütebilecekleri denetim faaliyetleri, gittikçe karmaşılaşan ve boyutları genişleyen kamusal denetim alanında çok az bir yer tutabilir. Bu da yasama adına yapılan bağımsız yüksek denetimin önemi artırmaktadır.

Yüksek denetim kurumları, demokratik liberal sistemlerde devlet organlarının karşılıklı denetim sisteminde bir merkez unsur ya da devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, sosyalist sistemlerde ise sivil bürokrasiyi denetlemede bir politik önderlik aracı olmuştur.⁽²⁴⁾ Parlamentar sistemin geliştiği ülkelerde bu kurumlar, Parlamenteonun ve kamuoyunun en güvenilir bilgi kaynağı ve halkın ortak çıkarlarının yönetimce yeterli düzeyde gözetilmesinin teminatı konumundadırlar.

Son dönemlerde yürütmenin güçlenmesiyle yasama organının etkisinin azalması ve güçlerinin yasama organına kayması, bağımsız yüksek denetimin önemini daha da artırmıştır. Sayıştay denetiminin gelişmesi, yasama organının yeniden önem kazanmasına ve Parlamento üyelerinin girişim isteklerinin artmasına yol açmıştır. Devlet denetimi yasama organına kamu kuruluşlarının gönüllü olarak vermek istemedikleri ve yasama organının kendi çabalarıyla sağlayamayacağı bilgileri sunarak, yasamanın güçlerini iade edici bir rol üstlenmektedir.

(24) Schafer, Hans, "Constitutional Position of Supreme Audit Institutions", State Audit and Accountability (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1991, p.46

Yasama organı adına yönetimi denetleyen ve bazı durumlarda da yargı yetkisini kullanmak suretiyle sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan bir Anayasal organ olan Sayıştaylar, yasama, yürütme ve yargı erkleriyle doğrudan ilişkilidir. Yasama organı, yürütme organı üzerindeki denetimlerini büyük ölçüde bu denetimlere dayandırır. Dolayısıyla yasama organlarının işlevlerini etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütebilmeleri için bu denetimlerin önemi büyüktür. Yürütmenin sınırlandırılmasında ve yasal çerçevede kalmasında doğrudan ve dolaylı rolüne, özellikle mali yargı alanında sağladığı önemli katkıların da eklenmesi gerekir.

Bir başka deyişle denetim olgusu, erkler sisteminde bir denge unsuru oluşturmakta ve hatta denetimin üçlü erkler sistemine dördüncü bir erk olarak eklenip eklenemeyeceği tartışma konusu olmaktadır. Beşli erkler sistemine sahip Çin'de ise, denetim bu beş erkten birisi olarak kabul edilmektedir.

Dünyadaki uygulamaları da göz önünde bulundurulduğunda açıkça denebilir ki, güçlü bir Sayıştay, güçlü bir Parlamantonun teminatıdır. Güçlü Parlamento ise, demokratik yönetimin temel unsurudur.

B) Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir.⁽²⁵⁾

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıldır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamantolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Geleneksel sorumluluk anlayışının kamu yönetiminden beklentileri, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekirliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlı kalmıştır. Bunlara ek olarak kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, malvarlığının, insangücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sağlanması, uzun süreli plan ve programlarda amaçlara ulaşılmasının temini, plan, program ve politikaların sosyal ve ekonomik etkilerinin iyi analiz edilmesi ve bunlara yönetilenlerin katılımının sağlanması, çağdaş sorumluluk anlayışının bir gereğidir. Bu tür geniş kapsamlı bir sorumluluk anlayışının kamu yönetiminde egemen kılınması, çağdaş denetimin temel amacıdır.

(25) Dye, p.3

C) Kamu Ahlakı, Temiz Toplum ve Denetim

Gerçekte halka ait olan kamu kaynaklarının iyi kullanılmaması, bunlardan özel çıkar sağlanması, bugün hemen her toplumun öncelikli bir sorunu haline gelmiştir. Kamu yönetimindeki yolsuzluk ve kötü yönetim nedeniyle "temiz toplum" herkesin özlemi olmuştur. Bu da etkin bir denetim aracılığıyla kamusal alanda etik değerlerin yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması gereğini artırmaktadır.

