

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ VE GELİŞİMİ

Doktora Tezi

YUSUF SOYUPEK

İstanbul, 2015

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ VE GELİŞİMİ

Doktora Tezi

YUSUF SOYUPEK

Danışman: PROF. DR. ÖMER FARUK GENÇKAYA

İstanbul, 2015

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

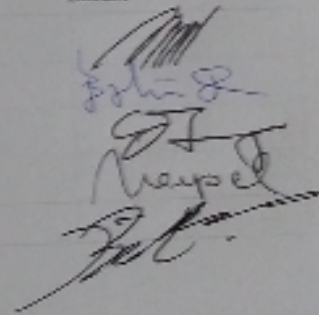
KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER Bilim Dalı
DOKTORA öğrencisi YUSUF SOYUPEK'in TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ
SİSTEMİ VE GELİŞİMİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 08.01.2015 tarih ve
2015-1/14 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Doktora Tezi
olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi: 28.01.2015

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

- | | |
|------------------|-------------------------------------|
| 1. Tez Danışmanı | Prof. Dr. ÖMER FARUK GENÇKAYA |
| 2. Jüri Üyesi | Prof. Dr. RECEP BOZLAĞAN |
| 3. Jüri Üyesi | Prof. Dr. ERCÜMENT TEZCAN |
| 4. Jüri Üyesi | Prof. Dr. VEYSEL K. BİLGİÇ |
| 5. Jüri Üyesi | Yrd. Doç. Dr. İHSAN OĞUZ BAKKALBAŞI |



GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: Yusuf Soyupek
Anabilim Dalı	: Kamu Yönetimi
Programı	: Siyaset ve Sosyal Bilimler
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya
Tez Türü ve Tarihi	: Doktora- Ocak 2015
Anahtar Kelimeler	: teftiş, teftiş kurulu, Türk kamu yönetimi

ÖZET

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ VE GELİŞİMİ

Teftiş kurulları, Türk kamu denetim sisteminin en önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır. Geçmişi, Osmanlı Devleti'ne kadar uzanan teftiş kurulları, özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türk kamu yönetiminde en çok tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Türk kamu yönetimindeki yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortadan kaldırılamamasının en önemli sebeplerinden birisi olarak teftiş kurullarının yetersizliği, etkin ve verimli çalışamaması, çağın gerisinde kalması gibi gerekçeler gösterilmektedir. Teftiş kurullarının söz konusu yetersizliğinden dolayı kaldırılması ve Türk kamu yönetimine yeni denetim usul ve sistemlerinin getirilmesi son yıllarda bu alanda yapılan resmi çalışmaların ve kanun tasarılarının önemli konularından birisi olmuştur.

Belirtilen çerçeve içerisinde çalışma, Türk kamu yönetiminde teftiş sistemini ve gelişimini ele almıştır. Son yıllarda teftiş kurullarının tartışmaların içerisinde yer alması, konuyla ilgili alanda yeterince çalışma bulunmaması ve teftiş kurullarının diğer ülke uygulamalarıyla ilgili karşılaştırmalı bir çalışma olmaması sebebiyle bu konu seçilmiştir. Teftiş kurullarının Türk kamu denetim sisteminde önemli bir yer işgal etmesinden dolayı, kapatılmalarının veya ortadan kaldırılmalarının denetim boşluğuna veya eksikliğine yol açacağı düşünülmektedir. Teftiş kurullarının yapısal, kurumsal ve mevzuattan kaynaklanan sorunlarının varlığı inkâr edilemez bir gerçektir. Bu sorunların ortadan kaldırılarak teftiş kurullarının daha etkin, verimli çalışması, rehberlik yönünün öne çıkarılması mümkündür. Nitekim Türk kamu yönetimi ile aynı özelliklere sahip ülkeler, teftiş sistemleri ile alakalı bu yönde çalışmalara yer vererek teftiş birimlerinin varlığını devam ettirmektedirler.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname	: Yusuf Soyupek
Field	: Public Administration
Programme	: Political and Social Sciences
Supervisor	: Professor Ömer Faruk Gençkaya
Degree Awarded and Date	: Ph.D.- January 2015
Keywords	: inspection, inspection board, Turkish public administration

ABSTRACT

INSPECTION SYSTEM IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT'S

Inspection boards are one of the most important elements of the Turkish public audit system. Dating back to the Ottoman Empire, inspection boards has become one of the most hotly debated issues in Turkish public administration since the 2000s. They are charged with cannot prevent fraud and irregularities in Turkish public administration because of their inability to work effectively and efficiently and fossilization. Abolition of the inspection boards due to this reasons and the introduction of new audit system to the Turkish public administration has become one of the important issues in this area and on draft law.

This study within specified framework has addressed the inspection system and its developments in Turkish public administration. We selected this topic because of taking part of the inspection boards in the discussion, the absence of a comparative study on this issue with other countries' practice and there is no enough study related field. We think that the abolition of the inspection boards can lead to gaps or lack of the audit in Turkish public administration. The problems arising from structure, institution and legislation of the inspection boards are undeniable. It is possible to eliminate these problems and to get more effective and efficient. Indeed, countries that have the same characteristics as the Turkish public administration are continuing presence of the inspection boards.

ÖNSÖZ

Teftiş kurulları, Türk kamu yönetiminde son yıllarda en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Tartışmanın bir tarafında artık bu kurumların kaldırılması ve yerine daha “modern” anlayışa sahip iç denetim sisteminin ikame edilmesi gerektiğini savunanlar, diğer tarafında ise köklü kurumların kaldırılması halinde denetim boşluğu ve eksikliği oluşacağını, iç denetimin Türk kamu yönetimi anlayışına uygun olmadığını savunanlar bulunmaktadır. Bu çalışma ile teftiş sisteminin ve teftiş kurullarının Türk kamu yönetimindeki yeri, sorunları ve çözüm önerileriyle birlikte ele alınmıştır.

Çalışma boyunca kolaylaştırıcı katkıları ve önemli tavsiyeleriyle tezin sonlandırılmasına yardımcı olan değerli hocam Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya ve jüri üyesi hocalarıma, bugünlere gelmemde en büyük pay sahibi olan çok sevgili anne ve babama, fedakârlıkları ve sabrıyla en büyük destekçim olan eşsiz ve kıymetli eşim Reyhan’a, güzel ve nazlı kızlarıma candan ve yürekten teşekkürü borç bilirim.

İstanbul, 2015

Yusuf SOYUPEK

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO LİSTESİ.....	ix
ŞEKİL LİSTESİ	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ VE DENETİM

I. TEFTİŞ KAVRAMI.....	6
A. TEFTİŞ KAVRAMI VE TANIMI.....	6
B. TEFTİŞ İLE DİĞER DENETİM TÜRLERİ ARASINDAKİ FARK.....	13
II. DENETİM KAVRAMI.....	24
A. DENETİM KAVRAMI VE TANIMI.....	25
B. YÖNETİM ORGANLARININ DENETİM YOLLARI	33
III. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI	47
A. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI	48
B. KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM İLİŞKİSİ	53

İKİNCİ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI TEFTİŞ VE DENETİM SİSTEMLERİ

I. FRANSA	59
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ.....	60
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	62

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	64
II. İTALYA	69
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	70
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	72
C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	73
III. YUNANİSTAN	75
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	76
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	78
C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	80
IV. PORTEKİZ	82
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	83
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	84
C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	86
V. İSPANYA	88
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	88
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	90
C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	92
VI. POLONYA	94
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	95
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	96
C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	97
VII. ALMANYA	99
A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	100
B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR	102
C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ	104
VIII. DEĞERLENDİRME	105

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM SİSTEMİ	109
A. TÜRK KAMU YÖNETİMİ.....	109
B. TÜRK KAMU DENETİM SİSTEMİ	112
II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ.....	129
A. TEFTİŞ KURULLARININ YAPISI VE GÖREVLERİ	129
B. TEFTİŞ KURULLARININ GELİŞİMİ.....	134
III. TEFTİŞ SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÖNERİLER.....	152
A. SORUNLAR/TESPİTLER	152
B. ÖNERİLER	161
 SONUÇ	165
KAYNAKÇA.....	168

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1 : Teftiş, İç Denetim ve İç Kontrol Farkı	21
Tablo 2 : Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim	51
Tablo 3 : Türk Kamu Yönetiminde Denetleyen ve Denetlenen Birimler	127
Tablo 4 : Teftiş Kurulları ve Unvanlarda Yapılan Değişiklikler	143
Tablo 5 : Başbakanlık ve Bakanlık Teftiş Kurulları ve Görevlileri	149

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No.
Şekil 1: Teftiş-Denetim Farkı	14
Şekil 2: Türk Kamu Denetim Yapısı	128

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
age.	Adı geçen eser
BTK	Başbakanlık Teftiş Kurulu
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission- Treadway Komisyonu
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
ENA	Ecole Nationale d'Administration- Milli İdare Okulu (Fransa)
GAO	General Accounting Office -Genel Muhasebe Ofisi
GEDD	Yunanistan Kamu Yönetimi Genel Müfettişi
IFAC	International Federation of Accountants-Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu
IGA	L'Inspection générale de l'administration- İdare Teftiş Birimi (Fransa)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado - Kamu Yönetimi Genel Kontrolörlüğü (İspanya)
IGAP	Inspeção-Geral da Administração Pública- Kamu Yönetimi Teftiş Birimi (Portekiz)
IGAS	L'Inspection générale des affaires sociales- Sosyal İşler Teftiş Birimi (Fransa)
IGF	L'Inspection générale des finances- Maliye Teftiş Birimi (Fransa)

IIA	Institute of Internal Auditors- İç Denetçiler Enstitüsü
IMF	International Monetary Fund- Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	The International Organization of Supreme Audit Institutions- Uluslararası Yüksek Denetleme Kuruluşları Örgütü
İDKK	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
PFIC	Public Internal Financial Control- Kamu İç Mali Kontrolü
SEEDD	Yunanistan Kamu Yönetimi Teftiş-Kontrolörlük Birimi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
WB	World Bank-Dünya Bankası

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi ve gelişimi başlığını taşıyan çalışma, Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi ile ilgili olarak son yıllarda yapılmak istenen değişiklikler sonrasında ortaya çıkan tartışmalar çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde teftiş sistemini, teftiş kurullarını ve gelişimini ele almakta ve diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırma yapmaktadır.

Türk kamu denetim sisteminde teftiş kurullarının ve müfettişlerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Teftiş; iyice incelemek, soruşturmak, denetlemek, sorumlu ve mesul olmak, kontrol etmek manalarına gelen Arapça “fetteşe” fiilinden türetilmiş bir kelime olup bu işi yapan kişiye de müfettiş denilmektedir. Teftiş kelimesi Türkçede son birkaç yüzyıldır kullanılan bir kelimedir. İlk Türk İslam devletlerinde teftiş veya denetim yerine “ihtisab” kelimesi kullanılmış, bu işi yapanlara da “muhtesib” denilmiştir. Her ne kadar bazı kaynaklarda teftiş kurullarının kökeninin hisbe teşkilatına dayandırıldığı görülse de aslında hisbe teşkilatı veya ihtisab kurumu ile teftiş kurulları arasında önemli farklar bulunmaktadır.

Teftiş kelimesinin İngilizce ve Fransızcadaki karşılığı olan “inspection” kelimesi, Latincesi “speciem” kelimesinden türeyen “inspectionem” kelimesinden gelmektedir ve “bir nesneyi tanımlayan belirtilerin tümü, görünüş, dış görünüş” anlamlarına gelmektedir. Teftişin, sadece dış görünüşe bakarak değerlendirme yapması, kelimenin kökeni itibarıyla sahip olduğu anlam ile birebir örtüşmektedir. Inspection, Türkçede kullandığımız, sadece “kamunun kamuyu denetimi” değil “kamunun özeli denetimi” anlamına da gelmektedir. Bu nedenle Türk kamu yönetiminde kullandığımız ve çoğunlukla kamunun kamuyu denetimi anlamındaki teftiş kelimesi ile Batı dillerinde kullanılan “inspection” kelimesi birebir örtüşmemektedir.

Türk kamu yönetiminde kavramsal açıdan teftişle benzer anlamlara gelen denetim, kontrol, murakabe, gözetim gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Bu alanda “kavramsal enflasyon”dan bahsetmek mümkündür. Günlük hayatta denetim, teftiş,

murakabe, kontrol gibi kavramlar herhangi bir fark gözetilmeksizin eş anlamlı olarak kullanılsa da aslında aralarında ince farklar bulunmaktadır. Denetim, tüm kavramları içine alan en geniş ve en genel kavramdır.

Teftiş ile denetim arasında hem kavramsal, hem de görev ve görevliler açısından farklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar çok net olmamakla birlikte çoğunlukla farkında olarak veya olmadan bu kavramlar birbirinin yerine kullanılmaktadır. Aralarındaki en genel ve temel fark, denetimin ekonomik (parasal), teftişin ise daha çok hukuki konular (normlar) üzerine vurgu yapmasıdır. Teftiş, daha çok bireylerin hizmetleri nasıl daha iyi yerine getirdiğini değerlendirir. Teftiş insan unsuruna daha çok yer verir ve mahalline gidilerek yapılırken, denetim kâğıt üzerinde de yapılabilmektedir. Teftişin en önemli ayırıcı vasfı, “yer görme ziyareti” (site visit) olmasıdır.

Türk kamu yönetimi ve teftiş sistemi Fransız modeli örnek alınarak yapılandırılmıştır. Fransız teftiş sistemi, bugünkü anlamıyla, ilk teftiş biriminin 1802 yılında eğitim alanında kurulmasıyla faaliyete geçmiştir. Bu ilk teftiş biriminin görevi, üniversiteye bağlı ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını yılda bir kez ziyaret etmek ve yasalara /mevzuata ve plan, proje veya amaçlara uygunluk teftişi yapmaktır. Böylece teftiş birimleri hem görev hem de yapı itibarıyla bugünkü şeklini o dönemden almıştır. Hatta teftiş sistemi içerisinde kullanılan kavramlar bile (örneğin “turne”) o dönemden günümüze kadar ulaşmıştır.

Fransa, İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz’de de kamu yönetim ve teftiş sistemleri Türkiye ile benzer özellikler taşımaktadır. Söz konusu ülkelerde bakanlıklarda teftiş birimleri bulunmaktadır. Son yıllarda özellikle Anglosakson sistemin denetim türü olan iç denetimin bu ülke kamu yönetimlerine de dâhil edildiği görülmektedir. Almanya’da teftiş sistemi farklı bir şekilde faaliyet göstermektedir.

Türk kamu yönetiminde teftiş, örgütsel bazda işin denetiminden ziyade meclise karşı sorumlu olan siyasi makamın (bakanın) sorumluluğu gereği, yürütülen hizmetin denetlenmesidir. Başka bir ifadeyle, teftişteki denetim, hizmet denetimidir. Hizmetin yürütülme süreci ve sorumlu olan personelin denetlenmesini kapsamaktadır. Bu da teftişi, yönetimin bir fonksiyonu olan denetimden ayırmaktadır. Teftiş, bakanlıklarda bakan adına yapıldığı için dolaylı olarak bir siyasi denetimdir. Bürokrasinin ve

bürokratların, halkın seçtiği meclise karşı sorumluluğu bulunan bakan adına denetimidir. Hizmetin denetimi, siyasi saiklere göre değil, hukukilik temelinde yapılmaktadır. Müfettişlerin merkezi yönetimin temsilcisi olmaları, onlara tarihi olarak “missi dominici” (kralın elçisi) şeklinde bir unvan kazandırmıştır.

Türk kamu yönetiminde teftiş kurulları, denetim ve rehberlik birimleridir. Bu birimlerin kurul olarak adlandırılmaları, Devlet Denetleme Kurulu veya Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi belirli kurallara göre seçilmiş veya atanmış kişilerden oluşan, kararlarını belirli yöntem ve prosedürler çerçevesinde veren, üyelerinin kurul içerisinde eşit oy hakkına sahip olduğu kurullar olmasından kaynaklanmamaktadır.

Çalışmanın Sorunsalı, Amacı ve Önemi

Bir tarafta Türk kamu yönetim geleneğine ve anlayışına uygun olmadığı öne sürülen iç denetimin denetim sistemine dâhil edilmesi, diğer tarafta yolsuzluk ve diğer hukuk ve etik dışı davranışları engelleyemediği gerekçesiyle teftiş kurullarının kaldırılmak istenmesi günümüzde Türk kamu denetim sisteminin en önemli konularından birisi durumundadır. Çalışma çerçevesinde çözümlenmeye çalışılan sorun; teftiş kurullarının kaldırılması ve iç denetimin yerleştirilmesi, Türk denetim sistemini daha etkili ve verimli hale getirip getirmeyeceği ve denetim açığını kapatıp kapatmayacağıdır. Ayrıca çalışmada Türk kamu yönetiminde teftiş sistemine yönelik kavramsal enflasyon ve kavram kargaşası ortaya konularak farklılıklar belirlenmeye çalışılmıştır.

Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi ve gelişimi hakkında alanda daha önce çok az sayıda çalışma yapılmış olması, özellikle son 10 yıllık süreç içerisindeki mevzuat değişikliklerinden sonra yeni tartışma konularının ortaya çıkması konunun seçiminde belirleyici rol oynamıştır. Teftiş kurulları gibi Türk kamu yönetiminin en köklü kurumlarının ortadan kaldırılmak istenmesi, Türk kamu yönetimine anlayış bakımından yabancı denetim çeşidinin mevzuata ve denetim sistemine dâhil edilmesi konuyu daha da önemli kılmaktadır. Çalışma tüm bu noktaları göz önünde tutarak Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi ve gelişimini mevcut veriler ışığında ve diğer ülke uygulamalarıyla mukayese ederek açıklama amacını taşımaktadır.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Türk kamu yönetiminde yerel yönetimler ve kamu kurumları dâhil 100'den fazla teftiş birimi (değişik ad ve yapılarla) hizmet vermektedir. Tüm bu teftiş birimlerini incelemek çalışmanın sınırlarını aşacağı için çalışma, bakanlık merkez teşkilatlarındaki teftiş birimleri ve başbakanlık teftiş kurulu ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca diğer ülke teftiş ve denetim sistemlerini incelerken gerek sistemlerin farklı anlayışa sahip olmasından gerekse yeterli kaynağa ulaşılamamasından ötürü başka sınırlılıklar da söz konusu olmuştur.

Çalışmanın Planı

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Kavramsal açıklama ve tanımlamaların yer aldığı birinci bölümde öncelikle teftiş kavramı ve teftiş faaliyeti tanımlanmıştır. Teftiş ile diğer denetim türleri arasında karşılaştırmanın ardından denetim kavramına ve yönetim organlarının denetim yollarına yer verilmiştir. Bu bölümde son olarak kamu yönetiminin tanımı yapıp, kamu yönetimi anlayışındaki değişmeler ve bu yaklaşımlardaki teftişin yeri açıklanmıştır. İkinci bölümde mukayeseli çalışma yapılmıştır. Farklı ülkelerin kamu yönetimi ve teftiş sistemleri ele alınarak değerlendirme yapıp Türk kamu yönetimi ve teftiş sistemi ile benzer ve farklı noktalar vurgulanmıştır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Türk kamu yönetimi ve teftiş sistemi ayrıntılı olarak ele alınarak, mevcut denetim ve teftiş sistemine yer verilmiştir. Son olarak, Türk kamu yönetiminde teftiş sisteminin sorunları değerlendirilerek çözüm önerileri ortaya konulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ VE DENETİM

Teftiş kavramı, hem kavramsal açıdan, hem mesleki açıdan hem de faaliyet açısından son yıllarda Türk kamu yönetiminde en çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. Teftiş; araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafını arayıp tahkik ve tetkik eyleme gibi anlamlara karşılık gelmektedir. Teftiş kavramının ortaya çıkışı ve yaygın kullanımı yakın bir tarihe denk gelmektedir.

Günlük hayatta teftiş kavramı ile denetim kavramı birbirinin yerine kullanılmaktadır. Oysa teftiş ile denetim arasında hem kavramsal, hem de görev ve görevliler açısından bir takım farklar bulunmaktadır. Denetim daha çok ekonomik, teftiş ise hukuki konular üzerine vurgu yapmaktadır. Örneğin teftiş öğretmenin nasıl öğrettiği ile ilgilenirken, denetim bireylerin mesleki uygulamalarını değerlendirmez. Faaliyet olarak da teftiş; iç denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi benzer denetim yollarından ayrılmaktadır. Denetim, yönetimin önceden belirlenen amaçlarına ulaşım ulaşmadığını ölçmek, amaçlardan sapma olup olmadığını belirlemek ve bütün bunların sebeplerini ortaya çıkarmak için bizzat yönetim tarafından veya yönetimin bağlı olduğu kişi veya kurumlar tarafından yürütülen bir süreçtir.

Türkiye’de yönetim deyince akla ilk olarak kamu yönetimi gelmektedir. Bu anlamda yönetimden maksat, kamu idaresidir. Kamu yönetiminin görevi, kamuya ait olan başka bir ifadeyle herkese ait olan kaynakların, herkesin yararına, eşit, adil bir şekilde kullanılmasını sağlamak, kamuya hizmet götürmek ve bununla da maksimum faydayı sağlamaktır. Kamunun bu vazifeleri yerine getirirken denetlenmesi hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin çıkarına uygun olacaktır.

Kavramsal açıklama ve tanımlamaların yer aldığı bu bölüme, teftiş kavramının tanımıyla başlanmaktadır. Birinci kısımda teftişin tanımı ve diğer denetim türleri ile arasındaki farkın ayrıntılı olarak anlatılmasının ardından ikinci kısımda teftişten daha genel bir anlama sahip olan denetim kavramına yer verilmektedir. Denetimin tanımı ve

yönetim organlarının denetim yollarının incelendiği bu kısımdan sonra kamu yönetimi kavramı incelenmektedir. Bu bölümde son olarak kamu yönetimi anlayışında değişmeler ile bu anlayışlarda denetimin yeri açıklanmaktadır.

I. TEFTİŞ KAVRAMI

Teftiş kavramı, alandaki yazında üzerinde çok durulmayan kavramlardan birisi olmuştur. Daha çok denetim kavramı çerçevesinde yürütülen tartışmalar, teftiş kavramını geri planda bırakmıştır. Son on yılda Türk kamu yönetiminde, siyasi idare tarafından teftiş kurullarına yönelik planlanan ve günümüzde kısmen uygulamaya geçirilen çalışmalar sonrasında teftiş kurulları ile beraber teftiş kavramı üzerinde de yeni çalışmalar ortaya çıkmaya başlamıştır.

A. TEFTİŞ KAVRAMI VE TANIMI

Şemsettin Sami “Kâmûs-ı Türkî” adlı eserinde teftiş kavramını, “araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafını arayıp tahkik ve tetkik eylemek” şeklinde tanımlamaktadır. Teftiş kelimesine çok yakın anlamda bulunan ve teftişin yukarıda verdiğimiz tanımı içerisinde geçen tahkik ise “bir şeyin hakikatini arama, gerçek olup olmadığını ortaya çıkarma, bir şeyin sıhhat ve hakikatini ortaya çıkarmak için araştırıp sorma”¹ anlamına gelmekte ve çoğulu da tahkikat olarak adlandırılmaktadır. Tahkik veya tahkikat, daha çok adli nitelikteki bir olayın içeriğini ortaya koymak ve aslını veya doğruluğunu araştırarak gerçekleri ortaya çıkarmak anlamlarında kullanılmaktadır².

¹ Şemsettin Sami, **Kâmûs-ı Türkî**, İstanbul: Kapı Yayınları, 2009, s.1323.

² Osman Erdem, **1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği**, Ankara: Denetde Yayınları, 1988, s.14.

1. Teftiş Kavramı

Teftiş, Arapça f-t-ş kökünden gelmekte olup, bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi gidip gitmediğini anlamak için yapılan inceleme faaliyeti³, “gereği gibi sorup araştırma, sorulup araştırılma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama, muayene ve kontrol”⁴ anlamlarına gelmektedir. Teftiş; iyice incelemek, soruşturmak, denetlemek, sorumlu ve mesul olmak, kontrol etmek manalarına gelen “fetteşe” fiilinden türetilen bir kelime olup, bu işi yapan kişiye müfettiş, işin kendisine de teftiş denilmektedir⁵.

Teftiş kelimesi birkaç yüzyıllık bir geçmişe sahip olup Türkçede özellikle son yüzyıllarda kullanılmaya başlanmıştır. İlk Türk İslam devletlerinde teftiş veya denetim yerine “ihtisab” kelimesi kullanılmış, bu işi yapanlara da “muhtesib” denilmiştir. Emevi, Abbasi, Endülüs Emevi, Eyyubi, Selçuklu, Anadolu Selçuklu, Safevi ve Osmanlı Devletlerinin hepsinde ihtisab müessesesi bulunmaktadır.

İslam Medeniyetinde “iyiliği emretmek ve kötülükten vazgeçirmek” maksadıyla kurulan hisbe teşkilatının başında bulunan kişi; muhtesib, ihtisâb emini, ihtisâb ağası isimlerini almakla birlikte “dinin hoş karşılamayıp çirkin gördüğü her türlü kötülüğü (münker) ortadan kaldırmaya çalışmakla” görevlidir. Hisbe veya daha yaygın kullanılan ihtisab “hasebe” maddesinden gelen “saymak, zannetmek, hesap yapmak” gibi anlamları olan bir isimdir⁶. Hisbe önceleri, devlet muhasebesi veya muhasebe dairesi gibi anlamlara karşılık gelmekle birlikte daha sonraki dönemlerde zabıta, ölçüleri damgalama ve denetleme dairesi, Sayıştay, Askeri Levazım dairesi, ölüm işleri dairesi, miras işleri dairesi, belediyecilik gibi anlamlara karşılık gelmiştir⁷.

İslam toplumlarında muhtesibin geniş bir yetki ve görev alanına sahip olduğu görülmektedir. Okulları teftiş etmekten çarşıların nizam ve intizamını sağlamaya, vergi toplamaktan işyeri açma ruhsatı vermeye, komşu hakkına tecavüz etmeyi önlemekten

³ Meydan Larousse, “Teftiş”, C.12, İstanbul: Meydan Yayınevi, 1990, s.7.

⁴ Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 29. Baskı, Ankara: Aydın Kitabevi, 2012, s.1235.

⁵ Erdem, s.14.

⁶ Ziya Kazıcı, *İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi*, 10. Baskı, İstanbul: Marmara Üniversitesi İlahiyat Vakfı Yayınları, 2013, s.215 vd.

⁷ Abdurrahman b. Nasır b. Abdullah eş-Şeyzeri, *İslam Devleti’nde Hisbe Teşkilatı*, Abdullah Tunca (hzl.), İstanbul: Marifet Yayınları, 1993, s.15.

ölçü ve tartıları kontrol etmeye varıncaya kadar değişik alanlarda yetki ve görevleri bulunmaktadır⁸. Kazıcı'nın 15. ve 16. asır "İhtisâb Kanunnameleri" ve 14 Aralık 1479 tarihli Edirne şehrine İhtisâb Ağası tayini ile ilgili hükümden çıkardığı üzere muhtesibin; ekonomik ve sosyal hayatla ilgili olanlar, dini hayatla ilgili olanlar ve son olarak da adli hayatla ilgili olanlar olmak üzere üç grup vazifesi bulunmaktadır⁹.

İhtisâb kurumu tüm İslam toplumlarında ve devletlerinde; zabıta, çarşı ve ahlak zabıtası vazifelerini yüklenmiş ve daha ziyade yerel yönetimler çerçevesinde görev alan bir birim olarak kalmıştır. Ayrıca kamu kurum ve görevlileri üzerinde denetim ve teftiş görevleri sınırlı olmuştur. Dolayısıyla İhtisâb kurumunu ve muhtesibleri, bugünkü anlamıyla Türk kamu yönetimindeki teftiş kurullarıyla veya müfettişlerle birebir ilişkilendirmek gayri mümkün görünmektedir. İslam toplumlarında bugünkü anlamıyla müfettişlerin yaptığı vazifeye benzetilecek teftiş faaliyetinden sorumlu kişi olarak, bazı görevleri itibarıyla, kadıları göstermek biraz daha uygun olacaktır. Zira kadı, yargı mercii olmakla beraber, asayişin amiri, vakıfların, zabıta ve beledi hizmetlerin denetleyicisi konumundadır¹⁰.

Türk-İslam toplumlarında, yolsuzluk veya zimmete para geçirme gibi iddialarda, soruşturma ve inceleme yapmak üzere kadıların yanına çavuş veya birkaç kişi verilerek "müfettiş" sıfatıyla görevlendirildiği ve devlete ait tahsilat defterlerinin bu müfettişler tarafından zaman zaman kontrolden geçirildiği belirtilmektedir¹¹. Ayrıca kadı ve naiplerin işlerini teftiş etmek üzere her vilayette "müfettiş-i hükkam" denilen görevlilerin olduğu ve vakıflarla ilgili anlaşmazlıkları çözmek üzere kurulan "mahkeme-i evkaf"a daha sonra "mahkeme-i teftiş" adı verildiği bilinmektedir.

Latincesi inspectionem¹² olan teftiş kavramının İngilizce ve Fransızcadaki karşılığı olarak kullanılan inspection kelimesi, Latince "bir nesneyi tanımlayan belirtilerin tümü, görünüş, dış görünüş" anlamlarına gelen speciem kelimesinden

⁸ Ziya Kazıcı, **Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)**, İstanbul: Bilge Yayınları, 2006, s.13.

⁹ Kazıcı, *İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi*, s.219.

¹⁰ Kazıcı, *İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi*, s.195.

¹¹ Mustafa Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Ankara: Barış Yayınevi, Cilt 2, 1999, s.236.

¹² Auguste Brachet, **Dictionnaire Etymologique de la Langue Française**, Neuvième Edition, Paris: Bibliothèque d'Education, 1872, s.302, <https://archive.org/details/DictionnaireetymologiqueDeLaLangueFrancaise> (25 Eylül 2014).

türemiştir. Inspection kavramının Fransızcadaki karşılığı, “içine bakmak”tır¹³. Her ne kadar bazı kaynaklarda kelimenin kullanımı 13 veya 14. yüzyıla kadar götürülse de Académie Française kelimenin ilk kez 1787 yılında yayınlanan bir eserde geçtiğini belirtmektedir¹⁴. Bir tanımı da kurallara uygunluğu denetlemek olan teftişin, sadece dış görünüşe bakarak değerlendirme yapması, kelimenin kökeni itibarıyla sahip olduğu anlam ile birebir örtüşmektedir.

Batıda bilinen ilk müfettiş (inspector general), Fransız Kral XIV. Louis’nin 1668 yılında birliklerini gözden geçirmesi ve ordusunun durumunu kendisine rapor etmesi için görevlendirdiği kişi olmuştur. Bundan yaklaşık bir yüzyıl sonra Amerikan ordusunda, ordunun harcamalarını denetlemek üzere genel müfettiş (inspector general) görevlendirilmiştir¹⁵.

Batı dillerinde de teftiş kavramına yakın anlamı olan ve bazen birbirlerinin yerine kullanılan kavramlar bulunmaktadır. Audit, regulation ve inspection kelimeleri birbirlerinin alternatifleri olarak kullanılmaktadır. Türkçede denetim, teftiş, murakabe, kontrol kavramlarının birbirlerine benzer olmasına rağmen aralarında küçük farklar olması gibi audit, inspection ve regulation kelimeleri de farklıdır. Inspection, daha geniş olan düzenleyici sistemin (regulatory regime) bir bileşenidir¹⁶.

Inspection kavramı, Türkçede kullandığımız şekilde, sadece “kamudan kamuya yapılan denetim” değil “kamudan özele yapılan denetim” anlamına da gelmektedir. Inspection kavramı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, hükümet veya hükümet dışı organizasyonların (devlet tarafından yetkilendirilmiş özel veya yarı resmi nitelikte) ilgili şirket veya kurumlar üzerindeki kurallara uygunluğu kontrol etmesi, onları ziyaret ve

¹³ Léon Clédat, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Française*, Troisième Edition, Paris: Hachette, 1914, ss.210-211, <https://archive.org/details/dictionnairety00cluoft> (25 Eylül 2014); Ayrıca *Dictionnaire Gaffiot, Latin-Français*, 1934, s.1463, <http://www.lexilogos.com/latin/gaffiot.php?p=1463> (25 Eylül 2014).

¹⁴ François Noël, *Dictionnaire Etymologique Critique, Historique, Anecdotique et Littéraire Pour Servir à l’histoire de la Langue Française*, Tome II, 1857, s.61, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k2051604> (25 Eylül 2014).

¹⁵ Genevieve Nowolinski, A Brief History of the HHS Office of Inspector General, June 2001, s.1, <http://www.kinneyassoc.com/MedEdHistory/historyhsoig.pdf> (15 Eylül 2014).

¹⁶ George Boyne, Patricia Day and Richard Walker, “The Evaluation of Public Service Inspection: A Theoretical Framework”, *Urban Studies*, Vol.39, No.7, (2002), s.1198.

test etmesi, belge ve doküman kontrolü, vergi ve gümrük gelirlerinin denetimi gibi anlamlara da karşılık gelmektedir¹⁷.

2. Teftişin Tanımı ve Teftiş Faaliyeti

Teftiş; “hizmetlerin ulusal ve yerel performans standartlarını, yasal ve mesleki gereklilikleri ve hizmetin kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı hakkında bağımsız bir kontrol sağlayan ve raporlamada bulunan periyodik ve hedefli bir inceleme sürecidir”¹⁸.

Teftiş, üst yönetimin davranış, performans gibi kurum içi yönetimi düzenlemek için kullandığı çok sayıdaki araçtan birisidir. Başka bir deyişle yönetimin düzenleyici bir fonksiyonudur. Teftiş, daha ziyade, mevcut belge ve bilgilerin “masa başı” (desk bound) denetimidir. Teftişin en önemli ayırıcı vasfı, “yer görme ziyareti” (site visit) olmasıdır. Müfettiş, görevliler ile yüz yüze iletişime geçme, onları yaptıkları işin başında görme, süreci ve kayıtları doğrudan denetleme imkânına sahiptir¹⁹.

Teftiş, bir kurumdaki mali ve mali olmayan işlemlerin denetlenmesidir. Kurumdaki taşınır ve taşınmaz mallar ile personel, işlemler ve faaliyetler teftişin konusunu oluşturmaktadırlar. Teftiş düzenlilik, performans ve yerindelik denetimini içeren “bütünleşik bir denetimdir”. Teftişin düzenleyici yönü bulunduğu gibi önleyici yönü de bulunmaktadır²⁰.

Denetim, teftiş kavramından daha geniş kullanım alanı olan ve daha geneli ifade eden bir kavramdır. Dolayısıyla teftiş, denetim çeşitlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat şunu da belirtmelidir ki, teftiş içinde denetimi de barındıran bir süreçtir. Birbiriyle çelişkili gibi görünen bu ifadeler aslında var olan durumu yansıtmaktan öte bir şey değildir. Denetim, Türkçede ve alanda kullanım itibarıyla,

¹⁷ Florentin Blanc, **Inspection Reforms: Why, How and With What Results**, Paris: OECD, 2012, ss.4-5.

¹⁸ Public Audit Forum, **The Different Roles of External Audit, Inspection and Regulation: A Guide for Public Service Managers**, 2002’den aktaran Sacit Yörüker, **Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve**, Ankara: TESEV Denetim Çalıştayı, 2004, s.26.

¹⁹ Boyne ve diğerleri, s.1198.

²⁰ Bilal Yücel, “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”, **Maliye Dergisi**, Sayı.157, (Temmuz Aralık 2009), ss.54-63.

teftişı de içeren, çok geniş kullanım alanı olan bir kavram; teftiş ise denetim, inceleme, araştırma, soruşturma ve gerek varsa cezalandırmayı içeren bir süreçtir.

Türk kamu yönetimindeki uygulaması itibarıyla içinde soruşturma ve inceleme olmayan denetim, tek başına teftiş olarak değerlendirilemeyecek bir yönetim fonksiyonudur. Teftiş faaliyeti içerisindeki denetim, yerine getirilen hizmetin denetlenmesidir. Dolayısıyla teftiş sürecindeki denetim, doğrudan doğruya işle ilgili personel ve süreçlerin denetimini kapsayan ve bunlarla bütünlük oluşturan, işlev olarak denetim değildir. Teftiş, örgütsel bazda işin denetiminden ziyade meclis karşısında, sorumlu olan siyasi makamın (bakanın) sorumluluğu gereği, yürütülen hizmetin denetlenmesidir. O halde teftişteki denetim, hizmet denetimidir. Hizmetin yürütülme süreci ve sorumlu olan personelin denetlenmesini kapsar. Bu da teftişı, yönetimin bir fonksiyonu olan denetimden farklılaştırır²¹.

Teftiş, bakanlıklarda bakan adına yapıldığı için dolaylı olarak bir siyasi denetimdir. Bürokrasinin ve bürokratların, halkın seçtiği meclise karşı sorumluluğu bulunan bakan adına denetimdir. Dolayısıyla teftiş, halkın temsilcisinin görevlendirdiği görevlilerin atanmış kişileri denetlemesidir. Ayrıca, teftiş görevini yürüten kişiler (müfettişler) emri doğrudan siyasi makam olan bakandan almaktadırlar. Kurum içerisindeki bakan dışında hiçbir kişi veya makamdaki emir almadıkları gibi, hiyerarşik olarak aralarında ast-üst ilişkisi de yoktur. Müfettişlerin doğrudan bakan tarafından görevlendirilmesi ve bakan adına teftiş yapması, teftişin siyasi yönünü göstermesi bakımından dikkate değer bir noktadır. Fakat hemen eklemek gerekir ki, teftişin siyasi bir yönünün bulunması demek onun siyasi istek ve yönlendirmelere göre hareket etmesi, partizanca hareket etmesi anlamına gelmemektedir. Hizmetin denetimi, siyasi saiklere göre değil, hukukilik temelinde yapılmaktadır²².

Müfettişler, merkezi yönetimin temsilcisi olarak, bağlı oldukları bakanlığa bağlı kamu hizmetlerinin ve personelin denetlenmesinden sorumlu kişilerdir. Merkezi

²¹ Örsan Ö. Akbulut, Hande Mimaroglu Özgen, Derya Fındık, Ömer Seymenoğlu ve Oğuz Almış, **Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**, Ankara: TODAİE Yayını, 2012, s.5.

²² age. s.6.

yönetimin temsilcisi olmaları onlara tarihi olarak “missi dominici” (kralın elçisi) şeklinde bir unvan kazandırmıştır²³.

Teftiş ve denetimin kavramsal sonuçları şu şekilde sıralanmıştır²⁴:

- Teftiş denetimi yönetimin bir işlevi olan denetimden farklıdır. Yönetimin işlevi olan denetim, yönetim kadrosu içerisindeki yöneticiler tarafından kurum çalışanları üzerinde kullanıldığı ve uygulandığından kurum dışındaki bir birim veya kişiler tarafından kullanılması durumunda yönetimin işlevsel bütünlüğünün bozulmasına sebep olacaktır.
- Teftiş denetimi, işin denetiminden ziyade bir hizmet denetimidir. Meclise karşı siyasi sorumluluğu bulunan bakanın, bu sorumluluğundan kaynaklanan hizmetin denetlenmesidir.
- Teftiş, bakan adına hizmetin denetlenmesi olmasından dolayı yönetim içinde örgütlenilmesi söz konusu değildir.
- Teftiş, soruşturma ve inceleme aşamalarını da içeren bir denetimdir.
- Teftişin siyasi yönünün olması demek, onun siyasi bir siyasi parti veya siyasi görüş adına yapılması anlamına gelmez. Teftişin dayanağı hukuktur. Ayrıca, teftişin çerçevesini yasal ve diğer idari düzenlemeler oluşturmaktadır.

Teftişin amacı, kurumun faaliyetlerini dikkatle incelemek, belirlemek ve değerlendirmek, yapılan çalışmaları açıklığa kavuşturmak, kurumun amaçlarından sapmaları veya aykırılıkları tespit etmek, varsa eksiklikleri ve hataları düzeltmek, çalışanlara önerilerde bulunmak, kanunlara aykırı davranış ve uygulama söz konusuysa ilgililer hakkında soruşturma yürütmek ve sonucu üst kademelere iletmektir. Ayrıca teftiş, önceden belirlenmiş hedefler ve standartlarda sapma söz konusu olduğunda bunların düzeltilmesi için yapıcı tavsiyelerde bulunarak verimin artırılması ve hizmet

²³ Paul Gerbod, “L’inspection générale de l’instruction publique depuis 1802”. **La Revue Administrative**, No.189, (Mai-Juin 1979), s.257.

²⁴ Akbulut ve diğerleri, ss.695-696.

kalitesinin yükseltilmesini de amaçlamaktadır. Teftiş hizmeti aynı zamanda merkez ile taşra arasında irtibatı sağlamaktadır²⁵.

B. TEFTİŞ İLE DİĞER DENETİM TÜRLERİ ARASINDAKİ FARK

Teftiş ile denetim arasında hem kavramsal olarak hem de faaliyet açısından bir takım farklar bulunmaktadır. Her ne kadar aralarında net bir ayrım bulunmasa ve günlük kullanımda birbirinin yerine kullanılsa da teftiş ile denetimin kavramsal açıdan kullanıldıkları yerler farklıdır.

Türk kamu yönetiminde soruşturma yürüterek faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi teftiş olarak tanımlanırken, örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, devamlı olma niteliğine haiz, elde ettiği bulgu ve değerlendirmelerle yönetime yardımcı olan fonksiyon ise denetim olarak adlandırılmaktadır²⁶. Başka bir ifadeyle teftiş, bitirilmiş işlem ve eylemler üzerinde yürütülen bir faaliyetken, denetim daha ziyade süreklilik taşıyan ve belli bir dönemde yürürlükte olan eylem, işlem ve örgüt çalışmaları üzerinde yürütülen bir faaliyettir²⁷. Teftiş, denetim sürecinin bir parçası olarak, gerekiyorsa cezalandırma yoluyla, denetimin yönetim süreçlerine uygun ve doğru olarak işlemlerini sağlama amacını taşır. Bundan dolayı denetimi ve dolayısıyla yönetim süreçlerini açıklamak teftişin görevi değildir²⁸.

1. Teftiş ile Denetim Arasında Kavramsal Fark

Teftiş ile denetim arasındaki hem kavramsal, hem de görev ve görevliler açısından bir ayrım yapılmaktadır. Denetim, teftişi de kapsayan genel ve geniş bir

²⁵ Ziya Çoker, Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.5, Sayı.1, (1982), s.63.

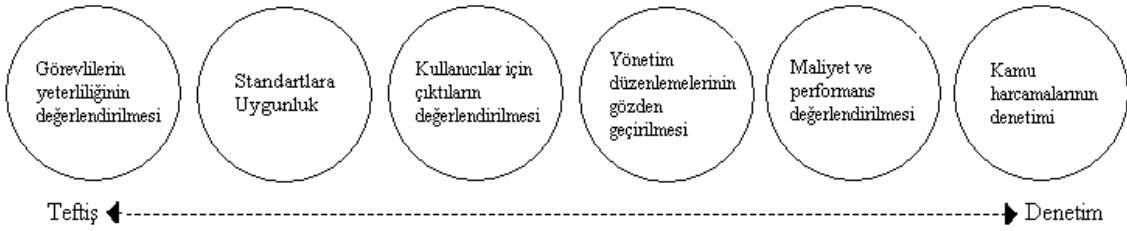
²⁶ Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer, **Yönetim Bilimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.139.

²⁷ Ulvi Saran, “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”, **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**, Sayı.14, (Mart-Nisan 1997), s. 963.

²⁸ Christian De Visscher et Laurent Petit, “L’audit interne dans l’administration publique: un état des lieux dans les ministères fédéraux”, **Pyramides**, No.5, (2002), s.75.

kavram olarak tanımlandığı gibi²⁹, teftiş (inspection) ve değerlendirme (evaluation) uygulamalarının genişletilmesiyle oluşturulmuş analitik bir kavram olarak da tanımlanmaktadır³⁰. Farklılıklar hususunda genel olarak vurgulanan husus, denetim ile teftiş arasında belirsiz, flu bir ayrımın bulunduğu³¹, çoğunlukla farkında olarak veya olmadan birbirinin yerine kullanıldığı şeklindedir.

Teftişle denetim arasındaki fark çok belirgin olmamakla birlikte en genel ve temel fark, denetimin ekonomik (parasal), teftişin ise daha çok hukuki konular (standartlar) üzerine vurgu yapmasıdır. Teftiş, daha çok bireylerin hizmetleri nasıl daha iyi yerine getirdiğini değerlendirir. Mesela öğretmen nasıl öğretir gibi. Denetim ise bu şekilde bireylerin mesleki uygulamalarını değerlendirmez. Denetim, kamu kaynaklarının nerelere, ne şekilde kullanıldığı ile ilgili raporlar hazırlarken teftişin bu şekilde bir görevi yoktur³². (Maliye müfettişlerinin yaptığı teftiş bunun istisnasıdır).



Şekil 1: Teftiş-Denetim Farkı

Kaynak: The Audit Commission, **Developing Principles for Public Inspection: A Consultation Document**, London: Audit Commission, 1999, s.3.

Kavramlar arasındaki farkı, mesleki açıdan örnekleriyle ortaya koyan Yücel'e göre, mesleki yaklaşım açısından teftiş ile denetim arasında Türk kamu yönetimi ve hukuku bağlamında bir takım ince ayrımlar bulunmaktadır³³.

²⁹ Gillian Simmonds and Peter Vass, **External Review: Theory and Practice for the Regulatory State**, Bath: University of Bath School of Management, 2002, s.3.

³⁰ Michael Power, "Evaluating the Audit Explosion", **Law&Policy**, Vol.25, No.3, (July 2003), s.187.

³¹ James Downe and Steve Martin, "Regulation Inside Government: Processes and Impacts of Inspection of Local Public Services", **Policy&Politics**, Vol.35, No.2, (2007), s.217; Boyne ve diğerleri, s.1198.

³² The Audit Commission, **Developing Principles for Public Inspection: A Consultation Document**, London: Audit Commission, 1999, s.3.

³³ Yücel, ss.51-54.

Öncelikle, teftiş içeriğine yerleşmiş bulunan “insan” unsuruna daha çok yer vermektedir. Bu nedenle de bazı denetim türleri (mesela Sayıştay denetimi), kâğıt üzerinde yapılabilse de teftiş ancak mahalline gidilerek yani insan unsurunu işin içine katarak yapılabilecek bir denetim türüdür.

İkincisi, teftiş, genel kullanım itibarıyla kamudan kamuya yönelen faaliyetler için kullanılır. Buna karşılık denetim, kamudan özele yürütülen faaliyetler için kullanılmaktadır. Örnek olarak Yücel, “idari metinlerde ve resmi yazışmalarda bir vergi dairesi ya da mal müdürlüğünün teftişinden ya da denetiminden bahsedilebildiği halde, prensip olarak özel şirket veya kişilerin teftişinden bahsedilmez. Onun yerine özel kişilerin denetime alındıkları söylenir” şeklinde ifade etmektedir.

Belirtmek gerekir ki, teftiş kavramının Batı dillerinde karşılığı olan inspection kavramı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Zira inspection kavramı, sadece kamudan kamuya yapılan denetimi değil, kamudan özel sektöre yapılan denetimi de içermektedir³⁴. Bu nedenle Türk kamu yönetiminde kullandığımız ve çoğunlukla kamudan kamuya denetim anlamındaki teftiş kelimesi ile Batı dillerinde kullanılan inspection kelimesi birebir örtüşmemektedir.

Üçüncüsü, Yücel’e göre teftiş, devlet teşkilatı içinde en üst yönetici adına yapılan bir görevi çağrıştırmasına mukabil, denetim aynı çağrışımı yapmamakta ve her düzeydeki yönetici tarafından yapılabilen bir faaliyet şeklinde algılanmaktadır. Denetim denildiğinde kim adına yapıldığı açıkça belli olmamakla beraber, bu kişi kurumdaki en üst yönetici olabileceği gibi, yüksek denetimdeki gibi herhangi bir dış kurumu da akla getirebilir. Fakat teftiş, bakanlıklarda bakan, diğer kurumlarda ise en üst yönetici (Genel müdür, müsteşar vs.) ile özdeşleşmiştir.

Dördüncüsü, teftiş, esas mesleği denetim olan kişilerin yaptığı işi tanımlarken, denetim kelimesi aynı fonksiyonu icra etmez. “Asıl işi yöneticilik olan hiyerarşik amirlerin yaptıkları denetimler için bu kelimenin kullanıldığı pek görülmez”³⁵. Mesela, müfettişlerin bir kurumu teftiş etmesi söz konusuysa, üst yöneticinin aynı işi yapması

³⁴ Blanc, s.4. Mesela işletme teftişi anlamında kullanılan “inspections of business” kavramı Orta Çağ’dan beri var olan, önce esnaf loncalarının üyelerini denetlediği, sonra, merkezi devletin güçlenmesiyle devletin bizzatı yürüttüğü denetim için kullanılmaktadır. 16 ve 17. yüzyıl Fransa’sının üretim firmaları üzerinde devlet teftişi (state inspection) yapması gibi.

³⁵ Yücel, s.53.

durumunda teftiş kelimesini değil, denetim veya kontrol kelimesi kullanılır. Zira müdürün mesleği, teftiş olmadığı gibi, tüm mesaisini kurumun veya personeli teftişine de harcayamaz, sadece onları denetler.

Beşinci olarak, idari denetim uygulamalarına ve mevzuatına bakıldığında, teftiş görevinin aynı zamanda soruşturma görevini de doğal olarak içerdiği görülmektedir. Fakat denetim uygulamalarında soruşturma görevi bulunmamaktadır³⁶.

2. Teftişle Diğer Denetim Türlerinin Karşılaştırılması

Teftiş, literatürde genelde “klâsik teftiş” veya “geleneksel teftiş” olarak kavramlaştırılmakta ve “modern denetim” veya “çağdaş denetim” adı verilen denetim usulleri ile (çoğunlukla “modern denetim” olarak nitelendirilen denetim usulü, iç denetim olmaktadır) aralarında kıyaslama yapılmaktadır. Mukayese sonuçlarına göre, denetim türlerinden birisi ki bu genelde teftiş sistemidir; eski, modası geçmiş, hatta “gerici”³⁷ olma, geçmişe dönük olma, sistematik olmama, mevzuata uygunluk amaçlı olma, olay ve birey odaklı olma, hata bulmaya odaklı olma, katı hiyerarşik ilişkiye ve korkuya dayalı olma, azarlamının öğrenmenin bir gerekliliği olduğu zihniyetine sahip olma, abartılı şekilsel kalıplara sahip olma, kanaat zırhı altında sübjektif ve cezalandırıcı yaklaşımlar benimseme, kendi maliyetini sorgulamama³⁸ gibi özelliklerle tavsif edilmektedir.

Kıyaslamanın diğer ucunda ise modern veya çağdaş denetim olarak adlandırılan denetim türü (genellikle iç denetim) bulunmakta, o da geleneksel denetimin tam tersine, idareye güven sağlama, sistematik olma, süreç odaklı olma, idareyi geliştirmeyi amaçlama, geleceğe odaklı olma, sineklerle uğraşmak yerine bataklığı

³⁶ Ömer Yürekli, “Müfettiş Kavramının Derinliği”, **Denetim Dergisi**, Yıl.25, Sayı.117, (Ocak-Mart 2012), s.29.

³⁷ M. Nihat, Gündüz, **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**, Ankara: Kardeş Matbaası, 1974, s.59.

³⁸ Geleneksel denetim, klâsik denetim sistemi veya teftiş olarak değişik şekillerde adlandırılan denetim türünün özellikleri ile ilgili: M. Didem Doğmuş, **Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi**, Ankara: Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2010, s.32; Mustafa Çavuşoğlu ve Osman Duru, “İç Denetim”, **Siyasal Vakfı Bülteni**, Yıl.15, Sayı.20, (Aralık 2007), s.19; Gürdoğan Yurtsever, **Teftişten İç Denetime Banka Müfettişliği**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 2009, s.102; Mahmut Akpınar, “Denetim Anlayışı ve Metodolojisinde Değişimin Adı: İç Denetim”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.7, Sayı.14, (2011), s.301; Şener Gönülaçar, “İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı.130-131, (2007), s.3.

kurutmaya çalışma, sürekli mesleki eğitimler verme, iyi uygulama örnekleri arama gibi özelliklerle tarif edilmektedir³⁹.

Teftiş ile diğer denetim türlerinin karşılaştırılmasında, diğer denetim türlerinin (özellikle iç denetimin) pozitif yönlerini ön plana çıkararak, teftişin eksik yönlerini vurgulamak ve onu çağdışı kalmış bir denetim türü olarak göstermek hakkaniyetten uzak olacaktır. Çalışma sınırları çerçevesinde Türk kamu yönetiminde teftiş sistemini ve gelişimi anlatırken, son yıllarda özellikle iç denetimin, Türk kamu denetim sistemine dâhil edilmesiyle karşı karşıya kaldığı saldırı durumunda, ne teftişi yüceltme ve koruma (bazı müfettişlerin mesleki bir refleksle yaptıkları gibi) ne de birçok çalışmada olduğu gibi onu yerden yere vurma amacı güdülmemektedir.

a. Teftişle İç Denetimin Karşılaştırılması

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bir belgede iç denetim ile teftiş arasındaki karşılaştırma, görevliler yani iç denetçiler ile müfettişler (inspection expert) üzerinden yapılmaktadır. İç denetçi, kurumun hedeflerine ulaşmasına engel olabilecek sorunlara, verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik temelinde bakarak kurumun yeterliliğini değerlendirmekte ve yönetime neyi nasıl yapması gerektiği yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu görevleri yerine getirirken iç denetçi yönetimin bir parçası olmadığı için asla idari görevler üstlenmez. İç denetçi sadece değerlendirme ve tavsiyelerde bulunur, iç denetçinin tavsiyelerine uyup uymamak yönetimin bileceği bir iştir. Zira son tahlilde sorumlu olan yöneticilerdir. İç denetçi asla cezalandırıcı değildir veya yaptırımında bulunmaz. Bu görev eğer sistemden veya personelden kaynaklanan bir hata ise yönetime, yolsuzluk veya usulsüzlük ise yargı mercilerine ait bir iştir⁴⁰.

Teftiş, aslında genel itibarıyla hukukilik denetimi yapsa da, bunun yanında kurumdaki aksaklıkların ve bunların nasıl düzeltileceğinin rapor edildiği, çalışanlara

³⁹ Bir önceki dipnotta adı geçen eserler.

⁴⁰ European Commission, **Welcome to the World of PIFC**, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2006, s.7.

rehberlik edildiği, bakanlığa danışmanlık hizmetinin verildiği bir denetim türüdür⁴¹. Müfettişler de tıpkı iç denetçiler gibi kurum yönetiminden sorumlu değildirler. Hatta müfettişler, kurum hiyerarşisinde, klasik hiyerarşinin dışında olup, doğrudan bakana veya kurumun en üst yöneticisine bağlıdırlar.

Müfettişler hazırladıkları raporlarda tavsiyelerini bakanlığa ve ilgili kuruma ileterek danışmanlık ve yol gösterme görevini yerine getirirler. Dolayısıyla “teftiş hizmetinin cezalandırma amaçlı olduğunu, rehberlik ve yol gösterme faaliyetinin bulunmadığını” söylemek iddialı bir söylem olmaktadır. Hatta ve bu nedenle, son yıllarda Türk kamu yönetiminde teftiş kurullarına yönelik yapılan düzenlemelerin ardından bazı teftiş kurullarının adı, “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”⁴² veya “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı”⁴³ şeklinde değiştirilmiştir.

İç denetim, kurumun amaçlarına ulaşmasının önünde karşılaşılabileceği muhtemel riskleri tanımlayıp değerlendirerek kurumun yönetimine yardımcı olmaktadır. İç denetimin ayırıcı en önemli vasıflarından birisi de risk değerlendirmesi yapmasıdır. Teftişin ise tanımı ve amaçları arasında risk değerlendirmesi yapma bulunmamaktadır. Risk değerlendirmesi, denetim literatürüne iç denetim ile birlikte girmiş bir kavramdır.

Risk değerlendirmesi nasıl iç denetimin ayırıcı özelliği ise, disiplin ve ceza soruşturması da teftişin ayırıcı vasfıdır. Türk kamu yönetiminde teftiş, “hizmetin doğrudan yürütüldüğü taşra birimleri odaklı olarak yerine getirilmekte ve rutin denetim faaliyetinden çok, soruşturma ve inceleme kapsamlı bir denetim biçiminde karakteristik olarak öne çıkmaktadır”⁴⁴. Söz konusu soruşturma faaliyetinden ötürü, denetlenenler tarafından “sevimsiz” karşılanmakta, “polis” olarak algılanmasına sebep olmaktadır. İç denetim ise soruşturmayı içermediğinden, sadece tavsiyelerde bulunduğundan “danışman” veya “kurumdaki paydaş” olarak adlandırılmaktadır⁴⁵.

İç denetim alanında, İç Denetçiler Enstitüsü, Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu gibi uluslararası çapta örgütlenmiş kurumlar bulunduğu gibi, ulusal

⁴¹ Yücel, ss.54-62.

⁴² Örneğin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Diyanet İşleri Başkanlığı gibi bakanlık ve kurumların teftiş kurulları.

⁴³ Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu.

⁴⁴ Akbulut ve diğerleri, s.7.

⁴⁵ Doğmuş, s.32.

