

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN "EVİRİMİ" VE "GELECEĞİ"

**Barış KANDEĞER\***  
**Orhan Veli ALICI\*\***

### ÖZET

Köklü bir geçmişi olan ve neredeyse diğer ülkelere nazaran daha muhafazakâr addedilecek kadar az değişim geçiren Kamu Yönetimimiz, süreç içerisindeki bu durağanlığımı özellikle son yıllarda büyük bir hızla değiştirmeye başlamıştır. Bu değişimde küreselleşme ve yerelleşme söyleminin baskın bir güç olduğu belirtilmektedir. Anılan sürecin denetim fonksiyonunda da köklü değişimleri beraberinde getirdiği görülmektedir. Bu makalede de geçmişten günümüze denetim yapılanmasına değinilecek olup, son zamanlarda Teftiş Kurulu Başkanlıklarında yapılan reorganizasyon, Yeni Kamu Yönetimi paradigmaları çerçevesinde okunmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim, Denetim, Teftiş Kurulu Başkanlığı

### ABSTRACT

#### *The Evolution And Future Of Turkish Public Administration Audit*

*Comparing it with the other countries, the Turkish Public Administration system, which has little been reformed despite its long-standing historical background and generally labeled as traditional, started to evolve into a new process of change for recent years. The main motives lying behind this rapid change are globalization and localization. The inspection function of the Public Administration system has been directly affected by the process. In this article, the reorganization of Inspection Boards will be dealt through the New Public Administration paradigms and within the framework of the structure of inspection in Turkey from past to present.*

*Key Words: The New Public Management, Governance, Inspection, Inspection Board.*

\* Arş. Gör., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, baris\_kandeger@hotmail.com

\*\* Dr., İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan\_alici@hotmail.com

## GİRİŞ

Son zamanların en yaygın söylemi, zihinlerimizi alt üst eden bireysel alandan toplumsala, devletten kamusala kadar birçok alanda değişim ve dönüşüme kapı aralayan küreselleşme, ortaya çıkardığı yapılar ile modern olana ait yapıları zamanın ruhuna uygun olarak yeniden üretmektedir. Bu yeniden inşa süreçlerinin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik araçları olan postmodernizm, neoliberalizm, postfordizm gibi düşünsel akımlar, yaşamsal, toplumsal, kamusal alana ait yapıların hâkim paradigma ile uyumlu bir biçimde ve karşılıklı etkileşim halinde hem devlet ve kamu yönetimi anlayışında hem de toplumsal yapıların biçimlenmesinde önemli rollere sahiptir. Devletin ve/veya Kamu yönetiminin “zamanın ruhuna” uygun olarak ve bu ruhun bedenini üreten egemen uluslararası güçlerle olan bağımlılık ilişkisi, kendisini bu küresel paradigmaya uyumlu olarak dönüştürmesini bir gereklilik ve zorunluluk olarak sunmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerine yeni kamu yönetimi anlayışı getirilmiş ve kamu yönetimi bu hâkim paradigmaya göre yeniden yapılandırılmıştır.<sup>1</sup>

Geleneksel yönetim anlayışı (Weberyan - Wilson modeli)<sup>2</sup> güçlü ve büyük merkezi yönetimlerin varlığını pekiştirirken gerek sosyo-ekonomik alanda yaşanan değişiklikler gerekse bu değişikliklerin Kamu Yönetiminde yarattığı dönüşüm dikkate alındığında, artık büyük ve güçlü, yapılarla ve süreçlerle ilgili, hiyerarşik ve katı bir merkezi yönetim yerine “düzenleyici” ve “hakem” rolünü üstlenen daha küçük, esnek ve etkin bir devletin varlığı önem kazanmıştır. Büyük, verimsiz, ağır ve maliyetli bir bürokrasinin yerine “küçük ve etkin” bir bürokrasinin oluşmasının gerekliliği de ön plana çıkmıştır. Reel-politik üzerinden bir okuma yapmak gerekirse, dünyada krizler (kapitalizm krizi) ortaya çıktığında dünya sistemi ve bu sistemin yönetim aygıtı kendini yeniden üretmek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla, 18. ve 19. yüzyılların hâkim kapitalist düzenine göre şekillenen kamu yönetimi paradigması; statik bir kimlikte iken ikinci dünya savaşının sonuçları açısından devletin ve/veya kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması düşüncesi ile devlet ve/veya kamu yönetimi mü-

