

KAMU YÖNETSEL TEFTİŖ VE DENETİM SİSTEMİ VE YENİDEN YAPILANMASI

Ömer YÜREKLİ*

Öz

Türkiye’de kamu yönetmel teftiŖ ve denetim sistemi Osmanlı idari sisteminin devamı Ŗeklinde geliŖmiŖtir. Cumhuriyet döneminin köklü denetim birimlerinin 19. yüzyılın son çeyreğinde oluŖduğunu söylemek mümkündür. O dönemde oluŖturulan idari yapılar Cumhuriyet dönemine aktararak geliŖtirilmiŖtir. 2004 yılına kadar yönetmel denetim sisteminin kahir ekseriyeti itibariyle teftiŖ kurullarından oluŖturulduđu görölmektedir. Bu tarihe kadar olan süreçte kurulan müstakil kamu kurumlarında teftiŖ kurulu oluŖturulması, standart hale gelmiŖtir. Ancak bu tarihten sonraki süreçte teftiŖ kurullarının varlıkları tartıŖmalı bir duruma gelmiŖtir. 2004 yılından itibaren yeniden yapılandırılan kamu kurum ve kuruluŖlarında teftiŖ kurullarının yapısının deđiŖtirildiđi, denetim birimlerinin isimlerinde, denetim elemanlarının unvanlarında ve yetkilerinde farklılıkların ortaya çıktığı, denetimle ilgili kamuoyunda bu hususların sorun olarak algılandığı görölmektedir.

2004 sonrası diğer önemli bir geliŖme de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile KİT’ler dıŖındaki kamu kurum ve kuruluŖlarında iç denetim birimi kurulmasının zorunlu hale getirilmesidir. Ancak bu birimler fonksiyonel olmaması, görev ve yetki alanları bakımında diğer denetim birimleri ile sıkıntılar yaŖaması, kamu yönetimiyle uyumsuzluk yaŖaması gibi bir çok hususta eleŖtirilmiŖtir.

1940’lı yıllardan itibaren kamu yönetmel denetim sisteminde, kamu yönetimini inceleyen uzmanlar/kurumlar tarafından, denetim birimlerinin yapılanmasından iŖleyiŖine, denetim elemanlarının iŖe alınmasından yetiŖtirilmesine, denetim anlayıŖına kadar geniş bir yelpazede sorunlar tespit edilerek çözümler üretildiği görölmektedir. Günümüzde de bu sorunların devam ettiği, yukarıda kısmen belirtildiği üzere denetimle ilgili kamuoyunda kabul görmektedir. Bu makalede, yönetmel denetim sisteminin en önemli unsurları

* Sağlık BaŖdenetçisi, Sağlık Bakanlığı, omer_yurekli@hotmail.com

olan teftiş ve denetim birimlerinin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri, tarihsel boyutu ve uluslararası uygulama örnekleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler :Teftiş, Denetim, İç Denetim, Yeniden Yapılanma

PUBLIC ADMINISTRATIVE INSPECTION AND CONTROL SYSTEM AND RESTRUCTURING

ABSTRACT

The system of the administrative inspection and control in Turkey has been improved as a continue of Ottoman system. It is possible to say that the fundamental control units of the Republic period was formed in the last quarter of 19 th century. It seems that the administrative control system was mostly constituted by the inspection board until 2004. In this process it was standard that an inspection board was constituted in a separate public institution. After 2004 the beings of the inspection board are contentious. It is observed that the structures of the inspection board are changed, that there are some differences in the names of control units, in the title of the control personnels and their authorities, and that these matters are perceived as a problem by related public view in reformed public commission and organization.

There is an other important improvement after 2004, it became compulsory to constitute an internal control unit in the public comissions and organizations excluding KİT by 5018 law. But this unit were criticized because of being not functional, that they lived problems with the other control units about the areas of duties and authorities and disagreement with public administration.

It is observed that solutions are detected and produced on the function and the structure of the control units, engaging and educating of the control personnels, and control approach in the system of the public administrative after 1940' s. And those problems continue today, too. In this article, the most important elements of the inspection and control of the problems and solutions brought to these problems of administrative control system , were examined by considering the historical dimension and international practices.

Key words : Inspection, Control, Internal Control, Restructuring

GİRİŐ

Osmanlı İmparatorluğunun 19. yüzyılın ikinci yarısında Fransa örneğinden esinlenerek oluşturduğu yönetmel denetim siteminin Cumhuriyet dönemine intikal ettiği, 2004 yılına kadar sürekli gelişme kaydettiği ve kahir ekseriyeti itibariyle teftiş kurullarından oluştuğu görölmektedir. Anılan tarihe kadar olan süreçte bünyelerinde teftiş kurulu bulunması, meydana getirilen müstakil kamu kurumlarının olmazsa olmazı olmuştur. Bu durum, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 15/07/2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile değişmiştir. Zira bu Kanundan sonraki süreçte teftiş kurullarının varlıkları tartışmalı hale gelmiştir. Zikredilen Kanunun TBMM’ de kabulünden itibaren 2011 yılına kadar olan süreçte yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurullarının isimlerinin değiştirildiği, bu dönemde daha çok “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” isminin tercih edildiği görölmektedir. Örneğin dağınık durumdaki sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilmesi neticesinde meydana getirilen yapılanmada teftiş birimi için bu isim tercih edilmiştir. Keza reorganize edilen Vakıflar Genel Müdürlüğünde de aynı durumu görmek mümkündür. 2011 yılında birçok Bakanlık yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılandırılma sonrasında teftiş kurullarının yapısının değiştirildiği, denetim birimlerinin isimlerinde, denetim elemanlarının unvanlarında ve yetkilerinde farklılıkların ortaya çıktığı görölmektedir.

2004 sonrası diğer önemli bir gelişme de, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulması düzenlenen iç denetim birimlerinin fiilen oluşturulmuş olmasıdır. 5018 sayılı Kanunla KİT’ler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

Oluşturulan iç denetim birimlerinin yeterince çalıştırılmadığı, fonksiyonel olmadığı hep dile getirilmiştir. Bu yönden dile getirilen bir husus da teftiş/denetim birimleri ile iç denetim birimlerinin görev ve yetki alanlarında örtüşme olması, bir başka deyişle görev alanlarının net olarak birbirinden ayrılamamış olması konusudur. Bu noktada sorunlar halen devam etmektedir.

Bu çalışmada, yönetmel denetim sisteminin en önemli unsurları olan teftiş

ve denetim birimlerinin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri, tarihsel boyutu ve uluslararası uygulama örnekleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

1. TEFTİŞ, DENETİM VE İÇ DENETİM KAVRAMLARI

1.1. Teftiş Kavramı

Teftiş kavramının sözlükler dışında tanımına (Yücel, 2009, s. 48) denetim kavramıyla kıyasladığımızda daha az rastlanılmaktadır. Bir başka deyişle literatürde denetimle ilgili çok sayıda tanıma ulaşmak mümkün iken, teftiş kavramı ile ilgili sınırlı sayıda tanıma ulaşmak mümkündür (Yürekli, 2014, s. 39).

Sorup aratmak anlamına gelen fetş (Yeğin vd., 1992) kökünden üretilen/ türetilen teftiş, Türk Dil Kurumunun 1981 tarihli sözlüğünde, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan denet olarak açıklanmıştır. Aynı sözlükte denet kelimesi, denetleme işi, kontrol olarak açıklanmıştır. Türk Dil Kurumunun 2005 tarihli sözlüğünde teftiş kelimesinin karşılığı olarak denetim kelimesi gösterilmiştir.

Teftiş ve denetim kavramlarının uygulamadaki anlamını da incelemek gerekir. Teftiş ve denetim kavramları teftiş kurullarının, müfettişlerin uygulamaları açısından, bir başka ifadeyle mesleki açıdan kıyaslandığında bazı farklılıkların olduğu görülmektedir. Teftiş kavramında insan unsurunun denetim kavramına göre daha önemli olduğu, istisnaları olmakla birlikte geleneksel resmi kullanımda teftişin genel olarak kamu kurumlarına ve görevlilerine yönelik faaliyetler için kullanılmasına karşın, denetimin daha çok kamudan özel sektöre yönelik faaliyetler için kullanıldığı; teftiş kelimesinin hukuka uygunluk denetimini aşan bir denetimi, yerindelik denetimini de kapsadığı halde denetim kelimesinin sadece hukuka uygunluk denetimi anlamında kullanıldığı; genel olarak hiyerarşik amirler tarafından yapılan denetimlere teftiş değil denetim denildiği, teftiş kelimesinin esas olarak denetim görevini meslek olarak/profesyonel anlamda yerine getiren denetim görevlilerinin etkinliklerini tanımlamak için kullanıldığı; teftiş kelimesinin öteden beri devlet teşkilatında baş yönetici adına yapılan denetim faaliyetlerini ifade etmesine karşın, denetim kelimesinin daha alt düzeyde yöneticiler adına yapılan denetim faaliyetlerini çağrıştırdığı söylenebilir (Yücel, 2009, s. 51-53).

