

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ

311

DEVLET DENETLEME KURULU

(Yüksek Lisans Tezi)

311

YÖNETEN

Doç. Dr. Süleyman ARSLAN

HAZIRLAYAN

Rıza YURDDAŞ

ANKARA

1987

Ö N S Ö Z

Bilindiği üzere, bir kamu kurumunun meydana getirelebilmesi için; önce o alanda ciddi bir problemin var olması ve bu problemin mevcut teşkilat ile çözülemeyeceğinin anlaşılması gerekir. Tabii, bu fikrin, yetkili makamlarca da benimsenmiş olması şarttır.

12 Eylül'ün hemen akabinde, yönetim sorumluluğunu üstlenen yetkililer, idarî mekanizmayı iyi işletmek yolunda bir dizi yeniden düzenleme çalışmaları başlatmışlar; öte yandan da, 2443 sayılı Kanunla Devlet Denetleme Kurulunu kurmuşlardır. Üstelik, 1982 Anayasası ile Devlet Denetleme Kurulu Anayasal bir müessese haline getirilmiş ve mevcudiyetinin devamlılığı Anayasal güvence altına alınmıştır.

Bu çalışmamızda, Devlet Denetleme Kurulunun kurulmasının ve Anayasa hükmü haline gelmesinin aşamaları incelenmiş; Kurulun devlet yapısı içindeki yeri ve önemi, ana hatlarıyla belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmalarında bana yol gösteren ve yardımlarını esirgemeyen, tez danışmanım Doç. Dr. Süleyman ARSLAN'a teşekkürü bir vazife addediyorum.

Rıza YURDDAŞ

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	III
İÇİNDEKİLER	IV
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM : DENETİM VE DEVLET DENETLEME KURULUNUN	
KAYNAKLARI	3
A. DENETİM TANIMI VE KAVRAMI DENETİM TÜRLERİ TÜRK	
DENETİM SİSTEMİNDE MEVCUT DENETİM BİRİMLERİ ...	3
1. Denetim Tanımı ve Kavramı	3
2. Denetim Türleri	5
3. Türk Denetim Sisteminde Mevcut Denetim	
Birimleri	6
B. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KAYNAKLARI	7
1. Sistemden Doğan Problemler	7
2. Fikrî Kaynaklar	9
a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	9
b. MEHTAP Raporu	10
c. Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde	
Bir İnceleme Raporu	11
d. Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin	
Geliştirilmesi ve TODAİE	12
e. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	13
3. Tarihi (Sosyal) Kaynaklar	14
a. Atatürk'ün Konu ile İlgili Emir ve	
Direktifleri	14
b. Toplumsal Açidan Ortaya Çıkan Problemler	15
c. Basında Denetim Problemleri	17
d. Devlet Başkanının Konu ile İlgili	
Görüşleri	18
II. BÖLÜM : DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞU VE	
1982 ANAYASASINA GİRMESİ	21
A. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞU	21
1. Kurulun Kurulmasının Gerekçesi	21

a. Genel Olarak	21
b. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun Gerekçesi	21
2. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun	22
a. Kurulun Amacı	23
b. Kurulun Görevi	23
c. Kurulun Oluşması	24
d. Diğer Hükümler	24
3. Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Görüşler .	25
a. Devlet Başkanının Kurul ile İlgili Görüşleri	25
b. Kurul Hakkında Basında Yer Alan Görüşler	25
B. 1982 ANAYASASINDA DEVLET DENETLEME KURULU	26
1. Anayasa Hazırlıkları Sırasında Kamuoyunda ve Basında Yer Alan Görüşler ile Anayasa Alt Komisyonunun Görüşü	27
a. Kamuoyunda Yer Alan Görüşler	27
b. Basında Yer Alan Görüşler	28
c. Anayasa Alt Komisyonunun Görüşü	29
2. Anayasa Komisyonunda Devlet Denetleme Kurulu	31
a. Genel Olarak	31
b. Anayasa Komisyonu Görüşmeleri	31
c. Anayasa Komisyonunun Görüşü	34
3. Danışma Meclisinde Devlet Denetleme Kurulu	35
a. Genel Olarak	35
b. Danışma Meclisi Görüşmeleri	35
c. Maddenin Son Şekli	40
4. Millî Güvenlik Konseyi Görüşmeleri ve Anayasa Maddesi Olarak Devlet Denetleme Kurulu	41
a. Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda Devlet Denetleme Kurulu ...	41
b. 1982 Anayasasında Devlet Denetleme Kurulu	42

III. BÖLÜM : DEVLET DENETLEME KURULUNUN TEŞKİLAT	
GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ	43
A. DEVLET DENETLEME KURULUNUN TEŞKİLAT ve	
GÖREVLERİ	43
1. Teşkilat	43
a. İdarî Teşkilat İçindeki Yeri	43
b. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilatı	44
c. Kurul Başkan ve Üyelerinin Sorumluluğu	44
d. Sekreterlik	45
e. Sözleşmeli Personel	45
2. Görev	45
a. Kurulun Görevleri	45
b. Kurul Başkanının Görevleri	46
c. Kurul Üyelerinin Görevleri	47
d. Sözleşmeli Uzman Personel İle Geçici	
Olarak Görevlendirilecek Müfettiş	
Araştırmacı ve Uzmanların Görevleri ..	47
e. Sekreterliğin Görevi	48
B. KURULUN ÇALIŞMA DÜZENİ RAPORLAR ve	
YÖNETMELİKTE DÜZENLENEN DİĞER HUSUSLAR	48
1. Çalışma Düzeni	48
a. Kurul Toplantıları	48
b. İnceleme Araştırma ve Denetleme	48
c. Bilgi ve Belge İsteme	49
2. Düzenlenecek Raporlar ve Kurul Kararları	49
a. Düzenlenecek Rapor	49
b. Raporun Kurulda Görüşülmesi ve Karara	
Bağlanması	50
c. Kurul Kararları	50
3. Yönetmelikte Düzenlenen Diğer Hususlar ..	51
C. DEVLET DENETLEME KURULUNUN TÜRK DENETİM	
SİSTEMİNDEKİ YERİ ÖNEMİ VE FAALİYETLERİ	51
1. Kurulun Türk Denetim Sistemindeki Önemi	
ve Yeri	51
a. Genel Olarak	51

b. Yıllık Raporda	52
2. Devlet Denetleme Kurulunun Faaliyetleri ..	53
a. Genel Olarak	53
b. 31.12.1985 Tarihine Kadar Yapmış Olduğu İnceleme ve Denetleme Faaliyetleri	54
SONUÇ	61
BİBLİYOGRAFYA	63



G İ R İ Ő

Devletin görevlerinin adaleti, iç ve dış güvenliği sağlamakla sınırlı olduğu zamanlarda, (XIX. Yüzyılın sonları, XX. Yüzyılın başları) yönetim basit ve kolaydı. XX. Yüzyılın sonlarında etkinliğini hissettirmeye başlayan sanayi devrimi, devletin ekonomik ve sosyal hayata gittikçe artan müdahalesine, bunun sonucu olarak da görevlerinin artmasına, çeşitlenmesine, teşkilatların büyümesine, personelin çoğalmasına yol açmıştır. Daha sonraki dönemlerde izlenen teknolojik gelişmelerin fikir planındaki etkileri ve benzer durumlar, yönetim alanında yeni bir devrin açılmasına neden olmuştur.

Bu gelişmeler, günümüzde yönetim sorununu hükümetleri ön planda meşgul eden bir konu haline getirmiştir.

Çağdaş anlamda yönetim süreci, denetim fonksiyonu ile tamamlanır. Plan ve programların hazırlanmasından, gerekli kaynakların sağlanmasından, kararların alınıp emirler şeklinde uygulama kademelerine iletilmesinden sonra, bütün bunların öngörülen şekilde yürütölüp yürütölmediğinin araştırılması gerekir. Yönetimin etkinliği ve başarısı, genel olarak adına denetim denen bu fonksiyonun titizlikle yapılmasına bağlıdır.

Ülkemiz bu alanda, ne tam mânâsıyla dünyadaki gelişmelerin dışında kalmış, ne de bunlara ayak uydurabilmiştir. Zaman zaman yönetimimizi gelişen koşullara göre yeniden düzenlemek amacıyla çalışmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Fakat bunlar, siyasi iktidarların tutumlarına göre ya hiç uygulanmamış, ya da parti çıkarlarına ters düşmeyen bazı yüzeyde değişikliklerle yetinilmiştir.

Öte yandan, 12 Eylül 1980 öncesi dönemde, vatandaşın günlük yaşantısını etkiler hale gelmiş olan siyasi istikrarsızlık, kamu kuruluşlarında aşırı boyutlara ulaşan partizanlık, niteliksiz kişilerin sırf militan, partizan ya da sempatizan olmaları nedeniyle kitleler halinde göreve alınmaları ve bu arada kilit mevkilere ve teftiş kurulları-

na da bu tür kişilerin getirilmesi, partizan denetim elemanlarınca hazırlanan raporlarla kamuoyunda yankılar yapmış olayların örtbas edilmek istenmesi gibi nedenler de eklenince, Türk Kamu Yönetiminde "Denetim" konusu güncel bir problem haline gelmiştir.

İşte, bu araştırmada amacımız: Türk Denetim Sistemini, işleyişini ve problemlerini kısaca ortaya koymak suretiyle Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşunun ve Anayasa hükmü haline gelmesinin gerekçelerini ortaya koymak ve Kurulun Türk Denetim Sistemindeki yerini ve önemini belirlemektir.

Üç bölümden oluşan araştırmanın;

Birinci Bölümünde, Devlet Denetleme Kurulunun kaynaklarını belirlemek; yani problemi ortaya koymak bakımından mevcut denetim sistemimiz kısaca özetlenmiş ve tarihî ve fikrî kaynaklar incelenmiştir.

İkinci Bölümünde, Devlet Denetleme Kurulunun kurulması ve Anayasa hükmü haline gelmesi mevzuat, basında ve kamuoyunda yer alan görüşler, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, Danışma Meclisi, Millî Güvenlik Konseyi görüşmeleri incelenerek ortaya konulmuş,

Üçüncü Bölümünde de, Devlet Denetleme Kurulunun teşkilat, görev ve çalışma düzeni ile Türk Denetim Sistemindeki yeri, önemi ve faaliyetleri belirlenmiştir.

Araştırmamızda "İdarî Denetim" esas alınmış, diğer yönlerden ayrıntılı bir inceleme yapılmamıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM VE

DEVLET DENETLEME KURULUNUN KAYNAKLARI

A. Denetim Tanımı ve Kavramı, Denetim Türleri ve Türk Denetim Sisteminde Mevcut Denetim Birimleri

1. Denetim Tanımı ve Kavramı

Kamu yönetiminde, idarenin müessiriyetini belirlemek açısından şart olan denetim, şu şekilde tanımlanmaktadır:

Denetim; yönetim faaliyetlerinin kabul edilen bir plana, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun olarak, müessir bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten bir araştırmadır. (1)

Bu arada, özellikle TEFTİŞ ve DENETİM kavramlarını mukayese etmekte fayda vardır. Yönetim yapımızda "Teftiş" adını alan denetim türü, genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas alır. Halbuki denetim, yönetime önderlik ederek ve onun gelişmesine yardımcı olarak, etkinliğini artırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşır. Denetim daha ziyade devamlılık arz eden ve halen yapılmakta olan faaliyet ve teşkilat çalışmalarını üzerinde; teftiş ise, yapılıp bitirilmiş faaliyet ve işlemlerle ilgili olarak yapılan işlemdir. (2)

Bununla birlikte Denetim, Teftiş ve "Bir teşkilatın amaçlarına verimli bir şekilde, zamanında ve mevcut hukuk düzenine uygun bir şekilde ulaşp ulaşamadığını tayin amacı ile uygulanan vasıta ve tedbirler bütünü" olarak ifade edilen

(1) Eyüp G. İsbir, Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi,

A.İ.T.İ.A. Yayını No: 105, Ankara, 1977, s. 4

(2) Eyüp G. İsbir, a.g.e, s. 4

Kontrol kavramları, zaman zaman aynı anlamda kullanılmaktadır. (3)

Yukarıda kısaca, "Amaç, politika ve planlarla uygulamanın karşılaştırılması, varsa aksaklık ve eksikliklerin ve nedenlerin tespit edilmesi ve düzeltici önlemlerin alınması" (4) olarak tanımlanan denetimden beklenen faydaların sağlanması, gereği gibi yapılmasına ve bu itibarla bazı hususlara özel bir dikkat gösterilmesine bağlıdır. Bu hususları şöylece özetlemek mümkündür:

(1) Denetim sürekli olmalıdır.

(11) Denetim etkili olmalıdır; denetim sonucu varılan sonuçlar ciddiyetle ve dikkatle ele alınmalı ve bunların gereği yerine getirilmelidir.

(111) Denetim, idareyi bunaltıcı, işlerin uzamasına yol açıcı ve cezalandırıcı olmaktan ziyade, yapıcı, eğitici ve düzenleyici bir nitelik taşımalıdır.

(1v) Denetim, özellikle etkenlik ve verimliliğin değerlendirilmesi ve artırılması yönünden, mümkün olan bütün hallerde ciddi ve ayrıntılı bir inceleme şeklinde yapılmalıdır. (5)

Yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini tespit etmek için başvuru denetiminde, belirli noktalara ağırlık verilmek suretiyle çeşitli amaçlar güdülebilir. Bu bakımdan denetim, teşkilat faaliyetlerinin mevzuat ve usullere uygunluk yönünden değerlendirilmesi; teşkilat içindeki anlaşmazlıkların ve yolsuzlukların soruşturulması; idarenin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak çare ve tedbirlerin araştırılıp ilgililerin bu bakımdan aydınlatılması ve uyarılması; harcamalarda ve mali işlemlerde güvenlik sağlanması gibi çeşitli amaçlara yönelebilir.

(3) Arif Payaslıoğlu, Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966, s. 125

(4) Kenan Sürgit, "Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevi", Amme İdaresi Dergisi, C: 14, Sayı: 1, Mart 1981, s. 15

(5) Arif Payaslıoğlu, a.g.e, s. 125

Denetim aslında, bir kuruluşun en üst makamını işgal eden sorumlu yöneticinin görevleri arasında yer alan bir fonksiyondur. Ancak, bakanlık gibi büyük kamu kuruluşlarında bunun fiilen gerçekleşmesi mümkün olmayacağı için, o makam adına ve onu temsilen bu amaçla meydana getirilmiş kurullar tarafından yürütülen bir görev haline gelmiştir.

2. Denetim Türleri

Kamu Yönetiminde uygulanan denetim vasıta ve tedbirleri çeşitlidir; teorik bakımdan çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır.