1. Uluslararası sistemin hâkim aktörleri, dönemsel olarak yaşamış olduğu krizler sonucunda devletin yeniden yapılandırılması gerektiğini sıklıkla ve güçlü bir biçimde vurgularlar. Çok uluslu Egemen güçler, kriz zamanlarında devleti bu noktada bir çözüm ve çıkış alanı olarak görmekte ve devlete bir rol vermektedir. Dolayısıyla devlet bu güçler için araçsal olarak bir yaşamsal alandır. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Akif Çukurçayır, Gülüşe Gökçe, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007. Yeni kamu yönetimi modeli, kamu yönetimini yapısal ve işlevsellik açısından daha esnek ve piyasa tabanlı bir yapıya dönüştürme anlayışına dayanmaktadır. Kamu yönetiminin işletme yönetimi mantığına göre biçimlendiği kamu işletmeciliği fikri günümüzde çok ağırlık kazanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. M. Akif Özer, *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin Yay., Ankara 2005.

2. Weber'in bürokratik modeli örgütsel yapının ve bürokrasinin rasyonelliği üzerine kurulu bir modeldir. Wilson modeli ise siyaset ile yönetimin ayrılığı ilkesinden hareket eden bir modeldir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yay., İstanbul 2010.

dahaleci ve denetleyici bir kimliğe dönüştür(ül)müştür.<sup>3</sup> 1980 öncesi değişen siyasal ve sosyo-ekonomik yapı ile beraber gelişen neo-liberal düşünce ve yeni sağ anlayış bir başka paradigmanın tetikleyicisi ve düşünsel alt yapıcısı olmuştur (Çanpolat ve Cangir, 2010: 28). Neoliberalizm, siyaset ile yönetim ve siyaset ile ekonominin ayrıştırılması üzerinden bir paradigma sunarken siyasal kararlar ile ekonomik kararların belirlenmesi süreçlerinin ayrıştırılması gerektiğini vurgular, düzenleyici üst kurulların bu süreçlerde aldığı yönetsel-ekonomik rollere önem atfeder.(Ataay, 2007: 20).

Bu paradigma değişimi ile birlikte ortaya çıkan kamu yönetimi işletmeciliği anlayışı ile kamu yönetimi örgütsel yapısı "işletme" anlayışına ve örgütsel yapısına dönüştürülmek istenmiş ve kısmen başarılı olmuştur. Böylece, kamusal hizmetten (Public Administration) kamu işletmeciliğine (Public Management) giden bir değişim ve dönüşüm söz konusu olmaya başlamıştır. Bu sürecin önemli yapısal ve düşünsel temellerinin daha önce uygulama alanı bulan bilimsel yönetim teorisi, insan ilişkileri teorisi, kamu tercihi teorisi gibi teorilerin de birbiri ile olan düşünsel bağları söz konusu olmuştur.<sup>4</sup> Bürokrasi çeşitli politikalar (özelleştirme, yönetişim, bağımsız kurullar, regülasyon ve deregülasyon) ile küçültülerek minimize edilmek istenmiştir (Ataay, 2007: 7). Artık, "yeni sağ" politikalar çerçevesinde somutlaşan yeni kamu yönetimi anlayışı devleti "üreten" değil "düzenleyen" bir devlet haline getirmeyi hedeflemiştir (Alada, 2004: 18). Ayrıca, üretim alanı ve araçlarının hâkimiyeti yine sermayenin etki alanı haline getirilmek istenmiştir. Böylece Kamu Yönetiminin, geleneksel varlık alanından ve kamu yararı – kamu hizmeti gibi temel amacından çıkartılarak daha liberal bir söylemle "vatandaş odaklı" olmak yerine "müşteri odaklı" bir anlayış ile kurgulanmasını da gerektirmiştir. Bu süreç, yaşanan siyasi ve ekonomik dönüşümlerden de etkilenmiş ve böylece kamu yönetimindeki yeni kamu işletmeciliği ve onun iktisat bilimi ile desteklenen Yeni Kurumcu İktisat (Güler, 2003: 100) paradigması biraz daha farklılaşarak "katılım" söylemiyle "yönetişimci" bir eksende gelişimine devam etmiştir. Yönetişim (Governance) düşüncesinin kamu yönetimindeki uygulama amacının temel noktası ise küresel şirketlerin yönetimin karar mekanizmalarında yer alabilmeleridir. Bu kavramın amaca uygun şekilde derinleştirilmesi ise çok uluslu örgütler ve şirketler tarafından küreselleşme rüzgarıyla gerçekleştirilmiştir. Kısacası, ülkelerin öz kaynaklarından pay alabilmek bu paradigmanın temel amaçları arasındadır. Devlet personel sisteminde yapılan de-

3. Yirminci yüzyılın üçüncü çeyreği ile birlikte ortaya çıkan refah devleti ve uygulamaları kamu yönetiminin büyümesine, hareket alanının genişlemesine ve topluma daha fazla nüfuz etmesine olanak sağlamıştır. Şaylan'a göre aslında bu politikalar yani refah devleti paradigması ile geleneksel paradigma bir çatışma yaşamamış bilakis uyum içinde olmuştur. Bkz. Gencay Şaylan, "Kamu Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, Sayı 2, Ankara 2000.