İngiltere Kamu Denetim Forumu tarafından hazırlanan “Dış Denetim,

Teftiş ve Düzenlemenin Farklı Rollerini: Kamu İdaresi Yöneticileri İçin Rehber” başlıklı dokümanda teftişin tanımı şu şekilde yapılmıştır: “ *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.*” (Yörüker, 2004)

Teftiş ve iç denetim konusunda TODAİE tarafından gerçekleştirilen bir araştırma sonucunda yayınlanan kitapta; teftişin bakanın siyasi sorumluluğu ve hizmetin kamu adına yerine getirilişine ilişkin bir denetim türü olduğu, bundan dolayı yönetim içinde doğrudan doğruya örgütlenilemeyeceği, teftişin hem rutin olarak merkez, taşra ve bağlı, ilgili ilişkili kuruluşlar temelinde hizmetin denetimini, hem de rutin denetime bağlı olarak veya olmayarak soruşturma, inceleme süreç ve araçlarını kapsayan bir faaliyetin genel adı olduğu, teftiş denetiminin karakteristiğinin bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında hizmetin denetlenmesi olduğu; teftiş faaliyetindeki denetimin tek başına bir anlam ifade etmeyeceği, soruşturma ve incelemenin denetimin ayrılmaz parçaları olduğu, soruşturma ve inceleme ile birlikte bir denetim faaliyetinin ancak teftiş başlığı altında toplanabileceği belirtilmiştir (Akbulut vd., 2012). Bu tanımlamada teftiş ve denetim kavramları arasındaki farklılığın açık bir şekilde ortaya konulduğu görölmektedir.

Bazı sözlüklerde teftiş ve denetim eř anlamlı sözcükler olarak kullanılmakta ise de, bu sözcükler yukarıda belirtilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, eř anlamlı değillerdir. Teftiş denetim faaliyetinin yanı sıra inceleme ve soruşturma faaliyetini de kapsayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Yüreklİ, 2014, s. 43).

1.2. Denetim Kavramı

Denetim konusunda en çok tanım yapılan alanlardan biri İşletme Yönetimi alanıdır. Bu alanda çok sayıda tanım yapıldığını görmekteyiz (Yüreklİ, 2014, s. 36). Pekiner “İşletme Denetimi” isimli kitabında (1988, s. 4) denetim fonksiyonunu; “*işletmedeki diğer fonksiyonların neyi, nasıl ve hangi ölçüde bařardđını araştıran ve saptayan bir yönetim faaliyeti*” olarak tanımlamaktadır.

Daha genel bir tanım yapmak gerekirse, denetimin, bir karşı devinim,

tepki ve bunun sonucunda çeşitli dengeler oluşturan bir işlev olduğunu, bu anlamda hücreden evrene kadar mikro ve makro kozmik yapılarda ve düzenlerde var olan zorunlu bir durum olduğunu, bu nedenle devrimin olduğu her yerde, her yapıda ve her durumda denetimin varlığından söz edilebileceğini (Atay, 1999, s. 3) ifade edebiliriz.

Yüzgün, denetimi; bir kişi, bir kurum veya iktidarın değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin, yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kuralar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlar olarak tanımlamıştır (1984, s. 20).

Denetimin kapsamlı ve iddialı bir tanımı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) 39. maddesinde yapılmıştır. Bu maddede denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır, şeklinde tanımlanmıştır (TBMM, 2004a).

1.3. İç Denetim Kavramı

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (5018 sayılı Kanun, m. 63).

Ülkemizde iç denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan iç denetim birimleri tarafından yapılabildiği gibi, 1800' lü

yılların son çeyreğinden itibaren var olan teftiş kurulları/ birimleri tarafından da yapılmaktadır.

2- YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN TARİHİ VE MEVCUT DURUM

2.1. Yönetmel Denetim Sisteminin Tarihi

2.1.1. Osmanlı Teftiş Sistemi

Türk kamu yönetiminde yönetmel denetim sisteminin en önemli unsuru olan Teftiş Kurullarının Türk Hukuk sistemine Fransa'dan esinlenerek girdiği bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Döneminde yenileşme hareketleri başlamıştır. Bir kısım eski kurumlar kaldırılarak yerlerine yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bu çerçevede Divan-ı Hümayun kaldırılarak (1835) yerine vekaletler (bakanlıklar) oluşturulmuştur (Bozkurt, 2010, s. 270-271).

Genel olarak Vekaletlerin oluşturulması ile birlikte çeşitli vekaletler bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, daha sonra da Teftiş Heyetlerinin (Teftiş Heyeti Reislikleri) oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Günümüzde de varlığını sürdüren bir çok köklü teftiş kurulunun bu dönemlerde ortaya çıktığını görmekteyiz (Yürekli, 2011, s. 28).

Yukarıda da kısmen belirtildiği üzere, Türk İdare Sistemi büyük ölçüde Fransa'dan esinlenmiştir. Bu kapsamda genel kamu yönetiminde olduğu gibi, idarenin iç denetimi konusunda da Fransa örneğinden esinlenilmiştir. Teftiş Heyeti modeli Fransa'dan alınmıştır. Tarihte ilk Genel Müfettiş veya Teftiş Kurulu Başkanının Fransa'da görevlendirilmiş olduğu bilinmektedir. Fransa Kralı XIV. Louis tarafından 1668 yılında ordunun savaşa hazır olup olmadığının tespiti ve rapor edilmesi amacıyla böyle bir görevlendirme yapılmıştır (Karatepe, 2011, s. 14,19). Dolayısıyla idari denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin Kıta Avrupası'nın en önemli ülkeleri arasında yer alan Fransa'da başlatıldığı söylenebilir (Yürekli, 2014, s. 56).

Fransa'da Askeri alanda uygulanan teftiş sistemi daha sonraları diğer diğer alanlara da yayılmıştır. Bunun sonucu olarak Fransa'da 1816 tarihi itibarıyla her bakanlık bünyesinde teftiş kurullarının oluşturulduğu ve bu yapının tüm değişimlere karşı korunduğu bilinmektedir (Kandeğer ve Alıcı, s. 92).

2.1.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemini iki alt döneme ayırarak incelemek olanaklıdır: 1923-2004 dönemi ve 2004 sonrası dönem.

2.1.2.1. 1923-2004 Dönemi

Bu dönemin en temel karakteristiğinin, teftiş kurulu modelinin gelişen bir trend izlediği, yönetsel denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin temel olduğu söylenebilir.

Ana hatlarıyla ifade etmek gerekirse; dönem içerisinde Osmanlı İmparatorluğundan devralınan teftiş kurulu modelinin geliştirilerek yaygınlaştırıldığı, Teftiş Heyeti Reisliği kavramının terk edilerek yerine, Teftiş Kurulu Başkanlığı kavramının kullanıldığı, Teftiş Heyetinin isminin Teftiş Kurulu olarak değiştirildiği, başlangıçta az sayıda kurum bünyesinde Teftiş Kurulu var iken, bunun zaman içerisinde yaygınlaştığı, Genel Müfettişlik ihdas edilerek bir süre uygulandığı, Genel Müfettişlik uygulamalarının asayiş sağlamak amacıyla mülki idare temelinde oluşturulduğu, idari ve siyasi yapılanmalar olmaları nedeniyle Umumi Müfettişliklerin klasik Müfettişlik uygulamalarından farklı olduğu görülmektedir (Yürekli, 2014, s. 57-58).

Dönemde içerisinde ayrıca kontrolörlük birimleri ile murakabe (murakıplık) birimleri oluşturulmuştur.

Genel olarak baktığımızda; 2004 yılına kadar olan dönemde, Bakanlıkların, özellikle Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi büyük Bakanlıkların ve Başbakanlığın bünyesinde; keza müstakil Genel Müdürlükler ve Başkanlıkların kahir ekseriyetinde Teftiş Kurulları oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu dönem için şunu rahatlıkla söyleyebiliriz: Yeni oluşturulan müstakil kamu idarelerinde, danışma ve denetim birimleri içerisinde “teftiş kurullarının” bulunması bir standart olmuştur (Yürekli, 2013).

Teftiş ve denetim birimlerinin sayısal durumuna bakacak olursak; 2002 yılında yapılan bir çalışmaya göre; genel yönetimde denetleme kurulu, teftiş kurulu, hesap uzmanları kurulu, murakıplar kurulu, denetleme dairesi, kontrolörlük ve denetmenlik adları altında 171 denetim birimi yer almakta olup,

teftiş ve denetim birimlerinde yaklaşık 14000 denetim elemanı görev yapmaktadır (Sanal, 2002, s.XXIII- XXIV).