çapta da Türkiye İç Denetim Enstitüsü, İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) gibi meslek örgütleri ve kurulları bulunmaktadır. Bu örgütler, mesleki alanda standartlar, mesleki ve teknik ilkeler, etik kuralları belirlemekte, sertifikalar düzenlemekte, eğitim ve seminerler vermektedirler. Teftişin ise uluslararası veya ulusal resmi veya gayri resmi bir örgütlenmesi, üst kuruluşu olmadığı için ortak bir standart veya ilkeleri de bulunmamaktadır. Her ne kadar kanunlarda ve yönetmeliklerde teftiş ve müfettişlerle ilgili düzenlemeler bulunsun da, bunlar kuruma ve alana göre farklılaşmaktadır.

İç denetim, aynı kurum içerisinde yürütüldüğü için sürekli olarak devam eden, sürekliliği bulunan bir denetim türüdür. Teftiş, aynı kurum içerisinde yürütülmediği ve görevlendirmeye veya üçüncü kişilerin şikâyetlerine bağlı olarak harekete geçtiği için sürekli değildir. Fakat hemen belirtmek gerekir ki, teftiş faaliyetleri şikâyet ve görevlendirmenin dışında yılın belli dönemlerinde rutin olarak devam eden bir faaliyettir. İç denetçilerin çalıştıkları kurum ile ilgili değerlendirmeleri ve danışmanlıkları, kurumu ve çalışmasını iyi bildiklerinden dolayı daha realist olacaktır. Müfettişler ise her ne kadar teftiş ettikleri kurumda belli bir süre geçirseler de bu süre kurumu ve işleyişini tanımak için yeterli olmayacaktır.

Teftiş, yapılmış bitmiş iş ve eylemler üzerinde gerçekleştirilen dolayısıyla geçmişe yönelik yürütülen bir denetim türüdür. İç denetim yapılan eylemleri süreç içerisinde değerlendirerek gelecekte ne yapılması gerektiği yönünde tavsiyelerde bulunan, dolayısıyla geleceğe dönük bir denetimdir. Aslında denetim kavramında ve tanımında mündemiç olan anlam, geçmiş eylemlerin denetlenmesidir. Zira olmayan bir şeyi denetlemek mümkün değildir. Önce bir faaliyet, olay, eylem vs. gerçekleşecek, sonra onun üzerinde önceden belirlenmiş hedeflere veya kanunlara uyup uymadığı yönünde görüş belirtilecektir. Dolayısıyla iç denetim de yapılan faaliyetleri değerlendirerek tavsiye ve önerilerde bulunmaktadır.

Müfettişler sadece kendi kurumlarında değil, diğer kurumlardaki yolsuzluk ve usulsüzlüklerle de ilgilenirler. Mesela Başbakanlık Teftiş Kurulu; bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, her türlü işçi ve işveren teşekküllerinde, kooperatiflerde, başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarında,

gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları mali yönden denetlemek ve teftiş etmekle görevli ve yetkilidir⁴⁶. İç denetçiler, sadece çalıştıkları, bağlı oldukları kurum içerisinde denetim faaliyeti yapmakla sorumludurlar. Ayrıca iç denetimin kurum içerisinde yolsuzluk ve usulsüzlükleri önleme görevinden ziyade, bu gibi kanun ve etik dışı işleri önleyecek gerekli çalışmaları yapma görevi vardır.

İç denetim yapısı ve görevleri gereği, karışık ve organize suçlarla mücadelede yetersizliği söz konusudur. Mesela haksız bir katma değer vergisi iadesi durumunda veya bir gümrük kaçakçılığı olayında hem kara para aklama, hem kaçakçılık, hem vergi kaçakçılığı, hem de rüşvet ve görevi kötüye kullanma gibi suçların bir arada bulunması durumunda iç denetim yetersiz kalacaktır. Her ne kadar iç denetimin esas görevi yolsuzlukları ve usulsüzlükleri doğrudan önleme ve ortaya çıkarma olmasa da teftişin olmadığı bir denetim sisteminde bu olayları önleme ve ortaya çıkarma zor olacaktır⁴⁷.

Son olarak denetim işini üstlenen görevliler açısından bir kıyaslama yapacak olursak, teftiş, siyasi sorumluluğu bulunan siyasi otoriteye (bakana) bağlı, yönetim ve kurum dışındaki görevliler (müfettişler); iç denetim ise idari otoriteye bağlı, yönetim ve kurum içindeki görevliler (iç denetçiler) tarafından yerine getirilmektedir. Müfettişlerin iç denetçilerin sahip olmadığı idari ve hukuki açıdan soruşturma yapma gibi yetkilerinin dışında, personeli görevden uzaklaştırma, gecikmesinde zarar görülen ve delillerin kaybolması riskinin bulunduğu hallerde delil toplama, olayın derhal cumhuriyet savcılığına duyurulması zorunlu olan hallerde cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunma gibi yetkileri vardır.

Genel çerçeve itibarıyla, teftiş ile iç denetim, farklılıkları ve kendine özgü görevleri mahfuz, birbirini tamamlayan denetim türleridir. Nitekim tüm dünyada ve tüm ülkelerde geçerli olan tek bir denetim sistemi mevcut olmadığı gibi, son yıllarda ülkeler sahip oldukları denetim felsefesi ve metodolojisi ne olursa olsun, diğer denetim türünü de denetim sistemine adapte etmekte sakınca görmemektedir. Bu çerçevede iç denetim uygulamalarının ortaya çıktığı ve geliştiği, ekonomik ve piyasa temelli denetim

⁴⁶ Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 5.

⁴⁷ <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/boll.doc> s.3'den aktaran Deniz Alçın, "Kamuda İç Denetim ve Türkiye'deki Uygulamanın Değerlendirilmesi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2009), s.109.

uygulamalarının ve anlayışının hâkim olduğu ABD’de özellikle 1970’li yıllardan itibaren teftiş sisteminin uygulamaya sokulduğu, siyasi sorumluluğa bağlı teftiş sisteminin ve hukuk ve kamu temelli denetim uygulamalarının hâkim olduğu Fransa’da da iç denetim uygulamalarının sisteme dâhil edildiği görülmektedir. Diğer taraftan, iç denetim uygulamaları bulunan IMF ve WB gibi uluslararası kuruluşlar da yönetim yapılarına son yıllarda teftiş kurullarını dâhil etmektedirler.

Tablo 1
Teftiş, İç Denetim ve İç Kontrol Farkı

	Teftiş	İç Denetim	İç Kontrol
1. Zaman	Dakik hatta ani	Dönemsel ve sistematik	Sürekli
2. Konum	Kurum dışı hatta üstü	Kurum içi	Kurumla bütünleşmiş
3. Konu	Personel ve işlemleri	Sistem	Risk yönetimi
4. Amaç	Kurallara uygunluk	Etkililik	Hâkimiyet
5. Yöntem	Rehberler	Standartlar	İç kontrol referansları
6. Sonuç	Müeyyideler	Tavsiyeler	Düzenleme (Eylem Planı)
7. Sorumluluk	Garanti	Fikir, makul teminat	Hesap verebilirlik
8. Meslek	Polisiye	Danışman	Kurum Başı

Kaynak: Alain-Gérard Cohen, “Une nouvelle façon de gérer l’Etat et l’Administration: contrôle interne et audit publics”, **Politiques et Management Public**, Vol.27, No.2, 2010, s.105.

b. Teftişle Vesayet Denetiminin Karşılaştırılması

İdari vesayet denetiminin yasal dayanakları bulunduğu gibi müfettişlerin mahalli idareler üzerindeki denetiminin de yasal dayanakları vardır. Belediye Kanunu⁴⁸

⁴⁸ 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 55. madde: “belediyenin mali işlemler dışından kalan diğer idari işlemleri hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.”

ve İl Özel İdaresi Kanunu⁴⁹, mali işlemler dışındaki idari işlemlerin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁵⁰ ise “mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda” İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceğini belirtmektedir. İçişleri Bakanlığı bu teftiş görevini mülkiye müfettişleri⁵¹ ve mahalli idareler kontrolörleri⁵² eliyle yürütür.

Yukarıda zikredilen kanunlar çerçevesinde mülkiye müfettişleri; il özel idareleri, büyükşehir, il ve büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyük ilçelerin belediyeleri, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikleri, büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu kuruluş ve işletmeleri (İETT, İSKİ, ASKİ, EGO vb.), Kızılay, Türk Hava Kurumu gibi bazı dernekleri denetlemektedirler. Diğer belediyeler ise mahalli idareler kontrolörleri tarafından denetlenmektedir. Fakat bazen bu ayrımın dışına çıkılmaktadır. Ayrıca, mülkiye müfettişleri tüm belediyelerin organları hakkında bakan emri ile soruşturma yapmakla yükümlüdür⁵³.

Vesayet denetiminde, vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini onamayarak veya uygulamasını geciktirerek doğrudan işlemlerini etkileyebilmektedir. Oysa teftişin böyle bir yetkisi ve görevi bulunmamaktadır. Müfettişler inceleme ve araştırma sonucunda hazırladıkları raporu bakanlığa iletirler. Bu rapor sonucu bakanlık vesayet yetkisini kullanarak işlem yapabilir. Yine vesayet

⁴⁹ 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 38. madde: “Ayrıca il özel idaresinin mali işlemler dışından kalan diğer işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.”

⁵⁰ 24 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 77. maddesi: “Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir”.

⁵¹ Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün ‘Teftiş Kurulunun Görevleri’ başlıklı 5. maddesinde “...mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek”, bir sonraki fıkrada da “...mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak” şeklinde hüküm bulunmaktadır.

⁵² İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği’nin 19 ve 20. maddeleri kontrolörlere, “mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletmelerle döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birliklerde yıllık normal teftişler ile iş, işlem ve personel hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak” görevini vermektedir.

⁵³ Ahmet Apan, “Belediyelerin Denetimi ve Mülkiye Teftiş Kurulu”, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt.13, Sayı.1, (Ocak 2012), s.35.

makamı yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının seçiminde ve görevden uzaklaştırılmalarında söz sahibi olduğu gibi, müfettişler sadece organların görevden uzaklaştırılmalarında yetkilidir.

İdari vesayet yetkisinin kullanılmasının veya vesayet denetiminin yapılmasının belli bir süresi veya zamanı bulunmamasına karşılık, mahalli idarelerin teftişi ilke olarak üç yılda bir yapılır, gerekli hallerde bu süre değiştirilebilir⁵⁴.

Teftişle idari vesayetin karşılaştırılmasında en dikkat çekici nokta yapılan işlemlerin icrai idari işlem olup olmamasıdır⁵⁵. Teftiş ve tahkikat işlemleri veya müfettişlerin hazırladığı raporlar icrai nitelikte bir idari işlem değildir. Oysa idari vesayet her zaman icrai nitelikte idari işlem olarak yürütülmektedir. Bir idari işlemin icrai nitelikte olması, idarenin yaptığı tek yanlı irade açıklamasıyla, yeni bir hukuki durum oluşturma, mevcut durumu değiştirme veya ortadan kaldırma gibi muhatabın hukuki durumunda değişiklik yapması anlamına gelmektedir⁵⁶. İdari işlemin icrai olup olmamasının önemi ise iptal davalarına konu olup olmamasından kaynaklanmaktadır. Eğer idarenin yaptığı işlem icrai değilse, iptal davalarına konu olmaz. Dolayısıyla teftiş işlemi sonucunda hazırlanan raporlara karşı idari yargıda iptal davası açılamaz. Fakat idari vesayet işlemlerine karşı yargıda iptal davası açılabilir.

c. Teftişle Hiyerarşik Denetimin Karşılaştırılması

Hiyerarşik denetim, hiyerarşik amirlerin bizzat kendileri tarafından yapılır. Amir konumunda bulunan üst, hiyerarşik yetkisini kullanmak için herhangi bir kanun hükmüne ihtiyaç duymaz. Başka bir ifadeyle, üst olmak hiyerarşik yetkiye sahip olmanın yeter şartıdır. Teftiş ise bakan veya en üst düzey yönetici (genel müdür, müsteşar vb.) tarafından görevlendirilen müfettişler tarafından yerine getirilen bir denetim türüdür. Müfettiş, ancak görevlendirme ile belli bir yerde teftiş

⁵⁴ Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü 24. madde.

⁵⁵ Muhammed Savaş Bayındır, “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2007), s.38.

⁵⁶ Veysel K. Bilgiç, **İdare Hukuku**, Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 2013, s.257.

yapabilmektedir. Müfettiş olmak her an ve her yerde teftiş yetkisine sahip olmak anlamına gelmemektedir.

Hiyerarşik denetim kurumdaki herhangi bir konuyla alakalı olabileceği gibi aynı anda birden çok konuyla alakalı da olabilir. Teftişte, müfettiş hangi konuda ve alanda grevlendirildiyse sadece o konuda teftiş yapabilir, ilgili konu dışında teftiş yapamayacağı gibi, müfettişlerin yönetim veya yürütme üzerine herhangi bir etkileri de söz konusu değildir.

Hiyerarşik denetim sadece aynı kurum içerisinde üstün astı denetlemesi şeklindeki bir idari denetim türüdür. Teftiş, farklı kamu kurumları arasında olabileceği gibi (mülkiye müfettişlerinin mahalli idareleri denetlemesi), kamu kurumunun özel sektör kuruluşlarını veya vakıf, dernek veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetlemesi şeklinde de olabilir.

Hiyerarşik denetimde üst astın hukuka aykırı işlemlerini değiştirebilir, geri alabilir, uygulamasını geciktirebilir, ilga edebilir; hukuka uygun ama yerinde olmayan işlemlerini değiştirebilirken, müfettişler bu yetkilerin hiç birisine sahip değildir.

II. DENETİM KAVRAMI

Denetim kavramı, yönetim kavramı ile eş zamanlı olarak gelişmiş ve tartişılmaya başlanmıştır. Hukuk devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte, idare edenlerin hukuka uygun davranması yönünde gelişen temel kaygı, denetimin sadece hukuka uygunluk arayışı olarak tezahür etmesine yol açmıştır. Zaman içerisinde devlet anlayışının değişmesi, ekonomik ve ticari gelişmeler, sosyal, demokratik ve refah devleti anlayışlarının ortaya çıkması ve gelişmesi, yönetim felsefesinde değişiklikler, sosyal yapıların değişip gelişmesi gibi sebeplerden dolayı denetim anlayışı, amacı, alanı ve içeriği de değişmiş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır.

Hukuk kuralları yanında kalkınma planlarına uygunluk, kaynakların verimli, etkili ve ekonomik kullanılması, örgütlerin ve çalışanların performansının

değerlendirilmesi⁵⁷, hizmetin kalite standartlarına göre değerlendirilmesi, rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının öne çıkarılması gibi ilke ve esaslar denetimin çerçevesini oluşturmaya başlamıştır. Günümüzde denetim, siyasi, sosyal, toplumsal ve ekonomik boyutları olan, modernleşmenin ve toplumsal kalkınmanın temel dinamiğini oluşturan, demokratik ve hukuk devleti anlayışının sürekliliğini sağlayan önemli bir yönetim fonksiyonudur⁵⁸.

Günümüzde denetim ile ilgili literatürde, bir “kavramsal bolluk” veya “kavramsal enflasyon”dan (“conceptual inflation”⁵⁹) bahsetmek yerinde olacaktır. Günlük hayatta aralarında herhangi bir fark gözetilmeksizin eş anlamlı olarak kullanılan denetim, teftiş, murakabe, revizyon, kontrol gibi kavramlar sosyal bilimlerde aralarındaki ince nüanslar sebebiyle farklı alanlarda kullanılmaktadır. Denetim tüm kavramları içine alan en geniş ve en genel bir kavramdır.

A. DENETİM KAVRAMI VE TANIMI

Denetim, örgütlerin yapmak istedikleriyle gerçekleştirdikleri arasında yapılan bir değerlendirmedir. Değerlendirme sonucunda örgüt, ulaşamadığı amaçlar söz konusu ise nerede eksik ya da hatalı davranıldığını belirlemeye çalışır. Diğer yandan denetim sadece girdi-çıkı muhasebesi yapmak değil, aynı zamanda örgütün başlangıçta belirleyeceği amaçlarına ilişkin bilgi toplamak, bunları yönetimin kullanacağı şekilde sistematik olarak analiz etmektir. Amaçlardan sapma olduğunda anında müdahale ederek tekrar amaçlar doğrultusunda hareket edilmesini sağlamak da yine denetimin görev alanını oluşturmaktadır.

Denetim, yönetimin önemli fonksiyonlarından birisidir. Fayol, denetimin önemini ve yönetim içindeki yerini belirtme sadedinde, bir örgütte her şeyin önceden belirlenen program ve prensiplere, verilen emirlere uygunluğunun araştırılması

⁵⁷ Atilla İnan ve Nezihe Gündüz, “Sayıştay’ın Etkinlik Denetimi: Yürürlükteki Mevzuat Açısından Uygulama İmkânları”, **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, 4-5 Haziran 1987, s.63.

⁵⁸ Balamir Gündoğdu, “Kamusal Alanda Yaşanan Değişmeler: Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt.8, Sayı.10, (Ekim 2003), s.5.

⁵⁹ Colin Scott, “Speaking Softly Without Big Sticks: Meta-Regulation and Public Sector Audit”, **Law&Policy**, Vol.25, No.3, (July 2003), s.204.

görevinin denetime ait olduğunu vurgulamaktadır. Fayol’a göre denetim örgüt içindeki bireylerden eylemlere, işlemlerden eşyalara kadar her şeye uygulanır⁶⁰.

Denetimin temel amacı, mevcut durumla olması gerekeni mukayese etmektir. Dolayısıyla denetim bir nevi standartlara uygunluk arayışı olarak tanımlanabilir. Denetim kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refaha kavuşmanın itici bir gücü, ülkeyi kalkındıran unsurların birbiriyle kaynaşması için gerekli bir harçtır⁶¹.

1. Denetim Kavramı, Tanımı ve Amacı

Denetleme kavramı sözlük anlamı itibarıyla, “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe ve kontrol” anlamlarına karşılık gelmektedir⁶². Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde denetim kelimesiyle aynı anlamda kullanılan teftiş, murakabe ve kontrol kelimeleri farklı dillerden Türkçemize kazandırılmıştır.

Sözlük anlamı itibarıyla denetim, teftiş, murakabe ve kontrol kelimeleri eş anlamlı kullanılsa da sosyal bilimlerde kavram olarak denetim, diğerlerinden farklı anlama sahiptir. Denetim; teftiş, murakabe ve kontrol kavramlarını içeren genel ve geniş anlamlı bir kavramdır⁶³. Murakabe, Arapça r-k-b kökünden türemekte ve bakma, gözaltında bulundurma, denetleme, kontrol etme anlamlarına karşılık gelmektedir⁶⁴. Kontrol, Latince “contra” ve “rotulus” kelimelerinin birleşmesiyle oluşmakta ve karşıt veya diğer bir belge, kayıt aracılığıyla bir şeyin doğruluğunu incelemek, araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmektedir.

Teftiş ve murakabe, yönetimin dışında ve hiyerarşik olarak üst durumdaki bir makamın görevlendirdiği kişi veya kişiler tarafından, düzenli olarak, belli zamanlarda

⁶⁰ Leonard J. Kazmier, **İşletme Yönetimi İlkeleri**, Cemil Cem ve Cahit Tutum (çev.), Ankara: TODAİE Yayınları, 1979, s.45.

⁶¹ Tükan Aytuna, “Felsefeci Gözüyle Denetim”, **Denetim Dergisi**, Sayı.10, (1986), s.9.

⁶² **Türk Dil Kurumu Güncel Sözlük**, <http://www.tdk.gov.tr>, (12 Temmuz 2014).

⁶³ Ahmet Apan, “Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı.459, (Haziran 2008), s.160.

⁶⁴ Devellioğlu, s.798.

veya şikâyet üzerine yapılan denetlemeyi ifade etmektedir⁶⁵. Kontrol ise yönetim hiyerarşisi içerisinde, önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde belli rutin işlemleri içeren bir denetim faaliyetidir. Kontrol, çoğunlukla işlem ve faaliyetlerin devam ettiği sırada yerine getirilir. Yönetimin önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşabilmek için belirlediği kurallara ve yöntemlere ne ölçüde uyulduğunun faaliyetler devam ederken sorgulanması, yapılan yanlışların “o anda” veya “anında” düzeltilmesi ve gerekli önlemlerin alınmasını ifade etmektedir. Denetim ise yönetimin amaçlarına ulaşmadaki izleyeceği bütün aşamaları ifade ederken sadece belli bir an veya iş ile ilgili değildir.

Denetim, teftiş, murakabe, kontrol, revizyon gibi kavramların aralarındaki ince nüansın bir diğer nedeni de bu kavramların kullanım alanlarının farklı olmasından ileri gelmektedir. Mesela, teftiş daha çok kamu yönetimi için kullanılırken, murakabe iktisat ve maliye yönetimi için, revizyon muhasebe alanında, kontrol ise daha ziyade işletme yönetiminde tercih edilmektedir. Denetim kavramı ise bütün bunları kapsayan genel ve geniş nitelikteki bir kavram olup, söz konusu alanlarda yapılan denetleme faaliyet ve eylemini tanımlamak için kullanılmaktadır.

Teftiş, denetim, revizyon, murakabe ve kontrol kavramlarının hepsinin içinde bir denetleme faaliyeti bulunmakla beraber denetim; daha geniş olarak, yönetime yardımcı olan, girdi veya çıktıların sadece biriyle değil her ikisiyle de ilgilenen, sadece geçmişini değil geleceği de hesaplayan, elde ettiği verileri sistematik bir şekilde yorumlayarak yönetimin geleceğe dair plan ve proje yapmasında katkıları bulunan, yönetimin planlama, örgütlenme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, hükmetme ve koordinasyon yapma süreçlerine katkısı bulunan bir yönetim fonksiyonudur.

Denetim, tıpkı bizdeki gibi her biri farklı anlamlara karşılık gelmek üzere, İngilizcede audit, auditing, control, controlling, inspection, supervision; Fransızcada inspection, contrôle, vérification, audit, révision, surveillance gibi kelimelerle ifade edilmektedir. Denetim kavramı karşılığı olarak en sık kullanılan “audit” kelimesi, Latince “audire” fiilinden gelmektedir. “Audire” dikkatlice dinlemek anlamına

⁶⁵ Kamil Karatepe, “Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması” Üzerine Bir İnceleme”. Barış Övgün (Ed). **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform** içinde (187-228), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını, 2009, s.191.

gelmektedir. Duymak, haber almak anlamında kullanılan audit kelimesi denetim karşılığı olarak kullanılmaktadır⁶⁶.

Cevdet Atay, Devlet Yönetimi ve Denetimi adlı eserinde denetim kavramının İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerindeki karşılıklarını verdikten sonra, Anglosakson sistem ile Kara Avrupası sistemin farklılığını ortaya koyan noktaya işaret etmektedir. Söz konusu dillerde denetimin genel olarak farklı yazılış şekillerine rağmen “Control” sözcüğü ile ifade edildiğini belirten Atay, İngilizcede “Control” sözcüğünün aynı zamanda güç, otorite, baskı, üstünlük kelimeleriyle eş anlamlı olduğunu ve dolayısıyla Anglosakson sistemde denetimin bu anlamlarda kullanıldığını belirtmektedir. Fransızcada ise “Contrôle” sözcüğünün eş anlamlısı olarak güç, baskı, otorite değil de tahkik, muayene, araştırma, sınaama gibi kelimeler bulunmaktadır. Başka bir deyişle, Kara Avrupası sisteminde denetim kavramı, üstünlük, güç ve otoriteyi değil araştırma, inceleme ve soruşturmayı ifade etmektedir. Atay’a göre bu durum, denetimin İngilizcede “kuvvetli”, Kara Avrupası dillerinde ve bu arada Türkçede “zayıf” anlamda kullanıldığını göstermektedir⁶⁷.

Denetim, yönetimin önceden amaçlayıp planladığı durum ile şu anki işleyişi arasındaki uyumu sağlamaya yarayan bir yaptırım olup, iş, eylem ve faaliyetlerin zamanında, eksiksiz ve verimli bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşik üstler veya diğer görevliler tarafından sürekli olarak izlenmesidir⁶⁸.

Avrupa Birliği Sayıştay’ının denetim tanımı ise şu şekildedir: “Denetim, bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir”⁶⁹.

Denetimin literatürde birçok yazar tarafından tanımı yapılmıştır⁷⁰. Dünyanın her yanında kabul gören ve tüm alanlar için ayrı ayrı denetim tanımını yapmak oldukça

⁶⁶ Hüseyin Özer, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**. Ankara: Sayıştay Yayınları, 1997 s.4.

⁶⁷ Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**. İstanbul: Alfa Yayınları, 1999, s.18.

⁶⁸ Kurthan Fişek, **Yönetim**, 4. Baskı, Ankara: Kilit Yayınları, 2012, s.281 vd.

⁶⁹ Sayıştay Denetim Terimleri Sözlüğü, (çev. Sacit Yörüker) <http://www.savistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm> (14 Temmuz 2014).

⁷⁰ Denetim tanımı için bakınız: Recep Sanal, **Türkiye’de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2002, s.4; Eyüp G. İsbir, **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara: Ankara İktisadi

zordur. Burada bu tanımların her birisine yer vermekten ziyade bu tanımlarda ortak olarak bahsedilen noktalardan hareketle denetimin genel bir çerçevesini çizebiliriz.

Denetim;

- Önceden belirlenmiş ilke, kural, hedef, amaç veya mevzuat (kanun, yüzük, yönetmelik vs.) ile mevcut veya fiili durumun ya da sonuçların karşılaştırılmasıdır.
- Karşılaştırma sonrası önceden belirlenmiş kıstaslardan bir sapma söz konusu olduğunda bu sapma örgüte, kişilere veya topluma bir maliyet yüklüyorsa sorumluların cezalandırıldığı bir süreçtir. Bu cezalandırma sebebiyle denetimin denetlenenler nezdinde sevimsiz bir karşılığı bulunmaktadır.
- Sadece geçmişe yönelik değil aynı zamanda geleceğe dönük bilgi toplama ve bunları değerlendirerek yönetime yardımcı olma sürecidir.
- Ekonomik olan veya olmayan her türlü faaliyet, iş ve eylemin yanı sıra personel, araç-gereç, malzeme için de söz konusudur.
- Personelin davranışlarında düzeltici etkiye sahiptir. Hataların azaltılması, eksikliklerin giderilmesi, personelin eğitilmesi ve amaç/hedef doğrultusunda yönlendirilmesi etkisini yapar.
- Neticesinde elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere bildirmek üzere bir sonuç bildirgesi (rapor, tutanak vs.) hazırlanır.
- Yasallık, bağımsızlık, tarafsızlık ve dürüstlük gibi ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Hukuk devleti, sosyal ve refah devleti anlayışlarının ortaya çıkıp yaygınlaşmasının yanı sıra büyük toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeler de denetimin kapsam ve amacının genişlemesine sebep olmuştur. Mesela, Amerika

Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1977, s.6; H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, 2. Basım, Ankara: Sayıştay Yayınları, 2007, s.5; Tamer Aksoy, **Tüm Yönleriyle Denetim: AB Müzakere ve Uyum Sürecinde Denetimde Yeni Bir Paradigma**, 2. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, Cilt. 1, 2006, s.46; Yücel Ertekin, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.70, Sayı.421, (Aralık 1998), s.497; Aslan Yüzgün, **Genel Denetim Yaklaşımı**, İstanbul: Dünya Yayınları, 1984, s.20; Ersin Güredin, **Denetim**, 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2000, s.5; Feyzi Uluğ, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”. **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.37, Sayı.2, (2004), s.97; Atay, s.20; Mehmet Ali Aktuğlu, **Denetleme ve Revizyon**, İzmir: Barış Yayınları, 1996, s.4; De Visscher et Petit, s.75.

Birleşik Devletleri’nde Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office-GAO) göreve başladığı 1921 yılında 1700 olan çalışan sayısını, İkinci Dünya Savaşı sırasında 14.000’e kadar çıkarmak zorunda kalmıştır⁷¹ ki günümüzde bu sayı 2.869⁷² kişidir.

Kapsamı ve niteliğinde değişim ve gelişme yaşayan denetimin amacı bugün, toplumla veya kurumla bütünleşmeyi sağlamak, kurumun veya örgütün varlığını sürdürmesini sağlamak, kurum zararına olacak gidişatı ve kaynakların amaç dışı kullanılmasını engellemek, varsa yanlışlık ve hataları önlemek ve bu şekilde ortaya çıkabilecek muhtemel zararların önüne geçmek, sağladığı bilgi ve bulgularla kurumun amaç ve stratejilerini gözden geçirmesine ve kendini yenilemesine katkı sağlamak, kurumun organları arasında kopuklukların tespit edilmesini ve giderilmesini sağlamak ve nihai amaç olarak verimlilik ve etkinliği sağlamak şeklinde sıralanmaktadır⁷³.

Denetimin başlangıcı ve ortaya çıkışını kaynaklar, milattan önce 4000 yılına götürmekte ve Mezopotamya, Mısır, Yunan, Roma ve Çin gibi eski medeniyetlere dayandırmaktadırlar⁷⁴. Hatta bazı kaynaklarda denetim geçmişi milattan önce 16 ve 11. yüzyıllara kadar geri götürülmekte ve Eski Mısır krallığında, emirlerin görevliler tarafından gereği gibi yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü şeklinde gerçekleştirildiğini belirtmektedir⁷⁵. Site devletinin kurulmasından sonra İslam medeniyetinde de kamusal denetim konusu ortaya çıkmış ve bu alanda uygulamalara gidilmiştir. Hicretten sonra Medine’nin nüfusunda artış meydana gelmiş ve temelleri atılan İslam devletinde çeşitli memuriyetler oluşturulmuştur⁷⁶.

⁷¹ <http://www.gao.gov/about/history/earlyyears.html>, (7 Ağustos 2014).

⁷² <http://www.gao.gov/about/ggllance.html>, (7 Ağustos 2014).

⁷³ Atay, ss.33-36; İsbir, s.3.

⁷⁴ Sridhar Ramamoorti, “Internal Auditing: History, Evolution and Prospects”, **The Professional Practices Framework for Internal Auditing** içinde. Florida: Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2003, s.3.

⁷⁵ Denetimin tarihi gelişimi için şu kaynaklara bakılabilir: Williard E. Stone, “Antecedents of Accounting Profession”, **The Accounting Review**, Vol.44, No.2, (April 1969), s.284; M. Akram Khan, “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş” (Çev. Faruk Eroğlu), **Sayıştay Dergisi**, Sayı.19, (Ekim-Aralık 1995), s.15; T.A. Lee, “The Historical Development of Internal Control from the Earliest Times to the End of the Seventeenth Century”, **Journal of Accounting Research**, Vol.9, No.1, (Spring 1971), s.152; Muhammet Bezirci ve Fehmi Karasioglu, “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt.15, Sayı.21, (2011), s.573; Blanc, s.4.

⁷⁶ Abdülkadir Sezgin, “Hazret-i Peygamber Devrinde Teftiş Hizmetleri”, **Denetim Dergisi**, Yıl.24, Sayı.16, (Ekim-Aralık 2011), ss.44-48. Kaynaklarda, çarşı-pazar teftişi için görevlendirilen ilk kişinin Şifa binti Abdullah isimli bir kadın olduğu belirtilmektedir.

Bugünkü anlamda siyasal, sosyal ve ekonomik boyutları olan kamusal denetimin gelişimi demokrasinin gelişimiyle eş zamanlı olarak ilerlemiştir⁷⁷. Zira kamusal denetim, halka ait olanı kullanma yetkisine sahip kişilerin denetlenmesidir. Örneğin, İngiliz Parlamentosu'nun ortaya çıkma sebeplerinden birisi kamu harcamalarının kontrol edilmesi/denetlenmesi gereksinimidir. Başlangıçta bu denetim bizzat Parlamento'nun kendisi tarafından yerine getirilirken, işlerin nicelik ve nitelik itibarıyla artması ve daha karmaşık hale gelmesi bu görevin bağımsız kurum ve kişiler tarafından yapılmasını netice vermiştir⁷⁸. Böylece yapılan uygulamaları kontrol eden "Auditor" ismiyle maruf bir denetim görevlisi 1289 yılında ilk kez ortaya çıkmıştır. Denetçiliğin örgüt olarak ilk kez ortaya çıkması ise 1581 yılında Venedik'te olmuştur⁷⁹.

Yüzyılın başlarında esas görevi yolsuzlukları engellemek olan denetim⁸⁰, günümüzde hesap ve mevzuata uygunluk kontrolünün yanında performans ölçümü, etkinlik, verimlilik, rehberlik etme, ekonomiklik gibi yeni yaklaşımlar benimsemiştir. Denetim alanında ulusal kurumlar işbirliğine giderek uluslararası örgütler kurmuşlar ve denetim alanında uluslararası standartlar geliştirmişlerdir.

2. Denetimin Türleri, İlkeleri ve Standartları

Denetimin tıpkı tanımında olduğu gibi türlerinde de literatürde yapılmış çok sayıda sınıflandırma mevcuttur. Denetim; amacına, konusuna, kaynağına, içeriğine, kapsamına, zamanlamasına, sürekliliğine, yapılış nedenine, denetim yapan organa ve sektörlerle göre çeşitli türlere ayrılmıştır⁸¹. Esas konumuzdan sapmamak için burada hepsine ayrıntılı yer vermek yerine kısaca neler olduğuna değinmek gerekir.

Denetim kapsamına göre, genel ve özel denetim; zamanlamasına göre, işlem öncesi yapılan, işlem anında yapılan ve işlem sonrası yapılan denetim; sürekliliğine

⁷⁷ Köse, s.20.

⁷⁸ age, s.20.

⁷⁹ Başak Ataman Akgül, **Türk Denetim Kurumları**, İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2000, s.4.

⁸⁰ Rocco R. Vanasco, "Fraud Auditing", **Managerial Auditing Journal**, Vol.13, No.1, (1998), s.4.

⁸¹ Denetimin sınıflandırması için bakınız; Cengiz Akın, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.72, Sayı.427, (Haziran 2000), s.91; Ulvi Saran, "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.67, Sayı.409, (Aralık 1995), s.61; Atay, ss.36-45; Köse, s.7; Uluğ, s.98; Sanal, s.14.

göre, sürekli ve süreksiz denetim; yapılış nedenine göre, isteğe bağlı ve zorunlu denetim; denetim yapan organ/kuruma göre, yasama, yargı, idari, kamuoyu, ombudsman (kamu denetçisi) ve uluslararası denetim; içeriğe göre, uygunluk, performans ve finansal denetim; konuya göre işlemlerin denetimi (hukukilik ve yerindelik) ve eylemlerin denetimi (etkinlik ve verimlilik); denetim organı ile denetlenen birim arasındaki ilişkiye göre, iç denetim, dış denetim, yüksek denetim ve bağımsız denetim ve son olarak da denetimin niteliğine göre geleneksel (klâsik veya düzeltici denetim) ve modern (çağdaş veya yapıcı) denetim şeklinde türlere ayrılmıştır.

Denetimin kendisinden beklenen etkinliği göstermesi ve amaçlarına ulaşması için bir takım evrensel nitelikte ilke ve standartlar belirlenmiştir. Bunlar genellikle özel sektör denetimi için konulmuş için ilke ve standartlar olsa da kamusal ve özel sektör denetiminin iyice birbirine yaklaştığı ve sınırların kalktığı günümüzde kamu sektörü denetimi için de geçerli olan ilke ve standartlardır. Bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, güvenilirlik ve yeterlilik şeklinde sıralanabilir⁸². Bu ilkeler içerisinde bağımsızlığın denetimin kendisinden beklenen amaca ulaşmasında diğerlerinden biraz daha fazla önemi vardır. Denetim yapan görevlinin, hem denetlenen birimden hem de dış etki ve müdahalelerden uzak kalması denetimin sıhhati açısından elzemdir.

Denetimin bağımsız, objektif, tarafsız, güvenilir ve yeterli olması, kalitesinin belirlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi, ilgililer tarafından kabul edilen nitelikleri taşımasına bağlıdır. Bu nitelikler de ulusal veya uluslararası çapta belirlenmiş ve tarafların uyduğu bir takım standartlar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu standartlar, denetim görevlisine denetimin her aşamasında uyması gereken asgari nitelikte ölçü ve kuralları tanımlamakta, rehberlik etmekte ve kaliteli bir denetimin çerçevesini çizmektedir⁸³. Ülkeler ulusal çapta kendi denetim standartlarını belirlediği gibi, INTOSAI, IFAC, IIA gibi uluslararası bazı kuruluşlar da kendi alanlarında evrensel denetim standartlarını belirlemişlerdir.

⁸² Atay, s.45; Khan, s.17; Köse, s.54.

⁸³ Güredin, s.25.

B. YÖNETİM ORGANLARININ DENETİM YOLLARI

Denetim, yönetimin önemli ilkelerinden birisi olmakla beraber, idarenin yaptığı iş ve faaliyetlerinin denetime açık olması da hukuk devletinin önemli ilkelerinden birisini oluşturmaktadır. Hukuk devletinde yönetim organlarının denetlenmesinin birtakım gerekçeleri vardır⁸⁴. Öncelikle yönetimde keyfiliğin ve hukuksuzluğun önüne geçilmiş olur, böylece yönetenlere hukuki bir sınır çizilmekle yönetilenlere güvence sağlanır. Amaçlara, hedeflere ve stratejilere ulaşmada muhtemel aksaklıkların önüne geçilmiş olur. Yönetim organlarının kaynakları (personel, araç-gereç, para, zaman) verimli, etkin ve ekonomik kullanıp kullanmadıkları tespit edilir. Bu konuda yönetime rehberlik edecek stratejiler geliştirmede yardımcı olunur.

Denetim, iki farklı birim veya kişi (gerçek veya tüzel) arasında yürütülebilen bir faaliyettir. Dolayısıyla bir denetleyen, bir de denetlenen tarafı vardır. Denetim; vatandaşla meclis üyeleri (milletvekilleri) arasında (seçimler yoluyla doğrudan veya kamuoyu oluşturma yoluyla dolaylı); meclis (yasama erki) ile hükümet (yürütme erki) arasında (soru, meclis araştırması, gensoru vb. yoluyla); hükümet ile kamu görevlileri arasında (teftiş kurulları vasıtasıyla); kamu yöneticileri ile kamu işletmecileri arasında⁸⁵, (yüksek denetim kurumları vasıtasıyla); özel denetim birimleri ile kamu kurumları arasında (Devlet Denetleme Kurulu-DDK, Sayıştay yoluyla); vatandaşla kamu kurumları arasında (kamu denetçisi-ombudsman ve yargı kurumları vasıtasıyla veya kamuoyu oluşturma yoluyla); kamu kurumlarının kendi arasında (vesayet denetimi yoluyla); kurumun kendi içerisinde (hiyerarşik denetim veya teftiş kurulları yoluyla); uluslararası kurum veya kuruluşlar vasıtasıyla yürütülen bir süreçtir.

⁸⁴ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.7, Sayı.1, (1974), s.27; Bilgiç, s.390.

⁸⁵ Norman Oullet, “L’audit de la gouvernance: au service d’une plus grande transparence”, **Télescope: Revue d’Analyse Comparée en Administration Publique**, Vol.18, No.3, (2012), s.160.

1. Yasama Denetimi

Siyasi denetim olarak da adlandırılan yasama denetimi, yasama organının yönetim organları üzerinde doğrudan veya dolaylı yollarla uyguladığı denetimdir. Yasama organı, yönetim organlarının görev ve sorumlulukları, yetki alanları gibi konularda düzenleme yapmak yani anayasa hükmü koymak veya mevcut hükmü değiştirmek, yasa çıkarmak, yetki yasası çıkarmak, ilgili birimlerin bütçe ve ödenekleriyle ilgili düzenleme yapmak⁸⁶, uluslararası anlaşmaları onaylamak, bütçe görüşmeleri yapıp bütçe yasasını kabul etmek, ilgili birimlere kadro vermek⁸⁷ gibi yollarla yönetim organlarını kendisi dolaylı olarak denetleyebilir. Ayrıca meclis, kanun tasarılarının ve kanun hükmünde kararnamelerin reddedilmesi, kalkınma planlarının onaylanmaması, bütçenin onaylanmaması, sıkıyönetim ve olağanüstü hal kararlarının onaylanmaması gibi yollarla da yürütme üzerinde denetim hakkını kullanabilir⁸⁸. Buna meclisin varoluş hakkından kaynaklanan denetim yetkileri diyebiliriz.

Meclis; hükümeti bütün olarak denetlediği gibi, başbakanı ve ayrı ayrı bakanların her birini, yönetim organlarını veya diğer kamu görevlilerini denetleyebilir. Meclis bu görevi değişik araçlarla (bütçe görüşmeleri, araştırma, soruşturma, dilekçe hakkı vs.) kendisi yapabildiği gibi, kendisine bağlı denetim organları (yüksek denetim kurumları⁸⁹-Sayıştay veya bazı ülkelerde kamu denetçileri) vasıtasıyla da yapabilir. Yasama denetimi daha ziyade idari ve siyasi sorunlar, şartların duruma uygunluğu sorunları, yetki kullanımındaki olumsuzluklar gibi sorunlarla ilgilidir⁹⁰.

⁸⁶ Tortop, s.30.

⁸⁷ Atay, s.62.

⁸⁸ Erdal Onar, "1982 Anayasasında TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi", **Milli Egemenlik ve TBMM Paneli**, Ankara: TBMM Yayınları, 1990, ss.47-61.

⁸⁹ Yüksek denetimle ilgili olarak bakınız: İsmail Hakkı Sayın, **Avrupa Birliği Sayıştayı**, Ankara: Sayıştay Yayınları, 1998, s.23; Recai Akyel, "Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.19, Sayı.3, (2010), s.7. Yüksek denetim (supreme audit); devlet denetimi (state audit) veya dış denetim olarak da kullanılmaktadır: De Visscher et Petit, s.76.

⁹⁰ Brian Chapman, **İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Cahit Tutum (çev.), Ankara: TODAİE Yayınları, 1970, s.174.

2. Yargı Denetimi

Hukuk devletinin gereklerinden birisi de yönetim organlarının hukuk kurallarına bağlı olması ve yönetim organlarının yaptığı her türlü faaliyet, işlem, eylem ve sözleşmelerin yargı organları tarafından denetlenmesidir. Bu durum yönetilenleri, yönetenlere karşı korumanın en etkili yolu konumundadır. Yargı denetiminin esas amacı, yönetim organlarının hukuk kuralları çerçevesinde hareket etmesinin sağlanması, yöneticilerin kendilerine verilen yetkiyi kanuni sınırlar içerisinde kullanması, bu sınırları aşmaması, kötüye kullanmaması aksi takdirde kanuna aykırı işlemlerin belli gerekçelerle iptal edilmesi suretiyle hukuk sınırları içerisinde kalmaya zorlanmasıdır⁹¹.

Yargı tarafından yapılan denetim, hukukilik denetimi ile sınırlıdır. Yargı organları yönetim organlarının yerine geçip karar alamaz, alınmış kararları değiştiremez kısaca yargı organları yerindelik denetimi başka bir deyişle icab-ı hale uygunluk yapamaz. Yargı organlarının yönetim organları yerine geçerek yaptığı işlemler fonksiyon gaspı veya görev gaspına girmekte ve hukuken batıl olmaktadır.

3. Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Yapılan Denetim

Ulaşım, iletişim, bilgi işlem ve teknoloji imkânlarının oldukça arttığı ve ilerlediği günümüz modern dünyasında insan hakları, demokrasi, hukuk devleti gibi ilke ve değerler gittikçe yaygınlaşmakta ve devletler uluslararası örgüt ve birliklerin çatısı altında bunlara sahip çıkmaktadır. Diğer taraftan yaşanan tüm yenilikler ve gelişmeler uluslararası etkileşimi artırmakta ve neticede uluslararası ticaret ve ekonomi de bu gelişmelerden payını alarak gittikçe gelişmektedir.

Devletlerin ekonomik, kültürel ve ticari olarak gitgide birbirine bağımlı hale geldiği günümüz dünyasında, de facto düzeni devam ettirmek isteyen devletler, bu

⁹¹ Muammer Oytan, “Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.57, Sayı.366, (Mart 1985), s.17 vd. Yargı denetimi konusunda ayrıca A. Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, 6. Bası, Ankara: S Yayınları, 1983 s.2; Bilal Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.26, Sayı.4, (Aralık 1993), s.96.

düzene dâhil olan devletlerin oluşturdıkları sisteme uymasını sağlayacak önlemleri almaktadırlar. Bu amaçla gerek uluslararası gerek uluslar üstü bir takım örgütler kurulmakta ve bu örgütler ilgili alanlarda kurallar, ilkeler, standartlar koyarak üye devletlerin bunlara uyup uymadıklarını denetlemekte ve uymayan devletlere çeşitli müeyyideler uygulamaktadırlar. Örneğin insan hakları alanında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kurulmuş ve taraf devletlere bu alanda denetim ve yaptırımlarda bulunmaktadır. Ekonomi ve ticaret alanında da uluslararası anlamda denetim yapan kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır.

4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu veya eski ifadesiyle efkâr-ı umumiye belli bir konuda toplumun bir kesiminin genel fikirleri, duygu ve düşünceleridir. Kamuoyunu tüm halkın bir konudaki görüşü olarak tanımlamak, tanımını belli kalıplara sıkıştırmaktan öte anlamı olmayacaktır. Kamuoyu, ferdi düşüncelerden ve kanaatlerden meydana gelebileceği gibi, siyasi partiler, baskı ve çıkar grupları, meslek kuruluşları, sendikalar, oda ve borsalar, vakıflar, dernekler gibi sivil toplum kuruluşlarının yönlendirmesi ve gündeme getirmesiyle de oluşabilir ve gelişebilir.

Etkin bir kamuoyu denetimi için; hür ve demokratik bir toplum düzeni, düşünce, kanaat ve ifade hürriyetinin bulunduğu hukuk devleti, kamu işleriyle alakadar yolsuzluk ve hukuksuzluklara karşı tepki veren, bu konudaki algı ve bilinç düzeyi yüksek halkın varlığı, ferdî ve toplumsal bilincin, dikkate alınması, farkındalığın ve umursamanın yüksek olması, hak arama bilinci gelişmiş olmalı, başkalarının hakkına saygı gösterme ve kamu yararının kişisel yararlardan öncelikli olduğu duygu ve düşüncesinin, özerk ve bağımsız sivil toplum kuruluşlarının ve belki de en önemlisi özgür ve bağımsız kitle iletişim araçlarının varlığı gibi şartlar gerekmektedir⁹².

⁹² Murat Altun ve Erdal Kuluçlu, “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, (Ocak-Mart 2005), Sayı.56, s.23; Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992, s.330.

5. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Denetimi

Ülkelere göre Kamu Denetçisi, Arabulucu, Parlamento Komiseri, Vatandaş Hakları Savunucusu, Vatandaş Koruyucusu, Sivil Halklar Savunucusu, Halk Denetçisi, Halk Avukatı, Halk Savunucusu, Sivil Savunucu, Adalet Temsilcisi⁹³, İnsan Hakları Komiseri gibi isimler alan ombudsman İsveç’te “Temsilci, sözcü, görevli, koruyucu” gibi anlamlara gelen Ombud ile “adam, kişi, şahıs” anlamlarına gelen Man kelimesinin birleşmesinden oluşmuştur⁹⁴.

Kamu denetçisi; kendisine anayasa veya yasa ile hukukilik verilen, haksızlığa uğrayan veya mağdur edilen vatandaşın idareye veya kamu görevlilerine karşı şikâyeti üzerine veya re’sen harekete geçip, hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapan⁹⁵, araştırma, inceleme ve soruşturma yapan, tavsiyelerde bulunan, meclis tarafından atanan veya seçilen fakat aynı zamanda meclise ve hükümete karşı bağımsız olan⁹⁶, idare tarafından yapılan haksızlıkları ortaya koyan, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olan, mevzuata saygılı olmayı ve uygun davranmayı sağlayan, icrai niteliği bulunmayan öneriler yapan⁹⁷ bir görevli şeklinde tanımlanabilir⁹⁸.

Kamu denetçisi bugünkü görevi ve yapısı itibarıyla İsveç’te⁹⁹ ortaya çıkmasına rağmen bazı yazarlar kurumun geçmişini Çin, Roma veya Amerikan kolonilerine dayandırmaktadır¹⁰⁰. Türk-İslam devletlerindeki “Divan-ı Mezalim”, Kadı’ul Kudat”¹⁰¹ gibi birim ve görevlilerin de aynı işi yerine getirdiği de belirtilmektedir.

⁹³ Nuri Tortop, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.31, Sayı.1, (Mart 1998), s.4.

⁹⁴ İsmet Tayşi, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı.25, (Nisan-Haziran 1997), s.106

⁹⁵ Tufan Erhüman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.49, Sayı.1-4, (2000), s.160.

⁹⁶ Taykan Ataman, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**, Yıl.3, Sayı.14, (Mart-Nisan 1997), s.780.

⁹⁷ Muammer Oytan. “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Danıştay Dergisi**, Yıl.5, Sayı.18-19, (1975), s.195.

⁹⁸ Kamu denetçiliği ile ilgili tanımlar için bakınız: Zekeriya Temizel, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**, Yıl.3, Sayı.14, (Mart-Nisan 1997), s.777.

⁹⁹ İsveç Ombudsmanı’nın tarihi ve gelişimi ile ilgili olarak şu kaynaklara bakılabilir: André Legrand, **L’Ombudsman Scandinave. Etudes comparées sur le contrôle de l’administration**, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, s.327; Rhita Boust, “Contribution à une définition de l’Ombudsman”, **Revue française d’administration publique**, No.123, (2007), s.387.

¹⁰⁰ Yılmaz Altuğ, **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, 2002, s.10.

Uzun yıllar sadece İsveç'te kendisine yer bulan kamu denetçisi uygulaması önce 1920 yılında Finlandiya'da sonra da 1955'te Danimarka'da uygulamaya girmiştir. Bu ülkeleri 1957'de Batı Almanya, 1959'de Norveç, 1962'de Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere, 1969'da Kuzey İrlanda, 1971'de İsrail, 1973'te Fransa, 1974'te İtalya, 1976'da Avustralya ve Portekiz, 1977'de Avusturya, 1981'de Hollanda ve İspanya takip ederek kamu denetçiliği birçok ülkeye yayılmıştır¹⁰². Bugün merkezi Amerika'da bulunan Uluslararası Ombudsman Kurumu'na kamusal, özel, ulusal, yerel ve bölgesel düzeyde 500'den fazla ombudsman ofisi kayıtlı bulunmaktadır¹⁰³.

Kamu denetçisi yaptığı inceleme ve araştırmaların sonucunu hem taraflara açıklar (bazı ülkelerde kamuoyuna da açıklar) hem de belli bir süre sonunda meclise rapor şeklinde sunar. Hemen belirtmelidir ki, birçok ülkede bu kararların yaptırım gücü ve bağlayıcılığı yoktur. Bu nedenle “Kamu denetçisi bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ama ısırılmaz”¹⁰⁴ şeklinde benzetmeler yapılmıştır.

6. İdari Denetim

Yönetim organlarının kendi personeli veya kurulları tarafından kendi araç ve usullerini kullanarak yaptığı denetimdir. İdarenin yaptığı bu denetimler; hukukilik, yerindelik, etkinlik, verimlilik, performans denetimi şeklinde yapılabilir. İdari denetim aynı kurum içerisinde olabildiği gibi vesayet denetimi şeklinde başka kurumlar (örneğin vakıflar, dernekler) üzerinde de olabilir. Ayrıca yönetim organlarının görevlerini yerine getirmek için yaptığı harcamaların denetimi şeklinde de olabilir. İlgili kurumun kendi plan, strateji ve hedeflerinin yerine getirilip getirilmediği, olumsuz durum söz konusu ise yönetime yol gösterme, rehberlik etme ve bunun için gerekli bilgi ve istatistikleri toplama yoluyla da yapılabilir.

¹⁰¹ Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Turgay Ergun (çev.), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.19, Sayı.4, (1986), s.39.

¹⁰² Ümit Arklan, “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt.4, Sayı.3, (2006), s. 85.

¹⁰³ <http://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Leadership-and-Organization/Board-of-Directors/Our-History.aspx> (14 Ağustos 2014).

¹⁰⁴ Eva Letowska, “The Polish Ombudsman (The Commission for The Protection of Civil Rights)”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 39, Part.1, (January 1990), s. 209'dan aktaran Erhüman, s.159.

İdari denetim bazı kaynaklarda, iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılıp¹⁰⁵, birincisi hiyerarşik, ikincisi de vesayet denetimi sayılsa da, kurullar vasıtasıyla denetim de diğer bir idari denetim türü olarak sayılabilir.

Hiyerarşi, aynı kurum içerisinde bütünlüğü sağlamaya yönelik olan bir astlık-üstlük ilişkisidir. Hiyerarşik denetim, üstün hiyerarşik yetkisine dayanarak astını denetlemesidir. Hiyerarşik denetim; bir kurum içinde denetim hakkını kendisinde bulunduran üstün bu hakka sahip olmak ve onu kullanmak için herhangi bir yasaya veya düzenlemeye ihtiyacının olmadığı bir idari denetim türüdür. Hiyerarşik denetimde üst, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir¹⁰⁶. Vesayet denetimi, merkezi yönetimin bu yetkiye dayanarak yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde yerinden yönetim kuruluşlarını denetlemesidir¹⁰⁷. Vesayet makamları sadece hukuka uygunluk denetimi yapabilirler, yerindelik denetimi yapamazlar.

İdari denetim türlerinden son olarak, yönetim organlarının, görevi denetim ve teftiş olan kurullar vasıtasıyla denetlenmesi anlamındaki kurul denetiminden bahsedilebilir. Kurul vasıtasıyla denetim daha ziyade kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili kurumun hiyerarşik amiri adına, doğrudan söz konusu amire bağlı olarak hareket eden kurullar vasıtasıyla yerine getirilir.

7. İç Denetim

Yönetim ve denetim süreçlerinden beklenen faydanın elde edilememesi, bu süreçlerdeki başarısızlıklar, yolsuzluk ve israfın önlenememesi gibi iç etkenler ile ekonomik ve sosyal krizler, ticaretin ve rekabetin uluslararasılaşması ve gelişmesi gibi dış etkenlerin karşılıklı etkileşiminin zorunlu bir sonucu olarak kamu yönetiminde denetim tartışılır hale gelmiş ve yeni denetim usulleri ortaya çıkmıştır.

¹⁰⁵ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004, s.356; Atay, idari denetimi bireysel (hiyerarşik denetim), kurumsal (Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve teftiş kurulları denetimi) ve kurumsal (vesayet denetimi) denetim şeklinde tasnif etmektedir. Atay; s.79 vd.

¹⁰⁶ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2009, s.163; İl Han Özyay, **Gün Işığında Yönetim**, Ankara: Filiz Kitabevi, 2004, ss.152-155.

¹⁰⁷ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 358.

Son yıllarda başta ABD olmak üzere bazı ülkelerdeki yolsuzlukların ve suiistimallerin önlenememesinden denetim sistemleri sorumlu tutulmuş, mevcut denetim kurumlarındaki muhasebe ve denetim skandalları bu algıyı kuvvetlendirmiştir¹⁰⁸. Bu ortamda iç denetim, denetim türleri arasında “yükselen yıldız” olarak görülmüş, iç denetçiler “rock yıldızı” gibi şöhretli olmuşlardır¹⁰⁹.

İç denetim, uygulamada ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, iki tür ana akımdan bahsetmek mümkündür: Merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yaklaşım veya “Güney modeli” ve “Kuzey modeli”. Merkeziyetçi yaklaşım (Güney modeli), aralarında Fransa, İspanya, Portekiz gibi Napolyonist geleneğe sahip devletlerde geçerli olan, “third party ex ante approach” yaklaşımına sahip olan yaklaşımdır. Bunun anlamı, Maliye Bakanlığı, sadece bütçenin oluşturulmasında ve kaynakların dağıtılmasında anahtar rol oynamakla kalmamakta, aynı zamanda, diğer icracı bakanlıklara yerleştirdiği kendi görevlileri eliyle önceden yaptığı kontrollerle müdahalede bulunmaktadır. Bunun karşısındaki, ABD, İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerde geçerli olan adem-i merkeziyetçi anlayışta (Kuzey modeli) ise her icracı bakanlık, harcamalarında sorumluluğu kendisi almakta, bütçeye uygunluğu kendisi kontrol etmekte ve gereken önlemleri yine kendisi almaktadır¹¹⁰.

İç denetim, 19. yüzyılın sonlarına doğru öncelikle banka, demiryolu, sanayi ve savunma şirketlerinde¹¹¹, işlemlerdeki sahtekârlığın araştırılması ve önlenmesi¹¹², yolsuzluk ve hırsızlıklara engel olunması, hataların bulunması ve yanlışlıkların önlenmesi¹¹³ görevini üstlenmekteydi. Özel sektörde gelişmeye başladığı 1940’lı yıllarda daha çok muhasebe ve kurumsal varlıkların korunması işlevlerine yoğunlaşan iç denetim, 1950’li yıllarda mali verilerin güvenilirliği, 1970’li yıllarda uygunluk denetimi, 1980’li yıllarda risk yönetimi ve fırsatların değerlendirilerek yönetime

¹⁰⁸ **The Economist**, “The Future of Auditing: Called to Account”, 18 Kasım 2004, <http://www.economist.com/node/3398724> (30 Nisan 2014).