4. Yönetimin rasyonel, etkin, verimli çalışması için ortaya çıkan bu teoriler hem çalışanlar ile örgüt arasındaki davranış modellerinin rasyonelliğini hem de örgütsel yapının bu davranışlara uygun bir tarzda geliştirilmesini amaçlamıştır. Bkz. M. Akif Özer, *Yeni Kamu Yönetimi*, Platin Yay., Ankara 2005.

ğişiklikler de bu amaçlar çerçevesinde şekillenmektedir. Kamu Yönetiminde çalışan personelin sayısının azaltılması, işletme tipi personel ve iş planlaması, sözleşmeli personelin istihdamı, eşit işe eşit ücret anlayışı ile sosyal hakların ve güvencelerin kamusalılıktan çıkarılması, bunların bireysel özel sigortalar haline getirilmesi (Güler, 2003: 9) gibi bir takım düzenlemeler ve değişiklikler yapılmaktadır. Bu dönüşümler, Türk Kamu Yönetiminin denetimini, başka bir deyişle idari denetim mekanizmalarını 2000’li yıllarda esen değişim ve reform rüzgârlarından hayli etkilenir hale getirmiştir. Kıta Avrupası Sistemi yerine Anglo Sakson Sistemin izlerinin yansıdığı yeni denetim yapılanması adeta eski ile yeni denetim yapısını tek bir bedene hapseder nitelikte bir görünüm arz etmektedir. Bu gün, Teftiş Kurulu Başkanlıklarının hızla merkezi yönetim kapsamındaki idarelerde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, Denetim Hizmetleri Başkanlığı gibi yapılara dönüştürüldüğü, “Kurul” kimliğinin ise, “Başkanlık” seviyesine indirildiği, böylece bu “Danışma ve Denetim” biriminin sıradan bir Daire Başkanlığına indirgendiği dikkatleri çekmektedir. Bu yeni ve değişik denetim teşkilatlarının sistem ile doku uyumsuzluğu içerisinde olduğu her ne kadar ileri sürülse de objektif bir gözlem yapıldığında değişime yanıt verebilecek bir oluşum olduğunu, ancak kurumsal ruhun ve hafızanın geleceğe aksettirilmesinde yeterince hassas davranılmaması nedeniyle bu yapının bazı olumsuz sonuçları da beraberinde getirebileceğini söyleyebiliriz.

## 1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Geçmişten günümüze bürokratik sistemimiz içerisinde İdarenin kendi iç oluşumları ile denetlenmesi, Osmanlı zamanından beri süreç içerisinde daha sistematik hale gelerek devam etmiştir. Bugün birçok denetim biriminin tarihi 19. yüzyılın ilk yarısına kadar uzanmaktadır. Bu denetim teşkilatlarına; Maliye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Adliye Teftiş Kurulu örnek olarak verilebilir. Günümüzde kullanılan “teftiş” ve “müfettiş” kavramlarının da bu dönemde üretilen temel denetim kavramları olduğunu söyleyebiliriz. Bahsedilen bu oluşumlar, ülkemizde 20. yüzyılın ikinci çeyreğinde yapılan düzenlemelerle pekiştirilmiş ve denetimin daha örgütlü bir hale getirilmesi sağlanmıştır. İdari Teşkilat yapımızın esin kaynağı olan Fransa’da da idarenin denetimi süreci daha köklü bir tarihe dayanmaktadır. Bu ülkede, 1816 yılı itibarıyla her Bakanlık bünyesine teftiş kurullarının oluşturulduğu ve bu yapının tüm değişimlere rağmen korunduğu görülmektedir. Benzer denetim teşkilatları bugün diğer Avrupa ülkelerinde ve ABD’de de mevcuttur. Denetim anlamında özellikle 2. Dünya Savaşı sırasında yapılan araştırmalarda, Amerika Birleşik Devletleri’nde hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olan geleneksel denetim anlayışının yolsuzlukları ve aksaklıkları engelleyemediği, hataların büyük bir kısmının sistemden kaynaklandığı belirlenmiş, risk esasına dayanan denetimin, performans denetiminin ve bilgi teknolojisi denetimi gibi denetim tekniklerinin uygulanmasına dayanan bir denetim yapısı oluşturulmaya başlanmıştır (Kalender, 2008: 96).