Şekli bakımından denetimi iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. İç denetimden, bir bütün teşkil eden her teşkilat biriminin kendi usulleri ve hiyerarşik düzeni içinde yaptığı denetim; dış denetimden ise, böyle bir birimin dışında ya da üstünde bulunan organlarca yapılan denetim anlaşılmaktadır. (6)

Denetimin klasik bir tasnif şekli de, denetimi yapan organların mahiyetine dayanmaktadır. Bu tasnife göre; idarî kuruluşlar tarafından yapılan denetime "İdarî Denetim", yasa-
ma organınca yapılan denetime "Siyasi Denetim", yargı organ-
larınca yapılan denetime "Yargı Denetimi", kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan denetime de "Kamuoyu Denetimi" denilmektedir.

Yönetim üzerinde iki tür denetim yapılır. Bunlardan biri hukuka uygunluk, diğeri yerindelik denetimidir. Kural olarak yargı organları hukuka uygunluk denetimi, diğerleri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar. Yönetimin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez; bunların yerinde olması, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde, kamuya yararlı olarak yürütülmesi de gerekir.⁽⁷⁾

(6) Arif Payaslıoğlu, a.g.e, s. 125

(7) Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, 1983, s. 202

3. Türk Denetim Sisteminde Mevcut Denetim Birimleri

Denetim sistemimizde mevcut denetim birimleri- ni; "Üst Kuruluş Niteliğinde Görev Yapan Denetim Birimleri" ve "Bakanlık, Müsteşarlık, Genel Müdürlük Düzeyinde Görev Yapan Denetim Birimleri" olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür.

Türk Denetim Sisteminde Mevcut Üst Kuruluş Niteli- ğinde Görev Yapan Denetim Birimleri: (8)

- (1) Devlet Denetleme Kurulu
- (11) Başbakanlık Teftiş Kurulu
- (111) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- (1v) Sayıştay
- (v) Danıştay

Danıştay, Anayasanın 155 inci maddesine göre, idarî uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlemekle görevli bir organ olarak, idarî yargı denetimi yapmasına rağmen; Da- nıştay'ın idarî daire ve kurulları, kanunların öngördüğü hal- lerde, resmî bir idarî denetim yaparlar. (9)

Bakanlık, Müsteşarlık, Genel Müdürlük Düzeyinde Görev Yapan Denetim Birimleri:

Bakanlıklarda ve müstakil genel müdürlüklerde, doğru- dan bakan veya genel müdüre bağlı olarak görev yapan teftiş kurulları;

Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlı, Hesap Uzmanlar Ku- rulu, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, Gelirler Genel Mü- dürlüğü Kontrolörlüğü, Millî Emlâk Kontrolörlüğü, Defterdar- lık kontrol memurları;

Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığında, yurt dışı

(8) Kemâl Fahir Genç, Türk Denetim Sistemi ve Devlet Denetle- me Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 1986, s. 13

(9) Bak. Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, Ankara, 1985, s. 111
112

öğrenci müfettişleri, ilköğretim müfettişleri;

Sanayi ve Ticaret Bakanlığında, ihracat kontrolörleri, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü Kooperatifler Kontrolörlüğü;

Toprak ve İskân, Tapu ve Kadastro gibi bazı genel müdürlüklerde teknik kontrolörlükler;

DSİ'de genel müdürün isteği üzerine görüş bildiren Müşavere ve Murakıplar Kurulu. (10)

B. Devlet Denetleme Kurulunun Kaynakları

Araştırmanın bu bölümünde, Cumhuriyetin ilanından Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşuna kadar geçen dönemde, memleketimizdeki mevcut denetim sistemi, işleyişi; mevcut sistemden doğan problemler tarihi ve fikrî kaynaklar yönünden incelenmiştir.

1. Sistemden Doğan Problemler

Türk Kamu Yönetiminde denetim hizmetleri, genelde karmaşık bir manzara göstermektedir. Kuruluş yapıları açısından bakıldığında, genel olarak bu hizmetler bakanlıklar ve diğer bir kısım kamu kuruluşlarının bünyelerinde yer alan birimler tarafından yürütülmektedir; ancak ne bakanlıklar içindeki ne de diğer kamu kuruluşlarındaki bu birimleri belli standartlar içine sokmak mümkün değildir. Ayrıca mevcut denetim birimlerinin çoğu "Teftiş Kurulu" adını taşımakta ve kurulu oluşturan görevlilere de "Müfettiş" denilmektedir. Bunun dışında, başka unvan taşıyan denetim birimleri de mevcuttur. (Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu gibi) Yani, mevcut denetim birimlerinin unvanlarında da bir standartlaşma mevcut değildir.

Unvan bakımından müfettiş dışında, "Uzman", "Murakıp", "Denetçi", "Kontrolör", "Kontrol Memuru", "Bankalar Yeminli Murakıbı" gibi unvanlara da yer verildiği görülmektedir.

(10) Bak. Kemâl Fahir Genç, a.g.e, s. 15-21

Adına denetim yapılan kuruluşlar bakımından da, denetim birimleri farklılıklar göstermektedir. Şöyle ki, denetim personelinin büyük çoğunluğu merkezî idare kuruluşlarına bağlı olarak görev yapmakta; fakat taşra kuruluşlarına bağlı olarak görev yapan denetim personeli de bulunmaktadır. (Defterdarlık Kontrol Teşkilatı, Millî Eğitim Müdürlüğü ilköğretim müfettişleri, Bölge Çalışma Müdürlüklerine bağlı iş müfettişleri vs.)

Denetim türü ve görev alanı açısından bakıldığında, merkezî idare teşkilatı genel olarak bakanlık veya genel müdürlük müfettişi unvanı ile tek tip teftiş ve denetim yapan eleman çalıştırmakta; fakat bunun yanında bazı bakanlık ve kurumlarda, teftiş kurullarından başka teftiş ve denetimle ilgili birimlere raslanmaktadır. (Maliye Bakanlığında Hesap Uzmanları Kurulu, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, Gelirler Genel Müdürlüğü Kontrolörlüğü; Millî Eğitim Bakanlığında, Yurt Dışı Öğrenci Müfettişliği, İlköğretim Müfettişliği; Sanayi ve Ticaret Bakanlığında, İhracat Kontrolörlüğü, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü Kooperatifler Kontrolörlüğü gibi)

Mevcut denetim organlarının statüleri de farklıdır. Bununla birlikte bunları iki grup içinde toplamak mümkündür. Birinci grup, "Kariyer Sistemi" olarak nitelendirilebilir. Buraya belli bir yaşı geçmemiş yükseköğretim mezunları yarışma sınavı ile "Yardımcı" olarak alınmakta ve genellikle üç yıllık yetiştirme döneminden sonra yapılan "yeterlik" imtihanı sonucuna göre yardımcılık görevi sona ererek asıl görev unvanını almaktadırlar. İkinci grubu, belli bir süre kurumda çalışıp çeşitli kademelerde tecrübe kazandıktan sonra, atama ile müfettiş unvanını alan elemanlardan oluşan teftiş kurulları teşkil etmektedir. Birinci gruba, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teftiş ve Hesap Uzmanları Kurulları; ikinci gruba, Adalet ve İşleri Bakanlıkları Teftiş Kurulları örnek olarak verilebilir.

Denetim sistemimizin bir özelliği de, merkezî idare kuruluşlarının genellikle denetim dışı bırakılması, deneti-

min tağra kuruluşları üzerinde yoğunlaştırılmasıdır. Oysa uygulamaya bakıldığında, şikâyet ve yolsuzluk ihbarlarının büyük çoğunluğunun merkezî idarenin üst düzey yöneticileriyle ilgili olduğu görülmektedir. Her ne kadar merkezî idarenin denetim dışı bırakılmasının nedeni olarak merkez kuruluşları üst düzey yöneticilerinin, doğrudan doğruya bakanın gözetimi altında olmaları gösterilmekte ise de, bu gözetimin pek etkin olmadığı ve özellikle hukuka uygunluk açısından aykırılıkların ortaya çıkmasına bu durumun engel teşkil ettiği anlaşılmaktadır. (11)

2. Fikrî Kaynaklar

Memleketimizde mevcut denetim hizmetlerinin yetersizliğini, son yılların beş önemli belge ve raporu da tespit etmiş bulunmaktadır.

Bunlara kısaca değinmek yararlı olacaktır.

a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, idarede yeniden düzenleme ile ilgili bölümünde saptanan ilkeler arasında, konumuz bakımından iki ilke özellikle göze çarpmaktadır. (12)

(1) "İdarî kuruluşlarda amaç ve hedeflerin, yetki ve sorumluluk hatlarının açık olarak tespitini, hedeflere uygun teşkilat kurulmasını ve çalışmaların planlı ve koordine şekilde yapılmasını sağlamak"

Bu ilke, her kuruluş için amaç ve hedeflerin bir an evvel tespitini öngörmekte, teşkilatın tespit edilen bu amaç göre kurulmasını ve çalışması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bunun kontrolü elbetteki teftiş kurullarına düşecek-

(11) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 5-8 .

(12) Bak. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Eylül 1962, s. 111-112

tir.

Vurgulanacak ikinci ilke, doğrudan doğruya teftiş kurullarıyla ilgilidir.

(11) "Verilen işlerin verimli ve programa uygun olarak görülmesini sağlayacak, görevlerin yerine getirilmesini veya eksik olarak ifasını önleyecek bir denetleme sistemi kurmak"

Bu ilkede yeni olan, "Verimli ve programa uygun" çalışmanın sağlanması ve kontrolüdür. (13)

b. Mehtap Raporu

Sözü edilecek ikinci önemli belge, Merkezî Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Rapordur. Bu rapor hepimizin bildiği gibi, MEHTAP Raporu adı ile tanınmıştır. Bu raporda teftiş ve denetleme konusu, ana hatlarıyla 15 sahife içinde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu arada, modern anlamda teftişin amacının ne olması gerektiği üzerinde de durulmuştur. MEHTAP Raporunda, teftiş hizmetinin amacının saptanmasına ışık tutacak şu hususlar öne sürülmüştür: (14)

(1) "Teftişin kusurlu hareketleri önleyici manevî bir unsur olması tesirliliği ile kabildir. Tesirlilik ise, kusurlu halin süratle ve muhakkak ortaya çıkarılması ile mümkündür. Mevcut hataları teşhis edemeyen, bunların düzeltilmesi için gerekli değişikliklere ait isabetli tavsiyelerde bulunmayan bir teftişin yapılmaması daha doğru olur"

(11) "Teftiş bir irtibat vasıtası olmalıdır. Aşağı kademelerdeki memurun seviyesi, tutum ve düşüncesi, özellikle taşra memurunun merkeze karşı davranışı, ancak teftişle takip edilir".

(111) Teftiş, personel eğitimi vasıtası olarak da kul-

(13) Ziya Çoker, "Teftiş Hizmeti", Amme İdaresi Dergisi, C: 15, Sayı: 1, Mart 1982, s. 58-59

(14) Bak. Merkezî Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yayınları, Ankara, 1963, s. 102-117

lanılmaktadır. Merkezî idare taşraya genelgeler, broşür ve izahnameler göndermekle kanunların doğru uygulanabileceği zehabına düşmemelidir. Taşra memurları çoğu zaman işlemleri kullaktan ve rutin olarak, niçinini, nedenini bilmeden öğrenmiş kimselerdir. Sık sık yapılacak teftişlerin öğretici hassası ile memurlara merkezce yapılacak reformları takip edebilme, yürütebilme imkânları sağlanabilir"

(14) "Teftiş, siyaset tayininde politikacılara ve yüksek dereceli idarecilere ışık tutmalıdır. Siyasetin başarıllı olması, gerçeğe uygunluğu ile kabul olduğuna ve merkez idarelerinin birimleri içinde de yalnızca teftiş kurulları memleket çapında teşkilatla doğrudan doğruya temasta bulunduğuna göre, bu kurullar tutum bakımından isabetli tavsiyelerde bulunabilir" (15)

c. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme Raporu

Arif Payaslıoğlu yönetiminde hazırlanmış ve İdareyi ve İdarî Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonuna sunulmuş bulunan bu önemli raporda da kontrol (Denetim, Teftiş) la ilgili olarak bazı hususlara yer verilmiştir.

Modern anlamda kontrol, planlama ve programlama ile yakından ilgilidir. Bu itibarla ulaşılmak istenen hedeflerin, bu hedefleri gerçekleştirmek üzere kullanılan personel, para ve malzeme gibi kaynakların ve hedeflerle kaynaklar arasında etkenlik ve verimlilik bakımından kurulmuş olan münasebetin iyice bilinmesi etkili bir kontrol bakımından şarttır. Halbuki, mevcut düzende kontrol fonksiyonunun bu yapıcı ve öğretici yönünden ziyade, mevzuata uygunluk meselelerine büyük ağırlık verilmektedir. (16)

(15) Merkezî Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yayınları, Ankara, 1963, s. 116-117

(16) Arif Payaslıoğlu, a.g.e, s. 125

Yukarıdaki özet açıklamadan anlaşılıyor ki, Arif Pa-yaslıoğlu da raporunda, teftiş hizmetinin amacının yetersizliğini belirtmekte, teftiş hizmetinde mevcut hukuk düzenine uygunluk yanında, teftiş edilen kuruluşun hedefine verimli bir şekilde ulaşıp ulaşamadığının kontrolünü önemli bir unsur saymaktadır.

d. Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin Geliştirilmesi
ve TODAİE

1960'lı yıllar içinde çıkan ve teftiş hizmetleri-
nin bugünkü uygulama şeklinin kritiğini yapıp, teftişin nasıl
olması gerektiği üzerinde fikirler üne süren vesika ve rapor-
lar ve yıllarca süren yanlış, semeresiz ve hem müfettişi hem
teftiş edileni bıktırıcı teftiş usulleri, artık teftiş hiz-
metlerinde bir reform yapılması gerektiğini ortaya koymuş-
tur.