Kamu yönetimindeki denetim eksikliğinin en olağan sonucu, bürokrasinin yozlaşması ve yolsuzluk vb. ahlak dışı davranışların artmasıdır. Bu durum az gelişmiş ülkelerde oldukça bariz bir biçimde kendini göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde devlet ve kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapılar olup birçok ekonomik ve toplumsal işlevi yürütmektedir. Bu ülkelerde bürokrasidışı kurumların görece zayıflığı kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir denetim olanağını azaltmış, bu da bürokrasinin kendi çıkarlarını toplumsal çıkarların üzerinde tutması olasılığını artıran bir ortam doğurmuştur. Örneğin Pakistan, Tayland, Gana gibi ülkelerde bürokrasinin üzerindeki denetim zayıflığının yolsuzluğu teşvik ettiği ve denetlenmeyen bürokrasi ile yolsuzluğun yakından ilişkili olduğu ileri sürülmüş, aynı şekilde Türk kamu bürokrasisi için de benzer bir değerlendirme yapılmıştır.⁽²⁶⁾

Bürokrasi dışı güç merkezlerinin (yasama organı, siyasal partiler, sendikalar, meslek kuruluşları, basın) zayıflığı sonucu, örneğin örgütlenmemiş çıkar kümeleri istemlerini siyasa yapımı sürecinde biçimsel siyasal karar vericilere etkili bir biçimde iletememekte, bu istemlerini siyasa-uygulama sürecinde karar uygulayıcılarını, yani bürokratları etkilemeye çalışarak yerine getirmek yoluna gitmektedir. Bu da bürokraside yolsuzluk için önemli bir gizilgüç yaratmaktadır. Bir başka deyişle bürokrasidışı güç merkezlerinin bürokrasi üzerindeki etkin denetim eksikliği, yolsuzluğa daha yatkın bir ortam oluşturmaktadır.⁽²⁷⁾

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal dizgenin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yasalar devletin ve toplumsal düzenin temelidir. Yolsuzluk, bunları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk, toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkumdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.⁽²⁸⁾

(26) Bayar, Yavuz, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3, s. 49)

(27) Berkman, A. Ümit, Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Rüşvet, TODAİE, Ankara, 1983, s. 61-62

(28) A.e., s. 115

Yolsuzluk, aynı zamanda yurттаş için "pahalı yönetim" anlamına da gelmektedir. Çünkü bir taraftan kamu gelirlerini azaltıcı bir rol üstlenirken, diğer taraftan da örneğin bir ihalede, ihale bedelinin şişirilmesiyle ek bir bedel kamuya yansıtılmakta ve kamu harcamalarının artmasına yol açmaktadır. İleri aşamasında yolsuzluklarla belirli bir bürokrat kesimi ve bu kesim aracılığıyla devletten beslenen bir sınıf zenginleşirken, alt gelir düzeylerindeki toplum kesimleri giderek yoksulluğa itilmektedir.

Kamusal alandaki kötü yönetimin ve ahlak (etik) dışı uygulamaların kamu düzeni, sosyal refah ve kalkınma politikaları, toplumsal moral ve motivasyon ve genel olarak demokratik ilke ve kuralların (eşitlik, özgürlük, insan haklarına saygı vb.) hayata geçirilmesi açısından doğuracağı sakıncalar saymakla bitmez. Bu çerçevede bağımsız ve etkin bir dış denetimin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin geçerli kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, ilkeli ve kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışının oluşturulmasında önemli katkısı yadsınamaz.

Kamu sektöründe etik kuralların egemen kılınması ve yolsuzlukların önlenmesi, sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin değil, gelişmiş ülkelerin de önemli sorunları arasında yer almaktadır. Bunun aşılabilmesi ise, büyük ölçüde etkin denetim mekanizmalarının oluşturulması ve işletilmesine bağlıdır. Gerek idari, gerekse siyasal yönden bağımsız, gücünü kamuoyundan alan ve kitle iletişim araçlarını ve baskı gruplarını harekete geçirebilme kabiliyetine sahip yüksek denetim kurumları gelişmiş ülkelerde bu alanda önemli işlevler üstlenmiş ve birçok başarıya imza atmışken, diğer ülkelerde sosyal ve siyasal koşulların elverişli olmamasının da etkisiyle denetim mekanizmaları yeterli bir performans gösterememiştir. Ancak bu konuda sağlanabilecek gelişmelerde denetimin katkısının olmaması düşünülemez.