Ülkemizde de tüm bakanlıkların bünyesinde uzun süredir Teftiş Kurulları oluşturulmuş bulunmaktadır. Teftiş Kurulları, bağlı oldukları kamu kurum veya kuruluşlarının tepe yöneticisine (Bakan, Genel Müdür, vs.) bağlı olarak, bu yöneticinin talimatları doğrultusunda denetim ve danışma birimi olarak hizmet vermektedirler. Denetim sistemindeki aksaklıkları gidermek, prensipler oluşturmak, ülke bazında Bakanlık, Müsteşarlık ve Genel Müdürlük Teftiş Kurullarını koordine etmek maksadıyla da 1984 yılında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı görevli kılınmıştır. 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanununun 20. maddesinde "Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek" Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görevi olarak hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Başbakanlık tarafından çıkarılan 1993/12 sayılı Genelgede ise müfettişlik mesleğinin kariyer bir meslek olduğu ve buna bağlı olarak da müfettişlik güvencesinin vurgulanarak, teftiş kurullarının kariyer yapısının özenle korunması gerektiği belirtilmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde değişimin gerekliliği düşüncesinin ağırlık kazanmasına bağlı olarak, yönetim sistemi içinde önem arz eden denetim sisteminin Avrupa standartlarının hayli gerisinde olduğu, teftiş kurullarının klasik yöntemleri kullandığı, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı olduğu gibi bir takım ön yargılı söylemlerle hareket edilmiştir (Günel, 1995: 25). Süreç içerisinde bu düşünceler eyleme dönüşmüş ve denetim birimlerinin yapıları ve işleyişi değiştirilmeye başlanmıştır. Başlangıçta bu irade, teftiş kurullarının kaldırılması noktasında belirmiştir. Şunu da belirtmek gerekir ki, Kamu Yönetiminde teftiş kurulları aracılığıyla denetim yapma geleneği, bürokrasinin kamu yararı için denetlenmesi anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla bu denetim şekli, halkın dolaylı bir denetim şeklidir. Anılan denetim türü, kamu yararı temelinde idarenin kaynaklarını amaca ve hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadığını denetlemektedir. Bu çerçevede teftiş sisteminden vazgeçilmesi, dolaylı olarak halkın denetimine son verilmesi anlamına gelmektedir (Güler, 2005: 114). TBMM'de kabul edilen ve teftiş kurullarını yok sayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, onaylanmak üzere gönderildiği Cumhurbaşkanlığı Makamınca veto edilmiş ve böylece ilk etapta teftiş kurullarının devamı sağlanmıştır. Ancak günümüzde "teftiş kurulları", 2004 yılında çıkarılma teşebbüsünde bulunan bu kanunun hükümleri ve felsefesi doğrultusunda önemli bir değişim süreci içerisinde dâhil edilmiştir.

## **2. TEFTİŞ KURULLARININ REORGANİZASYONU**

Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim paradigmaları, daha küçük ve etkin devleti öngörmekle beraber bu etkin devletin denetim fonksiyonunun farklı bir şekilde konumlandırılmasını da amaçlamıştır. Özellikle denetimin işlevinde gerçekleşen değişim, denetimin yeni bir yaklaşımla ele alınmasını ve yeniden tasarlanmasını da zorunlu kılmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 23). Günümüzde artık "teftiş" kelimesi "denetim" kelimesine; "müfettiş" kelimesi

de “denetçi” kelimesine yeğ kılınmıştır. Bu değişim özellikle Kıta Avrupası Sisteminin hâkim olduğu ülkelerde daha farklı bir hal almıştır. Denetimde iki başlılık diyeceğimiz bu sistemde bakanlara bağlı olan güçlü ve bağımsız teftiş kurullarının yanı sıra üst yöneticiye (müsteşara) bağlı iç denetim birimlerinin de oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumsallaşan “İç Denetim” sistemine rakip olabilecek nitelikte “rehberlik” ve “danışman” olma vasfı vurgulanan, eski asli görevleri olan soruşturma ve teftiş görevi tali bir görev haline getirilen Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanlıkları gibi denetim organlarının kurulduğu görülmektedir.

03.05.2011 tarihli, 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” çerçevesinde mevcut bakanlıklar yeniden şekillendirilmiş ve Devlet Bakanlığı oluşumuna son verilmiştir. Bu değişiklik sonucunda bazı bakanlıklar birleştirilmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı olmak üzere 6 yeni bakanlık da kurulmuştur.