¹⁰⁹ Scott Leibs, “New Terrain”, CFO Magazine, 1 Şubat 2004. <http://ww2.cfo.com/risk-compliance/2004/02/new-terrain/> (25 Eylül 2014).

¹¹⁰ Jack Diamond, **The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective**, IMF Working Paper, 2002, s.10.

¹¹¹ Gary Spraakman, “Internal Audit at the Historical Hudson’s bay Company: A Challenge to Accepted History”, **The Accounting Historians Journal**, Vol.28, No.1, (June 2001), s.22.

¹¹² John A. Edds, “İç ve Dış Denetim”, Fethi Heper (çev.), **Devlet Denetimi (Makaleler)** içinde, Ankara: Sayıştay Yayınları, 1988, s.76.

¹¹³ Jale Sağlar ve Koray Tuan, “İşletmelerde İç Denetim Fonksiyonunun Bağımsız Dış Denetim Maliyeti Üzerindeki Etkileri”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.18, Sayı.1, (2009), s.346.

rehberlik etme, 1990’lı yıllarda örgütün amaçlarına ulaşması işlevini ön plana çıkarmış ve nihayetinde 2000’li yıllarda işletmeye artı değer katma konusuna ağırlık vermiştir.

İç denetimin IIA¹¹⁴ tarafından yapılan tanımı şu şekildedir:

“İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden, bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur”¹¹⁵.

Genel olarak iç denetim tanımlarına baktığımızda dikkat çeken ortak noktalar; yönetime kararlarında yardımcı olmak, danışmanlık hizmeti vermek¹¹⁶, kayıtların ve bilgilerin güvenilirliğini ve doğruluğunu denetlemek, hata ve hileleri ortaya çıkarmak ve engellemek, iç kontrolün yeterliliğini sağlamak, kurumun üst yönetimine bağlı olarak çalışmak, topladığı tüm bilgileri üst yönetime rapor etmek şeklinde sıralanabilir. Bunlar aynı zamanda iç denetimin kapsamına giren faaliyetler olarak da belirtilebilir. İç denetimin tanımında yer alan ve aynı zamanda iç denetimin unsurları olarak sayılan hususlar; güvence sağlama, değer katma, danışmanlık yapma, standartlar geliştirme, risk yönetimi ve bağımsızlıktır¹¹⁷.

Her ne kadar adında denetim olsa da aslında iç denetim, denetimden ziyade kurum faaliyetlerine değer katmak, idari faaliyetlerin etkinliğini artırmak, kurum varlıklarının korunması ve risklere karşı önleyici tedbirlerin alınması¹¹⁸ yoluyla idareye yardımcı olma amacını taşımaktadır. Denetim kelimesi her ne kadar yapılanları yani bitirilmiş, sona erdirilmiş eylem ve faaliyetleri kontrol etmek şeklinde bir çağrışıma sahip olsa da, iç denetimdeki denetim faaliyeti, hali hazırdaki durumu değerlendirip

¹¹⁴ İç Denetçiler Enstitüsü (Institute of Internal Auditors=IIA) 1941 yılında ABD’de kurulmuş, bugün dünya çapında 180 binden fazla üyesi olan iç denetim alanında evrensel nitelikte standartlar oluşturan, rehberlik yapan, konferans ve seminerler veren, eğitimler ve sertifikalar düzenleyen bir kuruluştur. <https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx> (22 Ağustos 2014).

¹¹⁵ <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx> (22 Ağustos 2014).

¹¹⁶ The Institute of Internal Auditors, **Public Sector Internal Audit Standards**, Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012, s.5 ve 32.

¹¹⁷ İç denetimin unsurlarının ayrıntılı açıklamaları için: The Institute of Internal Auditors, **Public Sector Internal Audit Standards**, s.35; The Institute of Internal Auditors, **International Standards for Professional Practice of Internal Auditing**, Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012, s.12; European Commission, s.7; HM Treasury, **İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları**, Baran Özeren ve Mustafa Ekinci (çev.), Ankara: Sayıştay Yayınları, 2004, ss.7-8; Doğmuş, s.22 vd.

¹¹⁸ Mehmet Aksoy, **Kamuda İç Kontrol ve İç Denetim**, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği, 2008, s.90.

geleceğe yönelik tahminlerle muhtemel hataların, eksikliklerin veya sapmaların önüne geçilmesinde yönetime yardımcı bir rol üstlenmektedir.

İç denetim, toplanılan ve değerlendirilen bilgilerin doğru olup olmadığına, varlıkların korunup korunmadığına, faaliyetlerin verimli, etkili ve ekonomik yürütülüp yürütülmediğine dair yönetime nesnel güvence vermektedir¹¹⁹. Bu anlamda, iç denetim faaliyetine denetimden ziyade danışmanlık ve rehberlik hizmeti şeklinde isim vermek yanlış olmayacaktır. Özellikle son yıllarda iç denetimin denetim alanına getirdiği bu katkıdan dolayı daha önce “le chien de garde” (“bekçi köpeği” veya İngilizce “watchdog” ya da “guard dog”) olarak isimlendirilen denetçiler, “chien-guide” (“rehber köpek”) şeklinde anılmaya başlanmıştır¹²⁰.

İç denetim, olguların ve sorunların ortaya çıkmasından önce yapılan bir denetim türüdür. Bir nevi ön alma/tedbir çalışmasıdır. Kurumları etkileyen sorunlar meydana gelmeden risklerin belirlenmesi, eğilim ve sapmaların tespit edilmesi, esas sorun alanlarına yoğunlaşarak kaynakların yerinde ve etkili kullanılmasına imkân tanıyan pro-aktif bir yönetim sürecidir. İç denetim süreklilik arz eden bir denetim türüdür. İç denetçi yönetime kurumla ilgili tavsiye ve raporlarını belli bir sürenin (bir yıl, altı ay ve üç aylık periyotlar) sonunda değil, yıl içerisinde sürekli bir şekilde sunmaktadır. Bu da kuruma mevcut durumla ilgili tedbirler alma, strateji geliştirme imkânını sunmaktadır.

8. İç Kontrol

Kontrol; Latince “contra” ve “rotulus” kelimelerinin birleşmesinden türeyen ve karşıt veya diğer bir belge, kayıt aracılığıyla bir şeyin doğruluğunu incelemek, araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelen bir kavramdır. Kontrol, denetim anlamını içeren fakat denetimden daha sınırlı bir anlama sahip olan bir kavram ölçüsündedir.

¹¹⁹ Ahmet Başpınar, “Kamuda İç Denetim ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”, **Maliye Dergisi**, Sayı.151, (Temmuz Aralık 2006), s.26.

¹²⁰ De Visscher et Petit, s.76.

Genel hatları itibarıyla, kontrolün kurum içerisinde uygulanması iç kontrol olarak tanımlanmaktadır.

Türkçede kullanılan kontrol kelimesi, Fransızcadaki “contrôle” kelimesinin karşılığıdır. İç kontroldeki contrôle, denetlemek veya teftiş etmek manasındaki kontrolden ziyade mesela, “Şoför aracın kontrolünü kaybetti” veya “Futbolcu topu kontrol etti” cümlelerindeki gibi hâkimiyet, üstünlük (maîtrise) manasında kullanılmaktadır. Dolayısıyla iç kontrol, bir örgütün işleyişine hâkim olma anlamına gelmektedir¹²¹.

İç kontrolün tanımlanması, amaç ve unsurlarının belirlenmesinde, standartlarının geliştirilmesinde COSO¹²² (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), INTOSAI, IIA gibi meslek kuruluşlarının ve Avrupa Birliği gibi uluslar üstü birliklerin önemli katkısı olmuştur. COSO iç kontrolü¹²³; yönetim kurulu, yönetim veya diğer personel tarafından yürütülen, faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği, mali raporlama sisteminin ve mali verilerin güvenilirliği ve kanun ve düzenlemelere uyumluluk gibi amaçlara ulaşmak için makul bir güvence sağlayabilme süreci olarak tanımlamaktadır¹²⁴.

İç kontrol, kurum içerisindeki bir fonksiyondan ziyade, kuralları, süreçleri, planları, bilgi sistemlerini, görev ayrımı gibi örgüt modellerini içeren bir araçlar bütünüdür. Bundan dolayı bir kurumda ne “iç kontrol servisi” ne de “iç kontrolör” bulunmamaktadır. Tek bir kişiye hasredilecek bir görev olmadığı için, örgüt içerisindeki herkes konumuna göre iç kontrolle ilgili tedbirleri almak ve görevlerini yerine getirmek zorundadır¹²⁵.

¹²¹ Jean-Marie Mottoul, “Le Développement du Contrôle Interne et des Activités d’Audit Interne dans l’Administration Fédérale”, **Documentatieblad**, Vol.70, No.3, (2010), s.9.

¹²² COSO, 1985 yılında The Institute of Internal Auditors, American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, Institute of Management Accountants ve Financial Executives Institute tarafından oluşturulan bir özel sektör inisiyatifidir. COSO’nun amacı; iç kontrol, etik ilkeler ve kurumsal yönetim çerçevesinde mali raporlama sürecinin kalitesini geliştirmektir. **A Framework for Control**, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public Documents/COSO_Control_Framework_n.ppt, (12 Eylül 2014).

¹²³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Internal Control- Integrated Framework**, Durham: COSO, 2013, s.3.

¹²⁴ Aynı tanıımı ABD Genel Muhasebe Ofisi (GAO)’nin Eylül 2014’te yayınladığı Standards for Internal Control in the Federal Government isimli belge de görmekteyiz. Tanım için; United States Government Accountability Office, **Standards for Internal Control in the Federal Government**, USA: United States Government Accountability Office, 2014, s.5.

¹²⁵ Mottoul, s.9.

Tanımlardan anlaşılacağı üzere iç kontrol, hem idari hem de mali kontrolü içermektedir. İdari kontrol, faaliyetlerin verimli, etkin ve ekonomik yürütülmesi ve yönetim politikalarının kurumsal politika, amaç, hedef ve kanunlara uygunluğunu belirleyen organizasyon planı, yöntemi ve süreçleri ile ilgilidir. İdari kontrol, mali verilerle sadece dolaylı yoldan ilgilenir. Mali kontrol, varlıkların korunması ve mali raporlama sisteminin ve mali verilerin güvenilirliğinin sağlanmasına yönelik organizasyon planı, yöntemi ve prosedürlerle ilgilidir¹²⁶. Mali kontrol (muhasabe kontrolü), kayıt tutma, muhasabe raporlarının hazırlanması, yetkilendirme, onaylama, faaliyet ve varlıkların korunması, varlıklar üzerinde yapılan fiziki kontrol sürecini ifade etmektedir¹²⁷.

Avrupa Komisyonun hazırladığı raporda geleneksel kamu iç kontrol sistemi ile modern sistem karşılaştırılmaktadır. Geleneksel kamu iç kontrol sisteminin harcama öncesi kontrol (ex ante control) ve harcama sonrası teftiş (post inspection) olmak üzere iki tür denetim sisteminden oluştuğu vurgulanmaktadır. Geleneksel kamu iç kontrol sisteminde harcama sonrası teftişin genel karakteristiği, üçüncü kişilerin şikâyetlerinden sonra, şüpheli işlemler üzerine veya bütçe kurallarının ihlâli durumunda harekete geçilmesi ve kişisel hataların cezalandırılması yönünde denetim olarak belirtilmektedir. Söz konusu sistem, yasallık ve düzenlilik üzerine vurgu yaparken, verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik kıstaslarına yer vermemektedir. Bunun karşısında modern iç kontrol sistemi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine vurgu yapmaktadır. Şeffaflık veya bir başka ifadesiyle saydamlık, hükümetin kendisini seçen halka karşı, kaynakları kullanırken, gelirini artırırken ve harcamaları yaparken sorumlu tutulacağına dair ilkelerini açıkça belirtmesidir¹²⁸.

İç kontrol, iç denetimi de kapsayan geniş kapsamlı bir sistemdir. O halde, iç denetim ile iç kontrol arasındaki ilişki için temelde söylenecek en önemli nokta, iç denetimin iç kontrolün bir parçası olduğudur. İç kontrol tek başına, hataların ve eksikliklerin ortaya çıkarılmasında ve önlemlerin alınmasında etkili olmaz. İç kontrolün etkinliğinin takip edilerek izlenmesi, raporlanması ve üst yönetime bildirilmesi

¹²⁶ Köse, s.16.

¹²⁷ Güredin, s.167.

¹²⁸ European Commission, s.5.

konusunda iç denetim devreye girer ve yapılan değerlendirmeler sonucunda gerekli yapısal önerilerde bulunur¹²⁹. Başka bir ifadeyle, idarenin kurmak ve yönetmekle sorumlu olduğu iç kontrol sistemini, yöneticiler tek başına kontrol edemez ve izleyemez. Gerek kontrol yapılacak kurumun büyük olması, gerek iş hacminin geniş ve karmaşık olması, yöneticilere iç kontrol sürecinde bazı yardımcı birim ve görevliler istihdam etme zorunluluğunu ortaya çıkarır. İşte tam bu noktada iç denetçiler yönetime iç kontrol sürecinde yardımcı olmaktadır. Bu bakımdan iç denetim, iç kontrolün etkin ve sağlıklı işlemesi açısından önemli rolü bulunan bir iç kontrol aracıdır, iç kontrolün bir nevi sağlıklı çalışma sigortasıdır¹³⁰.

9. İç Denetim ve İç Kontrolün İdari Denetim İle İlişkisi

İç denetim ve iç kontrol, kamu yönetimindeki denetim yöntemlerinin kendisinden beklenen sonuçları vermemesi, yolsuzluk ve israfın engellenememesi, ticaret ve rekabetin gelişmesi, kamu ve özel sektör ayrımlarının belirsizleşmesi, kamu sektöründeki başarısızlığa karşı özel sektördeki uygulama ve yöntemlerin başarılı bulunması gibi sebeplerle özel sektörden kamu sektörüne aktarılmıştır. 1940'lı yıllardan itibaren özel sektörde uygulamaya konulan iç denetim uygulamaları özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu sektöründe de kendisine yer bulmaya başlamıştır.

Her şeyden önce belirtilmelidir ki, iç denetim ve iç kontrol klâsik ve alışılmış denetim tür ve kalıplarının dışındadır. Özel sektörün dinamik ve geleceği planlayan, sorunlarına anında müdahale edilmesini öngören, yönetime gerekli bilgiler sunarak rehberlik eden yapısı klâsik idari denetimden oldukça farklı bir yapı arz etmektedir. İç kontrol ve iç denetimin bu özelliklerinden dolayı idari denetimle arasındaki ilişki konusunda tartışmalara sebep olmaktadır.

İç denetim ve iç kontrol, rehberlik ve yol gösterme özellikleri bakımından klâsik idari denetim türlerinden ayrılmaktadır. Ayrıca, iç denetim ve iç kontrol, yönetim

¹²⁹ Çavuşoğlu ve Duru, s.18.

¹³⁰ Bayram Aslan, "Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim", *Sayıştay Dergisi*, Sayı.77, (Nisan-Haziran 2010), s.69.

süreci boyunca yönetime eşlik eden denetim türleridir. Başka bir deyişle, iç kontrol ve iç denetim olmuş bitmiş faaliyetler sonrası yapılan bir denetim değil, faaliyetlerin devam ettiği esnada yerine getirilen bir denetim şeklidir. Haliyle, yönetim süreci içerisinde yapılan yanlışlıklara, eksikliklere anında müdahale etmek ve düzeltmek imkânı iç denetim ve iç kontrolün temel özelliğidir. Bu yönüyle iç denetim ve iç kontrol, klasik idari denetim türü olan hiyerarşik denetimi andırsa da, iç denetim ve iç kontrolde sadece hiyerarşik amirler değil, kurumun tüm çalışanları sürecin içerisinde.

İç denetimin idari denetim ile ilişkisinde önemli bir nokta da, iç denetim kavramının bizzat kendisinde bulunan “denetim” kelimesidir. Zira denetim kavramı genel tanım çerçevesinde önceden belirlenmiş hedeflere, amaçlara ya da kurallara ulaşımın denetlenmesidir. İç denetim işte bu noktada klâsik denetim türlerinden ayrılmakta, adındaki “denetim” kavramının aksine sadece geçmişe yönelik kontrollerde değil, geleceğe yönelik plan ve projeleriyle yönetime rehberlik etmektedir. Haliyle iç denetim geçmiş odaklı olmaktan uzaklaşmakta ve geleceğe dönük işlev görmektedir.

İç denetim ve iç kontrol, süreci yürüten kişiler yönünden de, idari denetim türlerinden farklılık göstermektedir. Her şeyden önce, iç kontrol, kurum içerisinde üst yönetimin sorumluluğunda yürütülmekte, iç denetim ise kurum üst yöneticisine bağlı iç denetçiler eliyle yürütülmektedir. Bu durum, üstüne bağlı olan bir kişinin kurumu ne ölçüde etkili denetleyebileceği konusunda eleştirilere sebep olsa da, kurumun içerisinde kurumun işleyişini ve yapısını bilen bir personel tarafından yapılacak olan denetim, kurumun içinde bulunduğu durumu belirlemesi, karşı karşıya bulunduğu riskleri tanımlayabilmesi ve bu çerçevede yönetime yol göstermesi, dışarıdan bir yol göstermeye nazaran daha etkili ve yerinde olacaktır.

İç denetimin eleştiriye tabi tutulan diğer bir yönü ise, hukuki veya cezai bir müeyyidesinin bulunmaması, bu nedenle de denetimin neticesinde ortaya çıkarılan eksiklik, kusur ve hataların karşılıksız kalacağı düşüncesidir. İdari denetim, içerisinde adli (örneğin hapis cezası) veya idari (örneğin memuriyetten çıkarma) müeyyideleri barındıran bir denetim türüdür. Bu noktada da iç denetim, klasik idari denetim türlerinden ayrılmaktadır.

İç denetim ve iç kontrolün, merkeziyetçiliğin katı olduğu, bürokrasinin hâlâ etkili ve sert bir biçimde hüküm sürdüğü toplumlarda yönetime yol gösterme ve rehberlik etme fonksiyonunun yetersiz kalacağı ve kendisinden beklenen amaçlara ulaşamayacağı ileri sürülmektedir.

İç denetim ve iç kontrol, idari denetim içerisinde özellikle Türkiye gibi birçok ülkede yeni ortaya çıkmış, mevzuata yeni girmiş, uygulama örneklerinin henüz emekleme aşamasında bulunduğu ülkelerde çok etkili olacağını beklemek gerçekçi değildir.

İç denetim ve iç kontrolün idari denetim ile ilişkisiyle ilgili olarak söylenebilecek nokta, iç kontrol ve iç denetimin klasik idari denetim türlerinden çok farklı bir anlayışa sahip olduğu, onlardan yukarıda da belirtildiği üzere birçok noktada ayrıldığı, bundan dolayı yeni bir idari denetim türü olarak sayılabileceğidir.

III. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için sahip olunan kaynakların en etkin, verimli ve etkili kullanılmasıdır. Yönetim, felsefi düşünce açısından bir sanat¹³¹, pratik kullanım bakımından bir zanaat¹³² ve aynı zamanda bir bilimdir¹³³. Sadece kamu yönetimi için kullanılmayan yönetim, aynı zamanda işletme yönetimi, personel yönetimi, bütçe yönetimi, performans yönetimi gibi değişik kavramlarla farklı bilim ve sanatlar için de kullanılan çok geniş bir kavramdır.

Yönetim ve kamu yönetimi kelimeleri eş anlamda kullanılmakla beraber yönetim daha kapsamlı ve geniş bir tanımlamayı içine almaktadır. Yönetim kelimesi yanına aldığı bir başka kelime ile özel bir hale bürünmektedir. Kamu yönetimi, özel

¹³¹ Jos C.N. Raadschelders, "The Study of Public Administration in the United States", **Public Administration**, Vol.89, No.1, (2011), s.142.

¹³² Jos C.N. Raadschelders, "A Model of the Arena of PA-Theory: Bogey Man, Doctor's Bag And/or Artist's Medium", **Administrative Theory&Praxis**, Vol.26, No.1, (2004), s.47.

¹³³ Christopher Hood, "Public Management: The word, the movement, the science", Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt (Eds.), **The Oxford Handbook of Public Management** içinde (7-26), New York: Oxford University Press, 2007, s.12; Patrick Gibert, "Un ou quatre mangements publics?", **Politiques and Managemet Public**, Vol.26, No.3, (2008), s.9.

yönetim, işletme yönetimi, performans yönetimi, bütçe yönetimi gibi. Kamu yönetimi ise özel yönetimden ayrı tutmak için ve kamuya yani tüm topluma, bütün halka, tüm ülkeye veya başka bir deyişle ammeye ait olanı belirtmek için kullanılmaktadır. Ayrıca ülkemizde Kıta Avrupasında olduğu gibi kamu yönetimine sadece “yönetim” veya “idare” de denilirken, Anglosakson ülkelerde kamu kesimini özel sektörden ayırt etmek için “kamu yönetimi” kavramı kullanılmaktadır¹³⁴.

A. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI

Genel hatlarıyla ve literatürde yer alan tanımlardaki ortak noktaları vurgulamak suretiyle kamu yönetimi; devletin üstlendiği hizmet ve görevleri yerine getirebilmesi için sahip olduğu beşeri, sosyal, ekonomik, teknolojik, kültürel, tarihi sermayesi gibi birbirinden bağımsız faktörleri bir araya getirmesi ve onları belli bir düzen ve sistem içinde yürütebilmesi şeklinde tanımlanabilir. Kamu yönetimi, bütün bu iş ve faaliyetleri kamu hizmeti şeklinde yerine getirirken, kendi personeli (kamu personeli) ve kendi mallarına (kamu mallarına) ve kuralları için ayrı hukuk kuralına sahiptir.

1. Kamu Yönetiminin Tanımı

Kamu yönetimi kavramı faaliyet ve örgüt anlamlarında da kullanılmaktadır. Faaliyet anlamında kamu yönetimi, önceden siyasi iktidarlar tarafından belirlenen kamu politikalarını yürütmek ve yerine getirmekle ilgili süreç ve faaliyetleri ifade etmektedir. Örgüt anlamında kamu yönetimi ise devletin kurum ve kuruluşlarıyla ulusal, yerel ya da bölgesel tarzda teşkilatlanması demektir¹³⁵.

Kamu yönetiminin Batı dillerindeki karşılığı 80’li yıllara kadar “public administration” şeklinde iken 80’li yıllardan itibaren “public management” yaygın

¹³⁴ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s.1.

¹³⁵ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 5. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2012, s.11.

olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bovaird ve Löffler’e göre, “public administration”; bürokrasi, ömür boyu çalışma güvencesine sahip çalışanlar, girişim yoksunluğu, basit bir işi bin bir türlü zorluklarla yapma, koyu takım elbiseli adamlar ve sıkıcı çalışma gibi olumsuz ifadeleri akla getirirken, “public management” ise bir sözleşme kültürünü yansıtmaktadır. Bu sözleşme, kamu hizmeti veren özel sektörle kamu kurumları arasında olduğu gibi kamu kurumları ile çalışanları arasında da söz konusu olmaktadır¹³⁶.

2. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişmeler

Devletin, klâsik görevler olarak tanımlanan, iç ve dış güvenliği sağlamak ve adaleti temin etmekten ibaret olan görevleri ve yapısı 20. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra değişmeye başlamıştır. 1929 Büyük Buhranı (ekonomik krizi), II. Dünya Savaşı, 1970 ekonomik krizi gibi gelişmeler devlet anlayışında, görevlerinde ve yapısında paradigma değişikliğine sebep olmuştur. Refah devleti, devletin küçültülmesi, özelleştirmeler, neo liberal söylemler, yeni sağ akımı gibi anlayış ve düşünceler birbiri ardına uygulamaya geçirilmişlerdir¹³⁷.

Özellikle 80’li yıllardan itibaren, ekonomik teoriler, başta Avustralya ve Yeni Zelanda olmak üzere Anglosakson ülke tecrübeleri, yönetim biliminin katkıları, WB, OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı) gibi uluslararası kuruluşların uygulamaları¹³⁸ ve bunlara ek olarak ekonomik, sosyal, siyasi, ideolojik, uluslararası birçok değişme ve gelişmenin etkisiyle kamu yönetiminde bir paradigma değişimi meydana gelmiştir. Kamu

¹³⁶ Tony Bovaird and Elke Löffler, “Understanding Public Management and Governance”, Tony Bovaird and Elke Löffler (Ed.), **Public Management and Governance** içinde (3-12), Oxon: Routledge, 2003, s.6.

¹³⁷ Konuyla ilgili açıklamalar için: Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Yayınları, 2003, s.71 vd.; Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s.6; Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1**, Ankara: Başbakanlık Yayını, 2003, s.21; Nagehan Talat Arslan, “Klasik- Neo klasik Dönüşüm Süreci”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt.11, Sayı.2, (2010), s.23.

¹³⁸ Philippe Bezes, “Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L’impact du New Public Management”, **Informations Sociales**, Vol.6, No.126, (2005), s.27.

yönetiminde, artık geleneksel kamu yönetimi¹³⁹ ve yeni kamu yönetimi olmak üzere iki tür anlayıştan bahsedilmeye başlanmıştır.

Geleneksel kamu yönetiminin dayandığı üç temel anlayıştan bahsedilebilir. Bunlar; Wilson'un siyaset ve yönetimi birbirinden ayıran kamu yönetimi anlayışı, Weber'in bürokratik örgütlenme anlayışı ve kamu yönetimi ile özel yönetimin birbirinden ayrı olduğunu savunan yönetim anlayışıdır¹⁴⁰.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı çıktılarından çok girdiler üzerine yoğunlaşmaktadır. Eğer girdiler çıktılarına göre daha düşük maliyetlerle sağlanıyorsa çıktılar makul kabul edilmektedir¹⁴¹. Dolayısıyla bu anlayışta sonuçtan çok sebep önem taşımaktadır. Verimlilik veya performans gibi çıktı ve sonuçlar üzerine etki edecek ve onları maksimuma çıkaracak değerlendirmeler, geleneksel kamu yönetimi anlayışında bir değer ifade etmemektedir. Dikkatler kurum içindeki yapılanma ve organizasyona yoğunlaşmaktadır. Kurumun içinde bulunduğu toplum, ihmal edilebilir bir etken olarak görülmektedir.

¹³⁹ Laurence E. Lynn Jr, "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For?", **Public Administration Review**, Vol.61, No.2, (March/April 2001), s.144.

¹⁴⁰ C. Richard Baker, Jean Bédard and Christian Prat dit Hauret, "The Regulation of Statutory Auditing: An Institutional Theory Approach", **Managerial Auditing Journal**, Vol.29, No.5, (2014), s.373.

¹⁴¹ Özer, s.150.

Tablo 2

Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim

Yaklaşımlar	Kamu Yönetiminin Doğası	Geçerli Dönem
Siyasi/Yönetim	Apolitik	1900-1925
Yönetim Bilimi	Bilimsel	1920-1940
Weberyen	Kurallar merkezli	1930-1970
Hümanist	İnsan merkezli	1960-1980
Kamu Politikası Akımı	Politika merkezli	1970-1980
Sistem Yaklaşımı	Çevre merkezli	1980-2000
Yeni Kamu Yönetimi	Özel sektör merkezli	1980-2000

Kaynak: Nico Nelissen and Peter de Goede, “Public Management: The Need for Ambiguity Tolerance and Moral Engagement”, **International Journal of Public Administration**, Vol.26, No.1, 2003, s.21.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektörünün tıpkı özel sektör gibi işletilmesi, verimlilik, etkinlik ve ekonomikliği ön planda tutması, piyasa, rekabet, sonuç odaklılık, demokratik yönetim, karar alma ve uygulamaya katılım, yönetimde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artışı, yönetimde kalite gibi yeni yaklaşımları ön plana çıkarmaktadır¹⁴². Yeni kamu yönetiminin temel noktası, kamu kurum ve kuruluşlarını ve çalışanlarını “işletmevari” (business-like), performans, maliyet ve etkinlik tabanlı “piyasaya yönelik” (market-oriented) ve “denetime yönelik” (audit-oriented) bir yapıya kavuşturmadır¹⁴³. Bu anlayışta, otorite kültüründen hizmet kültürüne bir dönüşüm gerçekleştirilmekte, hiyerarşik bir örgütlenmeden esnek yapıli bir örgütlenmeye

¹⁴² Yeni kamu yönetimi için: Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002, s.150 vd; James Iain Gow and Caroline Dufour, Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.66, No.4, (2000), s.578; Christopher Hood, “A Public Management For All Season?”, **Public Administration**, Vol.69, (Spring 1991), s.6; Veysel K. Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (25-38), Ankara: Seçkin Yayınları, 2003, s.28.

¹⁴³ John McAuley, Joanne Duberley and Laurie Cohen, “The Meaning Professionals Give to Management... and Strategy”, **Human Relations**, Vol.53, No.1, (2000), s.89; Rosemary Deem, “Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism, and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension Still Important”, **Comparative Education**, Vol.37, No.1, (2001), ss.10-13.

geçilmektedir¹⁴⁴. Kamu yönetiminde hukuki rasyonellik yerine işletmecî rasyonelliğe geçiş öngörülmekte, verimlilik ve etkinlik arayışları çerçevesinde kamu hizmetleri kamu kurumları arasında yeniden dağıtılmakta ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamu idareleri arasında yerini almaktadır¹⁴⁵.

Yeni kamu yönetimi, kurallara ve süreçlere uygunluktan çok hizmetlerin daha kaliteli verilmesi için çabalamaktadır. Yönetimin üzerindeki kontrol mekanizmasını gevşetmek, yönetime inisiyatif vermek, yöneticiler için esnek bir karar alma ve uygulama alanı bırakarak sorumluluğu onlara devretmek, kamu sektörü yöneticilerini yönetebilir kılmak, risk yönetimi ve performans değerlendirmesine vurgu yapmak yeni kamu yönetiminin diğer amaçlarındadır¹⁴⁶.

Son olarak, yeni kamu yönetimi anlayışının genel özelliklerini özetleyecek olursak; devletin küçültülmesi, adem-i merkeziyetçilik (décentralisation), özelleştirme, yönetimin devri, rekabet, performans yönetimi ve değerlendirmesi, çıktılar yerine girdilere odaklanma, tahakkuk temelli muhasebe, görev dağılımı ve sorumluluk paylaşımı, personel yönetimi, esnek yönetim, yetkilerin çalışanlara ve hatta vatandaşa devredilmesi/dağıtılması, bir hizmet sürecinin tek bir müessese tarafından yürütülmesi ("one stop shop"), bilgi teknolojileri yönetimi ve kullanımının yaygınlaşması, siyaset ve yönetim ayrılığı, stratejik planlama ve yönetim¹⁴⁷.

¹⁴⁴Turgay Ergun, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.30, Sayı.4, (Aralık 1997), s.8.

¹⁴⁵ Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Sayı.4, (Mayıs-Haziran 1995), s. 138.

¹⁴⁶ PUMA, **Background Paper to the OECD Conference on Auditing**, 1995, s.9-10'dan aktaran Frans L. Leeuw, "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers", **Accounting, Auditing&Accountability Journal**, Vol.9, No.2, (1996), s.92; John J. Glynn, "Performance Auditing and Performance Improvement in Government: Public Sector Management Reform Changing Accountabilities and the Role of Performance Audit", **Performance Auditing and the Modernisation of Government** içinde (125-136), Paris: OECD, 1996, s.127.

¹⁴⁷ Christopher Pollitt and Hilkka Summa, "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries", **Public Money&Management**, Vol.17, No.1, (1997), ss.9-12; Gernod Gruening, "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", **International Public Management Journal**, No.4, (2001), s.2; Thomas Diefenbach, "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'", **Public Administration**, Vol.87, No.4, (2009), s.894; Hood, "A Public Management For All Season?", s.3

B. KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM İLİŞKİSİ

Her ne kadar INTOSAI denetimi, “organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için tüm plan, politika, süreç ve uygulamaları içeren bir çatı”¹⁴⁸ şeklinde tarif etmiş olsa da denetimi sadece yönetimin amacına ulaşp ulaşmamasını kontrol eden bir süreç olarak tanımlamak denetimin yönetim içerisindeki anlamını daraltmak anlamına gelir. Denetim, tüm bu görevlerinin yanı sıra, yolsuzluk, israf, suiistimal gibi kötü yönetime sebep olabilecek her türlü olumsuzluğa karşı hem yönetenlerin kendilerini, hem yönetilenleri hem de üçüncü kişileri korumaktadır¹⁴⁹.

Denetim sonuç itibarıyla, yönetimin eksik veya geliştirilmeye açık ve gerekli yönlerini, faaliyetlerin amaçlara uygun yürütülüp yürütülmediğini ortaya çıkarır¹⁵⁰. Bu sebeple denetim, özellikle “yöneticiler tarafından dışı ziyaret gibi algılanırlar, herkesin gerekli olduğunu bildiği, fakat kimsenin hoşlanmadığı bir ziyaret”¹⁵¹.

Denetim sayesinde yönetici, hem sevk ve idare etme, planlama, örgütlenme ve koordinasyon işlevlerini yerine getirir hem de yönetimi geliştirme sorumluluğunu üstlenir. Bu sorumluluk da ancak etkili bir denetim mekanizmasıyla yerine getirilebilir. Bundan dolayı denetim, yönetim fonksiyonları içinde en önce gelir ve diğer işlevleri etkiler¹⁵². Denetimin yönetim içerisindeki bu denli geniş görev alanı nedeniyle denetçilere “bekçi köpeği” (Fransızca “le chien de garde”¹⁵³, İngilizce “watchdog” veya “guard dog”¹⁵⁴) denilmiştir.

Üstlendiği görevleri yerine getirirken mevcut kaynakların verimli, etkili ve ekonomik bir biçimde kullanılması, kaynakların adil olarak dağıtılması ve israf

¹⁴⁸ INTOSAI, **Guidelines for Internal Control Standards**, Washington: Internal Control Standards Committee International Organization of Supreme Audit Institutions, June 1992, Chapter II, Paragraph 9.

¹⁴⁹ OCDE, **Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes: Etudes comparatives des pratiques, Documents SIGMA**, No.4, Paris: Editions OCDE, 1996, s.11.

¹⁵⁰ Fişek, s.281.

¹⁵¹ John W. Swain and B.J. Reed, **Public Finance Administration**, London: Sage Publications, 1997, s.306’dan aktaran De Visscher et Petit, s.74.

¹⁵² Veyzel Eren, “Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Öneri: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.7, Sayı.25, (2006), s.256.

¹⁵³ De Visscher et Petit, s.76.

¹⁵⁴ James A. Wilson and Donna J. Wood, “Naming the Auditor: Symbolism and Social Control”, **Managerial Auditing Journal**, Vol.4, No.4, (1989), s.9. Denetçiler için kullanılan geniş bir isim listesi için bu kaynağa bakılabilir.

edilmemesi de kamu yönetimlerinin sorumluluk ve görev alanlarını oluşturmaktadır. Mevcut kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanılmasında, toplumsal faydanın en yüksek düzeyde sağlamasında ve refahın artırılmasında denetimin önemli bir yeri bulunmaktadır. Zira denetim, kamu yönetiminin ve kamu görevlilerinin kamuya ait olan kaynakları ne şekilde kullandığını araştırıp soruşturmakta, gereksiz ve usulüne uygun olmayan kullanımlar için yaptırım öngörmektedir¹⁵⁵.

Denetim, kamu yönetiminin etkili ve verimli işlemesi için bir “köşe taşı” niteliğindedir. Kamu yönetiminin kamuya karşı üç tür sorumluluğunu (gözetim, kavrama ve öngörü sorumlulukları) yerine getirmesinde denetim en önemli yardımcısıdır. Gözetim sorumluluğu, yolsuzlukları önceden fark etmeyi ve engellemeyi içerirken, kavrama veya anlama sorumluluğu karar vericilere kamu sektörü programları, politikaları, faaliyetleri ve sonuçları hakkında bağımsız değerlendirme yapmak suretiyle yardımcı olmayı ifade etmektedir. Öngörü sorumluluğu ise hali hazırdaki duruma bakarak kamu yönetiminin geleceği hakkında doğru ve yerinde teşhisler koyarak plan yapmayı ifade etmektedir¹⁵⁶.

1. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Denetim

Geleneksel yönetim anlayışında insan, doğası gereği çalışmayı sevmeyen, işten kaçan, sorumluluk almak istemeyen, girişimciliği olmayan, kendi çıkarını örgütün çıkarının üstünde gören bir yapıda olduğundan daima denetlenmesi gerekmektedir¹⁵⁷. Eğer denetim olmazsa, işler gereği gibi yerine getirilmeyecek, örgüt amaçlarına ulaşamayacak ve verimsizlik ortaya çıkacaktır. Bu sebeple insanlar sürekli denetim altında bulundurulmalı, ne yapmaları gerektiği kendilerine hatırlatılmalı, hiyerarşi ve emir komuta zinciri içerisinde denetim yerine getirilmelidir.

¹⁵⁵ Gerold E. Caiden, “Devlet Denetiminin Yeni Yönleri”, Fethi Heper (çev.), **Devlet Denetimi (Makaleler)** içinde, (121-142), Ankara: Sayıştay Yayınları, 1988, s.121 vd.

¹⁵⁶ The Institute of Internal Auditors, **Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance**, Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012, s.5.

¹⁵⁷ Ergun ve Polatoğlu, s.339.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki bürokratik yaklaşım hiyerarşik bir yapılanmayı esas almaktadır. Hiyerarşik ilişkilerin hâkim olduğu örgütlerde, ast, her an ve daima üstün denetimi altında bulunmaktadır. Üst için bir görev ve sorumluluk olan “her an denetim hali”, ast için sıkıcı bir durumdur. Zira hiyerarşik denetim biçimi, üstün hata arama, kusur bulma, astları korkutma ve cezalandırma amaçlarına yönelik olarak yapılması şeklinde gerçekleşebilmektedir¹⁵⁸. Bürokratik yaklaşımda denetim, mevzuata ve planlara uygunluk, prosedürleri yerine getirme, görevleri eksiksiz yerine getirme ve kurallara bağlılık çerçevesinde yapılmaktadır. Bu durumda denetim, hata ve usulsüzlüklerin tespit edilmesi şeklinde basit ve tek boyutlu bir faaliyet olarak kalmaktadır¹⁵⁹.

Geleneksel kamu yönetiminde denetim, daha önceden belirlenmiş kuralları harfiyen yerine getirmek, süreçlerin dışına çıkmamak, daima hiyerarşik üstün kontrolü altında bulunmak, yolsuzluk, usulsüzlük gibi yasadışı eylem ve işlemleri caydırmak, eksiklik ve hata arayan, suçu ve suçluyu bulmaya odaklanan¹⁶⁰, hatası ve suçu olanları cezalandıran bir anlayış olarak tanımlanmaktadır.

2. Yeni Kamu Yönetimi ve Denetim

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde geleneksel denetim anlayışına; yön gösterme ve gözetimden yoksun olma, suç arayıcı ve cezalandırıcı amaçlara sahip olma¹⁶¹, hata bulma mantığına dayanma, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşma ve geçmişe yönelik olma, hedefler ve performans göstergelerinden yoksun olma¹⁶², mevzuata sıkı sıkıya bağlı olma, statükocu, tutucu, kalıpcı ve dogmacı olup yenileşmeyi

¹⁵⁸ Eren, s.260.

¹⁵⁹ Ahmet Taner, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı.85, (Nisan-Haziran 2012), s.44.

¹⁶⁰ Özgür Önder ve İrfan Türkoğlu, “Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, **Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt.8, Sayı.17, (2012), s.203.

¹⁶¹ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1966, s.356; TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1991, s.22.

¹⁶² Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (16 Temmuz 2014).

aksatma¹⁶³, yenilikçiliğe, girişimciliğe kapalı olma, biçimsel ve bürokratik işlemlere dayalı olma¹⁶⁴, sunulan hizmetin kalitesinin artırılması ve kaynakların daha rasyonel kullanılması konusunda yeterince katkı yapmama hatta bazı durumlarda bunu engelleme¹⁶⁵, denetleyenle denetlenen arasında karşılıklı güvensizliğe sebep olma¹⁶⁶ şeklinde eleştiriler yöneltmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte performans denetimi, iç denetim gibi yeni denetim yöntem ve teknikleri gündeme gelmiştir. Bu yeni denetim anlayışında verimlilik ve etkinlik arayışları ön plana çıkmış, geçmişe yönelik olarak yapılan, işlem ve süreçlerdeki hatayı ve suçluyu arayan klasik denetim yaklaşımı yerini hata ve usulsüzlük tespiti yanında süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılara odaklanan yeni denetim anlayışına bırakmıştır¹⁶⁷.

Yeni denetim anlayışının ortaya çıkmasında; özellikle sağlık ve sosyal güvenlik alanları başta olmak üzere kamu yönetiminin harcamalarında artışın getirdiği baskılar, teknolojik ve demografik gelişmeler, ekonomik liberalizasyon politikaları, kamuoyunun politikacılar ve kamu görevlileri üzerinde harcama ve faaliyetlerde daha açık olmaları yönünde baskıları, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması konusunda artan beklentiler gibi faktörler belirleyici olmuştur¹⁶⁸.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamunun verdiği hizmetleri sayısallaştırarak ölçmeyi hedeflemektedir. Bu anlayışta, ölçülemeyen bir şeyi anlamak, anlaşılmayan bir şeyi de denetlemek mümkün değildir. Sonuçları sayısal verilere aktarıp ölçmek suretiyle başarı veya başarısızlık ortaya konulacak, başarı varsa ödüllendirme ve başarıyı devam ettirme; başarısızlık söz konusuysa hataların belirlenerek düzeltilmesi söz konusu

¹⁶³ Gündüz, s.59.

¹⁶⁴ Namık Günel, “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.67, Sayı.409, (Aralık 1995), ss.25.

¹⁶⁵ Önder ve Türkoğlu, s.203.

¹⁶⁶ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), **Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında TESEV Görüş ve Önerileri**, İstanbul: TESEV Yayınları, 2004, s.2.

¹⁶⁷ Recai Akyel ve Hacı Ömer Köse, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı.66, (Mart 2010), s.13.

¹⁶⁸ David Shand and Paul Anand, “Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries”, **Performance Auditing and the Modernisation of Government** içinde (57-102), Paris: OECD, 1996, s.58.

olacaktır. Bu şekilde de denetim amacına ulaşacak ve sonuçlar sergilenerek kamuoyunun desteği alınacaktır¹⁶⁹.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla, işletme yöntemine özgü teknikler kamu yönetimine aktarılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede denetim anlayışı da piyasa mekanizmasının işleyişiyle tanışarak alışlagelmiş özelliklerinden önemli ölçüde uzaklaşmıştır¹⁷⁰. Dolayısıyla bu yeni anlayışta, geçmişe yönelik bir kontrol ve değerlendirme, hata ve usulsüzlükleri arama, suçlular hakkında kovuşturma ve soruşturma yapma ve neticesinde ceza verme gibi klasik denetim anlayışı bulunmamaktadır. Tam tersine denetim, ileride yapılacak işlemlerde hata payını azaltma, işlerin daha iyi yapılmasını sağlama, çalışanlara rehberlik etme ve onları eğitme, üst yöneticileri ve sorumluları aktardığı enformasyonla yönlendirici olma, karar alma ve plan yapmalarına yardımcı olma, kurumun kalite, maliyet ve zaman bakımından amaca uygunluğunu sağlama gibi işlevlere sahip olmaktadır¹⁷¹.

¹⁶⁹ Hamza Al, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Bilal Eryılmaz ve diğerleri (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar** içinde (1-24), Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.5.

¹⁷⁰ George Boyne, Julian Gould-Williams, Jennifer Law and Richard Walker, “Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value”, **Public Administration**, Vol.80, No.4, (2002), s.692.

¹⁷¹ Eren, s.261.

İKİNCİ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI TEFTİŞ VE DENETİM SİSTEMLERİ

Türk kamu yönetiminde teftiş sistemini ve gelişimini anlayabilmenin önemli bir yolu da diğer ülkelerin kamu teftiş ve denetim sistemlerini öğrenmekten geçmektedir. Devletlerin teftiş sistemleri kamu yönetimi geleneklerine bağlı olarak geliştiğinden teftiş sistemlerini anlayabilmek için kamu yönetimlerini bilmek gerekmektedir. Son yıllarda yaşanan siyasi, ekonomik, toplumsal, ideolojik, kültürel vs. değişim ve gelişmeler kamu yönetimlerinde önemli reformları beraberinde getirmiştir.

Kamu yönetimlerinde reformlar, özellikle 1980’li yıllardan sonra iç ve dış gelişmelerin de etkisiyle, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde tüm ülkelerde benzer şekilde ve benzer alanlarda yapılmıştır. Bu dönemde yapılan reformlar genel çerçevesiyle; yerel yönetimlerin özerkleşmesi, merkezi yönetimin yetkilerinin daraltılması, (décentralisation-déconcentration), bölgeselleşme (régionalisation), yerindenlik (subsidiarité), idarenin modernleşmesi (modernisation), devletin ekonomik aktör olarak piyasadan çekilmesi, kamu görevlilerinin ve kamu kurumlarının/şirketlerinin sayısının azaltılması, özelleştirme (privatisation), vatandaş-yönetim yaklaşması, idarenin basitleşmesi, e-devlet veya e-hükümet uygulamalarının yaygınlaşması gibi noktalardan ele alınabilir. Tüm bu reformlarda en büyük ortak etken yeni kamu yönetim anlayışı olsa da özellikle AB’nin etkisi göz ardı edilemeyecek kadar önemlidir. Aynı şekilde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin komünist rejimden çıkarak serbest piyasa ekonomisine ve araçlarına yönelmesi, arkasından AB’ye üye olmaları da reformları sürükleyen diğer önemli faktördür.

Bu bölümde diğer devletlerin kamu yönetim ve teftiş sistemleri incelenmektedir. Bu kısımda Türk kamu yönetimi ve teftiş sisteminin esinlendiği Fransa’ya diğerlerinden biraz daha ayrıntılı yer verilerek hem Türk kamu yönetimi ve teftiş sisteminin model alındığı temel sisteme değinilmiş hem de son dönemdeki gelişmeler anlatılmıştır. Fransa’nın ardından İtalya, Yunanistan, Portekiz, İspanya,

Polonya ve son olarak Almanya kamu yönetimi ve teftiş sistemleri ele alınmıştır. Bölümün son kısmında ise bölümle ilgili değerlendirmeye yer verilerek Türk teftiş sistemiyle benzerlikler ve farklılıklar ele alınmış ve son gelişmeler mukayese edilmiştir.

I. FRANSA

Fransa, Batı Avrupa’da yer alan denizaşırı toprakları hariç 63.928.608 nüfusu olan¹⁷² bir Kıta Avrupası ülkesidir. Avrupa Birliği’nin kurucu devletlerinden olan Fransa demokratik parlamenter rejime sahip üniter yapıda bir devlettir. Fransız kamu yönetimi, uzun yıllar monarşik rejim tarafından şekillendirildikten sonra 1789 Fransız Devrimi’nden bu yana değişik anayasal rejimler yaşamıştır. Arka arkaya şu siyasi sistemler birbirini takip etmiştir: 1. Cumhuriyet (1792-1804), 1. İmparatorluk (1804-1815), Restored Monarşi (1815-1830), Liberal Monarşi (1830-1848), 2. Cumhuriyet (1848-1852), 2. İmparatorluk (1852-1870), 3. Cumhuriyet (1870-1940), 4. Cumhuriyet (1946-1958) ve 5. Cumhuriyet. Halen geçerli olan 1958 Anayasası Fransız kamu yönetiminin genel çerçevesini oluşturmaktadır.

Fransa; anayurt Fransa, denizaşırı iller, denizaşırı ülkeler ve denizaşırı topluluklar olmak üzere 4 ayrı birimden oluşmaktadır¹⁷³. Çalışma boyunca sadece anayurt Fransa esas alınmaktadır. Fransız Anayasası’nın 72. maddesine göre Fransa coğrafi olarak; beldeler (communes), iller (départements), bölgeler (régions), özel statülü topluluklar (les collectivités à statut particulier) ve denizaşırı topluluklardan (les collectivités d’outre-mer) oluşmaktadır. 2014 yılı itibarıyla Fransa’da 36.552 belde, 96

¹⁷² 1 Ocak 2014 itibarıyla, denizaşırı toprakları ile birlikte toplam nüfus 65.820.916’dır. http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=bilan-demo&page=donnees-detaillees/bilan-demo/pop_age2b.htm (29 Ekim 2014).

¹⁷³ Onur Karahanoğulları, “Fransa”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde (21-90), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, s.28.

il, 21 bölge¹⁷⁴, 1 özel statülü topluluk (Nouvelle-Calédonie) ve 5 tane de denizaşırı topluluk bulunmaktadır¹⁷⁵.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Fransız kamu yönetimi, Bourbon Hanedanlığı döneminde alınıp satılan veya miras yoluyla devredilen devlet dairelerinden, Napolyon Bonaparte dönemi katı bürokrasiye dayanan bir geçmişe sahiptir. Fransız kamu yönetimi esas kodlarını Napolyon döneminde oluşturulan yapıdan almaktadır. Katı merkeziyetçi yapıya sahip olan idari sistemin en önemli özelliklerinden birisi de siyaset ve idare arasında geçişgenliğin kolay olması, başka bir deyişle, bu ikisi arasında katı bir ayrımın bulunmamasıdır¹⁷⁶.

Kamu yönetimi, “üst düzey kamu görevlileri” (“haut fonctionnaire public”) denilen bir grup (“grand corps”) tarafından idare edilmektedir. Cumhurbaşkanı, başbakanlar ve bakanlar bu grubun (“grand corps”) üyesi olup, Ecole Nationale d’Administration (ENA) olarak isimlendirilen üst düzey kamu görevlilerinin yetiştirildiği okulun öğrencileridir. Bu üst düzey kamu görevlileri kariyerlerinin sonlarına doğru özel sektöre geçmektedirler. Bu da Fransız kamu yönetiminin bir diğer geleneklerindendir ve “pantouflage” olarak isimlendirilmektedir. Fransız kamu yönetimi, ekonomisi ve toplumu tüm bu idari elitler tarafından yönetilmektedir¹⁷⁷. Örneğin 1993 yılına kadar 11 başbakanın sekizi devlet memuru iken, 1997-2002 yılları arasındaki cumhurbaşkanı, başbakan ve altı bakan ENA mezunlarındandır (“Enarques”)¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Fransız Meclisi’nin 18 Temmuz 2014 tarihinde kabul ettiği bir harita ile bölge sayısının 21’den 13’e indirilmesi düşünülmektedir. Bu yönde yeni bir reform yapılması planlanmaktadır. <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/L-Assemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-carte-a-13-regions> (30 Ekim 2014).

¹⁷⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, **Les Collectivités Locales en Chiffres**, Paris: Direction Générale des Collectivités Locales Département des publications, de l’information et de la documentation, 2014, s.17.

¹⁷⁶ Walter J.M.Kickert, “Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy”, **Public Management Review**, Vol.7, No.4, (2005), s.542.

¹⁷⁷ age. s.543.

¹⁷⁸ Christopper Pollitt and Geert Bouckaert, **Public Management Reform A Comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State**, Third Edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, s.273. Ecole Nationale d’Administration mezunlarına “Enarques” ismi verilmektedir.

Fransız idari sisteminin beş ana özelliği şu şekilde sıralanmaktadır¹⁷⁹:

- Müdahaleci devlet (dirigisme): Devlet; ekonomi ve toplumu yönlendirmektedir.
- Kamu yönetiminde iki farklı (“grand corps”) grubun etkin olması: İdari grubu oluşturan ve ENA mezunu olan birinci grup üyeleri, Maliye Teftiş Kurulu (Inspection générale des finances), Danıştay (Conseil d’Etat) ve Sayıştay (La Cour des comptes) gibi kurumlarda görev almaktadırlar. İkinci grup ise, teknik olup, bunların üyeleri ise, teknik yüksekokul (Ecole polytechnique) mezunlarından oluşmaktadır.
- Merkeziyetçi devlet: Her ne kadar son yıllarda yapılan reformlarla kısmen yumuşatılmış olsa da, merkezi yönetimin valiler (préfet) aracılığıyla yerel yönetimler (iller ve bölgeler) üzerinde vesayet yetkisi vardır.
- Kamu hizmeti veren birimler, her ne kadar son yıllarda sayılarında azalma görülse de, çok parçalı yapıya sahiptir.
- Özel hukuktan ayrı bir kamu hukuku sistemi söz konusudur.

Fransa siyasal olarak, yarı başkanlık sistemine sahiptir. Halk tarafından 5 yıllığına seçilen Cumhurbaşkanı anayasanın 5 ila 19. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Anayasaya uymayı gözetme, hakemlik yoluyla kamu güçlerinin düzenliliğini ve devamlılığını sağlama, milli bağımsızlığın ve ülke bütünlüğünün teminatı olma (madde 5), Başbakanı ve diğer hükümet üyelerini atama ve görevlerine son verme (madde 8), bakanlar kuruluna başkanlık etme (madde 9), sivil ve askeri görevlileri atama (madde 13) gibi yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görevleri vardır. Hükümetin ise milli politikaların belirlenmesi ve yürütülmesi görevi vardır. Hükümet, parlamentoya karşı sorumludur (madde 20). Hükümet üyeleri, parlamento dışından seçilirler.

Fransa’da devletin merkezi örgütü bakanlıklar ve bakanlıkların otoritesi altındaki hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Bakanlıklarda hiyerarşik anlamda en üst kişi olarak bakan bulunmaktadır. Onun altında bakan kabinesi denilen 5 veya 10 kişiden

¹⁷⁹ age. s.273.

oluşan bakanın kişisel çalışma ekibi bulunmaktadır¹⁸⁰. Bakanlık örgütü ise bunların altında yer almakta, teftiş grubu (le corps d'inspection générale et de contrôle) ise tüm bakanlık hizmetlerini kontrol ve teftiş etmektedir.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

Fransa üniter bir devlettir ve anayasanın hemen birinci maddesinde bölünmez bir cumhuriyet olduğu belirtilmiştir. 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu maddeye örgütlenmesinin adem-i merkeziyetçi olduğu eklenmiştir. Her ne kadar Crozier tarafından “durgun toplum” ve “durgun devlet” şeklinde tarif edilse ve Batılı benzerleri arasında “dondurulmuş” veya “hareketsiz” olduğu, bu nedenle de reforma en fazla ihtiyaç duyduğu yönünde eleştirilere hedef olsa da¹⁸¹, Fransız kamu yönetimi 1980 ve 1990’larda önemli reform süreçleri geçirerek, merkeziyetçi yönetim yapısında yumuşamalara gidilmiştir.

Aslında, merkezi devletin, adem-i merkeziyetçi ilke çerçevesinde dönüşümü Fransa’da oldukça eski geçmişi olan bir projedir. General de Gaulle döneminde Senato’nun reformu ve bölgeselleşme (régionalisation) konusunda 1969 yılında referandum yapılmış ve halkın % 52,4’ü hayır oyu vermiştir¹⁸². 1970’lerin sonu ve 1980’lerin başında; teknolojik gelişmeler, kamu hizmetlerini kullananların beklentilerinin değişmesi, adem-i merkeziyetçilik ve bütçesel zorunluluklar gibi sebeplerle “idarenin reformu” veya çoğunlukla söylendiği gibi “devletin reformu” zorunlu hale gelmiştir¹⁸³. Söz konusu reformların amacı, 1988 yılında dönemin Başbakanı Michel Rocard tarafından “üretici devletten düzenleyici devlete, vasi

¹⁸⁰ Karahanoğulları, s.36.

¹⁸¹ Philippe Bezes, “Path-Dependent and Path-Breaking Change in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations”, Martin Painter and B. Guy Peters (Eds.), **Tradition and Public Administration** içinde (158-173), Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, s.158.

¹⁸² René Demeestère et G  rald Orange, “Gestion publique: qu’est-ce qui a chang   depuis 25 ans?”, **Politique et Management Public**, Vol.26, No.3, (2008), s.130.

¹⁸³ Marc Olivier Baruch et Philippe Bezes, “G  n  alogies de la r  forme de l’Etat”, **Revue fran  aise d’administration publique**, Vol.4, No.120, (2006), ss.625-628.

devletten gözcü devlete, güçlü ve belirleyici devletten aktör devlete” geçişi sağlamak şeklinde belirtilmiştir¹⁸⁴.

Fransız kamu yönetiminin reformlarını Pollitt ve Bouckaert iki kategoride ele almaktadırlar: Modernleştirme (modernisation) hamleleri ve yetki devri (décentralisation- déconcentration) hamleleri¹⁸⁵. Clark’a göre, bu reformlar; sağ veya sol görüşlü hükümetlerin politikalarından ziyade modernleşme politikalarının hangi görüşten hükümet gelirse gelsin devam ettirilmesiyle karakterize edilen¹⁸⁶, iktidarlar değişse bile (iktidardaki parti sağ veya sol görüşlü olsa bile) aslında temelde aynı mantık çerçevesinde devam eden reformlardı; stratejik planlama, toplam kalite yönetimi teknikleri gibi¹⁸⁷.

İdari reformların en önemli yanı, yetki ve iktidarın, merkezi yönetimden bölgesel ve yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiştir. Adem-i merkeziyet (décentralisation) ilkesi çerçevesinde, 1982 yılında kabul edilen bir kanunla (Act of décentralisation) valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırıldı ve otonom yerel birlikler kuruldu. Yerel yönetimlere idari ve mali alanlarda bir takım yetkiler verildi. 2004 yılında ikinci bir Act of décentralisation ile illere, sosyal yardım, eğitim ve yol konularında yetki, bölgesel yönetimlere ise ekonomik gelişme, mesleki eğitim, demiryolu taşımacılığı ve orta öğretim alanlarında yetkiler verildi¹⁸⁸.