Yapılan görüşmelerden en olumlu sonuç, Türkiye ve
Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünden alınmış ve bundan teftiş
hizmetlerinin geliştirilmesi programı ortaya çıkmıştır.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün, Müdür
Cemal Mıhçıoğlu imzasıyla bütün ilgili kuruluşlara gönderdiği
yazıda, bu durum şöyle açıklanmaktadır:

"Çeşitli kamu kuruluşlarındaki teftiş kurullarının,
idarenin yapısını ve çalışma usullerini ana hatlarıyla en iyi
görme ve inceleme imkânına sahip birimlerden biri olduğunda
şüphe yoktur. Ancak, hemen bütün kuruluşlardaki teftiş kurul-
larının bu günkü şartlar altında, bu anlayış içinde bir de-
netleme ve teftiş görevi yapamadıkları ilgililer tarafından
da kabul edilen bir gerçektir" (17)

Karma ya da tek tek teftiş kurulları için TODAİE'de
düzenlenen özel seminerlerin 25 Nisan 1966'da başlayan birin-
cisi, "Teftiş ve denetleme kuruluşları ve kullandığı metodlar

(17) Ziya Çoker, a.g.e, s. 61-62

nasıl geliştirilebilir?" konusunu ana tema olarak almış ve Birinci Kursu katılan 8 ayrı kurula mensup müfettişler tarafından bu konuda birer rapor düzenlenmiş ve bu raporlardan yararlanılarak teftiş hizmetinin geliştirilmesi ile ilgili olarak esaslar da, 5 kişilik bir ekip tarafından ayrıca bir rapor halinde yazılmıştır. (18)

Bu ilkelerle, yukarıda belirttiğimiz üç ana kaynaktan (Kalkınma Planı, MEHTAP ve Taşra İdaresi raporları) ileri sürülen eleştiri ve öneriler benzer niteliktedir. Şu halde teorik olarak ileri sürülen, teftişin ve denetlemenin memleketimizdeki uygulama şekli ve amacı ile ilgili fikirler, yüzlerce müfettişin bilgi ve tecrübelerinden doğma düşüncelerine de uygun gelmiş; bu eleştiri ve düşünceler, müfettişler tarafından daha da geliştirilmiştir.

e. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (Madde 1105) "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ve iyileştirilmesine ilişkin politika ve önerilerin uygulanması gerçekleştirilememiştir" (19) denilmesi, denetim hizmetinin geliştirilmesiyle ilgili olarak yukarıda özetlediğimiz çalışma sonuçlarının ve önerilerin de uygulamaya konulmadığının bir delili olmaktadır.

Nitekim, 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Planda yeniden düzenleme ile ve özellikle Kamu İktisadî Teşebbüslerinin denetlenmesi ile ilgili önemli öneri ve ilkeler yer almaktadır. (20)

Buraya kadar olan açıklamalarımızdan sonra, gerek kalkınma planlarında, gerek bu alanda yapılan araştırmaların hepsinde, denetimle ilgili olarak varılan sonuç şudur:

(18) Bak. M. Nihat Gündüz, Kalkınma İçin Sistemci Denetim, Ankara, 1974, s. 197-275

(19) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı yayınları, Ankara, 1978, s. 226

(20) Bak. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e, s.226-229

Denetimin bugüne kadarki uygulama biçimi yanlışdır, yetersizdir, semeresizdir, etkin sonuç vermemektedir.

3. Tarihî (Sosyal) Kaynaklar

Bu başlık altında, Atatürk'ün konu ile ilgili emir ve direktifleri, Sayın Cumhurbaşkanımızın konu ile ilgili tespitleri, toplumsal alanda ortaya çıkan problemler ve basında yer alan konu ile ilgili görüşlere yer verilmiştir.

a. Atatürk'ün Konu İle İlgili Emir ve Direktifleri

Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomi politikası arayışları içinde, özel girişkenlik eliyle endüstrileşerek kalkınma politikasının başarısızlığa uğraması üzerine, 1930'lu yıllarda benimsenen devletçilik politikasının en belirgin sonucu, ekonomide kamu kesiminin ağırlığını giderek artırması olmuştur. İktisadî Devlet Teşekkülleriyle Kamu İktisadî Kuruluşlarından oluşan Kamu İktisadî Teşebbüsleri, kilit endüstri kollarından tüketim malları ve hizmet üretimine kadar geniş bir alana yayılarak ekonominin güdücü gücü olmuştur. Kamu girişimlerinin giderek ekonominin tüm yükünü üstlenmesiyle bu kuruluşların etkinlik ve verimlilik denetiminin tek elden yürütülmesi için Başbakanlık düzeyinde bir örgütlenmeye gerek duyulmuştur. (21)

Buna rağmen, 1938 yılına kadar, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin statüleri belirli ve tek bir tipe bağlanamadığı gibi, merkezî ve tek bir denetleme organı da düşünülüp geliştirilememiştir.

Büyük Atatürk, 1 Kasım 1937 Millet Meclisi Açış Nutkunda bu noksanlığa değinerek şöyle diyordu:

"Sermayesinin tamamı ve büyük kısmı devlete ait, ticarî, sanayi kurumların mali kontrol şeklini; bu kurumların

(21) Muzaffer Sencer, "Türk Kamu Yönetiminde Merkez Kurulları", Amme İdaresi Dergisi, C: 19, Sayı: 1, Mart 1986, s. 99-100

bünyelerine ve kendilerinden istediğimiz ve isteyeceğimiz ticarî usul ve zihniyetle çalışma geleneklerine süratle uymalarını sağlamak" (22)

Bu nutkun ışığı altında hazırlanan ve 1.7.1938 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 3460 sayılı Kanunla denetim görevi "Umumî Murakabe Heyeti" adı verilen bir organa verilmiştir.

Bugün bu görev, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülmektedir.

Büyük ümitlerle vücuda getirilen İktisadî Devlet Teşekküllerinin faaliyeti ve işleyişi devamlı bir şikâyet konusu olmuş, bu teşekküllerin büyük kısmı devamlı olarak zararlar çalışmışlar, kârlı çalışanların durumları da tatminkâr görülmemiştir. Bu sektör memleketimizde enflasyonun başlıca kaynaklarından biri olmuştur. Sektördeki benzerleri gibi ekonomik alanda ticarî esaslara göre çalışmaları ve sonuçta kâr ederek kaynak yaratmaları gayesiyle kurulan bu kuruluşların; siyasî tesirlerden uzak, etkili ve sürekli bir şekilde denetlenememeleri, içine düştükleri durumun en büyük nedenlerinden birisidir.

b. Toplumsal açıdan ortaya çıkan Problemler

Çağdaş anlamda yönetim süreci denetim fonksiyonu ile tamamlanır. Plan ve programların hazırlanmasından, gerekli kaynakların sağlanmasından, kararların alınıp emirler şeklinde uygulama kademelerine iletilmesinden sonra, bütün bunların öngörülen şekilde yürütülüp yürütülmediğinin araştırılması gerekir. Yönetimin etkinliği ve başarısı, genel olarak adına denetim denilen bu fonksiyonun titizlikle yapılmasına bağlıdır.

(22) Necati Çankaya, Atatürk'ün Hayatı Konuşmaları Yurt Gezileri, İstanbul, 1985, s. 380

Giriş Bölümünde de açıklanan bu gerçeği bir kere daha vurguladıktan sonra, bu alanda, bugüne kadar yapılan uygulamalar sonucu ortaya çıkan aksaklıkları, ana başlıklar halinde şöylece sıralayabiliriz:

(1) Denetim elemanlarının politize olması ve hizmete almada politik etkilerle yetersiz elemanların denetim kurullarına girmesi sonucu, hazırlanan raporların yeterlik ve güvenilirliğinin şüphe uyandırır hale gelmesi.

(11) Denetim Kurulu Başkanlarının partizanlık nedeni ile yan tutması, yetersizliği açıkça anlaşılan raporların benimsenerek onaya sunulması ve böylece haksız bir işlemin hukukileştirilmesi.

(111) Bakanın particilik veya çeşitli mülahazaları ile bir kısım raporları işleme koymaması.

(1v) Denetim mekanizmasının ağır işlemesi sonucu etkinliğin azalması.

(v) Şirket statüsünde olan kamu kuruluşlarındaki denetçi (murakıp) sisteminin kendisinden bekleneni kesinlikle vermemesi.

(v1) Denetimin "Yönetimi Geliştirici" fonksiyonu hemen hiç dikkate alınmadan, sadece cezalandırma amacıyla yapılması. (23)

Bütün bunlara ilave olarak, XX. Yüzyılın sonlarına yaklaşıldığı bir dönemde ve özellikle kalkınmakta olan ülkelerde, devletin yapmakla yükümlü olduğu görevler şimdiye kadar görülmemiş bir şekilde çoğalmış ve genişlemiştir. Buna karşılık toplumdaki süratli gelişmeye ayak uyduramayan idareler, kendisinden beklenenlerin gerisinde kalmış, ağır ve masraflı işleyen bir mekanizma haline dönüşmüştür. Başka bir deyişle, vatandaşların idareden bekledikleri ile idarenin yapabildikleri arasında büyük bir dengesizlik meydana gelmiştir. Bu dengesizliğin halk üzerinde olumsuz etki yapmasının ötesinde, millî kalkınma yolunda önemli bir

(23) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 48-52

engel teşkil ettiği de açıktır. (24)

c. Basında Denetim Problemleri

Devlet Denetleme Kurulunun kurulmasına kaynak teşkil eden Türk Kamu Yönetiminde denetim sisteminin ve uygulamalardaki bozuklukların basına yansıyan yönünü de, birkaç örnekle vurgulamak yerinde olacaktır.

"Üzülerek belirtelim ki, devlet malının hesabını ve değerini bilgi olarak bilmemekte, mal denetimi çeşitli organlarca bölük pörçük yapılmaktadır.

Büyük zararlarından ve enflasyonu körükleyici özelliklerinden her zaman yakındığımız KİT'ler de Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulunca yalnız bilanço üzerinden denetlenebilmektedir.

Hangi konuların ne zaman ve nerede denetleneceğine ilişkin Devlet Denetim Planı bugüne değin yapılamamıştır.

Verimli denetim yerine, şekil denetimi söz konusu olduğundan ve denetim sonucu alınması uzun sürdüğünden, birbir zorluklarla karşı karşıya kalan denetim elemanlarının çabaları çoğu kez boşa gitmektedir.

Denetim kurumları ve denetim elemanları toplumda genellikle korkuluk olarak görülmektedir. Oysa çağdaş toplumlarda denetim, korkuya değil öğreticiliğe dayalı olarak sürdürülmektedir" (25)

"Yöneticilerimiz çok uzun bir süre, denetçiyi yalnız suçlamak istediği memurların üzerine göndermiş ve denetçinin de yalnız bu işe yaradığını zannetmiştir.

Bir hukuk devletinde, hiç kuşkusuz olaylar ve insanlar yasalara uyarlar, denetçiler de bu dengeyi korumaya ça-

(24) Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 24

(25) Naci Kırsacıoğlu, "Mali Denetim, Cumhuriyet, 13 Temmuz 1981, s. 2

lışırlar. Ama, yasalar olaylara ve insanlara uydurulmaya başlanırsa, denetçinin artık etkili olamayacağı açıktır.

Doğru söyleyenin dokuz köyden kovulması gibi, doğruyu yazan denetçiler de devlet görevlerinde sürekli dışlanmışlardır. Dönen tekere çomak sokmak, tekerlek yanlış dönse bile suç sayılmakta ve bu suçu işleyenlerin sayısı giderek azalmaktadır" (26)

"Devletin Hazinesinden doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde mali kaynak -para- alan her kuruluşun, bu parayı harcamasının denetiminin yapılması gerekir. Yıllardır yapılagelen harcamanın yasalara uygun olup olmadığı denetiminin artık yetersiz olduğu gerçeği açıkça ortaya çıkmıştır" (27)

"Geciken adalet nasıl adaletsizlik sayılıyorsa, geciken denetim de denetimsizlik ve düzensizlik sayılmalıdır.

Devletin tüm denetimi tek elden yapan güçlü bir denetim organına gereksinimi vardır" (28)

d. Devlet Başkanının Konu İle İlgili Görüşleri

Bu bölümde son olarak, Sayın Cumhurbaşkanımızın memleketimizdeki denetimle ilgili görüş ve düşüncelerine yer vermek istiyoruz.

30 Ağustos 1980 günü, Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren yayınladıkları mesajlarında, memleketimizin o günkü içinde bulunduğu anarşi ve terör ortamını özetledikten sonra, sözlerine şöyle devam ediyor:

(26) Yılmaz Çorum, "Doğruyu Yazan Denetçiler", Cumhuriyet, 11 Temmuz 1984, s. 2

(27) Gülay Coşkun, "Etkenlik Denetimi", Cumhuriyet, 29 Haziran 1981, s. 2

(28) Naci Kırsaçlıoğlu, "Mali Denetim", Cumhuriyet, 13 Temmuz 1981, s. 2

"Bütün bunlara ilave olarak, devlet otoritesinin düştüğü zafiyet de, anarşi ve terörün üreyip gelişmesine elverişli ayrı bir ortam yaratmakta, önceleri öğrenci öğretmeninden, suçlu emniyet görevlisinden, evlat babadan çekinmekte iken, bugün bu düzen tamamen tersine dönmüş bulunmaktadır.

Unutmamak gerekir ki, vatandaş devlet otoritesinin etkinliğini ve suçluların süratle cezalandırıldıklarını görmek ister. Ancak o zaman devlete güvenir, yardımcı olur ve beklenen bütünleşme de bu suretle sağlanabilir" (29)

5 Kasım 1981 günü, Atatürk Yılı nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde yaptıkları konuşmada da, özellikle komumuzla ilgili olarak şu hususları dile getiriyorlardı:

"Millî ekonomide önemli bir yeri olan KİT'ler de, partilerin politik çıkarlarına hizmet kaynağı ve çeşitli örgütlerin yuvalandığı yerler haline gelerek çalışamaz duruma düşmüşlerdir. Mahallî idareler, özellikle belediyeler tamamen politize olmuşlar, bazıları örgütlere destek sağlamış, bir kısmı ise her türlü kanun ve idare anlayışından uzak, çeşitli yolsuzluklara sahne olmuştur.

Bugüne kadar belediyelerde yapılan soruşturmalarda çok özet olarak; usulsüz ihaleler, eşe-dosta menfaat sağlanması, imar iskân konularında çeşitli yolsuzluklar, denetimsizlik, rüşvet, belediyelerin parti malı gibi kullanılması, bütün halka hizmet yerine kendi partililerine hizmet götürmesi, kanunsuz işçi ve memur işlemleri gibi yolsuzluk olayları saptarmış ve bunlar mahkemelere intikal etmiştir.

Sendikalar, dernekler, odalar, kooperatifler gibi kanunî kuruluşların içerisine ideolojik örgütlerin ve bölücü grupların etkinlikleri giderek önemli gelişmeler kaydetmiş, bu kuruluşların bazıları adeta yıkıcı örgütlerin maddî ve personel güç kaynakları haline gelmiştir.