08.06.2011 tarihli 27958 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Kanun Hükmünde Kararnameler incelendiğinde; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su İşleri Bakanlığında mevcut bulunan teftiş kurullarının Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı şeklinde yapılandırıldığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Teftiş Kurulunun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığına dönüştürüldüğü, Müfettiş kadrolarının ise Denetçi kadrolarına çevrildiği, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı gibi bir yapılanmanın bulunmadığı söz konusudur. Ekonomi Bakanlığında ise Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde bulunan ve bu Bakanlığa intikal eden Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı haricinde “Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü” adında “suigeneris” bir denetim mekanizmasının da kurulduğu görülmüştür. Ancak daha sonra 17.09.2011 tarihli 28057 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 653 sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığında Kontrolörler Kurulu yerine Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur.

Denetim alanında tekipleştirme olarak adlandıracağımız farklı bir gelişme ise Maliye Bakanlığında yaşanmıştır. 10.07.2011 tarihli 27990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “*Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*” ile Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu kaldırılmış, burada görev yapan Müfettiş ve Hesap Uzmanları ile Gelirler İdaresi Başkanlığında bulunan Gelirler Kontrolörleri ve

Vergi Denetmenleri, yeni oluşturulan Vergi Denetim Kurulunda "Vergi Müfettişi" olarak görevlendirilmişlerdir.

Yeni Bakanlıklar dışında birleştirilen bakanlıklarda mevcut olan Teftiş Kurullarının adının değiştirildiği, bazı Bakanlıklarda Müfettiş kadrosunun korunmasına rağmen birçok bakanlıkta Müfettiş kadrosunun Denetçi kadrosuna dönüştürüldüğü görülmektedir.

Yukarıda anılan KHK dâhilinde mevcut bazı bakanlıkların teşkilat yapısında değişikliğe gidilmiştir. 14.09.2011 tarihli 28054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığında Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine Rehberlik ve Denetim Başkanlığı kurulmuştur. Bu KHK ile bakanlık bünyesindeki Müfettiş kadroları da Denetçi kadrolarına çevrilmiştir. Ayrıca kurumun üst yöneticilerinin tamamının sözleşmeli statü ile çalıştırılması da anılan KHK da düzenlenmiştir. Bu düzenleme yapılmadan önce Milli Eğitim Bakanlığında "Teftiş Kurulu Başkanı" protokol sırasında Müsteşar Yardımcılarından hemen sonra gelmekte iken, yeni düzenlemelerden sonra "Rehberlik ve Denetim Başkanlığı" halini alan bu denetim birimi protokol sıralamasında kendi denetimi altında bulunan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Genel Müdürlüklerin altına alınmıştır. Bakanlık adına denetim yapan bu organ, protokolde on kademe düşerek sıradan bir Daire Başkanlığı haline getirilmiş ve "Kurul" kimliği ortadan kaldırılmıştır. Bu değişiklik, denetim ve danışma organlarının denetimden ziyade "rehberlik" vasfını güçlendirme maksadına dayanmaktadır.

Yapılan bu düzenlemeler ise Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlıklarının ilk kurulduğu teşkilatlardan biri olan Vakıflar Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığındaki bu reorganizasyonu 5737 sayılı Kanun ile yapmıştır. Daha sonra anılan Kanunun 68. maddesine göre "... Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Daire Başkanı, Genel Müdürün teklifi Başbakanın veya görevlendirdiği Devlet Bakanının onayıyla,..." ibaresinin anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile Ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi 2008/22 Esas ve 2010/82 Sayılı Kararında; "Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nın ek göstergesinin 3600, makam tazminatı göstergesinin de 3000 olduğu, bu durumun Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nın bürokratik hiyerarşide genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde düşünüldüğünü gösterdiği, buna karşılık incelenen Yasa'da, sözü edilen kadroya yapılan atamada Cumhurbaşkanı'nın imzasını gerektirmeyen bir yöntem getirildiği, Rehberlik ve Teftiş Başkanının, Vakıflar Genel Müdürlüğünün üst düzey kamu görevlisi niteliğinde bulunması nedeniyle, atanmasının ortak kararnameyle yapılmasının gerektiği, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının bir daire başkanlığı olarak konumlandırılmayacağı"ni belirtmiş ve anılan madde hükmündeki "... Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle hükmetmiştir.