Yetki genişliği ilkesi (déconcentration) çerçevesinde, yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması söz konusu olmuştur. 1989 yılında başlayan ve 1992 yılında “yetki genişliği şartı” (la Charte de la déconcentration) ile vücut bulan düzenlemelerle 315 idari süreç Paris’teki merkezi bürolardan merkezi yönetimin taşra bürolarına devredilmiştir¹⁸⁹. Yerindenlik (subsidiarité) ilkesi, 28 Mart 2003 tarihinde yapılan değişiklikle anayasaya dâhil edilmiştir. Anayasanın 72. maddesine, idari toplulukların kendi yetki alanları ile ilgili kararları alabilecekleri hükmü eklenmiştir.

¹⁸⁴ Steve Jacob, “Approche comparative des politiques d’évaluation”, **Pyramides**, No.1, (2000), s.86.

¹⁸⁵ Pollitt and Bouckaert, s.274.

¹⁸⁶ David Clark, “The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity”, **Public Administration**, Vol.76, (Spring 1998), ss.106-107.

¹⁸⁷ Edoardo Ongaro, **Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009, s.202.

¹⁸⁸ National Audit Office, **State Audit in the European Union**, London: Heronsgate, 2005, s.88.

¹⁸⁹ Ongaro, s.204.

Hiç şüphesiz bu reformlarda Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının da katkısı olmuştur.

Fransız kamu yönetiminin bir diğer önemli reformu ise maliye alanında gerçekleştirilmiştir. “Mali anayasa” (constitution financière) olarak da adlandırılan Maliye Kanunları ile İlgili Temel Yasa/Mali Çerçeve Kanunu (La loi organique relative aux lois de finance-LOLF) 2001 yılında ilan edilip 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun, maliye ve bütçe alanında bir paradigma değişikliği yaparak performans ve sorumluluk kültürünü Fransız kamu yönetimine dahil etmiştir¹⁹⁰. Diğer taraftan yasa ile kamu kurumlarının, kullanımlarına verilen kaynakları ve personeli nasıl değerlendirecekleri konusunda Parlamento'yu ikna etme zorunlulukları getirilmesi sebebiyle Parlamento'nun bütçe üzerindeki kontrol ve onay yetkisi artırılmıştır¹⁹¹.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

Fransız kamu yönetiminin denetim ve teftiş konusunda geçmişi 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ne (La déclaration des droits de l'homme et du citoyen) dayanmaktadır. Söz konusu bildirinin 15. maddesinde “Toplum, tüm kamu görevlilerinden görevleriyle ilgili hesap sorma hakkına sahiptir.” hükmü bulunmaktadır.

1761 yılında, eski Paris Üniversitesi'nin üyeleri yılda bir kez kolejleri ziyaret edip “her şeyin kanunlara uygun olarak yürütüldüğünü ve yapılan genel planların yürütmeye bağlı olduğunu sağlamak” göreviyle görevlendirilmiş bir enstitü kurulmasını tavsiye etmişlerdir. Bu tavsiyenin ardından 41 yıl sonra, Fransa'da ilk teftiş birimi eğitim alanında 1802 yılında kurulmuştur. 17 Mart 1808 tarihinde söz konusu teftiş birimine yasal statü verilmiş ve 20-30 müfettiş bu birim bünyesinde görevlendirilmiştir. Görevi, üniversiteye bağlı ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını yılda bir kez ziyaret etmektir. Böylece günümüzdeki anlamıyla kurulan ilk teftiş biriminin de vazifesi bugün hâlâ devam etmekte olan yasalara/mevzuata ve plan, proje veya amaçlara

¹⁹⁰ Frédéric Varone, “De la performance publique: concilier évaluation des politiques et budget par programme?”, **Politique et Management Public**, Vol.26, No.3, (2008), s.78.

¹⁹¹ Christophe Sinnassamy, “Contrôle ou évaluation: réalités et illusions du management public”, **Pyramides**, No.15, (2008), s.126.

uygunluk teftiştir¹⁹². (Bugün Türk kamu yönetiminde teftiş kurulları ve müfettişler tarafından kullanılan birçok kelime Fransızca kökenli olup, tarihi bu döneme kadar gitmektedir. Mesela, müfettişlerin bir kurumu belli dönemlerde ziyaret etmesi anlamında kullanılan “turne” kelimesi -Fransızca “tournée” den dilimize geçmiştir- bu dönemden miras kalmıştır.)

Vallemont, Fransız teftiş birimlerinin, temelde, merkezi olmayan yönetim birimlerini teftiş etmek için oluşturulmuş yapılar olduğunu ve bu birimlerin görevlerinden birinin de teftiş/denetim olduğunu belirtmektedir. Bununla beraber teftiş birimlerinin görev alanlarının genişlediğini ve 1979 yılı itibarıyla artık teftiş/denetim görevinin birçok denetim biriminin (birkaç istisna dışında) yürüttüğü esas işler arasında ilk sırada yer almadığını vurgulamaktadır. Yazara göre teftiş birimleri, doğrudan yönetimle ilgili görevlerle, danışmanlık, tavsiyeler, etüdler ve anketler gibi, meşgul olmaya başlamışlardır¹⁹³. Gerçekten de ileride görüleceği gibi Fransız teftiş birimlerinin faaliyetleri arasında teftiş, son sıralara kadar gerilemiştir. Son yıllarda kamu politikalarının değerlendirilmesi ihtiyacı teftiş birimlerini, kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi (évaluation) alanına yöneltmiştir. Böylece teftiş birimleri geleneksel teftiş ve denetim görevlerinin yanında bir de değerlendirme görevini üstlenmiş oldular.

Değerlendirme (évaluation), kamu politikalarının objektif bir şekilde incelenerek etkili olup olmadığına karar vermek şeklinde tarif edilebilir. Değerlendirme ve teftiş hizmetlerinin hem teknik hem de amaç bakımından birbirinden farklı olduğu söylenebilir. Teftiş kurullarının değerlendirme görevini üstlenmesiyle birlikte değerlendirme (évaluation) ve kontrol (contrôle) arasında kavramsal tartışma başlamıştır. Vallemont’a göre, değerlendirme, ancak kontrolden gelen bilgilerle beslenebilir veya tam tersine, değerlendirme yöntem ve sonuçları, kontrol aktiviteleri çerçevesinde yeniden adapte edilebilir¹⁹⁴.

Fransa’da kamu politikalarını değerlendirmek için teftiş birimlerinin dışında değişik komite ve komisyonlar oluşturulmuştur. İlk değerlendirme komitesi

¹⁹² Paul Gerbod, Les inspecteurs généraux et l’inspection générale de l’Instruction publique de 1802 à 1882”, **Revue Historique**, T.236, Fasc.1, (1966), s.80.

¹⁹³ Serge Vallemont, “Responsabilisation et Amélioration des Performances: L’Expérience Française”, **Audit des Performances et Modernisation de l’Administration** içinde (303-317), Paris: OCDE, 1996, ss.305-306.

¹⁹⁴ age. s.306.

yükseköğretim alanında, Değerlendirme Milli Komitesi (Le Comité National d’Evaluation) adıyla, 26 Ocak 1984 tarihinde çıkarılan yasa ile kurulmuştur. Söz konusu komitenin görevi; eğitim ve araştırma politikaları hazırlayan ve yürüten kurumları değerlendirmek, faaliyetlerini iyileştirmeleri konusunda tavsiyelerde bulunmaktır¹⁹⁵.

1990 yılında kurulan Değerlendirme Bilimsel Konseyi (Conseil Scientifique de l’Evaluation) üstlendiği görevleri yerine getiremediği gerekçesiyle beş yıl sonra ilga edilerek yerine Değerlendirme Milli Konseyi (Le Conseil National de l’Evaluation-CNE) kurulmuştur. Konsey; değerlendirme projeleri hakkında yıllık eylem planı hazırlamakla görevlidir. Eylem planı, değerlendirme yapacak birimlerin yapısı, değerlendirme kriterleri, maliyeti, süresi gibi noktaları içermektedir¹⁹⁶.

Fransız kamu yönetiminde teftiş birimleri “service d’inspection” veya “corps d’inspection” adları altında hizmet vermektedirler. Teftiş birimleri aynı zamanda memuriyet sınıflarından (corps de la fonction publique) birini oluşturmaktadırlar. Fakat tüm teftiş birimleri ayrı bir sınıf altında organize olmazlar. Teftiş birimlerinden bazıları örneğin maliye müfettişliği önemli/büyük memuriyet (grands corps de l’Etat) sınıflarındandır. Önemli memuriyet sınıflarını diğerlerinden ayıran nokta, kamu yönetimini ve politikalarını ilgilendiren konularda kararları etkileme ve yönlendirme gücüne sahip olmalarıdır¹⁹⁷.

Tüm bakanlıklarda bulunan teftiş birimleri, doğrudan bakana bağlı olup, kurumlara göre değişik güç ve yetkileri bulunmaktadır. Teftiş birimleri her bakanlıkta bulunmalarının yanında aynı bakanlık içerisinde görev alanlarına göre birden fazla teftiş birimi bulunabilmektedir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı’nda dört (Inspection générale de l’administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale des services de la Prefecture de police de Paris ve Inspection générale de la gendarmerie nationale) Maliye ve Ekonomi Bakanlığı’nda üç (Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales ve Conseil Général de l’économie, de l’industrie, de l’énergie et des technologies) farklı teftiş birimi bulunmaktadır. Ayrıca

¹⁹⁵ Jacob, ss.89-91.

¹⁹⁶ age. s.92.

¹⁹⁷ Karahanoğulları, s.56.

bazı bakanlıklarda teftiş birimlerinin yaptığı işi yapan fakat ismi “Genel Konsey” (Conseils généraux) olan birimler de bulunmaktadır.

Teftiş birimlerinin ana görevi, bağlı bulundukları bakanlık görev alanına giren konularda ve bakanlık yönetiminde teftiş (inspection) ve gözetim (surveillance) yapmaktır. Müfettişler, işlem ve eylemlerin kanun, mevzuat ve teknik kurallara uygun olarak yürütülmesini sağlamaktadırlar. Yönetimde aksaklıkların tespit edilmesi durumunda bunların giderilmesi, sorumluların cezalandırılması ve durum hakkında bakanlığa tavsiye ve önerilerde bulunması diğer görevleridir. Bu geleneksel görevlerin dışında görev yaptıkları alanda anket hazırlayarak ortaya çıkan sonuçları rapor halinde sunmak gibi daha yeni görev alanları da vardır.

Her teftiş biriminin başında bir sorumlu bulunur. Sorumluya başkan denildiği gibi şef¹⁹⁸ ya da duayen (Fransızca “doyen”) de denilir. Müfettişlerin çalışmalarını düzenleyen şef, bakanın doğrudan muhatap olduğu kişidir. Teftiş birimleri, devlet memuru olan müfettişlerden oluşmaktadır. Müfettişler kariyerlerine sahada çalışarak başlamaktadırlar.

Fransız kamu yönetimindeki teftiş birimleri içerisinde üç tanesi ön plana çıkmaktadır. Maliye Teftiş Birimi (L’Inspection générale des finances-IGF), Sosyal İşler Teftiş Birimi (L’Inspection générale des affaires sociales-IGAS) ve İdare Teftiş Birimi (L’Inspection générale de l’administration-IGA). Bu üç teftiş birimini diğerlerinden ayıran nokta, bakanlıklar arası olması, yani özel bir görevlendirmeye gerek kalmaksızın diğer bakanlıklardaki durumlara müdahale edebilmeleridir.

1797 yılında doğrudan Maliye Bakanlığı’na bağlı 12 Hazine müfettişinin oluşturulmasının ardından 1801 yılında Kamu Hazinesi Teftiş Birimi kurulmuştur. Görevi uygunluk denetimi yapmak olan bu birim 1814 yılında Maliye Teftiş Birimi’ne dönüşmüştür. 1816 yılında yayınlanan bir kararname ile bugünkü IGF resmen kurulmuştur¹⁹⁹. Birim, halkın parasını kullanan, harcamacı tüm bakanlık, kurum ve kuruluşlarda her türlü belge ve bilgiye ulaşma hakkına ve denetim yetkisine sahiptir²⁰⁰.

¹⁹⁸ Örneğin Maliye Teftiş Birimi’nin veya Sosyal İşler Teftiş Birimi’nin başındaki sorumlu.

¹⁹⁹ http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Aux_origines_de_lIGF (5 Kasım 2014).

²⁰⁰ Luc Rouban, *L’inspection générale des finances 1958-2000 Quarante ans de pantouflage*, Paris: Cahier du CEVIPOF, 2002, s.4.

14 Mart 1973 tarihli kararnameye göre IGF; ekonomi, maliye ve idare alanında kontrol, denetim, etüt, tavsiye ve değerlendirmelerde bulunmakla grevlidir²⁰¹. Görev alanları; teftiş ve iç denetim, değerlendirme, tavsiye ve destek şeklinde gruplara ayrılırsa, 2011 yılı itibarıyla % 42 değerlendirme, % 28 tavsiye, % 24 destek ve % 6 teftiş ve iç denetim görevlerini yerine getirmiřtir²⁰².

Sosyal İşler Teftiş Birimi (L'Inspection gnrale des affaires sociales-IGAS), nce İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak 1825-1838 arasında sağlık ve sosyal alanlarında teftiş yapmak için kurulmuştur. 1966 yılında Sosyal İşler Bakanlığı'nın kurulmasıyla IGAS bugünkü yapısına kavuřmuřtur²⁰³. IGAS; sağlık, sosyal güvenlik, çalışma, iş, sosyal planlama alanlarında kamu politikalarının teftiş ve değerlendirmesi görevlerini yürütmektedir. IGAS'ın, bakanlık ii (yerel ve bölgesel idarelere denetim/teftiş konusunda destek vermek, hapishanelerin temizliği ve mahkmların sağlığını gözetmek gibi) ve bakanlıklar arası görevleri (sağlık, sosyal güvenlik ve çalışma bakanlıklarında iç denetim politikalarını hazırlamak, alanla alakalı AB fonlarının yönetilmesi ve kontrolünü sağlamak, iş sağlığı ve güvenliği gibi) bulunmaktadır. IGAS, 2013 yılı itibarıyla; % 44 değerlendirme, % 30 destek ve danışma, % 17 teftiş/kontrol, % 4 denetim ve % 2 geçici görevler yerine getirmiřtir²⁰⁴.

İdare Teftiş Birimi (L'Inspection gnrale de l'administration-IGA), 1848 yılında Yönetim Hizmetleri Teftiş Birimi (L'Inspection gnrale des services administratives) olarak hapishane, yardım sandıkları ve akıl hastalıkları hastanelerinde teftiş yapmak üzere kurulmuş ve 1948 yılında bugünkü şeklini almıřtır²⁰⁵. İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan IGA, hem merkezde hem de yerelde kontrol, denetim, etüt, danışma ve değerlendirme yapmakla görevlidir. IGA müfettişleri, bakan adına bakanlıktaki tüm personel, hizmetler, kurumlar ve yapılar üzerinde denetim yetkisine sahiptirler. Ayrıca bu yetki valilerin kontrolü altında bulunan tüm kurum, personel,

²⁰¹ 14 Mart 1973 tarih ve 73-276 sayılı (28 Eylül 2014 tarihinde yenilenmiş) Maliye Teftiş Birimi'nin Yapısına Yönelik Kararname'nin 1. maddesi.

²⁰² http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Les_missions_du_serv (5 Kasım 2014).

²⁰³ <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article142> (5 Kasım 2014).

²⁰⁴ Inspection générale des affaires sociales, **IGAS Rapport d'activité 2013**, Paris: Inspection générale des affaires sociales, 2014, ss.13-18.

²⁰⁵ <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Histoire-de-l-IGA> (5 Kasım 2014).

hizmetleri de kapsamaktadır. (diğer bakanlıkların görev alanları da dâhil). IGA müfettişleri, Başbakan, İçişleri Bakanı veya ilgili bakan tarafından görevlendirilirler²⁰⁶.

Fransa’da devlet denetimi (state audit) Parlamento adına, 1807 yılında Napolyon tarafından kurulan Sayıştay (La Cour des comptes) tarafından yapılmaktadır. Fransız Sayıştay’ı hem parlamentoya hem de hükümete mali kanunların, sağlık ve sosyal güvence alanındaki kanunların uygulanmasının denetimi konusunda yardımcı olmaktadır. Fransa’da devlet denetiminin kökeni 14. yüzyıla kadar götürülmektedir²⁰⁷.

30 Temmuz 2011 tarih ve 5540 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle tüm bakanlıklarda ve bakanlıkların tüm görevlerinde iç denetim sistemi kurulması zorunlu tutulmuştur. 2013 yılında İç Denetim Uyumlaştırma Komitesi tarafından iç denetim standartları, etik kuralları IIA standartları temel alınarak yayınlanmıştır. Bağımsız bakanlık iç denetim komitesi, bakanlığın tüm denetim politikalarını izlemekle görevlidir, bakanlıkta iç denetim yöneticisinin altında görev yapmaktadır²⁰⁸.

II. İTALYA

İtalya, Güney Avrupa’da bulunan yaklaşık 60 milyon nüfusa sahip bir AB ülkesidir. 1870 yılında birliğini tamamlayan ülke, 1946 yılında yapılan bir referandum ile cumhuriyet olmuştur. 1948 Anayasasının yürürlükte olduğu İtalya parlamenter sisteme sahiptir.

İtalya idari olarak; ilçe (communi), il (province), metropol şehirler (città metropolitane), bölge (regioni) ve devletten (Stato) oluşmaktadır. İlçeler, iller, bölgeler ve metropol şehirler özel bir statü ile otonom kabul edilmektedir²⁰⁹. Ayrıca mali özerkliğe ve özerk kaynaklara sahiptirler²¹⁰. Mevcut durumda; 20 bölge (regioni), 109 il (province), 8101 ilçe (communi) bulunmaktadır. Bölgelerin kendi meclisleri vardır.

²⁰⁶ 12 Mart 1981 tarih ve 81-241 no.lu (18 Şubat 2010 tarihinde yenilenmiş) İdare Teftiş Birimi’nin Yapısına Yönelik Kararname’nin 1. maddesi.

²⁰⁷ National Audit Office, s.89.

²⁰⁸ European Commission, **Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014**, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, s.135.

²⁰⁹ Constitution de la République italienne article 114.

²¹⁰ Constitution de la République italienne article 119.

Sınırlı vergi toplama hakları, sağlık, ulaşım, barınak, çevre ve tarım gibi alanlarda bazı yetkileri bulunmaktadır. Üniter bir yapıya sahip olan İtalya’da merkezi yönetim yerel düzeyde Hükümet Ofisleri tarafından temsil edilmektedir ve başlarında Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir vali bulunmaktadır.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Ulus devlet inşasını 19. yüzyılın ikinci yarısında tamamlayabilen İtalya, parlamenter demokrasiyi Birinci Dünya Savaşı öncesinde benimsemiş olsa da, savaş sonrasının kaos ve karışıklık ortamında Mussolini önderliğindeki faşist diktatörlüğe teslim olmuştur. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra parlamenter demokrasiye geçilmesine rağmen, “faşist diktatörlük ve Mussolini travması” savaş sonrası politikaları ve yönetim sistemini etkilemiştir²¹¹.

İkinci Dünya Savaşı sonrası İtalyan kamu yönetimi; “demode, ağır, kanunlara sıkı sıkıya bağlı, kamu kurumlarında aşırı personel bulunan” özellikleriyle tasvir edilmiştir. Birçok üst düzey memurun siyasi olarak atanması, kontrol ve denetim mekanizmalarının yokluğu, yetersizliği veya etkili işlememesi gibi etkenler kamu kaynaklarının siyasetçiler tarafından istedikleri şekilde kullanılmasına sebep olmuştur. Kamu hizmetleri; diğer batılı devletlerle kıyaslandığında çok büyük ve kalabalık, genellikle daha az eğitilmiş güneyliler tarafından yerine getirilmekteydi (daha eğitilmiş olan kuzeyliler geliri daha iyi olan ticaret ve sanayi sektöründe çalışmaktaydılar). Siyasetçilerin katı, esnek olmayan ve reform karşıtı kamu yönetimi karşısında fazla bir etkileri bulunmamaktaydı. Bazı siyasetçiler bu yapıyı aşabilmek için “paralel yönetim” (parallel administration) kurma yoluna gitmişlerdir²¹².

İtalyan kamu yönetiminin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir²¹³:

²¹¹ Walter Kickert, “Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain”, Christopher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg (Ed.), **New Public Management in Europe** içinde (26-51), New York: Palgrave Macmillan, 2007, s.34.

²¹² age. ss.35-37.

²¹³ Pollitt and Bouckaert, s.287. Yazarlar burada İtalyan sisteminin “Fransız kuzeni” ile benzer özellikler taşıdığını vurgulamayı ihmal etmemişlerdir.

- Ekonomi ve toplumun devlet tarafından yönlendirildiği bir yönetim geleneğine sahiptir.
- Devlet yönetiminde elit bir kadronun varlığı söz konusudur. Örneğin; Danıştay (Consiglio di Stato), Sayıştay (Corte dei Conti) ve Maliye Müfettişliği (Ispettorato Generale) gibi kurumlarda.
- Yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin görevlileri (vali-prefetto) aracılığıyla güçlü bir baskı ve etkisi bulunmaktadır.
- Devletin ayrı bir tüzel kişiliği vardır. İdari rejim sistemi söz konusudur.
- Devlet; bölge, metropol şehirler, iller ve ilçeler olmak üzere farklı idari yapılara bölünmüştür. 1990 sonrası yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir.
- Bölgeler ve kültürler arasında keskin ayrılıklar ve farklılıklar bulunmaktadır.

Siyasal olarak parlamenter sisteme sahip olan İtalyan parlamentosu iki meclisten oluşmaktadır. Yürütmenin başında hükümet bulunur. Cumhurbaşkanının, “devletin başı” olarak sembolik bir rolü ve hakemlik görevi vardır. İtalyan Anayasasının 83-91. maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanı, üst düzey memurları atamak gibi 87. maddede ayrıntılı olarak sayılan görevlere sahiptir. Parlamenteıyu feshetme yetkisine de sahip olan Cumhurbaşkanı’nın diğer görevleri genelde sembolik ve törenseldir.

Anayasada hükümete üç ayrı başlık altında yer verilmiştir. 92-96. maddeler arasında bakanlar kuruluna; 97 ve 98. maddelerde kamu yönetimine ve 99 ve 100. maddelerde yardımcı organlara yer verilmiştir. Bakanlar, hem toplu olarak hükümetin eylemlerinden hem de ferdi olarak bakanlıklarının görev alanlarındaki işlerden dolayı meclise karşı sorumludur. Kamu yönetimi ile ilgili olarak anayasada; kamu hizmetlerinin kanunla düzenleneceği, kamu personelinin sınavla seçileceği, kamu görevlilerinin milletin hizmetinde olduğu gibi hükümler bulunmaktadır.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

İtalyan kamu yönetiminde reform hareketleri 1980’li yıllarda sağlık sektöründe yapılan bir takım düzenlemelerle başlamış olsa da esas büyük reformlar 1990’lı yıllarda yapılmıştır. Adem-i merkeziyetçi reformlar sayesinde, merkezi yönetimin yetkileri yerel/bölgesel yönetimlerin lehine azaltılmıştır. Başbakanın yetkileri artırılırken, bakanlıkların sayısı azaltılmıştır. Karar vericilerle uygulayanlar arasında keskin bir ayırım yapılarak, siyasi kararları uygulayanlar yani kamu görevlilerinin statülerinde değişikliğe gidilmiş, ömür boyu iş ve kariyer garantisi yerine sözleşme sistemine geçilmiştir. Üst düzey kamu görevlileri (“dirigenza”) için de aynı yönde reformlar yapılmıştır²¹⁴. Kamuda özel sektör anlayışını çağrıştıran yenilikler yapılmıştır. Milli Denetim Ofisi’nin yerel yönetimler üzerindeki baskısı hafifletilerek harcama öncesi kontrol (ex ante controls) den harcama sonrası kontrol (ex post controls) ve performans denetimine geçilmiştir²¹⁵.

Bordogna ve Neri, İtalyan kamu yönetimindeki reformları üç döneme ayırmaktadırlar²¹⁶. Birinci dönem, 1990-1997 arası dönemi kapsamaktadır. Bu dönem; dünyadaki yeni kamu yönetimi anlayışı ve dalgası paralelinde büyük özelleştirmelerin yapıldığı, emeklilik, sağlık sistemi ve yerel yönetimler konusunda reformların gerçekleştirildiği dönemdir. Özellikle 1993 yılında yapılan reformların ana çerçevesini, siyaset-yönetim ayrılığını ve yöneticilerin siyasilerden daha bağımsız hareket etmesini içeren düzenlemeler ile kamu sektöründe sözleşmeli personel uygulamasına geçilmesi oluşturmaktaydı.

İkinci dönem, 1997 ile 2007 yılları arasını kapsamaktadır. Özellikle 1997-2001 yılları arasında “Bassanini reformları” da denilen reformlarla; adem-i merkeziyetçilik ve yerindenlik (décentralisation ve subsidiarité) öne çıkarılmış, idare ve idari süreçler basitleştirilmiş, merkezi yönetim yeniden düzenlenmiş, otonom yürütme ajansları

²¹⁴ Walter Kickert, “Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain” s.38.

²¹⁵ Pollitt and Bouckaert, s.287.

²¹⁶ Lorenzo Bordogna and Stefano Neri, “Convergence towards an NPM programme or different models? Public service employment relations in Italy and France”, **The International Journal of Human Resource Management**, Vol.22, No.11, (2011), s.2318; Sabine Kuhlmann, “New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy”, **Public Administration**, Vol.88, No.4, (2010), s.1122.

(executive agencies) idari sisteme dahil edilmiş, denetim ve kontrol sistemlerinde idari kontrol, yönetim kontrolü ve stratejik kontrol ayrılmıştır. Ayrıca ikinci özelleştirme dalgası da yine bu dönem içerisinde gerçekleştirilmiştir. Son olarak, üçüncü dönem 2008 sonrası reformlarıdır. Sayıştay denetiminde yeniden yapılandırma ve performans yönetimi bu dönemin konumuzla alakalı reformlarından.

Capano ise İtalyan kamu yönetimi reformlarını dört ana parçada analiz etmektedir. Birincisi; Devletin adem-i merkeziyetçi yapıya bürünmesi ve buna paralel olarak yerel yönetimlerin reforme edilmesi, ikincisi; merkezi devlet yönetiminin reformuyla İtalyan kamu yönetiminin parçalı ve koordinasyonsuz yapısından kurtarılması, üçüncüsü; kamu hizmetlerinin reforme edilerek özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılması ve son olarak dördüncüsü; bazı kanun ve düzenlemelerin kaldırılarak kamu yönetiminin ve idari süreçlerin basitleştirilmesi²¹⁷.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

4 Mart 2009 tarihinde kabul edilen 15 no.lu yasa ile İtalyan kamu yönetiminde denetim alanında etkili olabilecek iki ayrı birim meydana getirilmiştir. Bağımsız Değerlendirme Birimi (Organismi Indipendenti di Valutazione-OIV) ve Kamu Yönetimi Değerlendirme, Şeffaflık ve Dürüstlük Komisyonu (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità della Amministrazioni Pubbliche-CIVIT). CIVIT, bireysel ve kurumsal performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi, kamu hizmetlerinin standartlarının belirlenmesi ve kamu sektöründe şeffaflığın ve dürüstlüğün kontrolü ile görevlendirilmiştir. OIV ise tüm değerlendirme sisteminin tanımlanmasından sorumludur ve tüm bakanlıkların bünyesinde yer almaktadır. Bu iki birim yürütme ile işbirliği içerisinde performans ölçümü ve değerlendirmesinde bulunacaklardır²¹⁸.

²¹⁷ Giliberto Capano, "Administrative Tradition and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s", **Public Administration**, Vol.81, No.4, (2003), ss.783-788.

²¹⁸ Mary Lee Rhodes, Lucia Biondi, Ricardo Gomes, Ana I. Melo, Frank Ohemeng, Gemma Perez-Lopez, Andrea Rossi and Wayhu Sutiyono, "Current state of public sector performance management in seven selected countries", **International Journal of Productivity and Performance Management**, Vol.61, No.3, (2012), s.253.

İtalya’da bazı bakanlıklarda teftiş birimleri (Ispettorato Generale) yer almaktayken (İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı gibi) bazı bakanlıklarda (Altyapı ve Ulaşım Bakanlığı, Ekonomik Kalkınma Bakanlığı gibi) teftiş birimleri bulunmamaktadır. Teftiş birimleri bağlı bulundukları bakan adına teftiş ve analiz yapmakta ve bulundukları bakanlık çerçevesinde anketler düzenlemektedirler. Teftişler; rutin teftiş, (mevzuata uygunluk denetimi) veya olağandışı teftiş (herhangi bir olağandışı durumda yapılan teftiş) şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde idari teftiş ve soruşturmaları yürütmekle görevli İç Yönetim Teftiş Birimi (Ispettorati di amministrazione interna) bulunmaktadır. Bu birimler, idari veya cezai fiil ve işlemleri tespit edip idari soruşturma açmakla görevlidirler.

Bazı teftiş birimleri sahip oldukları yetkiler dolayısıyla diğerlerinden ayrılmaktadır. Tıpkı Fransız ve Türk teftiş sistemlerinde olduğu gibi, İçişleri Teftiş Birimi ve Maliye Teftiş Birimi kendi bakanlıkları dışında diğer bakanlık ve kamu kurumları üzerinde de teftiş yetkisi bulunan birimlerdir. İdare Teftiş Biriminin (Ispettorato Generale di Amministrazione) görevi; İçişleri Bakanlığı’nın merkezi ve bölgesel ofislerinde her sene bakanlık tarafından belirlenen plana göre düzenli teftişler gerçekleştirmektir²¹⁹. Maliye Teftiş Birimi ise (Ispettorato Generale di Finanza), kamu kurumlarının mali açıdan düzenliliğini, verimliliğini denetlemek²²⁰ gibi görevlere sahiptir.

İtalyan Sayıştay’ı (Corte dei Conti) 1862 yılında dört mahkemenin (Torino, Floransa, Napoli ve Palermo) birleşmesiyle kurulmuştur. 1958 Anayasası Sayıştay’ı yardımcı organlardan birisi olarak saymaktadır. Görevi; hükümetin sözleşmelerinin ön kontrolünün meşruluğunu sağlamak ve devlet bütçesinin yönetiminin son kontrolünü yapmaktır²²¹. 103. madde de Sayıştay’ın yargı görevine yer verilmiştir. Dolayısıyla kurumun hem denetim hem de yargılama olmak üzere iki ana görevi vardır. Parlamenteoya bütçenin ve mali yönetimin denetimi ile rapor hazırlamaktadır. Denetim görevi olarak, sınırlı alanda “a priori” denetim (bunlar genelde genel planlama

²¹⁹ http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_politiche_personale/scheda_19557.html (8 Kasım 2014).

²²⁰ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/La-Ragione/Organigram/IGF/> (8 Kasım 2014).

²²¹ Constitution de la République italienne article 100.

aktiviteleridir) ve genelde de “a posteriori” (performans denetimi çerçevesinde verimlilik, etkinlik ve etkililik) denetim yapmaktadır. Kamu kurumları, devlet şirketleri, yerel yönetimler ve AB fonları İtalyan Sayıştay’ı tarafından denetlenmektedir²²². Yargılama görevi açısından da, devletin mali zarara uğramasına sebep olan görevlilerin yargılamasını yapmaktadır²²³.

İtalyan kamu yönetiminde iç kontrol mekanizmaları güçlü bir şekilde kurulmuş olmasına rağmen henüz iç denetim konusunda yasal bir çerçeve oluşturulmamıştır. İç denetimin maliye ve muhasebe alanlarıyla ilgili kısımları Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’ndaki bir birim tarafından yerine getirilmektedir. İç denetim ve iç denetim fonksiyonuyla ilgili merkezi yönetim içerisinde herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Fakat bazı bağımsız kurumlarda iç denetim uygulaması bulunmaktadır. İç denetim bulunmamasına rağmen iç denetimin görevlerinden birisi olan performans değerlendirmesi, merkezi bir birim tarafından koordine edilen bir değerlendirme birimi tarafından yapılmaktadır²²⁴.

286/1999 sayılı kanunda öngörülen yönetim kontrolü çerçevesinde tüm kamu kurumları yönetim kontrolü görevini şekillendirecek ve yerine getirecek birimler kurmuşlardır. Bu birimlerin esas görevi, idari işlerin maliyeti, etkinliği ve etkililiğini fayda-maliyet optimizasyonu çerçevesinde kontrol etmektir. Yine tüm kamu kurumlarında bağımsız performans değerlendirme birimleri bulunmaktadır. Görevleri, değerlendirme, şeffaflık ve iç kontrol sistemleriyle ilgili izleme yapmak, kurum içerisinde yönetimle ilgili oluşabilecek sorunları raporlamaktır²²⁵.

III. YUNANİSTAN

Yunanistan (resmi ismi Hellen Cumhuriyeti), 11 milyon nüfusa sahip bir güneydoğu Avrupa ülkesidir. Tek meclisli bir yapıya sahip olan ülkenin siyasi rejimi

²²² National Audit Office, ss.143-148.

²²³ Shand ve Anand, s. 92.

²²⁴ European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, s.183.

²²⁵ *ibid.* s.185.

parlamentar cumhuriyettir²²⁶. Kilise-devlet ayrılığı söz konusu değildir. Kilise-devlet ilişkisi Anayasanın 3. maddesinde ele alınmıştır.

20. yüzyılda Yunan siyasi rejimi birbirinden farklı deneyimler geçirmiştir. Yüzyılın başında monarşi ve cumhuriyet birlikte mevcutken, 1946-1949 arasında iç savaş yaşanmış ve 1952 yılında nisbi temsil sistemi ile stabil hükümetler ve ekonomik gelişme dönemine geçilmiştir. 1967 yılındaki askeri darbe ile ülke 1974 yılına kadar askerler tarafından yönetilmiştir. 1974 yılında askeri yönetimin çökmesinin ardından 1975 yılında yeni anayasa kabul edilmiş ve 1981 yılında da AB üyesi olmuştur.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

1830 yılından itibaren şekillenmeye başlayan Yunan kamu yönetimi, Napolyonist devlet geleneklerinin özelliklerinden esinlenerek; kamu ve özel sektör arasında güçlü bir ayrımın bulunduğu, merkezileşmiş idare ve kamu personel yapısı, merkezin temsilcisi konumunda olan vali denetimi altında yerel yönetim şeklinde yapılanmıştır²²⁷. Yunan kamu yönetimi bu genel Napolyonist özellikleri kendi yapısında bazı değişikliğe uğratmıştır.

Yunan kamu yönetiminin genel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Devlet, toplum, siyaset ve ekonomide güçlü bir etkiye sahiptir,
- Güçlü bir merkeziyetçi yapı vardır.
- Kamu hizmetlerine girişte patronaj ilişkisi söz konusudur.
- Üst düzey bürokraside siyasallaşma eğilimi göze çarpmaktadır.

Yunanistan siyasi yapısında yürütme; hükümet ve Cumhurbaşkanı olmak üzere iki kanatlıdır. Fransa'nın beşinci cumhuriyetinden esinlenerek oluşturulmuş 1975 Anayasası (6 Mart 1986 ve 6 Nisan 2001 tarihlerinde yeniden düzenlendi), benzerleri olan İtalya ve İspanya'ya oranla daha güçlü bir cumhurbaşkanı ortaya çıkarmıştır.

²²⁶ Constitution de la Grèce article 1.

²²⁷ Calliope Spanou, "State reform in Greece: responding to old and new challenges", **International Journal of Public Sector Management**, Vol.21, No.2, (2008), s.152.

Cumhurbaşkanı anayasanın 30-50. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, anayasanın tanımında, siyasi rejimin düzenleyicisidir. Belli şartlar altında parlamentoyu fesih yetkisine sahiptir. Hükümet, yürütmenin sorumlu kanadı olup anayasanın 81-87. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ülkenin genel siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesinden sorumludur. Bakanlar, hem toplu olarak hükümetin eylemlerinden hem de ferdi olarak bakanlıklarının görev alanlarındaki işlerden dolayı meclise karşı sorumludur²²⁸.

Anayasanın 101. maddesinde devletin yönetiminin adem-i merkeziyetçi sisteme göre organize edildiği belirtilse de, merkeziyetçi yönetim, Yunan Devleti'nin baskın bir özelliğidir. Ülke, coğrafi olarak, bölge ve illere ayrılmıştır; 13 tane bölge (peripheria), bölgelerin içinde 51 tane il (nomos), illerin içinde 900 belediye bulunmaktadır. Her bölge "Bölge Konseyi"ne sahiptir ve bölgelerin başında Bölge Genel Sekreteri bulunur. İllerin başında hükümet tarafından atanan vali vardır. Valiler otonom hareket etme yetkisine sahip değildir, merkezin taşradaki temsilcisidir ve bakanlıkların yakın denetim ve gözetimi altındadır. 1980'li yıllara kadar yerel yönetimler merkezi yönetime aşırı derecede bağımlı idiler ve illerde de valilerin sıkı denetim ve gözetimi altında faaliyet gösteriyorlardı. 1980'lerle birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında yetkilerini artıran bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Merkezi yönetimin bazı yetkileri hem yerel yönetimlere hem de valilere aktarılmıştır²²⁹.

Yunanistan kamu yönetiminde iki tür yerel yönetim vardır. İlk kademe (first-tier) yerel yönetimler; yerel altyapı işlerini yürüten, ekonomik, sosyal ve kültürel konularda işbirliği yapmakla görevli olan belediyelerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim tarafından fonlanan bu yönetimlerin vergi toplama yetkileri sınırlıdır. 1994 yılında kurulan ikinci kademe (second-tier) yerel yönetimler; vali, valilik konseyi ve valilik komitesinden müteşekkildir. Vali ve konsey üyeleri dört yıllığına doğrudan oy ile seçilirler. Mali, kültürel ve sosyal gelişmeleri takip etmekle görevlidir. Her iki yerel yönetim birimi arasında hiyerarşik bir ilişki mevcut değildir. Her ikisi de görevlerini

²²⁸ Constitution de la Grèce article 86.

²²⁹ Paraskevvy Christofilopoulou, "Professionalism and Public Policy Making in Greece: The Influence of Engineers in the Local Government Reforms", **Public Administration**, Vol.72, (Spring 1992), s.101.

bağımsız olarak yerine getirmekte ve İçişleri Bakanlığı'na faaliyetlerini bildirmektedirler²³⁰.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

Yunan kamu yönetiminin 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'larda hızlanan reform sürecinde; küreselleşme, AB baskısı ve Maastricht kriterlerine uyma zorunluluğu gibi etkenler önemli paya sahiptir. Devlet, Yunan kamu yönetiminde, özellikle 1980'lere kadar merkezi bir role sahip olmuştur. 1980'lerden itibaren piyasaların liberalleştirilmesi, özelleştirme ve kamunun bazı sektörlerden çekilmesiyle devletin ekonomik alandaki ağırlığı azalmaya başlamıştır. AB baskısı altında, kamu kurumlarında personel sayısının azaltılması ve kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması hız kazanmıştır²³¹.

Yunan kamu yönetiminde yapılan reformların genel özelliğini Spanou ve Sotiropoulos şu şekilde özetlemektedirler²³²:

- Kamu kurumlarına yeni yönetim tekniklerinin yerleştirilmesi ve parça parça özelleştirme denemeleri,
- 1990'ların ortalarından itibaren bağımsız idari otoritelerin oluşturulması,
- Yetkilerin merkezi yönetimden bölgesel ve yerel yönetimlere aktarılması süreci,
- Karar alma süreçlerine sosyal paydaşların katılmaları,
- Vatandaşların haklarının iyileştirilmesi ve vatandaş-idare ilişkisinde yeni yöntemlerin kurulması.

Özellikle 1990'larda yapılan reformlar vatandaş-devlet ilişkilerinde önemli değişimlere sahne olmuştur. Bağımsız otoritelerin kurulması (Ombudsman, Veri

²³⁰ National Audit Office, s.113.

²³¹ Spanou, s.156.

²³² Calliope Spanou and Dimitri A. Sotiropoulos, "The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reforms of Paths", **Public Administration**, Vol.89, No.3, (2011), s.725.

Koruma Otoritesi-Hellenic Data Protection Authority gibi), bölgesel ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması (décentralisation bağlamında iki temel yenilik: valilerin merkezden atama yerine doğrudan seçimi ve belediyelerin zorunlu birleşmesi), bir hizmet sürecinin tek bir müessese tarafından yürütülmesi (one stop shop) bu dönemde gerçekleştirilen önemli yeniliklerdendir.

İdare ile vatandaşlar arasındaki ilişki bağlamında reform dizisi 1986, 1999 ve 2006 yıllarında yapılan yeniliklerle gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, bilgi ve belgelere ulaşım, idari sözleşmelerin meşruiyeti, kamu kurumlarının vatandaşların müracaatına cevap verme süresinin sınırlandırılması, kişisel verilerin korunması, temyiz hakkı gibi birçok konuda vatandaş lehine düzenlemeler yapılmıştır. Bağımsız otoriteler bu hakların korunması noktasında görevlendirilmiştir. Böylece, Napolyonist idare geleneğindeki “yönetilen” vatandaş anlayışından Anglo-amerikan geleneğindeki “tüketici” veya “müşteri” vatandaş anlayışına geçiş olmuştur²³³.

Kamu sektöründe yürütülen reformların en dikkat çekici olanlarından birisi, 1996 yılında çıkarılan bir yasa ile ortaya konulmuştur. Söz konusu yasa ile üst düzey kamu bürokratları bağımsız otoriteler tarafından beş yıllığına atanacaktır. Üst düzey bürokrat olabilmek, bazı şartları taşımaya (örneğin, ilgili alanda kamu veya özel sektörde en az beş yıllık deneyim sahibi olmak) ve sınava bağlanmıştır. Böylece siyasetin ve siyasetçilerin bu konuda etkisi sona ererken, bürokratlar üzerindeki baskı da ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır²³⁴.

Merkezi devlet yönetiminde yapılan reformları, Spanou iki grupta toplamaktadır: Merkez-çevre ilişkisi ve yerel yönetimlerin görevi ve merkezi bürokratik yapının dağılmasının muhafaza edilmesi. Bu çerçevede yapılan reformları kısaca; 1994 yılında ikinci kademe yerel yönetimlerin oluşturulması, 1998 yılında ilk kademe yerel yönetimlerin birleştirilmesi (6000 belediye birleştirilerek sayıları 900’e kadar düşürüldü) şeklinde özetleyebiliriz. Söz konusu reformlar çerçevesinde, son 20 yıl içerisinde birçok merkezi yetki belediyelere devredilmiştir²³⁵.

²³³ Ongaro, ss.204-206.

²³⁴ Spanou, s.157.

²³⁵ age. s.158.

2004 yılında yapılan reformlarla, performans değerlendirmesi, merkezi ve yerel yönetimlere kurulan “kalite ve etkinlik birimleri” altında mali yönetime dâhil edilmiştir. 2007-2013 arasında Avrupa fonlarının katkısıyla kamu yönetimi reform programı başlatılmıştır. Söz konusu program çerçevesinde, idari süreç ve yapılar ile hukuki mevzuatın modernleştirilmesi yoluyla kamu politikalarında kalitenin yerleştirilmesi, kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminin iyileştirilmesi, kadın/erkek eşitsizliğine karşı politikaların güçlendirilmesi ve teknik yardım ve destek konularında reformlar yapılmıştır.

Yunan kamu yönetiminin hesap verilebilirliğinin ve meşruiyetinin geliştirilmesi adına 1990’ların başında denetim/teftiş alanında bir takım reformlar yapılmıştır. Bu amaçla iki yeni denetim/teftiş birimi kamu yönetimi yapısına dâhil edilmiştir. Birincisi, 2477/1997 sayılı kanun ile oluşturulan Kamu Yönetimi Teftiş-Kontrolörlük Birimi, ikincisi ise 3074/2002 sayılı kanun ile kurulan Kamu Yönetimi Genel Müfettişliğidir²³⁶.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

Yunanistan kamu yönetiminde denetim ve teftiş görevini yürüten birimlerden birisi, 2477/1997 sayılı kanun ile kurulan ve 1998 yılında faaliyete geçen Kamu Yönetimi Teftiş-Kontrolörlük Birimi’dir (İngilizcesi: The Inspectors-Controllers Body for Public Administration-ICBPA, Fransızcası: Corps des Inspecteurs-Contrôleurs de l’Administration Publique-CICAP, Yunanca kısaltması SEEDD). SEEDD bağımsız bir otorite olmamakla birlikte idari ve icrai bağımsızlığı bulunmaktadır. 2002 yılında çıkarılan kanunla etkisi ve faaliyet alanı genişletilmiştir²³⁷.

SEEDD, 3074/02 sayılı kanuna göre; kamu yönetiminin etkin ve etkili çalışması ve bilhassa kamu kurumlarının yolsuzluk, kötü ve etkisiz yönetim, düşük

²³⁶ Spanou and Sotiropoulos, s.730.

²³⁷ Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, **Inspectors-Controllers Body for Public Administration SEEDD**, Athens: Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, 2014, s.2.

üretim ve kalite noksanlığı gibi konulara karşı korunması ve desteklenmesi amacını taşımaktadır. SEEDD'in görevleri şu şekilde sıralanabilir²³⁸:

- Teftiş, kontrol ve soruşturma,
- Kamu görevlileri tarafından işlenen rüşvet, sahtekârlık, görevle ilgili sırların ifşa edilmesi, görevi savsaklama, şantaj, hırsızlık ve yolsuzluk gibi suçlarda kovuşturma için delil toplamak,
- Savcı emrinden sonra ön soruşturma yürütmek,
- Memurların mal varlıklarını incelemek,
- Görev alanına giren kurumlarda disiplin süreçlerini takip etmek.

SEEDD'in görev alanına; tüm kamu kurumları, yerel yönetimler (bölge ve belediye yönetimleri) ve bağlı şirketleri, kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuka bağlı kamu tüzel kişileri, kamu şirketleri ve şirketlerin devlet tarafından atanan yönetim kurulları girmektedir²³⁹. SEEDD'e görev; Özel Sekreter, ilgili bakan, Bölge Genel Sekreteri, Kamu Yönetimi Genel Müfettişi, Ombudsman veya herhangi bir Bağımsız İdari Otoritenin yöneticisi tarafından verilmektedir²⁴⁰.

SEEDD'in başında, Başbakan ve İdari Reform ve e-Devlet Bakanı tarafından atanan Özel Sekreter bulunmaktadır. SEEDD'in bünyesinde 112 müfettiş-kontrolör ve 40 yardımcı müfettiş-kontrolör bulunmaktadır. Bunların hepsi üniversite mezunu ve kamu personelidirler. Özel Sekreter'in başkanlığında kurulan Özel Komite tarafından seçilen müfettiş-kontrolörler üç yıllık dönemin ardından süre kısıtlaması olmaksızın görevine devam edebilirler²⁴¹.

Yunanistan kamu yönetimindeki bir diğer teftiş görevlisi, Kamu Yönetimi Genel Müfettişidir (İngilizcesi: General Inspector of Public Administration, Yunanca kısaltması GEDD). Yunan kamu yönetiminde; yasallık, bütünlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi değerleri desteklemekle görevli olan GEDD, İçişleri Bakanının önerisi üzerine hükümet tarafından beş yıllığına atanır. Görevi; kamu yönetiminin etkin ve etkili işlemlerini sağlamak, kamu yönetimindeki tüm teftiş/kontrol birimlerinin

²³⁸ age. ss.2-3.

²³⁹ age. s.3.

²⁴⁰ European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, s.147.

²⁴¹ Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, s.4.

faaliyetlerini izlemek ve performanslarını değerlendirmek, kötü yönetim ve yolsuzlukları ortaya çıkarmaktır²⁴².

Yunanistan'da kamu harcamalarının denetimi; hem yasama (bütçe görüşmeleri, onaylanması yoluyla), hem yargı (Sayıştay vasıtasıyla) hem de yürütme tarafından (yürütme tarafından yapılan denetim üç derecelidir²⁴³) yapılmaktadır. 3492/2006 sayılı kanunla iç denetim; bağımsız bir denetim-danışma faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kanunla tüm bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarında iç denetim birimi kurulmuştur. 2012 yılında yenilenen kanunla iç denetim birimlerinin kurulması bazı bakanlıkların ortak kararına bırakılmıştır²⁴⁴.

Yunan Sayıştay'ı (Elegktiko Synedrio); Fransız Sayıştay'ı örnek alınarak 1833 yılında kurulmuştur. Yunan yargı sisteminde yüksek kamu mali mahkemesi olarak sınıflandırılan Sayıştay, kendi alanındaki kanunların anayasaya aykırılığını denetleme, aykırılık söz konusuysa iptal etme yetkisine sahiptir. Sayıştay ile Danıştay veya Yargıtay arasında bir anlaşmazlık söz konusu olduğunda son karar Özel Yüksek Mahkeme'ye aittir. Merkezi yönetim gibi, kamu kurumları ve yerel yönetimler de Sayıştay denetimi altındadırlar²⁴⁵.

IV. PORTEKİZ

Portekiz, 10 milyonu aşan nüfusa sahip olan İber yarımadası üzerindeki bir güneybatı Avrupa ülkesidir. 1976 tarihli anayasasına göre Portekiz, demokratik bir hukuk devletidir.

1910 yılına kadar monarşiyle yönetilen Portekiz'de 1910 yılında Cumhuriyet yönetimine geçildi. 1926 yılında yönetimi Salazar'ın devralmasıyla 1974 yılına kadar diktatörlükle yönetilen (1968 yılına kadar Salazar, sonra Caetano) ülke, 1974 yılındaki devrim ile (Karanfil Devrimi- Revolução dos Cravos) demokratik sisteme geçmiştir.

²⁴² <http://www.gedd.gr/index.php?action=mission> (8 Kasım 2014).

²⁴³ Yunanistan'da kamu harcamalarının yürütme tarafından denetimi için bakınız: European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, s.140.

²⁴⁴ age. s.145.

²⁴⁵ National Audit Office, ss.114-117.

Fakat demokrasiye geçiş aşamasında özellikle ilk 10 yıl bir hayli zorlu geçmiştir. Sonraki yıllarda siyasi anlamda istikrarın sağlanamaması (yaklaşık son 30 yıllık bir süreçte 17 hükümet değişmiştir²⁴⁶) diğer alanları da etkilemiş, siyasi, hukuki, ekonomik ve toplumsal reformların yapılmasını zorlaştırmıştır.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Portekiz kamu yönetimi, Napolyonist geleneğin özelliklerini yansıtmaktadır²⁴⁷:

- Merkeziyetçi devlet ve yönetim anlayışı vardır. (Her ne kadar Anayasanın 6. maddesinde demokratik adem-i merkeziyetçilik yer alsa da)
- Üniter devlet ve toplum anlayışı bulunmaktadır.
- Kamu hizmetlerine girişte patronaj ilişkisinin²⁴⁸, “Adama göre iş” (jobs for the boys) anlayışı yerleşiktir²⁴⁹.
- Yönetici elit sınıfının bulunmamaktadır.
- Ülke politikalarının belirlenmesinde hükümetin rolü önemli ve belirleyicidir.
- Kamu görevlilerinin sayısı orantısız olarak yüksektir²⁵⁰.

2006 yılındaki bir konuşmasında, Kamu Yönetimi Reformu Devlet Sekreteri, Portekiz kamu yönetimini şu şekilde tanımlamıştır²⁵¹: Aşırı merkezileşmiş, ülke tarafından üretilen kaynakları tüketen, birçok sektörde vatandaşlarına yeterince seçme özgürlüğü vermeyen, birçok sektörde düşük kaliteli personele ve kalıplaşmış ve

²⁴⁶ Luís V. Tavares and André A. Alves, “The Future of Portuguese public administration and a new agenda for public administration sciences in the 21st century”, **Public Administration**, Vol.84, No.2, (2006), s.390.

²⁴⁷ Isabel Corte-Real, “Public management reform in Portugal: successes and failures”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol.21, No.2, (2008), ss.206-210. Yazar makalesinde Napolyonist devlet ve yönetim geleneğinin Portekiz kamu yönetimine nasıl yerleştiğini ve etkilediğini de anlatmaktadır.

²⁴⁸ Örneğin 1995 yılında iktidara gelen Sosyalist Parti, değişik bakanlıklarda ve ajanslarda üst düzey yöneticiler düzeyinde 6000 civarında atama yapmıştı. Bu durum Portekiz kamu yönetiminde değişik tarihlerde örneğin 1986-87 ve 1974-76 tarihlerinde tekrar etmiştir. Sotiropoulos, s.409.

²⁴⁹ José M. Magone, “The Difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism”, **Public Administration**, Vol.89, No.3, (2011), s.771.

²⁵⁰ 2005 yılındaki verilere göre, 1000 kişiye düşen kamu görevlisi ortalaması AB ülkelerinde (EU 25) 62,4 iken Portekiz’de bu oran 70,7 çıkmıştır. Portekiz’in nüfusunun 10 milyon civarı olduğu göz önüne alınırsa bu oranın diğer ülkelere göre oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Magone, s.773.

²⁵¹ age. s.777.

karmaşık bir hukuki yapıya sahip, bazı sektörlerde vatandaşlarla olan ilişkilerde yüksek derecede güvensizliğin olduğu bir yönetim veya tersine, yönetimle ilişkilerinde yüksek derecede güvensizliğin olduğu bir toplum.

Portekiz’de Cumhurbaşkanı, devleti temsil eder, milli bağımsızlığın, devletin bütünlüğünün ve demokratik kurumların çalışmasının garantörüdür²⁵². Anayasanın 120-141. maddeleri Cumhurbaşkanı düzenlemektedir. Yürütmenin başında ise hükümet bulunur. Hükümet, “ülkenin genel politikasını yürüten organ ve kamu yönetiminin üst organıdır”²⁵³.

Portekiz idari olarak merkezi ve yerel yönetimlerden oluşur. Merkezi yönetimde; Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu, bakanlar ve bağlı kuruluşlar bulunurken, yerel yönetimlerde belediyeler (300 civarında) ve belediyelerin alt birimi olan freguesias bulunur. Bölgesel yönetimler anayasada öngörülmesine rağmen²⁵⁴, henüz oluşturulmamıştır. İki özerk bölgesel yönetim (Açores ve Madère) tarihi gelişimlerinden dolayı istisnadır.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

Portekiz, her ne kadar 1976 yılından itibaren demokrasiye geçmiş olsa da kamu yönetiminde reformların başlangıcı daha sonraki yıllar olmuştur. Zira Salazar sonrası Portekiz, siyasi olarak istikrarı sağlayamamış ve 1976-1985 yılları arasında 9 ayrı hükümet kurulmuştur. Bu süre zarfında bir hükümetin ortalama iktidar süresi bir yıldan daha az olmuştur: 328 gün. Bu dönem içerisinde kamu yönetiminde, yeni kurumlar oluşturma dışında, Salazar döneminden hemen hemen hiçbir şey değişmemiştir. Kamu yönetiminde esas reformlar 1985 sonrası başlamıştır²⁵⁵. Corte-Real, Portekiz kamu yönetimindeki reformları beş ayrı döneme ayırmaktadır²⁵⁶. Melo’ya göre kamu

²⁵² Constitution de la République Portugaise, article 120.

²⁵³ Constitution de la République Portugaise, article 182.

²⁵⁴ Constitution de la République Portugaise, article 236.

²⁵⁵ Magone, s.764.

²⁵⁶ Corte-Real, ss.212-220.

yönetimi reformlarının iki önemli dönüm noktası vardır: 1974 Devrimi ve 1986 yılında AB'ye katılım²⁵⁷.

Portekiz hükümetleri periyodik olarak kamu yönetimini değerlendirmek ve yeniden dizayn etmek için çalışma grupları oluşturmuşlardır. 2000 yılından itibaren oluşturulan gruplar (Equipa de Missão para a Organização e o Funcionamento da Administração do Estado ve Comissão de Reforma dos Institutos Públicos gibi) kamu yönetiminin ve kamu kurumlarının reformu ve yeniden organizasyonu için çalışmaya başlamışlardır²⁵⁸. 2001 yılında İdari Reform Sekreterliği, Kamu Yönetimi ve Devlet Reformu Bakanlığı'na dönüştürülerek kamu yönetiminin modernleştirilmesi konusunda daha köklü adımlar atılmaya başlanmıştır. Yapılan çalışmaların yetersiz kalması nedeniyle Mali ve İdari Reformdan Sorumlu Süper Bakanlık tesis edilmiştir.

Portekiz kamu yönetiminde yapılan reformlar; adem-i merkeziyetçilik, vatandaş-yönetim ilişkisi, kamu hizmetlerine giriş, özelleştirme konularında yoğunlaşmıştır. Tüm reform ve iyileştirme çalışmalarına rağmen Portekiz kamu yönetimi Avrupa'nın en karmaşık ve geniş kamu yönetimi kabul edilmektedir²⁵⁹.