(29) 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği Yayını, Ankara, Ekim 1981, s. 182

Anarşi ve terörün giderek tırmanması, parti ve hükümetlerin aciz ve etkisiz, yönetimin ise yanlı ve yetersiz olması sonucunda tarafsız vatandaş kitlesi büyük bir bezginliğe, korku, dehşet ve içine kapanıklığa düşmüştür" (30)

"Millî Güvenlik Konseyi yönetimi; devletin mevcudiyetinin ve cumhuriyet yönetiminin gereği olduğu halde, bugüne kadar yapılmamış iş ve işlerle alınmamış önlemleri ve bu maksatla zarurî görülen yasal düzenlemeleri süratle tamamlayabilmeye çalışmaktadır" (31)

İkinci bölümde ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere, Millî Güvenlik Konseyinin yaptığı yasal düzenlemelerin en önemlilerinden birisi de, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun olmuştur.

(30) 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği Yayını, Ankara, Ekim 1981, s. 298-299

(31) 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği Yayını, Ankara, Ekim 1981, s. 275

İKİNCİ BÖLÜM
DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞU
VE 1982 ANAYASASINA GİRMESİ

A. Devlet Denetleme Kurulunun Kuruluşu

1. Kurulun Kurulmasının Gerekçesi

a. Genel Olarak

Birinci Bölümdeki açıklamalardan ayrı olarak, son çeyrek yüzyılda ülkemizin geçirdiği tecrübeler, bir taraftan merkezî otoritenin güçlendirilmesini zorunlu kılarken, öte yandan da devletin ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına yürütmenin işleyişi ile ilgili olarak gerekli gördüğü konularda bilgi verecek, siyasî çekişmelerin dışında, tarafsız, tecrübeli ve doğrudan kendisine karşı sorumlu bir denetim kuruluşu meydana getirme fikrini ortaya çıkarmıştır.

Bu açıklamaların ışığı altında, "Türk Kamu Yönetiminde bir denetim problemi var mıdır?" sorusuna, "Vardır" cevabı vermek gerekir. (32)

b. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun Gerekçesi

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun Genel Gerekçesinde, Kurulun kurulmasına esas teşkil eden dayanaklar ayrıntılı olarak sıralanmıştır.

Kamu yönetimiyle ilgili kurum ve kuruluşların; durumlarının değerlendirilmesi, aksaklıkların tespit edilmesi, verimli ve düzenli bir şekilde çalışmalarının sağlanması amacıyla etkili bir şekilde denetlenmeleri gereklidir.

Bu kuruluşlar kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle hiyerarşik olarak idarî ve malî denetim yapamamaktadırlar.

Ayrıca Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu vb. adlarla bilinen kuruluşlar da görev alanlarına giren

(32) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 5-9

konularda görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

Bütün bunlara rağmen, ülkemizde yine de denetim konusunda aksaklıklar ve boşluklar görülmekte ve zaman zaman denetim yokluğundan söz edilmektedir.

Bu durumun özellikle son yıllarda artan siyasî istikrarsızlığın yanı sıra, denetim organlarının birbirleri ile ve ilgili kuruluşlarla olan bağlantılarının ve işbirliğinin zayıflığından doğduğu da söylenebilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle yaptıkları denetim ise iş hacmi, kaliteli eleman noksanlığı, siyasî ve hiyerarşik baskılar nedeniyle etkinlik gösterememektedir.

Milletimizin tarihî ve sosyal yapısı, kuvvetli bir merkezî yönetimi zorunlu kılmaktadır. Merkezî idarenin en önemli fonksiyonu olan denetim görevini gerektiği gibi yerine getirebilmesi için, siyasî çekişmelerin dışında kalacak, tarafsız ve etkin bir şekilde görev yapacak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir denetim organının kurulması zorunlu görülmektedir. (33)

2. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Birinci Bölümde zikredilen, Sayın Devlet Başkanının görüş ve düşüncelerinden de anlaşılacağı üzere, 12 Eylül 1980' den sonra yönetim sorumluluğunu üstlenen yetkililer, bu sorunun ciddi boyutlara ulaşmış olduğunun bilincine vararak, bir taraftan yönetimin (ve bu arada teftiş ve denetim organlarının) yeniden düzenlenmesi çalışmalarını başlatırken, öte yandan da, 2443 sayılı Kanunla Devlet Denetleme Kurulunun meydana getirilmesini sağlamışlardır.

Mahiyetinin daha iyi anlaşılması bakımından, Kanunun maddeler halinde incelenmesi yerinde olacaktır.

(33) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Gerekçesi, Ankara, 1981, s. 13-14

a. Kurulun Amacı

1.4.1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 1 inci maddesi "Amaç" maddesidir.

Maddede, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı "Devlet Denetleme Kurulu" nun kurulmuş olduğu vurgulanmaktadır. (34)

b. Kurulun Görevi

Kanunun 2 nci maddesinde kurulun görevleri sayılmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulunun görevi, Cumhurbaşkanının isteği üzerine;

(1) Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında,

(11) Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta,

(111) Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,

(1v) Her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde,

(v) Kamuya yararlı derneklerde,

Her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktadır.

Silahlı kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. (35)

Anayasanın 108 inci maddesiyle, "Kamuya yararlı dernekler" yanına "vakıflar" da eklenerek, Kurulun görev alanı içine alınmıştır. (36)

(34) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 3.4.1981, 17299

(35) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 3.4.1981, 12299

(36) Bak. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, 1982, s. 168-169

c. Kurulun Oluşması

Kanunun 3 üncü maddesinde de, kuruluş oluşması esasları belirlenmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur. Bu üyeler, yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az yirmi yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve ~~temayüz etmiş olan~~ temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir kurul üyelerinden üçte biri yenilenir.

Devlet Denetleme Kurulu Başkanını, üyeler arasından Cumhurbaşkanı seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır.

Kurul Başkanlığının ve kurul üyeliğinin boşalması halinde yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar.

Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilirler.

Kurulun idarî hizmetleri Kurul Sekreterliğince yürütülür. Kurul sekreterliği idarî personelinin atamaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince yapılır.

Devlet Denetleme Kurulu, gerekli gördüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman çalıştırabilir. (37)

d. Diğer Hükümler

Kanunun diğer maddeleri ile: Kurum ve kuruluşlardan personel ve yardım istenmesi (Madde 4); Çalışma düzeni (Madde 5); Raporlarla ilgili işlemler (Madde 6); Bilgi ve belge isteme (Madde 7); Ücret ve yolluklar (Madde 8); Kurul üyeleri hakkında uygulanacak kanun hükümleri (Madde 9) ve Yönetmelik (Madde 10) düzenlenmiştir.

11 inci ve 12 nci maddeler "Yürürlük" ve "Yürütme" maddeleridir. (38)

Kanunda ayrıca iki de geçici madde bulunmaktadır.

(37) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 3.4.1981, 17299

(38) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 3.4.1981, 17299

3. Devlet Denetleme Kurulu Kanunu Hakkında Görüşler

a. Devlet Başkanının Kurul İle İlgili Görüşleri

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun çıkarılmasından bir süre sonra, 27 Temmuz 1981 Salı günü, Devlet Başkanı Devlet Denetleme Kurulu üyelerini kabul etti.

Kabul töreninde bir konuşma yapan Evren, "Bir müessesenin iyi çalışmasının başında etkin denetim gelir. Bazı kuruluşlar var ki, bugüne kadar hiç denetim görmemiş; hatta kuruluş kanunu çıkarken bazı müesseselerimiz denetlemeden azade tutulmuşlardır, denetlenememişlerdir.

Bunu gidermek için, Nisan ayı başında Devlet Başkanlığı Denetleme Kurulunun kuruluş kanununu çıkardık.

Devlet Denetleme kurulu, hayırlı hizmetler görecektir" diyordu. (39)

b. Kurul Hakkında Basında Yer Alan Görüşler

Kurulun, kuruluş kanununun çıkarılmasından sonra, basında da konu ile ilgili bazı görüşlere yer verilmişti. Bunlardan birkaçının yansıtılması, konumuz açısından uygun olacaktır.

"Geçen hafta çıkan önemli bir yasa çok kişinin dikkatinden kaçtı.

Yasa, Devlet Başkanlığına bağlı bir "Devlet Denetleme Kurulu"nun oluşturulmasına ilişkin.

Kurulun amacı, yasanın başlangıcında, "Yönetimin hukuka uygun düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi" olarak tanımlanmış.

Bu biçimiyle ilk bakışta , bakanlıklardaki ve öbür

(39) Bak. Tercüman, 28 Temmuz Salı, 1981, s. 1

kamu kuruluşlarındaki teftiş kurullarının üstünde, onların yaptıklarını ya da yapamadıklarını daha üst düzeyde yapmaya yönelik bir organ sayabilirsiniz yeni kurulu.

Ama meydana getirilen organ, bakanlıklardaki teftiş kurullarının üstünde bir çeşit "genel teftiş kurulu" olmaksızın öteye bir anlam taşımaktadır ve önemli olan da bu anlamıdır.

Yasanın kapsam maddesi, gerekçenin tersine, denetleme alanını kamu kuruluşlarının dışına, yani devlet daireleri ile devlete bağlı ekonomik işletmelerin ötesine, "Kamuya yararlı dernekleri, işçi ve işveren teşekküllerini, kamu kurumunu niteliğindeki meslek kuruluşlarını" kapsayan çok geniş bir alana yayılmaktadır.

Böyle bir mekanizmanın kurulması, bugünün koşulları içinde normaldir. Yeni yönetim, Devlet Başkanı eliyle bütün devlet yapısını, hatta bu yapının çevresindeki çalışma hayatıyla meslek kuruluşlarını denetim altında tutmayı kendi geliş nedeninin doğal sonucu saymaktadır.

Böyle olması da, eşyanın tabiatına uygundur" (40)

B. 1982 Anayasasında Devlet Denetleme Kurulu

Bilindiği gibi, Devlet Denetleme Kurulu kuruluşundan sonra çalışmalarına başlamış ve bilahare 1982 Anayasası ile de Anayasal bir kurul haline gelmiştir.

Bu bölümde, Kurulun Anayasal bir kurul haline gelmesi üzerinde basında ve kamuoyunda ortaya çıkan görüşler ortaya konulmuş; Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunda, Danışma Meclisinde ve Millî Güvenlik Konseyindeki de aktarılacak suretiyle konu biraz daha aydınlatılmaya çalışılmıştır.

(40) Mümtaz Soysal, "Devleti Denetlemek", Milliyet, 8 Nisan 1981, s. 2

1. Anayasa Hazırlıkları Sırasında Kamuoyunda ve
Basında Yer Alan Görüşler ile Anayasa Alt
Komisyonunun Görüşü

a. Kamuoyunda Yer Alan Görüşler

Bugüne kadar, Sened-i İttifakla başlayıp yürütmenin sınırlandırılması yönünde yapılan denemelerden, 1961 Anayasası hariç, hiç biri başarılı olmamıştır. Bu en son deneme başarılı olmakla beraber, o da ifrata kaçması nedeniyle uygulamada aksamış; yüzyılların mücadelesinin verdiği birikimle istenen değişikliğin dozu kaçırılmıştır. Böylece yürütme, yüz elli yıldan beri beklenen ve istenenin ötesinde, ortadan kalkma gibi bir noktaya getirilmiştir.

Sorunun çözümü yepyeni bir sistem tercihinde değil; fakat bugüne kadar uygulanmak istenen ama uygulanamayan sistemin ıslahındadır. Bu sistem de baştan beri özlemi çekilen parlamenter sistemdir. Yalnız parlamenter sistem öyle tesis edilmelidir ki, yürütme gücü ve onun başı olan Cumhurbaşkanı'nın yetkileri artırılmalı ve İngilizlerin çok övündükleri "Denetim ve dengeler" (checks and balances) mekanizması sağlam bir şekilde tesis edilmelidir. (41)

Bu görüşten hareketle Danışma Meclisi Anayasa Komisyonuna, hazırlanacak Anayasa ile ilgili olarak sunulan görüş ve önerilerden birkaçını sunmak istiyoruz.

"2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 2461 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu, bu kanunlarda yer alan yüksek yetkili kurulların bazı üyelerinin seçimi yetkisini Devlet Başkanı'na vermiş ve bazan da Devlet Başkanı üyelerin tamamının tayinini onama yetkisi ile techiz edilmiştir" (42) diyerek, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa öncesi konumuzla ilgili durumu özetliyordu.

(41) Yaşar Gürbüz, Anayasa Görüşler Taslak, 1982, s. 13-15

(42) Yaşar Gürbüz, a.g.e, s. 88

Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin, konumuzla ilgili görüşlerini de şöylece özetleyebiliriz.

Geçiş döneminde çıkarılan yasalarla oluşturulan kurumlara ve kurullara Anayasal nitelik kazandırılmasına ve Anayasamızın sistemine aykırı düşebilecek bu türlü kurulların ve kurumların Anayasanın gereklerine uygun biçimde düzenlenmesine özen gösterilmelidir. (43)

Nihayet, Ankara ve Siirt valilikleri, "Devlet Denetleme Kuruluna yeni Anayasada yer verilmelidir" diyerek, Kurulla Anayasada yer verilmesi yolundaki görüşleri teyit ediyordu. (44)

b. Basında Yer Alan Görüşler

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun, Anayasa taslağı üzerinde çalışmalarına başlamasından sonra, basınıımızda da yeni Anayasanın nasıl hazırlanması gerektiği hususunda çeşitli görüşler yer almıştır.

Bu görüşlerden bazılarını şöylece aktarabiliriz:

"Geçmişteki deneyimlerimiz, güçlü bir yürütme organına gereksinimimiz olduğunu kanıtlamıştır" (45)

"Yürütmenin güçlendirilmesi" zorunluluğunda yaygın bir görüş birliği vardır. Ancak, bu konuda önem taşıyan nokta, güçlendirmenin nasıl gerçekleştirileceğidir. (46)

Bugün, yeni bir anayasada, türlü diğer sebepleri de nefislerinde toplayan başlıca iki sebep bizi "Güçlü Yürütme"ye sevk etmektedir: Birincisi, 1961 Anayasasında yürütmenin uğratıldığı aşırı zaaf; diğeri de, birçok müesseselerimizin hayatiyet ve verimliliği için kaçınılmaz olan "Müessir insan unsuru" ihtiyacının dönölüp dolaşılıp neticede çok ağır yükler altında kalacağı bilinmesine rağmen, "Bir Cumhurbaşkanı-

(43) Yaşar Gürbüz, a.g.e, s. 291

(44) Yaşar Gürbüz, a.g.e, s. 85

(45) Nuri Tortop, "Anayasa Hazırlanırken", Milliyet, 9 Şubat 1982, s. 2

(46) Safa Reisoğlu, "Yeni Anayasa ve Bazı Temel İlkeler", Milliyet, 27 Şubat 1982, s. 2

nın şahsında" temin ve tatmin mecburiyetidir. (47)

Görülmektedir ki, görüşler "Yürütmenin güçlendirilmesi" noktasında birleşmektedir. Tabii ki, bu güçlü yürütmenin başı Cumhurbaşkanıdır. Öyleyse Cumhurbaşkanlığı makamına bu görevleri yanılığsız olarak yaptıracak olan layıkıyla yardımcı bir kadro gerekmektedir. Fakat bu kadronun da, bir Anayasal temeli, dayanağı olması gerekmektedir. (48)

c. Anayasa Alt Komisyonunun

Görüşü

1961 Anayasasının, kişi hak ve özgürlüklerinde görülen boşlukları doldurmak, yürütme ve yasama ilişkilerinde parlamenter rejimin bütün gereklerini uygulamak, yürütmeyi kuvvetlendirmek ve yargı denetiminin de hukukî sınırlar içerisinde yapılmasını sağlamak gayesiyle çalışmalarına başlayan Anayasa Komisyonu öncelikle alt komisyonlar oluşturmuştur.