Görüldüğü üzere hiyerarşik olarak Danışma ve Denetim birimlerinin bağlı olduğu en üst makamın yardımcıları konumunda ve hatta üstünde olduğu Anayasa Mahkemesince tescil edilmiştir. Dolayısıyla mevcut anayasal sistem dâhilinde Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim ile Denetim Hizmetleri Başkanlıklarının hiyerarşide Genel Müdürlüklerde genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde, Bakanlıklarda da Müsteşar Yardımcısı ve üstü düzeyde düşünüldüğünden bahisle aksi bir uygulamanın yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi kararı ile çelişeceği ve Anayasaya aykırılık teşkil edeceği açıktır.

1 Kasım 2011 tarih, 28102 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 655 sayılı KHK ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığını kurulmuştur. Bu KHK ile anılan Bakanlıkta da “Denetim Hizmetleri Başkanlığı” kurulmuş olup, bu Başkanlık altında müfettişlerin çalışacağı hüküm altında alınmıştır. 2 Kasım 2011 tarih, 28103 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri düzenlenmiştir. Sağlık Bakanlığında da “Teftiş Kurulu Başkanlığı” kaldırılmış, yerine “Denetim Hizmetleri Başkanlığı” kurulmuştur. Sağlık Bakanlığında görev yapan başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcıları, durumlarına göre buldukları kadro dereceleriyle Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının sağlık başdenetçisi, sağlık denetçisi ve sağlık denetçi yardımcısı kadrolarına atanacakları da bu KHK da düzenlenmiştir. Yine aynı resmi gazetede yayımlanan 662 sayılı KHK ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün teşkilat yapısı düzenlenmiştir. DSİ’de Teftiş Kurulu Başkanlığı yapısı tüm bu gelişmelere rağmen korunmuştur. 665 sayılı KHK da ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının teşkilatı düzenlenmiş ve mevcut “Teftiş Kurulu Başkanlığı” “İş Teftiş Kurulu Başkanlığına” dönüştürülmüş, İş Müfettişleri de bu başkanlık altına alınmıştır.

Bu kararnamede ayrıca, 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna ekli (2) sayılı cetvelde yer alan “Strateji Geliştirme Başkanları,” sırasından sonra gelmek üzere “Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları,” sırasıyla eklenmiştir. Böylece Bakanlıkların denetim birimlerinin başkanlarının müşterek kararname ile atanması sağlanmıştır. Denetim görevini icra eden, başkanlıkların üst yöneticisini diğer başkanlıklardan ayrı tutan bu ayırt edici düzenlemenin yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi kararına dayandığı açıktır.

Görüldüğü üzere anılan KHK’lar ile birçok bakanlığın teşkilat yapıları düzenlenmiş ve bu bakanlıklardaki denetim yapılanmaları gerek isim, gerek de görev, yetki ve sorumluluklar açısından önemli farklılıklar içerecek şekilde kurgulanmıştır. Eşgüdümsüz bir şekilde gerçekleşen bu değişimin ileride doğuracağı muhtemel sakıncalar ise şimdiden görülebilmektedir. Parçalı, düzensiz ve eşgüdümünden uzak bu yapıların temel bir kanunla düzenlenmesi şu an için büyük önem arz etmektedir.



Bu çerçevede teftiş kurullarının önemli bir reorganizasyona tabi tutulduğu, bazı denetim birimlerinin Bakan'a bağlı yapısı değiştirilerek Müsteşar'a bağlı olabilecek şekilde teşkilatlandırıldığı görülmektedir. Bu husus, denetimin etkinliğini ve önemini de önemli ölçüde etkiler niteliktedir. Bakanlıklar bünyesindeki bu yeni denetim sistemi, örgütsel ve faaliyetler anlamında önyargılardan, kurumsal taassuptan ve bireysel algılardan arınmış bir şekilde kurgulanması gerekirken mevcut düzenlemenin bu amaca hizmet etmediği de açıktır (Kuluçlu, 2006: 34). Şekli olarak isimsel farklılıklar esasta farklı görevlere bürünmekte ve dolayısıyla denetimde var olan farklılık giderek derinleşmektedir.

Denetimin varlığı, kamu hizmetlerinin sunumunda görev alan kamu çalışanlarının davranışlarında sürekli düzenleyici ve önleyici bir rol almaktadır (Sanal, 2002: 4). Belirli periyotlarda söz konusu kurumun tepe yöneticisi adına yapılan denetimlerde mevzuata uygun olmayan iş ve işlemlerin tespit edilecek olma olasılığı denetimin önleyici olma vasfını da göstermektedir. Bu çerçevede denetim birimlerinin geçmişten geleceğe belirli bir misyon içinde yönetimin tepe yöneticisine bağlı olarak çalışması ve tarafsızlığı ve bağımsızlığının güvence altına alınmış olması gerekmektedir. Ancak yapılan bu düzenlemelerde denetimin bu fonksiyonlarını kuvvetlendirici nitelikteki düzenlemelerin bulunmaması da dikkat çekicidir.