Adem-i merkeziyetçilik (déconcentration, décentralisation ve régionalisation) alanında yapılan reformlar, ülkenin demokratikleştirilmesi yönünde yapılan reformlara paralel olarak yürütülmüştür. 10 Kasım 1998 tarihinde yapılan referandumda Portekizlilerin üçte ikisi ülkenin bölgelere ayrılmasına ve bölgeselleşme (régionalisation) politikalarına karşı çıkmışsa da alternatif olarak anayasanın 237. maddesine décentralisation hükmü eklenmiş ve 1999 yılında çıkarılan bir kanunla belediyelere sağlık, eğitim, altyapı, enerji, çevre gibi konularda bir takım yetkiler verilmiştir²⁶⁰.

Vatandaş yönetim ilişkisi noktasında; idarenin modernleştirilmesi veya basitleştirilmesi çerçevesinde önemli reformlar yapılmıştır. “Vatandaş dostu” (citizen-friendly) uygulamalar, idari süreçlerin basitleştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, bir hizmet sürecinin tek bir müessese

²⁵⁷ Rhodes ve diğerleri, s.256.

²⁵⁸ Tavares ve Alves, s.392.

²⁵⁹ age. s.393.

²⁶⁰ Magone, s.773.

tarafından yürütülmesi (one stop shop-Lojas do Cidadão) yönünde reformlar yapılmıştır²⁶¹.

Kamu hizmetlerine giriş noktasında da, üst düzey kamu görevlilerinin statüsünde önemli revizyonlar yapılmıştır. 1989 yılında çıkarılan bir kararnameye göre, üst düzey kamu görevlileri, kamu hizmetlerinde yönetim, işletme, koordinasyon ve denetim işinde görevli olan kamu görevlilerini kapsamaktadır. Göreve atanmaları, deneyim ve uzmanlıklarına bağlıdır. 2004 yılında çıkarılan bir kanuna göre; üst düzey kamu görevlilerinin, siyasi istismarları önlemek amacıyla, hükümetin istifasının ardından, parlamento seçimlerinin hemen öncesindeki dönemde veya yeni bir hükümetin parlamentoda onaylanmasından önce atanması yasaktır²⁶². 2007 yılında hazırlanan Merkezi Yönetimin Yeniden Yapılandırılması Programı (Programa para a Reforma Central do Estado-PRACE) ile memurların % 80'inin sözleşmeli hale getirilmesi amaçlanmıştır. Geri kalan % 20'lik kısım ise (asker, polis, yargıç, diplomat, yönetici sınıfı) eski halini muhafaza edecektir. Programın amacı, kamu yönetiminin modernize ve rasyonalize edilmesi, idari süreçlerin ve işlemlerin basitleştirilmesi şeklinde özetlenmektedir²⁶³.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

17 Temmuz 1998 tarihinde 220/98 sayılı yasa ile kurulan Kamu Yönetimi Teftiş Birimi (Inspeção-Geral da Administração Pública-IGAP) önce, Devlet Reformu ve Kamu Yönetimi Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyete başlamıştır. Tüm kamu kurumlarının stratejik kontrolü ve denetiminden sorumlu olmakla birlikte, ayrıca her bakanlıkta siyasi modernleşme, süreçlerin basitleştirilmesi ve rasyonalizasyonu konularında teftiş alanlarından sorumludur. IGAP, kamu hizmetlerinin yasalarda öngörüldüğü şekliyle yürütülmesinin, kamu kurumlarının üstlendiği yükümlülükleri gereği gibi yerine getirmesinin, idari modernleşmenin garantörü olup kamu yönetiminin

²⁶¹ age. s.771.

²⁶² José Alexandre Guimaraes de Souza Pinheiro, "Portekiz", **Avrupa Ülkelerinde Politika Danışmanları ve Memurlar** içinde (38-44), Paris: OECD, 2007, s.41.

²⁶³ Magone, s.777.

etkili bir şekilde çalışmasını da değerlendirmektedir. 2006 yılında ilga edilerek Maliye Teftiş Birimine (Inspeção-Geral de Finanças) entegre edilmiştir²⁶⁴.

Portekiz’de tüm bakanlıklarda teftiş birimleri bulunmaktadır. Teftiş birimlerinin görevi; bağlı oldukları bakanlık bünyesinde teftiş, denetim, kontrol yapmak, kamu görevlileri tarafından kanunların ihlâli durumunda gerekli inceleme ve soruşturmaları yapmaktır. Bazı teftiş birimleri bağlı bulundukları bakanlık dışında diğer bakanlıklar üzerinde de denetim ve teftiş yapmaya yetkilidir. Mesela, Kamu Yönetimi Teftiş Birimi (Inspeção-Geral da Administração Interna) tüm bakanlıklarda ve kamu kurum, kuruluşlarında denetim, teftiş ve kontrol yapma yetkisine sahiptir²⁶⁵. Aynı şekilde Maliye Teftiş Birimi (Inspeção-Geral de Finanças), tüm bakanlıkların ve kamu kurumlarının mali açıdan denetimini yapmakla görevlidir. Ayrıca Maliye Teftiş Birimi tüm kamu yönetimindeki iç denetim uygulamalarından da sorumludur.

Portekiz devlet denetiminin kökeni 1389 yılına kadar götürülmektedir. Bugünkü Portekiz Sayıştay’ı (Tribunal de Contas) 1849 yılında kurulmuştur. 1910 yılında kaldırılmışsa da 1930 yılında yeniden kurulmuş, 1989 ve 1997 yıllarında yapılan düzenlemelerle bugünkü halini almıştır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet birimlerinde, özerk bölgelerde, kamu şirketlerinde, enstitülerde, sosyal güvenlik kuruluşlarında ve yerel yönetimlerde denetim yetkisine sahiptir²⁶⁶. Anayasal olarak Portekiz Sayıştay’ı; kamu harcamalarının yasallığının ve hesapların doğruluğunun kontrolü ve ilgili konularda görüş bildirmekle görevlidir²⁶⁷.

Mali teftiş geleneğine sahip olan Portekiz, bütçe reformlarına paralel olarak iç denetim uygulamalarını kamu iç mali kontrol sistemine dâhil etmiştir. Söz konusu reformlardan önce bazı kamu kurumlarında iç denetim sistemi bulunsa da 1998 yılında yapılan reformlar sonrası tüm kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimleri bulunmaktadır. İç denetim; Maliye Teftiş Birimi (Inspeção-Geral de Finanças) sorumluluğundadır. İç denetimin yerleşmesi sonrasında Maliye Teftiş Birimi, kamu

²⁶⁴ <http://www.sgmf.pt/index.php?pid=25> (15 Kasım 2014).

²⁶⁵ <http://www.igai.pt/Quem-Somos/Missao/Pages/default.aspx> (17 Kasım 2014).

²⁶⁶ National Audit Office, s.214.

²⁶⁷ Constitution de la République Portugaise, article 214.

mali politikalarında oluşabilecek düzensizlikleri incelemek ve soruşturmaları yürütmek görevine odaklanmıştır²⁶⁸.

V. İSPANYA

İspanya, yaklaşık 47 milyon nüfusu bulunan bir güneybatı Avrupa ülkesidir. 1978 Anayasasına göre sosyal ve demokratik bir hukuk devleti olan İspanya parlamenter monarşi ile yönetilmektedir. Ülke, 1986 yılında AB üyesi olmuştur.

Tarihinde isyanların ve ayaklanmaların çok sayıda bulunduğu İspanya’da siyasi iktidarın el değiştirmesi, 1980’e kadar seçimler yerine, askeri darbeler ve ayaklanmalar neticesinde gerçekleşmekteydi. Siyasi iktidar, muhafazakâr ve liberal partiler arasında dönüşümlü olarak el değiştirmekteydi. Siyasi ve idari sisteme dair tüm tartışmalar, General Franco’nun 1936-1939 yılları arasındaki iç savaşı sonlandırıp yönetimi ele geçirmesi ve 1975 yılına kadar devam edecek olan iktidarı boyunca sona ermiştir. Franco döneminde İspanyol kamu yönetimi; güçlü bir merkezîyetçilik, bürokrasi ise son derece siyasallaşmış bir karakter arz etmekteydi²⁶⁹.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Modern İspanyol kamu yönetimi, 19. yüzyılın başlarında Fransız Napolyonist model örnek alınarak kurulmuştur. Dolayısıyla Napolyonist devletin; genel çıkarlara/ kamu yararına hizmet eden merkezi devlet, hiyerarşik ve tekdüze kamu yönetimi gibi genel özelliklerini yansıtmaktadır.

Kamu yönetimi; nesnellik içerisinde, etkililik, hiyerarşi, adem-i merkezîyet (décentralisation), yetki genişliği (déconcentration) ve koordinasyon ilkelerine, kanuna

²⁶⁸ European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, s.270.

²⁶⁹ Walter Kickert, “Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain” s.39.

ve hukuka uygun olarak genel kamu yararına hizmet eder²⁷⁰. Söz konusu anayasa hükmünden İspanyol kamu yönetiminin genel özelliklerini çıkarmak mümkündür:

- Tarafsız ve yansız hareket etmekle (avec objectivité) yükümlüdür.
- Hiyerarşik bir yapıdadır.
- Merkezi yönetim yetkilerinden bir kısmını yerel yönetimlere devretmiştir.
- Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli gerçekleştirilebilmesi için kamu kurumları ve hizmetleri arasında koordinasyon sağlanır. Bu koordinasyonu sağlamak için, merkezi idarenin; kendi içerisinde, yerel yönetimlerle arasında ve özerk topluluklarla arasında bir takım komisyonlar kurulmuştur. (Kamu İşleri Yüksek Konseyi, Mali İşler Koordinasyon Komisyonu gibi)²⁷¹.
- Merkezi yönetimde, özellikle bakanlıklarda “cuerpos” adı verilen yönetici elit bir grup bulunmaktadır²⁷².

İspanya idare teşkilatı; merkezi yönetim, yerel yönetim ve özerk yönetimlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetimin merkez teşkilatında, hükümet, başbakan, bakanlar, bakanlara bağlı devlet sekreterleri, idari organları ve kamu kurumları; taşra teşkilatında ise hükümet temsilcileri, hükümet temsilci yardımcıları ve ada müdürleri bulunmaktadır. İspanya’da 17 tane özerk yönetim bulunmaktadır. Özerk yönetimlerin kendine has statüleri (bir nevi anayasaları), yasama ve yürütme organları ve merkezi yönetimden bağımsız kamu yönetimi teşkilatı bulunmaktadır. Merkezi yönetim, yüksek mahkemeler (Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Sayıştay) ve idari yargı aracılığıyla özerk toplulukları denetlediği gibi özel hükümet temsilcileri vasıtasıyla da denetlemektedir. Son olarak idare teşkilatında, il, belediye ve diğer yerel birimlerden oluşan yerel yönetimler bulunmaktadır²⁷³.

²⁷⁰ La Constitution Espagnole, article 103.

²⁷¹ Selin Esen, “İspanya”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde (333-366), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, s.344.

²⁷² Dimitri A. Sotiropoulos, “Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective”, **West European Politics**, Vol.27, No.3, (May 2004), s.416.

²⁷³ Esen, ss.346-359.

İspanya parlamentosu iki meclisten oluşmaktadır. Yürütme; kral ve hükümetten oluşmaktadır. Kral, devletin başı ve birliğinin sembolüdür. Kral, şahsında dokunulamaz ve sorumlu tutulamaz bir kişiliğe sahiptir²⁷⁴. Meclisi göreve çağırma ve feshetme, yasaları yayınlama, başbakanı ve teklifi üzerine bakanları atamak gibi yetki ve görevleri bulunmaktadır²⁷⁵. Hükümet, anayasada 97-108. maddeler arasında düzenlenmiştir. Görevi; iç ve dış politikayı, askeri ve sivil idareyi ve devletin savunmasını yönetmektir. Başbakan “eşitler arası birinci” pozisyonunda değil, hükümetin başı konumundadır.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

İspanya’da kamu yönetiminin modernleştirilmesi 19. yüzyılın ortalarına kadar götürülmektedir. Geleneksel İspanyol kamu yönetiminde bürokratik konumlar miras olarak geçmekteydi. 1833 yılında bu gelenek değiştirilerek, kamu yönetimine girişte eğitim ve sınav sistemi yerleştirilmeye çalışılmıştır. Mühendis, müfettiş ve diplomat gibi üst düzey kamu görevlilerinin oluşturduğu İspanyol kamu yönetiminin elitleri olan “cuerpos” (corps) bu dönemden itibaren gelişmeye başlamıştır²⁷⁶. 1852 yılında yapılan bir reformla kamu görevine girişte kayırma sisteminin (spoil system) önüne geçmek hedeflenmiştir. Fakat bu sistem resmi olarak ancak 1918 yılındaki “Maura Statüsü” ile kaldırılabilmiştir. Günümüze gelinceye kadar değişik rejimler ve siyasi yönetimler altında (liberal ve mutlakiyetçi hükümetler, cumhuriyet ve monarşi, iç savaş, diktatörlük, demokrasi) İspanyol kamu yönetimi önemli reformlar geçirmiştir. Alba ve Navarro, yedi ayrı dalga şeklinde dönemselleştirdikleri bu reformların genel amaçlarını şu şekilde sıralamışlardır²⁷⁷:

- Bürokratik yapıyı sağlamlaştırmak,
- Kamu hizmetlerini profesyonel hale getirmek,

²⁷⁴ La Constitution Espagnole, article 56.

²⁷⁵ La Constitution Espagnole, article 63.

²⁷⁶ Walter Kickert, “Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain” s.42.

²⁷⁷ Carlos R. Alba and Carmen Navarro, “Administrative Tradition and Reform in Spain: Adaptation versus Innovation”, **Public Administration**, Vol.89, No.3, (2011), ss.785-788.

- Bürokrasiyi yeni ekonomik şartlara uygun hale getirmek,
- Franco'nun eski faşist araçlarını ortadan kaldırmak,
- Bürokratik elitin gücünü kırmak,
- Adem-i merkeziyetçi süreçlerle yarı federalist yapıya karşı durmak,
- İspanya'nın AB'ye entegrasyonunu desteklemek,
- Vatandaş ile daha açık ve etkili idare arasında köprü kurmak.

Her ne kadar 1978 Anayasası kamu yönetiminin modernleştirilmesine vurgu yapmış olsa da, demokratik İspanya'da reformlar 1982 yılında küçük adımlarla başlatılmıştır. 1983 yılında kamu görevlileri arasında yapılan bir ankette, katılanların % 95'i kamu yönetiminde reformun gerekli veya çok gerekli olduğunu belirtmişlerdir. 1986 yılında merkezi ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkileri koordine etmek ve kamu yönetiminde reform çalışmalarını yürütmek amacıyla Kamu Yönetimi Bakanlığı kurulmuştur. 1996 yılına kadar çeşitli düzeylerde reform planları hazırlanmış olsa da bunlar karar düzeyinden öte geçememiş, uygulamaya geçirilememiştir²⁷⁸.

Son 20 yılda kamu yönetiminde, yetki devri yoluyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına yapılan reformlar İspanya'yı adeta “yarı federal” (quasi-federal) devlet haline dönüştürmüştür²⁷⁹. Natera-Peral ve Ruiz-Martinez, ortaya çıkan bu yapıdan dolayı İspanya siyasi modelini “federal monarşi” olarak tanımlamaktadır²⁸⁰. Merkezi yönetim, dış politika, güvenlik, para ve vergi politikaları, sosyal güvenlik ve ceza hukuku dışında diğer alanlarda (sağlık, eğitim, tarım, çevre koruma, bölgesel gelişme, sosyal destek gibi) sadece ana çerçevede politikalar belirleyip karar alma ve uygulamayı yerel yönetimlere devretmiş durumdadır²⁸¹.

Merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 1997 yılında yapılan düzenlemeyle, 138 özerk kamu kurumu (77 idari ajans, 16 kurum (corporation), 46 özel teşekkül (quangos) ve 38 hükümet vakfı) oluşturulmuştur. Merkez yönetim yetkilerinden önemli bir kısmını bu kurumlara devretmiştir. Bu kurumlar, kamu

²⁷⁸ Lourdes Torres and Vicente Pina, “Reshaping Public Administration: The Spanish Experience Compared to the UK”, **Public Administration**, Vol.82, No.2, (2004), s.449.

²⁷⁹ Sotiropoulos, s.417.

²⁸⁰ Antonio Natera-Peral ve Francisco Javier Ruiz-Martinez, “İspanya”, **Avrupa Ülkelerinde Politika Danışmanları ve Memurlar** içinde (45-56), Paris: OECD, 2007, s.45.

²⁸¹ Torres and Pina, s.452.

görevlilerinin % 33,4'ünü istihdam etmekte ve kamu harcamalarının % 30,35'ini kullanmaktadırlar. Fakat bu noktada Torres ve Pina, İspanyol reformlarının öykündüğü İngiliz reformlarının temel mantığından uzaklaştığını belirtmektedirler. Zira İngiliz modernleşmesinde yetki devri, sadece kurumların ayrılması değil aynı zamanda karar alma ve uygulamada da geçerlidir. Oysa İspanyol modernleşmesi bunu karşılamamaktadır²⁸².

Söz konusu reformlar sonrasında İspanyol kamu yönetimi, geleneksel yapısından daha farklı bir şekle bürünmüştür. Öncelikle yerinden yönetimin güçlendiği İspanyol devletinde homojenleşme meydana gelmiştir. “Bölgesel ve yerel kamu idareleri ile sosyal ve ekonomik aktörler arasında sektörel ve küresel koordinasyonlar sağlanmıştır”. Son olarak, merkezi idare tüm ülkeyi ve tüm sektörleri takip ederek muhtemel sorunları öngörme ve buna göre plan geliştirme rolüne sahip olmuştur²⁸³.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

İspanyol kamu yönetiminde merkezi yönetimde, Kamu Yönetimi Genel Müfettişi (Inspección General de la Administración del Estado) bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Bakanlığı'na bağlı bir genel müdürlük olan teftiş biriminin görevi, bakanlıkların teftiş programlarını hazırlamaktır. Her bakanlık bünyesinde teftiş birimlerine yer vermektedir. Örneğin Hazine ve Kamu Yönetimi Bakanlığı'nda (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), genel müdürlüklere (örneğin; İdarenin Modernleştirilmesi ve Elektronik Yönetim Genel Müdürlüğü'ne, Yerel Yönetimler Koordinasyonu Genel Müdürlüğü'ne) bağlı teftiş birimleri yer almaktadır.

Bakanlıklardaki teftiş birimlerini düzenleyen 1 Temmuz 2005 tarih ve 799/2005 sayılı kararnameye (son düzenleme 1 Mart 2011 tarihinde yapılmıştır) göre teftiş birimleri (las inspecciones generales de servicios); bakanın yönetiminde ve sekreterin koordinasyonunda, bakanlık veya bakanlığa bağlı tüm birim ve organlarda hukukilik, etkinlik, etkililik ve kalite prensipleri çerçevesinde teftiş yapmakla ve bu

²⁸² age. s.453.

²⁸³ Natera-Pera ve Ruiz-Martinez, s.49.

birimlerin zayıf yönlerini ve risklerini analiz etmekle görevli birimlerdir²⁸⁴. Söz konusu kararnamenin ikinci maddesinde sayılan görevler şunlardır:

- Bağlı bulundukları bakanlığın görev alanına giren birim, kurum ve organların performansını ve çalışmasını, yürürlükte olan kanunlara göre teftiş etmek,
- İlgili birimin idari yapısını analiz ederek gerektiğinde yapılacak reform ve modernleştirme için önerilerde bulunmak, kamu görevlilerinin verimini değerlendirerek insan kaynakları kullanımını optimize etmek,
- Birimlerin iç denetimini gerçekleştirmek,
- Birimlerin ve kamu hizmetlerinin performans değerlendirmesine yardım etmek, risklerini ve zayıflıklarını analiz etmek, performans ölçümü teklif etmek,
- Kalite programlarının hazırlanmasına ve değerlendirilmesine katılmak,
- Vatandaşların şikâyetlerini ve bu şikâyet karşısında idarenin tepkisini kontrol etmek,
- Kamu görevlilerinin hatalı olduğu iddia edilen davranışlarını incelemek ve gerektiğinde yetkililere tedbir almalarını önermek.

Müfettişler, bakanlıklarda yapılan sınavlarla göreve alınmaktadırlar. İlgili bakanlığın görev alanına göre adaylarda bazı nitelik ve deneyim (kamu kurumlarında en az beş sene çalışmış olma) gerekebilmektedir²⁸⁵.

İspanya’da yüksek denetim Tribunal de Cuentas tarafından yapılmaktadır. İspanyol Sayıştay’ı yürürlükte olan Anayasa hükümlerine göre kurulmuş olsa da kökeni 15. yüzyıla kadar götürülmektedir. 1924 yılında bugünkü Sayıştay’ın yapısına ve görev alanına benzer bir kurum oluşturulmuştur. 1978 Anayasası ile Sayıştay; “Devletin ve kamu sektörünün ekonomik yönetimi ve mali denetiminden sorumlu bir yüksek mahkeme²⁸⁶” olarak tanımlanmıştır. Sayıştay’ın iki önemli görevi vardır: Kamu

²⁸⁴ Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, artículo 1.

²⁸⁵ Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, artículo 15.

²⁸⁶ La Constitution Espagnole, article 136.

sektörünün ekonomik ve mali kontrolü yapmak ve kamu mal ve paralarını kullanmakla sorumlu kişileri denetlemek²⁸⁷.

Kamu harcamalarını kontrol eden bir başka kurum ise Kamu Yönetimi Genel Kontrolörlüğü'dür (Intervención General de la Administración del Estado-IGAE). Ekonomi ve Finans Bakanlığı'na bağlı olan IGAE, kamu sektörünün ekonomik ve mali anlamda bir iç kontrol organı olarak, kamu sektörünün kanunilik, etkililik, etkinlik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde denetimini yapmaktadır²⁸⁸. IGAE tarafından yürütülen üç tip kontrol vardır: Kanunilik ön kontrolü, mali kontrol ve kamu denetimi²⁸⁹.

VI. POLONYA

Polonya, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında komünist rejimden ayrılan ilk ülke olmuştur. Rejim değişikliğinden sonra hızlı bir dönüşüm yaşayan ülke 1999 yılında NATO'ya, 2004 yılında da AB'ye üye olmuştur. 1997 tarihli anayasasına göre üniter bir devlettir. Anayasanın 15. maddesi de adem-i merkeziyetçiliğe vurgu yapmaktadır.

Polonya, uzun yıllar monarşi ile yönetildikten sonra 18. yüzyılın sonlarında bağımsızlığını kaybedip, 1. Dünya Savaşı sırasında yeniden kurulan kraliyet ile bağımsızlığını kazanmıştır. 1916 yılında kurulan bu kraliyet fazla uzun sürmemiş ve 1918 yılında cumhuriyet yönetimine geçilmiştir. 1926 -1939 yılları arasında askeri rejim tarafından yönetilen ülke, İkinci Dünya Savaşı sırasında önce Almanya daha sonra da Sovyetler Birliği tarafından işgal edilmiş ve 1948 yılından 1989 yılında kadar sıkıyönetim ve denetim altında Sovyetler Birliği modeli doğrultusunda tek parti rejimi tarafından yönetilmiştir. 1989 yılında kurulan Üçüncü Cumhuriyetle birlikte serbest piyasa ekonomisine geçilmiş ve ekonomik, siyasi ve toplumsal alanda, devlet

²⁸⁷ National Audit Office, ss.242-243.

²⁸⁸ <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx> (14 Kasım 2014).

²⁸⁹ European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, s.317.

işletmelerini özelleştirme, merkezi yönetimi yerelleştirme odaklı reformlar yürürlüğe konulmuřtur²⁹⁰.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Polonya kamu yönetimi, komünist sistemden gelen özellikleri son yıllarda yapılan reformlarla geride bırakmaya çalışmaktadır. Söz konusu dönemde kamu yönetimi; aşırı merkeziyetçi, devletin ekonomi, idare, yargı, medya vs. alanların hepsinde aşırı kontrolü ve söz sahibi olması, kamu görevlilerinin sayıca çok kalabalık olması buna karşılık eğitim, ücret, motivasyon gibi konularda yetersiz olması, yolsuzluk, rüşvet benzeri hukuk dışı yolların yaygın olması gibi bir takım özelliklere sahiptir.

1989 yılına kadar komünist rejim idaresindeki Polonya’da idari örgütlenme merkeziyetçi yapıda olmuştur. 1989 yılından sonra idari örgütlenme yeniden yapılandırılmıştır. 1999 yılında çıkarılan kanunlarla ülke idari olarak, başında Başbakan tarafından atanan valinin bulunduğu 16 valiliğe (wojewoda-voyvodalık) ayrılmıştır. Valiler merkezi yönetimin yereldeki temsilcisidir. Son yerel yönetimler reformu ile valilerin yetkileri azaltılmış, yerel düzeyde yürütme biriminden ziyade denetim ve koordinasyon birimine dönüşmüřtür²⁹¹.

Anayasaya göre yürütme görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir²⁹². Cumhurbaşkanı, anayasanın 126 ile 146. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, Polonya Cumhuriyeti’nin en yüksek temsilcisi, devletin bağımsızlığının, güvenliğinin, dokunulmazlığının ve bütünlüğünün garantisidir. Bakanlar Kurulu, genel politikaları yürütmekle, idari organların faaliyetlerini koordine etmek ve onları denetlemekle yükümlüdür²⁹³.

²⁹⁰ Tayfun Çınar, “Polonya”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde (298-329), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, ss.301-305.

²⁹¹ Çınar, ss.311-313.

²⁹² Constitution de la Republique de Pologne, article 10, alinéa 2.

²⁹³ Constitution de la Republique de Pologne, article 146.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

Kulesza da, Hesse'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimindeki reformlarını dönemselleştirmesine benzer şekilde, Polonya'daki reformların sürecini; dönüşüm, yeni sistemin yerleştirilmesi ve yeniden yapılandırma şeklinde üç boyutta ele almıştır. İlk boyutta; bireysel haklar, sivil ve siyasi özgürlükler gibi demokratik sistemin oluşturulmasına yönelik, komünist sistemden liberal demokratik sisteme dönüşüm söz konusudur. İkinci boyutta; özel mülkiyete dayalı pazar ekonomisinin yerleştirilmesi ve son olarak da yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi ve merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması boyutu bulunmaktadır²⁹⁴.

Polonya komünist rejimin etkilerini silmek için hızlı bir reform sürecine girmiştir. “Şok terapisi” olarak adlandırılan bu reform sürecinde eski dönemle ilgili birçok şey mümkünse değiştirilmiş ve dönüştürülmüş, mümkün değilse tamamen kaldırılmıştır. Polonya kamu yönetiminde yapılan reformları da diğer ülke reformlarını incelerken izlediğimiz yoldan takip edecek olursak, reformlar; merkeziyetçiliğin azaltılması/yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özelleştirme, vatandaş/yönetim ilişkisinin geliştirilmesi noktalarından ele alınabilir.

Polonya kamu yönetiminde, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak voyvodalıklara (16 tane) karşılık, yerel yönetimlerde birbirinden bağımsız ve birbiriyle hiyerarşik ilişkisi bulunmayan üç ayrı yönetim birimi oluşturulmuştur: 16 tane bölge yönetimi (województwo), 379 tane kent yönetimi (powiat) ve 2479 tane ilçe yönetimi (gmina). Bu yerel yönetimler özerkliğe sahip olup, halk tarafından seçilen meclisleri bulunmaktadır. Bölge yönetimleri; kalkınma stratejileri ve politikaları geliştirmek ve teknik altyapı yatırımları yapmak (yol gibi), powiatlar; yerel düzeyde ortaöğretim, itfaiye teşkilatı, hastane, sağlık teftişi görevlerini üstlenmektedirler²⁹⁵. Gminalar ise çocuk kreşleri, ilköğretim, kütüphane ve kültür merkezleri konularında yetkilidirler.

²⁹⁴ Michal Kulesza, “Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience”, Gabor Peteri (Ed.), **Local Government and Public Service Reform Initiative** içinde (189-214), Budapest: Open Society Institute, 2002, s.190.

²⁹⁵ Jacek Czaputowicz and Marcin Sakowicz, “Public Administration in Poland”, Saltanat Liebert, Stephen Condrey and Dmitri Goncharov (Ed.), **Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia** içinde (293-317), Boca Raton: CRC Press, 2013, s.296.

Serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte devlet işletmelerinin özelleştirilmesi yürütülen en önemli politikalardan birisi olmuştur. Konuyla ilgili olarak Özelleştirme Bakanlığı ve Sanayi Kalkınma Ajansı kurulmuş, özel danışmanlık şirketlerinden ve Dünya Bankası'ndan yardım alınmıştır. Mart 1992 itibarıyla 1055 devlet işletmesi özelleştirme kapsamında ya satılarak ya da tamamen kapatılarak tasfiye edilmiştir²⁹⁶. Özelleştirmelere ve diğer reformlara paralel olarak, kamu görevlilerinin sayısı ve oranı da dikkate değer sayıda azaltılmıştır. 1990 yılında kamu görevlilerinin sayısı 8,5 milyon (özel sektördeki 7,9 milyon) ve toplam çalışanlar içinde oranı % 52,1 iken (% 47,9 özel sektörde çalışmaktaydı), 2009 yılında sırasıyla 3,6 milyona (özel sektörde 10,3 milyon) ve % 26,1'e (% 73,9 özel sektör) gerilemiştir²⁹⁷.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

Polonya Anayasası'nda; kamu yönetiminin faaliyetlerini, hukukun çizdiği sınırlar içerisinde yürütmesi gerektiği²⁹⁸, herkesin kamu yönetimiyle ilgili şikâyet ve başvuru hakkına sahip olduğu²⁹⁹ ve Yüksek İdari Mahkeme'nin veya diğer idare mahkemelerinin kamu yönetiminin faaliyetlerini kontrol ettiği³⁰⁰ belirtilmektedir. Kamu yönetimi üzerindeki bu denetim ve kontrol, hukuk devleti ilkelerinin gereklerinden birisi olarak, yargı organları tarafından yürütülen kontroldür.

Polonya kamu yönetiminde bakanlıklar bünyesinde teftiş birimleri için bir standart veya ortak bir uygulama bulunmamaktadır. Hatta teftiş/denetim birimlerinin isimleri, amaçları, görev ve faaliyet alanları bile farklılaşmaktadır. Örneğin, Yönetim ve Teknoloji Bakanlığı'nda (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) "Denetim ve Şikâyet Departmanı" bulunmaktadır ve görevi bakanlık birimlerinin teftişi olmakla beraber vatandaşlardan gelen şikâyet ve istekleri de değerlendirmektir³⁰¹. Maliye Bakanlığı'nda (Ministerstwo Finansów) "Denetim ve İç Teftiş Ofisi" ismiyle yer alan

²⁹⁶ Çınar, s.323.

²⁹⁷ Czaputowicz and Sakowicz, s.299.

²⁹⁸ Constitution de la Republique de Pologne, article 7.

²⁹⁹ Constitution de la Republique de Pologne, article 63.

³⁰⁰ Constitution de la Republique de Pologne, article 184.

³⁰¹ <https://mac.gov.pl/en/en/the-department-of-control-and-complaints> (20 Kasım 2014).

birim, Sağlık Bakanlığı'nda (Ministerstwo Zdrowia), "Gözetim, Kontrol ve Şikayet Departmanı" ismini almaktadır. Dışişleri Bakanlığı'nda (Ministerstwo Spraw Zagranicznych) "Kontrol ve Denetim Bürosu"nın görevi; bakanlığın ve Polonya yurt dışı misyonunun teftişini planlamak ve yürütmek, teftiş sonrası tavsiyelerin uygulanıp uygulanmadığını izlemek, iç ve dış denetim arasında koordinasyon sağlamaktır³⁰². Çevre Bakanlığı'nda (Ministerstwo Srodowiska) "Teftiş ve İç Denetim Bürosu"nın görevi, kontrol, iç denetim, dilek ve şikayetlerle ilgili işlemleri yürütmek ve bakanlığın dış kontrol kurumları ile işbirliğini sağlamaktır³⁰³.

Görüldüğü üzere bakanlıklardaki teftiş/denetim birimleri ile ilgili hem görev hem faaliyet hem de isim anlamında herhangi bir standart olmadığı gibi bu birimlerin görevleri de Türk kamu yönetimindeki teftiş birimlerinin görevlerinden bazı noktalarda (bazı teftiş birimlerinin aynı zamanda iç denetim de yapması, vatandaştan gelen şikâyetleri değerlendirmesi) farklılık arz etmektedir.

Polonya kamu yönetimi üzerindeki diğer denetim ve kontrol mekanizmaları olarak; Genel Savcı, İnsan Hakları Koruyucusu (Ombudsman), Sayıştay ve diğer denetim birimleri sayılabilir. Parlamento, bünyesinde kurduğu komisyonlar vasıtasıyla kamu yönetimini denetlemektedir. Komisyonlar, kamu yönetiminin raporlarını değerlendirmek ve çalışmalarını analiz etmek suretiyle denetleme yapar. Komisyonlar, ilgili bakan veya üst düzey bürokratları çağırıp görev alanlarıyla ilgili görüşlerini alabilir. İnsan Hakları Koruyucusu Bürosu'nun 1987 yılında kurulmasıyla Polonya bölgede Ombudsmana (Rzecznik Praw Obywatelskich) sahip olan ilk ülke olmuştur³⁰⁴. Anayasanın 208-212 maddeleri arasında yer verilen Ombudsman, özgürlük ve insan haklarının koruyucusu olarak tanımlanmaktadır.

1918 yılında kurulan Polonya Sayıştay'ı (Najwyższa Izba Kontroli), Anayasanın 202 ile 207. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve Polonya Milli Bankası Sayıştay'ın görev alanı

³⁰² http://www.msz.gov.pl/en/ministry/organisation/organisational_units/bureau_of_control_and_audit (20 Kasım 2014).

³⁰³ http://www.mos.gov.pl/artykul/1828_departments/5920_ministerial_structural_organisational_entities.html (20 Kasım 2014).

³⁰⁴ OCDE, *La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie, Document SIGMA, No.17*, Paris: Editions OCDE, 1997, s.110.

içerisindedir. Ayrıca bölgesel düzeyde denetleme yapan bölge sayıştayları da bulunmaktadır. Bu kurumlar her üç yerel yönetim biriminin ve yerel kamu kurumlarının denetimini yapmaktadır³⁰⁵.

Polonya’da kamu iç mali kontrol sistemi oldukça yeni bir özelliktir. AB üyelik müzakereleri sırasında, 2002 yılında yürürlüğe giren kanunla kamu yönetimine dâhil edilmiştir. Sistemin uygulanmasında ve koordinasyonunda ana görev Maliye Bakanlığı’na verilmiştir. Bakanlık, mali kontrol ve iç denetim ile ilgili standartları hazırlamakla görevlendirilmiştir. Kamu sektöründe iç denetim ile ilgili ilk yasal düzenleme 2009 yılında yapılmıştır. Söz konusu kanun çerçevesinde 2010 yılından itibaren tüm bakanlıklarda (17) denetim komiteleri kurulmuştur. Görevleri; kurumları bünyesinde iç denetimi güçlendirmek, bakanlığın karşı karşıya olduğu riskleri değerlendirmek ve bu konuda bakanı bilgilendirmektir. Denetim komiteleri en az üç üyeden oluşmaktadır. Üyelerden birisi ilgili bakanlığın devlet sekreteri veya yardımcısı, diğer üyeler de bağımsız yani bakanlık dışından kişilerdir³⁰⁶.

VII. ALMANYA

Resmi adıyla Almanya Federal Cumhuriyeti, Orta Avrupa’da yer alan ve yaklaşık 82,5 milyon nüfusa sahip AB’nin kurucu ülkelerinden birisidir. Almanya, sahip olduğu nüfusla Avrupa’nın en kalabalık ülkesi olmasının yanında ekonomik gelişmişliğiyle de Avrupa’nın en zengin ülkesidir.

İtalya gibi birliğini geç sağlayan Almanya (1871), siyasi ve idari olarak değişik rejim ve yönetimler tarafından idare edilmiştir. Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu dönemi (962-1806), İmparatorluk veya Bismarck dönemi (1871-1918), Weimar Cumhuriyeti (1918-1933), Nazi dönemi (1933-1948), Soğuk Savaş dönemi- İki ayrı devlet (1949-1990) ve birleşme (Wiedervereinigung-1990) dönemlerinden geçmiştir.

³⁰⁵ National Audit Office, s.203.

³⁰⁶ European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, ss.253-256.

Doğu Almanya ile birleşmeden sonra birtakım değişiklikler yapılmış olmakla birlikte halen Almanya'da 1949 Anayasası (Grundgesetz) geçerlidir. Alman kamu yönetiminin anayasada öne çıkan üç önemli özelliği bulunmaktadır; federal devlet, yerel birimlerin özerkliği ve kuvvetler ayrılığıdır.

A. KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Alman kamu yönetiminin geleneksel kökeni Hegel'in devlet tanımında yer almaktadır. Hegel'e göre devlet, sivil topluma dayanmaktadır ve devlet tek tek bireylerin çıkarından ziyade genel çıkarlara hizmet etmektedir. Devlet, moral değerlerin mücessem şeklidir. Fransa'nın aksine Almanya'da devlet burjuvanın devrimine dayanmamaktadır. Devlet ve sivil toplum birbirinden ayrıdır ve vatandaş devletin bir öznesi konumundadır. Devlet, idare hukukunun baskın olduğu yasal bir varlıktır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra demokratik devletin kurulmasıyla birlikte Almanya bu devlet geleneği anlayışından uzaklaşmış ve diğer Batılı devletler gibi refah devleti anlayışını benimsemiştir³⁰⁷.

Yasallığa güçlü vurgu yapan klasik bürokratik modelin özelliğini yansıtan Alman kamu yönetiminde; hiyerarşi, uzmanlaşma, görev ve rollerin katı ayrımı, kişiler üstü ilişki ve yüksek derecede biçimsellik ön plana çıkmaktadır³⁰⁸. Kamu görevliliğine giriş sınavla gerçekleştirilmektedir. Merkezi bir sınav sistemi yerine her kurum kendi sınavını yapmaktadır. Kamu personel sisteminde uzmanlaşma ön plana çıkmaktadır. Federal üst düzey kamu görevleri ise siyasi etki altındadır. Geleneksel olarak hukukçulara dayanan sistem "juristenmonopol" olarak da adlandırılmaktadır³⁰⁹.

Almanya'da Cumhurbaşkanı sembolik ve törensel bir yere sahiptir. Anayasanın 54-61. maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanı, Federal Meclise (Bundestag) Federal

³⁰⁷ Walter J.M.Kickert, "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy", s.548.

³⁰⁸ Pollitt and Bouckaert, s.282.

³⁰⁹ Jacques Ziller, "Organisation de l'administration centrale de l'état: Politiques et instruments", **Documents SIGMA**, No:4, Paris: Editions OCDE, 2007, s.15.

Başbakanı (Şansölye) önerme, Şansölyenin önerisi üzerine bakanları atama ve bazı üst düzey görevlileri (federal yargı, federal memur vs.) atama yetkisine sahiptir.

Yürütme yetkisi, Federal Şansölyenin başkanlığındaki federal hükümete aittir. Şansölyenin Alman devlet yönetiminde etkisi ve yetkisi büyüktür. Yürütülecek siyasetin genel çerçevesini belirleyen Şansölye, bunun sorumluluğunu da yüklenmektedir. Bu genel çerçeve içerisinde her bakan, kendi bakanlığını sorumluluğu içerisinde bağımsız bir şekilde yönetmektedir. Federal hükümet, bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını çözümlenmektedir³¹⁰. Federal hükümet kararlarını çoğunlukla almaktadır ve Şansölyenin belirleyici oy (casting vote) yetkisi bulunmaktadır.

Yürütme erkini elinde bulunduran hükümet, başbakanlıktan ayrı olarak 15 bakanlıktan oluşmaktadır. Bakanlıklar küçük çapta örgütlenmektedirler. İdari yapı içerisinde bakanlıklar en üst federal makamlardır (Oberste Bundesbehörden)³¹¹.

Bakanlıklardan sonra üst düzey federal birimler (Bundesoberbehörden) gelmektedir. Bu birimler tümü ülke içerisinde görev yürüten, alt birimi bulunmayan ve belli görev alanında faaliyet gösteren birimlerdir. Örneğin, Federal İstatistik Dairesi, Federal Suç Dairesi. Orta düzey federal birimler (Bundesmittelbehörden), bölgesel nitelikte görevleri yerine getirirken, alt düzey federal birimler (Untere Bundesbehörden) bulundukları yerle ilgili görev ve yetkiye sahip birimlerdir. Orta ve alt düzey birimler istisnai nitelikte olup birçok kamu hizmeti eyaletler tarafından yerine getirilmektedir³¹².

Almanya’da üç kademeli yönetim vardır: Federal yönetim, eyalet yönetimi ve yerel yönetimler. Her kademenin görev ve sorumlulukları anayasada açıkça belirlenmiştir. Her kademe kendi kamu görevlilerine sahiptir. Federal yönetim (Bund) ile eyaletler (Länder) veya yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır.

Federal yönetim, eyaletleri yalnızca hukuka uygunluk yönünden denetleyebilmektedir. Tüm ülkeyi ilgilendiren konularla ilgili idari birimleri içeren bir üst yönetim olarak ifade edilen federal yönetim, birçok kamu hizmetinin yönetiminde

³¹⁰ Loi Fondamentale pour la République fédérale d’Allemagne, article 65.

³¹¹ Özden Akin, “Federal Almanya”, Nuray E. Keskin (hzl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde (227-260), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, s.237.

³¹² age. s.239.

küçük bir role sahiptir. Eğitim, sağlık, güvenlik gibi birçok hizmet eyalet yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir. Federal idari birimler de hem sayı olarak hem de örgütlenme açısından küçük sayılmaktadır.

Sayıları 16 olan eyaletlerin kendilerine has anayasaları ve yönetim yapıları bulunmaktadır. Dış politika, savunma, göç, haberleşme ve posta hizmetleri dışındaki kamu hizmetleri eyalet yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir. Eyaletler federal yasaların uygulanmasından sorumlu olup, federal devlet de bunların yasalara uygunluğunu denetlemektedir.

Yerel yönetimlerin de iki kademesi bulunmaktadır: İlçe (kreise) ve belediye (gemeinden). Her iki birim arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Özerk yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin yapıları eyaletlere göre farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler, sosyal hizmetler, sağlık, ulaşım, altyapı gibi yerel nitelikteki hizmetlerden sorumludur.

Almanya’da kamu yönetiminin gelişiminde tekdüzelikten bahsetmek mümkün değildir. Zira Alman yönetimi çok karışık ve farklı bir yapıya ve geçmişe sahiptir. Dolayısıyla kamu yönetiminin ve yöneticilerinin etkisi söz konusu yönetim birimlerine göre değişmektedir³¹³.

B. KAMU YÖNETİMİNDE REFORMLAR

Alman kamu yönetimindeki reformlar şimdiye kadar gördüğümüz ülkelerin geçirdiği reformlardan farklı nitelikler taşımaktadır. Zira İkinci Dünya Savaşı’ndan yenik olarak çıkan ve iki ayrı devlete bölünen, bununla birlikte ABD, Fransa, İngiltere ve Sovyetler Birliği gibi devletlerin gözetimi ve denetimi altında bulunan, nihayet Soğuk Savaş’ın bitmesiyle tekrar birleşen Almanya, reformlarda farklı durumlar yaşamıştır. Örneğin diğer ülkelerin kamu yönetim reformlarında önemli bir aşama ve süreçlerle gerçekleşen ve bazı ülkelerde ciddi tartışmalara sebep olan özelleştirme ve yerelleşme çalışmaları Alman kamu yönetiminde farklı seyretilmiştir.

³¹³ Pollitt and Bouckaert, s.282.

Alman kamu yönetiminde özelleştirme 1960'lı yıllarda başlayan bir süreçtir. Özelleştirmeler özellikle birleşmeden sonra, Doğu Almanya'daki devlete ait işletmelerin özel sektöre devredilmesiyle, 1990-1995 yılları arasında hız kazanmıştır. Yerelleşmede konusunda da aynı şekilde, Alman kamu yönetimi federal sistem neticesinde zaten güçlü bir yerel yönetim yapılarına sahip olduğundan dolayı yerelleşmeye yönelik yenilikler diğer ülkelerde olduğu gibi büyük reformlar şeklinde gerçekleşmemiştir.

Kamu yönetiminde reformlar; hesap verilebilirliği ön planda tutan ve “vatandaşa yakın” adem-i merkeziyetçi yönetim, siyaset ve yönetim arasında sorumluluk açısından net bir ayrımın yapılması, performans yönetimi, vergilendirmenin merkezileştirilmesi ve yönetimin rekabet vasıtasıyla aktifleştirilmesi gibi konularda kamu yönetiminde bazı reform çalışmaları yapılmıştır³¹⁴.

Bu noktalar çerçevesinde 1999 yılında Federal hükümet tarafından açıklanan “Modern Devlet-Modern Yönetim” (Moderner Staat-Moderne Verwaltung) isimli programla federal yönetim faaliyetlerinin etkinliğini, kapasitesini ve şeffaflığını artırmak amaçlanmıştır. Hükümet, programı eyalet yönetimlerine yaymasının amacı, onları daha fazla güçlendirmektir. İkinci olarak 2005 yılında “Bundonline2005” isimli e-devlet teşebbüsüyle, vatandaşların işlerini internet üzerinden kolayca yürütebilmesinin yolu açılmıştır³¹⁵.

2006 yılında yapılan anayasal bir reformla federal devlet ile eyaletler arasındaki ilişki ve yetki dağılımı daha da netleştirilmiştir. Reformla federal devletin ülke genelini ilgilendiren konularda yasama yetkisi güçlendirilmiş, eyaletlerin ceza sistemi, dernek kurma hakkı gibi konularda yasama yetkileri artırılmıştır. Federal ve eyalet otoritelerinin sorumlulukları daha kesin bir şekilde belirlenmiş ve yasama yetkileri daha şeffaf hale getirilmiştir. Eyalet yönetimleri yeni bir idari birim kurma veya bir idari süreci kaldırma konusunda yasa çıkarma hakkına sahip olmuşlardır. Bu durum eyaletlerin idari bağımsızlığını güçlendirmiştir³¹⁶.

³¹⁴ Akın, s.249.

³¹⁵ Federal Ministry of Interior, **The Public Service in Germany**, Berlin: Federal Ministry of Interior, 2002, ss.23-26.

³¹⁶ Mieus Légiférer en Allemagne, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45718628.pdf> (18 Aralık 2014).

Alman federal devleti, idarenin ve idari süreçlerin hem şirketler hem de vatandaşlar için basitleştirilmesi amacıyla 2006 yılında bir takım programlar kabul etmiştir. (“Bureaucracy Reduction and Better Regulation” ve “Focused on the Future: Innovations for Administration”). Bu programlarda amaç; yenilikçi, etkili, esnek ve kabiliyetli bir idare oluşturmaktır³¹⁷. Bu programların üç önemli sacayağı bulunmaktadır³¹⁸. İlk olarak, modern yönetim çerçevesinde; verimlilik, etkinlik ve personel sisteminin geliştirilmesi gibi prensipler ön plana çıkarılmıştır. İkinci olarak bürokrasiyi azaltma çalışmaları çerçevesinde; idari işlemlerde karmaşayı azaltmak, idari süreçleri en aza indirmek için değişik alternatifler geliştirilmiştir. Son olarak “e-Government 2.0” programı bünyesinde, bilgi ve iletişim teknolojileri imkanlarını etkin kullanarak vatandaşın kamu kurumlarına ulaşımını kolaylaştırmanın yolları aranmıştır. Bu çerçevede, örneğin, tek bir telefon numarası veya tek bir gişe ile kamu kurumlarına veya kamu hizmetine erişebilme gibi uygulamalar oluşturulmuştur³¹⁹.

Diğer bir reform programı da Gündem 2010 (Agenda 2010) adıyla sunulan programdır. Söz konusu program çerçevesinde, sosyal güvenlik ve sağlık sistemi ile bu alanların finansmanı ile ilgili önemli yenilikler yapılmıştır.

C. DENETİM/TEFTİŞ SİSTEMİ

Alman kamu yönetiminde federal devlet eyaletler üzerinde hem yasal denetim hem de fonksiyonel denetim görevini yerine getirmektedir. Yasal denetim, eyaletlerin karar ve uygulamalarının hukuka uygunluk açısından denetlenmesidir (Rechtsaufsicht). Mahkemeler tarafından yapılan denetimde denetim alanı yasalarla sınırlandırılmıştır. Fonksiyonel denetimde federal yönetim bazı alanlarda yerindelik denetimi yapmakta ve genelge gibi düzenleyici işlemle yerel yönetimlere müdahalede bulunmaktadır (Fachaufsicht)³²⁰.

³¹⁷ Federal Ministry of Interior, **Focused on the Future: Innovations for Administration**, Berlin: Federal Ministry of Interior, 2006, s.4.

³¹⁸ Akın, s.250.

³¹⁹ Mieux Légiférer en Allemagne, s.5.

³²⁰ Bayındır, s.101.

Alman kamu yönetiminde denetim/teftiş kurulları veya komiteleri şeklinde bir yapılanma bulunmamaktadır. Bunun yerine federal yönetimin tüm birimlerinde iç denetim birimleri bulunmaktadır. Yasal bir dayanağı olmamakla birlikte tüm birimler İç İşleri Bakanlığı'nın diğer bakanlıklar ile beraber hazırladığı "Federal yönetimde iç denetim için tavsiyeler" isimli belgeyi kullanmaktadırlar. İç denetim ile dış denetimi yürüten Alman Sayıştay'ı (Bundesrechnungshof) arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır. Kural olarak Sayıştay denetçileri, iç denetim birimlerinin çalışma sonuçları hakkında herhangi bir bilgiye sahip olmazlar³²¹.

Alman Sayıştay'ının kökeni 1714 yılına dayanmaktadır. Başlangıçta krala rapor veren kurum 1848 yılında Prusya'nın monarşik yönetime geçmesiyle parlamentoya karşı sorumlu olmuştur. Ayrıca her eyaletin kendine has denetim birimi (bir nevi sayıştay) bulunmaktadır (Landesrechnungshof). Bu birimler, hem federal devlete hem de eyalete karşı sorumlu olan kamu kurumlarının denetiminde Federal Sayıştay ile birlikte hareket etmektedirler³²².

VIII. DEĞERLENDİRME

Bu bilgiler çerçevesinde Türk teftiş sistemini daha iyi anlayabilmek için bu bölümde diğer ülkelerin sistemleri ve uygulamaları incelenmiştir. Fransa, İtalya, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Polonya ve Almanya'nın kamu teftiş sistemleri bu bağlamda ele alınmıştır. Bir ülkenin kamu teftiş sistemi, kamu yönetimi ve özellikleri ele alınmadan anlaşılamayacağı için söz konusu ülkelerin kamu yönetimleri de ayrıca ele alınmıştır. Çalışmanın başında belirtilen kamu yönetimi anlayışındaki paradigma değişimi tüm ülkelerin kamu yönetimi ve dolayısıyla teftiş yapısında değişmelere sebep olduğu için kamu yönetimlerindeki reformlar da ayrıca anlatılmıştır.

Söz konusu devletlerin seçilmesinin sebepleri olarak şunlar belirtilebilir: Fransa; Napolyonist devlet geleneğinin ortaya çıktığı ve geliştirildiği ülke olmakla birlikte, Türkiye dâhil birçok devletin kamu yönetimi ve idare sistemini etkilemiştir. Bu

³²¹ European Commission, *Compendium of the public internal control systems in the EU Members States 2014*, s.139.

³²² National Audit Office, ss.100-105.

sebeple Fransa'nın nispeten ayrıntılı bir incelemesine yer verilmiştir. Yine Türk kamu yönetimine benzer sisteme sahip olan, İtalya, Yunanistan, Portekiz, İspanya ve Polonya'da sistemin nasıl işlediği değerlendirilmiştir. Diğer taraftan, farklı bir devlet yapılanmasına sahip olan Almanya'da teftiş ve denetim sistemi ele alınarak Türk kamu yönetim ve teftiş sistemiyle mukayesesi yapılmıştır.

Türk kamu yönetimindeki teftiş sistemi Fransız usulü örnek alınarak geliştirilmiştir. Hatta teftiş faaliyetinde kullanılan terimler de Fransızcadan dilimize aktarılmıştır. Fransa'da ilk kurulan teftiş birimlerinin görevi, teftiş edilen kurumları yılda bir kez ziyaret ederek yasalara veya mevzuata ya da plan, program ve amaçlara ne kadar uygun hareket edildiğini tespit etmektir. Günümüzde Fransız teftiş birimleri her ne kadar bu şekilde teftiş görevini faaliyetleri içerisinde son sıralara koysalar da Türk teftiş kurulları hâlâ aynı şekilde faaliyetlerine devam etmektedirler.

Fransız ve İtalyan teftiş birimlerinin son yıllarda yürüttükleri faaliyet içerisinde değerlendirme (évaluation) önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Değerlendirme, kamu politikalarının incelenerek ne kadar etkili olduğuna karar vermek şeklinde tarif edilmektedir. Teftiş birimlerinin yaptıkları faaliyet içerisinde son yıllarda değerlendirme en ön sıraya oturmuştur. Yine yeni bir faaliyet olarak, Fransız ve İtalyan teftiş birimleri görev yaptıkları alanda anket hazırlayarak ortaya çıkan sonuçları rapor halinde sunmaktadırlar. Türk teftiş birimlerinin yürüttükleri faaliyet içerisinde ne değerlendirme ne de anket hazırlamayı görememekteyiz.

Fransız sisteminde teftiş birimlerinin önemli bir yeri vardır. Teftiş birimleri, memuriyet sınıflarından birini oluşturmaktadır. Hatta bazı teftiş birimleri, örneğin maliye müfettişliği, kamu yönetimi ve politikalarını ilgilendiren konularda kararları etkileme ve yönlendirme gücüne sahip olan önemli/büyük memuriyet sınıfındandır. Türk müfettişlerinin memuriyet sınıfı içerisinde ayrı bir yeri bulunmamaktadır.

Fransa, Portekiz ve İspanya'da tüm bakanlıklarda teftiş birimleri bulunmasına rağmen İtalya, Yunanistan ve özellikle Eski Doğu Bloku ülkelerinden Polonya'da teftiş sistemi ile ilgili olarak herhangi bir standarttan bahsetmek mümkün değildir. Türk kamu yönetimi de son yıllarda buna benzer bir şekil almıştır. 2011 yılına kadar tüm bakanlıklarda teftiş kurulları yer almaktayken, 2011 yılından itibaren yeni kurulan

bakanlıklarda teftiş kurullarına yer verilmemiş, bazı bakanlıklardaki teftiş kurulları da ya yapı olarak ya da sistem ve faaliyet olarak değiştirilmiş veya kaldırılmıştır.

Fransız, İtalyan ve Portekiz teftiş sistemlerinde de tıpkı Türkiye’de olduğu gibi bazı teftiş birimleri diğerlerinden biraz daha etkili konumda bulunmakta, faaliyet ve görev sahaları bağlı oldukları bakanlık dışına çıkıp tüm kamu yönetimini kapsamaktadır. Türk kamu yönetimindeki Mülkiye Teftiş Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi söz konusu ülkelerde de (isimleri farklı olmak üzere) Maliye, Sosyal İşler ve İdare Teftiş Birimleri; kendi bakanlıklarının dışında diğer bakanlık ve kamu kurumları üzerinde de teftiş yetkisi bulunan birimlerdir.

Teftiş birimleri tarafından yerine getirilen iç denetim İtalya’da tam olarak oturtulmamış, Fransa’da ise 2011 yılından itibaren uygulamaya geçirilmiştir. Yunanistan, iç denetimi 2006 yılında kamu yönetimine dâhil etmesine rağmen geçen sürede amaçlarına ulaşamayınca 2012 yılında tekrar düzenlemeye gitmiştir. Portekiz’de tüm kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi bulunmakla birlikte iç denetim Maliye Teftiş Birimi’nin sorumluluğu altındadır. İspanya’da iç denetim teftiş birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Polonya da iç denetim sistemini 2009 yılında kamu yönetimine dâhil etmiştir. Bu ülkelerde de tıpkı Türkiye’de olduğu gibi iç denetim çok yeni bir uygulamadır ve tam olarak yerleşmemiştir.

Yunanistan, Portekiz ve İspanya’da teftiş birimlerinin ve tüm kamu kurumlarının stratejik kontrolü ve denetiminden sorumlu genel bir birim oluşturulmuştur. Türk teftiş sisteminde bu şekilde bir kurumun olması gerektiği uzun yıllardır dile getirilse de fiiliyatta herhangi bir düzenleme gerçekleştirilememiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ

Napolyonist sistem örnek alınarak geliştirilen Türk teftiş sistemi, daha çok düzenlilik ve uygunluk denetimi şeklinde yapılandırılmıştır. Söz konusu modelde, faaliyetler yürütülürken mevzuata uygun hareket edilip edilmediği kontrol edilmekte, sapmalar mevcut ise sorumluların bulunup cezalandırılması yoluna gidilmektedir. Kendi içerisinde çok parçalı bir yapıya sahip olan Türk teftiş sistemi için bir standarttan bahsetmek mümkün görünmemektedir. Standart yokluğu, ortak mevzuat yokluğundan, görev, faaliyet alanı, denetim görevlilerinin statüsü, işe alınması, yükselmesi, denetim faaliyeti, raporları hatta birim isimlerine kadar geniş yelpazede Türk teftiş sisteminin en bariz özelliği durumundadır.