D) Çağdaş Denetimin Kalkınma ve Refah Etkisi

Toplumların ekonomik kalkınmışlık düzeyinin demokratikleşme düzeyini önemli ölçüde etkilediği bilinmektedir. Ekonomik özgürlüğün kısıtlı olduğu bir toplumda siyasal hak ve özgürlüklerin çok fazla şey ifade edemeyeceği açıktır. Ekonomik kalkınma ise, büyük ölçüde kaynakların etkin ve verimli değerlendirilmesine bağlıdır. Bu da, kaynak kullanımı sürecinde etkin ve çağdaş bir denetim anlayış ve uygulamasını zorunlu kılmaktadır.

Çağdaş denetim, uyguladığı teknik ve yöntemlerle kaynak kullanımında amaç ve araç ilişkisine ağırlık vererek ve plan, program ve politikaları en geniş boyutlarıyla değerlendirmeye tabi tutarak, ekonomik kalkınma ve toplumsal refahı azamileştirme yönünde önemli işlevler üstlenmektedir. Çağdaş denetimin bu işlevlerini başlıca şu alanlarda gözlemlemek mümkündür:

1) Kamu Yönetiminde Reform Etkisi

Bağımsız yüksek denetim kurumunun kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin kuruluş ve işleyişlerindeki rolü, performans denetimleri, kamusal yapı ve süreçlerin etkinleştirilmesi çabaları, kamu yönetiminde reform için de gerekli alt yapıyı oluşturur.

Kamu yönetiminde reformun teşviki için yüksek denetim kurumlarının ellerinde birtakım araçlar bulunmaktadır. Bunların başında bağımsızlık gelmektedir. Yüksek denetimin bağımsız olması, onu politik ve bürokratik çıkarların üstünde kılmakta ve daha iyi bir yönetim için tarafsız ve çıkar gözetmeyen çalışmaların ürünü olan önerilerinin toplumun dikkatini çekmesini ve çoğunlukla genel kabul görmesini sağlamaktadır. Yine bu etmene bağlı olarak kurumun prestiji ve güvenilirliği, baskı gruplarının ve özellikle medya ve meslek kuruluşlarının ilgisini sağlamakta ve raporları, devlet örgütünün işleyişiyle ve özellikle işlemeyen, ağır aksak işleyen yönleriyle, kamusal fonların ve vatandaşın ödediği verginin nasıl değerlendirildiğiyle ilgilenen herkes tarafından kullanılmaktadır.

Kamusal faaliyetlere ilişkin deneyimi ve derin birikimi nedeniyle de kamusal denetim, gerçekçi, mantıksal ve pratik çözümler geliştirebilme avantajına sahiptir. Denetim sırasında sistemlerin ve süreçlerin zayıf ve aksayan ya da risk içeren yönleri kolaylıkla ortaya çıkarılabilir ve yapılan sapmalar sistematik hale getirilerek çözüm önerilerine dönüştürülebilir. Bürokrasi ile yakın çalışma ilişkisi de, ona ayrı bir avantaj sağlar. Bu çalışma ilişkisinde reform için yol gösterme ve ikna olanağına sahip olduğu gibi, bu ilişkinin sürekliliği nedeniyle reform sürecini sürekli izleme, gerekli uyarılarda bulunma ve önlem alma yeteneğine de sahip bulunmaktadır.

Çeşitli ülkelerde yüksek denetim kurumları yönetim reformunun teşviki konusunda önemli adımlar atmışlardır. Bu ülkelerde denetim, en önemli teşvik unsuru olmaktadır. Ancak yönetimin reforma özendirilmesi sürecinde denetimin birtakım engellerle karşılaşması da sözkonusudur.⁽²⁹⁾ Durğan bir yapıya eğilimli olan kurumların değişime tepki göstermesi kaçınılmazdır. Bu tepki bazen dolaylı yollardan ve çeşitli baskı grupları aracılığıyla gösterilebilmekte, bu da denetim kurumuna hasım gruplar yaratabilmektedir. Böyle bir durumda değerli çabalar sonuçsuz kalabilmekte ve denetim kurumunun etkinliği zayıflayabilmektedir.