Teftiş Kurullarının bu şekilde reorganizasyona tabi tutulması ve yeni yapılanmada "rehber olma" vasfının ön plana çıkarılması zaten karmaşık ve çok başlı olan denetim yapısını iç denetim bazında daha belirsiz, muğlak ve karışık kılmıştır (Ekici ve Toker 2005: 26). 5018 sayılı Kanunla kurumsallaştırılan İç Denetim ve İç Denetçilik sistemi bu noktada bir belirsizlik içerisine girmiştir. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (Alıcı, 2007: 12-13). Dolayısıyla kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla tesis edilen İç Denetçilik oluşumunun anılan rehberlik vasfı ile Rehberlik ve Teftiş veya Denetim Başkanlıklarının rehberlik yapma görevi çelişir niteliktedir. Bakanlıklarda ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile idarelerde var olan çift başlı bu denetim sistemi, teftiş kurullarına atfedilen rehber olma vasfı ile var olan çift başlılığı ve çelişkiyi derinleştirmiştir.

Bir diğer önemli husus ise, denetim görevlilerinin "yardımcı" unvanı ile mesleğe alınmaları uygulamasında yapılan istisnai düzenlemelerdir. Gerek yeni gerekse eski yönetmeliklerde üst düzey kamu görevlisi olarak çalışmış bulunan görevlilerin denetim elemanı olmasa bile kurumun en üst yöneticisinin onayı ile denetim kadrolarına ve başkanlıklarına atanmasına cevaz veren uygulama son yıllarda yaygınlık kazanmıştır.<sup>5</sup>

5 Orman Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bu kurumlara örnek olarak verilebilir.

Günümüzde mesleki güvenceden yoksun, siyasal iktidarın baskılarına maruz kalabilen, hiyerarşik bir yapılanma dâhilinde kalan teftiş kurulları yetersiz çalışma koşulları içerisinde geçmişten günümüze varlıklarını sürdürmektedirler (Günel, 1995: 25). Anılan bu denetim oluşumlarının parçalı, düzensiz ve eşgüdümünden uzak yapılarına son vermek ve denetim görevlilerinin bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını güvence altına almak maksadıyla tüm denetim birimlerini kapsayan bir kanun çalışmasının yapılması artık elzem bir hale gelmiştir. Bu denetim birimleri arasındaki yeknesaklığı sağlamak üzere TBMM Başkanlığına bağlı bir koordinasyon biriminin de oluşturulması faydalı olacaktır. *Öte yandan* Yeni Anayasa yapım sürecinde “*İdarenin veya İdarenin Kuruluşu*”nun yer aldığı bölümde “Denetim Hizmetleri”nin de düzenlenmesi, yönetimin bu önemli fonksiyonuna anayasal bir dayanak kazandıracaktır.

Genel olarak bakıldığında; Türkiye’de 129 adet farklı denetim birimi bulunmakta olup, denetim elemanlarının sayısı da 13 bini bulmaktadır. Bu dağınıklık ve farklılık nedeniyle, denetim çalışmaları içe dönük ve dolayısıyla da birbirleriyle ilişkisiz olmakta, denetim birimleri arasındaki koordinasyon, diyalog ve işbirliği imkânları kullanılamamakta, denetimin etkinliğini artırıp geliştirecek nitelikli ortak denetim standartları ve yaklaşımları sergilenememekte, denetim mesleğindeki yenilikler ve gelişmeler de yeterince takip edilememektedir. Özellikle aynı kurum içerisinde yer alan iç denetim ve teftiş kurullarının varlığı mükerrer denetime neden olmaktadır (Kuluçlu, 2006: 21). Akbulut tarafından yapılan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırmanın sonucunda ise; Türk Kamu Yönetimi yapısının tamamlayıcı parçasının “teftiş” anlayışı olduğu, buna rağmen kamu yönetimine iç denetim mekanizmasının dâhil edildiği, iç denetimin sistem ile doku uyumsuzluğu içerisinde bulunduğu ve istenilen düzeyde yerine getirilemediği, diğer taraftan teftiş denetiminin yeterince kurumsallaşmadığı **tespit edilmiştir** (Akbulut vd., 2012: 708-720). Bu nedenle bahsedilen sorunların ve eşgüdümsüzlüğün önlenmesi için bir “Denetim Kanununun” çıkarılması ve kurum içerisindeki iç denetim biriminin tektipleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