2.1.2.2. 2004 Sonrası Dönem

Türk kamu yönetiminde, teftiş kurulları açısından 2004 yılını milat olarak kabul edebiliriz. Zira Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun bu tarihte çıkartılmıştır. 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı bu kanun her ne kadar veto edilmiş de olsa, sonrasında Türkiye' nin teftiş kurulları politikasını temelden etkilemiştir (Yürekli, 2013).

Veto edilen 5227 sayılı Kanun kamu yönetiminde denetim paradigmasını değiştirmiştir. Artık teftiş kurullarının mevcudiyeti ve müstakil kamu idarelerinde standart bir birim olarak bulunmaları tartışmalı hale gelmiştir (Yürekli, 2014, s. 59).

2004 sonrası dönemde, özellikle 2011 yılında; 06.04.2011 tarihli ve 6223 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 çerçevesinde Bakanlıkların pek çoğu Kanun Hükmünde Kararnemelerle (KHK) yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılandırılma sonucunda, Bakanlıkların teşkilat yapılarını düzenleyen KHK'larla teftiş kurulları da düzenlemeye tabi tutularak, yeniden yapılandırılmıştır.

Dönem içerisinde iç denetim birimleri oluşturulmuştur. 1990'lı yıllarda özel sektörde, 2000'li yılların başından itibaren bankalarda uygulamaya konulan iç denetim, 5018 sayılı Kanunla KİT'ler dışındaki kamu kurumlarında zorunlu hale getirilmiştir. Dolayısıyla kamu kurumlarında iç denetim birimlerinin oluşturulması 2004 sonrasında realize olmuştur.

2.2. Mevcut Durum

Türkiye' de idari teftiş ve denetim birimlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu; Başbakanlık, Bakanlıklar, bağımsız Genel Müdürlükler ve kurumlar bünyesinde bulunan teftiş kurulları, kontrolörler başkanlıkları, iç denetim birimleri ve diğer denetim birimleri. Diğer denetim birimleri olarak rehberlik ve teftiş başkanlıkları, rehberlik ve denetim başkanlıkları,

denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlıklarını sayabiliriz.

2004 sonrasında, bilhassa 2011 yılında yapılan düzenlemeler sonrasında teftiş ve denetim birimlerinde hem denetim birimlerinin isimleri ve hem de denetim elemanlarının unvanları açısından önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Önceleri teftiş kurulu başkanlığı olan birçok bakanlık ve kamu kurumunda, yeniden yapılanma sonrasında rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlığı gibi farklı birim isimleri ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, denetim elemanı unvanı müfettiş olan bazı bakanlık ve kamu kurumlarında denetçi ve uzman unvanlarının kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

Genel olarak kamu yönetimine bakıldığında müfettiş unvanının genel kabul görmeye birlikte, 2011 sonrasında denetçi ve uzman unvanlarının (denetimle yetkili) da sisteme girdiği anlaşılmaktadır (Yürekli, 2014, s.67)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yürütülen “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırması sonucuna göre, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, Türk kamu yönetiminin merkez yönetimi bünyesinde 5477 müfettiş, 1307 kontrolör ve 506 iç denetçi görev yapmaktadır. Bu bilgiler çerçevesinde bilgileri eksik bulunan birimlerde çalışanlar, yerel yönetimler ve üniversiteler hariç olmak üzere, Türk kamu yönetimde yaklaşık olarak 8886 denetim çalışanı görev yapmaktadır (Akbulut vd., 2012, s. 688-699).

3. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI

Teftiş ve denetim birimleri genel kamu yönetiminin bir parçası durumundadır. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, yaşadığı sorunlar, yeniden yapılanması, dönüşmesi ve küresel bazdaki gelişmeler doğal olarak yönetsel teftiş ve denetim sistemini de etkilemektedir. Zaten yönetsel teftiş ve denetim sistemi kamu yönetimi sisteminin içerisinde değerlendirilmektedir (Yürekli, 2014, s. 189).

Yönetmel denetim sisteminin sorunları tarihsel boyutu da dikkate alınarak aŖađıda özetlenmiŖtir.

3.1. Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark Tarafından Yapılan Tespitler

Bir dönem İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde öğretim üyesi olarak görev yapan Ord. Prof. F. Neumark, 1949 yılında BaŖbakanlığın emriyle Devlet idaresinde rasyonel çalıŖma bakımından mevcut olan noksanlıklarla bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiŖtir. Prof. Neumark, görüşlerini “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel ÇalıŖma Esasları Hakkındaki Rapor” da açıklamıŖtır.

Raporda idari sistemin yanı sıra, teftiŖ ve denetim konuları da ele alınmıŖtır. Raporun, “TeftiŖ meselelerine mütedair düşünceler” bölümünde; bazı teftiŖ kurullarının mükemmel bir şekilde çalıŖmasına karŖın bazılarının görevlerini gerektiği şekilde yapamadıkları, fiilen çalıŖan müfettiŖ sayılarının yetersiz olduğu, mevcut müfettiŖlerden gerektiği gibi yararlanılamadığı, teftiŖle ilgili mevzuatın yeknesak olmadığı, müfettiŖler tarafından düzenlenen raporlara gereken önemin verilmediği, müfettiŖ önerilerinin kağıt üzerinde kaldığı, muhtelif teftiŖ kurullarının çalıŖmalarının gerektiği gibi koordine edilememesi nedeniyle tedahüller ortaya çıktığı, öbür yandan bazı birimlerin teftiŖinin ihmal edilmekte olduğu, müfettiŖ sayısının yetersizliğinin sebeplerinin kadro yetersizliği değil, önemli ölçüde münhaller bulunması ve mevcut müfettiŖlerden bir kısmının merkezde müfettiŖlikten baŖka görevlerde çalıŖtırılması olduğu, mevcut müfettiŖlerin rasyonel olmayan bir şekilde çalıŖtırılması nedeniyle teftiŖ kurullarının verimli çalıŖtırılmadıđı; bazı müfettiŖlerin, belli bir yerde ciddi bir teftiŖin gerektirdiği süreden az veya fazla kalmakta olduğu, raporlarını bir kaç aylık ve hatta bir yıllık bir gecikme ile verebildiği, bu gibi noksanlıkların daha çok müfettiŖlerin çalıŖmalarının teftiŖ kurulu başkanlığı tarafından etkili bir şekilde denetlenmemesinden kaynaklandığı; bazı idare birimlerinin 5-10 yıllık bir süre içinde hiç bir surette teftiŖ edilmemiŖ olmalarına karŖın, bir kısmının müteakip iki yılda ve hatta aynı yıl içinde bir kaç defa teftiŖe tâbi tutulduğu belirtilmiŖtir (Neumark, 1949).

3.2. MEHTAP Raporunda Yapılan Tespitler

Raporun “E. Teftiş ve Denetleme” bölümünde teftiş ve denetim birimleri ile ilgili konuların ele alındığı görülmektedir. Bu noktada; teftiş hizmetinin örgütlenmesinde tek ve ortak bir ölçü, statü veya organizasyon şeması olmadığı, kuruluşu, personelinin yetiştirilmesi, teftiş sonuçlarının yönetimle birlikte değerlendirilmesini sağlayacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu yönde çalışma yapılmamış olduğunun; müfettişliğe girişte bir standart olmadığı; teftişin veya müfettişin baskısının, çekingenlik ve korku yaratmakta olduğunun, bu durumun ise, idarede atalet doğurduğunun ve çekingenlik yarattığının; teftiş kurullarının faaliyetleri incelendiği zaman bazı hizmet tedahülleri olduğunun görüldüğünün, idari teftişin mali teftiş ve denetim ile karıştığı, Maliye Bakanlığında, beş çeşit teftiş ve denetleme görevlisi personel çalışmakta olduğunun sorunlar olarak tespit edildiği anlaşılmaktadır (TODAİE, 1963).

3.3. KAYA Raporunda Yapılan Tespitler

Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine TODAİE tarafından 1988-1991 tarihleri arasında yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen ve 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi veya KAYA Raporunda, teftiş kurulları ile ilgili tespit ve önerilere de yer verilmiştir (Yürekli, 2012,s.5). Raporda Türk kamu yönetimi içerisinde yer alan Türk idari denetim sistemi alanındaki sorunların tespit edildiği görülmektedir. Bu bağlamda mezkur raporda; özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulamasının çok sınırlı ve etkisiz bir durumda bulunduğu, etkililik denetiminin üzerinde gerektiği gibi durulmadığı, bazı bakanlıklarda denetim birimi oluşturulmadığı, bazı kurumlarda sadece mali denetim yapıldığı, yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin etkili ve amaca uygun bir şekilde yapılamadığı; Başbakanlık Teftiş Kurulunun inceleme, soruşturma ve denetimde bulunma gibi çok geniş bir alanda görev ve yetkilerinin bulunduğu, ancak bu kurulun gerek yapılması ve gerekse işleyiş noktasında görevlerini yapma gücünden yoksun olduğu; müfettişlerin denetim, soruşturma ve rehberlik görevlerinin bulunmasına karşın rehberlik etme görevinin denetim sistemi içerisinde işlerlik kazanmadığı; idari denetim alanında görev alan denetim elemanlarının göreve alınmasında ortak bir standart bulunmadığı, bazı kurumlarda sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer

dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi içine alındığı; mevcut denetim sisteminin yönetimi geliştirmeye katkı açısından yetersiz olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1991).