2) Kamu Ekonomisinde Verimlilik Etkisi

Günümüzde hemen her ülkede ekonomi ve maliye politikalarının temel amaçlarından birisi, sürekli artış gösteren kamu harcamalarıdır. Gelir

(29) Caiden, Garold E., "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", Devlet Denetimi (Makaleler), Sayıştay, 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1988, s. 132

lerdeki artış oranının üstünde olan kamu harcamalarındaki bu artışlar, ülkelerin büyük çoğunluğunda enflasyonist ekonomik yapının başlıca nedenini oluşturmaktadır.

Kamu harcamalarını artıran faktörlerden birisi, yüksek maliyetler karşısında kamu kesimindeki düşük verimliliklerdir. Bu nedenle enflasyonla mücadelede birtakım kamu hizmetlerini azaltmak veya bu hizmetlere son vermek yerine, kıt kaynakları mümkün olduğunca verimli bir şekilde değerlendirmek ana amaç olmalıdır. Çünkü kamu sektöründe yüksek verimlilik, enflasyonla ve belki daha önemlisi işsizlikle mücadelede daha kalıcı ve sağlıklı bir yöntem olacaktır. Bu yöntem, reel gelirleri artıracak ve ekonomik gelişmeyi teşvik edecek; ulusal ekonomiyi ve para değerini istikrara kavuşturacaktır. Bir başka deyişle kamu kesimine aktarılan kaynaklardan en yüksek fayda sağlanınca, toplumsal refahın da en üst düzeye çıkarılması mümkün olacaktır.

Bunun sağlanabilmesi ise, büyük ölçüde kamu denetçilerinin denetledikleri kamu kurumlarının kullandıkları girdilerle elde ettikleri çıktılar arasındaki ilişki üzerinde önemle durarak, kurumların verimli, etkin ve tutumlu hareket etmelerini sağlama konusunda gösterecekleri çabaya bağlıdır.

Ancak her ülkede ulusal bir sorun olarak karşımıza çıkan kamu sektöründe yüksek bir verimlilik düzeyine ulaşma çabalarının, denetim sistemi ve denetim elemanları tarafından etkisiz kılınmaya çalışıldığı da öne sürülmektedir.⁽³⁰⁾ Kurumsal olarak denetim, yasal düzenlemeleri katı bir şekilde yorumladığı ve uygulamaya çalıştığı, doğruluk ve düzenliliğe gereğinden fazla önem verdiği, dar ve şekli resmi kural ve prosedürlerin uygulanmasını, bir başka deyişle kırtasiyeciliği teşvik ettiği gerekçesiyle engelleyici bir faktör olarak suçlanmıştır. Bu da denetimin ve denetçilerin, statükoyu ve eylemsizliği özendiren, üretim (mal ve hizmet) süreçlerini yavaşlatan, takdir eden ve başarıya yönelten bir yandaş olmaktan çok, kamu yöneticilerinin katlanmak zorunda oldukları bir yük, istenmeyen bir misafir görüntüsünden kurtulması gerektiğini göstermektedir.

Genellikle gelişmekte olan ülkelerde sıkça görülen verimsiz uygulamalar, bu ülke denetçilerine daha büyük sorumluluklar yüklemektedir. Devlet denetimi, kamu sektöründe müteşebbis bir yönetsel ortam yaratmak için daha fazla çaba göstermelidir. Bir bütün olarak kamu sektöründeki verimlilik, bürokratik kademelerin çok yönlü yönlendirmelerine bağlı olmaktadır. Genel olarak alt kademelerdeki devlet görevlilerinden yeterince ve etkin olarak yararlanılamamakta ve büyük yetenekler, müteşebbis ruhu ve gönüllü çalışma arzuları israf olunmaktadır.⁽³¹⁾ Devlet denetimi, klasik yönetim uygulamalarının çeşitli sakıncalarını ortaya koyarak, bunların giderilmesi

(30) Caiden, s. 131

(31) A.g.e. s.130

için çağdaş insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi teknik ve anlayışların benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesinde önderlik yapmalıdır.