İlgili alt komisyonun, Anayasaya girmesi yolunda Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili hazırladığı ve görüşülmek üzere Anayasa Komisyonuna sunduğu madde şöyle idi:

"Vatandaşların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini incelemekle görevli Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yapar.

Devlet Denetleme Kurulu üyeleri, yükseköğrenim görmüş ve en az yedi yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış kamu görevlileri arasından Cumhurbaşkanınca (burada bir seçenek vardır) başbakana danışılarak atanır. Kurul Başkanı üyeler arasından Cumhurbaşkanınca seçilir.

Devlet Denetleme Kurulu, dilekçeler üzerinde inceleme sonucu yapılması gereken işlem konusunda idareye uyarıda bulunur.

(47) Mukbil Özyörük, "Başkanlık Sistemi İse", Tercüman, 2 Temmuz 1981, s. 9

(48) Bak. Ahmet Çiftçi, Anayasalar ve Türkiye'nin Sorunları, İstanbul, 1982, s. 27

Devlet Denetleme Kurulu her yıl faaliyet raporu yayınlar ve bunu Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ve hükümete sunar. Bu raporda, yürürlükteki mevzuatta görülen boşluklar ve aksaklıklarla yapılması gerekli yeni düzenlemeler de belirtilir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu başvuru sahiplerine yazılı olarak da bildirilir.

Devlet Denetleme Kurulunun kuruluş, görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" (49)

Alt komisyon raporunda, 2443 sayılı Kanunla kurulmuş ve hayatiyetini sürdürmekte olan bu müessesenin, muhakkak olarak Anayasada düzenlenmesinin gerekli olmadığı; ancak özellikle çözümlenmesi gereken hususun "Bu kurula Anayasada yer vererek varlığı sürdürülecek midir, sürdürülmeyecek midir?" konusu olduğu vurgulanmıştır. (50)

Alt Komisyonun Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili olarak hazırladığı madde metninden de anlaşılacağı üzere, 2443 sayılı Kanun ile bazı farklılıklar öngörülmüştür;

(i) Öncelikle kişilerin de başvurularına açık bir organ haline getirilmekte Kurula bir ombudsman niteliği kazandırılmak istenmiş,

(ii) Aynı ilkedен hareketle Kurulun her yıl hazırlayacağı raporlarını Cumhurbaşkanının yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ve hükümete sunması ilkesi getirilmiş,

(iii) Ayrıca Kurulun incelemeleri sonucu idareye uyarıda bulunması,

(iv) Ve kendisine başvuru yapan ilgililere de, bu başvuruların sonucunu yazılı olarak iletmesi hususları 2443 sayılı Kanunla farklılık arz eden hususları teşkil etmektedir.

(49) Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, Anayasa 1982 Görüşme Tutanağı, C: 13, s. 429-430

(50) Bak. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 429-431

2. Anayasa Komisyonunda Devlet Denetleme Kurulu

a. Genel Olarak

Alt Komisyon metnini rehber alarak görüşmelere başlayan Anayasa Komisyonunun, öncelikle göz önünde bulundurması gereken hususlar şunlardı:

(1) 2443 sayılı Kanunla kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, bu hayille varlığını sürdürecekti miydi?

(11) Anayasada yer alması gerekiyor muydu?

(111) Anayasada yer alacak ve varlığını sürdürecekti; bu haliyle mi sürdürecekti, yoksa -Alt Komisyon metninde belirtildiği gibi- bir ombudsman niteliğine bürünerek mi sürdürecekti?

Böyle bir kurulun varlığını sürdürmesi yolunda çoğunluk hemfikir di; dolayısıyla görüşmeler daha ziyade diğer iki madde üzerinde cereyan etmiştir.

b. Anayasa Komisyonu Görüşmeleri

Yukarıdaki açıklamanın ışığı altında, Anayasa Komisyonu görüşmelerini, üyelerin görüşlerini ayrı ayrı belirtmek suretiyle aktarmak istiyoruz.

Komisyon metni üzerinde ilk sözü Recep Meriç almış ve görüşlerini şöylece açıklamıştır:

"Eğer denetleme Kurulu Anayasada yer alacak ise, halihazırda çalışma sistemine paralel bir görevde yer alması lazım gelir. Yoksa, bütün şikâyetleri incelemek, şikâyetleri takip etmek, kişilerin kendileri ve kamu ile ilgili şikâyetlerini inceleyip bunların sonucunu derleyip toplamak, bunların neticesinde bazı tekliflerde bulunmak Denetleme Kurulunun görevi olmamak gerekir.

Kaldı ki, devletin verimlilik, yerindelik, kârlılık tarzındaki denetimlerini muhtelif esaslara bağladık. Her bakanlığın kuruluş kanunlarında, kendi bünyelerindeki yeminli müfettişler tarafından idarî denetimi yer almaktadır. Bunların hizmetlerinin ayrıca verimlilik, yerindelik ve iktisadi-

lik yönünden de Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından denetlenmesini hükme bağladık. O zaman bu kuruluşun yapacağı ne iş kalır?

Ancak, hali hazırdaki kuruluş kanunu amacına uygun olarak, lüzum görülen zamanlarda, yönetimin başı olan Cumhurbaşkanı'nınca gerekli bilgilerin alınması ve idareye gerekli direktiflerin verilmesi maksadıyla kurulmasından başka bir hizmet getirmeyecek şekilde Anayasada yer alması daha yerinde olur" (51)

İkinci olarak söz alan İhsan Göksel de özetle "Devlet Denetleme Kurulu, böyle kişi şikayetleriyle ilgilenecek bir kurul değildir. Ancak, Cumhurbaşkanının gösterdiği veyahut kendilerinin tespit ettiği birtakım aksaklıkları ve yolsuzlukları, kanunsuzlukları denetlemek amacıyla kurulmuştur" diyerek Alt Komisyon metni üzerindeki görüşlerini ifade etmiştir.⁽⁵²⁾

Daha sonra söz alan Şener Akyol da şu hususları dile getirmiştir: "Zannediyorum burada bir ombudsmanlık teşkil edilmek isteniyor. Bu yapıdaki bir kuruluştaki, sadece 20 yıl kıdemi olan bürokratları toplananın ben nasıl bizim ülkemiz gibi halkın şikayetlerinin çeşitli ve gerçekten bazılarının sefiller olduğu bir ülkede, nasıl bir çözüm bulacağını anlayamadım. Zaten bu zevat, 20 yıl süreyle esasen o şikayetlerin konusu olduklarına göre, sonra nasıl çözerler orası açık değil.

Bir defa, Devlet Denetleme Kurulu kalsın. Eğer ombudsmanlık gibi bir kurul ihdas edilecekse, bunun bir defa şekli ve muhtevası farklı olmalıdır.

Devlet Denetleme Kurulu yerine, onun bugünkü yapısını değiştirerek, böyle bir tornaya sokup yeni bir şey çıkarmaya imkân yok" (53)

Tevfik Fikret Alpaslan da "Burada, 2443 sayılı Kanunda

(51) Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s.433

(52) Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 435

(53) Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 436

yer almış olan denetleme sistemini bir Anayasal duruma getirebilmek için bir maddenin kabulü uygun olacaktır. Bunun da gayesi, hizmetlerin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini temindir.

Devlet Başkanı, konulara en üstten bakan kişidir. Organlar arasındaki bir ilişkiyi de, bu anlamda tanzim edecektir. Ona birçok şeyler intikal edecektir.

Bu kurul, -Meclis Dilekçe Komisyonundan biliyoruz- yılda 30-40 bin kadar başvuruyu okuyup, inceleyip, doğru mudur, değil midir yerine getirme imkânını katiyyetle bulamayacaktır. Onun için bu hususa kapalı olmalıdır.

Benim teklifim, 2443 sayılı Kanunda yer almış olan hususları Anayasal bir duruma getirebilecek bir maddenin kabulüdür" demek suretiyle görüşlerini belirtmiştir. (54)

Görüşmeler sırasında beşinci konuşmacı olarak söz Kemal Dal'a verilmiştir. Kemal Dal özetle "Noksanlıkları giderecek, mevzuattaki aksaklıkları önleyecek, belli bir fikri ve düşünceyi verebilecek, getirilecek yeniliklerle bunları önerebilecek bir kuruluş yaratmak istiyorsak memnuniyetle katılıyorum; ama, bu haliyle tatmin edici görmüyorum" demiştir. (55)

Kemal Dal'dan sonra söz alan Feyyaz Gölcüklü ise görüşlerini şöyle ifade etmiştir: "Benim kanaatim Devlet Denetleme Kurulunun bugünkü vazifesini muhafaza şekliyle Anayasaya geçirilmesidir.

İkincisi, taraftarı olduğum bu ombudsmanlık görevinin görevlerine ilave olarak Devlet Denetleme Kuruluna verilip verilmeyeceğidir. Şayet bunu Meclis içinde, Meclise bağlı olarak yani milletvekilleri aracılığıyla duyurulacak şikayetleri inceleyen bir müessese haline getirmeyeceksek; bugün mevcut olan Devlet Denetleme Kuruluna ek görev olarak bu kamu denetçisi dediğimiz ombudsmanlık görevini verebiliriz.

Üçüncü olarak da, bu kararlar karşısında kurulun kom-

(54) Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 436

(55) Bak. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 437

pozisyonunu... ne şekilde düşüneceğimize karar vermemiz gerekir" (56)

Son konuşmacı olarak, Turgut Tan söz almış ve özetle; yalnızca bugünkü haliyle Anayasada yer almasının eksik bir düzenleme olduğunu ve bunu da sonuna kadar belirteceğini, bu kurul muhafaza edilecekse, maddede yer alışı şekliyle muhafazasının yararlı olduğu görüşünde olduğunu ifade etmiştir. (57)

c. Anayasa Komisyonunun Görüşü

Yapılan Görüşmeler sonunda, "Devlet Denetleme Kurulu maddesinin, 2443 sayılı Kanundaki ilkeler benimsenerek aynen Anayasaya geçirilmek suretiyle düzenlenmesi" fikri benimsenmiş ve bu yolda redaksiyon yapılan madde son şeklini alarak Danışma Meclisine sevk edilmiştir.

"B. Devlet Denetleme Kurulu

MADDE 152.- Yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak, kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar; sonuçları rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulu, dokuz üyeden oluşur; üyeler ve üyeleri içinden başkan, kanunla belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır.

(56) Bak. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 438-439

(57) Bak. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, a.g.e, s. 442

Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer üyelük işleri kanunla düzenlenir" (58)

3. Danışma Meclisinde Devlet

Denetleme Kurulu

a. Genel Olarak

Merkezî İdarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar, çeşitli nedenlerle gereğince yerine getirilemediği bir gerçektir. Siyasî etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur.

Hizmetin taşıdığı özellikler dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun, düzenli ve verimli işlemesini sağlayacak denetim mekanizması bu şekilde oluşturulmuş olmaktadır. (59) Gerekçesiyle ve yukarıda zikredilen son şekliyle Danışma Meclisine sevk edilen madde ile ilgili olarak, lehte ve aleyhte çeşitli görüşler ileri sürülmüştür.

b. Danışma Meclisi Görüşmeleri

Danışma Meclisi Genel Kurulunda, madde komisyondan geldiği şekliyle okunmasını müteakip, madde üzerinde 4 değişiklik önergesi verilmiştir. Bu önergelerden 3 tanesi maddenin tümüyle tasarıdan çıkarılması yönünde; bir tanesi de, birinci fıkranın başındaki "Yönetim" deyiminin "İdare" olarak değiştirilmesi yönünde idi.

İlk olarak, 152 nci madde olarak tasarıda yer alan, Devlet Denetleme Kurulu maddesinin, metinden çıkarılmasını isteyen Cahit Tutum'un önergesi üzerinde görüşme açıldı; Önerge sahibi, lehte ve aleyhte konuşmacılar görüşlerini

(58) Bak. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı, C: 7, s. 37-38

(59) Bak. Bak. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Danışma Meclisi S. Sayısı 166'ya 1. ek, C: 7, s. 53

belirttiler.

(1) İlk söz önerge sahibinindi.

Önerge sahibi olarak söz alan Cahit Tutum, Devlet Denetleme Kurulu Maddesinin Anayasadan çıkarılması yönündeki önergesini şöyle savundu:

"Devlet Denetleme Kuruluya ilgili maddenin muhteva-sına bakıldığında ve Devlet Denetleme Kurulu Kurulmasıyla ilgili Kanunun kendisine ve gerekçesine bakıldığında, bir ihtiyaç sonunda böyle bir kurumun ortaya çıkışı açıklanmaktadır. Yalnız, ülkemizde denetim sistemi konusu, sanıyorum ki, dünyanın hiçbir ülkesinde raslanmayacak bir garabet arz etmektedir. Katlı, adeta birbirinin üstünde, piramit gibi denetim organları vardır. Türkiye'de icraat yoktur, denetim vardır. Denetim, olmayan icraatı denetlemek için kurulur.

Şimdi, yürütme organı olarak tasavvur ettiğimiz bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin üzerinde bir denetim organı yaratılmaktadır. Bu, Devlet Denetleme Kuruludur ve ayrıca Devlet Denetleme Kurulu, yalnız bakanlık ve kamu tüzelkişileri ve resmî kuruluşları değil, bunların dışında özel hukuk rejimine tabi olan kuruluşları da denetleyecektir. Ne olacaktır sonunda? Bir kez, bunlarımceleme yapacaklar, araştırma yapacaklardır ve denetim yapacaklardır.