Türk kamu yönetimi ile ilgili planlanan reform çalışmalarının hemen hepsinde teftiş kurulları da ele alınmıştır. 2003 yılından sonra yapılan değişikliklerle denetim sisteminde bir takım yeni uygulama ve kurumlara yer verilmiştir. Özellikle 5018 sayılı yasa ile performans denetimi oturtulmaya çalışılmıştır. İç denetim yeni bir denetim türü olarak Türk kamu denetim sistemine girmiş, denetimden ziyade rehberlik yönü ortaya konulmuştur. Teftiş kurulları yapısında ve isminde değişiklikler yapılmıştır. Kamu denetçiliği kurumu Türk kamu denetim sistemine dâhil edilmiştir.

Türk kamu denetim sisteminde teftiş kurullarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Teftiş kurulları, tarihi Osmanlı Devleti'ne kadar uzanan köklü bir geçmişe ve geleneğe sahip Türk kamu yönetiminin önemli kurumlardandır. Özellikle 2000'li yılların başından itibaren teftiş kurullarıyla ilgili çalışmalar ve düzenlemeler Türk kamu yönetimi gündemini meşgul etmiştir.

Üç alt kısma ayırdığımız bu üçüncü ve son bölümde öncelikle Türk kamu yönetiminin ve denetim sisteminin genel özellikleri ele alınmaktadır. İkinci kısımda Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi, teftiş kurulları, görevleri, yapısı, görevlileri ve

gelişimiyle ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Son olarak teftiş sisteminin sorunları sıralandıktan sonra öneriler sunulmaktadır.

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM SİSTEMİ

Türk kamu yönetimi, 1982 anayasasının çizdiği sınırlar içerisinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti niteliğinde yapılanmıştır. Kamu yönetiminde aslında 18. yüzyıldan itibaren başlayan reform ve düzenleme hareketlerinde Fransız sistemi örnek alınmıştır. Özellikle Tanzimat Fermanı'ndan sonra devletin genel düzeni ve işleyişinde yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Kamu yönetimindeki yapılanma ve düzenleme hareketleri denetim alanına da yansımış, reform hareketlerinden denetim sistemi de doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmiştir.

Türk kamu denetim sistemi de aynen Türk kamu yönetimi gibi Fransa örnek alınarak Napolyonist devlet geleneğine uygun olarak şekillenmiştir. Kamu hukuku ve özel hukuk ayrımının söz konusu olduğu sistemde kamu yönetimini düzenleyen normlar arasında bir hiyerarşi bulunmaktadır. İdarenin takdir yetkisi sıkı bir idari yargı gözetimi altındadır. Devlet ise üniter yapıdadır³²³. Kamu yönetimi, Weberyen bürokrasi özelliklerine sahiptir. Katı hiyerarşik yapı, görev ve yetkilerin kurallarla tanımlanması gibi nitelikler arz etmektedir.

A. TÜRK KAMU YÖNETİMİ

Türk kamu yönetimi, köklü devlet ve yönetim geleneğini değişen şartlara ve çağlara adapte ederek günümüze kadar aktarmayı başarmıştır. Türk kamu yönetiminin bugünkü yapısında, tarihi ve kültürel bu özelliklerin izini bulmak mümkündür. Orhun

³²³ Martin Painter and B. Guy Peters, “Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids”, Martin Painter and B. Guy Peters (Eds.), **Tradition and Public Administration** içinde (19-30), Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, s.21.

Abideleri’nden itibaren değişik zamanlarda bilim ve siyaset adamları tarafından yönetimle ilgili eserler kaleme alınmış (Farabi’nin “El Medinetü’l Fazlıla”sı, Yusuf Has Hacib’in “Kutadgu Bilig”i, Nizamül Mülk’ün “Siyasetname”si, Koçi Bey’in “Risale”si bunlardan birkaçıdır³²⁴) ve Türk devlet ve yönetim geleneğiyle ilgili mevcut durum ve olması gereken işaret edilmiştir.

Türk kamu yönetiminin genel yapılanması ve özellikleri 1982 Anayasasında belirtilmiştir. Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğunu vurguladıktan sonra değişik maddelerinde kamu yönetimiyle ilgili özel ilke ve esaslara yer vermiştir. Anayasada yer alan yönetimle ilgili bu özel ilkeler; yasal yönetim, yönetimin bütünlüğü, idari vesayet, kamu tüzel kişiliği, merkezden yönetim, yerinden yönetim, yargı yolu ve yetki genişliği şeklinde sıralanabilir.

Türk kamu yönetiminin bugünkü genel özellikleri, bu anayasal ilke ve esaslar çerçevesinde şu şekilde belirtilebilir³²⁵:

- Yasal yönetim ilkesi gereği Türk kamu yönetimi; kuruluş, teşkilatlanma, görev ve yetki esaslarının belirlenmesi gibi konularda kanun veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanmak ve kanuna uygun hareket etmek zorundadır.
- Anayasanın 123. maddesinin ilk fıkrası “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” şeklindedir. Yönetimin bir bütün olması, farklı statüdeki kamu kurum ve kuruluşlarının bir bütünlük içerisinde bulunması anlamına gelmektedir. Türk kamu yönetiminde bu bütünlüğü sağlayan iki araç vardır: Birincisi, aynı kurum içerisinde geçerli olan hiyerarşi, ikincisi farklı kurumlar arasında geçerli olan idari vesayet ilkesidir.
- Hiyerarşi, aynı kurum içerisindeki astlık-üstlük ilişkisidir. Hiyerarşik üstün astı üzerinde; atama yapma, terfi ettirme, emir ve talimat verme, disiplin cezası verme, görev yerini değiştirme gibi yetkileri vardır.

³²⁴ Eryılmaz, s.63.

³²⁵ Bilgiç, *İdare Hukuku*, s.103; Eryılmaz, s.127.

- İdari vesayet, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki, “mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla” sahip olduğu yetkidir.
- Türk kamu yönetiminin bir diğer özelliği, kamu kurum ve kuruluşlarının bir kısmının tüzel kişiliğe sahipken bir kısmının tüzel kişiliğinin olmamasıdır. Örneğin, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, il ve ilçe yönetimleri devlet tüzel kişiliği altında bulunup kendilerine has tüzel kişiliği yoktur. Bunun yanında mahalli idarelerin (il özel idareleri, belediyeler ve köyler), üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve bağımsız idari otoritelerin (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi) tüzel kişiliği vardır.
- Türk kamu yönetimi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenmiştir. Kamu hizmet ve faaliyetleriyle ilgili bir kısım karar verme ve uygulama faaliyetlerinin bir merkezde toplanması ve yürütülmesi merkezden yönetim; bazı faaliyetlerin ise yerel nitelikteki kurum ve kuruluşlarca yürütülmesi yerinden yönetimi ifade etmektedir. Türk kamu yönetimi siyasi merkeziyetçilik ve idari yerinden yönetim esaslarına göre teşkilatlanmıştır.
- Türk kamu yönetiminde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Bu durum Anayasanın 125. maddesinde açıkça belirtilmiştir.
- Her Türk vatandaşı kamu görevlisi olma hakkına sahiptir. Kamu görevliliğine giriş, merkezi sınav yoluyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu görevlilerini memur, işçi, sözleşmeli personel ve geçici personel olmak üzere dört gruba ayırmıştır. Devlet memurları 10 hizmet sınıfına ayrılmıştır. Kadrolar, A grubu ve B grubu kadrolar şeklinde ikiye ayrılmıştır.

- Son olarak yetki genişliği, merkezden yönetimin sakıncalarını azaltmak için, merkezi idarenin taşradaki yüksek yöneticilerine, belli konularda, merkeze sormadan, merkez adına karar alma ve uygulama yetkisi verilmesidir. Yetki genişliği, illerin idaresi için söz konusu olan bir ilkedir.

B. TÜRK KAMU DENETİM SİSTEMİ

Türk kamu denetim sistemi de hem Napolyonist gelenekten hem de Weberyen bürokrasiden fazlaca etkilenmiş durumdadır. Genel olarak; geçmişte yapılan hatalı uygulamaları ve bunlara sebep olan sorumluları bulma, gerekli cezai işlemleri uygulama, yapılan işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetleme ve sağlama endeksli hareket etmektedir. Denetim, geçmişte yapılan işleri gösteren belgeler üzerinden yapılmakta ve bu belgelerin ilgili mevzuata ne kadar uygun olduğunun kıyas edilmesiyle yerine getirilmektedir.

1. Genel Özellikleri

Türk kamu denetim sisteminde denetim, geçmişte yapılan faaliyetlerin mevzuata uygunluğunu kontrol etmek temelinde yürütülmektedir. Denetimin en önemli görevlerinden birisinin yönetime rehberlik ve danışmanlık faaliyetinde bulunmak olduğu düşünülürse, Türk kamu denetim birimlerinin bunu ne ölçüde yerine getirebildiği tartışmalıdır. Türk kamu yönetim sistemi içerisinde aşlamayan en önemli sorunlardan birisi olan yolsuzluğun önlenmesinde denetim birimlerinin yetersiz olduğu ileri sürülmektedir. Hukuka ve etik değerlere aykırı işleri önlemek, çok iyi işlese bile, tek başına denetim sistemi ile sağlanabilecek bir durum değildir. Zira denetim sistemi eğer sadece mevzuata uygulugu denetlemekten ibaretse, yapılan hukuksuz işlemler

bizzat yapanlar tarafından “kılıfına uydurulmakta” bu nedenle belge üzerinde denetleme yapan müfettişlerin bunu açığa çıkarması mümkün olmamaktadır.

Türk kamu denetim sisteminde, denetim görevini yerine getirecek kişilerin belirlenmesi kuruma göre değişmektedir. Bazı kurum personeli doğrudan atama ile (DDK üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır), bazıları seçimle (Kamu denetçisi TBMM tarafından seçilmektedir), büyük çoğunluğu (müfettişler, kontrolörler, denetçiler vs.) ise merkezi sistemle yapılan sınav sonrasında belirlenmektedir.

Türk kamu denetim sistemi için yeni sayılan iç denetim, 5018 sayılı kanun ile mevzuata dâhil edilmiştir. Kanuna göre denetim iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır. İç denetim söz konusu kanunda; “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak” amacını da taşıyan bir danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır³²⁶.

Bir sonraki maddede;

“kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak”

şeklinde faaliyet ve görev alanına yer verilmektedir. Bu da Türk kamu yönetim ve denetim sisteminde, denetim paradigmasının en azından mevzuat çerçevesinde değişmeye başladığını göstermektedir. Fakat hemen eklemek gerekir ki, teftiş kurullarının ilgili mevzuatı halen yürürlükte.

Türk kamu denetim ve teftiş sistemini tanımlayabilecek tek ve ortak bir tanım, özellik veya standart bulunmamaktadır. Denetim birimleri, değişik yapı ve şekillerde, tüzel kişiliğe haiz olsun olmasın tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bulunmaktadır.

³²⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 63. madde

Türk kamu yönetiminde, hem denetim sisteminin çok parçalı olmasından hem de Türk kamu yönetiminin istatistiki bilgiler açısından yeterli veriye sahip olmamasından dolayı denetim sistemi ile alakalı doğru, net ve güncel sayısal bilgilere ulaşmak neredeyse mümkün görünmemektedir. 2012 yılı itibarıyla, Türk kamu yönetiminde, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, 5.477 müfettiş, 1.307 kontrolör-denetmen³²⁷, 2014 yılı itibarıyla da üniversiteler ve yerel yönetimler dâhil 879 iç denetçi istihdam edilmektedir. 10 yıllık geçmişine rağmen kamu sektöründe 1.219 iç denetçi kadrosunun boş olması, iç denetimin hâlâ Türk kamu denetim sistemine tam olarak oturmadığını göstermektedir³²⁸. Bununla birlikte teftiş birimlerinde toplam kadro sayısı 20.526 olmasına rağmen bu kadroların da sadece 7.837'si dolu olup 12.689 kadro boş bulunmaktadır³²⁹. Bu durum, Türk teftiş sisteminin kapasitesinin yalnızca yaklaşık üçte birinin faal olduğunu göstermektedir.

Türk kamu denetim anlayışında hesap verilebilirlik anlayışından ziyade sorumluluk anlayışı hâkimdir. Halktan toplanan vergilerden elde edilen gelir; halkın kullanması için devlete emanet ettiği paradan ziyade devletin kendi hazinesi olarak algılanmış ve bunların sorumlusu olarak da bir kamu görevlisi atanmıştır (Sayman). Buradaki sorumluluk saymanın devlete karşı olan sorumluluğudur ve bu paralar usulüne uygun olarak harcanırsa sayman beraat etmektedir. Halkın parasını kullanan idarenin, idarecilerin (atanmış veya seçilmiş) hesap verme yükümlülüğü Türk kamu denetim sisteminin felsefesinde bulunmamaktadır³³⁰.

Akbulut ve diğerlerinin yaptığı çalışmadan ve ampirik verilerden hareketle Türk kamu denetim ve teftiş sisteminin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz³³¹:

- Teftiş faaliyeti hem alan denetimini hem de piyasa/sektör denetimini kapsamaktadır. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren piyasa/sektör denetimi yapan kontrolörlükler oluşturulmuştur.

³²⁷ Akbulut ve diğerleri, s.698.

³²⁸ <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Duyurular/Dolu-BosKadroSayisi.pdf> (21 Ağustos 2014).

³²⁹ Ufuk Ünlü, "Türkiye'de Teftiş Mekanizması ve Kurumsallaşması", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi SBE, 2013), s.99.

³³⁰ Al, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları", s.1.

³³¹ Akbulut ve diğerleri, ss.695-715.

- Cumhuriyetin ilk yıllarında müfettişlere re'sen soruşturma yetkisi verilmesine rağmen, son dönemde bu özellik ellerinden alınarak sadece emirle hareket etme konumuna getirilmiştir.
- Teftiş ve denetim birimi kadrolarında son yıllarda tam olmasa bile geçmişe nazaran bir standart oluşturulabilmiştir.
- Kontrolörlük ve denetmenliklerin artmasıyla birlikte teftiş ve denetim birimlerinin görev yeri Ankara'dan taşraya kaymaya başlamıştır.
- Teftiş ve denetim görevlilerinin hazırladıkları rapor bakımından bir standart oluşturulamamıştır. Çok sayıda, ismi ve içeriği farklı raporlar bir karmaşa ve karışıklığa sebep olmaktadır.
- Teftiş ve denetim faaliyetlerinde soruşturmalar ön plana çıkmaktadır.
- Teftiş ve denetim görevlileri, günümüze kadar her dönemde üst ve orta kademe yöneticilikleri için önemli bir insan kaynağı konumunda olmuştur.
- Denetim çalışanları, daha çok genel müdürlük tipi örgütlerde istihdam edilmektedir.
- Denetim çalışanlarında erkek personelin sayıca bir üstünlüğü vardır. Bu sebeple Türk kamu yönetiminde, “denetim mesleği, bir erkek mesleğidir.” (Denetim mesleğini icra edenlerin yaklaşık % 11'i kadındır.) Kadın denetmen sayısının en az olduğu birimler teftiş kurullarıdır.
- Denetim çalışanları, çoğunlukla Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve iktisat bölümü mezunlardır. (İç denetçilerin çoğunluğu kamu yönetimi bölümü mezunudur.)
- Kontrolörlük ve iç denetçilikte personel hareketliliği daha fazladır.
- Türk kamu yönetiminde teftiş faaliyeti daha ziyade taşra ağırlıklı olarak yürütülmekte ve bu sebeple bakanlıkların merkez teşkilatı yeterince teftiş edilememektedir. Bu durum aslında Türk kamu denetim sisteminin mantığını göstermesi açısından da önemlidir. Zira merkeziyetçiliğin ağır bastığı Türk kamu yönetiminde denetim, merkezin taşraya güvenmemesinin açık bir tezahürüdür.

- Teftiş faaliyetinde herhangi bir standart (süre veya kıstas bakımından) bulunmamaktadır.
- Teftiş/denetim faaliyetlerinde soruşturmanın önemli bir yeri bulunmaktadır. Geçici ve duruma bağlı olarak yürütülmesi gereken soruşturma, gittikçe istikrarlı ve sürekli bir denetim niteliği kazandığı için, bir başka açıdan, yine Türk denetim sisteminin karakteristiğini ele vermektedir: Türk kamu yönetiminin etkin işlememesi. Zira soruşturma, şikâyet üzerine veya herhangi bir sorun olduğunda yapılan bir işlemdir. Yine bu durum merkezîyetçiliğin gücünü ve etkisini göstermesi bakımından önemlidir.
- Teftiş ve denetim birimlerinin danışmanlık, kurumsal görüş bildirme ve rehberlik faaliyetleri de taşra odaklı yürütülmektedir. Normalde danışmanlık ve rehberlik faaliyetlerinin, politikaları belirleyen ve onlara yön veren merkez birimlerinde ağırlıklı olması beklenirken, taşra birimlerinde ağırlıklı olması, Türk kamu yönetiminin “merkez bilir” anlayışının net bir tezahürüdür.
- Teftiş/denetim birimlerinin piyasa/sektör üzerinde yürüttükleri denetim ise devletin piyasaya hâkim olmasından, merkezîyetçi yapıdan kaynaklanmaktadır. Piyasa/sektör denetimi salt hukukilik denetimi değildir. Ekonomik temelli olarak yürütülen bu tür denetim, devletin piyasaya hâkimiyetini ve gözetim hakkını elinde bulundurmasının bir sonucudur.
- Son dönemde piyasa/sektör denetimi, bağımsız idari otoriteler veya üst kurullar tarafından yerine getirilmektedir.

2. Türk Kamu Denetim Sisteminin Mevcut Yapısı

Türk kamu denetim sistemi, geçmişi çok eski zamanlara dayanmakla birlikte zaman içerisinde meydana gelen değişimlerle bugünkü şeklini almıştır. Türk kamu denetim ve teftiş sistemi 2000’li yılların başından itibaren yavaş yavaş paradigma

değişimine gitmeye başlamış, yönetim organlarının bir nevi siyasi denetimi olan teftiş kurulları vasıtasıyla denetimden, üst yöneticiye bağlı olan ve denetimden ziyade rehberlik ve danışmanlık yönüyle tebarüz eden iç denetim sistemine geçmeye başlamıştır. Uygulamada henüz geçiş aşamasında bulunan ve oturtulmaya çalışılan yeni sistemde teftiş kurulları önce kaldırılmaya çalışılmış mümkün olmayınca değişik yöntemlerle dönüşümüne gidilmiştir.

a. Yasama Denetimi

Türk kamu yönetiminde, 1982 Anayasası'nın belirlediği ölçüler çerçevesinde TBMM, Bakanlar Kurulunu ve bakanları 98, 99. ve 100. maddelerdeki esaslara göre denetlemektedir. Buna göre TBMM; soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla yönetim organlarını denetleme yetkisini doğrudan kendisi kullanmaktadır.

Meclis tarafından yönetim organları üzerinde yapılan denetimin günümüzde etkin bir şekilde işlediğini söylemek güçtür. Parlamenter sistemlerin yapısından kaynaklanan, yürütmeyi oluşturan hükümetin mecliste aynı zamanda çoğunluğu elde tutması, meclis tarafından kullanılan denetim araçlarının (araştırma veya soruşturma komisyonları, soru, gensoru, genel görüşme) etkisizliği sonucuna yol açmaktadır. Diğer taraftan kamusal faaliyetlerin hem nicelik hem de nitelik bakımından artış göstermesi, buna bağlı olarak da hem meclisin iş yükünün hem de denetlenecek alan ve konu sayısının artması, denetimin gittikçe teknik bir hale gelmesi, yasama üyelerinin (milletvekillerinin) denetim usul ve amaçlarını bilmemesi ve konuya salt siyasi olarak yaklaşmaları, hükümetin yasama denetiminden kaçmak için çeşitli yollara başvurusu (kanun hükmünde kararname çıkararak yönetmek) gibi sebepler yasama denetiminin etkisiz hale gelmesine/getirilmesine yol açmaktadır.

Meclis tarafından denetim, yönetim organlarının ve çalışmalarının yürütme içerisinde bulunması ve gizli yürütülmesi sebebiyle güç bir şekilde yürütülmektedir. Denetimin sağlıklı olması için gereken araştırma, soruşturma ve inceleme, sağlıklı bir

bilgi toplama ve değerlendirme ile mümkündür. Hem devlet işlerinin bir kısmının gizlilik altında yürütülmesi, hem de devlet memurlarının basına ve diğer kişilere bilgi ve demeç verme yaşının bulunması bu tür denetimi güçleştirmektedir³³².

Meclisin yürütme üzerinden doğrudan kamu yönetimini denetlemesinden başka, Türk kamu yönetiminde bir başka denetim usulü de TBMM Dilekçe Komisyonu aracılığıyla yapılan denetimdir. Vatandaşların kendileriyle veya yönetim organlarıyla ilgili sorun ve şikâyetlerini doğrudan TBMM'ye ileterek yasama organı eliyle yönetim organlarını denetlemesidir. Yargı dışı alanlarla ilgili olan dilekçe hakkı, hukuka aykırı bir durumun giderilmesine ilişkin olabileceği gibi, vatandaşların yönetim organlarının iyi veya kötü yönetimine, istek ve taleplerine ilişkin de olabilir.

Dilekçe Komisyonu'nun ve dolayısıyla Meclis'in verdiği kararların yönetim organları üzerinde doğrudan yaptırım olmasa da, günden oluşturup kamuoyu baskısına sebep olacağından önemli bir denetim yolu olarak gösterilmektedir. Zaten komisyon da; “mazlum duruma düşen kişilerin devletin en üst makamına başvurabilmelerinin, talep ve şikâyetlerin bu makamda incelenabiliyor olmasının ilgililer üzerinde oluşturacağı moral değeri komisyonun öncelikli işlevi olarak görmek gerekir³³³” diyerek “moral değeri” üzerine vurgu yapmakta ve komisyonun öncelikli işlevi olarak göstermektedir.

Meclis Dilekçe Komisyonu'na gelen dilekçe sayısı TBMM 22. Dönemde (14 Kasım 2002-22 Temmuz 2007) rekor seviyeye ulaşarak 12.447 olmuştur. 24. Dönemde (12 Haziran 2011-) halen 9.908 olan dilekçe sayısı³³⁴ 24. Dönemin bitmesine kadar 10 bin sayısını rahatlıkla aşacağına benzemektedir. Bu kadar çok dilekçeyi 12 kişiden oluşan Dilekçe Komisyonu'nun sağlıklı ve etkin bir şekilde inceleyip karara bağlaması (her ne kadar dilekçeler öncelikle uzmanlar marifetiyle incelenmekte ve uzman görüşünü içeren raporla birlikte Başkanlık Divanına sunulsa da) zor görünmektedir. Bu sebeple Dilekçe Komisyonu'nun ne kadar etkili olduğu tartışmalıdır.

Yasama denetiminin bir diğer ve önemli türü, TBMM adına “hesap verme zorunluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen

³³² Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, s.32.

³³³ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (24 Kasım 2014).

³³⁴ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2 (29 Kasım 2014).

amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafazası ve kullanılması için³³⁵ Sayıştay tarafından yapılan yüksek denetimdir.

Bugünkü Sayıştay, 29 Mayıs 1862 tarihinde “Divan-ı Muhasebat” ismiyle kurulmuştur. Zaman içerisinde bir takım değişimler geçirerek en son 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile bugünkü yapısına kavuşmuştur³³⁶. Anayasanın ilgili maddesine ve Sayıştay Kanunu’na göre Sayıştay’ın iki önemli görevi bulunmaktadır. Birincisi, yargısal olmaktan ziyade idari nitelikte bir görevdir ve ilgili kanun maddelerinde sıralanan kurum ve kuruluşların bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına incelemek ve denetlemektir. İkincisi ise yargısal nitelikte sayılabilecek türdendir zira sorumlular hakkında tazminat hükmü verilebilir. Bu görev; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarını ve bunlarla ilgili işlemleri denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan durumları kesin hükme bağlamaktır³³⁷.

b. Yargı Denetimi

Osmanlı Devleti döneminde, idari yargı görevini üstlenen ve her eyalette bulunan “Divân-ı Âli” veya “Paşa Divanı” adı verilen divanlar; her sancaktaki sancak divanı ve bunların üstünde de Danıştay gibi karar veren dalları bulunan Divan-ı Hümayun, idari yargı görevini yerine getirmekteydiler³³⁸. 10 Mayıs 1868 tarihinde Şura-yı Devlet’in (Danıştay) hükümet ile şahıslar arasındaki davalara bakmak ve devlet memurlarının muhakemelerini yerine getirmek görevi ile kurulmasıyla idari yargı sisteminde bugünkü yapının temelleri atılmıştır. Günümüzde Türk kamu yönetiminde yargı denetimi, mahkemeler (Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve ilk derece mahkemeleri) tarafından yerine getirilmektedir.

³³⁵ 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, madde 1.

³³⁶ Sayıştay’ın tarihçesiyle ilgili bakınız: H. Hüseyin Gürhan, “Sayıştay’ın Tarihsel Gelişimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı.25, (Nisan-Haziran 1997), ss.37-42.

³³⁷ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 13. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2013, s.160.

³³⁸ Ahmet Akgündüz, “Arşiv Belgeleri Işığında Şura-yı Devlet’ten Danıştay’a İdari Yargı Teşkilatı”, **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri** içinde (120-146), Ankara, 1993, s.120.

Türk kamu yönetiminde idari yargının özellikleri şu şekilde sıralanabilir: İdari yargı dayanağını Anayasanın 155. maddesinden almaktadır. İdari yargı, Danıştay’a göre teşkilatlanmıştır. Danıştay hem yargısal hem de idari görevleri olan bir yüksek mahkemedir. İdari yargı sisteminde ilk derece mahkemeleri ve temyiz mahkemesi bulunmaktadır. İdarenin işlem ve eylemlerine karşı idari yargıda dava açılır, bunun için herhangi bir kanun hükmüne gerek yoktur. İdari yargı sisteminde bir tarafta Danıştay’ın, diğer tarafta Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin bulunduğu iki başlıklı söz konusudur³³⁹.

Yönetim organlarının yargı tarafından denetiminin de bazı sakıncaları ve eleştirilen yönleri mevcuttur³⁴⁰. Her şeyden önce yargı denetimi, mahkemeler tarafından yapıldığı için belli prosedür ve işlemleri içermekte, bu da zaman ve para kaybına ve masraflara sebep olmaktadır. Yargılama süreci bazı ülkelerde iş yoğunluğu ve kaynak sıkıntısı (personel, araç-gereç) sebebiyle gereğinden fazla uzun sürmekte, bu durum da denetiminden beklenen etki ve faydayı azaltmaktadır. Yargı denetimi, yönetim organlarının yürüttüğü kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirebilmektedir³⁴¹. Yargı denetiminin önemli handikaplarından birisi de başvuru veya şikâyet üzerine harekete geçmesidir. Ayrıca, denetimi sadece hukukilik açısından yapması, denetimin genel tanımında yer alan rehberlik, yol gösterme noktalarından da sarf-ı nazar etmesi söz konusu olabilmektedir.

Öte taraftan, yargı denetimi müeyyidesi en ağır olan (hürriyeti kısıtlayıcı ceza olabileceği gibi örneğin hapis cezası, mal varlığına zarar veren cezalar örneğin adli veya idari para cezası da olabilir. Bunun yanında idari cezalar da verilebilir örneğin, meslekten çıkarma, memuriyetten çıkarma gibi) denetim türüdür. Diğer denetim türleri ihlal edilen hak, menfaat ve hukuk kurallarının tespitinde ve yaptırımında yetersiz kalabilmektedir. Yargı denetiminin mahkeme ve hâkimler tarafından yapılması da onu diğer denetim türlerinden ayıran önemli bir nokta olmaktadır. Zira mahkeme ve hâkimlerin bağımsızlığı anayasal teminat altına alınmış ilkelere dendir.

³³⁹ Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, s.19.

³⁴⁰ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım, 1991, s. 262; Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, s.97..

³⁴¹ Ali Kaya, “Devlet Denetleme Kurulu”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi SBE, 1992), s.8.

c. Kamu Denetçisi (Ombudsman)

1982 Anayasası'nın 74. maddesine 2010 yılında yapılan bir ekleme ile Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) anayasal hale getirilmiş ve 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kamu denetçiliği Türk kamu yönetimine dâhil edilmiştir. Kurumun görevi; "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır"³⁴². Kuruma gerçek veya tüzel kişiler başvuru yapabilir. Başvuru için kanunda bazı şartlar öne sürülmüştür. Kanunda, kurumun inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağı belirtilmişse de aksi durumda ne olacağı belirtilmemiştir.

KDK, 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla elden, e-başvuru, posta, e-posta ve faks yoluyla şikâyet başvuruları almaya başlamıştır. Kuruma, 2013 yılı sonuna kadar 7638 adet³⁴³, 1 Ocak-31 Ağustos 2014 arasında da 3543 adet³⁴⁴, toplamda ise 11.181 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır. Şikâyetlerin büyük çoğunluğu e-başvuru yoluyla yapılmıştır. 2013 yılında yapılan başvuruların % 28'i, kamu personel rejimine (idari kadro talebi, personel alımı talebi) yöneliktir³⁴⁵. İdareler bazında en çok şikâyet Milli Eğitim Bakanlığı'na yönelik yapılmıştır (954 adet ile % 12,5 oranında). KDK'ya yöneltilen şikâyetler, aslında Türk kamu yönetiminin genel sorunlarını ve sorunlu alanlarını göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Kamu denetçisi tarafından yapılan denetimin de bir takım sakıncaları vardır. Her şeyden önce kamu denetçilerinin yaptığı denetim sonunda hazırladıkları raporların idari veya adli bir yaptırımının ya da bağlayıcılığının olmaması denetimden beklenen etkiyi azaltmaktadır. Bazı ülke örneklerinde görüldüğü üzere birtakım kamu kurumlarının denetim dışında olması veya kamu denetçisinin sadece belli alanlar üzerinde denetim yapması yine kamu denetçisinin etkisini sınırlandırmaktadır.

³⁴² 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, madde 5.

³⁴³ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, **2013 Yıllık Raporu**, Ankara, 2014, s.70.

³⁴⁴ http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-3885-sikayetlere-iliskin-aylik-bulten.html (25 Kasım 2014).

³⁴⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, s.71.

d. İdari Denetim

İdari denetim, idarenin kendi imkânlarıyla kendisini denetlemesidir. İdari denetim kaynaklarda genel olarak iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır. İç denetim türleri olarak sadece hiyerarşik denetim ve vesayet denetimine yer verilmiş olsa da kurullar vasıtasıyla denetimi de idari denetimin bir türü olarak sayabiliriz.

Silsile-i meratib (mertebeler sıralaması), sıralıdüzen şeklinde de kullanılan hiyerarşi kelimesi, “mukaddes” anlamındaki Yunanca hieros ile “ilk olan, başlangıç” anlamındaki archos kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmektedir³⁴⁶. “Herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon” anlamına gelen Fransızca hiérarchie kelimesinden Türkçeye aktarılmıştır³⁴⁷.

Türk kamu denetim sisteminde, hiyerarşik üst, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir. Hukuki sınırlar içerisinde kalması kaydıyla, astın, üstün kararlarını sorgulama, şikâyet etme ya da yargıya götürme yetkisi ve hakkı bulunmamaktadır³⁴⁸. Zira kurumun yönetimi, ilgili hukuk kurallarının yorumlanması, uygulanması veya hesap verilmesi gibi konularda sorumluluk birinci derecede üste ait olduğundan astın vazifesi verilen emirleri yerine getirmektir. Hiyerarşik üst, astın hukuka aykırı işlemlerini değiştirebilir, geri alabilir, uygulamasını geciktirebilir, ilga edebilir; hukuka uygun ama yerinde olmayan işlemlerini değiştirebilir. Fakat hiçbir şekilde üst, astın yetkili olduğu bir konuda onun yerine geçerek işlem tesis edemez. Buna ikame yasağı denilmektedir ve üst bakımından hiyerarşik yetkinin istisnası sayılmaktadır³⁴⁹.

Hiyerarşik denetim aynı kurum içerisinde söz konusu olduğu için, sonuçları hemen uygulamaya geçirmek açısından en hızlı denetim biçimidir denilebilir. Zira olumsuz çalışma ve işleyişi gören üst hemen müdahale ederek sorunu anında çözebilir. Ayrıca aynı kurum içerisinde şahsi hareket ve keyfiliğin önüne geçerek bütünlüğü

³⁴⁶ <http://fr.wikipedia.org/wiki/Hiérarchie> (8 Nisan 2013).

³⁴⁷ Paul Robert, Petit Robert: Dictionnaire de la langue française, Paris: Le Robert, 1991, s.929’den aktaran Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, Cilt.I, s.162.

³⁴⁸ Ender Ethem Atay, s.163; Özay, ss.152-155.

³⁴⁹ Bilgiç, *İdare Hukuku*, s.64.

sağlamaya yardımcı olur. Diğer taraftan, çalışanlara hareket serbestisi tanımadığı, üstün işin gereklerine uygun olmasa bile verdiği emirlerini yerine getirilmesine yönelik olduğundan kişisel yetenekleri engellediği yönünde eleştirilere sebep olmaktadır³⁵⁰.

Vesayet denetimi merkezi yönetimin bu yetkiye dayanarak yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde yerinden yönetim kuruluşlarını denetlemesidir³⁵¹. Türk kamu yönetiminde, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında hiyerarşik ilişki yerine idarenin bütünlüğü sağlamak üzere idari vesayet getirilmiştir. Vesayet makamları sadece hukuka uygunluk denetimi yapabilirler, yerindelik denetimi yapamazlar.

Türkiye gibi üniter devletlerde merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının sahip olduğu bağımsız karar alma ve bu kararları uygulama yetkisini “kötüye kullanacağı” endişesinden bahsedilebilir. Vesayet denetimi sadece merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında uygulanır. Merkezi yönetim içerisinde herhangi bir yönetim organının diğer bir yönetim organı üzerinde ya da yerinden yönetim kuruluşlarının birbirleri üzerinde vesayet denetimi yetkisi bulunmamaktadır (Buna istisna olarak, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri üzerinde sahip oldukları bazı yetkileri ile Barolar Birliği’nin barolar üzerindeki yetkisi örnek verilebilir)³⁵².

Vesayet yetkisi, hiyerarşik yetkinin tersine kanunlarda açıkça belirtilmesi gereken istisnai bir yetkidir. Kanunlarda, devletin genel menfaatleri, kamu hizmetlerinin bütünlüğü, toplum yararının korunması veya mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi gerekçelerle merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimini kullanabileceği belirtilmektedir. Ayrıca vesayet yetkisini kullanacak makamlar da kanunda belirtilmektedir ve bu yetki devredilemeyen bir yetkidir. Türkiye’de vesayet yetkisini kullanacak makamlar, işleri bakanı (yerel yönetimler üzerinde), bakanlar (bakanlıklarına bağlı veya ilgili, kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kuruluşları üzerinde), vali ve kaymakamdır.

³⁵⁰ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1985, s.334.

³⁵¹ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 358.

³⁵² Gözler, Cilt I, s.175; Ender Ethem Atay, s.170.

Vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının hem organları (organların seçilmeleri, görevden uzaklaştırılmaları), hem de işlemleri üzerinde (onama, onamama, iptal, uygulanmasını geciktirme, işlemler hakkında şikâyet ve itirazları dinleme, yargıya başvurma) uygulanmaktadır³⁵³.

Kurul vasıtasıyla denetim, yönetim organlarının, görevi denetim ve teftiş olan kurullar vasıtasıyla denetlenmesidir. Kurul vasıtasıyla denetim daha ziyade kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili kurumun hiyerarşik amiri adına, doğrudan söz konusu amire bağlı olarak hareket eden kurullar vasıtasıyla yerine getirilir. Literatürde aralarında herhangi bir ayırım yapılmamış olsa ve her ne kadar birbirine benzese de hiyerarşik denetim ile kurullar vasıtasıyla denetimin aralarında farklılıklar vardır.

Kurullar vasıtasıyla denetim Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı DDK, Başbakanlıkta BTK, bakanlıklarda ve diğer kurumlarda (tüzel kişiliği olsun olmasın) teftiş kurulları ve tüm kurumların kendi bünyesinde bulunan disiplin kurulları tarafından yapılmaktadır.

e. İç Denetim

Türkiye’de 1990’lı yıllarda özel sektörde gündeme gelmeye başlayan iç denetim uygulamalarının kamu sektöründe uygulanması 24 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Söz konusu kanunun 63-67. maddeleri iç denetimin tanımı, iç denetçinin görevleri, nitelikleri, atanması ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu’na yer vermektedir. Bu kanunun arkasından, izleyen yıllarda iç denetim ile ilgili ikincil ve üçüncül düzey mevzuat düzenlemeleri uluslararası standartlar göz önüne alınarak yapılmıştır. Denetim geçmişi ve kültürü çok eski ve köklü olmasına rağmen denetim alanında o ana kadar herhangi bir ulusal veya uluslararası standardı veya kabul edilmiş ortak ilkeleri bulunmayan Türk kamu yönetimi için bu durum önemli bir gelişim olmuştur.

³⁵³ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2004, s.76.

5018 sayılı kanun denetim alanına çok önemli yenilikler getirmektedir. Öncelikle Türk kamu yönetiminde denetim alanında paradigma değişimi olarak kabul edilebilecek bir sistem kabul edilmiştir. Daha önce Fransız usulü teftiş sistemine ve teftiş kurullarına yer veren kamu denetim sistemine ilk kez felsefesi farklı (kurumun üst yöneticisine bağlı denetçi anlayışı) bir denetim şekli girmiştir. Bu durum Türk kamu denetim sisteminin son on yılının en tartışmalı konusunu da beraberinde getirmiş ve teftiş kurullarının yanında iç denetimin Türk kamu yönetim yapısına ne kadar uygun olduğu, ikisinin aynı anda nasıl yürütüleceği gibi hâlâ devam eden tartışmaları gündemde tutmuştur. Öte yandan sözü geçen kanun ile ilk kez denetim için üst kurul (İDKK) kurulmuş ve ilk kez denetim standartları oluşturulmuştur. Bu kanunun kabul edilmesinde AB müzakerelerinin payı ve önemi vurgulanmalıdır. Zira AB katılım müzakerelerindeki 35 fasıldan birisi de “Mali Kontrol” başlığını taşımakta ve Birlik üye olmak isteyen ülkelere kendi kıstaslarına göre mali sistemlerini düzenleme şartını koşmaktadır.

f. İç Kontrol

Türk kamu yönetiminde mali yönetimle ilgili Cumhuriyet döneminde yapılan ilk düzenleme 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunudur. Türkiye, AB adaylık sürecinde ve IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları çerçevesinde mali sistem ile ilgili bir takım değişiklikler yapma taahhüdünde bulunmuştur. Bu çerçevede, mali kontrol mekanizmasının geliştirilmesi, iç denetim ile kontrol fonksiyonlarının idarelere aktarılması³⁵⁴ ve fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması, kamu iç mali kontrol sistemine ilişkin birincil ve ikincil mevzuatın yürürlüğe girmesi gibi konular Türkiye’nin yerine getirmesi gereken ödevleri arasına girmiştir.

Bu çerçevede 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu kabul edilerek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. İç kontrol kavramı ilk kez 5018 sayılı kanun ile Türk kamu yönetimine

³⁵⁴ Mehmet Sait Arcagök, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, **Türkiye Maliye Sempozyumu**, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 23-25 Mayıs 2005, s.90.

girmiştir. Dolayısıyla iç kontrol de tıpkı iç denetim gibi Türk kamu yönetiminde çok yeni bir uygulamadır. 1050 sayılı kanunda yer alan bir takım uygulamalar yukarıda belirtilen yükümlülükler çerçevesinde (örneğin Sayıştay tarafından yapılan ön kontrol uygulamasının kaldırılması) 5018 sayılı kanun ile sona erdirilmiştir.

5018 sayılı kanun çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde iç kontrol sistemiyle ilgili olarak, kamu idarelerinin ilk defa iç kontrol uygulamalarını kendileri yapma yolu açılmıştır. Standart ve yöntemlerin belirlenmesi görevi Maliye Bakanlığı'na verilirken, uygulama kamu idarelerini kendilerine bırakılmıştır. Söz konusu kanun gereğince (57. madde), kamu kurumları tarafından yapılan iç kontrol tabirinden, mali yönetim, ön mali kontrol, muhasebe hizmetleri ve iç denetim faaliyetleri anlaşılmaktadır. AB'ne uyum sürecinde çıkarılan bu kanun ile Türk kamu yönetiminde iç kontrol sisteminin, merkezi yapıdan (Maliye Bakanlığı) alınarak, kamu kurumlarının kendilerine devredildiği bir yapıya geçiş görülmektedir. Bu sistemde merkezi yapı sadece standart ve yöntem oluşturma görevini üstlenmektedir³⁵⁵.

³⁵⁵ age. s.91.

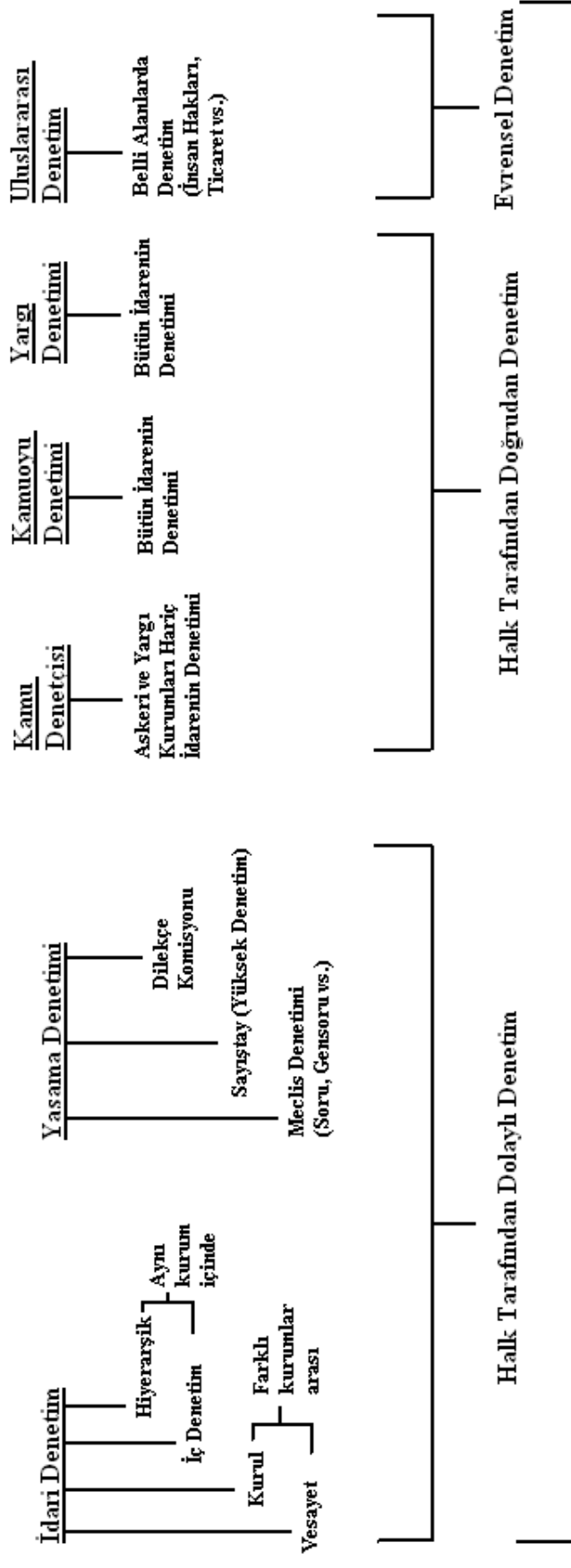
Tablo 3
Türk Kamu Yönetiminde Denetleyen ve Denetlenen Birimler

Denetleyen Birim		Denetlenen Birim							
		Merkez Teşkilatı	Taşra Teşkilatı	Hizmet Kurumları	Mahalli İdareler	Türk Silahlı Kuvvetleri	Yargı Kurumları	Meslek Kuruluşları	Vakıf Dernek
Merkezi Yönetim	İdari Yargı	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet ³⁵⁶	Evet	Evet	Hayır
	DDK	Evet	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Evet	Evet
	BTK	Evet	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Evet	Evet
	Sayıştay	Evet	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
	Kamu Denetçisi	Evet	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
	Teftiş Kurulları	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet ³⁵⁷	Evet ³⁵⁸	Yok	Yok
	Dilekçe Komisyonu	Evet	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Evet	Evet
	İç Denetim	Evet	Yok	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet

³⁵⁶ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi vasıtasıyla.

³⁵⁷ Milli Savunma Bakanlığı Askeri İş Teftiş Kurulu vasıtasıyla.

³⁵⁸ HSYK Teftiş Kurulu; hâkim ve savcılar hakkında denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri yapar. Ayrıca Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu da hâkim ve savcılarının görevlerini kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetler.



İDARENİN DENEYİMİ

Şekil 2: Türk Kamu Denetim Yapısı

II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ SİSTEMİ

Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi, teftiş kurullarının Osmanlı Devleti zamanında nazırlıkların (bakanlıkların) kurulmasıyla birlikte yönetim yapısı içine dâhil edilmesiyle gelişmeye başlamıştır. Bakanlıklar ve bakanlıkların ilgili, ilişkili veya bağlı kuruluşlarının bünyesinde yasayla kurulan teftiş kurulları Türk kamu yönetiminin ilk denetim birimleri olarak göreve başlamıştır. Uzun yıllar boyunca görevlerini ifa eden teftiş kurulları, özellikle 80’li yıllardan sonra gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışının kamu yönetimi, yapısı ve işleyişi üzerine getirdiği değişim rüzgârından en fazla etkilenen kurumlar arasında yer almıştır.

Teftiş kurulları, başbakanlık, bakanlıklar, bakanlıkların ilgili, ilişkili ve bağlı kurumlarında, yerel yönetimlerde ve diğer kamu kurumlarında teftiş göreviyle görevlendirilen kurullardır. Teftiş kurullarının yapı ve işleyişleri, görevleri, mensuplarının mesleğe giriş ve atanmaları benzerlikler içerdiğinden ve tüm teftiş kurullarının ayrı ayrı incelenmesi mümkün olmadığından çalışma içerisinde bakanlıklardaki teftiş kurullarından bahsedilecektir. Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi başlığını taşıyan çalışmanın çok dağılmaması açısından sadece merkezi yönetim teşkilatlarındaki teftiş kurullarına değinilmiş, yerel yönetimlerdeki teftiş kurulları konu dışında tutulmuştur.

A. TEFTİŞ KURULLARININ YAPISI VE GÖREVLERİ

Bakanlıkların merkez teşkilatlarında yer alan teftiş kurullarının çerçevesini 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile bakanlıkların kuruluş kanunları belirlemektedir. Ayrıca teftiş kurullarının kuruluş esasları, görevleri, yetkileri, mensuplarının mesleğe giriş ve meslekte ilerlemeleri, denetleme yöntemleri yönetmelik ve tüzüklerle düzenlenmiştir.

1. Teftiş Kurullarının Yapısı ve Müfettişler

Teftiş kurulları her şeyden önce bir denetim ve rehberlik birimidir. İlgili bakanlığın veya kurumun teşkilat şemasında yer alan fakat normal hiyerarşik düzenlemenin dışında bulunan, doğrudan bakana veya en üst düzey yöneticiye (genel müdür, başkan, müsteşar vb.) bağlı olan birimlerdir. Bu birimlerin kurul olarak adlandırılmaları, Devlet Denetleme Kurulu veya Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi belirli kurallara göre seçilmiş veya atanmış kişilerden oluşan, kararlarını belirli yöntem ve prosedürler çerçevesinde veren, üyelerinin kurul içerisinde eşit oy hakkına sahip olduğu kurullar olmasından kaynaklanmamaktadır³⁵⁹.

Teftiş kurulu tamlamasındaki kurul; birim, heyet, ekip, örgüt, takım, topluluk veya grup anlamına gelmektedir. Yoksa bir amaç veya görev için bir araya gelerek karar alan veya uygulayan bir kurul anlamında değildir. Dolayısıyla teftiş kurulu kavramını kullanmak aslında yanlış bir ifade olmaktadır. Heyet-i teftişîye şeklinde ortaya çıkan kullanım kavramsal ve kelimelerin çağrıştırdığı anlam açısından daha doğru görünmektedir. Ayrıca kurul, İngilizcede “body”, Fransızcada ise “corps” karşılığına gelmektedir ki, her iki kelimenin de Türkçe karşılığı, ekip, örgüt, birim veya grup şeklindedir. Dolayısıyla aslında “teftiş kurulu” yerine “teftiş birimi”, “teftiş heyeti”, “teftiş grubu” veya “teftiş örgütü” gibi kullanımlar daha makul görünmektedir.

Bakanlık teftiş kurullarının çalışma merkezi Ankara’dır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın illerde grup başkanlıkları; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın taşra teşkilatı denetim birimleri bulunmaktadır. Ayrıca bazı bağlı kuruluşların teftiş kurullarının örneğin Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu’nun bazı illerde bölge başkanlıkları şeklinde teşkilatlanması da söz konusudur.

Teftiş kurulları; teftiş kurulu başkanı, başmüfettişler, müfettişler, müfettiş yardımcılar ve bunlara görevlerinde yardımcı olmak üzere büro memurlarından oluşmaktadır. Kurul başkanı hariç diğerlerinin sayısı kurumdan kuruma değişmekle birlikte sabit bir sayı yoktur. İlgili tüzük ve yönetmeliklerde kurul başkanının nasıl

³⁵⁹ Cevdet Atay, s.134.

atanacağı, başmüfettişlik ve müfettişliğe atanma, müfettiş yardımcılığına giriş gibi konular ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Kurul başkanı, çoğunlukla, ilgili bakanın (veya bağlı kuruluşlarda ilgili kurumun genel müdürü, başkanı vs.) önerisi, Başbakan ve Cumhurbaşkanının onayı üzerine müşterek kararname ile atanırlar. Başmüfettişler müfettişler arasından, müfettişler ise müfettiş yardımcıları arasından teftiş kurulu başkanının önerisi üzerine ilgili bakan veya kurumun en üst amiri tarafından atanır. Bazı müfettişliklere girebilmek için özel şartlar vardır. Örneğin mülkiye müfettişi olabilmek için, “kaymakamlık sıfatını kazanmış, bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak³⁶⁰”, adalet müfettişi olabilmek için “hâkimlik ve cumhuriyet savcılığı mesleğinde fiilen en az sekiz yıl görev yapmış ve üstün başarısıyla müfettişlik hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından³⁶¹” olmak, dışişleri bakanlığı müfettişi olabilmek için “büyükkelçilik yapmış olmak³⁶²”, gibi özel şartlar vardır³⁶³.

Müfettiş yardımcılığından müfettişliğe atanmak için gerekli süre genellikle 3 yıl iken, başmüfettişliğe atanmak için standart bir süre bulunmamaktadır³⁶⁴. (Örneğin adalet başmüfettişliği için beş yıl, vergi başmüfettişliği için 10 yıl, kültür ve turizm başmüfettişliği için 10 yıl gibi). Müfettiş yardımcılığına giriş, özel durumlar haricinde yarışma sınavı ile gerçekleşmektedir. Giriş sınavı şartları, sınav duyurusu ve başvuru, sınav konuları ve sınavlarla ilgili diğer konular ilgili tüzük ve yönetmeliklerde gösterilmektedir.

Müfettişlerin mesleki açıdan yasal güvenceleri yetersizdir. Her ne kadar bazı yönetmelik³⁶⁵ ve tüzüklerde³⁶⁶ müfettişlik ve denetçi güvencesine yer verilmiş olsa da,

³⁶⁰ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, madde 10.

³⁶¹ Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 26.

³⁶² Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 7.

³⁶³ Bunlardan başka, askeri iş müfettişliğine atanmak için değişik şartlar bulunmaktadır. Ayrıntı için Askeri İş Müfettişleri Yönetmeliği’nin 20 ve devamı maddelerine bakınız.

³⁶⁴ Normalde müfettişler için herhangi bir görev süresi belirlenmemesine rağmen ve müfettişler de normal devlet memurları gibi 65 yaş sınırında emekli olmalarına rağmen Askeri İş Müfettişlerinin görev süresi sekiz yıla sınırlandırılmıştır. Bu süre gerek duyulduğunda iki yıl daha uzatılabilmektedir.

³⁶⁵ Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 40; Milli Savunma Bakanlığı Askeri İş Müfettişleri Yönetmeliği, madde 10; Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 7; Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, madde 46; Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği, madde 49.

³⁶⁶ Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, madde 11.

söz konusu güvencenin kanunlarda yer almaması önemli bir eksikliktir. Zira tüzük ve yönetmeliğin normlar hiyerarşisinde kanunun altında kaldığı ve kanuna göre çıkarılması daha kolay olduğu düşünülürse bu durumun teftiş hizmetini yürüten ve gerektiğinde siyasi veya idari yöneticiler hakkında soruşturma yürütecek müfettişler için bir sakınca oluşturacağı izahtan varestedir.

2. Teftiş Kurullarının Görevleri

Teftiş kurullarının görevleri 3046 sayılı yasada ve ilgili tüzük ve yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Ayrıca bazı bakanlıkların ve ilgili, ilişkili veya bağlı kuruluşların kuruluş kanunlarında ve teftiş kurulları tüzük ve yönetmeliklerinde, teftiş kurullarına özel görevler de verilmektedir.

Genel olarak teftiş kurullarının görevleri;

- “Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili teftiş, araştırma ve soruşturma yapmak,
- Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak,
- Özel kanunlarla verilen görevleri yapmak”³⁶⁷.
- Devlet memurlarının denetimini yapmak.

Türk kamu yönetiminde teftiş kurullarının temel vazifeleri aynı zamanda teftişin unsurları olarak da sayılan hususlar; tetkik, tesbit, tenkit, tavzih, tashih ve tenbih olmak üzere altı tanedir. Bu unsurlardan ilk üçü geriye dönük iken diğer üçü ileriye dönüktür. Yani, tetkik, tesbit ve tenkit, sona ermiş iş ve eylemler üzerinde yapılır. Diğer üç unsur ise teftişin geleceğe dönük kısmını oluşturur ve tavzih, tashih ve tenbih ile müfettiş, teftiş ettiği kurumdaki çalışanlara yol gösterir, onlara rehberlik eder. Teftişin;

³⁶⁷ 27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, madde 23.

rehberlik, danışmanlık ve yolsuzluklarla mücadele olmak üzere üç tür boyutu bulunmaktadır³⁶⁸.

Kamu görevlilerinin görevle ilgili veya görev esnasında suç oluşturan eylemlerinin sorgulanması, tahkikat veya soruşturma işlemiyle yürütülmektedir. Memurların soruşturmasıyla ilgili olarak kanunlarda³⁶⁹ geçen ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma işlemleri müfettişler tarafından yürütülmektedir. Müfettişler mevzuatta belirlenen hallerde, teftiş, inceleme ve soruşturmanın her bir anında, geçici bir önlem olmak üzere kamu görevlilerini görevden uzaklaştırabilirler.

Teftiş kurullarının yıllık çalışmaları, teftiş kurulu başkanlığı tarafından hazırlanan yıllık çalışma programlarına göre yürütülür. Çalışma programları, teftiş, denetleme, inceleme ve soruşturma konularını kapsamaktadır. Bu programlar teftiş kurullarının bağlı oldukları makamın onayı ile kesinleşir.

Müfettişler teftiş faaliyeti sonrasında raporlar hazırlamaktadırlar. Temel olarak iki tür rapordan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi, müfettişin teftiş ettiği kurum hakkında hazırladığı ve kurumun da cevap verdiği cevaplı rapor; ikincisi ise, 1999 yılına kadar Memurin Muhakematı Kanunu, 1999'dan sonra ise 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun çerçevesinde hazırlanan fezleke şeklindeki raporlardır. Uygulamada bu iki temel raporun dışında müfettişlerin hazırladığı ve teftiş kurullarına göre ismi ve içeriği değişen çeşitli raporlar vardır. Bunların hepsine ve ne anlama geldiğine yer vermek konuyu çok uzatacağından sadece isimlerini vermekle iktifa edebiliriz: Basit Rapor, Cevaplı Rapor, Cevapsız Rapor, Teftiş Raporu, Denetim Raporu, Genel Denetim Raporu, Kısmi Denetleme Raporu, Layiha, Gizli Teftiş Raporu, Soruşturma Raporu, Yıllık Çalışma Raporu, Değerlendirme Raporu, Personel Denetleme Raporu, Mütalaa, Araştırma Raporu, Tahkikat Raporu, Suç İhbar Raporu. Raporların bu şekilde çeşitli ve değişik adlar altında olması, Türk teftiş sisteminde bir standardın, ortak çalışma prensip ve ilkelerinin bulunmadığını göstermektedir³⁷⁰

³⁶⁸ Yücel, s.60.

³⁶⁹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. age. s.2.

³⁷⁰ Akbulut ve diğerleri, s.52; İsbir, ss.30-38.

B. TEFTİŞ KURULLARININ GELİŞİMİ

Türk kamu yönetiminde teftiş kurullarının kökeni Osmanlı Devleti'ne kadar uzanmaktadır. Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet yönetimine intikal eden kurumlardan birisi de teftiş kurulları olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında sayıları 20 civarında bulunan teftiş kurulları daha sonraki yıllarda gelişmelere paralel olarak artmıştır. 2000'li yılların başından itibaren ise Türk kamu yönetiminde teftiş kurullarına yönelik bazı çalışmalar başlatılmıştır. Öncelikle kapatılması düşünülen teftiş kurulları daha sonra isim ve yapı değişikliğine gidilerek dönüştürülmeye başlanmıştır.