3.4. Veto Edilen 5227 Sayılı Kanunun Gerekçesinde Getirilen Eleştiriler

Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) genel gerekçesinde denetim sistemi ile ilgili olarak; mevcut denetim sisteminin fazla sayıda ama etkisiz olduğu, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim anlayışına sahip olduğu, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun olduğu, kamuoyu denetiminin yetersiz olduğu; çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticilerin iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilmediği; denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sisteminin son derece sorunlu bir halde olduğu, aksi taktirde, ölkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile karşı karşıya kalınamayacağı gibi eleştirilerin yapıldığı görölmektedir (TBMM, 2004b; Yürekli, 2011, s. 33).

3.5. Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Başlıklı Araştırma Projesi Kapsamında Yapılan Tespitler

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından iki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütölen “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlar kitap olarak yayımlanmıştır (Yürekli, 2014, s. 197-198).

Çalışmada kamu yönetimi içerisinde yer alan Türk idari denetim sistemi alanında; teftiş birimlerinde rapor çeşitliliği ve karmaşası olduğu, Türkiye'de teftiş ve denetim faaliyetinde teftişin ve raporlamanın belli standartlarda yapılmadığı, Bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarının teftişinin büyük ölçüde yapılmadığı, Kamu denetim sisteminde teftiş faaliyetinin sadece taşra odaklı olarak yürütöldüğü, teftiş çalışmalarının standart ölçölere göre ve periyodik olarak

yapılmadığı, kamu denetim sisteminde teftiş denetiminin soruşturma ağırlıklı olarak yapılmakta olduğu; görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyetinin taşra teşkilatı merkezli olarak yapıldığı; mevcut idari sistem ile iç denetim arasında uyumsuzluk bulunduğu, iç denetim faaliyetinin istenile düzeyde yerine getirilemediği, iç denetçi başına düşen denetim sayısının düşük olduğu; iç denetim faaliyetinin teftiş denetiminin aksine merkez teşkilatı eksenli olarak yapıldığı, teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılmasının yetersizlik olarak görüldüğü, ceza odaklı denetimlerin hataları önlemede yetersiz kaldığı, gerek teftiş ve gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşlerinin gerektiği kadar dikkate alınmadığı, piyasa/sektör denetiminin etkin bir biçimde yapılmadığı, rapor takibinde yetersizlik olduğu gibi sorunsal tespitlerin yapıldığı görülmektedir (Akbulut vd., 2011, s. 695-715).

4. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türk kamu yönetiminin tarihine bakıldığında, teftiş ve denetim sistemine getirilen çözüm önerilerinin, kamu yönetiminin sorunlarına getirilen çözüm önerileri ile aynı doğrultuda gittiğini söylemek mümkündür. Cumhuriyet döneminde daha etkili, daha verimli bir kamu yönetimi arayışı hep gündemde olmuştur. Bu arayış sürecinde denetim sisteminin de daha etkili, daha akılcı, daha verimli hale getirilmesi için çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiştir (Yürekli, 2014, s. 205).

4.1. Neumark'ın Çözüm Önerileri

Neumark'ın kaleme aldığı raporda, teftiş ve denetim birimlerinin sorunlarının çözümüne yönelik olarak; müfettişlerin görevleri, yetkileri ve atanma şekilleri vs. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması nedeniyle bu mevzuatın yeniden düzenlenmesi, ayrıca atama işlemleri konusunda ise bugün Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarda geçerli olan usulün bütün teftiş kurullarına yaygınlaştırılması; bazı müfettişlerin, belli yerlerde teftişin gerektirdiği zamandan daha fazla kalmalarının teftiş kurulu başkanlarının etkin denetimleri sonucunda önlenmesi; teftiş biriminden ayrılan veya sabit göreve atanan müfettişlerin kadrolarının münhal sayılarak, yerlerine yeni müfettişler alınması; her yıl başında bütün teftiş kurullarının başkanları ve başkan yardımcılarında

oluşan bir komisyon toplanması, bu komisyonun her kurulun hazırladığı çalışma programlarını birbiriyle mukayese ederek bunlarda görülen tedahüllerle eksiklikleri önleyecek tedbirleri kararlaştırması önerilmektedir (Neumark, 1949).

Genel olarak değerlendirilecek olursa, Prof. Neumark'ın teftiş ve denetim sisteminde tespit ettiği sorunlara, bilimsel bir yaklaşımla ıslah edici çözüm yolları önerdiği görülmektedir (Yüreklİ, 2011, s. 33).

4.2. MEHTAP Raporunda Geliştirilen Öneriler

MEHTAP raporunda getirilen çözüm önerilerini şu şekilde özetleyebiliriz: Teftiş kuruluşlarının bir an önce tüzük ve yönetmelikleri hazırlanarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanması; bu suretle müfettişliği idarenin işine yaramayan memurların tayin edilmelerine mahsus kadrolar gibi düşünme hallerine son verilmesi; iç teftişe yetkili denetim elemanlarının idarenin en yüksek otoritelerine bağlanması, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmeleri; teftiş kurullarını düzenleyen tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde tedbirler alınarak teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması, teftiş birimlerini birer "sahipsiz işler organı" olarak görmekten ve asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işleri bu kurullara vermekten vaz geçilmesi, Maliye Bakanlığı bünyesindeki teftiş hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi önerilmektedir (TODAİE, 1963).

Mevcut hataları teşhis edemeyen, bunların düzeltilmesi için gerekli değişikliklere ait isabetli önerilerde bulunamayan bir teftişin yapılmaması, taşrada sıkı sıkı yapılacak teftişlerde eğitici yönünün ön plana çıkartılması, denetimin siyaset tayininde politikacılara ve üst yönetime ışık tutması gerektiği vurgulanmaktadır (TODAİE, 1963).

4.3. KAYA Raporunda Geliştirilen Öneriler

KAYA Raporunda; denetim sonuçlarının, amaç ve politikaların, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde rehberlik edici nitelik taşıması; denetimlerde uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenlerin de göz önünde bulundurulması; mevcut denetim sisteminin gelişmelere daha duyarlı hale

getirilmesi; denetim yaklaşımına, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir rehberlik anlayışının yerleştirilmesi; denetsel görevlerin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlamak, örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptamak, denetim birimlerinin çalışma düzenlerini tanzim etmek üzere güçlü bir yasal çerçeve oluşturulması; denetim elemanlarının konularına göre uzmanlaşmalarının sağlanması; denetim sonucunda ortaya çıkan verilerin yönetimi geliştirme açısından kullanılmasının temin edilmesi; kurumlarda iç denetim birimlerinin etkililik denetimi yapabilecek hale getirilmesi; Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılması; denetim raporlarının işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olması, tespit edilen aksaklıkların giderilmesini sağlayacak çözümleri içerecek şekilde düzenlenmesi; ayrıca denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir mekanizma oluşturulması önerilmektedir (TODAİE, 1991).

4.4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Yaklaşımı Çerçevesinde Getirilen Öneriler

Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Veto edilen 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde, Türk denetim sistemine yönelik eleştiriler yapıldıktan sonra, mezkur Kanunda Bakanlıkların Organizasyon yapısında Teftiş Kurullarına yer verilmeyerek kaldırılması planlanmıştır (Yürekli, 2014, s.213).

Veto edilen söz konusu Kanunun gerekçesinde; yeni denetim sisteminin kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesine dayandığı, denetimin amacının yeniden belirlendiği ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının öne çıkarıldığı, böylece kamu yönetiminde hataları bulmak yerine onları ortaya çıkmadan önlemenin, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamanın ve çalışanları geliştirerek performanslarını artırmanın mümkün olacağı, kanunla yapılan düzenlemeyle denetim sisteminin performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirildiğinden bahisle denetimi yapacak olanların örgütlenme yapılarının değişmesi gerektiği ifade edilmektedir (TBMM, 2004b).

Anılan Kanunda, iç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim

elemanları tarafından yapılması, merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağılı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılmasına ilişkin hükümler getirildiğı görülmektedir (Yürekli, 2011, s. 33-34).