Devlet Denetleme Kurulu, aslında bugünkü haliyle bir kamu ve özel hukukun birbirine karışmasını temsil eden sui-jenerist bir teşekkül halindedir. Eğer gerekliyse, bir kanunla bugünkü gibi kuruluş ve varlığı bir süre devam eder, bakılır; (İdarenin yeniden düzenlenmesi çabalarının yoğunluk kazandığı bir anda, böyle bir organı, anayasal bir müessese haline getirip bütün bu yeniden düzenleme çalışmalarını alt üst etmeye hakkımız olmasa gerek) denenir, eğer varlığını sürdürebilecek güce kavuşursa, varlığını sürdürür.

Dolayısıyla Devlet Denetleme Kurulunun bu şekilde Anayasada yer almasının doğru olmadığını düşünüyorum. Eğer mümkünse, onun yerine, belki Batı Avrupa'da ve İskandinav ülkelerinde raslanan ombudsman, "Kamu denetçisi" adıyla bir orga-

nın ihdasında belki yarar olabilir. Bu, Anayasal bir mües-
sese olmak gerekir. Bunun dışında, bugünkü haliyle bu şek-
liyle Anayasada yer almasının doğru olmadığını düşünüyö-
rum" (60)

(11) Önergenin aleyhinde M.Fevzi Uyguner ve Şükrü
Başbuğ söz istemişler; söz alan M. Fevzi Uyguner şu husus-
ları dile getirmiştir:

"Anayasamız bize alışılmışın üstünde, yeni bir sis-
tem getirmektedir; güçlendirilmiş idare veya güçlendirilmiş
yönetim. Anayasanın birçok maddeleri bu espri içerisinde
hazırlanmıştır ve bir zincirin halkaları gibi birbirine kenet-
lenmiştir.

Cumhurbaşkanına yeni birtakım görevler veriyor Ana-
yasamız, bu görevler arasında, devlet organlarının düzenli
ve uyumlu çalışmasını gözetmek görevi var.

Cumhurbaşkanının bu gözetim hakkını ne yolda, hangi
usuller içerisinde, yahut da hangi araçlarla kullanabilece-
ği bu madde ile düzenlenmektedir ve bu maddenin tedvin edil-
mesinin sebebi budur.

12 Eylül öncesinde, daha önceki tarihlerde hatta,
birtakım olaylara raslarız. Basın, bazı yolsuzluk yahut su-
istimal iddiaları ortaya atar. Ortalık birbirine girer. Bir
tarafıta fısıltı gazetesi çalışır; kulaklara birtakım suisti-
mal iddiaları üflenir. Bunun, çeşitli çevrelerin etkisi al-
tında üflendiği hepimizce bilinmektedir. Bazan ideolojik çev-
reler kendi amaçlarını hakim kılmak, devleti yıkmak amacıy-
la; bazan da kasıtlı kimseler böyle söylentileri çıkarır.

Cumhurbaşkanı bir şeyler öğrenmek ihtiyacındadır;
acaba doğru mu, böyle bir suistimal var mı, böyle bir olay
var mı?... Varsa, hadisenin üstüne gidecek; yani bütün gücü-
nü ortaya koyacak. Fakat böyle bir imkândan mahrum. Gerçi
devlet teşkilatı içerisinde bakanlıkların teftiş kurulları
var; İktisadî Devlet Teşekküllerinin de teftiş kurulları var;

(60) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, C:9
s. 644-645

ancak, bu kurulların hepsi siyasi kuruluş olan bakanların, bakanlıklarının emrinde, elinde... O zaman, o bakanlığın denetleme kurulu bunu hiçbir zaman objektif şekilde, o bakan başta olduğu sürece objektif ölçülere göre tetkik edip, tahkik edip objektif bir rapor sunamaz ve objektif rapor Çankaya'ya ulaşmaz. Ulaşmadığı için de, Cumhurbaşkanı aydınlanamaz.

Cumhurbaşkanı, buradaki gücünü kullanacaktır. Devlet Denetleme Kurulunu, başı sıkıştığı zaman harekete geçirecektir; git bak diyecektir. Bir veya birkaç elemanını göndercektir... Burada hem kendi tatmin olacaktır, suistimal varsa açığa çıkaracaktır, hem de gerektiğinde kamuoyunu tatmin etmek yoluna gidecektir ve dolayısıyla Devletin varlığını ispat edecektir.

Zaten, maddelerin bu şekilde düzenlenmesinin amacı da budur; devletin güçlü olması, devletin varlığını ortaya koyması, devletin varlığının ve güçlü olmasının ispatı için bu hükümler getirilmiştir. Bu da zincirin halkalarından birisini teşkil etmektedir. Önergenin, bu sebeple aleyhindeyim.⁽⁶¹⁾

(111) Önergenin lehinde Turgut Yeğenağa ve Akif Erginay söz istemişler; söz alan Turgut Yeğenağa da görüşlerini aşağıdaki şekilde ifade etmiştir.

"Cumhurbaşkanı, her zaman Türkiye'deki denetim imkânlarını istediği şekilde seferber edebilir ve neticesini alır.

Şimdi, .. bürokrat grubu Denetleme Kurulunu tahrik edecektir; ispiyonluk başlayacaktır, bir nevi jurnal müessesesi olacaktır bunlar. Yalnız Cumhurbaşkanının muttali olduğu bir konuyu kovuşturacak değil, bir nevi jurnal müessesesi olacaktır ve her zaman hükümetle Cumhurbaşkanlığı müessesesi arasında bir sürtüşme kaynağı olacaktır. Bugün için fevkalade durum var, bugün için böyle bir kurula ihtiyaç var; fakat yarınki kurulacak siyasi partilere müstenit parlamenter rejimin neticesinde, böyle bir kurumun faydadan ziyade

(61) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, C: 9 s. 645-646

zarar getireceğine kaniim" (62)

(iv) Konuşmacılardan sonra söz alan Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı ise, bu hususta Komisyonun görüşlerini dile getirmiştir.

"Memleketimizde bu tür bir mekanizma varken, bir denetim anlayışı varken, diğer taraftan da, memleketimizde akıl almaz skandallar, düzensizlikler ve hukuku yahutta hakları kötüye kullanmalar vardı. Aslında belki bu müesseselerin her biri ihtiyacı karşılamak için kurulmuştur. 'Bu nereye kadar gider, nasıl durdurulur?' sorusu elbetteki kurulacak denetim müesseselerinin yanı başında, kültürün gelişmesi, devlet anlayışının, devlet fikrinin kuvvetlenmesi ile mümkündür.

Yalnız burada, 'Ombudsman' müessesesinin benimsenmesine katılmıyoruz; ombudsman parlamentoyu temsil eden bir müessesedir, bir kişidir; ihtilafları çözer. Halbuki, bizim burada düzenlenen Devlet Denetleme Kurulumuz, idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve gelişmesinin sağlanması amacıyla; yani aslında burada, bizdeki Denetim Kurulu, Devlet Başkanına, Sayın Uyguner'in de çok güzel belirttikleri gibi, 113 üncü maddede belirtilen, sayılan yetkilerini gereği gibi yerine getirmesini sağlamak amacıyla kurulan yardımcı bir kuvvettir.

Bundan o kadar fazla gıcunmamak lazımdır, bu sistemi o kadar kötüye yormamak lazımdır. İnşallah bir gün memleketimizde her şey düzelir, bu tür denetimlere ihtiyaç olmaz.

Diğer taraftan da, 152 nci maddenin amacının sadece bu olmadığı ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarında vs. hepsini birden saymıyorum, denetleme yapar ve bunların daha iyi yürütülmesi, işlerin geliştirilmesini sağlamak amacına yönelik olduğunu, Devlet Başkanlığını aydınlatıcı nitelikte olduğunu da belirtmek gerekir. Yani, bu denetleme kurulunu, bir bakanlığın herhangi bir denetleme kurulu gibi mütalaa etmek ve değerlendirmek yanlıştır.

(62) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, C: 9 s. 646

Devleti yönetmekle, diyelim 113 üncü maddeye göre devlet faaliyetlerinin Anayasaya uygunluğunu gözetmekle yükümlü Devlet Başkanına bu yetkinin verilmesi, bugünkü ortamda fazla değildir ve eğer bu yetki bir Anayasal hüküm olmaktan çıkartılırsa, belki ileride yeniden kötü durumlara, eski hallere dönmek ihtimali vardır.

Bundan dolayıdır ki aziz arkadaşlarım, Meclisimiz kurulmadan önce faaliyete geçirilen bu organın da, Devlet Denetleme Kurulunun da, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir müessese olarak konmasında, düzenlenmesinde fayda görülmüştür" (63)

c. Maddenin Son Şekli

Anayasa Komisyonu Başkanının soruları cevaplandırmasından sonra oylanan, 152 nci maddenin tasarıdan çıkartılması yolundaki önergeler reddedilmiştir.

Bölümün başlığının "İdare", alt başlık da "İdarenin Esasları, İdarenin Bütünlüğü" olması; ayrıca 150 nci maddenin ilk satırında da "İdare" kelimesine yer verilmiş olması (64) gerekçesiyle maddenin birinci fıkrasının başındaki "Yönetim" deyiminin "İdare" olarak değiştirilmesi yolundaki önergeye Komisyon katılmış ve oylanan önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

Önerge istikametinde oylanarak kabul edilen madde, son şeklini almıştır.

Anayasa tasarısının ikinci tur görüşmeleri sırasında, Tasarıda yapılan düzenlemeler sonucu, 117 nci madde olarak Genel Kurula sevk edilen madde üzerinde tekrar verilen metinden çıkartılması yolundaki önerge tasvip görmemiş ve madde kabul edilen şekliyle Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonuna gönderilmiştir.

"İ. Devlet Denetleme Kurulu

Madde 112.- İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağ-

(63) Bak. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, C: 9, s. 648-649

(64) Bak. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, C: 9, s. 652-653

lanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanını isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklere, vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar; sonuçları rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulu, dokuz üyeden oluşur; üyeler ve üyeleri içinden başkan, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" (65)

4. Millî Güvenlik Konseyi Görüşmeleri ve Anayasa Maddesi Olarak Devlet Denetleme Kurulu

a. Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda Devlet Denetleme Kurulu

Merkezî İdarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar, çeşitli nedenlerle, gereğince yerine getirilemediği bir gerçektir. Siyasî etkilerin dışında kalabilecek, tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur.

Hizmetin taşıdığı özellikler dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun, düzenli ve verimli işlemini sağlayacak denetim mekanizması bu şekilde oluşturulmuş

(65) Millî Güvenlik Konseyi Gerekçeler, Millî Güvenlik Konseyi S. Sayısı 450, C: 4, s. 148

olmaktadır. (66) Gerekçesiyle Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonuna sevk edilen madde üzerinde yapılan görüşmeler sonunda; maddenin üçüncü fıkrasında yer alan "Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur" şeklindeki hüküm, bu hususun düzenlenmesinin kanun koyucuya bırakılması amacıyla metinden çıkarılması benimsenmiş ve tasarıda yapılan redaksiyonlar sonucu madde numarası 108 olarak değiştirilmiştir.

b. 1982 Anayasasında

Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu; Millî Güvenlik Konseyinde aynen benimsenerek ve az önce zikredilen Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun gerekçesiyle birlikte, 2709 Kanun numarasıyla 7.11.1982 tarihinde kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yerini almıştır. (67)

(66) Bak. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Danışma Meclisi S. Sayısı 166'ya 1. Ek, C: 7, s. 53

(67) Bak. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, 1982, s. 168-169

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
DEVLET DENETLEME KURULUNUN
TEŞKİLAT GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ

2443 sayılı Kanunun 10 uncu maddesine dayanarak, Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat, Görev ve çalışma düzenini belirlemek ve Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun uygulanmasını sağlamak amacıyla bir yönetmelik hazırlanmış ve 5 Kasım 1981 tarih ve 17505 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

Bölümün ilk iki kısmında, "Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik" te belirlenen hususlar, biraz daha ayrıntılı olarak açıklanmış; son kısımda ise, Kurulun Türk Denetim Sistemindeki yeri, önemi ve faaliyetleri belirlenmiştir.

A. Devlet Denetleme Kurulunun
Teşkilat ve Görevleri

1. Teşkilat

a. İdarî Teşkilat İçindeki Yeri

Bilindiği gibi, 1982 Anayasasının, 104 üncü maddesinin ilk fıkrası, "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" (68) demektedir.

Anayasa doğrultusunda Cumhurbaşkanına görevlerinde yardımcı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan önemli iki Anayasal kurum da "Cumhurbaşkanlığı Konseyi" ve "Devlet Denetleme Kurulu"dur.

1982 Anayasası sonrasında hazırlanan, Türkiye'nin idari yapısı, idari teşkilatı ile ilgili eserlerde, Devlet Denet-

(68) Bak. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, 1982, s. 162

leme Kurulu, genel yönetimin merkez örgütü içinde, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir danışma ve denetim birimi olarak gösterilmektedir. (69)

1986 Devlet Teşkilat Rehberinde de, Devlet Denetleme Kurulunun yeri, Cumhurbaşkanlığına bağlı Anayasal bir kuruluş olarak belirlenmiştir. (70)

b. Devlet Denetleme Kurulu

Teşkilatı

Adı geçen yönetmeliğin "Başlangıç" ve "Genel Hükümler" den sonraki Üçüncü Bölümünde Kurulun Teşkilatı belirtilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulunun teşkilatı, "Kurul" ve "Sekreterlik" ten oluşur.

Kurul; yapılan inceleme ve araştırmanın gerektirdiği hallerde, konunun niteliğine göre sözleşmeli ve gecici uzmanlar çalıştırabilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, kurul tarafından gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin isteği üzerine Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler. (71)

c. Kurul Başkan ve Üyelerinin

Sorumluluğu

Yönetmeliğin 8 inci maddesinde, Kurul Başkan ve üyelerinin sorumluluğu belirlenmiştir. Maddeye göre, Kurul Başkan ve üyeleri, kurulun faaliyetlerinden ve çalışmalarından dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. (72)

(69) Bak. Şükran Çakır, Türkiye'nin İdarî Yapısı, TBMM Personel Eğitim ve Yönetim Müdürlüğü Aday Memurlar Temel Eğitim Programı Ders Notu, Ankara, 1985, s. 11-12

(70) Bak. T.C. Devlet Teşkilat Rehberi, TODAİE, Ankara, Mayıs 1986, s. 156-157

(71) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(72) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

d. Sekreterlik

Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre;

Kurulun idarî hizmetleri sekreterlikçe yürütülür.

Sekreterliği oluşturacak hizmet birimlerinin neler olacağı, çalışacak personel sayısı ve bunların görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma düzeni, Genel Sekreterliğin de görüşü alınarak Kurul Başkanlığınca düzenlenecek yönergede belirlenir.

Kurul sekreteri ve sekreterlik personeli Genel Sekreter tarafından atanır. (73)

e. Sözleşmeli Personel

Kurulca gerekli görülecek hallerde ve sürelerde, uzmanlık alanlarında sözleşmeli olarak çalıştırılacak uzman personel; Kurul Başkanının önerisi üzerine, Genel Sekreter tarafından atanır.