1. Teftiş Kurullarının Gelişimi ve Düzenleme Çalışmaları

Türk kamu yönetiminde teftiş kurullarının ve müfettişlerin tarihi çok eski zamanlara dayandırılmaktadır. Hicri 721 tarihinde yayınlanmış olan Mirat-ı Adalet isimli eserde adalet müfettişliğinin yer verilmiştir. Bundan dolayı adalet müfettişliğinin Sultan I. Murat (Hüdavendigâr) zamanında kurulduğu kabul edilmektedir. Fatih Sultan Mehmet zamanında Anadolu ve Rumeli Kazaskerine teftiş görevinin verildiği, hicri 1281 tarihinde müfettiş-i hükkâmın kaza yetkisiyle teçhiz edildiği ve hicri "1329 tarihli Hûkkâm ve Memurin-i Adliye Nizamnamesi'nin 17. maddesinde de memuriyetler sınıflandırılırken müfettişlerin de yerlerinin belirlendiği" belirtilmektedir³⁷¹.

Eğitim müfettişliğinin Tanzimat Döneminde açılan Rüşdiye Mektepleriyle ortaya çıktığı görülmektedir. Bu dönemde teftiş, öğretmene yardım olarak düşünülmüş ve müfettişe de yardım eden manasında "muin" denilmiştir. Müfettiş kelimesi ilk defa 1862 yılında Rüşdiye ve Sıbyan okullarını teftiş etmek üzere görevlendirilen memurlar için kullanılmıştır³⁷².

Mülkiye müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salname'de (Yıllık) kullanılmış ve 22 Muharrem 1332 (1913) tarihli Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname'de

³⁷¹ <http://www.teftis.adalet.gov.tr/tarihce.html> (19 Ağustos 2014).

³⁷² <http://rdb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetimin-tarihsel-gelisimi/icerik/9> (19 Ağustos 2014).

teftiş heyetinden bahsedilmiştir. İlk kez düzenlenen ve Dahiliye Nezaretinin görevlerini belirleyen 19 Muharrem 1286 (1 Mayıs 1869) tarihli bir belgede teftiş ve teftiş kuruluna adım sayılabilecek bir görevlendirme söz konusu edilmişse de, bunun kim tarafından ve ne şekilde yapılacağı belirtilmemiştir³⁷³.

Sağlık alanında müfettiş görevlendirmelerinin 1871 yılında başladığı bilinmekle birlikte, 1913 yılında çıkartılan Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi Teşkilatına Dair Kanun-u Muvakkat ile Heyet-i Teftişîye kurulmuş ve doğrudan umum müdüre bağlı, muvazzaf bir reis ile muvazzaf üç tabipten müteşekkil teftiş heyeti oluşturulmuştur. Diğer taraftan 1913 tarihli ve 545 sayılı Sıhhiye Heyet-i Teftişîyesi Hakkında Nizamname teftiş heyetinin ve müfettişlerin atanması, görev ve yetkilerini açıkça düzenleyerek, Sağlık Bakanlığı teftiş kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen ilk müstakil yasal düzenleme olmuştur³⁷⁴.

Maliye müfettişlerinin kökeni Fatih Sultan Mehmet zamanına götürülerek, devletin parasının, mülkünün, hak ve çıkarlarının hesabını sormak üzere ihdas edilen “Bakı Kulu”na dayandırılmaktadır³⁷⁵. “Heyet-i Mümtaze”³⁷⁶ adıyla da anılan Maliye Teftiş Kurulu, 9 Eylül 1879 (28 Ağustos 1295) tarihli “Teftiş Muamelatı Maliye Nizamnamesi” ile “Heyet-i Teftişîye-i Maliye” adıyla doğrudan Maliye Nazırına bağlı olarak Sultan II. Abdülhamid döneminde kurulmuştur³⁷⁷.

Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin yeniden kurulmasını müteakiben yeni kurum ve hizmet alanları oluşturulmaya başlanmış, bununla birlikte, Osmanlı Devleti’nden tevarüs eden kurumlar aynen veya yenilenerek varlığını korumaya devam etmiştir. Bu dönemde yeni kurulan teftiş birimleriyle beraber³⁷⁸ toplam teftiş birimleri sayısı 20 civarındadır. 1930-1960 arası devletin işlevlerindeki artışa paralel olarak kamu kurum ve kuruluşlarının artmasıyla teftiş kurulu sayısı da artmıştır. 1970-1990 arası dönemin siyasi istikrarsızlığı ve parçalı hükümet yapıları sebebiyle kamu kurum ve

³⁷³ http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47 (19 Ağustos 2014).

³⁷⁴ <http://www.denetim.saglik.gov.tr/tarihcemiz.aspx> (19 Ağustos 2014).

³⁷⁵ Ahmet Erol, “Maliye Teftiş Kurulu Kapatılmamalıdır”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı.186, Haziran 2008, s.23.

³⁷⁶ <http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce> (19 Ağustos 2014).

³⁷⁷ Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Kuruluşundan Bugüne Maliye Teftiş Kurulu, 1879-1995**, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1996, s.3.

³⁷⁸ Osmanlı Devleti zamanında kurulan ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ne aktarılan yukarıda da bahsedilen teftiş birimlerinin yanında, 1860’lı yıllarda kurulan PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, 1892 yılında kurulan TC Ziraat Bankası Teftiş Kurulu bulunmaktadır.

kuruluşlarındaki birleştirme ve ayrıştırma politikaları, doğal olarak teftiş kurullarına da sirayet etmiş ve bu dönemde de teftiş birimlerindeki artış devam etmiştir. 1980-2000 arası dönemde yeni kamu yönetimi anlayışından teftiş kurulları da etkilenmiş ve en fazla teftiş kurulu bu dönemde kurulmuştur³⁷⁹.

Türk kamu yönetiminde 1980-2000 yılları arasında yerel yönetimler ve üniversiteler dışında; 128 teftiş/denetim birimi bulunmakta olup, bunların 98'si teftiş kurulu başkanlığı, 25'i kontrolörler başkanlığı, 2'si bölge müdürlüğü kontrolörlüğü ve teftiş kurulları başkanlıkları ve 3 tanesi de denetleme kurulu başkanlıkları adını almaktaydı³⁸⁰. 2000-2014 arası dönemde ise Türk kamu yönetiminin geçirdiği hızlı değişime paralel olarak teftiş kurulları sayı ve yapısında da önemli değişimler meydana gelmiş ve bugün hâlâ canlı şekilde devam eden tartışmaların temelini oluşturmuştur. Teftiş ve denetim birimlerinden bir kısmı birleştirilmiş³⁸¹, bir kısmı da kurumların özelleştirilmesi³⁸² veya lağvedilmesiyle beraber ortadan kaldırılmıştır³⁸³. 1990-2011 arası dönemde toplamda yaklaşık 30 civarında teftiş/denetim birimi kaldırılmıştır³⁸⁴. Bununla birlikte söz konusu dönemde yeni bakanlıklar³⁸⁵ ve yeni kamu kurumlarının³⁸⁶ ihdas edilmesiyle yeni teftiş ve denetim birimleri³⁸⁷ de ortaya çıkmıştır.

2011 yılında art arda çıkarılan kanun hükmünde kararname (KHK) ile Türk kamu yönetimi merkezi yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu KHK'larla bazı bakanlıkların ismi değiştirilmiş, bazı bakanlıkların hem ismi hem teşkilat yapısı değiştirilmiş, bazı bakanlıkların sadece teşkilat yapısı değiştirilmiş ve ayrıca beş tane de yeni bakanlık kurulmuştur. Teftiş kurulları da bu düzenlemelerden etkilenmiş ve bazılarının ismi ve yapısı değiştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda söz konusu KHK'lar öncesi

³⁷⁹ Akbulut ve diğerleri, ss.24-26.

³⁸⁰ age. ss.45-46.

³⁸¹ Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörlüğü ve Vergi Denetmenleri 2011 yılında tek çatı altında Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı altında birleşti.

³⁸² SEKA Teftiş Kurulu, SEKA'nın özelleştirilmesiyle ortadan kaldırılmıştır.

³⁸³ Arsa Ofis Genel Müdürlüğü'nün 2004 yılında kaldırılmasıyla Arsa Ofis Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu da lağvedilmiştir.

³⁸⁴ Akbulut ve diğerleri, s.26.

³⁸⁵ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2011 yılında kurulmuş ve Denetim Hizmetleri Başkanlığı oluşturulmuştur.

³⁸⁶ Sağlık Bakanlığına bağlı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun 2011 yılında kurulmasıyla kuruma bağlı olarak Denetim Hizmetleri Daire Başkanlığı oluşturulmuştur.

³⁸⁷ KOSGEB(Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme) İdaresi Başkanlığı Rehberlik ve Denetim Kurulu 2011 yılında kurulmuştur.

ve sonrası bakanlıkların isimleriyle teftiş kurullarının ve teftiş kurullarında görevli denetim elemanlarının unvanlarının isimleri verilmiştir.

Denetim ve teftiş sistemi ile ilgili değişik tarihlerde farklı kurum ve kişiler tarafından raporlar hazırlanmış³⁸⁸, bu raporlarda teftiş sisteminin genel değerlendirmesinden sonra eksiklikleri ortaya konulmuş ve bu eksikliklerin giderilmesi adına yapılması gerekenler sıralanmıştır.

Teftiş sistemini düzenleme çalışmaları ile ilgili olarak Türk kamu yönetimindeki üç kapsamlı çalışmadan bahsetmek yerinde olacaktır. Bunlardan ilki olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1963 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanmıştır. Türk kamu denetim ve teftiş sistemini ayrıntılı bir şekilde değerlendiren ve önerilerde bulunan raporun teftiş ve denetleme bölümünde, kamu denetim ve teftiş birimlerinin yapı ve sayısı ile ilgili bilgiler verildikten sonra, teftiş hizmetinin düzenlenmesi için bir takım öneriler sunulmuştur³⁸⁹.

1991 yılında TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması'nda (KAYA), yine denetim sisteminin etkinliği sağlayacak, rehberlik sistemini oluşturacak, denetim görevleri için genel standartlar oluşturacak düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir³⁹⁰.

Son çalışma yine TODAİE tarafından 2012 yılında hazırlanan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırması” isimli projedir. Türk kamu yönetimindeki üniversiteler ve yerel yönetimler hariç 147 denetim birimi üzerinde yapılan çalışmanın amacı; “Türk kamu yönetiminde ve denetim sisteminde, teftiş ve iç denetimin niteliğini ampirik olarak saptamak”³⁹¹ şeklinde belirtilmiştir. Teftiş ve iç

³⁸⁸ Örneğin, 1949 yılında Fritz Neumark, 1951 yılında James M. Barker, 1966 yılında Arif Payashoğlu tarafından Türk kamu yönetimi ve denetim sistemi için raporlar hazırlanmış, 1966 yılında TODAİE öncülüğünde değişik teftiş kurullarından müfettişlerin katıldığı “Teftiş ve denetleme kuruluşları ve kullandığı metotlar nasıl geliştirilebilir?” konulu seminerler düzenlenmiştir. 1971 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu” tarafından hazırlanan rapor ile 1994 ve 1998 yıllarında DDK tarafından hazırlanan raporları da bu çerçevede değerlendirebiliriz. Yine birinci beş yıllık kalkınma planından itibaren kalkınma planlarının çoğunda denetim sistemiyle alakalı düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Son olarak Onuncu Kalkınma Planı'nda; “kamu idarelerinde iç kontrol sistemleri ve iç denetim uygulamalarının stratejik etkinliğini artıracak şekilde hayata geçirilmesi” yer almıştır. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s.52.

³⁸⁹ MEHTAP Raporu, ss.104-106.

³⁹⁰ KAYA Raporu, s.22.

³⁹¹ Akbulut ve diğerleri, s.15.

denetim ile ilgili bir durum saptaması yapan çalışma, teftiş ve denetim mevzuatının, tarihi geçmişinin, denetim elemanlarının demografik özelliklerinin genel resmini çizerek teftiş ve iç denetimle ilgili bazı sonuçlara ulaşmıştır.

Bahsedilen tüm rapor ve çalışmalar Türk kamu yönetim ve teftiş sisteminin mevcut durumunu açıklayıp yapılması gereken düzenlemeler hakkında genel bir çerçeve çizmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu rapor ve çalışmalarda önerilen tavsiyelerin büyük çoğunluğu kâğıt üzerinde kalmış, fiiliyata geçme imkânı bulamamıştır. Zaten yaklaşık 50 yıldır yapılmak istenen düzenlemelerin hep aynı konuyu içermesi de bunların hayata geçirilmekte ne denli başarısız olunduğunu ortaya koymaktadır.

Bu çalışmaların hep aynı akıbete uğrayarak kâğıt üzerinde kalmalarının en önemli sebebi, arkalarında güçlü bir siyasi iradenin bulunmamasıdır. Çalışmalar, her ne kadar siyasi veya idari kurumlar tarafından talep edilmiş olsa da dikkat edilirse hazırlayanlar ya akademisyenler ya da alanda çalışan kişiler olmuştur. Siyasi iradenin gücünü paylaşmak istememesi, kontrol altına girmek istememesi, uzun vadeli plan ve projeler için kafa yorulmaması, günlük politikalar üzerinden yönetilmesi, büyük oranda istikrarsız olan bir siyasi ve idari hayat gibi sebeplerle bu çalışmalar uygulamaya geçmemiş ve çoğunlukla teori ve temenni aşamasında kalmıştır.

Türk denetim sistemini düzenleyen tek bir kanun veya düzenleme bulunmamaktadır. Denetim sisteminin en belirgin vasfı olan parçalı yapıda bulunması, ortak standartlarının bulunmaması düzenleme çalışmalarına da yansımıştır. Bu sebeple, düzenleme çalışmalarından bahsederken denetim sistemi konusunda farklı zamanlarda yapılan hukuki veya idari düzenlemelerden bahsedilecektir.

Türk denetim sistemi de kamu yönetimi anlayışının değişmeye başladığı 1980’li yıllardan itibaren değişmeye başlamış, özellikle son 20 yıldır Türk denetim sisteminde hem yapısal, hem felsefi hem de kurumsal olarak değişim ve dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Türk kamu denetim sisteminin omurgasını oluşturan teftiş kurulları, 2000’li yılların başından itibaren ciddi eleştirilerin odağı haline gelmiş, denetim

sistemindeki yapısal ve hukuki sorunlardan kaynaklanan ve daha birçok etkenin dâhil olduğu başarısızlığın müsebbibi olarak gösterilmiştir.

2003 yılında Başbakanlık tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışmada kamu denetim sistemi değerlendirilerek bazı eleştiriler yapıldıktan sonra yapılması gereken düzenlemelere değinilmiştir. Bu çerçevede, performans denetimine geçilmesi, Sayıştay’ın denetimi alanının Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve üst kurullar dâhil genişletilmesi gibi tavsiyelere yer verilmiştir³⁹². Bu çalışmanın akabinde ve çalışmaya paralel olarak Türk kamu yönetiminde reform yapacak bir tasarı hazırlanarak TBMM’ne sunulmuştur.

2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda, bakanlıkların merkez teşkilatında, ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimleri şeklinde bir yapılanmaya yer verilirken³⁹³ denetim birimlerine yer verilmemiştir (İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında rehberlik ve denetim birimi oluşturulabileceği belirtilmiştir). Oysa bakanlıkların kuruluş yapısını düzenleyen 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’da bakanlıkların merkez teşkilatında “danışma ve denetim birimleri”ne yer verilmektedir. Bu da yapılmak istenen değişimle teftiş kurullarının varlığına son verilmek istendiği anlamına gelmektedir. Anılan tasarının kanuna dönüşmemesinden dolayı teftiş kurulları varlığını devam ettirse de bu sefer Türk denetim sisteminde paradigma değişikliğine gidilerek yeni bir denetim türü sisteme dahil edilmiştir: İç denetim.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, denetim anlayışı açısından Türk kamu yönetimine yenilikler getirmiştir. 2003 yılında kabul edilmesine rağmen değişiklikleriyle ve tüm hükümleriyle birlikte 2006 yılında yürürlüğe giren yasada, başta mali yönetim ve bütçe olmak üzere birçok alanda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Hesap verilebilirlik, mali saydamlık, kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanılması gibi konulara özellikle vurgu yapılmıştır.

³⁹² Dinçer ve Yılmaz, s.103 ve 133.

³⁹³ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, madde 18.

Kanun, denetimi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayırmış; iç denetimin Türk kamu yönetiminde şimdiye kadar bulunmayan yeni bir birim (iç denetçi) tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı hükmünü getirmiştir. İç denetim, kurumdaki üst yöneticiye bağlı olarak yapılan bir rehberlik ve danışma faaliyetidir. Türk kamu denetim sistemi ise üst yöneticiden ziyade siyasi hesap verme sorumluluğu bulunan bakana bağlı bir teftiş sistemine dayanmaktadır. Başka bir deyişle, teftiş sistemi daha çok siyasi bir denetim türüyken, iç denetim daha çok işletme mantığı taşıyan bir denetim türüdür. Zaten iç denetim, özel sektörde yıllarca uygulanan, başarısı üzerine kamu sektörüne adapte edilmeye çalışılan bir denetim türüdür. Diğer taraftan, söz konusu kanun, verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ilkelerini Türk kamu denetim sistemine oturtmaya çalışmıştır.

Son dönemde Türk denetim sistemi ile ilgili düzenlemelerden bir diğeri de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun önce 2010 yılı anayasa değişikliği ile anayasal bir kurum olması, ardından da 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmasıdır. Ayrıca 3 Aralık 2010 tarihinde kabul edilen 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay’ın yapısında ve görevlerinde düzenlemelere gidilmiştir.

Son olarak, teftiş sistemi ile ilgili tartışmaları da beraberinde getiren düzenlemeler, 6 Nisan 2011 tarih ve 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu”na dayanılarak çıkarılan KHK’lar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Söz konusu KHK’larla bakanlıkların ismi de dâhil yapısında ve teşkilatlarında önemli değişiklikler yapılmış, teftiş kurullarında farklı yapılanmalara gidilmiştir.

Bu çerçevede yeni kurulan Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı (İç Denetim Birimi Başkanlığı bulunmaktadır) ile Gençlik ve Spor Bakanlığı’nda teftiş veya denetim birimi oluşturulmamış; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı’nda Denetim Hizmetleri Başkanlığı adı altında bir birim ihdas edilmiştir. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri

Bakanlığı'nda Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuş ve kurul statüsü kaldırılmış; Milli Eğitim Bakanlığı'nda Teftiş Kurulu Başkanlığı kaldırılmış yerine Rehberlik ve Denetim Başkanlığı kurulmuştur.

Maliye Bakanlığı'nda; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörlüğü Başkanlığı ile Vergi Denetmenleri birleştirilmiş, doğrudan bakana bağlı olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı oluşturulmuştur. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nda; bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı kaldırılmış yerlerine Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur. Fakat aynı bakanlıktaki bağlı kuruluşlar olan Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü, TPAO Genel Müdürlüğü, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü ile Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü bünyelerindeki Teftiş Kurulu Başkanlıklarına dokunulmamıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndaki; Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Türkiye İş Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığı birleştirilmiş ve İş Teftiş Kurulu Başkanlığı adı altında bakanlık merkez teşkilatında yerini almıştır. Sağlık Bakanlığı'nda Teftiş Kurulu Başkanlığı kaldırılmış, yerine Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur.

Bunlardan başka değişik tarih ve kanunlarla, bazı kurumlardaki teftiş kurullarında değişiklik yapılmıştır. Mesela, 2008 yılında Vakıflar Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Vakıflar Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı; 2010 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı Teşkilatı'nda yapılan değişiklik ile yine Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuştur.

Görüldüğü üzere Türk kamu yönetiminde, idarenin de teftiş sistemi konusunda kafa karışıklığı ve dağınıklığı söz konusudur. Kurul isimlerinin farklı olması (Teftiş Kurulu Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi), bu birimlerin bazısının kurul niteliğinde olması, bazısının ise kurul

niteliğinde olmaması, bu birimlerde çalışanların aynı işi yapmalarına karşı farklı ad ve unvanlara sahip olması (müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, denetim yetkisi verilen uzman gibi), bu birimlerle ilgili ortak bir teftiş kanununun ve üst kuruluşun yokluğu, yeni kurulan bakanlıklarda böyle bir kurulun oluşturulmaması gibi sorunlar teftiş kurullarının var olan sorunlarına kurumsal ve yapısal olarak eklenen sorunlardır. Teftiş sisteminin geleceğinin hâlâ belirsizliğini koruyor olması ve bu konuda ortak ve bütüncül bir politika ve yapının oluşturulamaması idare açısından bir zaaf teşkil etmektedir.

2. Teftiş Kurullarından Örnekler ve Kontrolörlükler

Türk kamu yönetiminde, yukarıda bahsedildiği üzere, merkezi yönetim içerisinde çok sayıda teftiş ve denetim birimi bulunmaktadır. Bu teftiş kurullarının denetim alanı, yapısı, görevleri, mensuplarının seçimi ve atanmaları gibi hususlar birbirine yakın durumdadır. Fakat bu kurullar arasında özellikle üç teftiş kurulu vardır ki, çalışma alanı itibarıyla bağlı oldukları başbakanlık ve bakanlıklar dışında da teftiş yapma yetkisine sahip durumdadırlar. Bu özellikleri nedeniyle hukuki olarak olmasa bile diğer teftiş kurullarının üzerinde bir görüntü sergilemektirler. Bu teftiş kurulları, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Mülkiye Teftiş Kurulu ve eski adıyla Maliye Teftiş Kurulu yeni adıyla Vergi Denetim Kurulu'dur.

Tablo 4

Bakanlıklar, Teftiş Kurulları ve Unvanlarda Yapılan Değişiklikler³⁹⁴

KHK'lar Öncesi			KHK'lar Sonrası		
Bakanlık Adı	Denetim Biriminin Adı	Denetim Elemanı Unvanı	Bakanlık Adı	Denetim Biriminin Adı	Denetim Elemanı Unvanı
İçişleri Bakanlığı	Mülkiye Teftiş Kurulu	Mülkiye Müfettişi	İçişleri Bakanlığı	Mülkiye Teftiş Kurulu	Mülkiye Müfettişi
Dışişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Dışişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş
Adalet Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Adalet Müfettişi	Adalet Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Adalet Müfettişi
Maliye Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Maliye Müfettişi	Maliye Bakanlığı	Vergi Denetim Kurulu	Vergi Müfettişi
Milli Eğitim Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Milli Eğitim Bakanlığı	Rehberlik ve Denetim	Maarif Müfettişi
				Maarif Müfettişleri ³⁹⁵	
Milli Savunma Bakanlığı	Teftiş Dairesi	Müfettiş	Milli Savunma Bakanlığı	Askeri İş Teftiş Kurulu	Askeri İş Müfettişi
Sağlık Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Sağlık Bakanlığı	Denetim Hizmetleri	Sağlık Denetçisi
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İş Teftiş Kurulu	İş Müfettişi
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri	Denetçi
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş

³⁹⁴ Birim adları başkanlık şeklindedir. Mesela, Teftiş Kurulu Başkanlığı. Bakanlıkların sadece merkez teşkilatlarındaki teftiş/denetim birimlerine yer verilmiştir.³⁹⁵ Maarif Müfettişleri Başkanlığı; illerde, il millî eğitim müdürlükleri bünyesinde, il millî eğitim müdürüne bağlı olarak görev yapmak üzere kurulan denetim birimidir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş	Müfettiş
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş	Müfettiş
Çevre ve Orman Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş	Müfettiş
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş	Müfettiş
Ulaştırma Bakanlığı	Teftiş Kurulu	Müfettiş	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş	Müfettiş
-	-	-	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Denetim Hizmetleri	Müfettiş
-	-	-	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri	Denetçi
-	-	-	Ekonomi Bakanlığı	Denetim Hizmetleri	Dış Ticaret Uzmanı
-	-	-	Avrupa Birliği Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi	Bulunmamaktadır.
-	-	-	Kalkınma Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi	Bulunmamaktadır.
-	-	-	Gençlik ve Spor Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi	Bulunmamaktadır.

Kaynak: İlgili kurumların mevzuatı ve İbrahim Halıcı, “Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık

Teşkilatlarındaki İdari Yapısı”. **Denetim Dergisi**, Yıl.25, Sayı.117, (Ocak-Mart 2012), ss.12-13.

a. Başbakanlık Teftiş Kurulu

Teftiş hizmetlerinde eşgüdüm sağlamak adına merkezi bir teftiş birimi kurularak bu birim içerisinde teftiş sistemiyle ilgili teknik iş bölümü yapılması ve teftiş birimleri arasında koordinasyon sağlaması düşüncesiyle “hükümet teftiş kurulu” biçiminde ilk kez 1947-48 yıllarında oluşturulan Başbakanlık Teftiş Kurulu (BTK), daha sonra “yarar görülmediği için” ortadan kaldırılmıştır³⁹⁶. Fakat 10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun ile yeniden Türk kamu yönetimine dâhil edilmiştir.

Doğrudan Başbakan’a bağlı olan ve 3056 sayılı kanunun 20. maddesinde düzenlenen BTK; bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak, gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek, başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak görev ve yetkilerine sahiptir. Kurulun görev alanının çok geniş bir sahayı kapsamaması bakımından DDK ile örtüşürken, diğer bakanlık teftiş kurulları ile farklılaşmaktadır.

BTK’nın yapısı, müfettişlerin seçimi, görev ve yetkileri bakanlıklardaki diğer teftiş kurullarıninki ile genelde aynı olmakla beraber görev alanının daha geniş olması, “görevlendirildikleri konularda, ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlarca başlatılmış olan teftiş, tetkik ve tahkikatı koordine ederek, lüzumu gördükleri takdirde, daha önce yapılmış çalışmalar ile ilgili bilgi ve belgeleri devralmaları”, “yaptıkları teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalar nedeniyle çeşitli kademelerdeki teftiş ve denetim elemanlarının çalışmalarından başkanlığın izniyle yararlanabilmeleri”³⁹⁷ gibi noktalarda onlardan ayrılmaktadır.

³⁹⁶ MEHTAP Raporu, s.95.

³⁹⁷ Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği, madde 15.

BTK Yönetmeliği'nin 54 ve 55. maddelerinde belirtilen, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın koordinasyon görevinin olması ve denetim hizmetleriyle ilgili uygulamada ortaya çıkan sorunların çözüm mercii konumunda bulunması, uygulamada her ne kadar bu şekilde gerçekleşmese de BTK'yı diğer teftiş kurullarının üstüne yerleştirmektedir.

b. Mülkiye Teftiş Kurulu

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihi, "Balkanlardaki azınlıkların durumunu yerinde incelemek üzere 1837 yılında Dâhiliye Nezareti bünyesinde bir teftiş şubesinin kurulmasına"³⁹⁸ kadar götürülmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu 3152 sayılı kanuna dayanılarak çıkarılan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'ne göre yapılandırılmıştır. Mülkiye müfettişleri diğer kurul müfettişlerinden farklı olarak seçilir ve doğrudan müfettiş olarak atanırlar³⁹⁹. Söz konusu tüzüğe göre Mülkiye Teftiş Kurulu'nun görevleri;

"Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, bu birim ve kuruluşların personeli ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla mahalli idareler kuruluşlarında özel teftişler yapmak"

şeklinde sayılmıştır.

Bu görevler arasında en çok dikkat çeken mahalli idarelerin denetimi görevidir. Mülkiye Teftiş Kurulu, il özel idarelerinin⁴⁰⁰ ve belediyelerin⁴⁰¹ mali işlemler dışında

³⁹⁸ Sanal, s.121.

³⁹⁹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, madde 10: "Kaymakamlık sıfatını kazanmış, bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak", "38 yaşını doldurmamış olmak" (diğer müfettişliklerde bu sınır 35 yaştır). Belirtmek gerekir ki; adalet müfettişleri, polis müfettişleri, dışişleri bakanlığı müfettişleri de meslek mensupları arasından seçilmektedir.

⁴⁰⁰ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 38.

kalan diğer işlemlerin denetimini, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birliklerin denetimini⁴⁰² yürütmektedir. Merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin bir yolu da bu şekilde Mülkiye Teftiş Kurulu vasıtasıyla sağlanmaktadır.

Mülkiye müfettişleri periyodik teftişlerini ilke olarak üç yılda bir yaparlar. Bu üç yıl içerisinde tüm Türkiye’deki il, ilçe ve belediyelerin teftişi gerçekleştirilir. Bu il, ilçe ve belediyelerden; il, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin teftişi Mülkiye müfettişleri tarafından yerine getirilirken, bunların dışında kalan küçük ilçe ve belde belediyelerinin teftişi Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından yapılmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulu’nun yanında Mahalli İdareler Kontrolörlüğü’nün ortaya çıkmasının sebebi, artan belediye sayısının teftişi konusunda Mülkiye müfettişlerinin sayısının yetersiz kalmasıdır. İlk önce, 1977 yılında Mülkiye Teftiş Kurulu bünyesinde oluşturulan kontrolörlük, 1989 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıyla bu birime geçmiştir⁴⁰³.

c. Maliye Teftiş Kurulu (Vergi Denetim Kurulu)

Maliye Teftiş Kurulu, yukarıda yer verildiği üzere, Türk kamu yönetiminin en eski ve köklü teftiş kurullarından birisiydi. Maliye Teftiş Kurulu da tıpkı Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi kamu yönetimi üzerinde geniş yetkisi olan bir teftiş kuruluymdu. Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nde Maliye Teftiş Kurulu’nun; kamu kuruluşları, il özel idaresi ve belediyeler üzerinde, imtiyazlı şirketlerle, devletin ortağı olduğu müesseseler ve bütün dernekler üzerinde teftiş yetkisi olduğu belirtilmekteydi. Fakat 7 Temmuz 2011 tarih ve 646 sayılı KHK ile Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörlüğü ve Vergi Denetmenleri ile tek çatı altında toplanarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kuruldu. Vergi Denetim Kurulu’nun görevi, vergi incelemeleri ve denetimleri yapmak şeklinde özetlenebilir.

⁴⁰¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 55.

⁴⁰² 26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, madde 22.

⁴⁰³ Sanal, s.132.

d. Kontrolörlükler

Kontrolörlükler, Türk kamu yönetiminde teftiş faaliyetinin bir tamamlayıcısı olarak yapılandırılmıştır. Bakanlıklar veya bağımsız genel müdürlüklerin yüklendikleri hizmetle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerin mali yükümlülüklerini yerine getirme durumlarını denetlemekle veya daha teknik ifadeyle piyasa/sektör denetimini yerine getirmekle görevlendirilmiş denetim birimleridir⁴⁰⁴.

Kontrolörlüklerin yapılanması, mensuplarının mesleğe girişi ve atanması teftiş kurullarına benzer, görev alanları teftiş kurullarına göre daha dardır. Mensupları; başkontrolör, kontrolör ve yardımcı/stajyer kontrolör unvanları alırlar. Türk kamu yönetimi içerisinde ilk kez 1950-1959 arası dönemde oluşturulan kontrolörlüklerin sayısı, 1970-1979 ve 1990-1999 arası dönemde, özel sektörün gelişmesi ve sermaye birikiminin artışına paralel olarak, teftiş kurullarından farklı denetim birimlerine ihtiyaç duyulmasıyla, belirgin artış göstermiştir⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Akbulut ve diğerleri, s.24; Sanal, s.129.

⁴⁰⁵ Akbulut ve diğerleri, s.26.

Tablo 5

Başbakanlık ve Bakanlık Teftiş Kurulları ve Görevlileri

Kurum	Mevzuat	Denetim Birimi	Makam	Kurul Başkanı	Kariyer Sıralaması	Mesleğe Giriş	Müfettişliğe Atama	Güvence	Başmüfettişliğe Atama
Başbakanlık	Yönetmelik	BTK Başkanlığı	Başbakan	İçeriden veya dışarıdan	Müfettiş Yard- Müfettiş- Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık staj sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	Mesleki kıdem, yetenek, intiba, kanaat
İçişleri Bakanlığı	Tüzük	Mülkiye Teftiş Kurul Başkanlığı	Bakan	İçeriden	Müfettiş- Başmüfettiş	Özel şartları taşıyanlar sınav ile	Sınavı kazananlar arasından	-	-
Dışişleri Bakanlığı	Yönetmelik	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bakan	Dışişleri meslek memurları arasından	Müfettiş	-	Büyükelçilik yapmış meslek memurları arasından	Var	-
Adalet Bakanlığı	Yönetmelik	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bakan	Özel şartlar taşıyan hâkim ve savcılar arasından	Müfettiş- Başmüfettiş	-	En az 8 yıl hâkim ve savcılık yapanlar arasından	-	5 yıl hizmeti olanlar arasından kıdem sırasına göre
Maliye Bakanlığı	Yönetmelik	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı	Bakan	En az 10 yıl vergi müfettişi olanlar arasından	Müfettiş Yardımcısı- Müfettiş- Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık fiili çalışma sonrası yeterlilik sınavı ile	-	10 yıl çalışan ve 3 yıl performans değerlendirmesine tabi tutulan ve başarılı olanlar
Millî Eğitim Bakanlığı	Yönetmelik	Rehberlik ve Denetim Kurulu Başkanlığı	Bakan	DMK 68. madde şartına haiz kişiler arasından	Müfettiş Yardımcısı- Müfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	-
Millî Savunma Bakanlığı	Yönetmelik	Askerî İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bakan	Müfettişlerin en kıdemlisi	Müfettiş	Subaylar arasından sınav ile	-	Var	-

Sağlık Bakanlığı	Yönetmelik	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Denetçi Yard.-Denetçi-Başdenetçi	Sınav ile	3 yıllık staj sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl denetçilik yapma, mesleki yetenek, liyakat
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Yönetmelik	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bakan	En az 10 yıl müfettişlik yapmışlar arasından	Müfettiş Yardımcısı-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışan müfettişler kıdem sırasına göre
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Yönetmelik	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Denetçi Yard.-Denetçi-Başdenetçi	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	Birinci derece kadro, mesleki yetenek, gayret, kıdem
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Tüzük	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bakan	İçeriden	Müfettiş Yard.-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışma, kıdem, mesleki yetenek ve başarı
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Yönetmelik	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Müfettiş Yard.-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışma, memuriyet kıdemi, mesleki kıdem ve başarı
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Yönetmelik	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Bakan	İçeriden	Müfettiş Yard.-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışma, kıdem, başarı ve kadro durumu
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yönetmelik	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müsteşar	İçeriden veya dışarıdan	Müfettiş Yardımcısı-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışma, memuriyet kıdemi, meslek kıdemi ve başarı durumu
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Yönetmelik	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Müfettiş Yardımcısı-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışma, müfettişlik kıdemi, mesleki yetenek, yeterlilik ve başarı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Yönetmelik	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Müfettiş Yard.-Müfettiş-Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	Birinci derece kadro, kıdem, müfettişlik yeteneği ve yeterliliği

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Yönetmelik	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Müfettiş Yardımcısı- Müfettiş- Başmüfettiş	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	Birinci derece kadro, mesleki yetenek, kıdem, gayret ve başarı
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yönetmelik	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Bakan	İçeriden veya dışarıdan	Denetçi Yard- Denetçi- Başdenetçi	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	En az 10 yıl çalışma, görev ve sorumluluk bilinci, mesleki bilgi
Ekonomi Bakanlığı	Yönetmelik	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Müsteşar	İçeriden veya dışarıdan	Dış Ticaret Uzman Yard- Dış Ticaret Uzmanı	Sınav ile	3 yıllık yetiştirme dönemi sonrası yeterlilik sınavı ile	Var	-
Avrupa Birliği Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi Bulunmamaktadır.								
Kalkınma Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi Bulunmamaktadır.								
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi Bulunmamaktadır.								

III. TEFTİŞ SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÖNERİLER

Türk kamu yönetiminde teftiş sisteminin sorunları 1950’lerden bu yana yapılan çalışmalarda ortaya konulmaktadır. Kamu yönetimine yönelik yapılması düşünülen reformlarda teftiş kurullarına da yer verilmiş, bu birimlerin de reforme edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Teftiş birimlerinin sorunları aslında Türk kamu yönetiminin genel sorunlu alanlarını oluşturmaktadır. Teftiş birimlerindeki sorunlar; yapısal, kurumsal ve mevzuat kaynaklı sorunlar olarak gruplandırılabilir.

Türk kamu yönetimindeki denetim/teftiş birimlerinin sorunları, bunlara yönelik eleştiriler ve çözüm önerileri aynı zamanda Türk kamu yönetiminin genel sorunlarıyla da doğrudan ilgilidir. Bundan dolayı denetim/teftiş sistemiyle ilgili eleştiri ve önerileri dar anlamda sadece bu birimlere yöneltilmiş olarak değil, bütün Türk kamu yönetimine yöneltilmiş gibi algılamak gerekmektedir.

A. SORUNLAR/TESPİTLER

Türk kamu denetim ve teftiş sistemine yönelik tespitler, eleştiriler ve teftiş sisteminin sorunları farklı zamanlarda (Örneğin 1966 tarihli MEHTAP Raporu veya aynı tarihli TODAİE teftiş seminerlerinde dile getirilen durum 2012 tarihli TODAİE çalışmasında da vurgulanmaktadır) farklı birimler ve kişiler tarafından belirtildikleri halde aradan geçen zamana rağmen içerikte çok farklı hususların değişmediği görülmektedir. Tespitler ve sorunlar kamu denetim sistemi genelinde, teftiş kurulları özelinde ele alınmaktadır. Dolayısıyla bahsedilen sorunlar teftiş kurulları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu tespit, eleştiri ve sorunları birlikte ele aldığımızda teftiş sistemine yönelik sorunları; yapısal sorunlar, kurumsal sorunlar ve mevzuat kaynaklı sorunlar olarak gruplandırabiliriz⁴⁰⁶:

⁴⁰⁶ Türk denetim ve teftiş sistemiyle alakalı tespit, sorun ve eleştiriler için: 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri; Ahmet Apan, “ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı.471-472, (Haziran-Eylül 2011), s.14; Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un

1. Yapısal Sorunlar

Türk kamu yönetiminin genel yapısından ve yönetim anlayışından kaynaklanan sorunlardır. Yapısal sorunlar, aynı zamanda, teftiş sistemi ve anlayışı kaynaklı sorunlar olarak da ele alınabilir. Bu sorunların giderilmesi, anlayış/zihniyet değişikliği gibi uzun süreç ve eğitim gerektiren çabalar sonucunda gerçekleştirilebilecektir.

- İlk olarak söylenebilecek en önemli nokta; teftiş birimleri, teftiş standartları ve süreçleri, genel kuralları, ilke ve prensipleriyle ilgili standartların bulunmamasıdır. Bu standartları belirleyecek bir üst kurumun veya ortak bir mevzuatın bulunmaması ise ayrı bir sorun teşkil etmektedir. 2004 yılından itibaren iç denetim alanında İDKK'nın mevcudiyetine rağmen, diğer teftiş birimlerinde veya hepsini kapsayan bir koordinatör kurum bulunmamaktadır.
- Genel kabul görmüş, ulusal veya uluslararası uygulaması olan standartların bulunmamasından dolayı gelişmiş ve sürekli geliştirilen teftiş yaklaşım ve tekniklerinden bahsetmek mümkün değildir. Türk kamu yönetiminde sadece “Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik” 14 Eylül 2010 tarihinde Resmi Gazetede yayınlamıştır. Söz konusu yönetmelik sadece etik ilkeleri çerçevesinde ele alınmıştır.
- Standartları ve genel kuralları, işleyişi belirleyecek bir kurumun veya ortak bir mevzuatın bulunmaması aynı zamanda teftiş kurulları arasında işbirliğini ve koordinasyonu da olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum da zaman zaman teftiş kurulları arasında görev ve faaliyet alanı çakışması ve çatışması sebep olmaktadır.
- Teftişle ilgili standartların olmaması sadece ilke ve prensip yokluğunu değil aynı zamanda bazı kurumlarda teftiş birimlerine yer verilirken aynı

Düzenli Raporu 2000 (AB İlerleme Raporu), ss.51-52; Halil İbrahim Mil, “Türkiye’de Kamu Denetim Sistemi: SGK ve EGM Teftiş Kurulları Karşılaştırması”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Polis Akademisi GBE, 2013), s.76; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT, 2000, ss.93-107; Köse, s.232; Gündüz, s.210; Sanal, s.251; Dinçer ve Yılmaz, s.103.

nitelikteki kurumlarda yer verilmemesini de kapsamaktadır. Örneğin Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı Teftiş Kurulu bulunmaktayken, Jandarma Genel Komutanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı bünyesinde teftiş birimi bulunmamaktadır. Bu durum standart yokluğu ile beraber kamu yönetiminde bazı alanlarda denetim boşluğuna sebep olmaktadır. Öte yandan 2011 yılında kurulan Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda herhangi bir teftiş birimine yer verilmemesi de denetim boşluğuna yol açmaktadır.

- Denetim boşluğunun tam tersine diğer bir eleştiri noktası da teftiş birimlerinin fazlalığından görev ve faaliyet çakışması yaşanmasıdır. Örneğin, Emniyet Genel Müdürlüğü, hem bünyesinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığı hem de bağlı olduğu İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı denetimine tabidir. Bu durum hem mükerrer denetime hem de kaynak israfına yol açmaktadır. Aynı şekilde DDK ile BTK'nın görev alanı ve sorumluluk sahası çakışmaktadır.
- Türk kamu denetim sisteminde aynı görevi yapan birden fazla denetim birimi bulunmaktadır. Bunların ayrıldığı tek nokta sadece bağlı bulundukları makamdır. Örneğin, herhangi bir bakanlığa bağlı bir kurum; hem DDK'nın, hem BTK'nın, hem Sayıştay'ın, hem de bakanlık teftiş kurulunun (varsa) hem kurum kontrolörlüğünün veya denetmenliğinin denetim ve teftişi altındadır. Bu denetim kurumları arasında tek fark, bağlı bulundukları makamlardır. Bu durum biraz da Türk kamu yönetiminin özelliğinden kaynaklanmaktadır.
- Teftiş birimleri çok sayıda ve dağınık durumda bulunmaktadırlar. Aynı görevi yerine getirmelerine rağmen, farklı isim ve unvana sahiptirler. Hatta teftiş sonucu hazırlanan raporlar bile farklı isim ve içeriktedirler. Bütün bu hususlar standart eksikliği sorununa bağlanabilir.
- Teftiş sistemiyle ilgili herhangi bir veri tabanı bulunmamaktadır. Bu da yapılan değerlendirme ve eleştirileri bilimsel dayanaktan yoksun, subjektif ve yüzeysel konuma sokmaktadır.

- Periyodik teftişler belgeler üzerinden yapılmaktadır. Başka bir deyişle, müfettişler sadece belgeler üzerinde yazılı olanları teftiş etmektedirler. Belgelerin dışında denetim yapma, özel konulara eğilme, ayrıntılara girme imkânı bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu şekilde yolsuzluk veya usulsüzlükleri ortaya çıkarma ihtimali azalmaktadır. Zira yapılan her şey usulsüz de olsa “kılıfına uydurulmaktadır”. Yolsuzluk ve usulsüzlüğün müşteki veya muhbirin bildirmesiyle ortaya çıkarılması daha kolay olmaktadır.
- Türk kamu denetim anlayışının bir yansıması olarak, teftiş geçmişe odaklı yürütülmekte, geleceğe dönük, risk esasına dayalı teftiş yapılmamaktadır.
- Hata arama odaklı yürütülen teftiş neticesinde ortaya çıkarılan hata sonrasında cezalandırıcı yaklaşım tercih edilmektedir.
- Teftişler, uzun vadeli stratejik planlara ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmekten ziyade daha kısa süreli ve anlık programlara göre yürütülmektedir.
- Teftiş faaliyetleri şeffaf ve denetime açık durumda değildir. Ayrıca teftiş sonuçlarının açıklanmaması ve paylaşılmaması sebebiyle teftiş hem kamuoyu desteğinden yoksun olmakta hem de teftişten beklenen sonuçlarının tam olarak elde edilememesini sonuç vermektedir. Aynı zamanda teftiş kurullarının de ne ölçüde etkili ve verimli çalıştıkları belirlenememektedir.
- Teftiş raporları açıklanmadığı için, teftişin maliyeti, teftiş elemanlarının ve birimlerinin etkinliği ve verimi değerlendirilememekte ve teftiş raporlarının gereğinin yapılıp yapılmadığı bilinmemektedir. Bunun anlamı raporların sadece üst yönetim için hazırlanmış olduğudur. O halde bir ya da birkaç kişinin değerlendirmesine sunulan raporların kamu yönetimine bir katkısının bulunmadığı gibi teftiş kurullarının etkisiz ve yetersiz olarak suçlanmasına da yol açmaktadır. Oysa başka ülkelerde örneğin, ABD’de Genel Müfettiş faaliyetleri altı ayda bir kamunun değerlendirilmesine sunulmakta, Fransa’da teftiş birimleri yıllık faaliyet raporları ile o yıl

içerisinde yürüttükleri teftiş, değerlendirme, anket gibi çalışmalarını kamuoyuyla paylaşmaktadırlar.

- Türk kamu denetim sisteminde yeni bir denetim türü olan, iç denetim sisteme tam olarak oturtulamamıştır. Türk kamu yönetimi de henüz tam olarak iç denetim sistemine alışamamıştır. Zira aradan geçen 10 yıla rağmen kamu kurumlarında halen 1.219 iç denetçi kadrosu boş bulunmaktadır.
- Teftiş uygulayanlar açısından olduğu kadar uygulananlar açısından da sıkıcı ve talep edilmeyen hatta mümkünse engellenmesi gereken bir durum arz etmektedir. Müfettişler ile denetlenenler arasında güven sorunu bulunmaktadır.
- Teftiş; Türk kamu yönetiminde inceleme, araştırma, rehberlik ve danışmanlık etmekten ziyade baskı, güç, otorite kurma kaygısı, üstünlüğünü ispat etme gibi durumları çağrıştırmaktadır. Teftiş elemanlarının tutum, davranış ve mesleki karakterler ve yaklaşımları da bu olumsuz imaja katkı yapmaktadır.
- Teftiş birimlerinin sayılan sebeplerden dolayı etkin ve verimli kullanılamaması, teftiş birimlerinin kamu yönetiminde ve denetlenenler nezdinde olumsuz bir imaja sahip olması, teftiş kurullarının kendi aralarında dayanışma ve güven sorunu yaşaması gibi sebepler bu kurumlara güveni sarsmış ve kurumların varlığı ve maliyeti sorgulanır duruma gelmiştir. Dolayısıyla kamu yönetimine yönelik her reform ve düzenleme çalışmasında teftiş kurulları da olumsuz özellikleriyle mutlaka düzeltilmesi gereken kurumlar arasında yerini almışlardır.

2. Kurumsal Sorunlar

Kurumsal sorunlar da aslında yapısal sorunlara benzer nitelik arz etmektedir. Kurumsal sorunlar kategorisine personelden kaynaklanan veya personelle ilgili

sorunları da dâhil edebiliriz. Bu sorunların çözümü yapısal sorunlara nazaran biraz daha kolaydır.

- Özellikle 2011 yılında yapılan düzenlemelerle bazı teftiş birimlerine bakanlıkların “danışma ve denetim” birimleri arasında yer verilirken, bazıları da “hizmet birimleri” arasında yer verilmiştir. Bu da teşkilatlanma ve kadro durumlarında standart yokluğuna işaret etmektedir.
- Teftiş kurulları; Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısı, sistemin, mevzuatın ve kurum yapısının, yöneticilerinin ve çalışanlarının sık sık değişmesi veya bu yönde güçlü bir beklentinin olması gibi sebeplerle kurumsallaşma sorunu yaşamaktadır.
- Teftiş kurulları ismen kurul olmasına rağmen bir kurul niteliğinde çalışmamakta, bir başkanın bağlı olduğu makamdan aldığı emir üzerine müfettişleri görevlendirmesiyle çalışmaktadır. Dolayısıyla kurul ifadesi gerçeği yansıtmaktan uzaktır.
- Müfettişlerin bağımsızlığını sağlayacak kanuni mesleki güvenceleri bulunmamaktadır. Teftiş kurullarının yönetmelik ve tüzüklerinde güvenceye yer verilmiş olsa da bu güvencelerin kanun altında sağlanmamış olması yetersiz kalmaktadır.
- Müfettişlerin mesleki güvencelerine bağlı olarak bağımsızlıkları sağlanamamıştır. Müfettişler, teftiş kurulu başkanından gelen emirleri uygulamaktadırlar. Başkan da emri bakandan veya üst yöneticiden almaktadır. Müfettiş görevlendirildiği konu dışında teftiş yapamamaktadır. Bütün bunlar müfettişin bağımsızlığına sekte vurmaktadır. Bağımsızlık, denetimin en önemli unsurundan birisidir ve denetimin etkili ve etkin olmasında rol oynayan en kilit faktördür. Bağımsızlığın olmaması; teftişin eksik ve etkisiz yapılmasına, teftiştan kaçınmaya, sonuçları ört bas etmeye veya değiştirmeye zorlanmaya sebep olmaktadır. Bağımsızlığın diğer boyutu ise teftiş edilenlerden bağımsız olmaktır.
- Müfettişlerin mesleğe girdikten sonra yetiştirilmelerini ve gelişmelerini sağlayacak eğitim, araştırma ve yayın imkânları yetersiz durumdadır.

- Müfettişler, sürekli ve sistematik hizmet içi eēitim imknlarından yoksundur. Mesleēe alındıktan sonra kıdemli görevliler yanında yetiştirilen müfettişler belli bir süre sonra (genelde üç yıl) yeterliliēini aldıktan sonra mesleki yetkinlik ve gelişim kişisel çabalara bırakılmaktadır. rneēin müfettiş yardımcıları, yardımcılıktan sonra müfettiş olarak devam etmekte belli bir süre sonra bařmfettiřliēe yükselmektedir. Bundan sonra kıdem ve derecelendirme ile ilgili herhangi bir deēerlendirme yapılmamaktadır.
- Müfettişlerin eēitimi, özellikle kökleşmiş teftiş kurullarında mesleēe daha önce giren kıdemli üyeler (“stat”) tarafından “usta-ıracak ilişkisi” içerisinde yerine getirilmektedir. Dolayısıyla mesleēe sonradan giren müfettiş kendinden kıdemli meslektaşının ērettikleri kadarını ērenmektedir. Yeniliklere açık olma ve yenilikleri takip etme eēilim ve çabası yoksa müfettiş bu şekilde bir eēitim ile meslek hayatına devam etmektedir. Bu durum da teftiş kurullarına yönelik, “aēın gerisinde kalma”, “yenilikleri takip edememe” şeklinde eleştirilere sebep olmaktadır.
- Teftiş kurullarında yönetici olmak için, mesleki şartlar dışında herhangi özel bir şart veya kariyer gerekmemektedir⁴⁰⁷. Hatta bazı bakanlıkların⁴⁰⁸ teftiş kurulu başkanı bakanlık dışından da (kuruma ve konuya yabancı olsa bile) atanabilmektedir. Yönetici atamalarında oēunlukla siyasi kriterler ön plana çıkmaktadır.
- Türk kamu yönetiminde de tıpkı Fransa veya İtalya gibi müfettişler kamu yönetiminin yetişmiş ve kalifiye eleman ihtiyaını karşılamaktadır. Müfettişlerin st düzey bürokrat kadrolarına atanmaları sıklıkla yaşanan bir hadisedir. Müfettişlerin denetim dışı alanlarda istihdam edilmesi ve bu ihtimalin de yüksek olması, müfettişlerin baēımsızlıēı açısından sıkıntı oluřturabileceēi gibi meslek güvencesiyle de baēdařmamaktadır. Ayrıca

⁴⁰⁷ Bunun istisnası Askeri İş Teftiş Kurulu Bařkanlıēı’ndadır. Mili Savunma Bakanlıēı Askeri İş Müfettişleri Ynetmeliēi’nin 7. maddesine göre: “Askeri iş müfettişlerinin en kıdemlisi başkanlık görevini yürütür”.

⁴⁰⁸ Enerēi ve Tabi Kaynaklar Bakanlıēı Denetim Hizmetleri Bařkanlıēı ve Milli Eēitim Bakanlıēı Rehberlik ve Denetim Bařkanlıēı.

yetişmiş ve kalifiye eleman sıkıntısı çeken teftiş kurulları için de bir kayıp oluşturmaktadır.

- Müfettişlerin unvanı, mesleğe girişleri, atanmaları, özlük hakları, yetki ve sorumlulukları, bağlı oldukları makam, denetim alanı konularında standart bulunmamaktadır. Söz konusu durum; aynı işi farklı kurumlarda ifa eden görevliler arasında adaletsizliğe ve kısır çekişmelere, kurumlar arasında kopmalara, koordinasyon ve işbirliği imkânının azalmasına yol açmaktadır.
- Müfettişlerin aynı zamanda soruşturma yapan kişiler de olması müfettişin imajını kamu görevlileri nezdinde “kendisinden korkulan”, “çekinilen” duruma düşürmektedir.
- Müfettişler, “dürüstlük” bakımından olumlu imaja sahip olmakla birlikte; yaygın ve genel olarak “sert, havalı, burnundan kıl aldırılmaz, kibirli” gibi olumsuz imaja sahiptirler.

3. Mevzuat Kaynaklı Sorunlar

Mevzuat kaynaklı sorunlar diğerlerine nispeten çözümlenmesi daha kolay görünmektedir. Zira mevcut ve muhtemel sorunları değerlendirip çözümü ortaya koymak kanun çıkara veya düzenleyici işlem yapma kolaylığındadır.

- Standartları ve genel kuralları, işleyişi belirleyecek bir kurumun veya ortak bir mevzuatın bulunmaması.
- Teftişler, bakanlıkların ve diğer kurumların taşra birimlerinde daha yoğun bir şekilde yürütülürken merkez teşkilatları denetim dışı kalmaktadır.
- Teftiş sisteminin içerisinde yer alan görevlerden birisi de rehberlik etmek olduğu halde, bu işlev gereği gibi yerine getirilememektedir. Mevzuata uygunluk denetimi ön plana çıkmaktadır.
- Türk denetim sistemine dâhil olan iç denetim ile teftiş kurullarının arasındaki ilişki, görev ayrımı gibi konular mevzuatla açıklığa kavuşturulmamış, bu da var olan karmaşa ve belirsizliğe yenilerinin

eklenmesine sebep olmuştur. Başka bir deyişle, iç denetim ile dış denetim ilişkisi sağlıklı bir zemine oturtulamamıştır.

- Teftişin denetlenenler yönü itibarıyla sevimsiz bir yanının bulunması sebebiyle kamu görevlileri sorumluluktan kaçmak için kanunları “lafzi” olarak yorumlayıp buna göre hareket etmektedir. Neticede şekle sıkı sıkıya bağlılık, sıfır esneme payı ve verimsiz bir yönetim ve memnuniyetsiz bir kitle ortaya çıkmaktadır.

4. Değerlendirme

Belirtmek gerekir ki, teftiş kurullarına yönelik tespit ve eleştiriler söz konusu kurumları karalama, kötöleme, değerden veya gözden düşürme maksatlı olmayıp mevcut durumu hem literatür hem uygulama hem de Türk kamu yönetimi çerçevesinde ortaya koyma çabasıdır.

Yapılan eleştirilerin bir kısmı bunların taraflı veya kasdi yapıldığı izlenimi vermektedir. Zira Türk teftiş sisteminde; sistemi, faaliyetleri, girdi ve çıktıları ölçecek bir yöntem bulunmadığı için yapılan analizler ve değerlendirmeler sayısal ya da ölçülebilir verilere değil daha çok gözlem ve tecrübelerle dayanmaktadır. Bu sebeple yapılan değerlendirme, analiz ve eleştiriler sübjektif karakterli olmaktan öteye geçememektedir. Mesela, teftiş sisteminin “girdi odaklı, hata aramaya dayalı, usulsüzlük ve yolsuzluğu araştıran denetim anlayışını esas alan tek taraflı ve kapalı bir sistem”, “yeniliklere, girişimciliğe kapalı” olması gibi değerlendirmelerin neye göre yapıldığı, hangi ampirik verilere dayanılarak bu sonuca ulaşıldığı, hangi sayısal veri ve analizlerin bu sonuçları ortaya çıkardığı gibi sorular boşlukta kalmaktadır.

Teftiş kurullarına yönelik yapılan eleştirilerin haklılık payının yanı sıra kurullara yönelik sübjektif yaklaşımların varlığı bir gerçektir. Türkiye’deki yolsuzlukların önlenememesinden tek başına teftiş kurullarını sorumlu tutmak, onların yetersizliklerinden bahsetmek hakkaniyete uygun düşmeyecektir. Zira yolsuzluğun birden çok sebebi, çeşidi, belirleyeni vs. bulunmakla birlikte bunu engellemenin tek

yolu denetimi artırmak ve denetim birimlerini kuvvetlendirmek değildir. Teftiş kurullarına yöneltilen siyasal baskıya boyun eğme, siyasal iradenin belirleyici olması gibi eleştiriler de yine tüm kamu yönetimine ve kamu kurumlarına teşmil edilecek Türk kamu yönetimi için “sıradan” durumlardan birisidir.