3) Denetimin Ekonomik Kalkınmaya Etkileri

Bilindiği gibi günümüz devleti, adalet, sağlık, güvenlik, eğitim gibi zorunlu işlevlerinin yanısıra, ekonomik kalkınmayı sağlama amacına yönelik birçok görevler de üstlenmiş bulunmaktadır. Bir ülkenin ekonomik kalkınması, kaynaklarının ussal biçimde kullanılmasıyla doğrudan ilişkilidir. Kaynakların ussal kullanımı ise, büyük ölçüde devletin belirlediği politika, plan, program ve projelere bağlıdır. Bu nedenle hükümetlerin ekonomik politikalarının, çeşitli düzeylerdeki plan, program ve projelerin etkinliği ve verimliliği, büyük önem taşımaktadır.

Günümüzde kamusal kaynakların ülkelerin GSMH'sı içindeki oranı, oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Ulusal ekonomide kamusal girişimlerin payı, ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, genellikle ekonomik gelişme üzerinde belirleyici rol oynayabilecek niteliktedir. Yine ekonomik ve mali politikaları aracılığıyla devlet, özel sektör üzerinde de büyük bir etkinlik kazanabilmektedir. Dolayısıyla devletin mali ve ekonomik yapı ve işleyişinin denetlenmesi, ekonomik kalkınma süreciyle doğrudan ilişkili bir etkinliktir.

Kamusal denetimin birinci işlevi, kaynak dağılımı açısından kendini göstermektedir. Bir yandan kamusal kaynakların israf edilmesinin önlenmesi, diğer yandan yolsuzluk vb. yöntemlerle kaynakların kaybının ve belirli kişilerde toplanmasının engellenmesi, denetimin başta gelen görevidir. Bu bağlamda devletin vergi ve diğer gelir kaynaklarının etkin işletilmesi, kayıplara ve adaletsiz uygulamalara fırsat tanınmaması, ihalelerde ve diğer ekonomik etkinliklerde kayırcılığın, fazla ödemelerin, eksik veya yetersiz mal ve hizmet alımının engellenmesi, kamusal kaynakların ulusal hedeflere ve toplum çıkarlarına yönelik kullanımını güçlendirecektir. Bu da daha sağlıklı ve yaygın bir ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacaktır.

Denetimin ikinci işlevi ise, kamu sektöründe performans yönetimini egemen kılmaktır. Kamusal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanımını özendirmek, gelir ve gider dengesinin iyi kurulması için çaba göstermek ve daha ileri bir aşamada ulusal çıkarlar ve toplumsal beklentiler ekseninde hükümet politikalarını denetlemek, çağdaş kamusal denetimin temel fonksiyonlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla ekonomik kalkınmanın önündeki mevcut engellerin kaldırılmasında kamusal denetim önemli bir rol üstlenebileceği gibi, kalkınmanın önünde yeni ufukların açılması, yeni kaynak ve stratejilerin yaratılması da bu yolla olanaklı kılınabilir.

E) Denetim, Medya ve Kamuoyu

Denetimin en önemli demokratik işlevlerinden birisi, kamuoyunu bilgilendirmektir. Çağdaş denetim örgütleri açısından faaliyetlerinin ve raporlarının medya aracılığıyla baskı grupları, meslek kuruluşları ve genel kamuoyu nezdinde ilgi ve tartışma alanı bulmasının sağlanması, büyük bir önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimi konusunda toplumun bilgilendirilmesi, yüksek denetim kurumları için artık bir hak değil, bir sorumluluk haline gelmektedir.

Basın bir yandan yönetilenlere idare hakkında bilgiler duyurma, diğer yandan yönetilenlerin isteklerini idareye ulaştırma gibi iki yönlü bir işlev yerine getirir. Yönetilenlerle idare arasındaki haberleşmede bir tür köprü kurar. Basın idare karşısında halkın hem gözcülüğünü, hem de sözcülüğünü yapar.

Basın, toplum adına gözcülük yaparak idareyi izler ve böylelikle halkın idare hakkında bilgi edinmesinde önemli bir araç olur. Bu nedenle basının bilgi edinmesi vazgeçilemez bir haktır.⁽³²⁾

İletişim ağının yaygınlaşması ile toplumlar büyük ölçüde bilinçlenmiştir. Medyanın, liderlerin ve kanun koyucuların kamu harcamalarının denetlenmesi, faaliyetlerin performansının ölçülmesi konusunda artan talepleri vardır. Denetim kurumları bu talepleri karşılayacak tatmin edici çalışmalar yapmak zorundadır. Toplanan vergilerin miktarı her geçen gün artarken, vergi ödeyenler de kamusal faaliyetlerin performansı konusunda daha duyarlı ve eleştirel bir yaklaşım içerisine girmekte, denetim kurumlarından kendi adına etkin bir denetim mekanizması geliştirmesini beklemektedirler.