Sözleşmeli personelin nitelikleri ve çalışma koşulları standart sözleşmelerde gösterilir. Standart sözleşmelere ilişkin esaslar, Kurulun önerisi üzerine Genel Sekreterlikçe belirlenir. (74)

2. Görev

Adı geçen yönetmeliğin Dördüncü Bölümünde, Kurul Başkanının, kurul üyelerinin ve sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanların görevleri ayrıntılı olarak sayılmaktadır.

a. Kurulun Görevleri

Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 11 inci maddesine göre, Kurul aşağıdaki görevleri yerine getirir.

(73) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(74) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(1) Cumhurbaşkanının inceleme, araştırma ve denetleme isteklerinin içerik ve kapsamını belirleyerek işi yürütecek üye ya da üyeleri görevlendirmek, gerekirse inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurmak,

(11) Cumhurbaşkanının isteklerinin yoğunluğu gerekli kılıyorsa, inceleme, araştırma ve denetlemeler için yıllık veya belli süreli program hazırlamak,

(111) İnceleme, araştırma ve denetleme raporlarını görüşüp karara bağlamak ve Cumhurbaşkanına arz etmek,

(1v) Devlet Denetleme Kurulu yıllık raporu ile Kurul çalışmalarından yayınlanacak olanları kararlaştırarak, Cumhurbaşkanının onayına sunmak,

(v) Sözleşmeli uzmanların niteliklerini, uzmanlık alanlarını ve görevlendirme sürelerini kararlaştırmak,

(v1) Sözleşmeli uzmanlara verilecek ücret ve yolluklarla, Kurul emrinde görevlendirilecek geçici personele yapılacak ek ödemeler ilişkin esasları önermek. (75)

b. Kurul Başkanının Görevleri

Yönetmeliğin 12 nci maddesine göre, Kurul Başkanı şu görevleri yerine getirir:

(1) Kurulu temsil ve Kurula başkanlık etmek,

(11) Kurulun toplantı gündemini hazırlamak ve üyelere yazılı olarak duyurmak,

(111) Resmî yazışma ve heberleşmeyi yürütmek,

(1v) Rapor formu ile Kurul karar metinlerine ilişkin formları hazırlamak ve geliştirmek,

(v) Sekreterlik personeli ile sözleşmeli uzman personelin atanmasını Genel Sekreterliğe önermek,

(v1) Sekreterliğin görevlerini ve çalışma düzenini gösterir yönergeyi hazırlamak, uygulamasını gözetmek ve denetlemek,

(75) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(vii) Kurulun bir yıllık çalışmalarını gösteren "Devlet Denetleme Kurulu Yıllık Raporu" nu ve Kurulca kararlaştırılacak diğer çalışma sonuçlarını yayınlamak,

(viii) Kurul Raporlarını Cumhurbaşkanının onayına sunmak,

(ix) Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak,

(x) Kurul Başkanlığı ile ilgili diğer işleri yapmak.⁽⁷⁶⁾

c. Kurul üyelerinin görevleri

Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin görevleri de, adı geçen yönetmeliğin 13 üncü maddesinde sayılmıştır.

(i) Kurulun toplantı, görüşme ve kararlarına katılmak,

(ii) Kurulca verilen görevleri yapmak,

(iii) Görevlendirildiği inceleme, araştırma ve denetlemelerde beraberinde bulunan ya da hizmetlerinden yararlandığı personelin yapacağı işleri belirlemek, bunlar arasında koordinasyon sağlamak ve kontrol etmek,

(iv) Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak konusunda Kurul Başkanına yardımcı olmak. ⁽⁷⁷⁾

d. Sözleşmeli Uzman Personel ile Geçici

Olarak Görevlendirilecek Müfettiş Araştırmacı ve Uzmanların Görevleri

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 3 üncü maddesine dayanılarak oluşturulabilecek olan sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanların görevleri de, Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde;

(76) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(77) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

Kendilerine verilecek inceleme, araştırma ve denetleme konusunda gerekli bilgi ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamak,

İstendiğinde, inceledikleri konulara ilişkin raporların Kurulda yapılacak görüşmelerinde görüşlerini bildirmek,

İstendiğinde uzmanlık alanlarına giren inceleme, araştırma ve denetlemelerin raportörlüğünü yapmak olarak belirlenmiştir. (78)

e. Sekreterliğin Görevi

Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmeliğin 15 inci maddesine göre; Kurul Sekreterliği, Kurul Başkanlığının yazı, kayıt, dosya, arşiv ve diğer idarî işlerini yürütmekle görevlidir. (79)

B. Kurulun Çalışma Düzeni Raporlar ve Yönetmelikte Düzenlenen Diğer Hususlar

1. Çalışma Düzeni

İlgili Yönetmeliğin Beşinci Bölümünde de, Kurulun Çalışma Düzeni belirlenmiştir.

a. Kurul Toplantıları

Kurul, Kurul Başkanının çağrısı üzerine, veya Kurulun kararlaştırdığı günlerde üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde, Başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. (80)

b. İnceleme Araştırma ve Denetleme

Kurulun inceleme, araştırma ve denetleme esaslarını belirleyen 17 nci maddeye göre;

(78) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(79) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(80) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

Kurulun verdiği karara göre, inceleme, araştırma ve denetleme çalışmaları bir veya birden çok üye eliyle ya da kurulacak komisyonlarca yürütülür.

Birden çok üye ile yürütölen çalışmalarda komisyon başkanı Kurulca belirlenir. (81)

c. Bilgi ve Belge İsteme

Kurul Başkanı, komisyon başkanları ve kurul üyeleri çalışmaları sırasında gerekli gördükleri bilgileri, işlem ve belgelerin örneklerini, bu belgelerde herhangi bir yolsuzluğu belirtici kanıtlar varsa asıllarını ilgili kuruluş ve kişilerden istemeye yetkili olup bu kuruluş ve kişiler de vermekle yükümlüdürler.

Asılları alınan belgelerin onanıp mühürlenmiş bir örneği, dosyada saklanmak üzere ilgili kuruluş ve kişilere verilir.

Kurulca; inceleme, araştırma ve denetlemenin konusuna göre aksine karar alınmayan hallerde, bilgi ve belge isteme yetkisi sözleşmeli uzman ile müfettiş, araştırmacı ve uzmanlarca da kullanılabilir. (82)

2. Düzenlenecek Raporlar ve

Kurul Kararları

a. Düzenlenecek Rapor

Yönetmeliğın 19 uncu maddesinde, Kurulun düzenleyeceği raporla ilgili olarak da,şu hususlara yer verilmiştir:

(1) İnceleme, araştırma ve denetlemelerin sonunda, sorumlu üye veya komisyonca iki nüsha halinde rapor düzenlenir.

(11) Çalışmalarda raportörlük görevini yapacak kişi,

(81) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(82) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

inceleme, araştırma ve denetlemeden sorumlu üye veya komisyon başkanınca belirlenir.

(iii) Raporda açıklanan konuların bilgi ve belgelere dayandırılması gereklidir. Belgeler bir dizi pusulasına bağlanarak rapora eklenir. Hazırlanan rapor, Kurul Başkanı'na sunulur.

(iv) Rapor Kurul Başkanlığınca Kurul üyeleri ve görüşlerine başvurulacak kişiler dikkate alınarak yeter sayıda çoğaltılır. (83)

b. Raporun Kurulda Görüşülmesi ve Karara Bağlanması

Rapor, üyelere inceleme yapabilmelerine imkân verecek şekilde önceden dağıtılır. Kurul görüşmeleri rapor üzerinde yapılır. Görüşmeler sonunda gerekli ilave ve çıkartmalar, düzeltmeler yapılarak rapor Genel Kurul Raporu haline getirilir. Bu şekilde son biçimi verilerek oylanan ve kabul edilen rapor iki nüsha halinde bastırılıp bir nüshası Kurul Başkanı tarafından, Kurul Kararı ile birlikte, Cumhurbaşkanının onayına sunulur.

Cumhurbaşkanınca büyük bir titizlikle incelenen ve gerekli düzeltmeler yapılarak onaylanan rapor; görüşler ve istekler de eklenerek kurula geri verilir.

Cumhurbaşkanınca onaylanan rapor ve Kurul Kararı Kurul Başkanlığınca gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderilir.

Rapordaki öneriler, emir ve direktifler doğrultusunda, gereğinin yapılıp yapılmadığı konusunda, Başbakanlıkta kurulun bir heyetçe, uygulamanın safhalarını belirtmek amacıyla her üç ayda bir kurula bilgi verilir.

c. Kurul Kararları

Yönetmeliğin 21 inci maddesinde, Kurul

(83) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

Kararlarının nitelikleri belirtilmektedir.

Kurul kararları gerekçeli olarak yazılır ve toplantıya katılan Başkan ve üyelerce imzalanır.

Toplantılarda karşı oy kullananlar, görüşlerini kararın altına yazarak imzalayacakları karşı oy yazısında açıklarlar. (84)

3. Yönetmelikte Düzenlenen

Diğer Hususlar

Yönetmeliğin Altıncı Bölümü "Çeşitli Hükümler" başlığını taşımaktadır.

Bu bölümde; Kurul Başkanına Vekâlet (Madde 23), Müfettiş, araştırmacı ve uzman istenmesi (Madde 24), Kurulun Kullanacağı Defterler, Basılı Kâğıtlar (Madde 25) düzenlenmiştir.

26 ve 27 nci maddeler "Yürürlük" ve "Yürütme" maddeleridir. (85)

C. Devlet Denetleme Kurulunun Türk Denetim Sistemindeki Yeri Önemi ve Faaliyetleri

1. Kurulun Türk Denetim Sistemindeki Önemi ve Yeri

a. Genel Olarak

Bilindiği gibi, Devlet Denetleme Kurulu, Devletin en yüce makamı olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapan en üst düzeydeki denetim organıdır. Bu sebeple Türk Denetim Sistemi içindeki yeri ve önemi büyüktür.

Kurul, diğer denetleme kurullarından tamamen ayrı olarak kurulmuş ve yalnız Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Türk Denetim Sisteminde meydana gelen bir boşluğu doldurmak, kamu yönetiminin daha düzenli ve verimli çalışmasını ve gelişmesini sağlayıcı öneriler ve ilkeler sunmak; devletin en

(84) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

(85) Bak. Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 5.11.1981, 17505

yüksek makamının bütün bilgileri haiz ve devletin bütün faaliyetlerinden sorumlu olması esassndan hareket edilerek kurulmuştur.

Faaliyetlerini politikanın dışında, kesinlikle politikadan uzak olarak sürdürmektedir.

Kurul, en az yirmi yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz emiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyelerden biri Cumhurbaşkanınca iki yıllık bir süre için Kurul Başkanı olarak atanmaktadır. İki yılda bir kurul üyelerinin üçte birinin seçimi yenilenmekte, süresi biten başkan ve üyelerin yeniden seçilebilmelerine Kanun imkân tanımaktadır.

Kurul, Cumhurbaşkanının emir ve direktifleriyle harekete geçen bir mekanizma olarak görev yapmaktadır. Kurulun, kamu kurum ve kuruluşlarından uzman isteyerek geçici olarak çalıştırma yetkisi vardır. Ayrıca ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlü tutulmuşlardır.

Kurul, kuruluş kanununun kendisine verdiği "Yönetimin geliştirilmesinin sağlanması" na yardımcı olma görevini de, "Yıllık Rapor" lar aracılığı ile yerine getirmeye çalışmaktadır.

b. Yıllık Raporda

Devlet Denetleme Kurulunun çalışmalarına başlamasından sonra hazırlanan ilk yıllık rapor olan 1983 yılı Raporunda, konumuzla ilgili şu hususlar vurgulanmıştır:

Kurulumuzca kurum ve kuruluşların çalışmalarının hukuka uygunluk, düzenlilik ve verimlilik açısından incelenmesi ve denetlenmesi sırasında yönetimin gelişmesi üzerinde de durmuş olmakla birlikte "Yıllık Rapor" da yönetimi geliştirme fonksiyonuna özellikle ve genel düzeyde ağırlık verilmesi ilkesi benimsenmiştir. Nitekim bu durum dikkate alınarak, yıllık raporun bir yıl içinde yapılan inceleme ve denetlemeler sonunda hazırlanan münferit raporların bir özeti olmasını öte-

sinde, bunların bir sentezi olarak, yönetimin ortak sorunlarını dile getiren ve bunlara çözüm arayan bir çalışma niteliğinde olması yoluna gidilmek istenmiştir.

Ayrıca yıllık raporun hazırlanmasında, esas itibarıyla incelenen ve denetlenen kuruluşlardaki gözlem ve saptamalara, bunların 2443 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yazılı, hukuka uygunluk, düzenli ve verimli çalışma kriterlerine uygunluk durumuna dayanılmış olmakla birlikte, özellikle genel değerlendirme ve önerilerin oluşturulmasında Türkiye'de 1960'lardan bu yana yönetimi yeniden düzenleme konusunda yapılan çalışmalarla ilgili dokümanlar ile günümüzde evrensel olarak kabul edilmiş modern yönetim ilkeleri de dikkate alınmaya çalışılmıştır. Böyle bir yöntemle başvurulmasının nedeni kısaca şudur: Üzerinde inceleme ve denetleme yapılan kuruluşların, ihbar ve şikâyetler dışında, genel değerlendirilmeleri sonucu ortaya çıkan ortak nitelikteki sorunlarının, sadece bu kuruluşlara özgü olmadığı, bunların aynı zamanda idaremizin tümünün sorunları olduğu, başta ülkemizde şimdiye kadar yapılmış en ciddi araştırma olarak nitelenen MEHTAP Raporu olmak üzere, diğer araştırma ve dokümanların incelenmesinden anlaşılmaktadır. (86)

2. Devlet Denetleme Kurulunun

Faaliyetleri

a. Genel Olarak

Araştırmanın ikinci Bölümünde de açıklandığı üzere, 2443 sayılı Kanunun 1 inci maddesi, Kurulun kuruluş amacını; yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak olarak belirlemiştir.

Kurul, faaliyetlerini bu amaç doğrultusunda yerine getirmeye özel bir gayret göstermektedir. Denetlemenin bir

(86) Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 9-10

cezalandırma değil, bir yol gösterme olduğu fikrinden hareketle ve Devlet Başkanının en büyük gözetici ve yol gösterici olarak görülmesinin bir neticesi olarak denetimler sürdürülmektedir.