4.5. TODAİE'nin "Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim" Başlıklı Projesi Kapsamında Geliştirilen Öneriler

TODAİE tarafından yürütölen "Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim" başlıklı araştırma projesi çerçevesinde teftiş ve denetim sistemine ilgili olarak tespit edilen sorunları yukarıda 3. bölümde belirtmiştik. TODAİE' nin bu çalışmasında çözüm önerilerinin de geliştirildiğı görülmektedir.

Bu noktada proje kapsamında geliştirilen önerileri şu şekilde özetleyebiliriz: Piyasa ve sektör denetiminin klasik teftiş ve iç denetim uygulamalarından farklı olması nedeniyle piyasa veya sektör denetiminin bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmesi, teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev ve yetkilerinin kaldırılması; alan denetiminin piyasa veya sektör denetiminde olduğı gibi uzmanlık isteyen ve tipik olarak, teftiş ve iç denetim faaliyetleri çerçevesinde düşünölemeyecek olan denetim etkinlikleri kapsamında bulunması nedeniyle yarı-bağımsız kurullar şeklinde yapılandırılması; denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarından, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışının ihlal ve ihmal edilmemesi, denetim sürecine kamu çalışanlarının aktif katılımının sağlanması önerilmektedir (Akbulut vd., 2012, s. 715-720).

Çalışmada; teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın temelini denetim zemini olması; birim veya unvanların olmaması gerektiğı; teftiş faaliyetinin belli standart ve tekniklerine göre yapılmadığı, denetime tabi birimlerin özelliklerine göre yerine getirildiğı, teftiş denetiminde nesnel zemin olan hukukun, denetim etkinliğini yerine getirmede yetersiz olduğı, iç denetim faaliyetinin ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal uyumsuzluk içinde olduğı, bu denetim etkinliğinin temelini oluşturan ölçülebilir yönetim zemininin oluşturulamamasından dolayı sistemle yapısal uyumsuzluk sorunları olduğunun anlaşıldığı, dolayısıyla teftiş ve iç denetim birimlerinin, birlikte dönüştürölerek yeniden yapılandırılmasının uygun olacağı belirtilmektedir (Akbulut vd., 2012, s. 715-720).

Çalışmada ulaşılan sonuçlara göre; denetim sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak adlandırılmamalı; son dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde kararnamelerde görülen, “denetim hizmetleri başkanlığı” veya “rehberlik ve teftiş başkanlığı” şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir (Akbulut vd., 2012, s. 719).

4.6. DENETDE'nin Çözüm Önerileri

1984 yılında kurulmuş olan ve ulusal düzeyde bir çatı dernek durumunda bulunan Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) kurulduğu tarihten itibaren meslek mensuplarının ve denetim sisteminin sorunlarını gündeme getirerek çözüm yolları göstermiştir (Yürekli, 2014, s. 219) .

Teftiş ve denetim birimlerinin siyasetin etkisinden uzak kalmalarını sağlamak amacıyla tek çatı altında birleştirilmesi, denetim elemanlarının özlük haklarının iyileştirilmesi için denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması yönünde DENETDE'nin öteden beri girişimleri söz konusu olmuştur (Yürekli, 2014, s. 219).

DENETDE yöneticileri tarafından denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması halinde Müfettişliğin meslek olması hasebiyle odalaşmanın gündeme geleceği ve dolayısıyla denetim odası kurulacağı çeşitli vesilelerle dile getirilmiştir (DENETDE, 1988, s. 188) .

DENETDE'nin denetim sisteminin sorunlarının çözümüne ilişkin önerilerini, “kamu denetim sisteminin yeniden inşası konusunda” Devlet Denetleme Kuruluna sunduğu görüşlerinden öğrenmemiz mümkün bulunmaktadır. Bu bağlamda DENETDE tarafından; Bakanlıkların ve Genel Müdürlük denetim elemanlarının mesleki faaliyetlerini yürütürken tarafsız ve bağımsız şekilde görevlerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, çağdaş dünya uygulamaları dikkate alınarak Anayasal ve yasal güvence sağlanması, Türk Denetim Yasasının çıkartılması; denetim ve ölçme değerlendirme rapor ve faaliyetlerinin, belli bir sistem dahilinde (kişi hakları korunarak) kamuoyu ile şeffaf ve açık şekilde paylaşacağı bir sistemin kurulması; “Denetim Hizmetleri Sınıfı” oluşturularak, özlük hakları ve mesleki güvencelerinin yargı mensupları baz alınarak düzenlenmesi; denetim birimleri arasında koordinasyonu ve uyumu sağlamak ve mesleki standartları tespit etmek üzere Denetim Üst Kurulu oluşturulması; denetim elemanlarının

en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını ve ortak denetim kültürünü oluşturmak üzere, Denetim st Kuruluna bağlı Teftiş Akademisi oluşturulması; denetim birimi oluşturulmayan bakanlıklarda eksikliğin giderilmesi, denetim elemanlarının unvanları arasındaki farklılığın giderilmesi; denetim birimlerinin isimleri ve teşkilatlanma şekillerinin, kurul modeli esas alınarak, demokratik ve katılımcı anlayışla yeniden düzenlenmesi, mesleğin kariyer yapısını bozan atamaların önüne geçilmesi önerilmektedir (DENETDE, 2015, s.82-84).

DENETDE'ye göre; denetim birimlerinin kendi başarı ve başarısızlıklarını ölçmeleri ve değerlendirmeleri sağlanmalı ve bunun için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Kamu yönetiminde saydamlığın hayata geçirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yönetim anlayışına yerleştirilmesi, kamu çalışanlarının mali durumlarının iyileştirilmesi, yolsuzlukla mücadele için kurumsal yapıların oluşturulması, adalet duygusu ve hukukun üstünlüğü anlayışının yerleştirilmesi, medya ve sivil toplum örgütlerinin sağlıklı işleyişinin sağlanması, vatandaşların yolsuzluklara karşı duyarlılığının artırılmasının temin edilmesi, derneğin vurguladığı öneriler arasında bulunmaktadır (DENETDE, 2015, s. 83-84).

4.7. Diğer neriler

4.7.1. şener Gönülaçar Tarafından Dile Getirilen neriler

Gönülaçar; kamu kurumlarında teftiş kurulu veya başka isimlerle hizmet veren geleneksel denetim birimlerinin kapatılarak, bu birimlerin görev tanımında sayılan fonksiyonların; yeni kurulacak "İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlıkları" ile birçok kurumda mevcut olan "İç Denetim Birimleri" tarafından yerine getirilmesini; bu sayede kaynak ve zaman israfının önleneceğini, uzmanlaşma, işbölümü ve uluslararası standartlara uygunluğun sağlanmış olacağını, İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlıklarının doğrudan en st yöneticiye bağlı, bağımsız bir grup başkanlığı şeklinde yapılanması gerektiğini, burada görev alacak denetim elemanlarının mesleki yeterliliklerinin güçlendirilmesini ve özellikle Suistimal İnceleme Uzmanlığı Sertifikası sahibi olmalarının sağlanmasını; taşra örgütünde görev yapan denetim elemanlarının Maliye Bakanlığı rneğinde olduğu gibi il müdürlükleri bünyesinde uzman olarak istihdam edilmelerini teklif etmektedir (2012, s. 40-50).

4.7.2. *Cumhur Çilesiz Tarafından Dile Getirilen Öneriler*

Çilesiz; kamu denetim sisteminin daha da geliştirilmesi, daha etkili ve verimli işleyebilmesi için en başta kamu denetiminin hukuki altyapısının oluşturulmasını; diğer bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşları teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, işlevsel bağımsızlıklarını, denetim ilkelerini, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev, yetki, sorumluluk ve güvencelerini, mali haklarını, teftiş ve denetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyon mekanizmaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ve denetlenenlerin yükümlülüklerini belirlemek üzere genel bir kanun çıkarılmasını, raporlamada standardizasyon sağlanmasını; Kamu Denetimi Genel Danışma Kurulu oluşturulmasını; denetim hizmetleri ile denetim elemanları ve denetlenenlerle ilgili her türlü sorunu görüşmek, tartışmak ve çözümler üretmek amacıyla; Başbakanın başkanlığında Türkiye Denetim Şurası kurulmasını önermektedir (2011, s.22).

4.7.3. *Ahmet Apan Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri*

Ahmet Apan, artan teknolojik imkanların devletin ve dolayısıyla denetimin değişmesini zorunlu kıldığını, denetim sisteminin yeniden yapılanmasının bir gereklilik olduğunu belirterek, ABD'deki Genel Müfettişler Kuruluna benzer bir yapılanma olan Denetim Koordinasyon Üst Kurulu oluşturulması noktasında önerilerde bulunmaktadır. Apan'a göre; denetimde standartları belirleme yanında, denetim elemanlarının bağımsızlığını sağlamada da önemli bir boşluğu doldurmaya aday olacak olan Denetim Koordinasyon Üst Kurulu (DKÜK), ABD'deki örneğine benzer biçimde Türkiye'de mevcut "denetim birimi başkanlarının üye olduğu, özerk bir yapıda, Başbakanlığa bağlı olarak, danışma ve koordinasyon amaçlı görev yapan bir kurul" şeklinde oluşturulmalıdır. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu Kanunu ile birlikte denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen çerçeve bir kanun çıkarılmalı, ikincil düzenlemeler DKÜK' ya bırakılmalıdır (2012, s. 12,13,16).