## SONUÇ

Kamu yönetimi paradigmalarında ortaya çıkan değişim ve dönüşüm süreçlerini “ekonomi-politik” üzerinden okumak, yeni teşkilat yapılarını da bu çerçevede anlamak ve değerlendirmek büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, ondokuzuncu yüzyıl “sanayi kapitalizmi”nin ihtiyaçları doğrultusunda biçimlenen kamu yönetimi ve kurumsal yapı, modern devletin temel dinamiklerini yansıtmıştır. Yirminci yüzyılın yarısından itibaren modern devlette meydana gelen değişim süreci, kamu yönetimi paradigmasını yeniden farklı bir işlevsellikle refah devleti anlayışı ile yeniden düzenlemiş ve kamu yönetimine yeni roller vermiştir. Geline süreçte, kapitalizmin ihtiyaçları ve zorunlulukları ile şekillenen devlet ve kamu yönetimi paradigmaları küreselleşmenin etkisiyle yirmi birinci yüzyıl içerisinde “postmodernizm” ve “neoliberalizm” düşünce akımları ile yeniden yapılandırılmıştır.

Kamu yönetimi paradigmalarında yaşanan değişikliğin nihayetinde yansıdığı denetim alanında meydana gelen farklılıklar, köklü bir yapılanma olan teftiş kurullarını "rehberlik" vasfı ön planda tutulan başkanlıklar haline çevirmiştir. Teftiş kurullarına alternatif olarak gösterilen iç denetim birimlerinin "rehber ve danışma" organı olma vasfına rağmen Rehberlik ve Teftiş Başkanlıkları ve Denetim Başkanlıkları tarafından yapılacak denetimlerde çalışanlara rehberlik etmek hususunun özellikle belirtilmesi, var olan çift başlı denetim sistemindeki yetki, görev ve sorumluluk çakışmasını daha da arttırmıştır. Mevcut sorunların çözülmesi ve denetimin daha sistematik bir hale getirilerek, denetim görevlilerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığının güvence altına alınması ile denetim teşkilatlarının kurumsallaşmasının sağlanması için bir kanun tasarısı veya teklifinin hazırlanması, akabinde de bunun kanunlaştırılması gerekmektedir. Denetim alanında, denetim görevlilerinin görüşleri alınarak çıkarılacak bir kanun, denetim organlarının uzun süreden beri derinleşerek devam eden temel sorunlarını çözmüş olacak ve böylece denetimin kurumsallaşmasını da sağlamış olacaktır. Denetimin rasyonelliği, verimliliği ve etkinliği açısından kamu yararı adına yapılacak denetimlerde farklı denetim araçları yanında o kurum içerisinde bulunan ve kurumun iç işleyişine hâkim olan denetim görevlileri tarafından da yapılması önemli ve gerekli olacaktır. Bu denetim türünün, yani Teftiş Kurullarının teşkilat içerisindeki yeri ve ihtisaslaşma düzeyi de göz önüne alındığında diğer dış denetim, yargısal ve kamuoyu denetimi gibi istisnai denetim türlerine nazaran idareye, dolayısıyla kamuya değer katan etkin bir denetim birimi olduğu da görülecektir.

#### **KAYNAKÇA**

**Akbulut, Ö., Özgen, H. M., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö. ve Almış, O. (2012).** *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve Denetim*, Ankara, TODAİE.

**Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010).** Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart 2010, s. 9-24.

**Alada, A. B. (2004).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Notlar. *İktisat Dergisi*, Sayı 455, s. 17-21.

**Alıcı, O. V. (2007).** *Belediyelerin İç ve Dış Denetimi*, Mahalli İdareler Derneği Yayını, No 62, Ankara.

**Ataay, F. (2007).** *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Yayınevi, İstanbul.

**Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010).** Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart 2010, s. 25-46.

**Çukurçayır, M. A. ve Gülise, G. (2007).** *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya.

**Ekici, B. ve Toker, M. C. (2005).** Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetim-

lerin Denetimi ve Etkinliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 5-28.

**Eryılmaz, B. (2010).** *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınevi, İstanbul.

**Güler, B. A. (2005).** *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara.

**Güler, B. A. (2003).** Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis Dergisi*, Sayı 9, s. 93-116.

**Günel, N. (1995).** 2000'li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:67, Sayı 409 (Aralık), s.17-36.

**Kalender, İ. (2008).** Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 460, s. 87-103.

**Kuluçlu, E. (2006).** Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, s. 3-37.

**Özer, M. A. (2005).** *Yeni Kamu Yönetimi*, Platin Yayınevi, Ankara.

**Sanal, R. (2002).** *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara.

**Şaylan, G. (2000).** Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, Sayı 2, s. 1-22.