Kamusal denetim örgütlerinin bu beklentilere duyarsız kalması beklenemez. Dolayısıyla gösterdiği çabaları, etkinliklerini ve ulaştığı sonuçları medya ve diğer kitle iletişim araçları yoluyla halka duyurması, demokratik bir gereklilik ve kamusal bir sorumluluktur.

Öte yandan denetim yoluyla ulaşılan sonuçların geniş bir ilgi ve tartışma alanı bulmasında ve denetimin amacına ulaşmasında da medyanın gücünden yararlanılması gerekir. Çünkü medya, günümüzde en etkili kamuoyu oluşturma aracıdır. Denetim bulgularının muhatapları tarafından en iyi şekilde değerlendirilmesinde ve öngörülen önlem ve önerilerin hayata geçirilmesinde halkın desteğinin sağlanması önem taşır. Dolayısıyla denetim kurumlarının rapor ve önerileri hakkında kamuoyu oluşturmak amacıyla böyle bir araçtan yararlanması doğal ve hatta zorunludur.

ABD'de GAO'nun Kongre'ye sunduğu raporlar dışında, Genel Kontrolörün elde ettiği belli başlı bulgular hakkında topluma bilgi vermesi, bir

(32) Örnek, s. 27-28

özel hak olarak değil, onun bir görevi olarak kabul edilir.⁽³³⁾ Resmi süreçte bürokratik işlemlerin yoğunluğu ve karışıklığı nedeniyle çok önemli bazı olayların resmi veya rutin takdimi bile kamuoyunun dikkatinden kaçabilir. Dolayısıyla devlet denetçisinin basın ve yayın organlarının kendi bulgularına ilgi duymalarını sağlamak bir görev olmaktadır.⁽³⁴⁾

Parlamento üyeleri çeşitli nedenlerle Sayıştay raporlarını okumaktan bile kendilerini alıkoyabilirler. Ancak medyada yer alan raporlara ilgilerini esirgemezler. Dolayısıyla raporlardaki mesajların medyada anlaşılabilir ve doğru bir şekilde yer almasının sağlanması da önem kazanmaktadır.

V- SONUÇ

Denetim olgusu, amacı, kapsamı, niteliği, yöntem ve teknikleri gibi birçok yönüyle sürekli bir gelişme sürecine girmiştir. Geleneksel denetim anlayışının günümüzün beklenti ve gereksinimlerine yanıt vermekten uzak kaldığı tartışılmazdır. Bugün için kamusal denetimden beklenen, saydam, halkın talep ve gereksinimlerine duyarlı, hesap verme sorumluluğuna sahip ve etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesinde sürükleyici bir işlev üstlenmektir.

Denetimin bu yeni işlevleri, şüphesiz onun demokratik niteliğiyle ilişkilidir. Denetim, artık korkutma, cezalandırma gibi yöntemlerle çalışanları pasifleştirme, savurganlığı onaylama, başarısız yönetimleri aklama aracı değil, onlara yol göstermek, rehberlik ve önderlik yapmak, eğitmek, başarıya yöneltmek, daha geniş ufuklara yönlendirmek için gösterilen çabaları içermektedir. Bu niteliğiyle denetim, denetlenenler tarafından arzulanmayan, gereksiz bir yük olarak algılanan bir eylem olmaktan da uzaklaşmaktadır.

Özetle çağdaş denetimin temel işlevi, demokratikleşme sürecine katkıda bulunmak, kamusal alanda etik kural ve davranışların yaygınlaşmasına önayak olarak yozlaşma ve kötü yönetimin önüne geçmek, ulusal kalkınma ve refah için görev üstlenmek, halkın parasının ve diğer kaynaklarının kullanımını ve yönetimi hakkında medya ve kamuoyunu bilgilendirerek temiz toplum için katkı sağlamaktır.