4.7.4. *Selim Gökçe Tarafından Dile Getirilen Öneriler*

Selim Gökçe'ye göre; Müfettiş Yardımcılarının üstatlarının yanında yetkili olarak denetime başlamadan önce bir arada yaşayabilecekleri, fiziken orada kalmayı tercih edecekleri nitelikte bir ortamda, meslek kültürü alacakları bir

eğitim merkezine, yani Teftiř Akademisine ihtiyaç duyulmaktadır. Kurulacak bu Akademi, ulusal ve uluslararası alanda haklı bir saygınlığa erişmiş örneklerinde olduğu gibi, bilimsel ve mali özerkliğe sahip, uygulama deneyimi olan denetim elemanları yanında akademik unvan ve kariyere sahip üst düzey yöneticiler ile akademisyenlerin görev alacakları, mesleğe hazırlık ve meslek içi eğitim ve uzmanlık eğitimi vermekle kalmayıp, dünya literatürünü takip ederek denetim elemanlarına devamlı bilgi akışı sağlayacak, yapacağı özgün çalışmalar ve araştırma olanaklarıyla dūřünsel gelişmelerine katkıda bulunacak ve muhtemel idari ve mali sorunları önceden tespit ederek geliştireceği stratejiler ile sorunları ortaya çıkmadan önce çözüm önerilerini tartışmaya açabilecek bir yapıda olacaktır (2012, s. 9-10).

4.8. özüm Önerilerinin Değerlendirilmesi

Fransa'dan alınarak kamu yönetimimize kazandırılan Teftiş Kurulu modeli, 2004 yılına kadar olan süreçte gelişme kaydetmiştir. Bu döneme baktığımızda teftiş ve denetim sisteminin zaman zaman incelenerek, sorunlarının tespit edilerek çözümler üretildiği görülmektedir. Yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen Neumark' ın getirdiği çözüm önerilerinin, MEHTAP ve KAYA raporlarında dile getirilen çözüm önerilerinin, TODAİE'nin 2011 yılında yaptığı çalışma kapsamında geliştirdiği çözüm önerilerinin yapılan sorun tespitlerine dayalı olarak geliştirildiği, sistemin aksayan yönlerini ışlah etmeye yönelik olduğu görülmektedir. Zikredilen çalışmalarda tespit edilen sorunların ve çözüm önerilerinin bir kısmı güncelliğini yitirmiş olsa da, çözüm üretme yöntemlerinin son derece rasyonel olduğu rahatlıkla söylenebilir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun yaklaşımı çerçevesinde ise, sisteme yönelik eleştiriler yapıldıktan sonra, ışlah ederek daha etkili ve verimli hale getirmek yerine, gelişmiş ülkelerin uygulamaları dikkate alınmadan ve yeterli düzeyde olguya dayalı tespit yapılmadan teftiş kurullarını kaldırma yolu seçilmiştir. Dolayısıyla bu yaklaşım şeklinin tepkisel bir yaklaşım olduğu, rasyonel bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir. Devlet Denetim Elemanları Derneği' nin, Cumhuriyet' in, Ahmet Apan ve Selim Gökçe' nin; teftiş ve denetim alanında standardizasyonu sağlayan idari bir yapının olmaması, denetim elemanlarının yetiştirilmesi noktasında sıkıntılar olması, denetim sisteminin mevzuat alt yapısının yetersiz olması vb. kök sorunların ve çeşitli türev sorunların çözümüne, dolayısıyla sistemin iyileştirilmesine yönelik

çözümler geliştirdiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda yönetsel teftiş ve denetim sisteminin sorunlarına çözüm üretilirken, tepkisel değil islah edici, geliştirici, daha etkili ve verimli çalışmasını sağlayıcı, dünya örneklerini de dikkate alan çözüm yolları üretilmesi önerilmektedir.

5. TEFTİŞ VE DENETİM UYGULAMALARINDA ULUSLARARASI ÖRNEKLER

Dünya üzerindeki ülkelerin tarihsel, toplumsal, hukuksal, kültürel, beşeri vb. açılardan sahip oldukları farklılıklar idare sistemlerini, dolayısıyla idari denetim alanını da etkilemektedir. Her ne kadar uluslar arası alanda etkilenme olmakta ise de, dahası özellikle küreselleşme sürecinde bazı alanlarda standartlaşma yoluna gidilmekte ise de, yeryüzüne yayılmış olan ülkeler kendi realitelerine ve kendi özgün ihtiyaçlarına göre, kendi yapılarına uygun denetim mekanizmaları meydana getirmektedirler. Bu nedenle dünya üzerinde standart tek bir idari denetim mekanizmasından bahsetmek mümkün değildir (Yürekli, 2014, s. 172). Aşağıda bu hususta somut bazı ülke örneklerinden bahsedilmiştir.

5.1. Fransa

Teftiş kurulu modelinin kaynağının Fransa olduğunu söyleyebiliriz. Bu ülkede her bakanlık bünyesinde teftiş kurulu bulunmaktadır.

Fransa pratiğinde, Bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurullarından üçünün bakanlıklar arası çalışma yetkisi vardır. Bunlar Maliye Müfettişliği, Sosyal İşler Genel Müfettişliği ve İçişleri Bakanlığı İdari Müfettişliğidir. Tüm Bakanlıklar bu üç kurula başvurabilirler (Maliye Müfettişler Derneği).

Fransa uygulamasında iç denetim bir misyon olup bu fonksiyonu müfettiş (inspecteurprincipauxauditeur-IP ve inspecteurauditeur-IA) unvanlı denetçiler yerine getirmektedir. Her kamu kurumundaki muhasebe ve finans işlemlerinin denetimi Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığına bağlı inspecteurauditeur unvanlı denetim elemanları tarafından yapılmaktadır. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının muhasebe ve finans ile ilgili faaliyetleri kapsamında ifa edilmektedir (Okur, 2010, s. 578).

5.2. ABD

ABD’de iç denetim sisteminin yolsuzlukları önlemede başarısız olması üzerine 1970’li yıllardan itibaren genel müfettişlikler oluşturulmuştur.

Bakanlıklarda Bakana bağlı olarak çalışan Genel Müfettişlik birimlerinin iç denetim, teftiş, inceleme ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Denetleme yetkisi Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşları kapsamaktadır. Genel müfettişlik bünyesinde çalışan müfettiş, soruşturmacı, iç denetçi gibi unvanlara sahip personel kendi alanlarında uzmanlaşmışlardır (Değirmencioğlu, 2011, s. 37).

ABD’de 1978 yılında 15 federal kurumda oluşturulan genel müfettişlik birimleri sayısı, 2003 yılına kadar 57’ de kalmış, 2004 yılından sonra sürekli artmıştır. Genel müfettişlik birimi sayısı 2009 yılında 69’a, Ekim 2010 tarihi itibarıyla de 73’ e yükselmiştir. Bu birimlerde istihdam edilen denetçi sayısı istihbarat birimleri hariç 12.600’ e yükselmiş bulunmaktadır (Karatepe, 2011, s. 21).

ABD’ de ayrıca genel müfettişlikler arasında koordinasyonu sağlayan bir mekanizma bulunmaktadır. Bu mekanizma “ Genel Müfettişler Konseyi” adını taşımaktadır.

Genel müfettişlerin üye oldukları Genel Müfettişler Konseyi, 2008 tarihli Yasa değişikliği ile oluşturulmuştur. Konsey denetim birimlerinin çalışmalarında verimliliği sağlamakta, standartlarını belirlemekte ve aralarında koordinasyon görevini yürütmektedir. Genel müfettişliklerin yapacakları çalışmalarla ilgili olarak uyacakları standartlar Konsey tarafından belirlenmektedir (Değirmencioğlu, 2011, s. 37).