Eleştirilerin vardığı son nokta, “gereksiz hale gelmiş kuruluşların ve işlevlerin tasfiyesi” dir ki, bu da Türk kamu yönetimiyle birlikte bazı kamu yönetimlerinde görülen (Eski Doğu Bloku ülkelerinin komünist rejimden serbest piyasa ekonomisine geçişte uyguladığı bir yöntemdir. Örneğin Polonya söz konusu geçiş döneminde 1055 devlet işletmesini tasfiye edilmiştir⁴⁰⁹.) eksik bir çözüm yoludur. Teftiş kurulları da Türk kamu yönetimindeki birçok kurum ve kuruluş gibi bu anlayıştan nasıplenerek önce 5227 sayılı kanun tasarısı çerçevesinde kaldırılmaya çalışılmış, gerçekleşmeyince farklı yollarla dönüşümüne gidilmiştir.

B. ÖNERİLER

Türk teftiş sistemine yönelik öneriler, sorunların ortadan kaldırılmasına ve teftiş kurullarının kendilerinden beklenen faydanın da ötesinde faaliyette bulunmalarına katkıda bulunacak şekilde literatürde hem bilim insanları hem de teftiş ve denetim görevlileri tarafından yapılagelmiştir. Bu çerçevede TODAİE önderliğinde 1966 yılında yapılan teftiş seminerlerinde, farklı kurumlardan gelen müfettişler hem mesleğin hem de kurulların sorunlarını ele aldıktan sonra çözüm yolları önermişlerdir. Bu tavsiyeler yaklaşık 50 yıl boyunca farklı kişi ve kurumlar tarafından da dile getirilmiştir. Geçen süre zarfında önerilerden bir kısmının fiiliyata dökülerek gerçekleştirildiği, fakat yukarıda da bahsedildiği üzere, büyük bir kısmının hâlâ gerçekleştirilmediği görülmektedir.

Önerileri ortaya koyarken sorunları belirlerken yaptığımız gibi ayırmak yerine teftiş sistemini bir bütün halinde düşünerek bütüncül önerilerde bulunmanın daha isabetli olacağı düşünülmektedir.

⁴⁰⁹ Çınar, s.323.

- Teftiş sistemi için genel bir standart oluşturulmalıdır. Bu standartlar; uluslararası kabul görmüş genel prensipler, en iyi uygulama biçimleri, etik değerler gibi bir temel üzerine oluşturulabilir.
- Söz konusu standartları ulusal çapta belirleyecek, uygulamasını kontrol edecek, teftiş sistemiyle ilgili çalışmaları yürütecek, birimler arasında koordinasyonu sağlayacak, müfettişlerin işe alım sürecinden yetiştirilmelerine, görevlendirilmelerinden sorumluluklarına kadar tüm çerçeveyi belirleyecek bir üst kurum veya birim oluşturulabilir. (Yunanistan ve Portekiz örneklerindeki gibi)
- Standartları belirlemek için bir üst kurumun yanında teftiş ile ilgili temel bir kanun kabul edilebilir. (İspanya örneğinde olduğu gibi) Söz konusu kanun; teftiş kurullarının kuruluşu, yapısı, görevleri, kurul başkanının seçimi ve görevleri, müfettişlerin mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, atanmaları, yükselmeleri, meslek içi eğitimi, görevleri, sorumlulukları, mesleki güvenceleri, kurulların çalışma usul ve yöntemleri, düzenleyecekleri raporlar gibi konularda ortak hükümler içererek var olan karmaşayı giderebilir.
- Standartların belirlenmesi ve kanun çıkarılması gibi önlemler, teftiş kurulları arasında yetki ve görev çakışması ve çatışmasını önleyeceği gibi mükerrer denetim veya denetim boşluğu gibi durumlara da engel olacaktır.
- Teftiş kurullarının kurumsallaşmasını sağlamak amacıyla mevzuat, birimin yapısı, yöneticileri ve çalışanları ile ilgili sık sık düzenleme yapmaktan vazgeçilmesi gerekir.
- Aynı kurum içerisindeki farklı yapı ve görevdeki teftiş kurullarının, hem yapı hem de görev ve yetki olarak düzenlenmesi suretiyle mükerrer denetim veya denetim boşluğu, müfettişler arasında kısır çekişmeler gibi olumsuz durumların önüne geçilebilir.
- Teftişle ilgili sağlıklı ve bilimsel değerlendirmelerin yapılabilmesi için her türlü bilgi ve verinin kaydedilip tasnif edildiği veri bankası kurulabilir. Veya Fransa örneğinde olduğu gibi teftiş kurullarının yıllık

faaliyetlerini bir raporla kamuoyuna duyurmasının yolu açılabilir. Böylece teftiş sonuçlarının ne ölçüde verimli ve etkili olduğu ölçülerek yüzeysel ve sübjektif değerlendirmeler ve bu birimlere yönelik “etkisiz ve gereksiz” eleştirileri sona erdirilebilir.

- Teftiş kurullarına re’sen harekete geçme yetkisi, geniş araştırma, soruşturma, inceleme yetkisi verilerek yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkarılmasında daha etkili hale getirilebilir.
- Teftiş sonuçlarının kamuoyuyla paylaşarak hem müfettişlerin performansını ve çalışmalarını ortaya koymak, hem de teftiş sonucu ortaya çıkarılan eksikliklerin ört bas edilmesini engellemek mümkün olabilir. Ayrıca denetlenen kurum üzerinde oluşacak kamuoyu baskısı sebebiyle bir dahaki sefere aynı olumsuzlukların ortadan kaldırılması söz konusu olabilir. Böylece hem “teftiş raporları her yıl yinelenen yanlışlar dizisi” olmaktan çıkarılacak hem de denetlenenler sadece üstüne değil aynı zamanda kamuoyuna karşı da bir sorumluluk hissedeceğinden daha dikkatli hareket edecektir.
- Teftiş faaliyet ve süreçlerinin şeffaf ve denetlenebilir olmasıyla teftiş maliyetleri, verimliliği ve etkinliği ölçülebilir.
- Müfettişlerin bağımsızlığını sağlayacak güvence, kanun seviyesinde sağlanmalıdır. Bu şekilde teftişin daha sağlıklı ve etkin yürütülmesi sağlanabilir.
- Türk denetim sistemine dâhil olan iç denetim ile teftiş kurullarının arasındaki ilişki, görev ayrımı gibi konular açıklığa kavuşturulmalı, bu yöndeki karmaşa ve belirsizlik ortadan kaldırılmalıdır.
- Teftişin geçmiş odaklı olmasının yerine geleceğe dönük, cezalandırıcı yönünün yanında ödüllendirici nitelikte olması, rehberlik ve danışma yönünün ön plana çıkarılması gerekmektedir. Teftiş, geçmişte yapılan hataları ortaya çıkarmaktan ziyade gelecekte yapılması muhtemel hataları önlemeye yönelik olmalıdır.
- Teftişin denetlenenler nezdinde olumsuz imajını ortadan kaldırmak için öncelikle teftişin ve müfettişin olumsuz imajını ortadan kaldıracak

alışmalar yapılmalıdır. Bu çerçevede müfettişlere eğitimler verilerek, “asık suratlı, kibirli, üstten bakan, hata arayan, devletin soğuk yüzü” gibi olumsuz imajlarının ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Kısaca teftiş kurullarının halkla ilişkiler çalışması yaparak imajları düzeltilmelidir.

- Müfettişlerin mesleēe alınırken uygulanan titiz ve seçkinci tavır mesleēin ilerleyen yıllarında da devam ettirilmeli, Türk kamu yönetiminin vasıflı elemanlarının bu vasıflarını daha da artırıcı eğitimler verilmelidir. Bu çerçevede müfettişlere hizmet içi eğitimlerle bilgi-işlem teknolojilerindeki gelişmeler sürekli aktarılmalı, aynı görevi yürüten gerek yurtiçi gerek yurtdışındaki kişi ve kurumlarla etkileşimleri artırılmalı, alandaki gelişmelerle bilgi, görgü ve yetenek seviyeleri devamlı artırılmalıdır.
- “Pirsiz meslek haramdır” anlayışıyla usta-çırak ilişkisi içerisinde eğitilen müfettişlerin, “stat”larının da sürekli olarak eğitime tabi tutulmasıyla tecrübenin yeni bilgilerle harmanlanarak “ırak”lara aktarılması sağlanmalıdır.
- Teftiş kurulu başkanlarının, o birim ve meslek içerisinden seçilmesi hem müfettişlerin tepkisini ve huzursuzluğunu azaltacak hem de onları olumlu yönde motive edecektir. Ayrıca mesleēi ve kurumu bilen birisinin mesleēi ve kurumu bilmeyen birisine göre daha etkili ve verimli olabileceēi gözden kaçırılmamalıdır.
- Teftiş kurullarıyla ilgili yapılacak herhangi bir reform veya düzenleme çalışmalarında, mutlaka, teftiş kurulu çalışanlarının da görüşlerine başvurularak tecrübelerinden yararlanılmalı, yapılacak çalışmaların her aşamasında kendilerine yer verilmelidir.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde teftiş sistemi ve gelişimi başlıklı çalışmada, denetim ve teftiş alanında kullanılan kavramların mesleki açıdan, kavramsal açıdan, tarihi gelişimi açısından tanımlamaları yapıldıktan sonra yönetim organlarının denetim yolları ve bunlar içerisinde de teftiş sistemi ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ayrıca diğer ülkelerin kamu yönetimi ve teftiş uygulamaları da incelenerek Türk teftiş sistemiyle benzer ve farklı noktalar vurgulanmıştır. Türk teftiş sisteminin mevcut yapısı (son düzenlemeler de dikkate alınarak) ve sorunları belirtildikten sonra bu sorunları ortadan kaldırmaya yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

Çalışma hiç şüphesiz, bu alandaki tartışmaları sona erdirmeye veya bu tartışmalara son noktayı koyma iddiasında bulunmamaktadır. Çalışma içerisinde hem bir takım sınırlılıklardan hem de yetersizliklerden kaynaklanan eksiklikler söz konusudur. Çalışma içerisinde saha çalışması yapılması düşünüldüğü halde değişik engellerden dolayı gerçekleştirilememiştir. Alanda çalışma yapacak akademisyenlerin saha çalışmalarına yer vermesi konunun Türk kamu yönetimi açısından açıklığa kavuşturulması yönünden önemli katkıları olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca Türk kamu yönetiminden farklı anlayış ve geleneğe sahip olan Anglosakson ve İskandinav yönetim usullerinde denetim ve teftiş sistemlerinin incelenmenin de alandaki diğer bir eksikliğin giderilmesi açısından önemli olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın Türk kamu yönetiminde teftiş algı ve anlayışı konusunda, günlük hayatta birbirinin yerine kullanıldığı halde aralarında fark bulunan denetim ve teftişin kavramsal açıklanmasında, farklı ülke kamu yönetimi ve teftiş uygulamalarının algı, anlayış ve yaklaşım açısından karşılaştırılmasında alana katkıda bulunduğu düşünülmektedir.

Teftiş kurulları, Türk kamu denetim sisteminde önemli bir yere sahiptir. Bu kurulların kaldırılması ve yerlerine iç denetim birimlerinin ikame edilmesi, denetim sistemine yönelik eleştirileri ve sorunları ortadan kaldırmayacağı gibi denetim boşluğu veya zaafiyeti gibi yeni sorunlara sebep olacaktır. İç denetim, klasik anlamda bir denetimden ziyade yönetime rehberlik ve danışmanlık hizmeti sunan, kurumun karşı karşıya olduğu muhtemel riskleri belirleyen ve yöneten bir sistemdir.

Türkiye'nin Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2014 yılı yolsuzluk algılama endeksinde 175 ülke içerisinde 64. sırada bulunması, teftiş sisteminin mevcut haliyle yeterli ve etkili olmadığını göstermektedir. Bu durumda teftiş kurullarının kaldırılması sorunu hafifletmeye yetmeyecektir. Kamuoyuna açıklanan verilerden KDK'na 29 Mart 2013-31 Ağustos 2014 tarihleri arasında 11.181; TBMM Dilekçe Komisyonu'na 24. Dönem içerisinde 10 binden fazla şikâyet dilekçesi verilmesi Türk kamu yönetimindeki sorunlu alanları göstermesi açısından önemlidir.

Kamu yönetimi içerisinde sorunlu alan olarak kabul edilen birim ve kurumların kaldırılması veya lağvedilmesi, sorunu kökten çözmenin yolu değildir. Özellikle teftiş kurulları gibi kökleşmiş ve belli bir geleneğe sahip olan kurumların lağvedilmesi karar vericilere olan güveni zedeleyeceği gibi devlet ve yönetim geleneklerine de aykırı durum teşkil edecektir.

Son yıllarda kurumda üst yöneticiye bağlı iç denetim sistemi sadece Türk kamu yönetimi için değil, Türk kamu yönetimiyle benzer geleneklere sahip olan Fransa, İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerde de sisteme dâhil edilmektedir. Teftiş ve iç denetim birimleri bu ülkelerde birbirini tamamlar niteliktedir, biri diğerinin yerine ikame edilmeye çalışılmamaktadır. Muhtemel görev karmaşasına karşı her iki birimin de görev alanı kesin olarak belirlendikten sonra herhangi bir karışıklık yaşanma ihtimali ortadan kalkmış olacaktır.

Teftiş ile iç denetim birbirini tamamlayan denetim türleridir. Birçok ülkede tek bir denetim sistemi olmadığı gibi son yıllarda ülkeler teftiş ve iç denetim sistemini birlikte uygulamaya başlamışlardır. ABD gibi iç denetimin ortaya çıkıp geliştiği bir ülke 1970'li yıllardan itibaren teftiş sistemini de uygulamaya başlamış, diğer taraftan Fransa

gibi teftiş sisteminin ilham kaynağı olan bir ülke de 2011 yılı itibarıyla tüm bakanlıklarında iç denetim uygulamasına geçmiştir. Hatta IMF ve WB gibi iç denetim sistemine sahip olan uluslararası kuruluşlar da teftiş sistemini yönetim yapılarına dâhil etmektedirler.

Müfettişlerin sayısı zannedildiği kadar çok değildir. Kamu kurumlarındaki teftiş kurullarında çalışan müfettişlerin toplam kadro sayısı 20.526 iken fiilen görev yapan personel sayısı yalnızca 7.837'dir. Aynı şekilde toplam iç denetçi kadro sayısı 2098 olmasına rağmen fiilen çalışan iç denetçi sayısı 879'dur. Kamu kurumlarında kadronun ihtiyaca göre çıkarıldığını düşündüğümüzde mevcut haliyle denetim elemanları sayısı ihtiyacı karşılamamaktadır.

Yolsuzlukları önleme konusunda teftiş kurulları tek başına yeterli olmamakla birlikte önemli bir etkidir. Yolsuzlukları önleme konusunda başarısız olduğu, teftiş yöntem ve usullerinin eskimiş olduğu gerekçesiyle teftiş kurullarını lağvetmek çözüm yolu olarak görünmemektedir. Teftiş kurullarının birçok açıdan yenilenmesi, daha etkin, verimli bir yapıya kavuşturulması gerektiği, başta isim olmak üzere her alanda (mevzuat, görevliler, görevler, raporlar vs.) standart sorunu yaşadığı herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir.

Teftiş kurulları kurumsallaşma açısından büyük sorunlar yaşamakla birlikte Türk kamu yönetim felsefesine iç denetime göre daha uygun düşmektedir. İç denetim, yapısal olarak Türk kamu yönetimi ile uyuşmamıştır. Zira merkeziyetçiliğin ve katı bürokratik sistemin baskın olduğu Türk kamu yönetiminde yöneticilerin inisiyatif olarak sorumluluk üstlenmesi mümkün görünmemektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Akbulut, Örsan Ö, Hande Mimaroglu Özgen, Derya Fındık, Ömer Seymenoğlu ve Oğuz Almış. **Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**. Ankara: TODAİE Yayını, 2012.

Akdağ, Mustafa. **Türkiye'nin İktisadî ve İctimaî Tarihi**. Ankara: Barış Yayınevi, Cilt 2, 1999.

Akgül, Başak Ataman. **Türk Denetim Kurumları**. İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2000.

Akgündüz, Ahmet. “Arşiv Belgeleri Işığında Şura-yı Devlet’ten Danıştay’a İdari Yargı Teşkilatı”, **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri** içinde. Ankara, 1993, ss.120-146.

Akın, Özden. “Federal Almanya”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, ss.227-260.

Aksoy, Mehmet. **Kamuda İç Kontrol ve İç Denetim**. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği, 2008.

Aksoy, Tamer. **Tüm Yönleriyle Denetim: AB İle Müzakere ve Uyum Sürecinde Denetimde Yeni Bir Paradigma**. 2. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, Cilt.1, 2006.

Aktuğlu, Mehmet Ali. **Denetleme ve Revizyon**. 3. Baskı. İzmir: Barış Yayınları, 1996.

- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2009.
- Al, Hamza. **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**. Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002.
- Al, Hamza. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”. Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen (Ed.). **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar** içinde. Ankara: Nobel Yayınları, 2007, ss.1-24.
- Altuğ, Yılmaz. **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, 2002.
- Arcagök, Mehmet Sait. “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, **Türkiye Maliye Sempozyumu**. Denizli: Pamukkale Üniversitesi. 23-25 Mayıs 2005, ss.83-96.
- Atay, Cevdet. **Devlet Yönetimi ve Denetimi**. İstanbul: Alfa Yayınları, 1999.
- Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2009.
- Avison, Kevin, Tim Benson and Mick Brokes. **Inspecting the Inspectorate**. Sussex: Civitas Institute for the Study of Civil Society Publications, 2008.
- Bakır, Çağlar. “Parlamentolar ve Denetim”, **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu** içinde, Ankara: Sayıştay Yayınları, 1987.
- Bezes, Philippe. “Path-Dependent and Path-Breaking Change in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations”, Martin Painter and B. Guy Peters (Eds.). **Tradition and Public Administration** içinde. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, ss.158-173.
- Bilgiç, Veysel K. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Ed.). **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** içinde. Ankara: Seçkin Yayınları, 2003, ss.25-38.

- Bilgiç, Veysel K. **İdare Hukuku**. Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 2013.
- Blanc, Florentin. **Inspection Reforms: Why, How and With What Results**. Paris: OECD, 2012.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler. “Understanding Public Management and Governance”, Tony Bovaird and Elke Löffler (Ed.). **Public Management and Governance** içinde. Oxon: Routledge, 2003, ss.3-12.
- Brachet, Auguste. **Dictionnaire Etymologique de la Langue Française**. Neuvième Edition. Paris: Bibliothèque d’Education, 1872.
- Caiden, Gerold E. “Devlet Denetiminin Yeni Yönleri”, Fethi Heper (çev.). **Devlet Denetimi (Makaleler)** içinde. Ankara: Sayıştay Yayınları, 1988, ss.121-142.
- Chapman, Brian. **İdare Mesleği, Avrupa’da Devlet Memurluğu**. Cahit Tutum (çev.). Ankara: TODAİE Yayınları, 1970.
- Clédat, Léon. **Dictionnaire Etymologique de la Langue Française**. Troisième Edition. Paris: Hachette, 1914.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Internal Control- Integrated Framework**. Durham: COSO, 2013.
- Czaputowicz, Jacek and Marcin Sakowicz, “Public Administration in Poland”, Saltanat Liebert, Stephen Condrey and Dmitri Goncharov (Ed.). **Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia** içinde. Boca Raton: CRC Press, 2013, ss. 293-317.
- Çınar, Tayfun. “Polonya”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, ss.298-329.

- Davis, Howard, James Downe and Steve Martin. **The Changing Role of Audit Commission Inspection of Local Government**. York: Joseph Rowntree Foundation, 2004.
- Davis, Howard and Steve Martin (Ed.). **Public Services Inspection in the UK**. London: Jessica Kingsley Publishers, 2008.
- de Souza Pinheiro, José Alexandre Guimaraes. “Portekiz”, **Avrupa Ülkelerinde Politika Danışmanları ve Memurlar** içinde. Paris: OECD, 2007, ss.38-44.
- Devellioğlu, Ferit. **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat**. 29. Baskı. Ankara: Aydın Kitabevi, 2012.
- Diamond, Jack. **The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective**. IMF Working Paper. 2002.
- Dinçer, Ömer ve Yahya Fidan. **İşletme Yönetimine Giriş**. İstanbul: Beta Yayınları, 1996.
- Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz. **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1**. Ankara: Başbakanlık Yayını, 2003.
- Direction Générale des Collectivités Locales. **Les Collectivités Locales en Chiffres**. Paris: Direction Générale des Collectivités Locales Département des publications, de l’information et de la documentation, 2014.
- Doğmuş, Didem M. **Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi**. Ankara: Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2010.
- Edds, John A. “İç ve Dış Denetim”, Fethi Heper (çev.). **Devlet Denetimi (Makaleler)** içinde. Ankara: Sayıştay Yayınları, 1988, ss.75-94.
- Erdem, Osman. **1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği**. Ankara: Denetde Yayınları, 1988.

- Ergun, Turgay. **Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama.** Ankara: TODAİE Yayınları, 2004.
- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu. **Kamu Yönetimine Giriş.** 4. Yayım. Ankara: TODAİE Yayınları, 1992.
- Eroğlu, Hamza. **İdare Hukuku.** 5. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi, 1985.
- Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi.** 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2012.
- Esen, Selin. “İspanya”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, ss.333-366.
- Eş-Şeyzeri, Abdurrahman b. Nasır b. Abdullah. **İslam Devleti’nde Hisbe Teşkilatı.** Abdullah Tunca (hızl.). İstanbul: Marifet Yayınları, 1993.
- European Commission. **Welcome to the World of PIFC.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2006.
- European Commission. **Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
- Federal Ministry of Interior. **The Public Service in Germany.** Berlin: Federal Ministry of Interior, 2002.
- Federal Ministry of Interior. **Focused on the Future: Innovations for Administration.** Berlin: Federal Ministry of Interior, 2006.
- Fişek, Kurthan. **Yönetim.** 4. Baskı. Ankara: Kilit Yayınları, 2012.
- Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk. **İdare Hukuku.** 5. Basım. İstanbul: Der Yayınları, 2012.
- Glynn, John J. “Performance Auditing and Performance Improvement in Government: Public Sector Management Reform Changing Accountabilities and the Role of

- Performance Audit”. **Performance Auditing and the Modernization of Government** içinde. Paris: OECD, 1996, ss.125-136.
- Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**. Cilt I ve Cilt II. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2003.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. **İdare Hukuku Dersleri**. 13. Baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2013.
- Gözübüyük, A. Şeref. **Yönetimsel Yargı**. 6. Bası. Ankara: S Yayınları, 1983.
- Gözübüyük, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**. 9. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.
- Gündüz, M. Nihat. **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**. Ankara: Kardeş Matbaası, 1974.
- Güredin, Ersin. **Denetim**. 10. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2000.
- Hacıcaferoğlu, Süleyman (hızl.). **Yolsuzlukla Mücadele ve Teftiş Kurulları**. Ankara: Büyükşehir Belediye Müfettişleri Derneği, Bilgemat Web Ofset Baskı Tesisleri, 2011.
- Hepworth, Noel and Robert de Koning. **Audit Committees in the Public Sector**. London:2012.
- Hesse, Joachim Jens. “Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe”, **Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA Papers, No.23** içinde. Paris: OECD Publishing, 1998, ss.168-179.
- Hladík, Jan and Václav Kopecký. **Public Administration Reform in the Czech Republic**. Research Paper, Association for International Affairs, 2013.
- HM Treasury. **İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları**. Baran Özeren ve Mustafa Ekinci (çev.). Ankara: Sayıştay Yayınları, 2004.

HM Treasury. **Fraud and the Government Internal Auditor**. London: HM Treasury, 2012.

Hood, Christopher. “Public Management: The word, the movement, the science”, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management** içinde. New York: Oxford University Press, 2007, ss.7-26.

INTOSAI. **Fundamental Principles of Public Sector Auditing**. Vienna: 2013.

INTOSAI. **Guidelines for Internal Control Standards**. Washington: Internal Control Standards Committee International Organization of Supreme Audit Institutions, June 1992.

İsbir, Eyüp G. **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**. Ankara: Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1977.

Karahanogulları, Onur. “Fransa”, Nuray E. Keskin (hızl.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, ss.21-90.

Karasu, Koray. “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”. **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri** içinde. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 2004, ss.225-242.

Karatepe, Kamil. “Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması” Üzerine Bir İnceleme”. Barış Övgün (Ed.). **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform** içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını, 2009, ss.187-228.

Kazıcı, Ziya. **Osmanlı’da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)**. İstanbul: Bilge Yayınları, 2006.

Kazıcı, Ziya. **İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi**. 10. Baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi İlahiyat Vakfı Yayınları, 2013.

- Kazmier, Leonard J. **İşletme Yönetimi İlkeleri**. Cemil Cem ve Cahit Tutum (çev.). Ankara: TODAİE Yayınları, 1979.
- Kepekçi, Celal. **Bağımsız Denetim**. 4. Baskı, Ankara: Siyasal Yayınevi, 2000.
- Kickert, Walter. “Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain”, Christopher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg (Ed.). **New Public Management in Europe** içinde. New York: Palgrave Macmillan, 2007, ss.26-51.
- Köse, H. Ömer. **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**. 2. Basım. Ankara: Sayıştay Yayınları, 2007.
- Kulesza, Michal. “Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience”, Gabor Peteri (Ed.), **Local Government and Public Service Reform Initiative** içinde. Budapest: Open Society Institute, 2002, ss.189-214.
- Legrand, André. **L’Ombudsman Scandinave. Etudes comparées sur le contrôle de l’administration**, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970.
- Natera-Peral, Antonio ve Francisco Javier Ruiz-Martinez. “İspanya”, **Avrupa Ülkelerinde Politika Danışmanları ve Memurlar** içinde. Paris: OECD, 2007, ss.45-56.
- National Audit Office. **State Audit in the European Union**. London: Heronsgate, 2005.
- Noël, François. **Dictionnaire Etymologique Critique, Historique, Anecdotique et Littéraire Pour Servir à l’histoire de la Langue Français**. Tome II, 1857. <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k2051604> (25 Eylül 2014).
- OCDE. **Le contrôle de gestion dans les administration publiques modernes: Etudes comparatives des pratiques. Documents SIGMA, No.4**. Paris: Editions OCDE, 1996.

OCDE. **La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie. Document SIGMA, No.17.** Paris: Editions OCDE, 1997.

Office of Public Services Reform. **Inspecting For Improvement.** London: Office of Public Services Reform Publications, 2003.

Ömürgönülşen, Uğur. “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi I** içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2003.

Onar, Erdal. “1982 Anayasasında TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi”. **Milli Egemenlik ve TBMM Paneli.** Ankara: TBMM Yayınları, 1990, ss.47-61.

Ongaro, Edoardo. **Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

Örnek, Acar. **Kamu Yönetimi.** İstanbul: Meram Yayın Dağıtım, 1991.

Özay, İl Han. **Gün Işığında Yönetim.** Ankara: Filiz Kitabevi, 2004.

Özer, Hüseyin. **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.** Ankara: Sayıştay Yayınları, 1997.

Painter, Martin and B. Guy Peters. “Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids”, Martin Painter and B. Guy Peters (Eds.). **Tradition and Public Administration** içinde. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, ss.19-30.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State.** Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2011.

- Ramamoorti, Sridhar. “Internal Auditing: History, Evolution and Prospects”. **The Professional Practices Framework for Internal Auditing** içinde. Florida: Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2003, ss.1-23.
- Rouban, Luc. **L’inspection générale des finances 1958-2000 Quarante ans de pantouflage**. Paris: Cahier du CEVIPOF, 2002.
- Sanal, Recep. **Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**. Ankara: TODAİE, 2002.
- Sayın, İsmail Hakkı. **Avrupa Birliğı Sayıştayı**. Ankara: Sayıştay Yayınları, 1998.
- Shand, David and Paul Anand. “Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries”, **Performance Auditing and the Modernisation of Government** içinde. Paris: OECD, 1996, ss.57-102.
- Simmonds, Gillian and Peter Vass. **External Review: Theory and Practice for the Regulatory State**. Bath: University of Bath School of Management, 2002.
- Spacek, David and Jarmila Neshybova. “Brief History and Current Trends of Public Administration Reform in the Czech Republic”, **Public Administration in Times of Crisis** içinde. Bratislava: NISPAcee, 2010, ss.1-18.
- Şaylan, Gencay. **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. 2. Baskı. Ankara: İmge Yayınları, 2003.
- Şemsettin Sami. **Kâmûs-ı Türkî**. İstanbul: Kapı Yayınları, 2009.
- TESEV. **Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda TESEV Görüş ve Önerileri**. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2004.
- The Audit Commission. **Developing Principles for Public Inspection: A Consultation Document**. London: Audit Commission, 1999.
- The Institute of Internal Auditors. **The Role of Auditing in Public Sector Governance**. Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012.

- The Institute of Internal Auditors. **International Standards for Professional Practice of Internal Auditing**. Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012.
- The Institute of Internal Auditors, **Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance**, Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012.
- The Institute of Internal Auditors. **Public Sector Internal Audit Standards**. Florida: The Institute of Internal Auditors, 2012.
- Türkiye Cumhuriyeti, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. **Kuruluşundan Bugüne Maliye Teftiş Kurulu, 1879-1995**. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1996.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE). **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)**. Ankara: TODAİE Yayınları, 1966.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE). **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)**. Ankara: TODAİE Yayınları, 1991.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer. **Yönetim Bilimi**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007.
- Uler, Yıldırım. “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”. **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**. 3.Kitap. Ankara: Danıştay Yayınları, 1990.
- United States Government Accountability Office. **Standards for Internal Control in the Federal Government**. USA: United States Government Accountability Office, 2014.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı. **Osmanlı Devleti Teşkilatında Medhal**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1984.
- Vallemont, Serge. “Responsabilisation et Amélioration des Performances: L’Expérience Française”, **Audit des Performances et Modernisation de l’Administration** içinde. Paris: OCDE, 1996, ss.303-317.

Yörüker, Sacit. **Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve**. Ankara: TESEV Denetim Çalıştayı, 2004.

Yurtsever, Gürdoğan. **Teftiştten İç Denetime Banka Müfettişliği**. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 2009.

Yüzgün, Aslan. **Genel Denetim Yaklaşımı**. İstanbul: Dünya Yayınları, 1984.

Ziller, Jacques. “Organisation de l’administration centrale de l’état: Politiques et instruments”. **Documents SIGMA**. No:4, Paris: Editions OCDE, 2007.

Sürekli Yayınlar

- Akın, Cengiz. “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**. Yıl.72, Sayı.427, Haziran 2000, ss.77-108.
- Akpınar, Mahmut. “Denetim Anlayışı ve Metodolojisinde Değişimin Adı: İç Denetim”. **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**. Cilt.7, Sayı.14, 2011, ss.285-306.
- Akyel, Recai. “Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi”. **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Cilt.19, Sayı.3, 2010, ss.1-21.
- Akyel, Recai ve Hacı Ömer Köse. “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”. **Türk İdare Dergisi**. Sayı.466, Mart 2010, ss.9-24.
- Al, Hamza. “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.40, Sayı.4, 2007, ss.45-61.
- Alba, Carlos R. and Carmen Navarro. “Administrative Tradition and Reform in Spain: Adaptation versus Innovation”. **Public Administration**. Vol.89, No.3, 2011, ss.783-800.
- Altun, Murat ve Erdal Kuluçlu. “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”. **Sayıştay Dergisi**. Ocak-Mart 2005, Sayı.56, ss.23-51.
- Apan, Ahmet. “Belediyelerin Denetimi ve Mülkiye Teftiş Kurulu”. **Belediye Dünyası Dergisi**. Cilt.13, Sayı.1, Ocak 2012, ss. 28-38.
- Apan, Ahmet. “Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl.84, Sayı.474, Haziran 2012, ss.9-33.

- Apan, Ahmet. “ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Mufettişlik ve Performans Denetimi”. **Türk İdare Dergisi**. Sayı.471-472, Haziran-Eylül 2011, ss.9-30.
- Apan, Ahmet. “Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu”. **Türk İdare Dergisi**. Sayı.459, Haziran 2008, ss.155-180.
- Arklan, Ümit. “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim Dergisi**. Cilt.4, Sayı.3, 2006, ss.82-100.
- Arslan, Nagehan Talat. “Klasik- Neo klasik Dönüşüm Süreci”. **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**. Cilt.11, Sayı.2, 2010, ss.21-38.
- Aslan, Bayram. “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”. **Sayıştay Dergisi**. Sayı.77, Nisan-Haziran 2010, ss.63-77.
- Ataman, Taykan. “Ombudsman ve Temiz Toplum”. **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**. Yıl.3, Sayı.14, Mart-Nisan 1997, ss.779-789.
- Aytuna, Türkan. "Felsefeci Gözüyle Denetim". **Denetim Dergisi**. Sayı.10, 1986, ss.9.
- Baker, C. Richard, Jean Bédard and Christian Prat dit Hauret. “The Regulation of Statutory Auditing: An Institutional Theory Approach”. **Managerial Auditing Journal**. Vol.29, No.5, 2014, ss.371-394.
- Balcı, Asım. “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı”. **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. Cilt.23, Sayı.1, 2005, ss. 313–338.
- Baruch, Marc Olivier et Philippe Bezes. “Généalogies de la réforme de l’Etat”. **Revue française d’administration publique**. Vol.4, No.120, 2006, ss.625-633.
- Başpınar, Ahmet. “Kamuda İç Denetim ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”. **Maliye Dergisi**. Sayı.151, Temmuz Aralık 2006, ss.23-42.

- Bezes, Philippe. “Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L’impact du New Public Management”. **Informations Sociales**. Vol.6, No.126, 2005, ss.26-37.
- Bezes, Philippe, Didier Demazière, Thomas Le Bianic et les autres. “New Public Management et profession dans l’Etat: au-dela des oppositions, quelles recompositions?”. **Sociologie du Travail**. No.53, 2011, ss.293-348.
- Bezirci, Muhammet ve Fehmi Karasioğlu. “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”. **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**. Cilt.15, Sayı.21, 2011, ss.571-592.
- Biricikoğlu, Hale ve Serdar Güleler. “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi”. **Türk İdare Dergisi**. Sayı.459, Haziran 2008, ss.203-224.
- Bonnaud, Laure. “Histoire des inspecteurs des installations classées (1810-2006)”. **Responsabilité&Environnement**. No.46, Avril 2007, ss.89-94.
- Border, Kim C. and Joel Sobel. “A Theory of Auditing and Plunder”. **The Review of Economic Studies**. Vol.54, No.4, Oct.1987, ss.525-540.
- Bordogna, Lorenzo and Stefano Neri. “Convergence towards an NPM programme or different models? Public service employment relations in Italy and France”. **The International Journal of Human Resource Management**. Vol.22, No.11, 2011, ss.2311-2330.
- Bousta, Rhita. “Contribution à une définition de l’Ombudsman”. **Revue française d’administration publique**. No.123, 2007, ss.387-397.
- Boyne, George, Patricia Day and Richard Walker. “The Evaluation of Public Service Inspection: A Theoretical Framework”. **Urban Studies**. Vol.39, No.7, 2002, ss.1197-1212.

- Boyne, George, Julian Gould-Williams, Jennifer Law and Richard Walker. "Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value". **Public Administration**. Vol.80, No.4, 2002, ss.691-710.
- Capano, Giliberto. "Administrative Tradition and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s". **Public Administration**. Vol.81, No.4, 2003, ss.781-801.
- Cherednychenko, Olha O. "Public Supervision over Private Relationship: Towards European Supervision Private Law?". **European Review of Private Law**. No.1, 2014, ss.37-68.
- Christofilopoulou, Paraskevı. "Professionalism and Public Policy Making in Greece: The Influence of Engineers in the Local Government Reforms". **Public Administration**. Vol.72, Spring 1992, ss.99-118.
- Christopher Hood, "A Public Management For All Season?". **Public Administration**. Vol.69. Spring 1991, ss.3-19.
- Clark, David. "The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity". **Public Administration**. Vol.76, Spring 1998, ss.97-115.
- Cohen, Alain-Gérard. "Une nouvelle façon de g rer l'Etat et l'Administration: contrôle interne et audit publics". **Politiques et Management Public**. Vol.27, No.2, 2010, ss.103-108.
- Corte-Real, Isabel. "Public management reform in Portugal: successes and failures". **International Journal of Public Sector Management**. Vol.21, No.2, 2008, ss.205-229.
-  avuşo lu, Mustafa ve Osman Duru. "   Denetim". **Siyasal Vakfı B lteni**. Yıl.15, Sayı.20, Aralık 2007, ss.15-20.
-  oker, Ziya. "Tefti  Hizmetinin Amacı ve Ana Görevi". **Amme  daresi Dergisi**. Cilt.5, Sayı.1, 1982, ss.57-72.

- De Grauwe, Anton. "Les réformes des service d'inspection. Modelés et idéologies". **Revue française de pédagogie**. No.145, 2003, ss.5-20.
- De Visscher, Christian et Laurent Petit. "L'audit interne dans l'administration publique: un état des lieux dans les ministères fédéraux". **Pyramides**. No.5, 2002, ss.73-100.
- Deem, Rosemary. "Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism, and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension Still Important". **Comparative Education**. Vol.37, No.1, 2001, ss.7-20.
- Demeestère, René et Gérald Orange. "Gestion publique: qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans?". **Politique&Management Public**. Vol.26, No.3, 2008, ss.127-147.
- Diefenbach, Thomas. "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. **Public Administration**. Vol.87, No.4, 2009, ss.892-909.
- Downe, James and Steve Martin. "Regulation Inside Government: Processes and Impacts of Inspection of Local Public Services". **Policy&Politics**. Vol.35, No.2, 2007, ss.215-232.
- Eren, Veysel. "Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler". **Öneri: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Cilt.7, Sayı.25, 2006, ss.255-267.
- Ergun, Turgay. "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi". **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.30, Sayı.4, Aralık 1997, ss.3-15.
- Erhüman, Tufan. "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Cilt.49, Sayı.1-4, 2000, ss.155-180.
- Erol, Ahmet. "Maliye Teftiş Kurulu Kapatılmamalıdır". **Yaklaşım Dergisi**. Sayı.186, Haziran 2008, ss.23-29.

- Ertekin, Yücel. “Çağdaş Yönetim ve Denetim”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl.70, Sayı.421, Aralık 1998, ss.493-515.
- Eryılmaz, Bilal. “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.26, Sayı.4, Aralık 1993, ss.81-106.
- Fearon, Gervan and Lutz-Alexander Busch. “Auditing and Competitive Bidding in the Public Sector”. **Journal of Public Economics**. No.90, 2006, ss.657-678.
- Gerbod, Paul. “Les inspecteurs généraux et les inspections générales de l’instruction publique”. **Revue Historique**. T.236, Fasc.1, 1966, ss.79-106.
- Gerbod, Paul. “L’inspection générale de l’instruction publique depuis 1802”. **La Revue Administrative**. No.189, Mai-Juin 1979, ss.257-263.
- Gibert, Patrick. “Un ou quatre managements publics?”. **Politiques et Management Public**. Vol.26, No.3, 2008, ss.7-23.
- Gow, James Iain and Caroline Dufour. “Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?”. **International Review of Administrative Sciences**. Vol.66, No.4, 2000, ss.573-597.
- Gruening, Gernod. “Origin and Theoretical Basis of New Public Management”. **International Public Management Journal**. No.4, 2001, ss.1-25.
- Gönülaçar, Şener. “İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler”. **Mali Hukuk Dergisi**. Sayı.130-131, 2007, ss.1-21.
- Günel, Namık. “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl.67, Sayı.409, Aralık 1995, ss.17-36.
- Gündoğdu, Balamir. “Kamusal Alanda Yaşanan Değişmeler: Yerel Yönetimlerin Denetimi”. **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**. Cilt.8, Sayı.10, Ekim 2003, ss.4-11.

- Gürhan, H. Hüseyin. “Sayıştay’ın Tarihsel Gelişimi”. **Sayıştay Dergisi**. Sayı.25, Nisan-Haziran 1997, ss.37-42.
- Halıcı, İbrahim. “Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatlarındaki İdari Yapısı”. **Denetim Dergisi**. Yıl.25, Sayı.117, Ocak-Mart 2012, ss.4-13.
- Hatherly, David J. “The Future of Auditing: The debate in the UK”. **European Accounting Review**. Vol.8, No.1, 1999, ss.51-65.
- İnan, Atilla ve Nezihe Gündüz. “Sayıştay’ın Etkinlik Denetimi: Yürürlükteki Mevzuat Açısından Uygulama İmkânları”. **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**. 4-5 Haziran 1987.
- Jacob, Steve. “Approche comparative des politiques d’évaluation”. **Pyramides**. No.1, 2000, ss.85-113.
- James, Lisa and Marlene Davies. “Auditing the Third Way: A Review of the Developing Role of Public Sector Audit and Inspection”. **Journal of Finance and Management in Public Services**. Vol.2, No.2, 2004, ss.15-26.
- Joncour, Yves. “L’évolution des modes d’intervention des inspections générales: une diversification pour la performance”. **Revue Politique et Management Public**. Vol.17, No.3, 1999, ss.219-239.
- Keleş, Ruşen. “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”. **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. Cilt.50, Sayı.3-4, 1995, ss.251-256.
- Keneş, Bülent. “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”. **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**. Yıl.3, Sayı.14, Mart-Nisan 1997, ss.790-800.
- Khan, M. Akram. “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş” (Çev. Faruk Eroğlu). **Sayıştay Dergisi**. Sayı.19, Ekim-Aralık 1995, ss.15-30.

- Kılavuz, Raci, Abdullah Yılmaz ve Ferit İzci. “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**. Cilt.4, Sayı.1, 2003, ss.49-68.
- Kickert, Walter J.M. “Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy”. **Public Management Review**. Vol.7, No.4, 2005, ss.537-563.
- Kleinman, Gary, Beixin Betsy and Dan Palmon. “Audit Quality: A Cross-National Comparison of Audit Regulatory Regimes”. **Journal of Accounting, Auditing & Finance**. Vol.29, No.1, 2014, ss.61-87.
- Kollmannová, Denisa Kasl and Anna Matušková. “Public affairs in Czech republic: An exploratory study of the current situation”. **Journal of Public Affairs**. Vol.14, No.1, 2014, ss.54-66.
- Kuhlmann, Sabine. “New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy”. **Public Administration**. Vol.88, No.4, 2010, ss.1116-1130.
- Kuluçlu, Erdal. “Yönetimin Denetiminden, Denetimin Yönetimine”. **Sayıştay Dergisi**. Sayı. 63, 2006, ss.3-37.
- Lee, T.A. “The Historical Development of Internal Control from the Earliest Times to the End of the Seventeenth Century”. **Journal of Accounting Research**. Vol.9, No.1, Spring 1971, ss.150-157.
- Leibs, Scott. “New Terrain”. **CFO Magazine**. 1 Şubat 2004. <http://ww2.cfo.com/risk-compliance/2004/02/new-terrain/> (25 Eylül 2014).
- Leeuw, Frans L. “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers”. **Accounting, Auditing&Accountability Journal**. Vol.9, No.2, 1996, s.92-102.

- Lynn Jr, Laurence E. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For?". **Public Administration Review**. Vol.61, No.2, March/April 2001, ss.144-160.
- Magone, José M. "The Difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism". **Public Administration**. Vol.89, No.3, 2011, ss.756-782.
- Marcus, Philip M. and Dora Cafagna. "Control in Modern Organizations". **Public Administration Review**. Vol.25, No.2, Jun.1965, ss.121-127.
- McAuley, John, Joanne Duberley and Laurie Cohen. "The Meaning Professionals Give to Management... and Strategy". **Human Relations**. Vol.53, No.1, 2000, ss.87-116.
- Mottoul, Jean-Marie. "Le Développement du Contrôle Interne et des Activités d'Audit Interne dans l'Administration Fédérale". **Documentatieblad**. Vol.70, No.3, 2010, ss.9-32.
- Nelissen, Nico and Peter de Goede. "Public Management: The Need for Ambiguity Tolerance and Moral Engagement". **International Journal of Public Administration**. Vol.26, No.1, 2003, ss.19-34.
- Oytan, Muammer. "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme". **Danıştay Dergisi**. Yıl.5, Sayı.18-19, 1975, ss.195-196.
- Oytan, Muammer. "Türkiye'de İdari Yargı Denetiminin Sınırları". **Türk İdare Dergisi**. Yıl.57, Sayı.366, Mart 1985, ss.17-57.
- Oullet, Norman. "L'audit de la gouvernance: au service d'une plus grande transparence". **Télescope: Revue d'Analyse Comparée en Administration Publique**. Vol.18, No.3, 2012, ss.157-171.

- Önder, Özgür ve İrfan Türkoğlu. “Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, **Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi**. Cilt.8, Sayı.17, 2012, ss.197-214.
- Özer, M. Akif. “Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”. **Türk İdare Dergisi**. Yıl.70, Sayı.419, Haziran 1998, ss.141-161.
- Özer, M. Akif. “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”. **Sayıştay Dergisi**. Sayı.28, Ocak-Mart 1998, ss.92-113.
- Payashlıoğlu, Arif T. “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.2, Sayı.3, Eylül 1969, ss.3-13.
- Pickl, Viktor J. “Ombudsman ve Yönetimde Reform”. Turgay Ergun (çev.). **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.19, Sayı.4, 1986, ss.37-46.
- Pollitt, Christopher and Hilikka Summa. “Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries”. **Public Money&Management**. Vol.17, No.1, 1997, ss.7-18.
- Power, Michael. “Evaluating the Audit Explosion”. **Law&Policy**. Vol.25, No.3, July 2003, ss.185-202.
- Raadschelders, Jos C.N. “A Model of the Arena of PA-Theory: Bogey Man, Doctor’s Bag And/or Artist’s Medium”. **Administrative Theory&Praxis**. Vol.26, No.1, 2004, ss.46-78.
- Raadschelders, Jos C.N. “The Study of Public Administration in the United States”. **Public Administration**. Vol.89, No.1, 2011, ss.140-15.
- Rhodes, Mary Lee, Lucia Biondi, Ricardo Gomes, Ana I. Melo, Frank Ohemeng, Gemma Perez-Lopez, Andrea Rossi and Wayhu Sutiyono. “Current state of public sector performance management in seven selected countries”.

International Journal of Productivity and Performance Management.
Vol.61, No.3, 2012, ss.235-271.

Sağlar, Jale ve Koray Tuan. “İşletmelerde İç Denetim Fonksiyonunun Bağımsız Dış Denetim Maliyeti Üzerindeki Etkileri. **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.** Cilt.18, Sayı.1, 2009, ss.343-358.

Saran, Ulvi. “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”. **Türk İdare Dergisi.** Yıl.67, Sayı.409, Aralık 1995, ss.67-85.

Saran, Ulvi. “Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi”. **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı.** Yıl.3, Sayı.14, Mart-Nisan 1997, ss.962-972.

Scott, Colin. “Speaking Softly Without Big Sticks: Meta-Regulation and Public Sector Audit”. **Law&Policy.** Vol.25, No.3, July 2003, ss.203-219.

Sezen, Seriye. “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”. **Amme İdaresi Dergisi.** Cilt.34, Sayı.4, Aralık 2001, ss.71-96.

Sezgin, Abdülkadir. “Hazret-i Peygamber Devrinde Teftiş Hizmetleri”. **Denetim Dergisi.** Yıl.24, Sayı.16, Ekim-Aralık 2011, ss.44-50.

Sinnassamy, Christophe. “Contrôle ou évaluation: réalités et illusions du management public”. **Pyramides.** No.15, 2008, ss.125-146.

Sotiropoulos, Dimitri A. “Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective”. **West European Politics.** Vol.27, No.3, May 2004, ss.405-422.

Spanou, Calliope. “State reform in Greece: responding to old and new challenges”. **International Journal of Public Sector Management.** Vol.21, No.2, 2008, ss.150-173.

Spanou, Calliope and Dimitri A. Sotiropoulos. “The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reforms of Paths”. **Public Administration.** Vol.89, No.3, 2011, ss.723-737.

- Spraakman, Gary. "Internal Audit at the Historical Hudson's bay Company: A Challenge to Accepted History". **The Accounting Historians Journal**. Vol.28, No.1, June 2001, ss.19-41.
- Stone, Williard E. "Antecedents of Accounting Profession". **The Accounting Review**. Vol.44, No.2, April 1969, ss.284-291.
- Sürgit, Kenan. "Yönetimde Kontrol". **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.2, Sayı.1, Mart 1969, ss.45-57.
- Taner, Ahmet. "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri". **Sayıştay Dergisi**. Sayı.85, Nisan-Haziran 2012, ss.27-50.
- Tavares, Luís V. and André A. Alves. "The Future of Portuguese public administration and a new agenda for public administration sciences in the 21st century". **Public Administration**. Vol.84, No.2, 2006, ss.389-406.
- Tayşi, İsmet. "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği". **Sayıştay Dergisi**. Sayı.25, Nisan-Haziran 1997, ss.106-123.
- Temizel, Zekeriya. "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman". **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**. Yıl.3, Sayı.14, Mart-Nisan 1997, ss.775-782.
- The Economist**. "The Future of Auditing: Called to Account". 18 Kasım 2004. <http://www.economist.com/node/3398724> (30 Nisan 2014).
- Tomassini, Lawrence A. "The Continuing Evolution of Auditing Science: Megatrends and research opportunities for the 1990's". **Contemporary Accounting Research**. Vol.6, No.2, 1990, ss.287-294.
- Tortop, Nuri. "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri". **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.7, Sayı.1, 1974, ss.27-50.

- Tortop, Nuri. “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.31, Sayı.1, Mart 1998, ss.3-11.
- Torres, Lourdes and Vicente Pina. “Reshaping Public Administration: The Spanish Experience Compared to the UK”. **Public Administration**. Vol.82, No.2, 2004, ss.445-464.
- Tutum, Cahit. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”. **Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**. Sayı.4, Mayıs-Haziran 1995, ss.133-146.
- Uluğ, Feyzi “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt.37, Sayı.2, 2004, ss.97-122.
- Uzun, Fuat. “İç Denetim ve Fransa Uygulaması”. **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**. Cilt.12, Sayı.9, Eylül 2007.
- Vanasco, Rocco R. “Fraud Auditing”. **Managerial Auditing Journal**. Vol.13, No.1, 1998, ss.4-71.
- Varone, Frédéric. “De la performance publique: concilier évaluation des politiques et budget par programme?”. **Politique et Management Public**. Vol.26, No.3, 2008, ss.77-89.
- Wilson, James A. and Donna J. Wood. “Naming the Auditor: Symbolism and Social Control”. **Managerial Auditing Journal**. Vol.4, No.4, 1989, ss.7-13.
- Yıldırım, Murat. “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”. **Uluslararası İnsani Bilimler Dergisi**. Cilt.7, Sayı.1, 2010, ss.703-719.
- Yücel, Bilal. “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”. **Maliye Dergisi**. Sayı.157, Temmuz Aralık 2009, ss.47-64.
- Yürekli, Ömer. “Müfettiş Kavramının Derinliği”. **Denetim Dergisi**. Sayı.117, Ocak-Mart 2012, ss.28-31.

Diğer Yayınlar

1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun.

27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun.

1 Kasım 1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun.

24 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.

3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.

A Framework for Control. https://na.theiia.org/standards-guidance/Public Documents/COSO_Control_Framework_n.ppt. (12 Eylül 2014).

Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği.

Alçın, Deniz. “Kamuda İç Denetim ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.** Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği.

Bayındır, Muhammed Savaş. “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. Gazi Üniversitesi SBE, 2007.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği.
Constitution de la Grèce.

Constitution de la République Italienne.

Constitution de la République de Pologne.

Constitution de la République Portugaise.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği.

Dış Ticaret Uzmanlığı Yönetmeliği.

Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği.

Dictionnaire Gaffiot, Latin- Français. 1934. <http://www.lexilogos.com/latin/gaffiot.php?p=1463> (25 Eylül 2014).

Ekonomi Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği.

Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government. **Inspectors-Controllers Body for Public Administration SEEDD**. Athens: Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, 2014.

<http://fr.wikipedia.org/wiki/Hiérarchie> (8 Nisan 2013).

<http://www.gao.gov/about/history/earlyyears.html>, (7 Ağustos 2014).

<http://www.gao.gov/about/gglance.html>, (7 Ağustos 2014).

<http://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Leadership-and-Organization/Board-of-Directors/Our-History.aspx> (14 Ağustos 2014).

<http://www.teftis.adalet.gov.tr/tarihce.html> (19 Ağustos 2014).

<http://rdb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetimin-tarihsel-gelisimi/icerik/9> (19 Ağustos 2014).

http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47 (19 Ağustos 2014).

<http://www.denetim.saglik.gov.tr/tarihcemiz.aspx> (19 Ağustos 2014).

<http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce> (19 Ağustos 2014).

<https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx> (22 Ağustos 2014).

<https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx> (22 Ağustos 2014).

<http://www.eciia.eu/what-we-do/what-is-internal-auditing/> (24 Ağustos 2014).

<https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx> (22 Ağustos 2014).

<http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59754/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html> (16 Eylül 2014).

http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=bilan-demo&page=donnees-detaillees/bilan-demo/pop_age2b.htm (29 Ekim 2014).

<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/L-Assemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-carte-a-13-regions> (30 Ekim 2014).

http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Aux_origines_de_IIGF (5 Kasım 2014).

http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Les_missions_du_serv (5 Kasım 2014).

<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article142> (5 Kasım 2014).

<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Histoire-de-l-IGA> (5 Kasım 2014).

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_politiche_personale/scheda_19557.html (8 Kasım 2014).

<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/La-Ragione/Organigram/IGF/> (8 Kasım 2014).

<http://www.gedd.gr/index.php?action=mission> (8 Kasım 2014).

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx> (14 Kasım 2014).

<http://www.sgmf.pt/index.php?pid=25> (15 Kasım 2014).

<http://www.igai.pt/Quem-Somos/Missao/Pages/default.aspx> (17 Kasım 2014).

<http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152> (18 Kasım 2014).

http://www.mzcr.cz/En/obsah/authorities-to-which-one-can-complain_1942_2.html (18 Kasım 2014).

<http://www.mfcr.cz/en/about-ministry/organisation-chart/section-04-financial-management-and-audi/dept-52-audit-authority> (18 Kasım 2014).

<https://mac.gov.pl/en/en/the-department-of-control-and-complaints> (20 Kasım 2014).

http://www.msz.gov.pl/en/ministry/organisation/organisational_units/_bureau_of_control_and_audit (20 Kasım 2014).

http://www.mos.gov.pl/arttykul/1828_departments/5920_ministerial_structural_organisational_entities.html (20 Kasım 2014).

<http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Duyurular/Dolu-BosKadroSayisi.pdf> (21 Ağustos 2014).

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (24 Kasım 2014).

http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-3885-sikayetlere-iliskin-aylik-bulten.html (25 Kasım 2014).

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2 (29 Kasım 2014).

Inspection générale des affaires sociales. **IGAS Rapport d'activité 2013**. Paris: Inspection générale des affaires sociales, 2014.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu. **Kamu İç Denetim Genel Raporu 2008**. Ankara: 2009.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü.

İslam Ansiklopedisi. “Muhtesib”, C.8, İstanbul: Maarif Basımevi, 1960.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Gerekçesi,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (16 Temmuz 2014).

Kaya, Ali. “Devlet Denetleme Kurulu”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. İstanbul Üniversitesi SBE, 1992.

Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü.

La Constitution Espagnole.

Loi Fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne.

Meydan Larousse. “Teftiş”, C.12, İstanbul: Meydan Yayınevi, 1990.

Mieux Légiférer en Allemagne, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45718628.pdf> (18 Aralık 2014).

Mil, Halil İbrahim. “Türkiye’de Kamu Denetim Sistemi: SGK ve EGM Teftiş Kurulları Karşılaştırması”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, 2013.

Millî Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı ile Maarif Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliği.

Milli Savunma Bakanlığı Askeri İş Müfettişleri Yönetmeliği.

Nowolinski, Genevieve. “A Brief History of the HHS Office of Inspector General”, June 2001. <http://www.kinneyassoc.com/MedEdHistory/historyhhsoig.pdf> (15 Eylül 2014).

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği.

Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. **Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018**. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013.

Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği.

Sayıştay Denetim Terimleri Sözlüğü, (çev. Sacit Yörüker) <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm> (14 Temmuz 2014).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Ankara: Başbakanlık DPT Yayınları, 2000.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: Başbakanlık DPT Yayınları, 2000.

Spacek, David. “Public Administration Reform”, http://is.muni.cz/el/1456/jaro2006/PVTRPS/um/Public_Administration_Reform.pdf (18 Kasım 2014).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, **2013 Yıllık Raporu**, Ankara, 2014.

Türk Dil Kurumu Güncel Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr> (12 Temmuz 2014).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un **Düzenli Raporu 2000 (AB İlerleme Raporu).**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği.

Ünlü, Ufuk. "Türkiye'de Teftiş Mekanizması ve Kurumsallaşması", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.** Çankaya Üniversitesi SBE, 2013.

Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Ankara: Başbakanlık DPT Yayınları, 1996.

Yücel, Bilal. "Teftiş Kurullarının Soruşturma Kapasitesini Sınırlayan Etkenler ve Soruşturma Sürecindeki Boşluklar."
http://www.denetde.org.tr/FileUpload/ds159275/File/teftis_kurullarinin_sorusturma_kapasitesi.pdf (20 Aralık 2012).