(33) Pois, Joseph, "Devlet Denetiminin Bağımsızlığı", (Çev. Fethi Heper), Devlet Denetimi (Makaleler), Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Yayın No: 28/10, Ankara, 1988, s. 67-68

(34) A.e., s. 68

Bağımsız yüksek denetim, bugün her egemen ülkede yönetim sisteminin önemli bir parçasıdır. Son yarım yüzyılda bağımsızlığını kazanan en küçük devletler bile, yönetsel yapılarının bir parçası olarak hemen bir yüksek denetim kurumu oluşturma yoluna gitmişlerdir. Yönetim yapısının demokrasiyle bütünleşmesi ölçüsünde bu kurumların işlevleri sürekli artış göstermiş ve demokratik yaşamın vazgeçilmez aktörlerinden biri olmuşlardır.

Gerçekçi ve etkin bir denetim için, demokratik bir ortamın sağlanması için de etkin bir denetim sisteminin zorunluluğu kuşkusuzdur. Etkin bir denetim, etkin bir yasama ve sorumlu bir yönetim için temel koşuldur. Nitekim gelişmiş ülkelerdeki güçlü demokratik yapı daha etkin bir denetim mekanizmasını teşvik ederken, denetim mekanizmaları da daha demokratik bir kamu yönetimi için öncülük yapmaktadırlar. Buna karşın demokratik yapıların yeterince gelişmediği ülkelerde denetim mekanizmaları gelişmediği gibi, bu tür ülkelerde az da olsa görülen gelişkin denetim organlarının da arzulanan sonuçlara ulaşmaktan uzak kaldıkları gözlenmektedir.

Denetimin demokrasiye katkı sağlayabilmesi için öncelikle denetime önem veren bir siyasal ve sosyal yapının bulunması ve bunların demokratik bir şekilde yapılanmaları gerekir. Diğer bir deyişle denetim kurumunun içinde bulunduğu çevresel koşullar, doğal olarak onun işlevlerini etkileyecektir. Ancak denetim kurumlarının kendi iç koşulları daha büyük önem taşımaktadır. Bu kurumların demokratik işlevlerini gereği gibi yürütebilmeleri için, kendi içlerinde demokratik bir yapıya sahip olmaları ve demokrasinin gerektirdiği şeffaflık ilkesini benimsemeleri gerektiği açıktır. ◆

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Altuğ, Figen; **Mali Denetim**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1995

Aytuna, Türkan, "Felsefeci Gözüyle Denetim", **Denetim**, Denetde Yayını, Sayı: 10, Ankara 1986

Bayar, Yavuz, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3

Berkman, A. Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Rüşvet**, TODAİE, Ankara, 1983

China Audit Society, "History and development of State Audit In China", **State Audit and Accountability** (Ed. B. Geist), State Comptrollers's Office (Israel), 1991

Caiden, Garold E., "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", **Devlet Denetimi (Makaleler)**, Sayıştay, 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1988

Dye, Kenneth M., **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore, 1996, p.14

Eryılmaz, Bilal, "Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD**, Y:66, S:402

Gönlübol, Mehmet; **Uluslararası Politika**, AÜSBF Yayınları, (3. Baskı), Ankara, 1985

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, S Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1989

Hansen, H. S., "Ombudsman Kavramı", (Çev. Turgay Ergun), **AİD**, C. 29, Sayı: 3, Aralık 1984

İnan, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara, 1992

Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, **Kanada'da Kapsamlı Denetim**, (Çev. B. M. Özgüven), Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987

Khan, M. Akram; **Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş** (Çev. Faruk Eroğlu), Sayıştay Dergisi, Sayı: 19

Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul 1998

Özay, İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996

Özer, M. Akif, "Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler", **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 1998, sayı:28

Pois, Joseph, "Devlet Denetiminin Bağımsızlığı", (Çev. Fethi Heper), **Devlet Denetimi (Makaleler)**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No: 28/10, Ankara 1988

Schafer, Hans, "Constitutional Position of Supreme Audit Institutions", **State Audit and Accountability** (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1991

Sharkansky, Ira, "The Development of State Audit", **State Audit and Accountability** (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1991

Tortop, Nuri ve diğerleri; **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993

Yayla, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, İstanbul, 1985