5.3. İngiltere

İngiltere Başbakanlığı Kamu Hizmetleri Reform Ofisinin hazırladığı dokümana göre İngiltere’ de; Yetişkin Öğrenimi Müfettişliği, Denetim Komisyonu Müfettişlik Birimi, Sosyal Yardımlar Yolsuzluk Müfettişliği, Sağlık Gelişimi Komisyonu, Kraliyet Savcılık Hizmetleri Müfettişliği, İtfaiye Hizmetleri Müfettişliği, Polis Müfettişliği, Cezaevi Müfettişliği, Şartlı Tahliye Müfettişliği, Yargı Hizmetleri Müfettişliği, Eğitim Standartları Ofisi, Yüksek Eğitim Kalite

Güvence Ajansı ve Sosyal Hizmetler Müfettişliği bulunmaktadır (Yörüker, 2004, s. 26-27). Müfettişlikler dışında İngiltere’de, 1961 yılında kurulan Parlamento Komiseri adındaki Ombudsmanlık Kurumu, İngiltere Denetim Komisyonu ve Ulusal Denetim Ofisi (İngiltere Sayıştay) denetim sistemi içerisinde yer almaktadır (Yürekli, 2014, s.175).

5.4. Hollanda

Hollanda uygulamasında hem teftiş kurulları ve hem de iç denetim birimleri bulunmaktadır.

5.5. İspanya

İspanya’ da Kamu Yönetimi Bakanlığı içinde her bakanlığın teftiş, denetim ve inceleme programlarını hazırlayan “Kamu Yönetimi Genel Teftiş Kurumu” bulunmaktadır (Maliye Müfettişler Derneği).

5.6. Polonya

Polonya’ da iç denetim ve teftiş birimleri bulunmakta, varlıklarını birlikte sürdürmektedirler (Ergenç vd., 2012, s. 81).

5.7. Diğer Bazı Ülkeler

Güney Kore’ de anayasal bir müessese durumunda olan Denetim ve Teftiş Kurulu mevcuttur. Bu kurul dış denetim ve teftiş denetimi yapabilmektedir. Japonya’ da İdari Teftiş Ofisi bulunmaktadır. Çin’ de tüm yerel yönetimler dahil tüm hükümet aygıtını denetleme yetkisini haiz Denetim Bakanlığı bulunmaktadır.

5. 8. Uluslararası Örgütler

Birleşmiş Milletler bünyesinde denetim, İç Gözetim Hizmetleri Ofisi (Office Of Internal Oversight Services) tarafından yapılmaktadır. Ofis üç ana bölümden oluşmaktadır: İç Denetim Bölümü, Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, Soruşturma Bölümü. İç Denetim Bölümü, iç denetim fonksiyonunun tanımına uygun şekilde BM teşkilatının faaliyetlerine değer katma ve bu faaliyetleri geliştirmek amacıyla bağımsız ve tarafsız güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir. Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, teftiş işlevi olarak bir birim, konu ya da uygulamanın teşkilat kapsamında kural ya da standartlara, iyi uygulama

örneklerine ya da önceden belirlenmiş kriterlere uygun işleyip işlemediği şeklinde bir gözetim faaliyeti yürütmektedir. Soruşturma Bölümü ise, görevi kötüye kullanma, kural ihlali ve yolsuzluk gibi konularda inceleme yapmakla görevli bulunmaktadır (Değirmencioğlu, 2011, s.38) .

Başkana bağlı bir “iç denetim birimine” sahip olan Dünya Bankasında 1994 yılında İcra Direktörleri Kuruluna bağlı bir “teftiş kurulu” (Inspection Panel) oluşturulmuştur. Milletlerarası Para Fonunda (IMF) İç Denetim Ofisi “İç Denetim ve Teftiş Ofisine” (Office of Internal Auditand Inspection) dönüştürülmüştür (Yücel, 2008).

SONUÇ

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı), yönetsel denetim sistemi için bir milat olmuştur. Zira bu Kanun yürürlüğe girmemiş olsa da sonraki süreçte Türkiye’ nin yönetsel denetim sistemini temelden etkilemiştir. Yönetsel denetim sisteminin en önemli unsuru olan teftiş kurulu modeli tartışmalı hale getirilmiş, kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasında bu Kanun hükümleri dikkate alınmıştır.

Bugün gelinen noktada 2004 öncesinde baskın model olan teftiş kurulu modelinin değiştiği görölmektedir. Bir tarafta yönetsel denetim yapan iç denetim birimleri, diğer tarafta teftiş kurulları ve yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurulu modelinin değiştirilmesi sonucu oluşturulan denetim birimleri bulunmaktadır. Teftiş kurulu modelinin değiştirilmesi sonucunda oluşturulan denetim birimlerinin Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı adını taşıdığı görölmektedir. Öte yandan bu birimlerin bir kısmında müfettiş unvanının da denetçi veya uzman olarak değiştirildiği, bunların görev ve yetkilerinde de farklılaştırmanın ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bunların sonucu olarak standart olmayan denetim yapısının daha da karmaşık bir hal aldığı söylenebilir.

Yönetsel denetim sisteminin yukarıda tarihsel boyutları da dikkate alınarak belirtilen sorunlarının tamamen çözüldüğünü; denetim sisteminin daha etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir şekilde çalıştığını söylemek olanaklı gözükmemektedir. İç denetim dışındaki teftiş ve denetim birimleri ile ilgili

olarak; standardizasyonu sağlayan merkezi koordinasyon biriminin olmaması, bakanlıkların/kurumların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması veya yeterince yapılmaması, standart soruşturma ve denetim yöntemlerinin geliştirilmemiş olması, farklı teftiş ve denetim birimlerinin farklı soruşturma yöntemleri kullanabilmeleri, denetim elemanlarının yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması, teftiş ve denetim birimlerinin istenilen ölçüde / iyi düzeyde yönetilememeleri, teftiş ve denetim birimlerinin yeterince bağımsız olmamaları, yansızlık hususunda sıkıntılar olması; teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi, soruşturmaların ön plana çıkması, denetimlerin istenilen düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler ilgili kamuoyu tarafından sürekli yapıla gelmektedir. Dolayısıyla bu sorunların halen mevcudiyetlerini devam ettirdikleri söylenebilir.

Eleştiriler/sorunlar genel olarak analiz edildiğinde, bu sorunların çözümünün yönetsel ve yapısal olduğu görülmektedir. Mezkur sorunlar çözülerek, yönetsel denetim birimlerinin bünyesindeki aksaklıklar giderilerek daha etkili ve verimli çalışmaları sağlanabilir. Bunun için teftiş ve denetim sisteminin yeniden kurgulanması gerekmektedir.

Küreselleşen dünyada kamusal sorunlara yönelik kamu politikaları belirlerken, çözümler üretilirken dünya uygulamalarını dikkate almamak mümkün olamaz. Dolayısıyla kendini kanıtlamış ülke uygulamalarını da dikkate almak gerekmektedir. Çağdaş devletler küresel trendleri de dikkate alarak, kendi özgün koşullarına göre yapılarını dizayn etmektedirler. Bu bağlamda Türkiye' nin yönetsel teftiş ve denetim sistemine ilişkin olarak, bu yaklaşım tarzından hareketle dört temel/kök çözüm önerisinde bulunulmuştur.

1. Yerleşik demokrasiye sahip batı ülkelerine ve uluslararası örgütlere bakıldığında iki modelden bahsetmek olanaklıdır. Bunlardan bir tanesi teftiş kurullarının ve iç denetim birimlerinin ayrı olduğu model, diğeri ise birleşik olduğu modeldir. Globalizasyon sürecini yönlendiren bir ülke olan ABD' de Genel Müfettişlikler bünyesinde hem teftiş denetimi ve hem de iç denetim yapılmaktadır. Birleşmiş Milletlerin yapısı içerisinde yer alan İç Gözetim Hizmetleri Ofisi bünyesinde hem iç denetim ve hem de teftiş denetimi yapılmaktadır. Aynı şekilde Fransa ve Portekiz' de ayrıca iç denetim sistemi bulunmamakta, sadece

teftiş birimleri bulunmaktadır. Dolayısıyla bu örneklerde iç denetim birimlerinin ve teftiş kurullarının yaptığı teftiş ve denetimler tek bir yapı/örgüt içerisinde gerçekleştirilmektedir. İngiltere, Hollanda ve Polonya gibi bazı ülkelerde ise teftiş ve iç denetim birimleri ayrı ayrı birimler olarak organize olmuşlardır. Ancak burada, ABD’ de genel müfettişlik modeline geçiş süreci ve gerekçeleri dikkate alındığında, bu modelin daha etkin bir model olduğu söylenebilir.

Türkiye uygulamasına baktığımızda, teftiş birimleri ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla teftiş birimleri dışında ihdas edilmiş olan iç denetim birimlerinin ayrı birimler şeklinde yapılandıkları ve bu durumun çeşitli sorunlara yol açtığı görölmektedir. Bu noktada, iç denetim birimleri ile ilgili olarak, oluşturulan iç denetim birimlerinin yeterince çalıştırılmadığı, fonksiyonel olmadığı, teftiş/denetim birimleri ile iç denetim birimlerinin görev ve yetki alanlarında örtüşme olduğu, bir başka deyişle görev alanlarının net olarak birbirinden ayrılamamış olduğu, iç denetimin Türk kamu yönetiminde uyumsuzluk sorunu yaşadığı, zira bu denetim türünün zorunlu kıldığı ölçülebilir idare zeminin meydana getirilmediği bu konuya ilişkin çalışmalarda belirtilmektedir.