Denetleme yapılan kurum veya kuruluşun tamamıyla hatasız olduğu görüşü ve iyi niyetiyle denetlemelere başlanmakta ve denetlemelerde amaç kamu hizmetinin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve yol gösterme olmaktadır.

b. 31.12.1985 Tarihine Kadar Yapmış Olduğu
İnceleme ve Denetleme Faaliyetleri

(1) Eylül 1981 - Aralık 1983 Dönemi; Kurul bu dönemde, 30 inceleme ve denetleme raporu düzenlemiştir.

Yapılan inceleme ve denetlemeler sonucu, Türk Kamu Yönetiminin problemleri; "Kuruluş ve işleyişle ilgili olanlar", "Genel Nitelikteki Sorunlar" ve "Denetimle İlgili Olanlar" olarak üç ana başlık halinde ayrıntılı olarak sıralanmış ve sorunların çözümünde yardımcı olacakları düşünülen görüşler, maddeler halinde belirtilmiştir. (87)

Bu dönemde incelenen - denetlenen kuruluşların kronolojik listesi aşağıdadır.

Eylül 1981 - Aralık 1983 Döneminde İncelenen-
Denetlenen Kurum ve Kuruluşlarla İlgili Rapor-
ların Kronolojik Listesi (88)

Sıra No	Raporun Adı	Rapor No
1	Gerede Çelik Konstrüksiyon ve Teç-	1981/1

(87) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 54-57

(88) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983, s. 11-13

	hizat Fabrikaları Sanayi ve Tica- ret Anonim Şirketi (GERKONSAN) İnceleme ve Denetleme Raporu	
2	Sümerbank'ın Samsun ve Adana'daki İnşaatları ile İlgili İnc.Raporu	1981/2
3	Takım Tezgâhları San. ve Tic.A.Ş. (TAKSAN) İnceleme ve Denet.Raporu	1981/3
4	Türk Motor Sanayi ve Tic. A.Ş. (TUMOSAN) İnc. ve Denet. Raporu	1981/4
5	Türk Hava Yolları A.O. (THY) Acil Sorunları ve Çözüm Önerileriyle İlgili Ön Rapor	1982/1
6	Beyrut Büyükelçiliği ile İlgili İnceleme Raporu	1982/2
7	Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş. (ERDEMİR) İnceleme ve Denet- leme Raporu	1982/3
8	Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş. (TEMSAN) İnc. ve Denet. Raporu	1982/4
9	Aksaray Motor Sanayi ve Tic. A.Ş. (AKMOSAN) İnc. ve Denet. Raporu	1982/5
10	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında Yapılan İnc. ve Araştırma Raporu	1982/6
11	Türk Dil Kurumu İnceleme ve Denetleme Raporu	1982/7
12	Türk Hava Yolları A.O. (THY) İnceleme ve Denetleme Raporu	1982/8

13	ETİBANK Genel Müdürlüğünün Bazı İhalelerinde Yapılan Yolsuzluklar Hakkında Rapor	1982/9
14	Türk Tarih Kurumu İnceleme ve Denetleme Raporu	1982/10
15	TESTAŞ İnceleme ve Denet.Raporu	1982/11
16	İmar ve İskân Bk.lığınca Yürütülen "Konya IV No.lu Gecekondü Önleme Blg. Kanalizasyon ve Yağmur Suyu Şebekesi İns. Hk." İnceleme Raporu	1982/12
17	100 üncü Yıl Kutlama Koordinasyon Kurulu Çalışmaları İnceleme Raporu	1982/13
18	Denizcilik Bankası Deniz Nakliyatı T.A.Ş.'de yapılan İnceleme Raporu	1982/14
19	Vakıflar Genel Müdürlüğüne Bağlı İstanbul'daki Vakıf Gureba Hastanesi için İthal Edilen Tıbbi Aletlerle İlgili İddiaları İnc.Raporu	1982/15
20	Trabzon Çimento Fabrikasında Yolsuzluk Yapıldığı İddiası ile İlgili İnceleme Raporu	1982/16
21	HEMA Şirketleri ve Diğer Konularda İleri Sürülen İddialara İlişkin İnceleme Raporu	1982/17
22	Sadi Bülent Çınar'ın Cenazesi ile İlgili İnceleme Raporu	1983/1

23	Banker ve Banka Olaylarını İnceleme Raporu	1983/2
24	Baraj İhaleleri ile İlgili İddi- alara İlişkin İnceleme Raporu	1983/3
25	Anadolu Bankası A.Ş.'nin İnceleme ve Denetlenmesine İlişkin Rapor	1983/4
26	İmar ve İskân Bakanlığında Yapılan İnceleme ve Denetleme Raporu	1983/5
27	Kömür Satış ve Tevzi Müessesesi Eski Müdürü ile İlgili İddialara İlişkin İnceleme Raporu	1983/6
28	Türkiye Kızılay Derneği İnceleme ve Denetleme Raporu	1983/7
29	Türkiye Emlâk Kredi Bankasının İstanbul-Ataköy'deki İnşaatları- na İlişkin İddiaları İnc. Raporu	1983/8
30	Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu Hesaplarından Yapılan Usulsüz Ödemelere İlişkin İnc. Raporu	1983/9

(11) 1.1.1984-31.12.1984 Dönemi Faaliyetleri

Kurul, bu dönemde 6 inceleme ve denetleme raporu düzenlemiştir. İnceleme ve denetlemelerden dolayı 1983 yılında en fazla zarar eden müesseselerde zarar nedenlerinin tespit edilmesi (SEKA Müesseseleri) için yapılmıştır. Diğer ikisi ise, ihbar ve şikâyet gerekçesiyle yapılmıştır.

Bu dönemde de, incelenen - denetlenen kuruluşların değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan ortak nitelikteki so-

runlar ve çözüm önerileri 1984 yılı raporunda dile getirilmiştir. (89)

Bu dönemde incelenen - denetlenen kurum ve kuruluşlarla ilgili raporların kronolojik listesi aşağıdadır.

1.1.1984 - 31.12.1984 Döneminde İnceleme-Denetlemeleri Tamamlanarak Rapora Bağlanmış Kuruluşların Kronolojik Listesi (90)

Sıra No	Kuruluşun Adı	Rapor No
1	İller Bankası Genel Müdürlüğü	1984/1
2	PETKİM-Aliağa Petrokimya Müessesesi	1984/2
3	SEKA-Aksu Müessesesi	1984/3
4	SEKA-Balıkesir Müessesesi	1984/4
5	SEKA-Afyon Müessesesi	1984/5
6	SEKA-İzmit Müessesesi	1984/6

(111) 1.1.1985 - 31.12.1985 Dönemi Faaliyetleri

Kurul, bu dönemde 11 inceleme ve denetleme raporu düzenlemiştir.

Devlet Denetleme Kurulu 1985 Yıllık Raporunda, bu dönemde incelenen - denetlenen kuruluşların değerlendirilmesi sonucu saptanan ortak nitelikteki sorunlar ve çözüm önerile-

(89) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1984, 8-23

(90) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1984, s. 5-8

rine ayrıntılı olarak yer verilmiştir. (91)

Bu dönemde incelenen, denetlenen kurum ve kuruluşlarla ilgili raporların kronolojik listesi aşağıdadır.

1.1.1985 - 31.12.1985 Döneminde İncelenen-
Denetlenen Kurum ve Kuruluşlarla İlgili
Raporların Kronolojik Listesi (92)

Sıra No	Raporun Adı	Rapor No
1	ERDEMİR İnc. ve Denet. Raporu	1985/1
2	İSDEMİR İnc. ve Denet. Raporu	1985/2
3	Türkiye Ulusal Verem Savaşı Dernekleri Federasyonu İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/3
4	Asil Çelik Sanayi ve Tic. A.Ş. İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/4
5	Tekel İşletmeleri Gn.Md.lüğü İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/5
6	Ankara Veremle Savaş Derneği İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/6
7	Kurul Özel Raporu	1985/7
8	T.S.E.K. İnceleme ve Denet.Raporu	1985/8
9	Yem Sanayii T.A.Ş. İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/9

(91) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, s. 11-30

(92) Bak. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, s. 5-7

10	M.K.E.Kurumu Genel Md.lüğü İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/10
11	M.K.E.Kurumu Silâh Sanayii Müessesesi İnceleme ve Denetleme Raporu	1985/11



SONUÇ

Kamu yönetiminde, kurum ve kuruluşların mevcut durumlarını değerlendirmek, uygulamada ortaya çıkan aksaklık ve eksikliklerin tespit edilmesi, verimli ve düzenli bir şekilde çalışmalarını sağlamak; ancak etkili bir şekilde denetlenmeleriyle mümkündür.

Türk Kamu Yönetiminde mevcut kuruluşlar, kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle hiyerarşik olarak, idarî ve malî alanlarda denetimlerini yapmaktadırlar.

Ayrıca Sayıştay, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu gibi kuruluşlar da görev alanlarına giren konularda görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

Bütün bunlara rağmen, Cumhuriyetin ilanından bu yana, memleketimizde denetim konusunda, çeşitli nedenlerle büyük aksaklıklar ve eksiklikler görülmüş ve ciddi problemler ortaya çıkmıştır.

12 Eylül 1980'den sonra yönetim sorumluluğunu üstlenen yetkililer, bu sorunun ciddi boyutlara ulaştığını bildincine vararak, bir taraftan yönetimin (ve bu arada teftiş ve denetim organlarının) yeniden düzenlenmesi çalışmalarını başlatırken, öte yandan da, 2443 sayılı Kanun ile Devlet Denetleme Kurulunun meydana getirilmesini sağlamışlardır. Daha sonra, 1982 Anayasasının 108 inci maddesiyle Devlet Denetleme Kurulu Anayasal bir kuruluş haline getirilmiştir.

Bugün, Devlet Teşkilatımızda Cumhurbaşkanlığına bağlı Anayasal bir kuruluş olarak yerini almış olan Devlet Denetleme Kurulu; Anayasanın ve Kuruluş Kanununun kendisine verdiği yetkiye dayanarak Türk Kamu Yönetiminin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi amacıyla en üst denetim kuruluşu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu, en az yirmi yıl başarı ile devlet hizmetinde çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler

arasından Cumhurbaşkanınca atanan dokuz üyeden oluşmaktadır; ayrıca sözleşmeli uzman personel çalıştırmak ve kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak görevlendirilmek üzere müfettiş, araştırmacı ve uzman istemek yetkisine sahip bulunmaktadır.

Kurul, Cumhurbaşkanının emir ve direktifleriyle harekete geçen bir mekanizma olarak çalışmakta; denetlemenin bir cezalandırma değil, bir yol gösterme olduğu fikrinden hareketle ve Devlet Başkanının en büyük gözetici ve yol gösterici olarak görülmesinin bir neticesi olarak inceleme ve denetleme faaliyetlerini sürdürmektedir.

Kurul, kuruluş kanununun kendisine verdiği "Yönetimin geliştirilmesinin sağlanması" na yardımcı olma görevini de "Yıllık Rapor" lar aracılığı ile yerine getirmeye çalışmaktadır.

Son olarak: Memleketimizdeki gelişmeleri (yapılan yönetimi geliştirme ve yeniden düzenleme çalışmaları; Devlet Denetleme Kurulu ile hemen hemen aynı görevleri haiz Başkanlık Teftiş Kurulunun kurulması vb.) göz önüne alarak; Devlet Denetleme Kurulunun, Türk Kamu Yönetiminin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesini ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak yönünde önemli görevler ifa ettiğini ve edeceğini, bunun yanında, bir danışma kurulu olma niteliğinin de gittikçe daha ağır basacağını söyleyebiliriz.

BİBLİYOGRAFYA

- Birinci Bes Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Eylül 1962
- COŞKUN, Gülay: "Etkenlik Denetimi" Cumhuriyet, 29 Haziran 1981
- ÇANKAYA, Necati: Atatürk'ün Hayatı Konuşmaları Yurt Gezileri İstanbul, 1985
- ÇAKIR, Şükran: Türkiye'nin İdarî Yapısı, TBMM Personel Eğitim ve Yönetim Müdürlüğü Aday Memurlar Temel Eğitim Programı Ders Notu, Ankara, 1985
- ÇİFTÇİ, Ahmet: Anayasalar ve Türkiye'nin Sorunları, İstanbul, 1982
- ÇOKER, Ziya : "Teftiş Hizmeti", Anne İdaresi Dergisi, C: 15 Sayı: 1, Mart 1982
- ÇORUM, Yılmaz: "Doğruyu Yazan Denetçiler", Cumhuriyet, 11 Temmuz 1984
- Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, Anayasa 1982 Görüşme Tutanağı, C: 13
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Danışma Meclisi S. Sayısı 166'ya 1. Ek, C: 7
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yasama Yılı 1, C: 9
- Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Gerekçesi, Ankara, 1981
- Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, Ankara, 1981
- Dördüncü Bes Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1978
- EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku, Ankara, 1985
- GENÇ, Kemâl Fahir: Türk Denetim Sistemi ve Devlet Denetleme Kurulu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 1986
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref: Yönetim Hukuku, Ankara, 1983
- GÜNDÜZ, M. Nihat: Kalkınma İçin Sistemci Denetim, Ankara, 1974
- GÜRBÜZ, Yaşar: Anayasa Görüşler Taslak, 1982
- İSBİR, G. Eyüp: Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi, A.İ. T.İ.A Yayını NO: 105, Ankara, 1977
- KIRSAÇLIOĞLU, Naçi: "Mali Denetim", Cumhuriyet, 13 Temmuz 1981
- Merkezî Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yayınları, Ankara 1963
- Millî Güvenlik Konseyi Gerekçeler, Millî Güvenlik Konseyi S. Sayısı 450, C: 4
- 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği Yayını, Ankara, Ekim 1981

ÖZYÜRÜK, Mukbil: "Başkanlık Sistemi İse" Tercüman, 2 Temmuz 1981

PAYASLIOĞLU, Arif: Merkezî İdarenin Tasra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966

REİSOĞLU, Safa : "Yeni Anayasa ve Bazı Temel İlkeler", Milliyet, 27 Şubat 1982

SENCER, Muzaffer: "Türk Kamu Yönetiminde Merkez Kurulları", Anne İdaresi Dergisi, C: 19, Sayı: 1 Mart 1986

SOYSAL, Mümtaz : "Devleti Denetlemek", Milliyet, 8 Nisan 1981

SÜRGİT, Kenan : "Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevi", Anne İdaresi Dergisi, C: 14, Sayı: 1, Mart 1981

T.C Devlet Teşkilatı Rehberi, TODAİE, Ankara, Mayıs 1986
Tercüman, 28 Temmuz Salı, 1981

TORTOP, Nuri : "Anayasa Hazırlanırken", Milliyet, 9 Şubat 1982

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, 1982

Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1985

Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1984

Türkiye Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor, 1983