Öte yandan teftiş ve iç denetim faaliyetlerinin, bir birinin alternatifi olarak görülmemesi, tersine birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak görülmesi gerekir. Bu açıdan iç denetim ve teftiş faaliyetlerinin farklı birimler tarafından yürütülmesi, teftiş ve denetimin etkinliğini azaltabileceği gibi, zaten kıt olan kaynakların da israfına sebep olabilmektedir.

Bu bağlamda, ABD, Birleşmiş Milletler, Fransa ve Portekiz gibi başarılı modeller düşünöldüğünde, Türkiye’ de de iç denetimin ve teftiş faaliyetlerinin tek çatı altında birleştirilmesi; bu tek çatı altında iç denetim, inceleme/soruşturma ve teftiş denetimi (teftiş ve değerlendirme) alanlarında uzmanlaşmaya gidilmesi ve bu alanlarda üç ana departman oluşturulması önerilmektedir.

2. Yukarıda da belirtildiği üzere, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev yetki ve sorumluluklarını, güvencelerini, denetlenenlerin yükümlölüklerini, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, teftiş ve denetim ilkelerini belirleyen; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı sağlayan temel/yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu alanların bir kısmı bölük borchük olarak çeşitli Kanunlarda sınırlı olarak düzenlenmiştir. Genel

olarak bakıldığında ise bu alanların tali mevzuatla düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla zikredilen konuları düzenleyecek genel bir Kanunun, çok sayıda kök soruna ve türevlerine çözüm olabileceği değerlendirilmektedir. Bu Kanun için isim olarak, Türk Yönetmelik Teftiş ve Denetim Kanunu ismi önerilmektedir.

3. Teftiş ve denetim sistemi ile ilgili olarak 1940'lı yıllardan itibaren teftiş, denetim ve soruşturmalara ilişkin iş ve işlemlerde standardizasyonun olmaması eleştiri konusu yapılmış, zaman zaman bunu sağlayacak merkezi bir yapının oluşturulması dile getirilmiştir. Bu sorun ve buna bağlı türev sorunlar, mevcudiyetini halen devam ettirmektedir. Dolayısıyla fonksiyonel açıdan bağımsızlığa sahip bir koordinasyon kurulu oluşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Kurulun adı, Teftiş ve Denetim Koordinasyon Kurulu olabilir. Başbakanlığa ya da Cumhurbaşkanlığına veya TBMM Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösterebilir. Bu Kurulun temel görevleri, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirlemek; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı ve denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, denetim mesleklerinin mesleki standartlarını, etik ilkelerini tespit etmek şeklinde düzenlenmelidir.

4. Denetim elemanlarının eğitilmelerinin objektif kriterler konularak, yüksek nitelikleri haiz, kendilerine güvenleri ve itibarları yüksek görevliler olarak yetiştirilmeleri gerekir. Mevcut durumda denetim elemanları mesleğe yardımcı olarak (örneğin müfettiş yardımcısı) alındıktan sonra, genel olarak üç yıllık yetiştirme süresini tamamlayarak denetim elemanı olmaktadır. Üç yıllık yetiştirme süresinde farklı kurumlarda farklı şekilde (kurumsal farklılıkların dışında kalan alanlarda da) uygulama yapabilmektedirler. Ayrıca süreç içerisinde yetiştiricilerin/eğiticilerin yeterlilikleri de tartışma konusu olabilmektedir. Günümüz koşullarında ulusal standarttan yoksun olan bu tarz bir eğitim yeterli görülmemektedir. Bu itibarla teftiş ve denetim elemanlarının uluslararası standartları da dikkate alarak, en iyi şekilde yetiştirilmelerini sağlamakla görevli olmak üzere, yukarıda zikredilen Koordinasyon Kuruluna bağlı Teftiş ve Denetim Akademisi kurulması önerilmektedir.

Yukarıda dört madde olarak belirttiğimiz önerilerin gerçekleştirilmesi halinde, teftiş ve denetim faaliyetleri ile ilgili temel sorunların kahir ekseriyeti

itibariyle çözülebileceği; göreceli olarak daha etkili, verimli, Şeffaf, hesap verebilir, yönetimin gelişmesine daha çok katkı yapabilen bir teftiş ve denetim sisteminin kurulabileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

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

Apan, A. (2012). Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi, DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 118.

Atay, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2. Baskı.

Bozkurt, Y. (2010). Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 68, sayı 2010/4

Çilesiz, C. (2011). Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği, DENETİM Dergisi, yıl 24, sayı 116.

Değirmencioğlu, Y. (2011). Etkili, Ekonomik ve Verimli Tek Bir denetim Birimi, DENETİŞİM Dergisi, 2011/6

DENETDE. (1988). 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetimde Yayınları

DENETDE. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Başlıklı Araştırma Projesi Tamamlandı, Denetim Dergisi, Yıl 25, Sayı 118, Nisan-Haziran 2012.

DENETDE. (2015). Kamu Denetim Sistemimizin Yeniden İnşası Konusunda DENETDE' nin DDK' ya Sunduğu Görüşleri, Denetim Dergisi, Yıl 27, Sayı 127-128.

Ergenç, S., Odabaş, Ç., Karakaya, M., Özavcı, O. (2012). Kamu Denetimine İlişkin Rapor, DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 120.

Gönülaçar, Ş. (2012). Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi, Mali Hukuk Dergisi, Yıl 27, Sayı 159.

Gökçe, S. (2012). Teftiş Akademisi...Zamanı Gelmedi mi?, DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 120.

Karatepe, K., (2011). Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye' de Denetimin Yeniden Yapılandırılması, DENETİM Dergisi, yıl 24, sayı 116

Kandeğer, B., Alıcı, O.V. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Denetimin

Evrimi ve Geleceği, Türk İdare Dergisi, Yıl 84, Sayı 475.

Maliye MüfettiŖleri Derneği (MMD). Dünya TeftiŖ Kurulu Örnekleri, <http://www.mmd.org.tr/dunya-teftis-kurulu-ornekleri>, eriŖim 17.02.2015

Neumark, F. (1949). Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel ÇalıŖma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel BaŖkanlıęı, http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/_pdf/yabancirapor.pdf, eriŖim 10.09.2011

Okur, Y. (2010). Türkiye’ de TeftiŖ ve İÇ Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla YüzleŖme, Maliye Dergisi, sayı 158

Pekiner, K. (1988). İŖletme Denetimi, İ.Ü.İŖletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü Yayınları, 5. Baskı.

Sanal, R. (2002). Türkiye’ de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Ankara.

TBMM. (2004a). <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, eriŖim 12.02.2015

TBMM. (2004b). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İÇiŖleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, eriŖim 18.01.2014

TODAİE. AraŖtırma ve Yardım - Reform ÇalıŖmaları, <http://www.todaie.gov.tr/arastirma.php?Baslik=19>, EriŖim: 21.05.2013

TODAİE. (1963). MEHTAP Raporu, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf, eriŖim 01.03.2015

TODAİE. (1991). KAYA Raporu, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, eriŖim 01.03.2015

Türk Dil Kurumu (1981). Türkçe Sözlük, 6. Baskı, Ankara

Türk Dil Kurumu (2005), Türkçe Sözlük, 10. Baskı, Ankara

Yeğin, A., Badıllı, A., İsmail, H., İlham Çalım, İ. (1992). Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lügat, TÜRDAV A.Ŗ.

Yörüker, S. (2004). Kontrol, Denetim, TeftiŖ ve SoruŖturma: Kavramsal

Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerçeveTebliğ.pdf>, erişim 02.11.2012.

Yücel, B. (2009). Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş, Maliye Dergisi, sayı 157.

Yücel, B. (2008). Gelişmiş Ülkelerde Teftiş Kurulları Koruma Altında, http://www.zaman.com.tr/yorum_gelismis-ulkelerde-teftis-kurullari-koruma-altinda_683181.html, erişim 01.03.2015

Yürekli, Ö. (2011). Türkiye’ de Teftiş Kurulları Olgusu, DENETİM Dergisi, yıl 24, sayı 116

Yürekli, Ö. (2012). Teftişin Üçüncü Boyutu, Denetim Dergisi, yıl 25, sayı 119.

Yürekli, Ö. (2013). 2004 Sonrası Teftiş Yaklaşımları, <http://www.denetde.denemepaketi.com/?Syf=22&Mkl=521219>, erişim 17/02/2015

Yürekli, Ö. (2014). Türkiye’ de İdari Teftiş Sistemi, Bizim Akademi Yayınları

Yüzgün, A. (1984). Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları